



HAL
open science

Coopération et appartenances organisationnelles dans l'action publique : l'exemple des dispositifs de la politique de la ville

Pierre Joly

► **To cite this version:**

Pierre Joly. Coopération et appartenances organisationnelles dans l'action publique : l'exemple des dispositifs de la politique de la ville. Sociologie. Université Paris Saclay (COMUE), 2015. Français. NNT : 2015SACLE019 . tel-04190625

HAL Id: tel-04190625

<https://theses.hal.science/tel-04190625>

Submitted on 29 Aug 2023

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.

NNT : 2015SACLE019



THÈSE DE DOCTORAT
DE
L'UNIVERSITÉ PARIS-SACLAY
PRÉPARÉE À
L'UNIVERSITÉ D'EVRY

ECOLE DOCTORALE N° ED n°578 SHS I
Sciences de l'homme et de la société

Spécialité de doctorat en sociologie, démographie

Par

Pierre Joly

Coopération et appartenances organisationnelles dans l'action publique

L'exemple des dispositifs de la Politique de la Ville

Thèse présentée et soutenue à l'Université d'Evry, le 30 septembre 2015

Composition du Jury :

- M. Daniel BACHET, Professeur de Sociologie à l'Université d'Evry Val d'Essonne, *Directeur*
- MME. Régine BERCOT, Professeure de Sociologie à l'Université de Paris VIII, *Rapporteur*
- MME. Laurence COSTES, Maître de Conférences en Sociologie, HDR, à l'Université d'Evry Val d'Essonne
- M. Renaud EPSTEIN, Maître de Conférences en Science Politique à l'Université de Nantes
- M. Emmanuel LAZEGA, Professeur à Sciences Po, *Rapporteur*
- M. Andreu SOLE, Professeur émérite à H.E.C. Paris, *Président*

Titre : Coopération et appartenance organisationnelle dans l'action publique : l'exemple des dispositifs de la politique de la ville

Mots clés : organisation, décentralisation, action publique, coopération

Résumé : Le mémoire de thèse propose, en s'appuyant sur la sociologie des organisations, de revisiter les évolutions de l'action publique. Dans ce cadre, l'identification des organisations en réseau inter organisationnelles comme modèle émergeant pose la problématique de la coopération des acteurs. En effet, ce type de système est amené à faire travailler ensemble, sans hiérarchisation des rapports, des représentants de milieux diversifiés issus des secteurs privés et publics (Conseil départemental, hôpital, Education Nationale, Association, service des forces de l'ordre...).

Dans cette perspective, les travaux analysent les effets produits par cette hétérogénéité sur les prises de décision, sur les façons de concevoir l'activité et sur les jeux d'acteurs qui en découlent. Sur un plan macrosociologique, il est proposé une critique du modèle décentralisé en revenant sur ses ambitions initiales et en montrant que cette façon de concevoir l'action publique a *in fine* créé autant de problèmes qu'elle en a résolu. C'est dans la continuité de ce travail que les trois axes de recherche et d'enseignement viennent poursuivre l'analyse de l'action publique.

Title: Co-operation and organizational membership in the public action: the example of the devices of the policy of the city

Mots clés : organization, decentralization, public action, co-operation

Abstract: The report of thesis proposes, while being based on the sociology of the organizations, to revisit the evolutions of the public action. Within this framework, the identification of the network organizations inter organizational as emerging model poses the problems of the co-operation of the actors. Indeed, this kind of system is brought to make work together, without hierarchisation of the reports, the representatives of diversified mediums resulting from the private sectors and public (the departmental Council, hospital, State education, Association, service of the police...).

From this point of view, work analyzes the effects produced by this heterogeneity on decision makings, the ways of conceiving the activity and on the sets of actors who result from this. On a plan macrosociologic, he is proposed a critic of the model decentralized while reconsidering his initial ambitions and by showing that this way of conceiving the public action in fine created as many problems as it solved some. It is in the continuity of this work that the three teaching and research orientations come to continue the analysis of the public action.



« La seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir
meilleur pour toute l'humanité est
celle de la coopération et du partenariat ».

Koffi Annan,
Extrait d'un discours à
l'Assemblée générale de l'O.N.U.,
le 24 septembre 2001

« Un peu de territorialité crée de la société et de la solidarité,
beaucoup de territorialité les assassine ».
(R. Brunet, R. Ferras & H. Théry, 1992).

REMERCIEMENTS

Nombreuses sont les personnes ayant rendu possible la réalisation de la présente thèse.

Qu'il me soit permis de remercier en premier lieu l'ensemble des personnes ayant contribué à me faire accéder aux terrains d'enquête : Valérie Verhée, Simon Germano, Eric Kascmarek, Emmanuel Rivaux, Samia Gaci, Annie Lemoine. Sans leurs contributions, cette recherche n'aurait probablement pas pu répondre aux exigences que nous nous sommes fixés.

J'ai ainsi été en mesure de rencontrer divers chefs de projets de dispositifs de la politique de la Ville qui m'ont ouvert leurs organisations en réseau afin de réaliser cette recherche. J'exprime ma gratitude à l'ensemble de ces acteurs qui ont accepté malgré leurs charges de travail de m'accorder le temps nécessaire à l'échange. Je n'oublie pas, par ailleurs, les nombreux élus locaux qui ont bien voulu me recevoir et me laisser entrevoir leurs lectures des politiques nationales ainsi que les rouages et les réalités tels qu'ils les vivent dans leur exercice.

Cette thèse n'aurait également pas pu voir le jour sans le soutien des deux employeurs pour lesquels j'ai exercé une activité professionnelle pendant ces années. Le Conseil Général du Pas-de-Calais tout d'abord m'a permis de financer mon master par le biais d'un contrat de formation. Je n'oublie pas non plus ma direction qui a parfois accepté d'aménager mon emploi du temps afin que je puisse trouver l'investissement nécessaire à la réalisation de ce projet. L'I.R.T.S. Nord Pas de Calais a également été d'un grand soutien notamment parce qu'il a contribué par son réseau à me faire accéder à des terrains d'enquête mais également parce que les échanges avec les collaborateurs m'ont permis de faire évoluer ma réflexion et mon analyse.

Différents lieux et moments ont été l'occasion de présenter mes travaux et de recevoir critiques et conseils. Le séminaire des doctorants du Centre Pierre Naville a été pour moi l'occasion de trouver des ressources non négligeables sur ce point. Le réseau thématique « Normes, déviances et réactions sociales » dirigé par Manuel Boucher ou encore « Travaux

publics » organisé par l'I.R.T.S. Nord Pas de Calais ont également été l'occasion de présenter mes travaux, de recueillir des critiques constructives et de m'initier à l'exercice périlleux de la présentation de mes résultats dans un laps de temps défini.

Au fur et à mesure de la réalisation de la thèse, j'ai également bénéficié de nombreux conseils lors de mes participations à des séminaires et des formations doctorales. Je pense en particulier à Andreu Solé ou encore à Danièle Linhart qui se sont joints à cette réflexion.

Je tiens également à remercier les relecteurs de ma thèse qui n'ont pas hésité à investir le temps nécessaire dans cette entreprise. Néophytes ou plus avertis dans le champ disciplinaire, ils ont pour chacun pu relever des points qui m'ont amené à éclairer davantage mon propos. Je pense ici à Malika Vigneron, Julien Debouver, Marie Paule Bocquet ou encore Sébastien Petit.

J'adresse mon amitié à l'ensemble des doctorants du Centre Pierre Naville. Le groupe constitué a en effet été un atout majeur dans mon parcours. La réalisation de la thèse est jonchée de doutes et de questionnements. La solidarité et le dynamisme qui règnent au sein du Centre Pierre Naville m'ont permis de dépasser ces périodes de façon plus sereine.

Je ne sais comment remercier Daniel Bachet pour sa disponibilité et ses précieux conseils durant ces années de recherche. J'ai également trouvé en celui-ci une oreille attentive et un soutien majeur à chaque fois que cela a été nécessaire.

Je n'oublie pas enfin ma famille et mon entourage, qui tout en comprenant l'investissement nécessaire à ces travaux, ont également fait preuve de patience et d'encouragement à mon égard. Je les en remercie. Je pense particulièrement à Alexandre, Arnaud, Aurélie, Cécile, Fanny, Gaëtan, Gilles et Muriel.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	5
TABLE DES MATIERES	7
INTRODUCTION GENERALE	19
1. CHAMPS D'INVESTIGATION ET APPROCHES DE L'ACTION PUBLIQUE.....	34
2. IDENTIFICATION DE L'OBJET : DE L'ETUDE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE A L'ETUDE DE L'ACTION PUBLIQUE	36
3. NIVEAUX D'ANALYSE DEL'ACTION PUBLIQUE.....	38
4. CHOIX DE LA METHODE ET CONSTRUCTION DES OUTILS	42
5. ENTRE ANALYSE SYSTEMIQUE ET ANALYSE STRATEGIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE	47
6. CHOIX DES TERRAINS D'ETUDE ET DE L'ECHANTILLON	49
7. DE L'OBJET D'ETUDE A LA STRUCTURE DE LA THESE.....	56

**PARTIE.I LES EVOLUTIONS CONJONCTURELLES ET ORGANISATIONNELLES DE
L'ACTION PUBLIQUE**

INTRODUCTION	65
---------------------------	-----------

**CHAPITRE 1. SOURCES ET CONFIGURATION DE LA COOPERATION DANS L'ACTION
PUBLIQUE**..... **67**

1. EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES DE L'ACTION PUBLIQUE.....	68
1.1. L'interministérialité : les prémisses d'une action intersectorielle entre les services de l'Etat.....	68
1.2. La déconcentration ; vers la coopération territoriale des services de l'Etat.....	69
1.3. Des prémisses d'une action contractualisée à la décentralisation : Une externalisation de la coopération dans l'action publique	72
1.3.1. L'émergence de la contractualisation : le cadre formel de la coopération	73
1.3.2. Des fondements et des principes de la décentralisation à la nécessaire coopération des acteurs de l'action publique	75
2. EVOLUTIONS SOCIETALES ET CONJONCTURELLES	80
2.1. L'enchevêtrement des thématiques de l'action publique	80
2.2. La complexification et la massification des problématiques.....	81
2.3. Un contexte économique marqué par des restrictions budgétaires	83
2.4. La multiplicité et la spécialisation des acteurs de l'action publique	85
3. LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE ACTION PUBLIQUE REFLETANT LES EVOLUTIONS	

OPEREES.....	86
3.1. Les origines et l’histoire de la politique de la ville	86
3.2. Des caractéristiques de la politique de la ville en adéquation avec l’évolution générale de la conduite des affaires publiques	90
3.2.1. Une politique expérimentale.....	90
3.2.2. L’interministérialité et la transversalité de la politique de la ville	92
3.2.3. Une politique partenariale et coopérative : de la contractualisation à l’opérationnalité.....	94
3.2.4. La logique territoriale	97

CHAPITRE 2. L’ACTION PUBLIQUE SOUS LE REGARD DE L’ANALYSE STRATEGIQUE DES ORGANISATIONS 101

1. DE L’ORGANISATION BUREAUCRATIQUE WEBERIEENNE D’UN ETAT CENTRAL ET DECONCENTRE.....	102
2. ...A UNE ORGANISATION EN RESEAU INTER-OGANISATIONNEL DANS UN « ETAT DECENTRALISE »	104
2.1. Du partenariat au réseau : des notions protéiformes aux frontières peu délimitées	104
2.2. L’organisation en réseau inter-organisationnel : la formalisation et la structuration de la coopération.....	111
3. DES AVANTAGES AUX ENJEUX DE L’ORGANISATION EN RESEAU INTER- ORGANISATIONNEL DEL’ACTION PUBLIQUE	115
3.1. Les avantages organisationnels en concordance avec les objectifs étatiques : favoriser l’innovation et partager l’information	115
3.2. Les enjeux de l’appartenance organisationnelle de l’acteur dans un système réticulaire de l’action publique	117
3.3. Les fondements de l’appartenance organisationnelle ou les facteurs de différenciation des propriétés structurelles des organisations de rattachement	122
3.4. Les formes coopératives issues de l’utilisation des capacités de l’acteur réticulaire	129

CONCLUSION..... 135

**PARTIE.II LOGIQUE DE L’ACTEUR ET INFLUENCE DE L’ORGANISATION DE
RATTACHEMENT DANS LES ORGANISATIONS EN RESEAU DE L’ACTION
PUBLIQUE**

INTRODUCTION..... 139

CHAPITRE 3. OBJECTIFS ET LOGIQUES D’INTERÊT DANS LES ORGANISATIONS EN

RESEAU DE L'ACTION PUBLIQUE	145
1. LA FONCTION ET LE RÔLE DES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	147
1.1. Les acteurs nationaux associés à la déclinaison des objectifs et à la mise en œuvre de l'action publique	147
1.1.1. Le ministre de la ville.....	148
1.1.2. Le Conseil National des Villes.....	149
1.1.3. Le Conseil Interministériel des Villes et le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance.....	149
1.1.4. L'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances (Acsé)	150
1.2. Les acteurs territoriaux associés à la déclinaison des objectifs et à leur mise en œuvre.....	151
1.2.1. Le préfet : acteur pivot de la politique de la ville.....	151
1.2.2. Les porteurs des dispositifs étatiques : entre la commune ou l'E.P.C.I., la pertinence du pilote.....	153
1.2.3. Les partenaires locaux : un élargissement partenarial encouragé.....	155
2. DES OBJECTIFS FIXES POUR L'ORGANISATION EN RESEAU DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	156
2.1. Les modalités de déclinaison des objectifs : des objectifs partagés entre le niveau national et le niveau local	157
2.1.1. Des objectifs nationaux	157
2.1.2. ...Aux objectifs déclinés localement.....	162
2.2. Entre influence politique, méthodologique et financière : les fondements de la déclinaison des objectifs à poursuivre dans l'organisation en réseau inter-organisationnel	163
3. ...AUX OBJECTIFS ET BUTS DES ACTEURS TECHNIQUES DES ORGANISATIONS DE RATTACHEMENT	168
3.1. Des finalités partagées avec les objectifs généraux de la politique publique.....	168
3.2. Des objectifs centrés sur l'activité de l'organisation de rattachement : à la recherche de ressources mobilisables.....	169
3.3. L'origine des ressources disponibles	171
3.4. Des objectifs d'opportunité de l'organisation en réseau de l'action publique facilitant ou développant l'activité de l'acteur	173
3.4.1. Développer le volume du capital social et du capital humain mobilisable au sein de l'organisation en réseau	173
3.4.1.1. Le capital humain : entre technicité, expertise et connaissance	173
3.4.1.2. Le développement du capital social : « connaître, se faire connaître et se faire reconnaître »	176
3.4.2. L'intérêt financier pour l'organisation en réseau de l'action publique.....	181
3.4.2.1. Le financement d'actions à développer : promouvoir les actions en lien avec les	

missions de son organisation de rattachement	181
3.4.2.2. Le financement de l'activité de l'organisation de rattachement : entre une logique de survie et de pérennisation	182
3.4.2.3. Le financement de postes : faciliter l'exercice des missions de l'organisation de rattachement	184
3.5. Des objectifs spécifiques ou intrinsèques liés à l'organisation de rattachement de l'acteur réticulaire.....	186
CHAPITRE 4. INFLUENCE POLITIQUE ET APPARTENANCE ORGANISATIONNELLE DANS L'ACTION PUBLIQUE	191
1. PLACE ET RÔLE DE L'ÉLU LOCAL DANS L'ACTION PUBLIQUE : DE LA NECESSAIRE IMPLICATION DANS LA POLITIQUE PUBLIQUE A L'EMERGENCE D'UNE INTRUSION DANS L'ACTION PUBLIQUE	193
1.1. La fonction de l'élu local soumise aux évolutions du cadre légal : de l'implication dans la politique publique à l'implication dans l'action publique	193
1.2. La nécessaire implication de l'élu : portage et capacité politique.....	196
1.3. Le degré de décision conjointe du politique et du ou des techniciens sur l'orientation et l'organisation de l'action publique	199
1.4. Les jeux d'influence et les relations de pouvoir entre le technicien et l'élu local : de la légitimité d'expertise à la légitimité rationnelle légale	202
2. FONDEMENTS DES CHOIX POLITIQUES ISSUS DE L'AFFIRMATION DE LA LEGITIMITE RATIONNELLE LEGALE DE L'ORGANISATION DE RATTACHEMENT	209
2.1. Un contexte de légitimités rationnelles légales multiples favorisant la logique d'affirmation	210
2.2. Le degré d'affirmation de l'idéologie politique des élus locaux	211
2.3. Le degré d'affirmation de la légitimité rationnelle légale du domaine d'intervention dans un contexte de zones d'interférence	215
2.4. Le degré d'affirmation de la légitimité territoriale ou géographique issue de la clause de compétence générale	220
3. FONDEMENTS DES CHOIX POLITIQUES LIES AU NIVEAU D'ATTRACTIVITE DE L'ACTION PUBLIQUE	223
3.1. L'influence de l'image territoriale renvoyée par la politique publique.....	223
3.2. Le niveau de récupération politique et le niveau de portage politique des thématiques de l'action publique	228
3.3. Le choix des orientations et des objectifs politiques locaux soumis à l'attractivité financière de la politique nationale	230
4. FACTEURS EXOGENES AUX ORIENTATIONS ET AU MANDAT POLITIQUE.....	231

CHAPITRE 5. LOGIQUES STRATEGIQUES DE L'ACTEUR ET PHENOMENES CULTURELS **235**

1. ENJEUX LIES AUX PHENOMENES CULTURELS DANS LES ORGANISATIONS EN RESEAU DE L'ACTION PUBLIQUE	237
1.1. De la nécessaire acquisition d'une culture organisationnelle : entre efficience, valeur intégratrice et dépassement du conflit dans l'activité	238
1.2. ...Au contexte de l'organisation en réseau de l'action publique défavorable à son émergence.....	239
1.2.1. L'acquisition d'une culture organisationnelle face au sentiment d'appartenance et à la multiplicité des acteurs	240
1.2.2 La culture organisationnelle et son rapport à la fréquence et à la durabilité des rencontres	242
2. FONDEMENTS DES LOGIQUES COMPORTEMENTALES ET PHENOMENES CULTURELS	246
2.1. Le sentiment d'une action justement poursuivie et l'affirmation de la personnalité organisationnelle	249
2.1.1. Le sentiment du justement poursuivi.....	250
2.1.2. L'affirmation de la personnalité organisationnelle au fondement du justement poursuivi.....	252
2.2. De la représentation des logiques culturelles en présence à la méfiance et aux résistances au travail coopératif	254
2.2.1. La représentation des logiques et le niveau de connaissances culturelles : de l'« image » à l'« identité » culturelle.....	255
2.2.2. Les réticences et les résistances au travail collaboratif liées aux cultures organisationnelles multiples	259
2.3. Entre « traduction » du sens, « différenciation symbolique » et acceptation partielle de la différence culturelle	262
CONCLUSION.....	273
PARTIE.III JEUX D'INFLUENCE DANS LES DIMENSIONS SYSTEMIQUES ET STRATEGIQUES DE L'ORGANISATION EN RESEAU DE L'ACTION PUBLIQUE	
INTRODUCTION.....	277
CHAPITRE 6. DES LOGIQUES COMPORTEMENTALES AUX RELATIONS INTERPERSONNELLES DES ACTEURS DANS LES ORGANISATIONS EN RESEAU DE L'ACTION PUBLIQUE	281

1. FORMES RELATIONNELLES ENTRETENUES ENTRE LES ACTEURS AU SEIN DES ORGANISATIONS EN RESEAU DE L’ACTION PUBLIQUE : INFORMATION, CONSULTATION ET CONCERTATION	282
1.1. L’information : la transmission de données nécessaire à la coopération	283
1.2. La consultation : recueillir l’expertise et le niveau d’implication de l’acteur réticulaire	285
1.3. De la concertation à la négociation : à la poursuite d’un consensus au sein de groupes restreints	286
2. DE LA SORTIE AU DEPASSEMENT DU CONFLIT : LES EFFETS PRODUITS SUR LES RELATIONS COOPERATIVES.....	291
2.1. Les issues permettant de dépasser le conflit entre les membres des organisations en réseau : le consensus et l’élargissement axiologique.....	292
2.1.1. Du consensus au compromis : des issues acceptables pour l’acteur	292
2.1.2. Le « non choix » ou l’ « élargissement axiologique » : une stratégie du porteur de projet	293
2.2. Les issues permettant la sortie du conflit sans dépassement : l’adjudication, l’évitement, la rupture relationnelle et la résignation active.....	295
2.2.1. L’adjudication	295
2.2.2. L’évitement	296
2.2.3. La rupture relationnelle	296
2.2.4. La résignation active	297
3. FONDEMENTS DE LA RELATION DE NEGOCIATION ET LOGIQUES COMPORTEMENTALES DE L’ACTEUR DANS LES ORGANISATIONS EN RESEAU	298
3.1. Les fondements des relations de négociation entre les acteurs des organisations en réseau de l’action publique : de l’intérêt organisationnel à la dépendance de l’acteur	299
3.2. Formes et degrés de participation de l’acteur issus du degré d’interdépendance.....	300
3.2.1. De la complémentarité au sein d’une relation équilibrée et réciproque : la participation consentie	302
3.2.2. ...à la relation de pouvoir dans une relation déséquilibrée : la participation subie	303
3.3. Formes et degrés de participation issus de la logique d’intérêt de l’organisation de rattachement	310
3.3.1. Un degré de participation en rapport avec l’intérêt perçu pour l’organisation de rattachement	310
3.3.2. La priorisation de l’action pour l’organisation de rattachement au cœur de la mise à disposition des ressources	312
3.3.3. L’implication de l’acteur : la mobilisation des ressources soumise à la volonté de l’acteur.....	314
3.4. La nécessaire distinction entre la participation et l’implication de l’acteur dans une	

organisation en réseau de l'action publique	316
CHAPITRE 7. STRUCTURATION ET FORMALISATION DES ORGANISATIONS EN RESEAU ET INFLUENCE DES PROPRIETES STRUCTURELLES	321
1. DE L’AFFIRMATION DE LA FONCTION DE REPRESENTANT DE L’ORGANISATION DE RATTACHEMENT AU DEVELOPPEMENT D’UNE IDENTITE ORGANISATIONNELLE	324
1.1. La posture de l’acteur réticulaire dans la dimension identitaire et représentative de l’organisation de rattachement	324
1.2. Les conséquences du degré d’identification de l’acteur sur l’identité de l’organisation en réseau.....	329
2. L’ORGANISATION EN RESEAU DE L’ACTION PUBLIQUE : D’UNE STRUCTURE DYNAMIQUE A UNE STRUCTURE COMPLEXE	332
2.1. L’organisation en réseau de l’action publique : une structure dynamique.....	332
2.2. La complexité d’organiser, de structurer et de formaliser l’organisation en réseau.....	334
3. LA NECESSAIRE STRUCTURATION DE L’ORGANISATION EN RESEAU : ENTRE EFFICACITE DE L’ACTION, CLAIRVOYANCE ET ADHESION DE L’ACTEUR	338
3.1. La fragmentation organisationnelle liée à l’objet de la coopération et à la fonction de l’acteur réticulaire	340
3.1.1. La nécessaire appropriation de la structuration de l’organisation en réseau	340
3.1.2. La fragmentation liée à l’objet de la coopération : l’exemple des instances décisionnelles et opérationnelles	342
3.2. La fragmentation des organisations en réseau face aux propriétés structurelles des publics touchés : le sentiment d’inutilité	343
3.3. La fragmentation de l’organisation en réseau face aux propriétés structurelles des thématiques et des domaines de compétences : l’émergence du désintérêt	345
3.4. La fragmentation de l’organisation en réseau face aux propriétés structurelles liées aux échelles géographiques des organisations de rattachement	347
4. UNE SOUS FRAGMENTATION ORGANISATIONNELLE ISSUE DE LA DIMENSION SINGULIERE DE L’ACTEUR FACE A LA MULTIPLICITE DES PARTIES PRENANTES	353
4.1. La nécessaire sous fragmentation face à la multiplicité et à la singularité des acteurs représentés.....	353
4.2. La sous fragmentation liée à la variabilité de la fréquentation des acteurs : de l’acteur permanent à l’acteur ponctuel ou occasionnel	356
4.3. La sous fragmentation liée à la mise en relation des acteurs : des relations directes et indirectes	359
5. LA FORMALISATION ET L’OUTILLAGE DE L’ORGANISATION EN RESEAU COMME NECESSITE : LES VERTUS DU CADRE FORMEL DE L’ACTION PUBLIQUE	366

5.1. Le degré de formalisation des règles de fonctionnement : favoriser l'implication de l'acteur.....	366
5.2. Formalisation et participation de l'acteur.....	368
5.3. La formalisation garante de la traçabilité et de la mémoire de l'organisation	369
CHAPITRE 8. DU RAPPORT D'INFLUENCE ENTRE L'ETAT ET LES TERRITOIRES AUX LIMITES DU MODELE DECENTRALISE	375
1. INFLUENCE DU NIVEAU LOCAL SUR LE NIVEAU NATIONAL	377
1.1. Le niveau d'implication et de participation des organisations locales à l'action publique étatique	378
1.1.1. La participation et l'implication des agents et des élus aux instances du dispositif	378
1.1.2. Le niveau d'adhésion et d'implication en rapport avec la signature contractuelle des dispositifs	380
1.1.3. Le degré de portage financier des collectivités locales : indicateur du degré de poursuite des orientations nationales	381
1.2. L'appropriation et l'interprétation du cadre de l'action publique par les organisations locales.....	384
1.2.1. Du dépassement des attendus nationaux à l'existence fictive ou partielle de la politique étatique	384
1.2.2. L'appropriation du cadre réglementaire de l'élu local : entre poursuite et appropriation des orientations nationales	386
1.2.3. La délégation de compétence à l'E.P.C.I. : de la mutualisation des ressources au désintérêt de l'action publique	387
2. L'INFLUENCE DE L'ETAT SUR LE NIVEAU LOCAL : VERS LA CONSIDERATION DES LIMITES DU MODELE DECENTRALISE	390
2.1. L'indépendance financière des collectivités territoriales à l'égard de l'Etat.....	391
2.2. Entre imprévisibilité de la position étatique et niveau de précision du cadre : les stratégies et les effets des choix étatiques	395
2.2.1. Le degré de précision du cadre général de l'action publique : entre influence étatique sur les territoires et remise en cause du principe de territorialisation.....	396
2.2.2. L'imprévisibilité de l'action publique sous sa forme contractuelle : le maintien de la relation de dépendance de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales.....	401
2.3. La considération de l'Etat concernant l'influence des propriétés structurelles dans les organisations en réseau	404
3. LES LIMITES DU MODELE DECENTRALISE : DES AMBITIONS DECUES	407
3.1. Des ambitions de la contractualisation à l'incertitude d'une action publique étatique : un investissement mesuré du local	407
3.2. Les limites d'une action publique territoriale : une inégalité de traitement des citoyens.....	409

3.3. La décentralisation : de la logique des intérêts organisationnels de rattachement à la ^ poursuite de l'intérêt général.....	411
3.4. La décentralisation et la question du rapport démocratique.....	418
4. L'EVOLUTION DU SYSTEME D'INFLUENCE AU SEIN D'UNE ORGANISATION DECENTRALISEE.....	424
4.1. Les conceptions de l'analyse de l'influence entre l'acteur et le système	425
4.1.1. La posture holiste : la prédominance de la structure sur l'acteur	426
4.1.2. L'individualisme méthodologique : d'une approche atomistique de la prédominance de l'acteur à une approche interactionniste d'une influence réciproque	427
4.2. L'évolution du système d'influence au niveau territorial : analyse des dimensions micrologique et mésologique des organisations en réseau de l'action publique	430
4.3. L'évolution du système d'influence entre le niveau national et le niveau local : analyse macrologique des organisations en réseau de l'action publique.....	432
4.3.1. D'une vision holiste d'un Etat central et déconcentré : la primauté de l'influence du système sur les acteurs	433
4.3.2. ...à la vision interactionniste d'un Etat décentralisé : l'influence réciproque entre l'acteur et le système.....	434
CONCLUSION.....	441
CONCLUSION GENERALE	443
1. APPORTS SCIENTIFIQUES ET FORMULATION DE LA THESE SUR L'ACTION PUBLIQUE	445
2. UNE CONTRIBUTION A LA SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE	449
3. PROLONGEMENTS ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE	452
BIBLIOGRAPHIE	455
Ouvrages et articles	457
Réglementation et cadre législatif	473
GLOSSAIRE.....	477
ANNEXES	481
ANNEXE I. Tableau des caractéristiques sociales des acteurs interviewés	483

ANNEXE II. Grille d'entretien à destination des coordonnateurs des dispositifs.....	491
ANNEXE III. Grille d'entretien à destination des acteurs réticulaires.....	493
ANNEXE IV. Grille d'entretien à destination des élus locaux	495
ANNEXE V. Tableau partenarial : projet sur la santé mentale	497
ANNEXE VI. Organigramme de fonctionnement du P.R.E. de la Ville de L.....	499
ANNEXE VII. Schéma d'organisation du dispositif de la ville de V.	501
RESUME.....	503

INTRODUCTION GENERALE

Sujette à des évolutions notables et empreintes de formes diverses, l'étude des organisations permet de mesurer et de rendre compte des transformations sociétales dans leur ensemble. C'est dans cette perspective qu'Emmanuel Lazega encourage à explorer les versants de l'interdépendance des acteurs ainsi que la visée coordinatrice que suscitent les organisations. L'auteur affirme en effet que « la sociologie contemporaine doit s'intéresser de prime abord au fait que nous vivons dans une société organisationnelle. Par « société organisationnelle », il faut entendre une société qui exige une quantité inédite de coordination entre des membres hautement interdépendants¹ ». Dans la sphère du travail plus précisément, elles procurent un attrait grandissant dans la mesure où elles mettent en évidence de nouvelles modalités de conception et de mise en œuvre de l'activité. Particulièrement dans l'action publique, nous retrouvons les caractéristiques énoncées par l'ancrage de la concertation et de la coopération entre les acteurs qui investissent ce champ. A ce titre, si Fabrice Dhume souligne cette évolution, il ajoute également que le travail coopératif se traduit davantage comme une réalité qui s'impose à l'acteur plutôt que comme une volonté manifeste de sa part. C'est ainsi que cet auteur admet : « que le champ social et la société dans son ensemble connaissent une évolution importante depuis quelques dizaines d'années. (...) Il faut admettre que chacun se rend compte de la complexité des situations et de son incapacité individuelle à tout traiter² ». Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité a d'ailleurs reconnu les bienfaits de la décentralisation sur l'action publique dans le domaine de l'action sociale en soulignant que la mutualisation des ressources permet une réponse plus adaptée aux besoins de la société. En effet, « dans l'action sociale, depuis la décentralisation, et en raison de la montée de l'exclusion³, le partenariat a pris un essor tout particulier afin de se donner plus de moyens pour y faire face³ ». En cernant davantage l'ensemble des facteurs contribuant à

¹ Lazega. E., « Rationalité, discipline sociale et structure », in *Revue Française de sociologie* ; Gap, Ophrys, avril-juin 2003, 44-2, p.305.

² Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, éd. A.S.H., juin 2002, p.14.

³ Relevé sur le site internet du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « les mots du social, Partenariat », <http://www;social.gouv.fr/html/modedemploi.lesmots.htm>, consulté le 20 juin 2009

l'émergence de la coopération dans l'action publique, il s'agit de mesurer l'ampleur ainsi que le caractère plus ou moins imposé du travail coopératif dans l'action publique.

Outre l'incapacité de l'acteur à mener seul son action du fait de la complexité des situations qu'il rencontre, d'autres facteurs contribuent également à faire émerger les collaborations. Par exemple, les choix organisationnels opérés depuis ces dernières années mettent en évidence une volonté manifeste du législateur, notamment par la décentralisation ou la contractualisation, de favoriser la coopération des acteurs dans le champ de l'action publique. Mais si dans un premier temps les orientations prises étaient centrées sur l'encouragement et la promotion du « travail ensemble », les évolutions opérées font que la coopération des acteurs s'est avérée de plus en plus relever d'un caractère quasi obligatoire. Très rapidement, la formalisation du partenariat a forcé la coopération. En effet, on observe depuis les années 1980 la multiplication de dispositifs fondés sur une contractualisation et un cofinancement. (Ex : les contrats de ville, les Plans Locaux d'Insertion par l'Economique (P.L.I.E.)...). En outre, les programmes européens ont systématisé l'obligation de pluralisme financier. On est ainsi passé d'une articulation d'un niveau politique à une coopération imposée aux acteurs de terrain vivant des financements publics.

Ce besoin de coopération s'explique également par le transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Par les vagues successives de décentralisation, la collaboration des organisations à compétence publique s'est développée manifestement depuis le début des années 80. En multipliant notamment le nombre d'acteurs dans le domaine public, la décentralisation a ainsi concouru de façon massive au besoin de coordination des actions entreprises. C'est dans ce cadre que Fabrice Dhume poursuit sa réflexion en précisant que : « de manière rapide, on peut dire que la décentralisation a contribué à l'émergence de nouveaux besoins professionnels. Avec la multiplication des acteurs, la complexification des procédures, le travail coopératif est devenu quasi indispensable. Bien au-delà de son encouragement dans le cadre du processus de décentralisation, la construction de réponses interinstitutionnelles est devenue nécessité. Cela est à la fois perceptible du point de vue de la définition des orientations (« politiques programmatiques ») que du point de vue de la réalisation concrète, en particulier autour de l'insertion et de la politique de la ville⁴ ».

Dans le même temps, en diversifiant les institutions concernées par une même compétence, la décentralisation, au-delà de rendre la coopération incontournable, a renforcé le pouvoir, la légitimité et l'indépendance des acteurs en présence. Ainsi, dans le champ social par exemple, « il faut souligner combien ce processus administratif, visant à clarifier les fonctions en instaurant des

⁴ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, op.cit., p.41.

blocs de compétences, a renforcé le caractère éclaté de la gestion du social. Plus que jamais, l'intervention sociale relève d'institutions très diverses dont la légitimité et le pouvoir ont été accrus⁵ ». Par ailleurs, la décentralisation a également créé des zones d'interférences dans les compétences attribuées. En effet, « la logique territoriale qui structure la décentralisation a conduit à penser la cohérence entre des acteurs et des actions différents dans leurs contextes, leurs enjeux, leurs formes. (...). Bien que la décentralisation soit fondée sur le principe d'absence de tutelle d'une institution sur l'autre, la répartition des compétences n'exclut pas les zones d'interférence⁶ ». L'entremêlement des thématiques n'est d'ailleurs pas propre au secteur social puisque pour François Robbe, cette configuration est en lien direct avec la clause générale de compétence attribuée aux collectivités. En signifiant ainsi un manque de lisibilité, François Robbe conclut que « l'enchevêtrement des compétences est l'un des maux bien connus de la décentralisation « à la française ». Bien qu'il constitue un facteur de complexité de notre appareil administratif, il perdure pour des raisons juridiques : il est en effet la conséquence logique de la clause générale de compétence, elle-même dérivée du principe de libre administration des collectivités territoriales⁷ ». Par ces dispositions, la décentralisation n'a pas permis de clarifier les domaines d'action et a de ce fait potentiellement modifié les relations entretenues entre les acteurs de l'action publique. On s'interroge dès lors sur les effets produits en termes d'accentuation des relations d'interdépendances, d'éventuelles logiques d'intérêts et de stratégies issues d'une quête de légitimité rationnelle légale telle que le conçoit Max Weber. A l'extrême, agir sur un même champ d'action peut favoriser les logiques concurrentielles et se traduire comme contraire à l'ambition du législateur ; c'est à dire d'unir les moyens pour mieux répondre aux besoins. Dès lors, dans quelle mesure voit-on apparaître une « entreprisation » de l'action publique ? Au regard de ces considérations, comment se définit la forme organisationnelle de cette coopération. En outre, quels en sont les enjeux dans la mesure où ce type de système est constitué d'acteurs multiples, pourvus d'un pouvoir fort, dont les missions et les attributions ne permettent pas une clarification du domaine d'action de chacun ?

Le développement de la coordination et de la coopération dans le champ des politiques publiques s'apparente à une forme singulière d'organisation ; les organisations en réseau inter organisationnel. En effet, comme le souligne Mary Jo Hatch, « les organisations en réseau remplacent la plupart, sinon toutes, les communications verticales et les relations de contrôle par

⁵ Dhume. F., *Op.cit.*, p.40

⁶ *Ibid.*, p.41-42

⁷ Robbe. F., « Le rôle de l'Etat dans les relations entre les collectivités territoriales », p.194 in Sous la direction de Caudal. S. et Robbe. F., *Les relations entre collectivités territoriales*, éd. L'harmattan, septembre 2009, Paris.

des relations latérales. Les liens formels qui relient les unités d'une organisation les unes aux autres sont remplacés par un partenariat entre plusieurs organisations⁸ ». A ce titre, Emmanuel Lazega le définit plus précisément comme une « organisation en réseau inter organisationnel » en reprenant les études de Salancik et Pfeffer (1977). Il ajoute par cela que « ces approches structurales des relations entre organisation et environnement se distinguent en définissant l'environnement de l'organisation comme un ensemble d'autres organisations⁹ ». On retrouve aisément ces paramètres dans le domaine de l'action publique au regard de la multiplication des acteurs concernés par une même thématique. Mais en l'absence d'une instance reconnue officiellement pour orienter l'action globale entreprise, nous nous interrogeons sur la capacité des organisations publiques à coopérer de façon spontanée et opportune au nom du service public et de l'intérêt général.

Par ce questionnement lié à la particularité de ce type de système, nous problématisons la coopération dans l'action publique par cette dualité entre l'indépendance des organisations issue notamment de la décentralisation et l'interdépendance dont elles font l'objet du fait notamment de l'entremêlement des thématiques sur lesquelles elles sont investies. En effet, celles-ci sont identifiées comme interdépendantes car elles ne peuvent agir seules et sont contraintes de coopérer. Dans le même temps, elles sont indépendantes du fait des orientations et des actions qu'elles sont amenées à poursuivre dans les champs qui les concernent. Un rapport d'influence indirect est ainsi de mise compte tenu des relations entretenues entre les organisations œuvrant dans l'action publique.

Par ailleurs, si nous retrouvons par les apports d'Henry Mendras les caractéristiques de toute organisation comme « une institution ordonnée (...) qui coordonne l'activité de ses membres en vue de son objectif¹⁰ », nous interrogeons l'influence de l'appartenance organisationnelle de rattachement des acteurs au sein d'une organisation en réseau. Pierre Bréchon, en s'appuyant sur l'idée de Michel Crozier, nous conforte à questionner la notion d'appartenance lorsqu'il amorce les fondements de l'organisation en soulignant qu'elle « ne détermine pas toutes les conduites des individus. Elle est un lieu de marchandage et de compromis entre l'acteur et l'organisation. (...) Chacun cherche à défendre ses intérêts, à améliorer sa position, à accroître sa marge de liberté dans le système¹¹ ». Ainsi, dans quelle mesure l'appartenance organisationnelle se situe-t-elle comme le point d'ancrage des comportements et de la stratégie des acteurs ? L'interaction entre

⁸ Hatch. M.J., *Théorie des organisations ; de l'intérêt de perspectives multiples*, Liège, Boeck, janvier 2000, p.206.

⁹ Lazega. E., « Analyse réseaux sociologie des organisations », in *Revue Française de Sociologie*, Vandoeuvre, Inist diffusion, 1994, p.298-299.

¹⁰ Mendras H., *Eléments de sociologie*, Paris, Armand Colin, novembre 1989, p.240.

¹¹ Bréchon. P., *les grands courants de la sociologie*, Grenoble, P.U.G., novembre 2000, p.191.

l'organisation et l'acteur, dans une logique de négociation perpétuelle, est ainsi un élément constitutif du système et de l'analyse organisationnelle, car il est au cœur de la stratégie. Dans la problématique de Michel Crozier, le concept de stratégie est donc central puisque « si l'on admet que tout acteur dispose d'une rationalité limitée, c'est à dire réelle mais partielle, tout comportement, même irrationnel a priori, doit avoir un sens, doit entrer dans une stratégie, consciente ou inconsciente¹² ». Dans un contexte d'une action publique au pouvoir éclaté dont chacune des organisations ne peut se prévaloir sur une autre pour faire valoir une ligne directrice, on mesure la nécessité de comprendre les stratégies développées et les logiques entreprises par les acteurs de l'organisation en réseau dans le domaine. Pierre Bréchon, en reprenant « l'activité rationnelle en finalité » de Max Weber, développe quant à lui l'aspect stratégique de l'acteur face aux résistances des autres membres et de la conjoncture. Celle-ci « correspond à une démarche où les acteurs définissent leurs objectifs et les hiérarchisent. Et ils s'interrogent sur la meilleure manière de faire aboutir leurs objectifs prioritaires en fonction de la conjoncture et des résistances prévisibles des autres acteurs sociaux¹³ ». Ainsi, quels sont les objectifs que se fixent les acteurs des organisations en réseau de l'action publique ? Par ailleurs, comment les acteurs de l'action publique envisagent-ils la façon dont ils parviendront à les atteindre ?

Le pouvoir, en se situant comme la matière première pour développer la stratégie de l'acteur, se présente comme le moyen de poursuivre ses intérêts. Les propos tenus par Michel Crozier et Erhard Friedberg posent en effet le postulat que : « des acteurs sociaux ne peuvent atteindre leurs objectifs propres que grâce à l'exercice de relations de pouvoir; mais en même temps, ils ne peuvent disposer de pouvoir les uns sur les autres qu'à travers la poursuite d'objectifs collectifs dont les contraintes propres conditionnent très directement leurs négociations¹⁴ ». Toutefois, l'exercice du pouvoir de l'acteur se développe davantage au sein d'une organisation laissant des zones d'incertitude conséquentes. C'est dans cette perspective que Michel Crozier et Erhard Friedberg développent l'idée selon laquelle : « en définissant des secteurs où l'action est plus prévisible que dans d'autres, en mettant sur pied des procédés plus ou moins faciles à maîtriser, les structures et les règles gouvernant le fonctionnement officiel d'une organisation créent et circonscrivent des zones d'incertitude organisationnelles que les individus ou les groupes tenteront tout naturellement de contrôler pour utiliser dans la poursuite de leurs propres stratégies, et autour desquelles se créeront des relations de pouvoir¹⁵ ». Il s'agit dès lors dans ce contexte de

¹² Crozier. M., Friedberg. E., *L'acteur et le système*, Paris, Points, juin 1992, p.191.

¹³ Bréchon. P., *Op.cit.*, p.81.

¹⁴ Crozier. M., Friedberg. E., *op.cit.*, p.78

¹⁵ *Ibid.*, p.78-79.

cerner le degré des incertitudes du cadre formel et réglementaire de l'action publique car plus les zones incertaines seront développées au sein de l'organisation en réseau, plus les acteurs auront la possibilité de développer des relations de pouvoir. À ce titre, Henry Mintzberg stipule que « le pouvoir s'exerce également sur l'organisation ou à l'intérieur de celle-ci. Le pouvoir reflète une dépendance que l'organisation a - une brèche dans son propre pouvoir en tant que système - une incertitude selon le terme de Crozier, à laquelle l'organisation fait face. Ceci est particulièrement vrai à propos des trois fondements de pouvoir que sont le contrôle d'une ressource, d'un savoir-faire technique ou d'un ensemble de connaissances¹⁶ ». Dès lors, les jeux de pouvoir sont perceptibles à la fois au niveau des relations interpersonnelles mais également dans le rapport qu'entretiennent les acteurs avec l'organisation.

Cependant, ce n'est que par la volonté stratégique que l'acteur utilise son pouvoir dans les zones d'incertitude de l'organisation afin de parvenir à des intérêts propres. Ainsi, « une source d'incertitude n'existe et ne prend sa signification pour et dans les processus organisationnels qu'à travers son investissement par les acteurs qui s'en saisissent pour la poursuite de leurs stratégies¹⁷ ». C'est l'organisation, par les zones d'incertitudes qu'elle crée, qui permet aux acteurs en présence de faire valoir leur pouvoir, mais ce sont dans les finalités poursuivies que les acteurs utiliseront cette marge de manœuvre que l'organisation propose.

Pour Philippe Bernoux¹⁸, l'acteur utilise le pouvoir dont il dispose dans plusieurs cadres stratégiques. Tout d'abord, le pouvoir se présente comme une ressource de la contrainte qu'un acteur fait subir à un autre. C'est par « le pouvoir sur » que cette stratégie s'exerce puisque : « le but recherché par A est de parvenir à faire faire à B ce que lui, A, désire ».

La seconde ressource du pouvoir réside dans la légitimité qu'il fait valoir auprès d'un acteur. Le pouvoir peut être alors considéré comme légitime « lorsque ses actions apparaissent conformes aux principes que le groupe sur lequel il exerce accepte et reconnaît comme siens¹⁹ ». Philippe Bernoux précise davantage la relation de soumission de l'acteur dans sa reconnaissance de légitimité puisque « depuis Max Weber, [la légitimité est] traditionnellement définie comme la capacité pour le détenteur du pouvoir de faire admettre ses décisions. Elle se situe donc du côté du dominé comme une adhésion ou au moins un acquiescement²⁰ ». En d'autres termes, en utilisant le pouvoir comme capacité, l'acteur parvient à rendre légitime son positionnement, ses orientations,

¹⁶ Mintzberg. H., *Le pouvoir dans les organisations*, France, Organisations, septembre 2003, p.61.

¹⁷ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*, p.84.

¹⁸ Bernoux. P., *La sociologie des organisations*, Espagne, Seuil, octobre 1985, p.161-162.

¹⁹ Sous la direction de Akoun. A., Ansart. P., *Dictionnaire de Sociologie*, Tours, Seuil, octobre 1999, p.305.

²⁰ Bernoux. P., *La sociologie des organisations*, Espagne, Seuil, octobre 1985, p.161-162.

voire ses objectifs propres. Ainsi, dans quelle logique stratégique les acteurs utilisent-ils leur pouvoir dans l'organisation en réseau inter organisationnel de l'action publique?

L'adhésion et la logique stratégique de l'acteur interrogent notamment les limites de l'organisation en réseau quant à sa capacité à susciter la volonté coopérative chez les acteurs et à prioriser l'intérêt fixé par son cadre formel de référence. Mary Jo Hacht voit en effet une dépendance de l'organisation en réseau face aux acteurs en présence dans la mesure où celle-ci reste soumise à l'adhésion de ses membres. Il montre ainsi que « les avantages du réseau dépendent, pour la plupart, de la bonne volonté de ses membres à travailler ensemble, à innover, à résoudre des problèmes d'intérêt commun et à coordonner leurs activités. (...) Par ailleurs, les partenaires du réseau peuvent en réduire l'efficacité en poursuivant des intérêts propres : les cadres et les spécialistes techniques des organisations en réseau ne sont pas nécessairement enthousiastes à coopérer. Le plus grand défi relevé par la gestion des relations en réseau est probablement celui de développer et de maintenir une identité organisationnelle et une orientation, malgré la diversité géographique et les faibles liens entre les intérêts et les activités²¹ ». Ainsi, les intérêts propres de chacun peuvent être nuisibles à l'organisation en réseau dans la mesure où ils freinent la coopération entre les membres. Un des moyens permettant de favoriser la logique coopérative passerait par le développement d'une culture commune. La culture organisationnelle serait donc incontournable dans ce type de système puisqu'elle favoriserait l'optimisation de l'action.

La culture aurait comme attribut de pérenniser l'existence de l'organisation face à des acteurs dont les intérêts divergent. En effet, « une organisation est toujours une construction sociale qui n'existe et ne perdure que dans la mesure où elle peut s'appuyer sur des mécanismes permettant d'intégrer les stratégies divergentes de ses membres²² ». Ainsi, « sous son aspect « micro », on assimilera la culture au système de règles régissant les relations dans des groupes²³ ». La culture serait prise alors au sens que Michel Crozier et Erhard Friedberg donnent, c'est-à-dire un « ensemble de régulations des relations ». Mais la culture organisationnelle dépasse le cadre formel puisqu'elle s'attache également aux représentations et aux modes de pensée des acteurs. L'auteur américain Edgar Schein précise à ce titre que la culture « sert au groupe à résoudre ses problèmes d'adaptation à l'environnement et d'intégration interne et qu'elle est enseignée aux

²¹ Hatch. M.J., *Op .cit.*, p.208.

²² Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, France, Seuil, avril 1993, p.281.

²³ Amblard. H., Bernoux. P., Herreros. G., Livian. Y.F., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Dijon, Seuil, avril 1996, p.53.

nouveaux membres comme la manière correcte de penser et d'agir face à ses problèmes ». Cette définition envisage donc « la culture comme un construit²⁴ » par les interactions qu'elle prévoit.

Erhard Friedberg pose également la capacité à acquérir une culture organisationnelle comme le moyen d'optimiser les objectifs d'une organisation dans la réalisation de l'action proprement dite. Pour cet auteur, « un groupe qui, dans les conditions de l'action, c'est-à-dire dans les contraintes matérielles et relationnelles de sa situation, a appris à gérer et en quelque sorte à domestiquer, au lieu de les étouffer, les conflits, les tensions, les marchandages et les rapports de pouvoir et de concurrence inséparables de son existence et de son action en tant que groupe, a, de ce fait acquis une capacité culturelle proprement collective. Celle-ci lui permettra d'agir mieux et plus efficacement que d'autres groupes qui, pour des raisons diverses, n'ont pas acquis cette capacité. Il n'en va pas autrement des organisations²⁵ ». En d'autres termes, reconnaître les rapports de pouvoir, d'objectifs propres, de stratégie, de conflits et la gestion de ces phénomènes par les acteurs de l'organisation, seraient un facteur d'efficacité et de survie.

Ainsi, le fait qu'une organisation soit parvenue à instaurer une culture dans son fonctionnement, dans les relations entre ses membres, est favorable à l'atteinte de ses objectifs. L'acquisition d'une culture organisationnelle spécifique au réseau est donc l'élément incontournable à la construction d'un partenariat efficace. Cependant, dans quelle mesure une organisation en réseau inter organisationnel dans le champ des politiques publiques parvient-elle à développer une culture organisationnelle suffisante pour contenir les divergences d'acteurs provenant d'organisations aux idéologies et aux principes relativement marqués telles que l'Education Nationale, la C.A.F. ou le Conseil Général ?

François Fulconis²⁶, en identifiant quatre problèmes majeurs à la question du management des structures en réseau, amorce notamment cette difficulté par le biais du croisement des finalités organisationnelles des acteurs. Il interroge ainsi la capacité du système à maintenir une cohérence, et ce, à divers niveaux. Selon l'auteur quatre cohérences sont à interroger eu égard aux finalités organisationnelles de l'organisation de rattachement et de l'organisation en réseau. En son sein, l'organisation en réseau trouverait tout d'abord un premier enjeu dans la définition de ses orientations et dans sa structuration. C'est ce que François Fulconis identifie à travers « la cohérence structurelle, qui questionne l'hétérogénéité de la constitution de telles structures (choix des activités, configurations retenues, position sur la chaîne de valeur, degré de réticulation de la

²⁴ *Ibid.*, p.53.

²⁵ Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, *op.cit.*, p.81.

²⁶ Fulconis. F., « Management des « structures en réseau » : modèle d'analyse et pistes concrètes d'action », Actes du Colloque « Réseau », Université Paris XI, PESOR, 26-27 septembre 2002.

chaîne de valeur, type d'architecture de la structure en réseau, modalités de choix d'un partenaire). Ensuite, sur un plan environnemental, les interrogations portent davantage sur les acteurs associés à cette entreprise. C'est ainsi que « la cohérence externe, (...) questionne le partenariat (coordination des activités entre les entreprises partenaires, types d'accords entre partenaires, durée et fréquence de renouvellement de l'accord)». En son sein, les organisations en réseau seraient également au prisme de la « cohérence interne, qui questionne l'autonomie (articulation de l'indépendance et de l'interdépendance des entreprises partenaires, types, degré et modes d'expression de l'autonomie de décision)». Enfin sur un plan culturel, François Fulconis invite à porter une attention particulière à « la cohérence des systèmes de valeurs, qui questionne la cohésion (recherche de mutualité : maintien des entreprises partenaires autour d'un projet productif commun, degrés d'élaboration du système commun de valeurs, nature du pouvoir décisionnel, mode d'articulation des logiques d'action des partenaires...)»²⁷ ».

L'acteur réticulaire, en appartenant simultanément à une organisation de rattachement et à une organisation en réseau inter organisationnel, se situe donc dans une double appartenance organisationnelle au cœur des enjeux d'une action publique renouvelée. En effet, empreint de finalités, d'objectifs et de modalités opératoires singuliers, l'acteur de l'action publique est plongé dans deux univers organisationnels potentiellement en confrontation ou tout du moins différenciés. Face aux réalités spécifiques de formalisation et de structuration, de la situation des acteurs à la fois autonomes et dépendants et de la culture portée par chacun d'entre eux, l'ambition de cette recherche a pour objet, au regard des questionnements que soulève cette dichotomie organisationnelle, de caractériser les effets de la double appartenance organisationnelle de l'acteur au sein de l'action publique tant dans la capacité de l'organisation en réseau inter organisationnel à faire converger des acteurs aux origines multiples, que dans les logiques comportementales et stratégiques que soulève la configuration coopérative de l'action publique.

La problématique identifiée ne relève toutefois pas de l'unique apport de travaux scientifiques réalisés jusqu'alors concernant les organisations en réseau de l'action publique. En effet, l'origine de cette thèse est également issue de l'observation réalisée dans le cadre des fonctions d'assistant de service social que j'ai exercées au sein d'un Conseil Général durant une dizaine d'années. Cette expérience explique en effet l'intérêt porté sur l'évolution de la gestion de l'action publique et des enjeux qui en découlent. En effet, l'exercice de cette activité m'a tout d'abord fait prendre conscience de la nécessité de la coopération tant par le caractère imposé

²⁷ Ferrary. M., Pesqueux. Y, *L'organisation en réseau, mythes et réalités*, Vendôme, P.U.F., mai 2004, p.41-42

qu'elle recouvre que par l'incapacité à traiter sans le recours de partenaires les situations rencontrées. Les thématiques du logement, de la protection de l'enfance, de la prévention de la délinquance par exemple étaient au cœur des missions institutionnelles qui m'étaient confiées. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'un partenariat m'ont conduit à interroger et remettre en question dans un premier temps ma pratique professionnelle. Ces interrogations ont très rapidement été complétées par les multiples observations que j'ai pu réaliser durant ces années ainsi que par les nombreux échanges avec des professionnels provenant d'institutions et de qualifications diverses. Ma situation spécifique d'immersion sur le terrain en tant que professionnel m'a permis d'observer les comportements des acteurs en situation de coopération formalisée par un dispositif. C'est ainsi que j'ai pu participer à des réunions dans le cadre d'un projet de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, d'un Comité Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, ainsi qu'un réseau santé sur mon territoire d'intervention. Par ailleurs, j'ai pu mesurer à quel point la problématique liée à la coopération des acteurs de l'action publique dépassait le champ de l'action sociale proprement dite notamment du fait de mes premières lectures portant sur les politiques publiques relevant davantage de la politique urbaine. J'ai par ailleurs pris conscience de l'amplitude du phénomène sur l'ensemble des champs par le biais des considérations générales portées par l'Etat dans sa réglementation. Ainsi, plus qu'un phénomène propre à un domaine de l'action publique, la problématique de la coopération s'est révélée sur l'ensemble des pans qu'elle recouvre.

Si les premiers constats ont mis en évidence une réticence et une difficulté au travail coopératif, il a fallu comprendre l'origine et les fondements du comportement des acteurs et mesurer les effets produits pour parvenir à une compréhension du phénomène. Les apports de cette immersion, par les contributions qu'elles ont permises dans la conception notamment des outils²⁸, sont indéniables. Ainsi, désireux de cerner les rouages de l'action publique contemporaine, il m'est apparu comme une évidence d'entreprendre un parcours universitaire qui me permettrait à la fois d'atteindre cet objectif en m'appuyant sur la connaissance scientifique ainsi qu'en poursuivant des investigations empiriques à ce sujet. Comme pour Michel Foudriat, au regard de l'ambition affichée, mes choix méthodologiques se construiront selon « l'objectif d'une étude d'une organisation selon la perspective stratégique et systémique », c'est-à-dire « de parvenir à une compréhension des comportements observés en découvrant quelles relations de pouvoir se sont tissés entre les différents acteurs de l'organisation. Réussir à faire une analyse en termes stratégique et systémique, c'est d'abord réussir à recueillir des données avec d'autres, de raisonner

²⁸ Je pense ici aux grilles d'entretiens réalisées pour les échantillons choisis

pour élaborer des hypothèses sur les relations de pouvoir, sur les enjeux des acteurs et sur leurs stratégies. L'observation des comportements et des interactions constitue donc un préalable²⁹ ». Spécifiquement concernant notre objet, si l'observation des comportements des acteurs tend à comprendre les relations de pouvoir existantes, l'analyse stratégique a pour ambition de cerner dans quelle mesure l'acteur développe sa stratégie sur les fondements de sa double appartenance et notamment sur celle de son organisation de rattachement. Nous nous détachons donc dans une certaine mesure des préconisations d'Erhard Friedberg et de Michel Crozier, car si la relation de pouvoir est un pan de l'analyse qui mérite d'être explorée, elle ne constitue à elle seule que la résultante et le moyen de parvenir à des objectifs fixés. Ainsi, si cette dimension doit être considérée, elle ne recouvre pas à elle seule l'ensemble des enjeux de l'action publique renouvelée. Ainsi, dans la poursuite de Gilles Pinson³⁰ lorsque ce dernier identifie « trois ressorts » concernant « les dynamiques de recomposition d'une capacité collective qu'enclenchent le processus de projet dans les villes », nous émettons plus largement que pour l'ensemble des organisations en réseau inter organisationnel, « la construction d'identités et d'intérêts communs ; la démultiplication des interactions sociales dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre de projets – interactions qui permettent de sécréter des normes d'actions et de comportements communes- ; et enfin, l'affirmation d'un leadership politique de nature particulière » sont au centre des questionnements que soulève l'ensemble des thématiques de l'action publique. Face à ces enjeux, l'appartenance organisationnelle se présente au cœur de la problématique de l'action publique contemporaine dans la mesure où nous émettons l'hypothèse que celle-ci explique les « trois ressorts » présentés par Gilles Pinson. C'est dans ce cadre que l'ambition des travaux exposés a pour objet la mise en lumière de l'influence de l'appartenance organisationnelle dans la coopération. Faire le choix de cette entrée pour analyser l'action publique paraît d'ailleurs pertinent pour Martina Avanza et Gilles Laferté. En effet, si ces derniers voient dans l'utilisation du concept d'appartenance « un regain d'usage dans la sphère publique, ce qui peut le condamner dans un avenir proche à un essoufflement prématuré, » ils admettent dans le même temps que « quoi qu'il advienne, il garde jusqu'à présent une véritable unité scientifique dans des mondes pourtant divers, renvoyant toujours à l'individu socialisé, dans la durée, à des groupes et des territoires (Coninck 2001 ; Narciso 1999), ce qui (...) permet de croire en ses qualités heuristiques pour quelque temps

²⁹ Foudriat. M, *Sociologie des organisations*, Paris, février 2007, p.168.

³⁰ Pinson. G., « Projets de ville et gouvernance urbaine » in *Revue française de science politique*, Presses de sciences po, 2006/4, vol. 56, p.619 – 651

encore³¹ ». Dès lors, nous traduisons l'influence que soulève la configuration de la coopération des acteurs de l'action publique au regard de la double appartenance organisationnelle à travers diverses questions qui émergent et conduiront nos investigations. Ainsi :

-Dans quelle mesure l'hétérogénéité des finalités organisationnelles de rattachement permettent-elles la coopération et la poursuite d'objectifs communs au sein d'un réseau inter organisationnel?

-En quoi les stratégies développées par les acteurs au sein d'un réseau inter organisationnel tendent à atteindre les intérêts de leurs organisations de rattachement ou les intérêts de l'organisation en réseau?

-Dans quelles logiques utilisent-ils leur pouvoir, leur capacité ou leurs ressources ?

-Dans ce contexte, dans quelle mesure l'organisation en réseau parvient-elle à instaurer une culture en son sein et à tendre vers des objectifs poursuivis par l'ensemble des membres ?

A l'issue de ce questionnement, nous sommes en mesure de mettre en évidence la question principale suivante qui s'articule autour de la problématique de l'analyse stratégique des organisations : *Quels sont les effets produits par la double appartenance des acteurs dans une organisation en réseau inter organisationnel de l'action publique ?*

Compte tenu des premiers résultats obtenus et de l'observation réalisée jusqu'alors, nous formulons l'hypothèse principale selon laquelle *la double appartenance organisationnelle des acteurs est un frein à la coopération dans la mesure où l'influence de l'organisation de rattachement prédomine sur les comportements de l'acteur. La poursuite des finalités propres rend difficilement conciliable l'action menée vers un objectif commun. La logique concurrentielle qui en découle s'apparente dès lors à une « entreprisation » de l'action publique dans la mesure où l'atteinte des objectifs spécifiques à l'organisation de rattachement nuit à la poursuite de l'intérêt général et du service rendu au public.*

Plus largement, les acteurs qui sont rattachés à une institution particulière sont contraints au sein de logiques qui prévalent dans leur institution puisque chacune de ces institutions produit des référentiels d'action, de suivi et d'évaluation. Les acteurs intériorisent progressivement les schèmes de comportement requis qui sont ensuite « producteurs d'action » au sens de Pierre Bourdieu. Ce « sens pratique » n'est ni réfléchi ni calculé, mais il fournit des schèmes de perception conformes aux logiques de l'institution. Il conduira les acteurs à se rattacher à une

³¹ Avanza. M., Laferte. G., « Dépasser la « construction des identités » ? Identification, image sociale, appartenance », *Genèses*, 2005/4 n° 61, p. 134-152.

institution de manière intéressée et corporatiste plutôt qu'à s'ouvrir de manière désintéressée vers des collaborations ou des partenariats qui lui « rapportent » peu.

C'est ainsi que le concept « d'entreprisation » signifie que chaque institution, telle une entreprise, se développe en fonction de critères de performance valorisant sa propre logique et qui obéissent à des critères spécifiques (rationalisation par réduction des coûts et des moyens ou logique du résultat par exemple). Les formes de rationalisation se réfèrent à des critères d'efficacité qui sont mesurés à l'aide d'indicateurs propres à chaque institution. Dès lors que ces critères d'évaluation ne valorisent pas la « coopération » ou la dynamique du « partenariat » entre institutions, les acteurs n'auront pas intérêt à jouer le jeu de la coopération ou du partenariat. Les acteurs se comportent comme les rapports institutionnels où ils sont pris, et les environnements institutionnels où ils sont plongés, les y déterminent. Ce sont ces environnements institutionnels, avec leurs critères d'évaluation, leurs grammaires et leurs contraintes propres qui configurent les intérêts professionnels à tenir telle conduite plutôt que telle autre.

Le sens de « l'intérêt général » spécifique au service public et aux institutions qui le servent n'est pas le propre des acteurs en tant que tels. Car ces acteurs ne sont pas « autodéterminés » et n'exercent donc pas un choix libre de toute contrainte institutionnelle. Le sens de l'intérêt général est l'effet social d'un certain agencement des structures et des institutions telles qu'elles configurent des intérêts professionnels à agir pour un intérêt supérieur aux intérêts de chaque institution.

Le décalage que l'on pourra observer entre les discours d'affichage des pouvoirs publics concernant le travail nécessaire de « partenariat » ou de coopération institutionnelle d'un côté et la réalité quotidienne régit par des logiques plus étroitement « corporatistes » de l'autre s'explique par la *force de rappel* que chaque institution exerce sur la conduite des acteurs. De même qu'il n'y a de moralité qu'à concurrence des intérêts à la moralité comme l'avait souligné Emmanuel Kant, il n'y a de sens à la coopération et au partenariat qu'à concurrence des intérêts réels (idéels et matériels) qui poussent à collaborer ou à s'engager avec des partenaires.

Dans ces conditions, les acteurs dont la participation ne relève pas d'un caractère obligatoire, basent leurs stratégies sur le rapport entre le degré d'intérêt et le degré de participation. Ils visent de ce fait la poursuite des finalités de leurs organisations de rattachement et développent leurs pouvoirs dans cet objectif. Face à cette logique poursuivie, le système ne parvient pas à instaurer une culture et concède de larges zones d'incertitudes nécessaires à sa survie. Par culture

organisationnelle³², il faut entendre les normes et les valeurs qui conduisent les comportements individuelles mais également les formes langagières. Enfin, face à des acteurs liés par une même thématique, dont les compétences de chacun trouvent des zones d'interférence, ces derniers sont en quête de légitimité qui les situe progressivement dans une logique concurrentielle. L'action publique ne parvient dès lors pas à une coproduction des acteurs qui reste sur une juxtaposition de leurs actions respectives. Il n'existe donc pas de réelle coproduction au sein d'une organisation en réseau qui tente davantage de coordonner et d'articuler l'existant plutôt que de faire naître des productions nouvelles ou de faire évoluer les pratiques institutionnelles en présence. Ainsi, outre l'analyse des systèmes inter organisationnels, la recherche mettra en lumière les enjeux macrosociologiques des politiques publiques étudiées en interrogeant la poursuite de l'intérêt général et la question du rapport démocratique. Pour parvenir à confronter notre hypothèse, il a tout d'abord été nécessaire de s'interroger sur les champs d'investigation et les approches que recouvre l'action publique.

1. Champs d'investigation et approches de l'action publique

La sociologie de l'action collective, la sociologie politique, la sociologie de l'action publique, la sociologie des organisations sont autant de pans d'une discipline auxquels les travaux proposés peuvent s'inspirer méthodologiquement. Si des clivages existent dans le champ scientifique, la recherche n'a pas pour ambition d'adopter une posture radicale et spécifique en s'appuyant uniquement sur l'une ou l'autre des orientations que prescrivent les spécialisations du champ disciplinaire. Par ailleurs, en décelant des liens entre des phénomènes politiques et des faits sociologiques, la méthodologie retenue emprunte les apports de courants et de disciplines divers qui donnent pour chacun d'entre eux des préconisations en rapport avec l'enjeu de la problématique étudiée. Ainsi, si Christine Musselin³³ met en garde une démarche qui tenterait de « combiner ou de multiplier les approches afin de combler les lacunes de l'une par les apports de l'autre », c'est parce qu'elle voit, et ce notamment entre la combinaison d'une conception de science politique et d'une conception sociologique, « les risques d'obtenir des résultats tronqués, des explications parcellaires ». Pour cela, elle fonde son argumentaire en distinguant des approches différenciées quant à la qualification de l'objet, l'identification des phénomènes ainsi que le niveau

³² Ces points seront abordés durant le chapitre 5.

³³ Musselin. C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet », in *Revue Française de science politique*, vol.55, n°1, février 2005, p.53.

d'analyse pour chacune de ces disciplines. Pour notre part, nous exposerons que les disciplines sont en mesure de s'adapter à leur objet et au niveau de l'analyse. Nous ne partageons pas cette posture et nous montrerons par exemple la sociologie des organisations ne s'intéresse qu'à décrire et à analyser des faits sur un niveau micrologique. Il s'agit dès lors de formuler les orientations méthodologiques choisies pour mener à bien ces travaux sur chacun de ces aspects. Dès lors, la sociologie des organisations ainsi que la sociologie de l'action publique sont des points d'appui pour la réalisation de cette recherche. Ainsi, comme l'analyse Pierre Muller³⁴, ces champs de la discipline permettent d'ouvrir « la boîte noire de l'Etat en s'interrogeant non plus sur ses déterminants mais aussi sur son fonctionnement ». Il s'agit dans cette perspective de porter l'observation non plus uniquement par le haut mais aussi par le bas. De façon générale, si la dominante méthodologique et théorique trouve donc sa source dans la sociologie des organisations, c'est à travers la construction d'une méthodologie singulière qui dépasse parfois les clivages disciplinaires en s'appuyant notamment sur des travaux de sciences politiques que nous aspirons à nos objectifs de recherche. Dès lors, nous mesurons l'ampleur des propos tenus par Nicolas Curien pour qui « il est fondamental de disposer d'un appareil conceptuel adapté, permettant de mieux cerner la notion de réseau et de comprendre son influence sur le système économique et social. Dans cette démarche, la modestie impose aux chercheurs de ne pas prétendre construire d'emblée une « théorie unitaire » des réseaux, mais plutôt d'engager, dans différents secteurs, et en empruntant les outils de diverses disciplines, des travaux tout d'abord spécifiques dont la confrontation progressive permettra d'élaborer des concepts de portée générale. Dans ce patient travail de convergence, il est indispensable que l'économiste collabore avec l'ingénieur, le juriste, le sociologue, l'aménageur, comme avec tous ceux qui, ensemble, feront progresser la connaissance sur les réseaux³⁵ ».

L'étude des réseaux nécessite à notre sens un processus de recherche spécifique ainsi qu'une approche interdisciplinaire. S'attacher à ce type de système en diversifiant les thématiques auxquelles il se rattache est nécessaire. En effet, cela permet de mesurer que la thématique de la politique publique n'interfère pas sur le fonctionnement d'une organisation en réseau. Par ailleurs, l'interdisciplinarité est un gage de qualité qui conduira nos travaux. En effet, au-delà des apports sociologiques, l'analyse des organisations de l'action publique nécessite par exemple de s'appuyer sur la science politique, qui, par exemple, donne un éclairage sur la qualification de l'objet. Dès

³⁴ Muller. P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue Française de Science Politique*, 50^{ème} année, n°2, 2000, p.192.

³⁵ Curien. N., « Coordination et réseaux : de l'interconnexion à l'intermédiation », p.150-151 in Michel Callon, Patrick Cohendet, Nicolas Curien, *Réseau et coordination*, éd. Economica, 1999, Paris.

lors, si nous sommes parvenus ainsi à convenir de la nécessité de considérer l'ensemble des dimensions que l'action publique recouvre, cela n'a pu se réaliser que par une identification issue d'une approche interdisciplinaire.

2. Identification de l'objet : de l'étude de la politique publique à l'étude de l'action publique

En s'appuyant sur les exemples d'Henri Bergeron³⁶ dans son analyse de « l'Etat et la toxicomanie » ainsi que sur les travaux de Philippe Urfalino³⁷ sur « les politiques culturelles des villes », Christine Musselin perçoit de façon générale les travaux sociologiques comme centrés « sur l'action plutôt que sur la décision ³⁸» (...) « en privilégiant généralement une entrée par l'organisation plutôt que par la réforme³⁹ ». A contrario, en reprenant la définition donnée par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, Christine Musselin perçoit une approche de la politique publique s'attachant davantage « à un contenu, un programme, une orientation normative, un facteur de coercition et un ressort social⁴⁰ ». En effet, Jean-Claude Thoenig considère que « la politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales⁴¹ ». Christine Musselin nuance toutefois cette posture en ajoutant que « si l'objet de recherche qui intéresse le sociologue est ainsi plus souvent le secteur que celui des programmes ou des mesures qui travaillent à le modifier, il peut cependant s'appuyer sur la compréhension de la structuration et des arrangements particuliers d'un secteur pour analyser la réception, les effets, le succès ou les échecs des actions, programmes ou mesures visant à le transformer⁴² ». Pour notre part, un intérêt majeur est perceptible à la fois pour l'une et l'autre des approches décrites. La combinaison se présente en effet comme incontournable dans la problématique de la double appartenance organisationnelle des acteurs car celle-ci interroge à la fois le contenu et les orientations normées des politiques publiques déclinées nationalement tout en investiguant l'action menée opérationnellement sur les territoires. En effet, comme le souligne Patrice Duran, l'essence même de la sociologie de l'action publique ne se cantonne pas à l'étude opérationnelle mais également à la dimension plurielle qu'elle représente, c'est-à-dire à des

³⁶ Bergeron. H., *L'Etat et la toxicomanie. Histoire d'une singularité française*, Paris, P.U.F., 1999

³⁷ Urfalino. P., « L'allocation de ressources sans critères de choix : la mise en œuvre des politiques culturelles municipales », thèse de troisième cycle de sociologie, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 1984.

³⁸ Musselin. C., *op.cit.*, p.56.

³⁹ *Ibid.*, p.55.

⁴⁰ Mény. Y., Thoenig. J.C., *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1989, Thémis, p.131.132.

⁴¹ Thoenig. J-C., *L'analyse des politiques publiques*, in Grawitz. M., Leca. J., *Traité de science politique*, Paris, Presse Universitaire de France, juin 1985, p.5.

⁴² Musselin. C., *op.cit.*, p.55.

orientations politiques déclinant des objectifs et des modalités organisationnelles de mise en pratique pour y parvenir. Il ajoute pour cela qu'« affirmer l'analyse des politiques publiques comme sociologie de l'action publique conduit à manifester une orientation de recherche qui, au-delà d'un ancrage plus général dans la sociologie de l'action collective, vise à bien marquer les deux dimensions de l'action publique qui doivent la guider, à savoir que toute action est liée à des intentions en même temps que soumise à des conditions d'exercice⁴³ ». Ainsi, l'analyse sociologique ne se résume pas à l'étude de l'action sans prendre en considération les intentions qui la précèdent. Il est ainsi regrettable que Christine Musselin n'ait pas considéré que la sociologie de l'action publique porte à la fois sur les deux dimensions sur lesquelles pourtant elle oppose l'analyse des politologues et des sociologues. Outre la qualification de la démarche dans un champ de recherche qui nous oppose significativement à cet auteur, nous partageons toutefois une partie de son positionnement sur un point. En effet, si nous nous situons dans une démarche purement sociologique dans la qualification de l'objet au regard des apports de Christine Musselin⁴⁴, c'est parce que nous considérons que l'expression d'action publique ne se réduit pas aux politiques publiques. Ainsi, « l'action publique englobe les politiques publiques et l'exercice du pouvoir politique ne se donne pas à voir seulement à travers les réformes, mais aussi dans l'action « en train de se faire » ». De ce fait, l'analyse de la politique publique et/ou de l'action publique n'a de sens que si le chercheur, et ce quelle que soit son orientation scientifique, ne prend en considération le caractère indissociable de ces notions. Car, la politique publique n'a de sens que dans les actions à travers lesquelles elle s'applique. Dans le même temps, l'action publique ne peut se cantonner à sa stricte opérationnalité sans mesurer les intentions qui la précèdent. C'est, à notre sens, de la conjonction des deux dimensions que la qualité de l'analyse dépend. Au-delà de la singularité des sciences politiques et de la sociologie quant à la qualification et à l'approche envisagées, Christine Musselin soulève également une dichotomie concernant le niveau d'analyse auquel se réfère chacune de ces disciplines. Cet aspect sert de point d'ancrage à la dimension à laquelle notre recherche tend à investiguer les réseaux d'action publique.

⁴³ Duran. P., *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*, « Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques » in *Revue Française de science politique*, 46^{ème} année, n°1, 1996, p.112.

⁴⁴ Musselin. C., *op.cit.*, p.55.

3. Les niveaux d'analyse de l'action publique : de la dimension « macrologique » à la dimension « micrologique »

Un point essentiel des travaux concernant les réseaux d'action publique se situe dans le niveau d'analyse auquel ils se réfèrent. Avant de qualifier celui dont cette recherche fait l'objet, il convient au préalable de décliner chacun des niveaux de référence. Par niveau d'analyse, Christine Musselin⁴⁵ fait référence à deux aspects. Tout d'abord, elle l'associe au niveau statutaire et aux fonctions des personnes interviewées. Elle oppose pour cela les « élites » de l'échelle macro aux « petits fonctionnaires » de l'échelle micro. Par ailleurs, elle perçoit également la référence à la portée de l'enquête et de ses résultats. Tout en nuanciant le regard porté sur les études sociologiques et politiques par la généralisation que l'auteur réalise, Christine Musselin perçoit une sociologie de l'action organisée davantage dans une dimension micrologique voire mésologique alors que les analystes des politiques publiques se penchent davantage sur l'aspect macrologique. Ainsi, les réseaux d'action publique ont fait l'objet d'un grand nombre d'analyses différenciées quant à la dimension à laquelle elles se rattachent (Rhodes. R.A.W., Marsh. D.1995⁴⁶). Du niveau micrologique au niveau macrologique, elles se sont successivement attachées à porter des contributions sur les fonctionnements des réseaux de l'action publique en portant pour chacune des apports spécifiques d'analyse. C'est ainsi, que le niveau « micro » s'est principalement préoccupé d'analyser les relations interpersonnelles entre les acteurs. Sous l'angle mésologique, il s'agit davantage d'identifier les relations entre les groupes d'intérêts et le gouvernement. C'est dans ce cadre par exemple que R. Edward Freeman porte une analyse sur les « gouvernements de niveau intermédiaire » en montrant que « l'étude de la décision politique devait être désagrégée en sous-systèmes au sein desquels les bureaucrates, les parlementaires et les groupes d'intérêts interagissent⁴⁷ ». Quant au niveau macrologique, il s'intéresse davantage à des modèles de relation entre l'Etat et la société civile. Concernant notre objet, nous ne pouvons pas réduire notre analyse à un modèle caractéristique des travaux proposés dans la mesure où il s'agit ici de cerner les choix organisationnels de l'Etat, d'en mesurer les conséquences sur les modalités et les orientations des politiques publiques et, d'en dégager les effets opérationnels tant sur les relations interpersonnelles entre les acteurs que sur les conséquences sociétales. Nous dépassons dès lors ce cloisonnement d'échelle et mesurons la nécessité d'investir l'intégralité des dimensions que peut recouvrir

⁴⁵ *Ibid.*, p.58.

⁴⁶ Rhodes. R.A.W., Marsh. D., *Les réseaux de l'action publique en Grande Bretagne*, trad. Delpérié. I dans Le Galès. P., Thatcher. M., *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, octobre 2008, p.37.

⁴⁷ *Ibid.*, p.37.

l'analyse de l'action publique. Ce qui paraît réducteur, serait en effet d'envisager l'un ou l'autre de ces éléments, et ce d'autant plus, que l'analyse proposée tente de rendre compte des effets de l'appartenance organisationnelle sous ses niveaux micrologique, mésologique et macrologique. Nous estimons qu'il est désormais difficile de concevoir l'analyse de l'action publique sans considérer les différents niveaux d'analyse dans la mesure où le pouvoir décisionnel et l'opérationnalité sont éclatés. Notre analyse partagée par John Kingdon⁴⁸ mesure dans ce sens la nécessité de considérer l'ensemble des dimensions de l'action publique au regard de la participation d'acteurs multiples à la décision. C'est ainsi que cet auteur analyse le changement de politique sous la forme de séquences (streams) qui considèrent différents univers dans le processus de définition de l'action publique. Il montre en effet qu'au-delà des représentants politiques au sens strict du terme, les acteurs ayant en charge la conceptualisation et la mise en œuvre des programmes et des dispositifs interfèrent dans la déclinaison de l'action publique. Dès lors, nous transposons aisément cette analyse au regard de la particularité du système réticulaire étudié puisque celui-ci ne trouve pas de cloisonnement décisionnel. Par exemple, si le gouvernement impulse des directives, les représentants territoriaux de l'Etat les agencent aux particularités locales. Dans ce contexte, les instances décisionnelles et orientationnelles de l'action menée sont diffuses. Notre propos met en ainsi en évidence que la prise de décision revient à des échelles multiples, c'est-à-dire du niveau national au niveau local. Si Patrice Duran et Jean Claude Thoenig voient ainsi « une fragmentation du pouvoir politique ⁴⁹ » en analysant les rapports entretenus entre les représentants de l'Etat central et les élus des collectivités territoriales, nous identifions pour notre part que la décision revient à des groupes d'acteurs variés. En effet, les élus comme les techniciens participent à l'orientation de l'action publique menée sur les territoires du fait de la méthodologie de projet retenue comme principe à toute mise en œuvre de l'action publique. C'est pourquoi, l'analyse de la prise de décision ne peut se réaliser sur une échelle singulière. C'est dans ce cadre que Terry N. Clark (1968) postule que l'analyse de la gouvernance et de la décision passe inévitablement par une approche à la fois de la distribution horizontale des ressources entre groupes de la ville, mais aussi de la distribution verticale des ressources provenant de l'Etat fédéral. Transposant cette double approche des ressources à notre objet, l'exposé des résultats traduira cette influence entre l'Etat et les territoires mais également celle entretenue entre les

⁴⁸ Kingdon. J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, éd. Broché, 2nde édition, septembre 2002. 1984

⁴⁹ Duran. P., Thoenig. J-C., « L'État et la gestion publique territoriale », in *Revue française de science politique*, 46^e année, n°4, 1996. pp. 580-623.

forces organisationnelles en présence sur les territoires eux-mêmes. Face aux évolutions significatives de l'organisation de l'action publique, il convient dès lors de mesurer les conséquences en terme d'influence entre les acteurs et le système.

Ainsi, quelles sont les intentions de la politique publique ? Comment les appréhender ? Ce premier niveau d'enjeu interroge les textes légaux qui fournissent la base des orientations souhaitées par le législateur ainsi que la philosophie politique qu'elle sous-tend. Dans le même temps, elle reste soumise à l'appropriation qui en est faite par les représentants locaux, qu'ils soient élus ou techniciens. De ce fait, dans la mesure où la démarche empirique n'offre que l'opportunité d'obtenir l'appropriation des interviewés emprunte d'interprétations, le défaut d'objectivité lié à leurs propres représentations amène à combiner l'étude des données formelles concernant les textes officiels des dispositifs publics étudiés et la lecture qu'en font les acteurs. C'est par ce biais qu'il est apparu le plus pertinent de cerner les intentions d'une politique publique d'un Etat moderne qualifié d'« animateur » (J. Donzelot, 1994) et de les confronter à l'appropriation et à la mise en œuvre réalisées par les territoires. Il s'agit par ce biais de prendre en considération la spécificité de l'objet de recherche dans son aspect décentralisé et territorial. Nous exposerons en effet que la politique de la ville a cette caractéristique d'inscrire ses orientations dans une sphère décisionnelle à la fois montante et descendante entre le niveau national et le niveau local. Impulsée par l'Etat, la politique de la Ville garde cependant une déclinaison politique territoriale à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité. Dans ces termes, nous ambitionnons comme Patrice Duran d'apporter des apports à l'analyse critique des politiques publiques en apportant « une contribution puissante à la compréhension des modes de régulation politique des sociétés modernes⁵⁰ ». Par cela, il faut entendre d'une part une analyse qui porte sur les transformations de la gestion des politiques publiques, d'autre part, sur l'activité même des autorités publiques en termes d'action collective.

Pour y parvenir, un éclairage sur les composantes de la politique publique paraît nécessaire. Dans ce cadre, Patrick Hassenteufel⁵¹ orientera en partie notre niveau d'analyse lorsqu'il identifie trois réponses auxquelles les politiques publiques tentent de répondre. Ce dernier invite ainsi à s'attacher à trois questions centrales qui déclinent successivement l'intention, les modalités et les résultats de l'action publique. Ainsi, pourquoi des politiques publiques sont-elles mises en place ? Comment les acteurs impliqués agissent-ils ? Quels sont les effets de l'action publique ?

⁵⁰ Duran. P., « L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction », *op.cit.*, p.118.

⁵¹ Hassenteufel. P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, octobre 2011, p.9-10.

La première interrogation s'apparente aux raisons de la mise en place des politiques publiques. Patrick Hassenteufel met par cela en évidence que « toute politique publique vise à résoudre un problème, et s'inscrit donc dans une finalité⁵² ». Il s'appuie notamment sur Pierre Muller pour qui « chaque politique est porteuse à la fois d'une idée problème (...), d'une représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle cherche à faire exister (...) et d'une théorie du changement social⁵³ ». Dès lors, porter une attention particulière sur l'intention de la politique publique s'apparente comme l'étape préalable à toute étude en la matière. Nous nous attachons ainsi à identifier chacune de ces composantes pour les dispositifs faisant l'objet d'un terrain d'étude.

La deuxième question que propose Patrick Hassenteufel s'attache davantage à la façon dont les finalités poursuivies seront mises en œuvre. L'auteur pose ici la question du « comment » et parvient à mesurer la déclinaison opérationnelle en s'intéressant « au choix entre les instruments d'action disponible⁵⁴ ». S'inspirant des travaux de Christophe Hood (1984), il identifie quatre principaux instruments que sont l'information, les outils juridiques, l'argent, et les ressources organisationnelles. Dès lors, la seconde phase de notre travail consistera à comprendre les rouages de la mise en œuvre et à décliner les instruments que la politique publique choisie déploie. C'est dans ce cadre que nous identifions notamment le contrat comme un outil de gestion de l'action publique contemporaine de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales. Mais, cette mise en lumière gestionnaire sera également l'occasion d'aborder les limites de cette instrumentalisation. Nous exposons ainsi que le contrat rend incertain l'engagement de l'Etat dans ses orientations pour les territoires et amène de ce fait les collectivités locales à investissement mesuré.

La troisième question, quant à elle, est orientée sur les effets produits par l'action entreprise. Cette démarche tend ainsi à évaluer l'atteinte des objectifs que se fixe la politique publique. Si nous n'ambitionnons pas d'évaluer la pertinence des dispositifs en soi, nous souhaitons cependant mesurer les effets du modèle organisationnel sur l'action entreprise. Ainsi, toute politique publique correspond à une combinaison singulière de ces trois éléments : la poursuite des objectifs fondés sur la représentation d'un problème, le choix des instruments et des ressortissants sur lesquels ils s'appliquent ainsi que les effets produits. Dans ce sens, notre propos met en évidence au terme de la compréhension du comportement des acteurs, l'incapacité étatique à mener une politique publique coopérative tant chacun des représentants associés à cette

⁵² *Ibid.*, p.9-10.

⁵³ Muller. P., « Présentation : Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques » in *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*, Revue Française de science politique, 46^{ème} année, n°1, 1996, p.101.

⁵⁴ Hassenteufel. P., *op.cit.*, p.9-10.

entreprise se situe dans une logique d'action et de résultat centrée sur les attendus de son organisation de rattachement.

Nous envisageons dès lors la construction de notre méthode et de nos outils en considérant l'ambition que nous avons affichée, c'est-à-dire de mesurer les effets de l'appartenance organisationnelle sous ses divers niveaux.

4. Choix de la méthode et construction des outils

Parce que le choix de la méthode conditionne la qualité de la recherche, il faut prendre en considération les spécificités de l'objet afin de convenir de la pertinence des orientations. Jean-Claude Combessie met par exemple un point d'honneur à une démarche préalable qui envisage de cerner les réalités objectives du terrain. En considérant l'ensemble de ses caractéristiques, le chercheur est en mesure de dégager un protocole méthodologique pertinent. Ainsi, pour Jean-Claude Combessie, « un choix de méthode s'inscrit dans une stratégie de recherche. On ne peut isoler les méthodes, les abstraire, ni des voies ouvertes par les intérêts du chercheur, ni des caractéristiques de l'information accessible (...). Assurer la pertinence d'une méthode, c'est l'ajuster aux questions posées et aux informations accessibles. Cette règle fondamentale et très générale est souvent présentée selon un principe quelque peu idéal qui met l'accent sur l'ajustement des méthodes aux questions et hypothèses de la recherche⁵⁵ ». L'étude des organisations nécessite donc un positionnement de chercheur particulier. Les données recueillies sont en effet empreintes parfois de contradictions qui doivent cependant trouver un sens dans l'analyse. C'est sur cette considération que « l'analyste, dans sa quête de données et d'informations, comme plus tard dans l'analyse et l'interprétation, doit donc chercher cette équidistance à l'égard des prises de position et de controverses, c'est-à-dire les traiter de manière égale dans un premier temps⁵⁶ ». Ainsi, « pour pouvoir observer, comparer, analyser et interpréter les comportements des acteurs qu'il observe, le chercheur doit tout d'abord les mettre en question tels qu'ils se présentent d'emblée à ses yeux et tels qu'ils sont perçus et décrits par les acteurs eux-mêmes. Il doit pouvoir se ménager une position de recul et de distance critique lui permettant de rompre avec la réalité sensible, avec les catégories du sens commun (des acteurs comme les siennes propres), et d'enlever aux données observées ce caractère d'évidence qu'elles revêtent le

⁵⁵ Combessie. J.C, *La méthode en sociologie*, éd. La Découverte, octobre 2003, p.9.

⁵⁶ Friedberg. E., *Op.cit.*, p.300.

plus souvent aux yeux des participants⁵⁷ ». Toutefois, au-delà d'une posture qu'il convient d'adopter, l'approche de l'action publique nécessite de mener une réflexion sur la méthodologie retenue.

Christine Musselin amorce cette réflexion concernant la démarche entreprise dans les recherches explorant l'action publique. Elle y perçoit davantage des travaux optant pour la démarche inductive. Celle-ci trouve ses principales caractéristiques dans une logique qui « débute par des questions assez larges, (...) qui permettent de mettre sur pied une enquête empirique dont les contours plus précis seront dessinés au fur et à mesure, afin de construire progressivement la problématique de recherche⁵⁸ ». Ce qui distingue cette posture de la démarche hypothético-déductive est l'absence de formulation d'hypothèses. En effet, le chercheur « attend « du terrain » qu'il révèle et infère les problématiques à poursuivre et les analyses théoriques à mobiliser⁵⁹ ». A contrario, la démarche hypothético-déductive « part de la constitution d'un corpus de questions et d'hypothèses développées à partir de la littérature existante et définissant la problématique de recherche⁶⁰ ». La deuxième étape consiste quant à elle au recueil de données visant à infirmer, confirmer ou enrichir les hypothèses formulées. Au terme de ce cheminement, la « phase d'analyse permet de remettre en cause les théories existantes, ou de les compléter et de les enrichir⁶¹ ». Ainsi, au regard des méthodologies en présence, quelle démarche se présente la plus pertinente pour mener nos travaux ?

Si la sociologie des organisations permet d'assimiler le système organisationnel développé dans l'action publique à une organisation en réseau inter organisationnelle, elle offre en parallèle les fondements de la démarche méthodologique entreprise dans sa conception. C'est dans ce sens que les apports de Michel Foudriat traduisent précisément la démarche choisie pour l'étude des relations inter organisationnelles dans le champ des politiques publiques. Ce dernier précise notamment que « le recueil des observations se fera (...) par entretiens. Mais il ne suffit ni d'avoir un échantillon apparemment significatif, ni d'avoir interrogé les membres de l'organisation en respectant les principes de la conduite des entretiens, pour être certain de pouvoir définir les hypothèses explicatives du système des relations de pouvoir. En effet, le démarrage de l'enquête se caractérise par une ignorance sur les points suivants :

-la liste des acteurs ;

⁵⁷ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*, p.455.

⁵⁸ Musselin. C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet », in *Revue Française de science politique*, vol.55, n°1, février 2005, p.61.

⁵⁹ *Ibid.*, p.61.

⁶⁰ *Ibid.*, p.60.

⁶¹ *Ibid.*, p.60.

- les situations problèmes qui opposent les acteurs entre eux ;
- la délimitation du système d'action pertinent qui permettra de définir des hypothèses vraisemblables⁶² ».

Face à cet enjeu, « il se peut donc que l'échantillon initial des personnes interrogées soit insuffisant pour comprendre totalement les jeux. Il se peut également qu'au cours des entretiens les questions n'aient pas suffisamment permis une exploration de la situation problème dominante. Ainsi, avec les premiers entretiens, il n'est pas certain que l'ensemble des données pertinentes nécessaires à l'analyse ait été recueilli. Ces insuffisances sont inhérentes à ce type de démarche. C'est pour cette raison qu'il faut penser le recueil des observations et l'analyse comme une démarche itérative. L'incomplétude des données recueillies dans une série initiale d'entretiens ne peut être mise en évidence qu'à partir d'une première tentative d'analyse sur ces données. Celle-ci a pu permettre de subodorer des hypothèses riches en possibilités explicatives, mais non fondées faute de données suffisantes pour les étayer. A contrario, ces premières hypothèses font découvrir les informations manquantes ou insuffisamment explorées lors de la première série d'entretiens. A partir de ce moment là, il devient possible de lister les questions précises qui pourront être posées dans une seconde série d'entretiens pour valider ou infirmer les conjectures découvertes lors d'une première analyse⁶³ ». C'est dans cette perspective que les résultats d'une analyse réalisée dans le cadre du mémoire de recherche en master 2 sur une organisation en réseau inter organisationnel d'un Programme de Réussite Educative a servi de point de départ aux travaux qui sont ici présentés. Celle-ci s'était attachée à comprendre les mécanismes de pouvoir entre les acteurs tout en considérant le cadre formel. Plus qu'une quête de pouvoir comme finalité, les résultats ont mis en évidence une volonté collaborative mais une configuration organisationnelle du fait de la constitution de ses membres qui entravait profondément les grands principes qui caractérisent un partenariat. En effet, les acteurs sont porteurs d'une double appartenance au sein des organisations en réseau d'action publique, ce qui les renvoie sans cesse aux réalités de leurs organisations de rattachement. Ainsi, c'est à ce niveau d'analyse qu'il nous semble pertinent de mettre au cœur de la problématique des réseaux inter organisationnels de l'action publique la double appartenance dans laquelle se situent les acteurs de l'action publique. Dès lors, les hypothèses avancées dans le cadre de notre recherche émanent des résultats obtenus dans l'analyse qui a été réalisée sur le réseau précité. Sans percevoir une volonté de la part des acteurs de desservir l'action entreprise, les logiques comportementales ont mis en évidence un regard restrictif lié à l'appartenance

⁶² Foudriat, M, *op.cit.* p.172-173.

⁶³ *Ibid.*, p.173.

organisationnelle de rattachement qui entrave le travail coopératif. Nous poursuivons dès lors la démarche itérative proposée par Michel Foudriat pour la construction de notre outil dans la mesure où celle-ci a permis de nous éclairer sur les trois points qui fondent l'ignorance du chercheur dans son analyse tel qu'il l'expose.

Compte tenu de ces considérations, le choix de la méthode s'est dans un premier temps orienté vers la réalisation d'entretiens semi-directifs. Ces derniers se sont rapidement avérés incontournables pour traiter la problématique de la double appartenance organisationnelle, car il s'agissait de cerner les logiques comportementales que seule cette méthodologie est capable d'offrir. En effet, les méthodes qualitatives, et plus particulièrement la réalisation d'entretiens semi-directifs sont les plus à même de répondre à ce type d'exigence. Nous retenons ici l'affirmation de Michel Crozier et Erhard Friedberg qui montrent dans quelle mesure « il est évident que cet effort d'empathie, ce voyage dans l'intériorité des acteurs et cette priorité accordée à la découverte ne peuvent que difficilement s'accommoder de techniques quantitatives et standardisées, et qu'elles reposent pour l'essentiel sur des méthodes cliniques et qualitatives dans lesquelles l'entretien semi-directif tient une place privilégiée⁶⁴ ». En outre, pour reprendre les propos tenus par Michel Crozier et Erhard Friedberg, « la méthode d'analyse stratégique consiste à se servir des données recueillies lors des entretiens pour définir les stratégies que les acteurs poursuivent les uns à l'égard des autres et pour remonter, à partir de là, aux enjeux auxquels correspondent et dans lesquels s'insèrent ces stratégies. Ces jeux à leur tour et les solutions auxquelles ils aboutissent généralement renvoient à la structuration des relations de pouvoir qui lient les divers acteurs les uns aux autres et qu'il s'agit justement de faire apparaître pour comprendre les régulations d'ensemble du système d'action étudié et en rendre compte⁶⁵ ». Autrement dit, c'est par le discours des interviewés qu'il sera possible d'évaluer dans quelle mesure leurs stratégies ont pour ambition de tendre vers des finalités organisationnelles de rattachement au détriment des objectifs fixés par l'organisation en réseau. Plus précisément, Alexis Ferrand⁶⁶ souligne que « lorsqu'on s'intéresse aux représentations des acteurs eux-mêmes, seules certaines procédures permettent de constater qu'ils ont parfois des opinions ou des normes variées et contradictoires sur une même question : les entretiens peuvent autoriser des prises de position successives différentes, mais les questionnaires sont très rarement prévus pour laisser ouverte cette éventualité ». Il précise ainsi que la limitation de l'enquête par le biais de questionnaire résulte de « l'hypothèse, massivement

⁶⁴ Friedberg, E., *Op.cit.*, p.300.

⁶⁵ Crozier, M., Friedberg, E., *Op.cit.*, p.477-478.

⁶⁶ Ferrand, A., *Appartenances multiples Opinions plurielles*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires Septentrion, mars 2011, p.87.

admise, que « l'acteur aurait une opinion unifiée ». Enfin, l'ambition de nos travaux ne peut être atteinte que par le biais de l'entretien semi directif qui seul en sociologie de l'action publique « permet de reconstituer des processus d'action publique dans leur historicité, d'une part, et comprendre les pratiques constitutives de l'action publique et les représentations qui les orientent, d'autre part⁶⁷ » comme le soulignent Gilles Pinson et Valérie Sala Pala.

La démarche s'appuie donc sur les préconisations proposées par l'ensemble de ces auteurs puisqu'« à travers de tels entretiens, le chercheur réunit donc des séries de données qui le renseignent très concrètement sur la façon dont les individus ou groupes parties prenantes au champ considéré perçoivent et vivent leurs situations respectives, à savoir :

- sur leurs activités telles qu'ils les perçoivent et telles qu'ils les conduisent sur les contraintes qui s'imposent plus particulièrement à eux et sur les difficultés qui en découlent.
- sur leurs relations les uns avec les autres, sur l'importance qu'elles revêtent à leurs yeux, sur ce qu'ils en attendent, sur les conflits qui se produisent le plus fréquemment et les solutions qui généralement y sont apportées ;
- sur l'évaluation qu'ils font de leurs activités, de leurs situations, de leurs relations, sur les sujets de satisfaction et/ou d'insatisfaction qu'ils éprouvent à cet égard, sur leurs espoirs et leurs déceptions ;
- enfin, sur la façon dont, à partir de là, ils voient leurs possibilités d'action, et celles des autres⁶⁸ ».

Ainsi, la réalisation des entretiens aura pour objectif de recenser le degré de connaissance des acteurs en les interviewant sur les missions, et les compétences de chacun. En d'autres termes, il s'agit d'évaluer la connaissance qu'ont les acteurs entre eux par le biais de questions sur les origines des membres de l'organisation, leurs compétences, les moyens et leurs objectifs propres. Il est également opportun d'interroger chacun sur ses propres compétences, les raisons pour lesquelles ils participent de manière institutionnelle à ce projet, et ce qu'ils en attendent comme « bénéfice ». Par ce biais, nous entendons mesurer les logiques de l'acteur réticulaire dans une perspective d'entreprisage de l'action publique. L'objectif est ensuite de croiser les données obtenues afin d'évaluer les disparités et la connaissance qu'ont les acteurs entre eux. Enfin, il est également envisagé d'interroger les acteurs sur les moyens nécessaires pour parvenir à la réalisation des objectifs. Toutefois, nous combinons un raisonnement qui se veut à la fois systémique et stratégique. En effet, nos investigations ne s'attachent pas uniquement au versant de

⁶⁷ Pinson. G., Sala Pala. V., « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007/5 Vol. 57, p. 555-597.

⁶⁸ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*., p.472-473.

l'influence développée entre les acteurs. Nous mesurons également la nécessité d'intégrer dans notre raisonnement l'influence existante entre l'organisation en réseau de l'action publique et ces derniers. Pour appréhender cette dimension, nous considérons le cadre de l'organisation dans lequel l'acteur est inséré ainsi que son environnement par une étude de la réglementation en vigueur du niveau national au niveau local. Nous ne manquons pas également de considérer l'appropriation qui en est faite par les acteurs eux-mêmes. La démarche tend par ce biais à mesurer la capacité de l'organisation à contraindre la stratégie des acteurs et à considérer à la fois les jeux d'influence à divers niveaux. On entend ici analyser ceux-ci concernant les dimensions interpersonnelles, concernant le rapport entre l'organisation et l'acteur mais aussi en dépassant le cadre organisationnel réticulaire en considérant la dimension environnementale. Dès lors, notre démarche s'attache à engager une analyse à la fois systémique et stratégique de l'action publique de façon pluridimensionnelle pour en comprendre les rouages. Dans cette perspective, nous parvenons à démontrer que l'individu au sein d'une organisation en réseau de l'action publique est à la fois un agent au sens Bourdieusien dans la mesure où il intériorise les normes de son organisation de rattachement mais également un acteur au sens Crozérien en adoptant un comportement stratégique au sein de l'organisation en réseau pour parvenir à ses intérêts propres. Loin de l'intériorisation des normes, il se situe dans une logique pouvant tendre à des oppositions marquées avec le cadre. Dès lors, s'il peut paraître inapproprié au premier abord d'associer ces conceptions antagonistes de l'individu au regard du rapport qu'il entretient avec l'organisation, la double référence organisationnelle dans laquelle il se situe nous permet d'identifier cette double posture de l'individu au regard de l'organisation prise en référence.

5. Entre analyse systémique et analyse stratégique de l'action publique

Si notre propos a déjà mis en évidence l'appréhension de l'analyse stratégique, le raisonnement systémique se caractérise quant à lui comme : « un raisonnement qui ne se veut pas explicatif des effets par les causes, mais qui considère effets et causes comme interdépendants à l'intérieur du système. Dans le cas d'une dysfonction, il n'y a pas un coupable ou un vice de structure mais une rationalité cachée s'articulant sur le système, et qui peut être trouvée. Les propriétés du système d'action limitant concrètement les objectifs des acteurs, chaque système est un cas particulier, un sous ensemble du système global. Tout changement proposé passe par la transformation de ces systèmes. Pour qu'il y ait un changement, il faut que l'ensemble des

éléments retrouve une autre logique interactive⁶⁹ ». Ainsi, c'est par le croisement de l'analyse des propriétés du système et de la logique des acteurs qu'il est possible de comprendre la situation globale. En effet, c'est la structure du système qui les engage dans une logique d'ensemble. Il appartient alors de croiser les données des acteurs qui composent ce système et d'en définir les logiques pour chacun d'entre eux. Pour y parvenir, c'est « par un jeu de miroir incessant entre les données convergentes et/ou discordantes contenues dans ces entretiens [que] le chercheur tentera donc de retrouver la logique interne qui, pour les diverses catégories d'acteurs, structure implicitement l'ensemble de leurs perceptions, sentiments et attitudes, et ainsi de dégager et expliciter les stratégies en présence⁷⁰ ».

Les principales caractéristiques du raisonnement stratégique s'articulent en quatre points :
« Chaque acteur de l'organisation dispose de sa propre stratégie,

- sa conduite peut paraître parfois irrationnelle, mais elle prend du sens si on la relie aux opportunités de gain ou de perte dans une situation,
- en connaissant les stratégies de chacun des acteurs et les contraintes de la situation, ses incertitudes, on peut reconstituer le jeu global qui permet de rendre toutes ces stratégies intelligibles et également rationnelles,
- les acteurs, s'ils veulent gagner ou au moins minimiser leurs pertes, adoptent des stratégies intégrant les contraintes du jeu. Ils en arrivent ainsi à concourir finalement aux buts communs. Grâce au construit qu'est le système d'action concret, les acteurs parviennent à un minimum de coopération tout en maintenant leur autonomie d'agents libres⁷¹ ».

Au-delà de l'analyse issue du cadre réglementaire et des interviews, ma position professionnelle de cadre pédagogique dans un centre de formation en travail social de la région Nord Pas-de-Calais depuis août 2011 m'a donné une opportunité supplémentaire afin d'affiner et de compléter les résultats. En effet, ce cadre d'emploi s'axe sur trois fonctions principales : pédagogique, d'ingénierie et de recherche. Les enseignements que je dispense touchent un public diversifié, qu'il soit intégré dans une formation initiale (Educateur Spécialisé, Assistant de Service Social...) ou dans un processus de formation continue (cadres intermédiaires). Ainsi, j'ai pu bénéficier de la constitution d'un groupe de 7 personnes dans le cadre d'une formation intitulée « Développement Social Local et politique » à raison de 35 heures sur une période de 5 jours. Au-delà des aspects théoriques enseignés, la mise en pratique des étapes de diagnostic, d'analyse et de déclinaison des objectifs jusqu'à l'écriture du projet m'a permis d'utiliser ces groupes comme un

⁶⁹ *Ibid.*, p.38.

⁷⁰ *Ibid.*, p.474.

⁷¹ Amblard. H., Bernoux. P., Herreros. G., Livian. Y.F., *op.cit.*, p.38.

« laboratoire » en créant les conditions d'une organisation en réseau inter organisationnel. En mettant les acteurs dans des conditions similaires aux réalités qu'ils rencontrent et qui sont aux fondements de l'objet d'étude, j'ai ainsi pu conforter les premiers résultats obtenus par le biais des entretiens semi directifs. Cette mise en situation a ainsi contribué à affiner l'analyse stratégique et systémique des organisations de l'action publique. Il est à noter que les apports théoriques sur les formes coopératives, les logiques d'intérêt et de pouvoir n'ont été abordés avec ce groupe qu'à l'issue des travaux pratiques. Sur un plan pédagogique, cela permettait de mettre en lumière les comportements adoptés durant les exercices pratiques et de ne pas influencer les comportements observés sur le plan de la recherche. Si ce groupe a permis cette mise en situation, c'est par l'hétérogénéité des membres représentés. On comptait ainsi une représentante d'un bailleur social, de la Caisse d'Allocations Familiales (C.A.F), d'une association chargée de l'application des mesures de protection de l'enfance en milieu ouvert, d'un Etablissement Public de Santé Mentale (E.P.S.M.), d'un Etablissement et Services d'Aide par le Travail (E.S.A.T), d'un club de prévention ainsi que d'un Service d'Accueil d'Information et d'Orientation (S.A.I.O.). Ainsi, si ce groupe constitué avait les caractéristiques suffisantes pour l'envisager comme un apport supplémentaire, il faut cependant noter que les territoires de chacun divergeaient. Les acteurs provenaient en effet de la région Nord Pas de Calais mais s'inscrivaient sur des territoires issus d'Etablissements Public de Coopération Intercommunale différenciés. Si cet élément semblait a priori un frein à l'identification de besoins territoriaux dans la phase de diagnostic, elle a permis de mettre en lumière des aspects centraux dans la compréhension des organisations en réseau de l'action publique que nous développons durant l'exposé des résultats.

6. Choix des terrains d'étude et de l'échantillon

Afin de dépasser une critique qui se construirait sur un terrain d'étude perçu comme restrictif car thématique, la recherche empirique réalisée s'attache à étudier des systèmes similaires dans leurs configurations mais hétérogènes dans leurs champs d'intervention. Cette approche rejoint ainsi les considérations de Jean-Claude Thoenig⁷² lorsque celui-ci préconise un investissement moindre dans la connaissance de secteurs spécifiques (santé, justice...) et davantage d'intérêt au registre diversifié des modes d'action publique proprement dits. Toutefois, ce choix méthodologique trouverait également ses limites au regard de la critique portée par Rémi

⁷² Thoenig. J-C., « La quête du deuxième souffle », *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*, in *Revue Française de science politique*, 46^{ème} année, n°1, 1996, p.107.

Dormois⁷³ lorsqu'il explicite les orientations prises dans son étude sur les politiques urbaines. En effet, ce dernier considère en s'appuyant notamment sur les travaux de Dominique Lorrain⁷⁴ qu'« une approche intersectorielle [est] moins approfondie ». C'est ainsi qu'il affirme que « mener une analyse sur la structuration d'une capacité politique à l'échelle d'une ville nous est apparu un exercice périlleux si elle n'était pas rattachée à un champ précis de l'action publique urbaine. Travailler sur un champ précis permettait de donner la primauté à une analyse du « pouvoir urbain en action », pour reprendre les termes de Dominique Lorrain. Ne pas réaliser de choix thématique et tendre vers une logique intersectorielle est par ailleurs pour l'auteur une insuffisance manifeste portée à l'égard de la sociologie de l'action publique. Cela revient en effet à se cantonner à la multiplicité et à la diversité des acteurs impliqués comme élément conclusif. Il ajoute à ce propos que sa position lui « permettait aussi de dépasser les insuffisances imputées aux recherches conduites en sociologie de l'action publique qui n'avaient pas approfondi l'analyse des ressorts de la coopération entre acteurs, concluant hâtivement à la complication, ou à la complexification, de la conduite de l'action publique au seul motif d'un nombre croissant d'acteurs impliqués et de leur diversité⁷⁵ ». Pour notre part, nous nous distançons de Remi Dormois dans ses considérations en postulant que le « pouvoir en action » peut s'appréhender de façon globale. Notre ambition est ainsi de mesurer le « pouvoir en action » au sein des organisations en réseau de l'action publique. Dès lors, les travaux proposés souhaitent dépasser le cadre thématique auquel se réfère le réseau d'action publique afin de mettre en évidence que ces paramètres n'interfèrent qu'en moindre mesure sur les comportements développés. Nous souhaitons en effet mettre en exergue que l'organisation telle que celle-ci est conçue dans l'action publique prime sur le domaine d'action. Nous émettons ainsi comme hypothèse que quelle que soit la thématique de la politique publique, les comportements stratégiques des acteurs trouvent une logique générale transposable à l'ensemble des champs de l'intervention. C'est pourquoi, l'échantillon fait appel à des acteurs issus de réseaux aux domaines multiples mais dont la forme organisationnelle relève de caractéristiques identiques. Il s'avère que les dispositifs de la politique de la Ville sont à même de répondre aux exigences méthodologiques que nous nous sommes fixés puisque l'un des points essentiels de la circulaire du 24 mai 2006⁷⁶ réside dans les orientations prioritaires prescrites par l'Etat. C'est ainsi

⁷³ R. Dormois, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, vol.56, 4, 2006.

⁷⁴ Lorrain. D., « Gouverner les villes : questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, 13, 2000, p. 27-40.

⁷⁵ R. Dormois, *op.cit.*, 2006.

⁷⁶ Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'Elaboration des contrats urbains de cohésion sociale

que « outre des actions transversales, l'Etat contractualisera prioritairement dans les cinq champs définis lors du Comité Interministériel à la Ville (C.I.V.) du 9 mars 2006 :

- L'habitat et le cadre de vie ; les projets de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (A.N.R.U.),
- L'accès à l'emploi et le développement économique,
- La réussite éducative ; les Programmes de Réussite Educative (P.R.E.),
- La santé ; les Programmes Territoriaux de Santé,
- La citoyenneté et la prévention de la délinquance ; les Comités Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (C.L.S.P.D.) ».

On retient ainsi que pour chacune des thématiques retenues, un dispositif associé est décliné. C'est dans cette perspective que les Programme de Réussite Educative (P.R.E.), les Comités Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (C.L.S.P.D.), les projets de rénovation urbaine ainsi que les Programme Territoriaux de Santé (P.T.S.) impulsés par l'Etat se présentent comme des organisations potentielles pour réaliser notre enquête.

Au-delà de la compréhension des modalités d'application d'une politique publique, il s'agit avant tout d'apporter un éclairage sur une organisation spécifique dans ses attributs, dans ses fonctionnements et d'en mesurer les conséquences. Le type de système retenu possède donc des caractéristiques traduisant les modifications d'application de l'action publique. Pour chacune des organisations choisies comme terrain de recherche, il est nécessaire que celle-ci possède les critères de recevabilité suivants qui traduisent les évolutions opérées :

- Un cadre formel décliné par l'Etat reprenant les objectifs de l'organisation, ses modalités de fonctionnement.
- Une volonté de ce cadre formel d'inscrire l'opérationnalité de ses actions dans une logique de coopération en faisant appel à des acteurs provenant d'organisations de rattachement.
- La mise en application nécessite par ailleurs des rencontres régulières sous la forme de réunions. C'est en effet dans ce contexte que les comportements stratégiques se développent. Ainsi, contrairement à des réseaux informatiques ou virtuels qui font l'objet de nombreuses études, la particularité du système réticulaire étudié se situe dans un échange non virtuel entre les membres tout en excluant les relations duelles. Ce type d'échange est en effet à proscrire puisque les effets engendrés par le groupe ne se retrouvent que dans une moindre mesure dans ces circonstances.

L'accès au terrain s'est effectué le plus souvent par le biais d'un réseau professionnel constitué dans le cadre de la fonction d'assistant de service social que j'ai occupé durant dix ans au sein d'un Conseil Général. En effet, ma participation à la certification des étudiants travailleurs sociaux m'a permis de rencontrer des professionnels chargés de la mise en œuvre des dispositifs

retenus comme des terrains d'enquête. En outre, mon implication dans les activités de l'Institut Régional de la Ville du Nord Pas-de-Calais (I.R.E.V.) a élargi mon champ d'investigation. Centre de Ressources, cette institution favorise la réflexion des professionnels sur leurs pratiques. L'I.R.E.V. bénéficie d'un réseau de professionnels au cœur des dispositifs de la politique de la ville. Leur contribution a ainsi garanti une représentativité de l'échantillon, notamment en veillant à identifier des terrains en milieu rural et urbain. Pour aborder les terrains de recherche, le choix s'est orienté par une prise de contact avec les chargés de projet politique ville des collectivités porteuses des dispositifs. Ces derniers, par la place centrale de coordonnateur, étaient en mesure de sensibiliser les acteurs de l'organisation en réseau afin d'obtenir leur adhésion à une interview. Ils ont également relayé ma demande auprès des élus locaux. Les chargés de projet se sont présentés comme des facilitateurs même si pour certains des réticences ont émergé. C'est ainsi que sur une amplitude de 13 chefs de projets, trois ont refusé de faire l'objet d'un terrain d'étude. Les explications portaient davantage sur la fragilité du partenariat établi, et les effets produits par l'enquête sur la poursuite des actions. Un autre point de réticence s'apparentait davantage aux accords politiques qu'une telle démarche nécessitait. Garantir l'anonymat du territoire investi était une préoccupation et une prérogative majeure des élus et des techniciens. Des courriers d'acceptation n'ont pas manqué de me rappeler mon statut de fonctionnaire territorial ainsi que le devoir de réserve qu'il implique. Ainsi, bien que n'étant pas un agent des collectivités porteuses des projets ayant fait l'objet de cette recherche, mon statut professionnel a parfois été garant d'une « discrétion professionnelle ». Il a fallu cependant veiller à ne pas investiguer sur mon territoire d'intervention professionnelle car il aurait été malvenu pour la qualité des travaux d'être à la fois identifié comme chercheur et comme un représentant institutionnel. De ce fait, lors de la présentation de la démarche auprès des interviewés, j'ai veillé à faire abstraction de mon statut professionnel en indiquant uniquement mon statut de doctorant.

Pour d'autres chefs de projet, les travaux proposés étaient perçus comme l'opportunité d'évaluer les actions menées. L'évaluation est en effet une obligation de la politique contractuelle choisie comme objet. Dans la mesure du possible, la présentation de la démarche s'est réalisée collectivement auprès de l'ensemble des acteurs lors d'une réunion de travail. Tout en mentionnant l'objet de la recherche, la présentation s'est voulue peu précise concernant le contenu des informations. Il semblait en effet incontournable de ne pas présenter en intégralité l'ambition des travaux. Mes propos ont ainsi davantage indiqué un intérêt pour les dispositifs de la politique de la ville plutôt que sur la coopération et les enjeux qu'elle soulève. L'accord de la collectivité territoriale porteuse du projet ainsi que la déclinaison au préalable de la démarche auprès du coordonnateur a contribué à l'adhésion des acteurs. Ainsi, après avoir réalisé cette première

démarche auprès des chefs de projet, il a été possible de contacter chacun des membres de l'organisation afin de convenir d'un rendez-vous. Les modalités concrètes ont été soumises aux contraintes de chacun des terrains d'étude. Une démarche singulière n'a pas été possible car il a fallu négocier les modalités d'accès aux documents et au réseau constitué.

Si nous avons identifié des caractéristiques communes concernant les organisations en réseau, nous avons toutefois laissé la possibilité d'entrevoir des variables afin de considérer pleinement la spécificité de ce type d'organisation. Il paraissait en effet nécessaire de s'appuyer sur un nombre d'organisations en réseau suffisant pour garantir la qualité des résultats obtenus en tendant à une généralisation de nos résultats. Cet élément nous a semblé d'autant plus manifeste à considérer dans la mesure où chaque territoire de l'action publique est à même de concevoir un cadre structurant et formel spécifique. Ainsi, 10 organisations en réseau de la politique de la ville sur les champs de l'éducation, de la prévention de la délinquance et de la rénovation urbaine ont été investiguées. Toutefois, il ne nous était pas possible de rencontrer l'ensemble des acteurs associés à ces organisations tant les membres sont nombreux. Certains dispositifs de la politique de la ville comptent en effet plus de 100 acteurs associés. Nous avons dès lors interviewés pour chacun d'entre eux, l'élu ayant en charge la thématique ainsi que le chef de projet associé. Concernant les autres acteurs, nous avons investigué plus particulièrement deux dispositifs de réussite éducative et deux dispositifs de prévention de la délinquance. Les 80 entretiens semi-directifs ont dès lors été réalisés avec des acteurs participant ou ayant refusé de participer à un réseau inter organisationnel de la politique de la ville. En effet, nous émettons l'hypothèse que l'origine du refus de participation d'un acteur peut émaner de sa double appartenance. Par ailleurs, si les interviewés ont la caractéristique commune de participer ou d'avoir été conviés à un réseau inter organisationnel, il convient néanmoins de distinguer trois types d'acteurs dans l'échantillon. Nous identifions tout d'abord à ce niveau les acteurs garants du fonctionnement et de l'animation du réseau du reste de l'échantillon. En effet, si ce type de fonction prend des appellations multiples ; chef de projet, chargé de mission, coordonnateur de projet..., ils ont pour spécificité d'être les concepteurs locaux de l'organisation de l'action publique dans un contexte décentralisé. Dans cette perspective, il convient d'établir une grille d'entretien⁷⁷ spécifique à leur égard. 10 chefs de projet issus des dispositifs du Programme de Réussite Educative (P.R.E.), des Comités Locaux ou Intercommunaux de Sécurité et de Prévention de la délinquance (C.L.S.P.D. ou C.I.S.P.D.) ainsi que des projets de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (A.N.R.U.) ont été sollicités dans ce cadre. En outre, pour les acteurs associés, soit 60 représentants provenant

⁷⁷ Annexe II.

d'organisation de rattachement, une troisième grille d'entretien⁷⁸ a été déclinée. Enfin, les 10 élus locaux ayant en charge les dispositifs retenus ont également fait l'objet d'entretiens reposant sur une grille d'entretien⁷⁹ spécifique.

Des comités de pilotage au groupe de travail, diverses instances composent les organisations en réseau inter organisationnels. Une question centrale s'est alors posée concernant le choix le plus approprié quant aux personnes à interviewer. Les comités de pilotage sont pour la plupart, et quelles que soient leurs appellations, des instances décisionnelles composées de responsables des organisations du territoire. Ces comités ont pour principales missions de décliner les orientations et de les formaliser en portant un regard sur les actions menées. Les groupes de travail, les comités techniques ou encore les équipes pluridisciplinaires sont quant à eux davantage orientés sur la mise en œuvre des actions, que celles-ci soient individuelles ou collectives pour les bénéficiaires. Ils sont donc principalement composés de techniciens et d'agents provenant d'horizons institutionnels et professionnels multiples, bien que des cadres intermédiaires y soient représentés. Divers points ont contribué à orienter notre choix sur des acteurs provenant principalement de ces instances. Tout d'abord, la rencontre des élus et des responsables institutionnels a été envisagée en moindre mesure compte tenu de la faible représentativité de ces acteurs. Celle-ci semblait cependant nécessaire notamment concernant les élus porteurs des dispositifs. En effet, une première série d'entretiens a mis en évidence la place centrale des élus locaux dans la façon de concevoir l'action publique sur les territoires. Les premiers entretiens menés auprès d'acteurs chargés de l'opérationnalité ont en effet souligné à plusieurs reprises l'importance de la décision et du portage politique. Dès lors, nous nous sommes attachés à rencontrer un échantillon de ce type d'acteur afin de sonder la perception et la logique qui les animent. Les entretiens se sont réalisés pour l'ensemble sur les lieux d'exercice des interviewés. Nous comptabilisons dès lors 10 entretiens auprès d'élus locaux porteurs des dispositifs afin de comprendre l'influence de ces derniers sur la poursuite de l'action entreprise. Au-delà de cet échantillon, les autres acteurs⁸⁰ étaient davantage inscrits dans des groupes de travail. Ces derniers ont cependant pu éclairer les positions adoptées par les élus locaux dans la mesure où ils reçoivent des recommandations politiques. Ainsi, la posture des élus, le fondement de leurs choix ainsi que les stratégies développées ont pu être analysés à la fois par leurs propres propos mais également par le regard croisé des techniciens qu'ils côtoient. Enfin, nous nous sommes intéressés aux acteurs chargés de la mise en œuvre de l'action publique à l'échelle territoriale. Nous avons pu rencontrer

⁷⁸ Annexe III.

⁷⁹ Annexe IV.

⁸⁰ Nous entendons ici les techniciens et experts associés.

une soixantaine d'entre eux d'origines organisationnelles et professionnelles hétérogènes. Par ce biais, nous visions la compréhension des effets produits en termes de résultats sur l'action publique. Mais dans le même temps, cela nous a également permis de mesurer la capacité transformatrice de l'action publique par les acteurs chargés de la mise en œuvre. Ces derniers occupaient des fonctions de cadre ou d'agents dans la fonction publique et dans le domaine privé. Certains participaient ainsi aux différentes instances de l'organisation en réseau de l'action publique (du comité de pilotage au groupes de travail) Nous répondions par ce biais à une des questions centrales qui s'articule autour de la notion de pouvoir : dans quelle mesure les acteurs chargés de la mise en œuvre de l'action publique ont-ils une influence sur ses orientations ? En quelque sorte, il s'agit là d'interroger l'influence de la double appartenance sur la qualité du service rendu. Car, au-delà des effets produits sur la qualité des échanges et du travail coopératif, les conséquences en termes de service rendu au public restent l'objectif principal des choix politiques et organisationnels envisagés. En outre, les acteurs chargés de la mise en œuvre présentent une diversité professionnelle et institutionnelle plus élargie qui se retrouve en moindre mesure au sein des comités de pilotage. Ces instances sont en effet pour la plupart composées de représentants institutionnels et politiques restreints. Cet aspect est d'ailleurs mis en évidence chez Patrick le Galès et Mark Thatcher⁸¹ qui reconnaissent que l'approche des réseaux d'action publique insistent sur le « nombre limité de groupes d'intérêts [qui] se trouve engagé dans la prise de décision politique⁸² et suggèrent que la continuité soit la caractéristique de nombreux acteurs, moins en ce qui concerne la caractéristique de nombreux secteurs, que les groupes participants ». Enfin, au regard des fonctions du comité de pilotage dans la déclinaison de ses orientations, les supports formels étant accessibles, l'analyse de ces derniers a donné des éléments sur les attendus affichés et a été riche d'enseignements lorsque ceux-ci ont été confrontés aux discours. Cette analyse de la formalisation du niveau national au niveau local s'est réalisée pour chacun des dispositifs faisant l'objet d'un terrain de recherche. Nous noterons enfin qu'il a fallu veiller à une réactivité importante concernant les délais de réalisation des entretiens. Certains acteurs provenant d'un même réseau inter organisationnel avaient en effet l'opportunité de communiquer sur la teneur des échanges. Même si le cadre introductif de la grille d'entretien stipule l'intérêt de la perception de l'interviewé, le souci de la « bonne réponse » est apparu à plusieurs reprises chez les

⁸¹ Le Galès. P., Thatcher. M., *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, octobre 2008, p.35.

⁸² Le nombre limité d'acteurs chargés de la prise de décision s'explique en partie par la faible représentativité d'élus dans notre échantillon en comparaison avec les autres types d'acteurs.

acteurs. La recherche d'une perception individualisée étant de mise, l'échange entre les interviewés aurait modifié les apports de chacun, influencés par leurs pairs.

Ainsi, après avoir circonscrit l'ensemble des pans que comporte l'analyse de l'action publique et appréhendé la méthodologie et les outils nécessaires à sa réalisation, nous avons organisé notre propos afin de rendre compte des résultats obtenus au regard de la problématique que nous avons posée initialement.

7. De l'objet d'étude à la structure de la thèse

Face à l'ambition affichée de cerner les enjeux issus des transformations organisationnelles dans l'action publique, la démarche initiale propose de retracer les modifications opérées tout en précisant les objectifs sous-jacents. En effet, nous émettons comme postulat que la configuration organisationnelle induit les logiques entreprises par les acteurs et ce, quelle que soit la thématique retenue. En même temps, les stratégies développées par chacun d'entre eux font évoluer le cadre posé. Il existe dès lors une interaction entre le cadre formel organisationnel et les comportements des acteurs. Ainsi, après avoir retracé les grandes évolutions du modèle français depuis les années 60, le développement proposé s'attache à rendre compte du modèle organisationnel auquel il se rattache. Tout en interrogeant les grandes caractéristiques de ce type de système, la question de la légitimité, des modes coopératifs, des intérêts, de la culture organisationnelle et de la justice sociale mettent en évidence des stratégies issues de la double appartenance organisationnelle des acteurs. Certes, les objectifs sont différenciés, mais l'acteur réticulaire est sans cesse animé par des motivations et des objectifs liés à son organisation de rattachement qui conditionnent ses comportements.

Ainsi, avant de s'intéresser au profil de chacun des acteurs, de son degré de connaissance du système et de sa stratégie, il faut dans un premier temps prendre en considération le cadre de l'objet. Ainsi, quelles sont les caractéristiques du cadre formel de l'organisation étudiée, de ses orientations nationales à sa conception locale sur chacune des thématiques retenues. Dans un second temps, comment les acteurs se sont-ils appropriés ces textes et comment les mettent-ils en œuvre ? Michel Crozier et Erhard Friedberg proposent d'envisager une démarche préalable de connaissance du cadre formel de l'organisation. Il s'en suit une mise en corrélation avec l'appropriation qu'en font les acteurs. Ces auteurs considèrent en effet qu'« après avoir pris contact avec son terrain de recherche et après avoir fait le tour de toutes ses caractéristiques objectives, le chercheur consacrerait donc toujours et nécessairement un temps plus ou moins considérable au recueil d'informations par des entrevues avec les diverses catégories d'acteurs telles qu'il peut les

saisir à travers la connaissance formelle et toujours approximative qu'il peut avoir de son champ⁸³ ». Afin de répondre à cette étude préalable du cadre formel, le développement proposé commence par une mise en perspective des évolutions organisationnelles opérées dans l'action publique des années 60 à nos jours. Tout en situant les choix législatifs majeurs ayant contribué à cette évolution, il est proposé d'appréhender les fondements idéologiques ayant conduit à ces modifications. A l'issue de ce rappel historique qui met en évidence l'émergence de la coopération, il apparaît comme incontournable de comprendre les nouvelles modalités d'une action publique partenariale qui se veut dès lors concertée. Après avoir mesuré ses modalités de mise en œuvre conceptuelle et opérationnelle, il s'agit d'identifier la politique la plus représentative des évolutions portées sur un plan organisationnel. C'est dans cette perspective que l'analyse propose d'étudier les dispositifs associés à la politique de la ville. En effet, par essence, la politique de la ville a pour mission de : « mobiliser, organiser et structurer les interventions publiques sur des territoires définis comme prioritaires en raison des difficultés que rencontrent leurs habitants (habitat dégradé, chômage, échec scolaire, délinquance, enclavement ...), et sur la base de diagnostics partagés élaborés par plusieurs partenaires. Il s'agit d'une politique transversale, globale, territorialisée, et interministérielle⁸⁴ ». Elle offre de ce fait les caractères suffisants d'une organisation en réseau inter organisationnel favorisant la coopération de ses membres sur plusieurs thématiques dans le champ des politiques publiques. En effet, le Comité Interministériel des Villes (C.I.V.) et du développement urbain a défini, en date du 9 mars 2006, les orientations du nouveau cadre contractuel de la politique de la ville en faveur des quartiers. Il insiste notamment sur la nécessité du travail en partenariat. Il précise à ce titre qu'il est souhaitable que « chaque fois que nécessaire, les modalités d'une intervention sociale plus efficace et mieux coordonnée entre l'ensemble des intervenants sur les quartiers soient examinées en partenariat avec le Conseil Général et en association avec la Caisse d'Allocations Familiales (C.A.F.) ».

Afin d'apporter un éclairage et une analyse des effets produits par ces orientations, les apports de la sociologie des organisations permettent l'assimilation du modèle français à un système en réseau inter organisationnel. Dans ce contexte, c'est à travers la confrontation entre le cadre formel prescrivant la coopération et la logique de l'intérêt particulier des organisations de rattachement que la question du pouvoir, de la légitimité, de la culture organisationnelle, de la stratégie des acteurs dans une quête de justice sociale prend tout son sens. C'est en effet ce regard porté sur l'ensemble de ces pans qui permet de mettre au centre de la problématique de la

⁸³ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*, p.472.

⁸⁴ http://www.crpv-paca.org/2-politiqueville/niveau_national.php, consulté le 15 juin 2007

coopération la double appartenance organisationnelle de l'acteur réticulaire. La pertinence de l'analyse découle d'un regard croisé entre le cadre formel établi et la stratégie développée par les acteurs. Afin de rendre compte des effets de la double appartenance organisationnelle et d'apprécier dans quelle mesure celle-ci se situe au cœur de la problématique des organisations en réseau inter organisationnel, il est primordial de rendre compte du cadre formel à la fois de l'organisation en réseau et de l'organisation de rattachement de l'acteur. Comme nous invite Michel Foudriat, cette étape est nécessaire pour comprendre les comportements « puisque l'objectif de l'analyse est de donner sens aux comportements non prévus, il s'agit de savoir les identifier. L'analyse des données de l'observation doit donc tenter de différencier les comportements observés en fonction des caractéristiques qui peuvent être inférées des récits produits dans le cadre des entretiens. Pour classer les comportements, il faut tenter de les rapporter au cadre formel de l'organisation tel qu'il peut être caractérisé à partir des documents officiels ou déduit en partie des entretiens eux même⁸⁵ ».

Cet aller-retour entre prescription formelle et appropriation de l'acteur atteste sa capacité à s'approprier le cadre de façon singulière par la lecture qu'il en aura réalisé. Nous partons du principe que chacun à sa propre lecture du cadre. En d'autres termes, « il s'agit de revenir sans cesse aux données de l'observation et plus particulièrement aux données qui renvoient à la subjectivité des acteurs eux-mêmes, c'est-à-dire à ce qu'ils disent et pensent de leurs comportements, des pratiques, des interactions avec d'autres. Ce n'est pas la description des tâches ni des seuls comportements qui permet la découverte de l'hypothèse d'enjeu. Le jugement des acteurs sur ce qu'ils font et ce que font les autres est, en fait, l'analyseur de leurs stratégies et de leurs enjeux. En effet, les perceptions du travail et de l'organisation correspondent à ce que les acteurs cherchent à défendre. Il n'y a rien d'automatique dans la découverte des hypothèses d'enjeu⁸⁶ ». Considérant ces points, notre démarche considèrera objectivement le cadre posé dans un premier temps. Nous nous attacherons ensuite à identifier l'appropriation qui en est faite pour chacun des acteurs. Il s'agira également de sonder le regard porté sur les pratiques de leur pair et in fine les pratiques et les stratégies qu'ils développent dans ce contexte. De cette analyse globale pour chacun des participants, nous ambitionnons de mesurer l'impact de la double appartenance organisationnelle et les conséquences qui en découlent.

Mais, au-delà d'une démarche compréhensive et analytique d'un système spécifique, l'intérêt majeur se situe dans les effets produits. C'est ainsi que nous posons l'hypothèse d'une

⁸⁵ Foudriat. M, *op.cit.*, p.200.

⁸⁶ *Ibid.*, p.169-170.

tendance à une « entreprisation⁸⁷ » du système qui se profile progressivement et tend à remettre en cause les fondements d'une action publique au service de l'intérêt général. Par « entreprisation », nous percevons ainsi dans l'action publique « ce mouvement [qui] devient toujours le modèle obligé des autres organisations et des activités humaines (...)». Nous montrerons en effet tout au long de notre propos et comme le décline précisément Andreu Solé que « nous assistons ainsi à la pénétration dans les autres organisations, du langage, des méthodes, des techniques, des pratiques, des modes d'organisations propres à l'entreprise ». C'est dans ce sens qu'Andreu Solé stipule que le milieu associatif utilise des techniques du marketing, ou encore que les maires se conçoivent comme des managers. Nous démontrerons également à ce propos que le comportement des acteurs s'attache dans une logique concurrentielle à satisfaire les besoins qu'imposent leurs organisations de rattachement. Nous mettrons par exemple en évidence que les acteurs agissent au nom de la rentabilité. Par rentabilité, nous entendons que les acteurs établissent un ratio entre l'investissement⁸⁸ développé au sein de l'organisation en réseau et le profit qu'ils retirent de leur participation pour leurs organisations de rattachement. Ainsi, nous en concluons que les acteurs n'accepteront de s'investir et de s'impliquer dans l'organisation en réseau que si leur organisation de rattachement en tire des bénéfices et reconnaît par ailleurs cette activité en son sein. Nous assistons dès lors à des comportements de rejet concernant l'implication de certains acteurs au sein du réseau qui expliquent prioriser une activité reconnue par l'organisation de rattachement. Par ailleurs, la majorité d'entre eux met en évidence les enjeux financiers comme centraux. Les acteurs perçoivent ainsi la politique de la ville comme un véritable marché public offrant l'opportunité de développer leurs activités. Plus largement, nous aborderons sur un plan macrologique que nous assistons à une logique entrepreneuriale de l'Etat dans sa façon de concevoir l'action publique en contraignant les sous-traitants à poursuivre de façon rigoureuse les orientations et les décisions qu'il pose. Dans une logique de réduction des coûts, l'Etat entrepreneurial adopte ainsi des postures et des logiques issues du monde de l'entreprise. On parvient dès lors en poussant la réflexion jusqu'à son terme à poser le postulat que l'impulsion de la coopération entre des acteurs issus d'organisations de rattachement spécifiques va à l'encontre de l'objectif visé par l'inefficacité de l'action entreprise du fait de la recherche des intérêts particuliers. In fine, c'est en

⁸⁷ Nous employons ici ce terme en référence à Andreu Solé, Professeur à H.E.C. Paris au regard notamment des contributions suivantes : Solé. A., « L'entreprisation du monde » in Chaize. J., F. Torres., *Repenser l'entreprise. Saisir ce qui commence, vingt regards sur une idée neuve*, Le Cherche Midi, 2008, P.27- 49. Et Solé. A., « Quelles histoires, les « sciences de gestion » racontent-elles à l'humanité ? » in *Management international / International Management / Gestión Internacional*

⁸⁸ L'investissement se traduit par le temps passé au sein de l'organisation en réseau mais également par la mobilisation de l'expertise, des connaissances de l'acteur qu'il met au profit de l'activité réticulaire.

interrogeant la capacité de l'Etat à mener les objectifs qu'il s'est fixé que nous entendons conclure le dernier chapitre sur les limites du système décentralisé ainsi que sur le modèle démocratique qui le caractérise. Dès lors, le plan de cette recherche s'articule en trois parties autour de l'hypothèse en suivant la logique de la problématique.

La première partie de la thèse s'attache à rendre compte des choix organisationnels réalisés depuis la remise en cause du système central mis en place jusqu'au début des années 1960 tout en mettant en évidence que les caractéristiques de la politique de la ville correspondent précisément aux évolutions opérées dans la façon de concevoir et de mener l'action publique dans son ensemble (chapitre 1). Elle propose ensuite un cadre d'analyse s'appuyant sur les apports de la sociologie des organisations en mettant en perspective que la configuration de la coopération dans l'action publique actuelle correspond « aux organisations en réseau inter organisationnel » tant au niveau des avantages que ce type de système procure que des enjeux qu'il soulève (chapitre 2).

La deuxième partie de la thèse se consacre principalement à mesurer l'influence de l'appartenance organisationnelle sur les comportements de l'acteur. C'est ainsi que le chapitre 3 s'attache à identifier l'influence politique de l'élu local sur l'action publique en soulignant particulièrement les fondements sur lesquels reposent ses choix. L'analyse se poursuit dans le chapitre 4 en identifiant les modalités de fixation des objectifs de l'action publique territoriale. En mettant en parallèle les objectifs étatiques affichés et les objectifs que se fixent chacun des acteurs réticulaires, il s'agit d'appréhender le degré de concordance existant. Enfin, le chapitre 5 traite de la dimension culturelle. Après avoir cerné les enjeux de l'acquisition d'une culture au sein de l'organisation en réseau de l'action publique, le présent chapitre propose d'analyser les comportements des acteurs et leur capacité à coopérer sans toutefois renoncer aux références dont ils sont épris.

La troisième partie traite davantage des jeux d'influence dans les dimensions systémique et stratégique de l'organisation. Pour y parvenir, le chapitre 6 s'attache à l'étude des relations interpersonnelles des acteurs en identifiant les formes de relations dans lesquelles ils s'insèrent. Il s'en suit une analyse des négociations entretenues au sein des organisations en réseau de l'action publique en mettant en corrélation l'intérêt de l'acteur, son interdépendance ainsi que son niveau de participation. Le chapitre 7 s'intéresse quant à lui à la structuration de l'organisation en réseau. Par ce biais, il est proposé de comprendre tout d'abord dans quelle mesure les propriétés structurelles des organisations de rattachement influencent la structuration de l'organisation réticulaire. Une analyse des formes de structuration de l'organisation permet ensuite de mesurer les conséquences produites sur l'activité réticulaire. Enfin, la partie s'achève par l'analyse du jeu d'influence entre le niveau national et le niveau local dans le chapitre 8. Par ce biais, il est

envisagé une lecture macrologique de l'action publique qui se conclut par un analyse critique du modèle décentralisé au regard des ambitions qu'il affiche.

PARTIE I.
LES EVOLUTIONS CONJONCTURELLES ET
ORGANISATIONNELLES DE L'ACTION PUBLIQUE

Introduction

De façon générale, la sociologie des organisations, à l'image par exemple d'Yves Tessier et de Robert Tellier, considère l'étude environnementale comme une étape préalable nécessaire à toute démarche de recherche. En effet, ces auteurs affirment qu'une unanimité scientifique admet cette influence de l'environnement sur l'organisation puisque à leur sens « l'organisation ne peut exister que dans et par son environnement et qu'il est en conséquence devenu inadmissible de penser l'organisation sans tout à la fois rendre compte de son nécessaire rapport à l'environnement⁸⁹ ». L'environnement tient ainsi une place centrale si l'on étudie le concept d'influence dans les organisations car celui-ci a la capacité d'être un élément facilitateur ou au contraire un frein à la poursuite de l'activité. Mary Jo Hacht, en s'appuyant sur le modèle rationnel, propose dans ce cadre une évaluation du contexte qu'il qualifie d'« externe » servant ainsi « à découvrir les opportunités et les menaces que l'environnement présente pour l'organisation⁹⁰ ». Michel Crozier et Erhard Friedberg, pour leur part, évoquent plus précisément les incidences que peuvent causer l'environnement sur l'atteinte des objectifs d'une organisation. Ils décrivent en effet une capacité environnementale à créer des sources incertaines pour l'organisation qu'il convient de négocier. A ce titre, ils précisent que « dans l'accomplissement de ses « objectifs », toute organisation, quelle qu'elle soit, doit négocier avec son environnement. C'est dire que, dans les termes mêmes de l'analyse stratégique, différents acteurs dans l'environnement pertinent d'une organisation détiennent face à elle des sources d'incertitudes majeures et inéluctables qu'elle doit à tout moment chercher à contrôler et à maîtriser pour assurer son maintien et son développement. C'est ce qui explique qu'autour des rapports nécessaires à

⁸⁹ Sous la direction de Tessier. R., Tellier .Y, *Pouvoir et cultures organisationnels*, Québec, Presses de l'Université du Québec, mars 1991, p.315-316.

⁹⁰ Hatch. M. J., *op.cit.*, p.121-122.

l'environnement se reconstituent des relations de pouvoir⁹¹ ». Toute organisation est donc confrontée au système environnemental avec lequel elle doit négocier perpétuellement.

Au-delà de ces enjeux qui dépassent les frontières de l'organisation, celle-ci repose sur deux dimensions distinctes que sont les aspects formels d'une part et le caractère informel d'autre part. Ainsi, « l'analyse des organisations distingue traditionnellement une structure formelle et une structure informelle. La première correspondrait à la partie officielle et codifiée de la structure, la seconde renvoie au foisonnement des pratiques, interactions et relations non prévues officiellement, voire clandestines et occultes, et qui forment ce qu'on pourrait appeler une seconde réalité parallèle, en opposition à la première⁹² ». Si deux aspects sont identifiés dans l'analyse stratégique des organisations, Erhard Friedberg propose d'engager un travail préalable pour s'approprier les caractéristiques spécifiques du cadre formel de l'organisation étudiée avant de s'intéresser aux logiques relationnelles sous-jacentes des acteurs. Il ajoute à ce titre que c'est dans ce cadre, qu'« il appartient au sociologue, lorsqu'il veut comprendre une organisation, de percer la façade ou la fiction de la première pour saisir la seconde dans toute sa richesse et sa complexité⁹³ ».

Face à l'ambition affichée d'analyser les enjeux de l'action publique, la déclinaison des fondements et des évolutions organisationnels est un préalable garant de la qualité analytique des travaux empiriques réalisés, et ce d'autant plus, qu'elle s'apparente en partie à cerner le contexte environnemental de l'organisation étudiée. Dans cette perspective, le premier chapitre propose une lecture de l'évolution organisationnelle de l'action publique en France en s'attachant notamment à mettre en évidence le caractère obligatoire du travail coopératif. Après avoir montré les caractéristiques de l'action publique sur un plan général, la présentation et l'analyse de la politique de la ville depuis ses origines jusqu'à sa formalisation actuelle proposent de démontrer qu'elle reflète précisément les modalités actuelles issues des évolutions opérées et, de ce fait, qu'elle répond aux exigences scientifiques que nous nous sommes fixés. Dans cette mesure, pour soumettre cette politique aux apports de l'analyse stratégique des organisations, le second chapitre traduit l'évolution des formes organisationnelles de l'objet d'étude afin d'apporter un éclairage sur la compréhension des enjeux liés à ce cadre. C'est ainsi que nous traitons de l'évolution du système de l'action publique et achevons l'analyse de celui-ci en montrant dans quelle mesure ces choix organisationnels concourent, en plaçant les acteurs dans une double appartenance organisationnelle, à interroger le modèle coopératif de l'action publique.

⁹¹ Crozier. M., Friedberg. E., *op.cit* ;, p.164-165.

⁹² Friedberg. E., *op.cit.*, p. 143-144.

⁹³ *Ibid.*, p. 143-144.

Chapitre 1. Sources et configuration de la coopération dans l'action publique

La coopération des acteurs dans le champ de l'action publique est apparue cruciale dès le début des années 1980. Cette configuration nouvelle est perceptible en premier lieu au regard des évolutions organisationnelles notables qui convergent vers l'émergence de la coopération entre les acteurs de l'action publique. Celles-ci s'identifient principalement par les vagues de décentralisation qui ont notamment fait évoluer les attributions des collectivités en leur confiant des compétences spécifiques. Dans un même temps, le recours à l'interministérialité et à la contractualisation se présente à la fois comme la volonté manifeste de développer la collaboration publique et de lutter contre les effets de l'organisation sectorielle⁹⁴. Si nous parvenons aisément à identifier les évolutions majeures de la conduite des affaires publiques, notre propos s'attache parallèlement à en comprendre les ressorts. Il s'agit en effet de mettre en lumière les fondements de ces choix en considérant les limites du système établi jusqu'alors.

Ainsi, interroger la coopération dans les politiques publiques est une question centrale puisque les évolutions organisationnelles engagées par l'Etat notamment depuis le début des années quatre vingts ont favorisé et rendu obligatoire la collaboration des acteurs dans le domaine concerné. Les propos tenus par Michel Crozier et Erhard Friedberg dans leurs analyses des « modes d'action collective » rendent particulièrement compte du phénomène lié aux orientations des politiques publiques et des enjeux qui en découlent ; c'est-à-dire de la coopération entre des acteurs autonomes aux orientations parfois divergentes mais dont la collaboration vers un objectif commun prend un caractère obligatoire⁹⁵. Après avoir mis en perspective les facteurs

⁹⁴ Gaudin. J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », in *Revue Française de Science Politique*, Volume 45, numéro 1, 1995, p.33.

⁹⁵ Crozier. M., Friedberg. E., *op.cit.*, p.15-16.

organisationnels ayant contribué à l'émergence de la coopération entre les acteurs de l'action publique, ce présent chapitre s'attache à mettre en perspective les évolutions sociétales et conjoncturelles majeures ayant conduit les politiques publiques à concevoir son action de façon concertée. A l'issue de la présentation de ce cadre général, il convient de mettre en évidence que, dès ses origines, la politique de la ville rend compte significativement des orientations choisies et qu'elle se présente de ce fait comme la plus adéquate à l'étude de la coopération dans l'action publique au regard de ses caractéristiques.

1 Evolutions organisationnelles de l'action publique

1.1. L'interministérialité : les prémisses d'une action intersectorielle entre les services de l'Etat

Historiquement, les fondements de l'organisation ministérielle française reposent sur le principe de sectorialisation. Celui-ci correspond selon Pierre Muller⁹⁶ à une intervention de l'Etat cherchant « à régler la reproduction d'une entité (...) constituée par un domaine d'activité découpé verticalement : la santé, l'industrie, la défense, l'urbanisme, les transports ou l'agriculture ». En amont de la réforme portée au début des années 80 sur l'organisation décentralisée, l'interministérialité a tenté de répondre au cloisonnement des administrations centrales. Au-delà du développement intersectoriel déployé à ce niveau, la régionalisation des administrations étatiques impulsée dans les années 60 tend au développement d'une vision interministérielle sur un plan local puisque les préfets se sont vus renforcés dans leur rôle de coordonnateur des services. Ainsi, comme le confirme Michel Mercier, dans la mesure où la promotion de l'interministérialité avait pour ambition au niveau déconcentré des services étatiques d'« améliorer la cohésion de l'administration territoriale⁹⁷ », la volonté de coopération était de ce fait reconnue par l'Etat comme un objectif et une nécessité à poursuivre au sein de ses services.

En outre, l'émergence de la politique de la ville est à la fois la résultante de cette orientation et le point d'ancrage de son développement. C'est ainsi que Jean Pierre Gaudin

⁹⁶ Muller. P. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », in *Revue française de science politique*, année 1985, vol. 35, numéro 2, p.165-189.

⁹⁷ Mercier. Michel., Rapport d'information du sénat n° 447, Tome 1, session ordinaire de 1999-2000, annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2000, fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales.

(1) Cette mission est composée de : MM. Jean-Paul Delevoye, *président* ; Jacques Bellanger, Joël Bourdin, Paul Girod, *vice-présidents* ; Robert Bret, Louis de Broissia, Jean-François Picheral, Lylian Payet, *secrétaires* ; Michel Mercier, *rapporteur* ; Claude Domeizel, Patrice Gélard, Hubert Haenel, Claude Haut, Daniel Hoeffel, Jean Huchon, Jean-François Humbert, Philippe Marini, Gérard Miquel, Bernard Murat, Philippe Nachbar, Jacques Oudin, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Raincourt, Philippe Richert, Bernard Seillier, Guy Vissac. <http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-125.html>, consulté le 10 novembre 2009.

souligne l'intensification de l'interministérialité des actions depuis une quinzaine d'années du fait des expériences de la politique de la ville. La politique de la ville est donc le précurseur et le cadre expérimental de l'évolution de la conception de la politique publique. Il souligne à ce titre dans le pilotage des opérations menées dans les politiques urbaines une « coordination [qui] s'appuie sur des missions ad hoc et des chefs de projets locaux⁹⁸ ».

Par la suite, plus qu'un principe ou une volonté idéologique, l'interministérialité s'est avérée incontournable face à la logique décentralisée et à la philosophie qui la sous-tend. Les vagues de décentralisation associées à l'indépendance des collectivités territoriales ont en effet participé au développement de l'interministérialité par « la diversification des centres d'initiative et des normes d'action⁹⁹ ». Parallèlement, le mouvement de déconcentration a amplifié le phénomène de coopération des services de l'Etat.

1.2. La déconcentration ; vers la coordination et la coopération territoriale des services de l'Etat

Le rapport d'information n°447 du sénat paru au journal officiel le 28 juin 2000 rappelle les principes de base de la déconcentration, maître mot de la réforme de l'administration française dès 1958. Celle-ci consiste à « transférer des attributions de l'échelon central aux autorités de l'Etat implantées dans les circonscriptions administratives¹⁰⁰ ». C'est ainsi que dès 1964, l'institution des préfets de région, a pour objectif de réorganiser et de regrouper les services territoriaux des ministères pour répondre aux « besoins de l'action économique de l'Etat ». Pour se mettre en œuvre, le préfet se voit attribuer le pouvoir de « direction générale » avec comme prérogative d'être l'unique représentant local à être investi de la délégation de pouvoir des ministères sur le territoire auquel il est rattaché¹⁰¹. Cette logique n'a cessé d'être réaffirmée successivement puisque la loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire annonce par exemple que dans un délai de dix-huit mois les préfets étaient chargés de « regroupements fonctionnels favorisant leur efficacité, leur polyvalence et leur présence sur le territoire ». De même, une circulaire du Premier ministre datant du 24 octobre de cette même année demande explicitement aux préfets:

- « de rechercher les regroupements entre les directions régionales et départementales dépendant

⁹⁸ Gaudin. J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », in *Revue Française de Science Politique*, Volume 45, numéro 1, 1995, p.34-35.

⁹⁹ *Ibid.*, p.34-35.

¹⁰⁰ Mercier. M., Rapport d'information du sénat n° 447, *op.cit.*

¹⁰¹ Marcou. G., « Bilan et avenir de la déconcentration », in *Annuaire des collectivités locales*, tome 22, 2002, *L'organisation territoriale de la France*, demain, p.25-49.

- d'une même administration dans les départements chefs-lieux de région ;
- d'examiner les possibilités de mutualiser entre plusieurs départements tout ou partie des fonctions ou des services des directions départementales d'un ministère : création de directions interdépartementales ;
- de chercher à regrouper des services exerçant des missions voisines ou complémentaires ;
- de proposer la gestion interministérielle de certains moyens matériels, immobiliers, financiers et humains ;
- de confier à un chef de service un rôle horizontal de coordination et d'animation¹⁰² ».

Enfin, le « projet territorial de l'État dans le département », constitue quant à lui une démarche collective associant l'intégralité des services étatiques dans le but d'élaborer une stratégie commune et de définir une organisation optimale.

Ainsi, au-delà d'une réorganisation qui prévoit le regroupement des services dans une perspective de réduction des coûts, le principe de déconcentration et ses modalités pratiques consistent également à promouvoir la collaboration interne. Cependant, les profonds changements organisationnels ont engendré une scission entre les services centralisés et déconcentrés. Selon Julien Damon, cette analyse trouve principalement sa source par les attributions conférées à chacune de ces échelles. Si l'Etat central « arrange » les politiques, l'Etat déconcentré les « ajuste » aux spécificités territoriales sur lesquelles il est habilité à intervenir¹⁰³. Dans la poursuite de cet auteur, le rapport d'information du Sénat précédemment cité distingue à ce titre un « niveau national de conception de ces actions » à un « niveau territorial d'exécution¹⁰⁴ ». Une double attribution organisationnelle s'identifiant, il serait dès lors malvenu de définir une trajectoire et un positionnement unique de l'organisation étatique sans en préciser l'échelle de référence.

Ainsi, c'est par les services déconcentrés de l'Etat, insérés dans des relations partenariales opérationnelles, que l'évolution des modalités pratiques du travail s'opère. On assiste en effet à de profondes modifications puisque ces derniers passent d'un rôle de décideur et de contrôle à celui d'animateur et de négociateur. Dans ce sens, Julien Damon définit l'« Etat partenaire », pour reprendre l'expression de François Xavier Schweyer¹⁰⁵ (1996), à l'unique échelle déconcentrée des services étatiques. Il dissocie ainsi le rôle de l'Etat en fonction de l'échelle de référence dans la mesure où le cadre légal confirme explicitement les attributions des services centraux et

¹⁰² <http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-125.html>, consulté le 10 novembre 2009.

¹⁰³ Damon. J., « Le partenariat Retour sur une notion d'un quart de siècle », in *Revue de droit sanitaire et social*, vol.45, n°1, 2009, p.159.

¹⁰⁴ <http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-125.html>, consulté le 10 novembre 2009.

¹⁰⁵ Schweyer. F-X., « Vers un Etat partenaire ? », in S. Paugam (Sous la direction de.), *L'exclusion. L'Etat des savoirs*, La Découverte, 1996, p. 487.

déconcentrés. C'est ainsi que le décret du 1^{er} juillet 1992 dans son article 1-1 portant charte de la déconcentration énonce ainsi les modalités de la répartition administrative entre l'échelon central et territorial. Celui-ci affirme ainsi la délégation de la coopération des services de l'Etat à l'échelle territoriale puisque « sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territoriale » ; « les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations avec les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés¹⁰⁶ ». Cette configuration n'est pas sans conséquence sur les rapports internes entretenus puisqu'elle engendre des tensions et une scission entre les administrations étatiques. En effet, les objectifs et les buts divergent entre une instance centrale soucieuse du respect de l'application des politiques et une instance locale « affaiblie », confrontée aux difficultés d'une mise en œuvre spécifique à l'ambition territoriale affichée. Au-delà des problématiques internes des services étatiques liées à la déconcentration, Gérard Marcou¹⁰⁷ souligne par ailleurs que la déclinaison des missions spécifiques des échelles centrales et territoriales est à mettre en lien direct avec la décentralisation. La déconcentration n'est donc pas à inscrire comme un mode organisationnel antérieur à celle-ci. Il s'agit en effet de signifier que la poursuite de la déconcentration après le premier acte de la décentralisation datant du 2 mars 1982, est une adaptation des administrations étatiques aux nouvelles données de la répartition de l'action publique. Si l'interministérialité et la déconcentration se présentent ainsi comme deux processus internes à l'organisation étatique qui visent à optimiser la collaboration de ses services, leurs évolutions répondent aux exigences de la décentralisation. Ainsi, outre les modifications apportées dans la distribution des pouvoirs hiérarchiques au sein même de l'organisation étatique, la déconcentration se révèle être le contenant de nouveaux modes de gestion de l'Etat dans un système qui doit faire appel à la coopération entre des acteurs indépendants dans leur pouvoir mais interdépendants dans leurs relations. La contractualisation se présente dès lors comme le contenant des modalités formelles de coopération entre les acteurs impliqués dans la déclinaison et la mise en œuvre de l'action publique.

¹⁰⁶ Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration

¹⁰⁷ Marcou. G., *op.cit.*, p.25-49.

1.3. Des prémisses d'une action contractualisée à la décentralisation : une externalisation de la coopération dans l'action publique

1.3.1. L'émergence de la contractualisation ; le cadre formel de la coopération

L'émergence de la contractualisation émane des années 1970. Le rapport Guichard intitulé « Vivre ensemble » remis le 22 octobre 1976 à Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, annonce les prémisses d'une gestion publique contractuelle et décentralisée. L'introduction d'un cadre formel favorisant la collaboration apparaît de manière progressive en passant d'une mise en œuvre expérimentale à une généralisation nationale. Ainsi, le besoin de formaliser la coopération s'est fait ressentir en amont des vagues de décentralisation. L'ambition du cadre contractuel marque la volonté de « substituer une démarche de projet aux classiques positionnements par rapport aux guichets de subventions¹⁰⁸ ». Cette volonté manifeste du législateur émane en partie d'une contestation massive de l'absence de prise en considération de l'existence de spécificités locales par les orientations nationales tant sous l'aspect des problématiques que sur les ressources à cette échelle¹⁰⁹. Les critiques s'appuient également sur l'absence de participation citoyenne dans les orientations politiques fortement dénoncée durant la révolte de mai 1968. L'image d'« une société bloquée » tend progressivement à encourager de nouveaux modes d'implication des habitants¹¹⁰. C'est dans ce contexte que Jean Pierre Gaudin souligne « le caractère descendant des politiques classiques (...) fortement contesté pour sa non-prise en compte des spécificités territoriales, tant du point de vue des problèmes à traiter que des ressources mobilisables. En lien avec les thématiques de la citoyenneté local et du développement territorial, ont émergé des revendications pour plus d'autonomie dans les conduites des politiques locales¹¹¹ ». On retrouve à ce niveau le nouveau rapport entretenu entre l'Etat et les collectivités territoriales que Jacques Donzelot¹¹² qualifie « d'interpellation réciproque ». Ainsi, par les Contrats de Ville puis les Contrats Urbains de Cohésion Sociale en ce qui concerne la politique de la ville, la prise en compte de la dimension locale tant dans ses difficultés propres que dans ses ressources mobilisables est envisagée. La contractualisation s'est par ailleurs développée par le phénomène de décentralisation qui s'est déployé. En effet, « la décentralisation est venue confirmer et amplifier le

¹⁰⁸ Gaudin. J-P., *Gouverner par contrat*, France, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, octobre 2007, p.26.

¹⁰⁹ De Maillard. J., « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », in *Revue Politix*, volume15, numéro 60, 2002, p.169.

¹¹⁰ Gaudin. J-P., *Gouverner par contrat*, *op.cit.*, p.30.

¹¹¹ De Maillard. J., *op.cit.*, p.169.

¹¹² Donzelot. J., *L'Etat animateur : Essai sur la politique de la Ville*, France, Esprits, avril 1994, p.195.

phénomène de contractualisation, en particulier dans les domaines de l'insertion sociale et de la réhabilitation du logement¹¹³ ». Outre la contractualisation impulsée par l'Etat sur un plan national, d'autres entités institutionnelles à l'échelle régionale, départementale et intercommunale adoptent ce type de formalisation dans l'objectif de définir des zones d'actions partagées et coordonnées. Ainsi, presque l'ensemble des domaines de l'action publique se trouvent désormais contractualisés comme le précise Jean Pierre Gaudin. Il ajoute par ailleurs qu'au-delà de la diversité des champs d'application, les dénominations sont multiples». Sous la forme de chartes, de contrats, de pactes ou encore de conventions, la déclinaison d'une référence commune est hasardeuse d'autant qu'elles couvrent aussi bien des « réalisations immédiates et des effets d'annonce, des obligations et des engagements de nature proprement politique¹¹⁴ ». Ce qui questionne de ce fait les diverses formes contractuelles, c'est l'opérationnalité des accords conclus. C'est pourquoi, les travaux proposés portent une attention particulière à ce que le cadre formel coopératif établi, au-delà d'une volonté idéologique impulsée de façon formelle, se poursuive concrètement à l'échelle opérationnelle. Nous estimons en effet qu'édicter des principes coopératifs pose les bases légales à l'exécution des opérateurs, et ne trouve donc son sens que dans son utilisation et sa mise en œuvre pratique. Au-delà de la démarche contractuelle, la décentralisation n'est pas en reste sur la nécessité du développement de la coopération dans l'action publique.

1.3.2. Des fondements et des principes de la décentralisation à la nécessaire coopération des acteurs de l'action publique

1.3.2.1. Les fondements et les principes de la décentralisation : l'autonomisation des collectivités territoriales

Sur les 110 propositions du candidat François Mitterrand aux élections présidentielles de 1981, la 54^{ème} a retenue toute notre attention en marquant la volonté politique du futur Président de la République Française de recourir à la décentralisation durant son septennat. Ce dernier indiquait à ce titre que « la décentralisation de l'État sera prioritaire. Les conseils régionaux seront élus au suffrage universel et l'exécutif assuré par le président et le bureau. La Corse recevra un statut particulier. Un département du Pays Basque sera créé. La fonction d'autorité des préfets sur l'administration des collectivités locales sera supprimée. L'exécutif du département sera confié au président et au bureau du Conseil général. La réforme des finances locales sera aussitôt entreprise.

¹¹³ Gaudin. J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *op.cit.*, p.34.

¹¹⁴ Gaudin. J.P., *Gouverner par contrat, op.cit.*, p.27.

La tutelle de l'État sur les décisions des collectivités locales sera supprimée¹¹⁵ ». Cette proposition répond notamment aux limites du modèle centralisé qui souffrait de sa rigidité. Les fondements de cette critique reposaient principalement sur l'incapacité de répondre aux besoins singuliers des territoires. Il souffrait par ailleurs d'une lourdeur administrative manifeste et mettait par cela en évidence son défaut de réactivité. Il fallait dès lors moderniser le système en envisageant une organisation capable de répondre aux nouvelles exigences. Pierre Mauroy¹¹⁶, alors Premier ministre, affichait cette réalité dans sa définition de la décentralisation à l'Assemblée Nationale dès 1981 en prônant « une France responsable ». Il ajoutait à cela que le pays devait « désormais enraciner l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales ». Il s'agissait dès lors « de faire disparaître l'image d'une France centralisée à l'extrême, enfermée dans la rigidité de ses textes, de ses règlements et de ses circulaires».

Pour y parvenir, la nécessaire capacité d'adaptation et d'innovation était recherchée comme le souligne le rapport Mercier¹¹⁷. Différentes modifications apportées par la décentralisation ont dès lors contribué à poursuivre la modernisation de l'action publique. Tout d'abord, la démocratie de proximité recherchée par la territorialisation de l'action publique permet d'innover en laissant aux collectivités la possibilité d'adapter l'action publique du fait des marges de manœuvre qui leur sont concédées. Le Rapport Mercier du 28 juin 2000 faisant un bilan de la décentralisation reprend cet élément en soulignant que « cette démocratie de proximité permet de libérer les initiatives et ainsi de mieux adapter le tissu local aux nouveaux défis qu'il doit affronter¹¹⁸ ». Outre la recherche d'innovation et d'efficacité par le biais de la démocratie locale, celle-ci se présente comme une nécessité au regard à la fois de la philosophie et des principes fondateurs de la république, des orientations européennes et du contexte conjoncturel de la société. Le discours du Président Jacques Chirac tenu à Rouen le 10 avril 2002 montre aisément cette prise de position lorsque celui-ci affirme qu'« entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée. Si la France veut rester une grande démocratie, elle doit lancer la révolution de la démocratie locale et construire la République des proximités. C'est une exigence démocratique. C'est un impératif européen. Et c'est une nécessité économique et sociale ».

Cette exigence républicaine s'est ainsi construite en adoptant le principe de libre administration. Celui-ci consiste en la répartition nouvelle des pouvoirs entre l'Etat et les

¹¹⁵ <http://www.roi-president.com/bio/bio-fait-110+propositions+du+candidat+mitterrand.html>, consulté le 5 novembre 2009

¹¹⁶ Déclaration de politique générale, Assemblée nationale, le 8 juillet 1981.

¹¹⁷ Mercier. M., Rapport d'information du sénat n° 447, *op.cit.*, p.48.

¹¹⁸ *Ibid.*, p.48.

territoires. Dans ce cadre, il s'agit de laisser aux échelles géographiques pertinentes la capacité de prendre des décisions en ce qui les concerne. Nous retenons à ce sujet la considération du rapport Mercier lorsque celui-ci souligne que « la décentralisation doit nécessairement se traduire par une acceptation de la diversité des situations locales (...) dès lors qu'elle reconnaît une certaine autonomie de décision aux collectivités locales¹¹⁹ ». C'est ainsi que la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions légifère sur ce point et « exprime la nouvelle donne que la décentralisation introduit dans l'organisation des pouvoirs, en tout premier lieu en transférant le pouvoir exécutif du préfet aux présidents des conseils général et régional, la région étant érigée en collectivité locale de plein exercice ». Dès lors, des modifications constitutionnelles sont apportées par l'article 72 stipulant que « les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus ». Le même article jette les bases de cette nouvelle organisation en prévoyant que « des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant de nouvelles règles de la fiscalité locale et de transfert de crédits de l'Etat aux collectivités locales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités locales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale ». Cette autonomie décisionnelle affichée ne saurait pas se concevoir sans une autonomie financière accordée aux collectivités locales. C'est dans ce cadre que l'article 72-2 de la constitution prévoit qu'elles « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

La libre administration laisse par ailleurs aux collectivités une possibilité de procéder à des expérimentations en matière d'action publique. C'est notamment ce que la loi du 28 mars 2003 prévoit en l'alinéa 4 de l'article 72 de la constitution dans la mesure où « [...] Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». On souligne toutefois une volonté de clarifier les domaines d'intervention des acteurs de l'action publique par le transfert de blocs de compétences obligatoires. Ainsi, « si la décentralisation reconnaît aux collectivités locales une compétence d'attribution, les lois de 1983 sur les compétences ont eu pour objet de retirer à l'Etat

¹¹⁹ *Ibid.*, p.44.

certaines compétences pour les confier aux collectivités qui paraissent les mieux à même de les exercer ». C'est dans ce sens que le titre II du projet de loi portant sur la responsabilité et les libertés des collectivités territoriales « comprenait un ensemble de dispositions relatives à la clarification des compétences. Parmi les compétences transférées à l'Etat figuraient la justice et la police. Les compétences étaient partagées selon le principe des blocs de compétences. Tel était en particulier le cas pour l'action sociale et l'éducation. Ainsi, dans ce dernier domaine, le département se voyait confier les transports scolaires et les collèges. L'Etat ne conservait que les lycées et les universités. Il prenait en charge l'indemnité de logement des instituteurs¹²⁰ ».

Si les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités traduisent une recherche de cohérence entre le domaine de l'action publique et le ressort territorial, c'est parce que la décentralisation se soucie sur ce point de l'efficacité de l'action publique. En effet, « en transférant de l'Etat aux collectivités locales un certain nombre de compétences, [la décentralisation] cherche à définir le niveau d'administration qui pourra exercer ces compétences de la manière la plus efficace¹²¹ ». C'est donc en suivant une méthodologie combinant le transfert de compétences à l'échelle territoriale la plus pertinente que l'Etat entend atteindre ses objectifs. Ainsi, le principe de subsidiarité conduit les nouvelles modalités de la répartition des champs de compétence de l'action publique. En effet, comme le souligne le Rapport Mercier, les transferts réalisés ont été pensés et définis « en fonction de la vocation principale de chaque niveau de collectivité. Il s'agit donc bien de rechercher pour chaque groupe de compétences, quelle est la collectivité qui, compte tenu notamment de sa dimension géographique, de son expérience dans le domaine considéré et de ses moyens matériels et humains, sera la mieux placée pour en exercer la responsabilité¹²² ». Il reste cependant à notifier que tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales « s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice », comme le souligne l'article 72 de la constitution.

Enfin, les choix opérés permettent visiblement à l'Etat de se recentrer sur ses compétences, que celles-ci soient régaliennes ou qu'elles relèvent de la spécificité nationale. A cette occasion, la recherche d'efficacité est encore recherchée en permettant à l'Etat de s'investir pleinement sur des axes qui relèvent prioritairement de son ressort. C'est dans ce sens que le Rapport Mercier souligne que « cette efficacité dans la prise en charge des compétences doit produire ses effets dans les missions assumées par l'Etat. Celui-ci, déchargé d'un certain nombre de tâches gérées plus efficacement par les collectivités locales, doit, en effet, pouvoir se consacrer à ses missions

¹²⁰ *Ibid.*, p.44.

¹²¹ *Ibid.*, p.45-46.

¹²² *Ibid.*, p.45-46.

fondamentales. Il reste, en particulier, responsable des tâches de souveraineté : affaires étrangères, défense, justice, sécurité. Les lois de décentralisation renforcent son rôle dans ces deux derniers domaines. L'Etat demeure, en outre, en charge de la définition et de la mise en œuvre de la politique, économique et sociale de la nation. Il dispose seul du pouvoir de réglementation générale¹²³ ».

Cette nouvelle organisation décentralisée fait ainsi l'objet d'une révision constitutionnelle en apparaissant comme un principe organisationnel irréversible de la France dès son article premier. Ainsi, « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée¹²⁴ ». La déclaration effectuée par Gaston Defferre, Ministre de l'Intérieur et chargé de la rédaction du projet de loi présenté à l'Assemblée Nationale en 1982 souligne la volonté de favoriser notamment l'indépendance des collectivités lorsque il précise qu'« il est enfin temps de donner aux élus des collectivités territoriales la liberté et la responsabilité auxquelles ils ont droit¹²⁵ ». Au regard des évolutions opérées, nous identifions aisément cette autonomisation des territoires sous ses aspects politiques, financiers et orientationnels. Si les modifications apportées notamment par la clarification des compétences ne laissent pas entrevoir à première vue un besoin de coopération, c'est à travers la clause de compétence générale associée à l'enchevêtrement des thématiques de l'action publique que ce besoin se fait ressentir. Cet élément montre par ailleurs la nécessité de concevoir une action publique globale. En effet, la parcellisation thématique des compétences trouve rapidement ses limites.

1.3.2.2 De la répartition des compétences à la nécessaire collaboration des acteurs dans un système décentralisé

Le rapport Mercier stipule que « les collectivités locales ne doivent pas se trouver dans une situation de dépendance à l'égard des administrations de l'Etat, étant précisé que la liberté qui leur est reconnue, en raison du caractère indivisible de la République, concerne l'*administration* et non la *législation*¹²⁶ » et que « telle qu'elle a été conçue par la loi du 2 mars 1982, la décentralisation a aussi un effet sur le type de relations qui se développent entre les collectivités elles-mêmes. Elle

¹²³ *Ibid.*, p.45-46.

¹²⁴ Constitution du 4 octobre 1958- article 1^{er}

¹²⁵ Lemieux. V., *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université du Montréal, Collection politique et économie, 2001, p.99.

¹²⁶ Mercier. M., *op.cit.*, p.44.

exclut, en effet, toute hiérarchisation entre collectivités¹²⁷ ». Dès lors, quelles relations entretiennent les collectivités du fait des vagues de décentralisation ? Le besoin de coopération entre les organisations de l'action publique se fait ressentir massivement du fait des interdépendances existantes. Ainsi, s'il n'existe pas de hiérarchisation entre les collectivités territoriales, celles-ci restent interdépendantes les unes des autres dans l'accomplissement de l'action publique.

En effet, cette transformation marquée en partie par le passage des relations verticales entre l'Etat et les acteurs impliqués dans les politiques publiques à des relations strictement horizontales n'est pas sans conséquence sur les rapports entretenus. Chaque protagoniste peut se prévaloir d'une indépendance qui change les modalités de la coopération. Pour Jean-Pierre Gaudin, « les différentes collectivités territoriales étant mises, dès lors, sur un même plan, les formes de coopération « horizontale » devenaient corrélativement aussi gratifiantes que nécessaires, valorisant ainsi les collectivités territoriales plus que les services déconcentrés de l'Etat (au moins jusqu'à la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République), de manière proche de ce qui s'était passé avec le développement du « fédéralisme coopératif » en Allemagne (Knudsen, 1983)¹²⁸ ». Les nouvelles modalités d'appréhension de la politique publique favorisent donc la coopération qui relève désormais d'une toute autre dimension. Pour Julien Damon, le partenariat est d'ailleurs identifié comme un vocabulaire spécifique de l'action publique puisque son avènement est issu en partie de l'émergence de la question de l'exclusion, des politiques sociales ciblées et de la décentralisation¹²⁹. Il faut ainsi souligner comme nous rappelle Fabrice Dhume qu'« à travers la dynamique de coordination, la décentralisation a forcé, au moins partiellement, à faire ensemble. Par glissements successifs, donc, la coopération est devenue un élément à la fois nécessaire et souhaité¹³⁰ ».

Pour comprendre cette nécessaire coopération des acteurs issue de la décentralisation, il s'agit de mesurer dans un contexte de transferts de compétences les effets produits par l'enchevêtrement dont celles-ci font l'objet ainsi que par la clause générale de compétence accordée aux collectivités territoriales.

Ainsi, le code général des collectivités territoriales donne les prérogatives en matière de clause de compétence générale. Celle-ci est issue de la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales. C'est ainsi que respectivement

¹²⁷ *Ibid.*, p.44.

¹²⁸ Gaudin, J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *op.cit.*, p. 33.

¹²⁹ Damon, J., « Le partenariat Retour sur une notion d'un quart de siècle », *op.cit.*, p. 155.

¹³⁰ Dhume, F., *Du travail social au travail ensemble*, *op.cit.*, p.49-50.

l'article L2121-29 prévoit que « le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local ». En ce qui concerne les départements, l'article L3211-1 indique que le Conseil Général « statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi ».

Ainsi, si le rapport Picq datant de 1994 invitait l'Etat à poursuivre le principe de décentralisation afin de « clarifier la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques (collectivités locales, Etat, union européenne).¹³¹ », il faut admettre que celle-ci a, contre toute attente, renforcé le besoin de coordination entre des acteurs qui paraissaient intervenir dans des champs singuliers du fait de la capacité à investir l'ensemble des pans de l'action publique à travers la clause de compétence générale.

En outre, de nombreuses thématiques telles que l'emploi où la ville font appel à des compétences plurielles qui nécessitent de ce fait une intervention partagée¹³². Ainsi, dans la mesure où « de nombreux champs d'interventions sont considérés comme des domaines de compétence partagée », la sectorialisation des attributions ne permet pas un cloisonnement des thématiques qui, au contraire, s'entremêlent et se complètent¹³³. Le rapport Lambert de décembre 2007 portant sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales souligne cette même réalité lorsqu'il précise que « l'enchevêtrement des compétences et la contractualisation polymorphe qui s'en suit ont sans nul doute un coût élevé et entravent l'efficacité des politiques publiques¹³⁴ ». C'est pourquoi, si cet enchevêtrement est identifié à la fois par le corps étatique tout comme par le corps académique, Jean Pierre Gaudin¹³⁵ poursuit la réflexion en précisant que plus la spécialisation est prescrite dans la décentralisation, plus le besoin de coopération est grandissant. L'Acte II de la décentralisation impulsée par le gouvernement Raffarin renforce donc le phénomène décrit notamment par la poursuite des transferts de compétences.

Les modifications organisationnelles ne peuvent cependant pas être mises en perspective sans les associer aux évolutions conjoncturelles et sociétales. En effet, les modalités organisationnelles de l'action publique sont déclinées et revisitées afin de répondre à des exigences

¹³¹ Picq. J., Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, *L'Etat en France, Servir une nation ouverte sur le monde*, mai 1994.

¹³² Gaudin. J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *op.cit.*, p.33.

¹³³ Cantacuzène. R., « La coordination des politiques dans les départements-régions d'outre-mer. Le cas de la Martinique » in *Annuaire des collectivités locales*, vol. 22, n°1, 2002, p.825.

¹³⁴ Lambert. A., Rapport du groupe de travail « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales, décembre 2007, p.3.

¹³⁵ Gaudin. J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *op.cit.*, p. 33.

nouvelles. C'est dans ce cadre que nous proposons de retracer les caractéristiques majeures ayant conduit à penser une action publique coopérative.

2 Evolutions sociétales et conjoncturelles

2.1. L'enchevêtrement des thématiques de l'action publique

Si le cadre organisationnel a rendu nécessaire la collaboration entre des acteurs de plus en plus autonomes, l'évolution de la société a également amplifié ce phénomène. Le partenariat n'est donc pas le résultat unique des orientations organisationnelles mais également les conséquences des mutations sociétales. L'exemple de l'insertion montre à quel point la prise en charge d'une problématique nécessite la collaboration compte tenu de l'approche globale qu'elle suscite. En effet, « logement, santé, travail, réseau relationnel... autant de facettes différentes et en même temps indissociables. L'insertion est donc, par essence un processus complexe qui vise à répondre à des situations complexes. L'action sur l'insertion appelle donc, par définition, l'intervention croisée mais articulée de plusieurs acteurs aux compétences différentes. En effet, aucun acteur ou aucune institution n'a en soi les capacités et les compétences de traiter l'ensemble de la complexité des situations individuelles¹³⁶ ».

Ainsi, dans un contexte de spécialisation des acteurs qui interviennent sur des champs singuliers, l'indissociabilité des thématiques de l'action publique conduit à une coopération forcée et à une interdépendance des acteurs. Cette réalité est poursuivie au sein même des dispositifs de la politique de la ville. En effet, l'enchevêtrement des thématiques apparaît en premier lieu au regard des dispositions réglementaires. Les projets territoriaux déclinés sur les champs de la prévention de la délinquance et de la réussite éducative mettent en évidence que des actions et des objectifs similaires peuvent être poursuivis sur deux dispositifs distincts. Ces éléments viennent confirmer que le discernement des frontières entre les dispositifs de l'action publique est complexe. Par ailleurs, cela confirme le fait que les dispositifs, par leur caractère transversal, touchent un nombre conséquent d'acteurs. Par exemple, la circulaire du 9 mai pour l'application des articles 8 à 10 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance résume le cadre de la loi du 5 mars 2007 qui « accorde une importance particulière à la prévention fondée sur l'action

¹³⁶ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, « La coordination des politiques dans les départements-régions d'outre-mer. Le cas de la Martinique », p.26-27.

sociale et éducative¹³⁷ ». La prévention de la délinquance passe donc par la réussite éducative des enfants.

Outre le cadre formel, les acteurs ont également montré l'enjeu de cet enchevêtrement dans l'action qu'ils entreprennent au quotidien. Un chef de service de sécurité et prévention de la délinquance a ainsi dû évoluer dans sa conception du travail. Il mentionne en effet l'impossibilité de traiter sa thématique sans concevoir un élargissement sur d'autres secteurs de l'action publique. Selon lui, il est indéniable que prévenir la délinquance ne peut s'envisager qu'en l'associant à d'autres politiques publiques, d'insertion dans le cas évoqué, que celle-ci soit professionnelle ou sociale. Il explique ainsi l'évolution de sa conception de l'action et la nécessité de la transversalité au regard de l'expérience de son service. Dès lors, le discours tenu met en évidence la dépendance de l'acteur à l'égard des autres membres du réseau. Afin de mener à bien les missions qui sont dévolues à son organisation de rattachement, il est amené à coopérer avec d'autres organisations qui possèdent les ressources nécessaires à sa réalisation. Ainsi, la coopération n'est pas le fruit d'une volonté manifeste mais d'une contrainte que l'acteur subit à l'égard des autres membres pour réaliser les missions qui lui sont confiées. On retrouve ici l'une des formes d'intérêts auxquels l'acteur aspire dans une organisation en réseau de l'action publique.

« Aujourd'hui, on a complètement changé, alors il y a plein de choses qui sont pas uniquement liées à la politique de sécurité et de prévention, c'est aussi lié aux politiques sociales, d'insertion, de prévention, c'est lié justement à l'ensemble de ces politiques dont fait partie la politique de la sécurité et de la prévention de la délinquance qu'on a pu permettre au territoire d'évoluer. (...) Et, on ne pouvait pas à un moment donné travailler avec les jeunes sur la prévention de la délinquance, leurs errances, leurs ruptures, sans travailler sur leurs orientations sociales, professionnelles, sans leur assurer une sortie derrière finalement. Le tout n'était pas de les prendre dans les chantiers, dans des actions, etc...mais si derrière on avait ni emploi, ni formation à leur proposer ben voilà». (Un chef du service sécurité et prévention de la délinquance)

Outre l'enchevêtrement des thématiques qui nécessite la coopération des acteurs, la complexité des problématiques rencontrées est apparue également comme une évolution majeure concourant à coproduire l'action publique.

2.2. La complexification et la massification des problématiques

Si dans un premier temps, la coopération se structurait essentiellement sur des collaborations financières, l'approche territoriale issue de la complexité et des spécificités croissantes des situations locales a élargi la coopération des acteurs de l'action publique à des

¹³⁷ Circulaire du 9 mai pour l'application des articles 8 à 10 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

dimensions opérationnelles et techniques. Ainsi, comme le précise Fabrice Dhume, « le développement de la coopération a d'abord répondu à un besoin, au moins pour des raisons financières. Face à la complexité des questions et dans une orientation privilégiant l'approche territoriale, les rapprochements entre institutions ont été dictés par la nécessité de mutualiser des moyens. On retrouve ici un des principes de l'association : s'unir pour être plus fort, ou en tout cas pour avoir des moyens à hauteur des enjeux qui se posent¹³⁸ ». On voit dès lors apparaître une volonté de coordination auprès des chefs de file des domaines de compétences de l'action publique. Par exemple, sur un plan organisationnel, certains conseils généraux, tel que celui du département du Pas de Calais, se sont dès lors orientés vers un découpage territorial significativement proche des découpages inter communaux afin de faciliter la collaboration et la contractualisation avec les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.)

La société dans son ensemble a connu des transformations notables multipliant les difficultés rencontrées par les individus. Cette « massification des problèmes¹³⁹ » décrite par Fabrice Dhume nécessite la prise en charge des problématiques par une pluralité d'acteurs. Ainsi, ces derniers, en difficultés pour répondre individuellement aux besoins repérés, font appel à des compétences externes afin d'apporter une réponse collégiale plus adaptée¹⁴⁰.

Ainsi, si l'organisation territoriale tente de trouver des terrains favorables à la coopération, c'est parce que la complexité des problématiques rencontrées nécessite la mutualisation des moyens. Cette évolution notable a d'ailleurs été traduite explicitement par les acteurs interviewés. Un chef de service de sécurité et de prévention de la délinquance expose notamment cette réalité en faisant référence à la marginalisation des publics auxquels les acteurs sont confrontés. Il mentionne ainsi que des situations de ruptures avec la société complexifient la prise en charge.

« Ce sont des publics qui sont en rupture de tout. Ce sont des publics qui n'ont même pas connaissance et contact avec tout ce qui peut exister dans le droit commun : accès à la mission locale... Y'a beau avoir des antennes dans les quartiers, ils n'y vont pas. La rupture est telle que... y'a pas cet accès, en tout cas, le pas n'est pas franchi. Donc, il fallait mettre des équipes dans la rue pour aller au contact, aller les chercher, aller découvrir. Y'a besoin de ces intermédiaires là pour créer des tremplins, pour aller dans les structures de droit commun». (Un chef du service sécurité et prévention de la délinquance de A)

Plusieurs élus municipaux et intercommunaux n'ont pas manqué de faire part également de l'émergence des difficultés au sein de leurs communes. Le contexte économique peu favorable explique en partie cette massification des problématiques rencontrées par les administrés, et ce, sur des problématiques de plus en plus variées. Ils montrent ainsi par cette tendance à la

¹³⁸ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, op.cit., p.49-50.

¹³⁹ *Ibid.*, p.24.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.15.

complexification et à la massification des problématiques rencontrées sur les territoires la nécessité de mutualiser les compétences et de s'inscrire dans une coopération.

« Moi, je pense qu'avec la conjoncture économique, je pense que la ville est de plus en plus dans la moyenne. On aurait pu dire : « avant les enfants de V n'ont pas besoin de ceci de cela », mais j'ai l'impression que de plus en plus, avec la conjoncture économique, la parentalité, la santé, on a de fortes demandes dans des conseils d'école même qui ne dépendent pas de ce dispositif». (Un élu communal en charge du P.R.E.)

« Je crois qu'on est dans une période où il y a quelques années j'aurais dit : « là, ce n'est pas forcément la santé, ce n'est pas forcément... Mais là, je pense qu'il y a besoin de... ». Partout on voit que ça devient de plus en plus difficile». (Un élu communal en charge du P.R.E.)

Face à cette massification tant sur un plan territorial que sur la teneur des thématiques rencontrées, les acteurs mesurent la nécessité du travail ensemble. Les acteurs perçoivent en effet dans la coopération la seule possibilité d'envisager la prise en charge des situations. Deux élus communaux rendent ainsi compte de cette coopération forcée par le contexte.

« Je pense qu'il y a une souffrance de ne plus savoir quoi faire face au suivi de l'enfant. De plus en plus, moi j'ai des demandes». (Un élu communal en charge du P.R.E.)

« J'ai une école là, ils me disent : « écoutez Madame M on aimerait vous voir avec l'inspection, qu'on mette tout sur la table, on ne s'en sort plus ». Une école ouverte qui était extrêmement prisée par les universités qui étaient toutes proches. J'ai l'impression qu'il faut qu'on mette tout sur la table et qu'on essaie de voir un autre fonctionnement ». (Un élu communal en charge du P.R.E.)

Au-delà d'un contexte sociétal qui met en évidence des besoins de plus en plus prégnants et diversifiés sur les territoires, le contexte économique marqué par des restrictions budgétaires amplifie la nécessaire coopération entre les acteurs de l'action publique.

2.3. Un contexte économique marqué par des restrictions budgétaires

L'action publique est marquée par un contexte économique empreint de restrictions budgétaires concourant à la coopération financière des acteurs. La politique de la Ville ne fait d'ailleurs pas figure d'exception. C'est par le biais du préfet ayant la charge de gérer l'enveloppe budgétaire au sein de son territoire que les réalités économiques s'affichent. En envisageant une répartition des moyens en rapport avec les financements qui sont alloués, le préfet doit ainsi gérer les évolutions liées aux contraintes budgétaires que lui fixe le niveau national. La circulaire du 8 novembre 2010 relative à la prolongation des Contrat Urbain de Cohésion Sociale (C.U.C.S) en 2011 rend compte de cette réalité économique en stipulant que « les modalités financières de cette prolongation des contrats s'inscrivent dans un contexte budgétaire contraint et marqué par une réduction des crédits de l'Acse prévue dans le projet de loi de finances pour 2011 et le budget

triennal 2011- 2013. (...) Dans le cas où le C.U.C.S. comporte des dispositions financières, vous déterminerez avec la collectivité concernée le montant de l'engagement que vous prendrez en tant que délégué territorial de l'Acse, au vu notamment de la dotation départementale 2011 qui vous sera notifiée en fin d'année par le directeur général de l'Acse et de l'évaluation du CUCS sur la période 2007-2010¹⁴¹ ». Au-delà de l'incertitude concernant la reconduction des crédits, le cadre réglementaire affirme que le cofinancement est une condition à la mise en œuvre des dispositifs de la politique de la ville. L'Etat, par ce biais, rend ainsi obligatoire la coopération financière auprès des porteurs. On retrouve cette posture au sein du Programme de Réussite Educative. En effet, alors que ce dispositif ne prévoyait pas initialement un engagement financier pluriel, il nécessite aujourd'hui la participation financière des communes. Les acteurs interviewés sont relativement sensibles à ce contexte économique qu'ils identifient de moins en moins favorable. Nombreux perçoivent ainsi dans la gestion de leurs organisations et dans les actions potentiellement envisageables cette réalité. Une responsable associative exprime particulièrement son incertitude concernant les crédits accordés par les différents financeurs.

« On sait, la crise est là, les communautés d'agglomérations, on s'attend à une baisse de subvention, la chancellerie, on se sait pas ce qui va advenir ». (Un responsable associatif)

Pour un élu municipal, la réalité économique est également prégnante dans l'action publique. La baisse significative des budgets l'amène ainsi à considérer la commune comme davantage porteuse des différents projets. Il n'hésite pas à rappeler ce contexte aux professionnels qu'il peut rencontrer afin que ces derniers puissent prendre conscience des limites qui s'imposent dans l'investissement financier de la municipalité.

« Je pense que les enseignants de la ville reconnaissent que la ville les aide dans leurs projets. Ce que je rappelle aux enseignants, c'est que les enfants sont scolarisés dans des écoles normales et qu'excepté le salaire des enseignants, la municipalité finance tout, sauf le dispositif de réussite éducative. Mais tout, tous les projets... Ils vont au cinéma, on paie la moitié de la place de cinéma. Finalement, de moins en moins, la coopérative participe, l'inspection n'a plus de budget, c'est clair et net. Maintenant, il n'y a plus de dispositif sans engagement massif de notre part. Je pense que S [coordonnateur P.R.E.] et nous tous avons convaincu que c'est quelque chose qui doit demeurer. Là, j'attends un peu de voir ce qui va se passer dans les prochains mois mais voilà notre rôle est un rôle de survie, un rôle pour convaincre, un rôle d'échange avec les autres municipalités et je trouve ça extrêmement enrichissant ». (Un élu municipal)

Outre le contexte économique marqué par la restriction budgétaire, la multiplicité des acteurs est également une caractéristique notable des évolutions constatées dans le domaine de l'action publique contribuant à la nécessaire collaboration.

¹⁴¹ Circulaire du 8 novembre 2010 relative à la prolongation des CUCS en 2011.

2.4. La multiplicité et la spécialisation des acteurs de l'action publique

En partie liée à la décentralisation, la multiplication des acteurs dans le champ de l'action publique est manifeste. Ainsi, comme le perçoit Robert Hertzog, « la modification structurelle la plus fondamentale, tellement ordinaire qu'on ne la voit plus comme telle, est évidemment la multiplication des acteurs locaux¹⁴² ». Si les politologues et sociologues de l'action publique sont unanimes sur ce constat, il convient d'explicitier les raisons de cette multiplication des acteurs œuvrant dans l'action publique. Deux types d'externalisation de l'action publique ont concouru à l'amplification du nombre d'acteurs associés

La première s'apparente aux collectivités territoriales par le transfert de compétences dont elles ont fait l'objet du fait des actes de décentralisation. A différentes échelles, ces dernières constituent l'un des facteurs ayant favorisé la multiplication des organisations intervenant dans le domaine public. C'est dans ce sens que Jean Marc Offner¹⁴³ souligne que « si la réforme des collectivités territoriales reste une thématique omniprésente des partisans du changement, le constat empirique conclut à une augmentation du nombre des instances territoriales de toute nature. La superposition l'emporte sur la substitution ou la suppression ». Il explique par ailleurs cette multiplication des acteurs publics du fait de l'amplification de la territorialisation. C'est ainsi que « cette tendance à l'ajout de nouvelles structures locales, au détriment de la simplification du paysage, est en partie due aux mérites supposés d'une nouvelle forme d'action publique, la territorialisation ». Dès lors, ce phénomène trouve une critique manifeste à l'image de Martin Vanier percevant dans cette multiplication des acteurs publics une « petite fabrique des territoires¹⁴⁴ ».

Par ailleurs, ce phénomène a été accentué par l'externalisation de l'action publique au domaine du privé et du tiers secteur. Par exemple, des organisations telles que les Caisses d'Allocations Familiales font en effet figures d'acteurs du secteur privé menant des politiques en lien avec le ministère de la ville. En outre, nombreuses sont les associations qui interviennent pour exercer des missions de service public. Nous tenons dès lors compte des recommandations de Fabrice Dhume dans la mesure où « le secteur social étant très fortement porté par le secteur associatif, il ne s'agit pas d'oublier la place essentielle tenue par le privé et le tiers secteur assurant

¹⁴² Hertzog. R., « Les relations entre collectivités territoriales dans une administration fragmentée », in sous la direction de S. Caudal, F. Robbe., Les relations entre collectivités territoriales, éd. L'Harmattan, septembre 2009, p.201.

¹⁴³ Offner. J-M., « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de science politique*, 2006/1 Vol. 56, p. 27-47.

¹⁴⁴ Vanier. M., « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, 70 (2), 1995, p. 93-103.

de fait ou par délégation une mission de service public¹⁴⁵ ». Il semble toutefois que les disparités soient conséquentes en la matière puisque certains territoires seraient en effet plus dotés d'acteurs associatifs que d'autres. Une psychologue clinicienne d'une association met d'ailleurs en évidence cette réalité au sein de son territoire en précisant que « V. est très riche en terme de structure associative ». contrairement à une coordonnatrice d'un Comité Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (C.I.S.P.D.) mentionnant la plus faible représentation d'acteurs des politiques publiques au regard du territoire rural.

« Sur un territoire rural, c'est un peu plus compliqué parce qu'on a moins de structures pour accueillir. Il y a des structures qui sont là, une vraie dynamique locale mais voilà certainement moins que dans des grosses agglomérations». (Une Coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Dès lors, le rapprochement est aisé avec Emile Durkheim¹⁴⁶ lorsqu'il analyse la fragmentation de la société dans la division du travail. En effet, s'il souligne que « les fonctions politiques, administratives, judiciaires, se spécialisent de plus en plus. Il en est de même des fonctions artistiques et scientifiques. Nous sommes loin du temps où la philosophie était la science unique ; elle s'est fragmentée en une multitude de disciplines spéciales dont chacun a son objet, sa méthode, son esprit », la même lecture concernant la multitude d'acteurs intervenant sur une thématique de l'action publique est transférable. Face aux évolutions majeures qui caractérisent le système français, il s'agit dès lors d'interroger le cadre le plus en adéquation avec les modalités actuelles de conception et de mise en œuvre de l'action publique. La politique de la ville, et plus précisément certains dispositifs associés, rendent compte des évolutions repérées. En effet, interministérielle, contractuelle, territoriale et prônant la mutualisation des compétences et des moyens entre des acteurs hétérogènes, la politique de la ville est significative de l'orientation philosophique et structurelle des politiques publiques.

3 La politique de la ville : une action publique reflétant les évolutions opérées

3.1. Les origines et l'histoire de la politique de la ville

Dès ses origines, la politique de la ville reflète les nouvelles modalités de l'action publique. C'est dans un contexte de crise du fait des émeutes dans les banlieues au début des années 1980 que la politique de la ville voit le jour notamment en se présentant comme un enjeu des élections présidentielles. Si les événements déclencheurs ayant conduit à l'émergence de la politique de la

¹⁴⁵ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, op.cit., p.41.

¹⁴⁶ Durkheim. E., *De la division du travail social*, P.U.F., Quadrige, Paris, 1991 [1893], p.2.

ville expliquent indéniablement l'émergence de la politique de la ville, Annie Fourcaut met en corrélation ces faits divers avec le contexte politique de campagne présidentielle de l'époque. Celle-ci souligne ainsi que la politique de la ville est issue de « la conjonction du fait divers - les rodéos de la banlieue lyonnaise en juillet 1981- avec les conséquences du changement politique de mai - juin 1981, ce qui en fait un des aspects du « Changer la vie » et des ambitions sociales et modernisatrices affichées de 1981-1983¹⁴⁷ ». Son émergence tente ainsi de répondre par de nouvelles modalités d'action à la « massification des problématiques » sur des territoires en crise. De façon expérimentale, il s'agit dès lors de comprendre les raisons de cette crise en adoptant une démarche participative des habitants au sein des quartiers repérés comme les plus fragilisés. La politique menée intègre ainsi dès ses débuts une démarche territoriale sur des quartiers prioritaires, plaçant les habitants comme des partenaires. Elle répond ainsi aux critiques d'une conception politique jusqu'alors descendante en se présentant comme une politique participative et transversale. En effet, les quartiers repérés en difficultés de Grenoble, Marseille, Meaux et Roubaix sont les précurseurs en la matière et se présentent ainsi comme un « laboratoire » des nouvelles modalités pratiques de l'action publique¹⁴⁸. Les premières actions menées portent principalement sur l'habitat. En effet, les quartiers concernés sont souvent de grands ensembles dégradés renforçant le malaise économique et social. Ainsi, « sa première affirmation remonte au 7ème Plan (1976-1980), avec la procédure dite « Habitat et vie sociale » (circulaire du 3 mars 1977) visant à améliorer une cinquantaine de grandes cités H.L.M. déclassées. La caractéristique de cette politique était « de chercher à associer étroitement les investissements à réaliser pour améliorer la qualité du cadre bâti, le confort des logements et les actions concourant au développement de la vie des quartiers : aménagement des espaces extérieurs, implantation d'équipements collectifs, animation sociale¹⁴⁹ ». A partir de 1984, la politique de la ville prend diverses appellations mais reste principalement basée sur sa logique et ses fondements initiaux. Ainsi, comme le souligne le Centre de Ressources pour la Politique de la Ville Provence Alpes Côtes d'Azur (C.R.P.V.)¹⁵⁰, on recense diverses appellations telles que le Développement Social des Quartiers en 1984, le Développement Social Urbain (DSU) en 1988, les programmes territoriaux, les Contrats de Ville en 1992, les Contrats Urbains de Cohésion Sociale en 2000, le plan d'urgence de 1993 ou encore le « Pacte de relance pour la ville » de 1996.

¹⁴⁷ Fourcaut. A., « Les habits neufs de la politique de la ville depuis 1980 », *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, vol. 64, numéro 1, 1999, p.116.

¹⁴⁸ http://www.crvp-paca.org/2-politiqueville/niveau_national.php, consulté le 17 septembre 2009.

¹⁴⁹ Dubedout. H., *Ensemble refaire la ville : rapport au 1^{er} ministre*, 1982.

¹⁵⁰ http://www.crvp-paca.org/2-politiqueville/niveau_national.php, consulté le 17 septembre 2009.

Progressivement, l'action de cette politique a connu une amplification puisque si celle-ci s'attachait aux thématiques de l'habitat et de la mixité sociale à ses débuts, elle tend à un caractère plus élargi en ayant une visée d'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations. Cette évolution est perceptible au regard du premier article de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville (P.R.V.). Celui-ci souligne en effet que la politique de la ville « a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé. A cette fin, des dispositions dérogoratoires du droit commun sont mises en œuvre, dans les conditions prévues par la présente loi, en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines¹⁵¹ ». La dimension élargie est d'ailleurs confirmée dans un rapport de la Cour des Comptes datant de février 2002 qui qualifie la politique de la ville comme « une politique pluridimensionnelle ». Celle-ci regroupe ainsi « des actions destinées à traiter les effets mais aussi les causes de la crise des zones urbaines défavorisées que connaît la France, comme la plupart des pays voisins, la politique de la ville recouvre une grande diversité d'interventions relevant à la fois de l'aménagement urbain, de l'action sociale, de l'éducation, de la prévention de la délinquance et de la sécurité, du développement économique, de l'emploi et de l'insertion professionnelle ». Pour sa mise en œuvre, l'intégration d'un grand nombre de dispositifs dès 1998 a pour ambition de rendre opératoire les actions à entreprendre. C'est ainsi que la politique de la ville intègre des dispositifs contractuels tels que le Plans Locaux d'Insertion par l'Economique (PLIE) en 1993, les Contrats Locaux de Sécurité (CLS) en 2001, les Contrats Educatifs Locaux (CEL) en 1998, les Plans de Déplacements Urbains (PDU) en 2001, les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH).

A ce jour, l'amplitude des domaines d'action de la politique de la ville est poursuivie notamment au regard de l'activité de l'ACSé¹⁵² qui a développé des programmes d'action sur une pluralité de thématiques. C'est ainsi qu'en 2011, pour la thématique de l'emploi, plus de 10 000 jeunes ont été parrainés dans leur recherche d'emploi dont 8 000 stagiaires dans les écoles de la deuxième chance (E2C) sur 70 sites et 35 départements. Par ailleurs, près de 60 chantiers d'insertion liés aux opérations de rénovation urbaine ont été envisagés. Concernant l'éducation, 245 000 enfants ont bénéficié d'un Programme de Réussite Educative dans 752 communes, 4 138 places ont été comptabilisés dans les internats d'excellence et 254 concernent les cordées de la

¹⁵¹ J.O n° 266, 15 novembre, 1996, p. 16656

¹⁵² <http://www.ville.gouv.fr/?acse,238>, consulté le 5 janvier 2012.

réussite labellisées. Dans le domaine de la santé, c'est 240 ateliers santé ville qui ont été financés pour améliorer la prévention et l'accès aux soins. Dans le domaine du cadre de vie, 224 quartiers ont bénéficié du soutien de l'Acse pour conduire des actions de gestion urbaine de proximité et 4 231 adultes relais assurent 20 000 heures de présence hebdomadaire sur les quartiers populaires. Enfin, sur le pan de la citoyenneté et de la prévention de la délinquance, on comptait en 2011, 3625 projets Ville, vie, vacances, 4 035 actions de prévention sociale en mobilisant, notamment, le Fond interministériel de prévention de la délinquance ainsi que 84 plans de lutte contre les discriminations, pour aider 5 000 acteurs locaux à prévenir les discriminations liées à l'origine ou à la situation sociale. On comprend dès lors au regard de la diversité des champs d'action le caractère transversal que cette politique implique. C'est avec un budget de 394 millions d'euros que l'Acse a permis le développement de l'ensemble de ces actions.

Au-delà de son amplification liée à l'étendue de ses domaines d'action, la politique de la ville a également connu un développement territorial croissant puisque « le nombre de villes concernées passe d'une vingtaine en 1977 à 247 en 2000¹⁵³ ». L'extension de cette politique sur un plan géographique et sur le nombre de bénéficiaires qu'elle touche est donc massive. Le rapport de la Cour des Comptes confirme cette tendance repérée en qualifiant la politique de la ville comme « une politique dont le domaine d'application géographique est en extension ». En effet, « les actions ainsi conduites s'appliquent à des territoires urbains dont les populations présentent des caractéristiques de grande précarité. Concentrée à l'origine sur quelques quartiers particuliers d'une agglomération, la politique de la ville a progressivement été étendue, à travers les procédures contractuelles, à l'essentiel, voire à la totalité de celle-ci. Si on se limite à la population des 717 zones urbaines sensibles (ZUS) de métropole, définies par l'Etat en 1996, le nombre d'habitants concernés s'élevait à 4,46 millions en 1999¹⁵⁴ ».

Ainsi, la politique de la Ville s'est profondément développée tant par l'élargissement de ses thématiques que par l'étendue territoriale qu'elle recouvre. Au-delà de cette expansion multidimensionnelle, l'attrait qu'elle représente se situe dans ses caractéristiques puisque celles-ci traduisent expressément la conception générale de l'action publique renouvelée.

¹⁵³ http://www.crpv-paca.org/2-politiqueville/niveau_national.php, consulté le 17 septembre 2009.

¹⁵⁴ Cour des comptes, La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

3.2. Des caractéristiques de la politique de la ville en adéquation avec l'évolution générale de la conduite des affaires publiques

Outre les origines et l'histoire de la politique de la ville qui traduisent manifestement les évolutions opérées en matière d'action publique, parce que « la politique de la ville est aujourd'hui la territorialisation d'un ensemble de mesures sectorielles spécifiques, appuyée sur un appareil administratif, fiscal et juridique propre, qu'elle est interministérielle et qu'elle s'appuie sur des acteurs variés¹⁵⁵ », elle se présente comme le cadre le plus adéquat à l'étude sociologique des modes coopératifs actuels en matière d'action publique. Ceci est d'ailleurs confirmé par Annie Fourcaut lorsque cette dernière porte une analyse sur les champs disciplinaires s'étant penchés sur cette politique. Ainsi, pour l'auteur, « la politique de la ville a été surtout étudiée par les politistes et secondairement par les sociologues. Pour ces disciplines, elle offre un cas d'émergence d'un champ d'action neuf des politiques publiques, avec de nouveaux référentiels pour l'action ; le tout dans la suite des travaux engagés par ces mêmes disciplines sur les conséquences de la décentralisation, le désengagement de l'Etat et ses nouvelles modalités d'intervention : administration de mission préférée aux administrations de gestion, contractualisation, multiplication des partenaires et des acteurs locaux, recherche de l'échelle optimum de l'action publique¹⁵⁶ ». Toutefois, c'est également le caractère expérimental de cette politique qui procure un attrait particulier. En effet, en lui conférant un caractère précurseur et annonciateur des évolutions potentielles, la politique de la ville se présente comme à l'origine de l'action publique dans son ensemble plutôt que comme son simple reflet.

3.2.1. Une politique expérimentale

La politique de la Ville fait office de politique expérimentale pour l'action publique. Par exemple, le développement de l'interministérialité est issu en partie de l'expérience de la politique de la ville comme le confirme Jean Pierre Gaudin¹⁵⁷ dans l'étude des politiques urbaines. Par ailleurs, de nombreux travaux à l'image de cet auteur¹⁵⁸ ou encore de Jacques Caillasse et Jacques Hardy¹⁵⁹ montrent dans quelle mesure le partenariat et la collaboration, s'affichant comme un modèle rénovant l'action publique, sont également issus de cette politique. Pour sa part, Julien Damon tente par ses travaux menés auprès de la C.N.A.F. de mesurer à quel point « le partenariat

¹⁵⁵ Fourcaut. A., *op.cit.*, p.116.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p.114.

¹⁵⁷ Gaudin. J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *op.cit.*, p.34-35.

¹⁵⁸ Gaudin. J-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question, op.cit.*

¹⁵⁹ Caillasse. J., Hardy. J., *Droit et modernisation administrative*. Paris : La documentation Française, 2000.

appartient à cette famille d'instruments et d'arguments (contractualisation, « coproduction », « gouvernance », etc.) appelés en renfort pour la rénovation de l'action publique¹⁶⁰ ». Ainsi, par le biais de l'expérimentation, la politique de la Ville est le précurseur de la modernisation de l'action publique sous son aspect coopératif.

Si la politique de la ville prédispose les évolutions envisagées, c'est parce qu'elle prévoit des expérimentations en son sein. Par exemple, la circulaire du 1^{er} juillet 2010 portant prolongation des C.U.C.S. propose une expérimentation en matière de collaboration. Le texte réglementaire précise ainsi les attendus des ministres porteurs du cadre formel auprès des préfets en leur stipulant : « nous vous proposerons dans une cinquantaine de villes ou d'agglomérations, de négocier avec les élus concernés un avenant qui comportera notamment des engagements sur les politiques de droit commun – en particulier l'emploi, la sécurité, l'éducation mais aussi d'autres thématiques en fonction des besoins locaux et s'inscrira dans un véritable projet de territoire¹⁶¹ ». Il en est de même concernant la circulaire du 8 novembre 2010 portant prolongation des C.U.C.S. qui précise que « le Premier ministre a annoncé le 25 mai dernier le lancement d'expérimentations consistant, par la conclusion d'avenants à un nombre restreint de C.U.C.S., à introduire des engagements sur des politiques de droit commun ».

Les instances de la politique de la ville montrent par ailleurs à quel point celle-ci souhaite expérimenter des modalités d'actions nouvelles. Ainsi, en identifiant le rôle attribué au Conseil National des Villes dans la prolongation des C.U.C.S., la circulaire du 1^{er} juillet 2010 présente ainsi la capacité d'expérimentations dont est dotée cette instance. C'est ainsi que défini comme un « lieu de réflexion, d'analyse et de consultation, le Conseil National des Villes est appelé à jouer un rôle important dans les réformes à venir de la politique de la ville. C'est pourquoi, nous avons décidé de le saisir, pour avis, sur les modalités de prorogation des contrats urbains de cohésion sociale et sur le contenu des avenants qui porteront l'expérimentation¹⁶² ». Outre le caractère expérimental de la politique de la ville qui lui confère un statut de précurseur en matière d'action publique, sa visée interministérielle rend également compte de sa représentativité.

¹⁶⁰ Damon. J., *La dictature du partenariat : Vers de nouveaux modes de management*, public, Futuribles, numéro 273, mars 2002 ou informations sociales, n°95, 2001.

¹⁶¹ Circulaire du 1^{er} juillet 2010 relative à la prolongation des CUCS en 2011.

¹⁶² *Ibid.*

3.2.2. L'interministérialité et la transversalité de la politique de la ville

Le rapport de la Cour des Comptes de février 2002¹⁶³ dresse un état des lieux et les prémisses d'une évaluation de la politique de la ville. Elle décline ainsi ses caractéristiques et ses ambitions. Par les diverses dimensions qu'elle recouvre, elle fait figure emblématique des évolutions organisationnelles de l'action publique en terme d'interministérialité. En effet, celle-ci est identifiée comme « une politique interministérielle » par les organes étatiques qu'elle mobilise du fait de la transversalité des actions qu'elle propose. Le caractère interministériel, s'expliquant en partie par sa dimension davantage territoriale que sectorielle, la conduit à mobiliser une pluralité de ministères. C'est ainsi qu'« au sein de l'Etat, la politique de la ville repose sur des actions de la plupart des ministères, coordonnées par des structures qui lui sont propres. Cette dimension interministérielle a été affirmée très tôt, notamment avec la création en 1984 du Comité Interministériel des Villes (C.I.V.), présidé par le Premier ministre ou son représentant et auquel participent régulièrement de nombreux ministres¹⁶⁴ ».

Cette volonté de transversalité de l'action publique est tout d'abord perceptible à travers les attributions du ministre de la ville relevées dans le décret n° 2010-1456 du 25 novembre 2010. Ce dernier lui laisse en effet la possibilité de saisir et de s'appuyer sur un grand nombre de services ne relevant pas de son ministère. Ainsi, outre l'autorité qu'il exerce sur le secrétariat général du Comité Interministériel des Villes, l'article 2¹⁶⁵ dudit décret reprend également l'ensemble des directions, des inspections générales ainsi que des délégations d'autres ministères dont le ministre de la ville « dispose ». Cette particularité attribue à la politique de la ville une place de figure emblématique de l'interministérialité. A travers la lecture des différents services et des directions pouvant être sollicités, l'amplitude de la transversalité de l'action de cette politique est mesurée. En effet, ledit décret reprend l'ensemble des sollicitations potentielles auxquelles le Ministre de la Ville peut être amené à demander des contributions. On compte ainsi parmi eux des services ou des directions : « du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, du ministre du travail, de l'emploi et de la santé, du ministre de la culture et de la communication, du ministre des solidarités et de la cohésion sociale, du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative¹⁶⁶... ».

¹⁶³ Cour des Comptes, La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

¹⁶⁴ Cour des Comptes, La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

¹⁶⁵ Décret n° 2010-1456 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de la ville.

¹⁶⁶ *Ibid.*

Dans son organisation et sa structuration, la politique de la ville entend par ailleurs poursuivre cette visée interministérielle. Le Comité Interministériel de la Ville par exemple, en tant qu'organe de la politique de la ville, fait figure manifeste de l'interministérialité par son intitulé et sa composition. En effet, c'est notamment l'article 6 du décret n° 2010-1456 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du Ministre de la ville, en déclinant la liste des membres siégeant au Comité Interministériel des Villes que la mise en perspective de l'interministérialité est perceptible sur un plan opérationnel. Il est ainsi précisé que « le Comité Interministériel des Villes est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de la politique de la ville. Il est composé du Ministre et le cas échéant du secrétaire d'Etat chargés de la politique de la ville, ainsi que des Ministres chargés de l'éducation nationale, de l'économie, de l'environnement, de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du logement, de la justice, de la défense, de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'immigration, de l'intégration, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la fonction publique, de la culture, de l'outre-mer, des affaires sociales, de la famille, de la santé, du budget, du commerce et de l'artisanat, de la jeunesse et des sports. Selon les affaires inscrites à l'ordre du jour, d'autres membres du Gouvernement peuvent être appelés à siéger au comité interministériel¹⁶⁷ ».

Outre cette volonté de transversalité entre les ministères, la politique de la ville entend rendre cohérente son action en engageant une coordination entre ses propres services. Il existe en effet une volonté de transversalité entre les cinq thématiques retenues au sein des Contrats Urbains de Cohésion Sociale par la coordination envisagée entre l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (ACSé) et l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (A.N.R.U.). C'est en s'appuyant sur la contractualisation que ces deux instances de la politique de la ville entendent parvenir à une transversalité et une cohérence. Si la contractualisation est engagée entre les instances de la politique de la ville dans une volonté de transversalité, c'est parce que l'Etat ambitionne par ce biais que les actions poursuivies soient plus lisibles. Cette volonté manifeste est perceptible notamment par l'étude de la thématique du logement. En effet, « afin de garantir la coordination entre les dispositifs du volet social de la politique de la ville et les opérations menées dans le cadre de la rénovation urbaine, l'Acsé a développé un partenariat avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (A.N.R.U.). Ce partenariat a donné lieu à la signature d'un accord-cadre entre les deux agences signé le 18 octobre 2010. L'accord fixe un cadre stratégique commun aux deux agences, précise les modalités de leur collaboration et vise à renforcer la lisibilité et l'efficacité des actions menées dans des champs communs (la gestion urbaine de proximité,

¹⁶⁷ *Ibid.*

l'accompagnement des personnes relogées, etc.)¹⁶⁸ ». Outre l'interministérialité et la transversalité de cette politique qui marquent la volonté étatique de la coopération de ses services, celle-ci trouve également ses fondements dans le développement partenarial qu'elle prévoit.

323. Une politique partenariale et coopérative : de la contractualisation à l'opérationnalité

Une caractéristique majeure de la politique de la ville se situe dans la coopération qu'elle encourage ou qu'elle impose en associant des organisations multiples. Perceptible à travers la loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, celle-ci affirme en effet la dimension partenariale comme principe dès son article 1 puisqu'« en vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ».

Dès lors, en envisageant une co-construction ainsi qu'une coproduction de l'action publique, nous comprenons aisément que la Cour des Comptes ait identifié la politique de la ville comme « une politique multipartenariale : du fait de la décentralisation¹⁶⁹ ». Cette logique coopérative est relativement étendue puisqu'elle est perceptible pour l'ensemble des étapes que constitue une politique publique. De la contractualisation à la déclinaison des objectifs, de la structuration organisationnelle jusqu'à la mise en œuvre, la politique de la ville conçoit l'implication d'un grand nombre d'acteurs.

Cette volonté coopérative est également perceptible dans la composition des instances de la Politique de la Ville. Par exemple, l'article 2 du décret n°2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances de la Politique de la Ville prévoit une diversité des membres siégeant au Conseil National des Villes. En effet, au-delà du fait que « le conseil [soit] présidé par le Premier ministre » et que « celui-ci désigne deux vice-présidents choisis parmi les élus locaux membres du conseil (...), le conseil comprend les membres énumérés ci-après, nommés pour trois ans par le Premier ministre, sur proposition du ministre chargé de la politique de la ville :

1° Vingt-cinq élus titulaires de mandats nationaux ou locaux ; les députés et sénateurs sont désignés par leurs assemblées respectives ;

¹⁶⁸ <http://www.ville.gouv.fr/?acse,238>, consulté le 5 janvier 2012

¹⁶⁹ Cour des comptes, La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

2° Quinze représentants d'associations et d'organismes participant à la mise en œuvre de la politique de la ville, ainsi que de syndicats d'employeurs et de salariés ;

3° Quinze personnalités qualifiées¹⁷⁰ ».

Par ailleurs, au-delà des membres permanents siégeant au Conseil National des Villes, la volonté coopérative est poursuivie par l'article 3 de ce dit décret, en permettant de convier occasionnellement et si nécessaire des acteurs supra nationaux. C'est ainsi qu'il est précisé que « le conseil se réunit sur convocation de son président ou de ses vice-présidents au moins trois fois par an en assemblée plénière. Il délibère sur un ordre du jour arrêté par son président et ses vice-présidents. Le conseil peut entendre toute personne qu'il juge utile de consulter et inviter à participer à ses travaux des représentants de collectivités territoriales, notamment celles des Etats membres de l'Union Européenne (U.E.). Le conseil adopte son règlement intérieur qui précise notamment les modalités de fonctionnement des instances du conseil. Il arrête son programme de travail annuel ».

Le caractère coopératif s'affiche également du fait de la dimension contractuelle que recouvre la politique de la ville. Pour la Cour des Comptes, cette dimension est d'ailleurs indissociable de la logique coopérative puisque « le choix d'une politique partenariale explique l'importance du cadre contractuel¹⁷¹ ». Le contrat permet en effet de formaliser les engagements des parties en présence et de clarifier ainsi le rôle, les ressources et l'implication de chacun des signataires. Il présente en même temps les objectifs à poursuivre, et c'est dans ce sens que la contractualisation dans l'action publique mentionne une période d'exercice. En effet, la délimitation d'une durée d'exercice permet de porter au terme du délai prescrit l'évaluation de la politique menée. Toutefois, la dimension partenariale de la politique de la ville dépasse l'unique cadre contractuel de ses dispositifs. Cette dernière est ainsi déclinée et reprise dans d'autres formalisations partenariales dans lesquelles elle se voit insérée. C'est dans ce sens que le rapport de la Cour des Comptes stipule que « les contrats de plan Etat région comportent désormais systématiquement un volet "politique de la ville » ». D'autres dispositifs contractuels propres (contrats de ville, grands projets urbains, grands projets de ville...) sont le cadre de mise en œuvre privilégié de cette politique à l'échelon local. Ils associent l'Etat, les collectivités locales ainsi que les organismes publics et bailleurs sociaux concernés. Ce cadre contractuel est territorialisé et s'inscrit dans l'horizon temporel des contrats de plan (1994-1999 puis 2000-2006)¹⁷² ». Durant la

¹⁷⁰ Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

période des travaux de recherche, le cadre contractuel de la politique de la ville est notamment établi par le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (C.U.C.S.).

Au-delà du cadre formalisé de la coopération, l'Etat adopte une logique stratégique afin de favoriser la collaboration des acteurs de l'action publique sur l'ensemble des dimensions que recouvrent l'existence et l'opérationnalité de sa politique publique. C'est par la circulaire du 24 mai 2006 portant sur l'élaboration des C.U.C.S que nous comprenons la stratégie développée. En effet, l'Etat, en engageant l'ensemble des acteurs territoriaux dès la définition du projet, entend promouvoir leur participation et leurs engagements dans la mise en œuvre par l'approche commune qu'il a initiée au démarrage. Nous retenons notamment certaines précisions de cette circulaire notifiant que « la définition de ce projet devra être l'occasion d'impliquer l'ensemble des acteurs du territoire (services de l'Etat et des collectivités locales, bailleurs sociaux, associations, juridictions, F.A.S.I.L.D., dont le relais sera pris par l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (A.N.C.S.E.C), acteurs économiques...) afin de développer une approche commune qui facilitera ensuite la mise en œuvre des actions¹⁷³ ». Il en est de même concernant les dispositifs de la politique de la ville. Par exemple, les Comités Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance par le biais de la circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance prévoient une large concertation en vue de décliner des objectifs partagés. C'est dans ce sens qu'elle précise que « le Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance a, en revanche, un rôle naturel de proposition, d'animation et de mise en œuvre de ces contrats. Le conseil sera ainsi le cadre de l'expression concertée des priorités autour desquelles doivent se mobiliser les différents acteurs, avec la définition périodique d'objectifs à atteindre et l'échange d'informations sur les conditions d'intervention de chacun pour y parvenir¹⁷⁴ ». Dès lors, au regard du contenu du cadre réglementaire, la collaboration est à considérer sur l'ensemble des pans sur lesquels elle peut être envisagée. La politique de la ville doit dès lors se comprendre comme une coproduction des acteurs en présence sur l'ensemble des dimensions que comprend l'action publique : c'est-à-dire de ses aspects orientationnels et décisionnels jusqu'à son financement et son opérationnalité.

Mais la coopération dépasse ces dimensions en invitant les préfets à une déclinaison concertée des territoires prioritaires notamment pour les quartiers de niveau trois. La coopération touche donc également l'échelle territoriale sur laquelle sera portée l'action. En effet, outre des critères statistiques qui permettent d'identifier les territoires retenus, il est laissé une marge de

¹⁷³ Circulaire du 24 mai 2006 portant sur l'élaboration des C.U.C.S.

¹⁷⁴ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance parue au journal officiel du 18 juillet 2002 p. 12260 texte n° 8

manœuvre aux représentants locaux de l'Etat dans la déclinaison des territoires prioritaires. Ces derniers ont ainsi la possibilité de considérer certaines spécificités territoriales qui n'entreraient pas dans les critères généraux retenus. C'est dans ce cadre qu'« au vu de ces objectifs, il a été décidé de fixer au niveau national une première liste de communes et de quartiers sur le fondement de critères statistiques, et de laisser aux préfets de région une large capacité d'appréciation pour finaliser, en lien avec les préfets de département et en concertation avec les partenaires locaux, la liste complète des collectivités et quartiers concernés par la nouvelle contractualisation¹⁷⁵ ». Un terrain d'étude a d'ailleurs bénéficié d'une dérogation afin de pouvoir prétendre au dispositif

P.R.E. C'est ce qu'explique un élu municipal lorsqu'il mentionne les difficultés rencontrées dans les quartiers de sa commune. Alors que ces derniers ne sont pas reconnus en Zone d'Education Prioritaire, la négociation avec le préfet a permis de faire reconnaître la situation territoriale spécifique et ainsi bénéficier du dispositif de la Politique de la Ville.

« Il faut savoir qu'ici, ce qui se passe, c'est que sur V on n'a pas de quartier prioritaire et on ne bénéficie pas... Je veux dire, moi, je ne comprends pas qu'on n'est pas de zone prioritaire. Bon, il paraît que ça dépend des collègues. Et nous, c'est vrai que les collègues sont sur des secteurs qui font qu'on n'a pas de Zone d'Education Prioritaire mais on a des écoles quand même qui drainent des populations extrêmement fragiles. Et c'est vrai que je me dis mince, on a le droit à rien. Et ce dispositif, par dérogation, ces écoles là ont pu bénéficier de ces aides et c'est vrai que c'était un peu une bouffée d'oxygène. (...) C'est par dérogation parce que dans les termes légaux pour pouvoir créer un dispositif de réussite éducative il faut être dans une Zone d'Education Prioritaire». (Un élu municipal)

Ainsi, la dimension partenariale ne réside pas uniquement dans l'orientation et la mise en œuvre de l'action publique, elle considère en effet la circonscription géographique d'intervention. Dès lors, outre les dimensions partenariales qu'elle recouvre, la territorialisation de la politique de la ville s'apparente également à une caractéristique de cette politique.

3.2.4. La logique territoriale

L'intervention publique combine deux logiques. A la logique sectorielle s'ajoute la logique territoriale. Pour cette dernière, Pierre Muller indique à cet effet « que le système social à réguler est un territoire géographique : intervention dans le cadre d'une circonscription donnée (région, département...) ou dans une zone à statut particulier (par exemple la montagne). Il peut aussi s'agir d'une politique globale à vocation territoriale, comme la politique de décentralisation¹⁷⁶ ». Par le biais de la décentralisation, l'approche d'une action publique territorialisée a vu le jour. Ainsi, comme le souligne Bernard Jouve dans l'étude des politiques urbaines, l'action publique est

¹⁷⁵ Note du 15 septembre 2006 de la Direction Interministérielle à la Ville (D.I.V.) relative à la géographie prioritaire de la politique de la Ville

¹⁷⁶ Muller. P. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *op.cit.*, p.165-189.

passée d'une logique uniforme sur l'ensemble du territoire à une période actuelle « davantage marquée par la recherche de solutions adaptées aux « effets localités » de chaque territoire, principalement des villes¹⁷⁷ ». La politique de la ville initie cette logique puisque dès ses origines, celle-ci se concentre sur des quartiers dont les difficultés prégnantes nécessitaient pour le politique une action spécifique. Issue également du principe de la décentralisation, la logique territoriale est réaffirmée aujourd'hui par la note du 15 septembre 2006 de la D.I.V. portant sur la géographie prioritaire. Il s'agit par cela de montrer que l'Etat entend considérer la dimension locale dans le traitement des problématiques rencontrées.

La circulaire du 24 mai 2006 indique ainsi une géographie d'intervention spécifique reprise dans la note de la Délégation Interministérielle à la Ville (D.I.V.) adressée en date du 15 septembre 2006 aux Préfets de régions et aux Préfets de départements. Celle-ci réaffirme la territorialisation de cette politique en distinguant des quartiers de priorités 1, 2 et 3. Par cela, elle se donne pour ambition de « répondre aux nécessités d'assurer d'une part, une véritable priorisation des moyens sur les sites les plus en difficultés relevant clairement de la solidarité nationale et de la politique de la ville et d'autre part, de prendre en compte les situations locales mentionnées par les préfets, qui échappent parfois au strict traitement statistique¹⁷⁸ ».

Le premier niveau considéré s'apparente à « des quartiers constituant des priorités d'action niveau 1 » reconnus comme très prioritaires. Ces derniers se définissent par des critères fixés par la D.I.V. Ces quartiers constitués sont définis notamment par les revenus médians des ménages. Ceux-ci doivent être inférieurs de 50% aux revenus médians des ménages de l'unité urbaine avec lissage prenant en compte les revenus médians des unités urbaines et des régions, Zone Franche Urbaine (Z.F.U.), A.N.R.U., priorités 1, indice P.R.V. particulièrement élevé, taille du quartier... Cette approche multicritère permet d'identifier les communes qui, selon les termes de la circulaire du 24 mai 2006, « ont des quartiers qui présentent des difficultés importantes et sur lesquels les crédits spécifiques de la politique de la ville doivent être concentrés majoritairement¹⁷⁹ ». Sauf erreur technique liée à la méthode statistique, la liste de ces quartiers ne peut être modifiée par les préfets de région.

Le second niveau touche quant à lui des « quartiers constituant des priorités d'action de niveau 2 » reconnus comme prioritaires. Ils concernent des quartiers dont les revenus médians des

¹⁷⁷ Jouve. B., « La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? », *Revue internationale des sciences sociales*, 2007/3, n° 193-194, p. 387-402.

¹⁷⁸ Note du 15 septembre 2006 de la Direction Interministérielle à la Ville (D.I.V.) relative à la géographie prioritaire de la politique de la Ville

¹⁷⁹ Circulaire du 24 mai 2006 portant sur l'élaboration des C.U.C.S.

ménages sont inférieurs de 30% à 50% aux revenus médians des ménages de l'unité urbaine. Ils servent à constituer la liste des « communes ayant des quartiers dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindres mais pour lesquels la mobilisation de moyens spécifiques au-delà des moyens de droit commun est néanmoins nécessaire¹⁸⁰ ». Cette liste peut être adaptée par les préfets de région en concertation avec les partenaires locaux, suivant les critères de priorisation retenus par la D.I.V. (écart entre les revenus des ménages des quartiers en difficultés et les revenus médians des ménages de l'unité urbaine, indice P.R.V). Il est également demandé que les préfets veillent à ce qu'une harmonisation des priorités soit effectuée au niveau régional.

En dernier lieu, les quartiers constitués d'une priorité de moindre intensité de niveau trois est laissée à l'appréciation des préfets de départements. Cette catégorie peut notamment concerner des quartiers fragilisés dans une optique de prévention ou pour des quartiers dont la situation est en cours d'amélioration. Ainsi, la géographie prioritaire des quartiers constituant une priorité 2 et 3 reste à l'appréciation du préfet de département et de la région.

*

Pour conclure, de façon progressive, la coopération dans l'action publique est passée d'une volonté idéologique et philosophique à une obligation inscrite dans un cadre légal. C'est dans ce sens que Fabrice Dhume-Sonzogni¹⁸¹ estime que la coopération dans l'action publique relève « de l'injonction du faire ensemble à l'exigence du commun ». Ainsi, d'une collaboration interministérielle et déconcentrée interne aux services étatiques, l'externalisation d'un modèle coopératif s'est produite par l'émergence d'une organisation décentralisée datant du début des années 80. Si l'on pouvait penser dans un premier temps que le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales allait permettre la conduite de politiques spécifiques par l'attribution de blocs de compétences respectifs, des zones d'interférence issues de cette répartition n'ont pas permis d'obtenir des champs d'intervention singuliers pour chacun. Cet aspect est d'autant plus accentué par l'enchevêtrement des thématiques ayant rapidement placé la coopération comme un incontournable. Par ailleurs, par le développement progressif d'un cadre contractuel formalisant le partenariat, le caractère obligatoire de la coopération est apparu plus que jamais inscrit comme un principe dans une société caractérisée par la « massification de ses problématiques ». C'est dans ce sens que Jean François Sestier affirme que « la nécessité d'une coopération structurelle entre collectivités territoriales revient constamment comme leitmotiv.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Dhume-Sonzogni, F., *La coopération dans l'action publique*, France, éd. L'Harmattan, octobre 2008.

L'ensemble des acteurs ou observateurs politiques, économiques, confortés par les analyses sociologiques et juridiques reconnaît la nécessité d'une coopération entre lesdites collectivités. (...) Au point que, la coopération est aujourd'hui considérée non plus comme une technique, mais comme l'une des valeurs sûres d'une politique d'aménagement du territoire¹⁸² ». Mais au-delà de la multiplicité des acteurs du fait de la décentralisation, l'externalisation de l'action publique au domaine du privé n'a fait qu'amplifier le phénomène et la nécessité du travail ensemble.

Au terme de ces considérations qui caractérisent l'objet d'étude et plus largement l'action publique dans son ensemble, il convient dès lors de s'appuyer sur les apports de la sociologie des organisations afin de rendre compte des changements opérés dans la conduite de l'action publique. C'est ainsi que le second chapitre s'attache, au regard des évolutions que connaît l'action publique depuis les années 80, à définir les évolutions organisationnelles opérées et à identifier les enjeux majeurs qu'elles soulèvent.

¹⁸² Sestier. J-F., « Les supports organiques des relations entre les collectivités territoriales », p. 69, in sous la direction de Caudal. S. et Robbe. F., *Les relations entre collectivités territoriales*, éd. L'harmattan, septembre 2009, Paris

Chapitre 2. L'action publique sous le regard de l'analyse stratégique des organisations

En proposant une définition générale de l'organisation, Erhard Friedberg invite à première vue à soumettre l'évolution des modalités de l'action publique à l'analyse stratégique des organisations. En effet, les caractéristiques de l'organisation communément définies comme « des ensembles humains formalisés et hiérarchisés en vue d'assurer la coopération et la coordination de leurs membres dans l'accomplissement de buts donnés¹⁸³ » correspondent précisément aux enjeux du système décentralisé. Par ailleurs, le caractère organisé de la coopération permet de soumettre l'action publique à une analyse qui a pour ambition de mesurer l'atteinte des objectifs qu'elle se fixe. Il s'agit ici au regard des raisons qui ont conduit le législateur à tendre vers une action publique décentralisée, de mesurer si les effets recherchés sont poursuivis et atteints. Les apports d'Henry Mintzberg concernant les fondements et les caractéristiques d'une organisation encouragent à poursuivre ce cadre d'analyse en s'appuyant sur la sociologie des organisations. En effet, sa déclinaison générale du cadre formel s'articule autour de trois bases constituant les organisations, puisque celles-ci, et ce quelles que soient leurs typologies, sont pourvues de missions ayant des buts et des objectifs qui lui sont rattachés. L'action publique s'inscrit précisément dans des objectifs afin de répondre aux besoins d'une société en évolution.

Par exemple, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (L.O.L.F.) du 1^{er} août 2001, s'appliquant à toute l'administration à compter de 2006 précise les objectifs généraux de l'action publique en réformant l'idéologie étatique. Elle se présente, de ce fait, comme un vecteur de compréhension organisationnelle. En effet, le budget n'étant plus présenté par type de dépenses mais par grande politique publique, les 34 missions ministérielles ou interministérielles y correspondant, regroupent des programmes associés à des objectifs précis et des résultats attendus.

¹⁸³ Sous la direction de Boudon. R., *Traité de sociologie*, Vendôme, P.U.F., novembre 1992, p.351.

En donnant les dépenses annuelles par mission, le parlement, dans une volonté d'un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds publics, est plus à même d'examiner les dépenses et l'atteinte des objectifs des actions menées. Par la déclinaison des principes de la politique de la ville, de son cadre réglementaire déclinant les dispositifs existants et les acteurs associés, on perçoit aisément les intentions étatiques. Cependant, outre les caractéristiques communes pour tout système formalisé, comment analyser et définir l'évolution organisationnelle de la politique publique en rapport avec les ambitions qu'elle se donne ?

1 De l'organisation bureaucratique wébérienne d'un Etat central et déconcentré...

L'Etat central puis déconcentré s'apparente à l'organisation bureaucratique wébérienne dans la mesure où celle-ci repose sur une légitimité rationnelle légale fortement développée. Ainsi, si Max Weber voit notamment dans ce type organisationnel la représentation de la société industrielle capitaliste, les apports de cet auteur concourent à inscrire l'action publique d'un Etat décideur jusqu'au début des années 1980 dans ce type d'organisation. L'analyse de Nicole Aubert¹⁸⁴ offre en outre une transposition aisée de cette forme de légitimité au pilotage organisationnel bureaucratique de la politique publique puisque celle-ci « correspond à la structure formelle de l'organisation et renvoie à l'ensemble des règles explicitées qu'elle met en place pour assurer son bon fonctionnement ». Ainsi, en s'appuyant sur « la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens¹⁸⁵ », l'Etat central était le seul sur un plan national à édicter les règles amenées à conduire l'action publique et se voyait de ce fait investi d'une légitimité rationnelle légale quasi unique. A fortiori, au nom de l'intérêt général, la mainmise de l'Etat reposait sur trois niveaux de contrôle afin de « veiller à l'égalité des situations territoriales, à la redistribution des ressources et à la rationalité des choix collectifs » comme le fait remarquer Jean Pierre Gaudin¹⁸⁶. Ainsi, la tutelle juridique était massive au regard du contrôle *a priori* d'un préfet soumettant les collectivités territoriales à son accord en amont de toute action engagée. En outre, dans la mesure où les contributions financières de l'Etat étaient soumises à une réglementation stricte, les collectivités territoriales, majoritairement en incapacité d'autofinancer intégralement leurs actions, suivaient les orientations étatiques par la tutelle financière exercée. Enfin, l'attribution d'« études

¹⁸⁴ Aubert. N., « Pouvoir et jeux de pouvoir » dans Aubert. N., Gruère. J-P., Jabes. J., Laroche. L., Michel. S., *Management. Aspects humains et organisationnels*, Paris, P.U.F. Fondamental, mars 2002, p.334.

¹⁸⁵ Weber. M., *Economie et société*, tome 1, Paris, Pocket, septembre 2006, p.289.

¹⁸⁶ Gaudin. J.P., *Gouverner par contrat*, France, *op.cit.*, p.21-24.

pilotes » ainsi que la mise en œuvre des actions conférées aux services déconcentrés de l'Etat dès la réforme administrative de 1964, lui permettait d'élargir sa fonction tutélaire en tant qu'expert de l'action publique.

Les collectivités locales, sous une entité purement administrative, s'assimilaient de ce fait à des sous-traitants d'une action publique déclinée rigoureusement par l'Etat décideur tant sous l'aspect orientationnel de la politique menée que sur sa mise en œuvre. Max Weber voit ainsi en la personnalité du président élu d'un Etat une « *autorité constituée* » lui conférant une domination rationnelle¹⁸⁷. Gaston Deferre, instigateur de la décentralisation, avait d'ailleurs souligné lors d'un entretien avec Vivien Schmidt en 1985, qu'il avait souffert en tant que maire de la centralisation, et en particulier de la tutelle des préfets¹⁸⁸. Cette allocution réaffirme le « pouvoir formel ou organisationnel¹⁸⁹ » décrit par Henry Mintzberg d'un Etat central fort ayant la capacité, par ses représentants, d'édicter les règles de fonctionnement et la déclinaison des politiques publiques tant dans leurs orientations que dans leurs mises en œuvre. Michel Crozier écrivait à ce titre en 1960 que « la relative prédominance des systèmes bureaucratiques d'organisation apparaît liée à des rencontres historiques du rôle joué par l'Etat centralisé en France dans le développement politique et technique¹⁹⁰ ». Ainsi, la bureaucratie wébérienne de l'Etat ne s'est pas limitée à l'ère de la centralisation mais s'est poursuivie durant la déconcentration. A plus forte raison, l'élargissement tutélaire issu de l'expertise développée par les services régionaux et départementaux au lendemain de la réforme de 1964, a amplifié la primauté de l'Etat dans la conduite des affaires publiques. C'est pourquoi, la légitimité rationnelle légale de l'Etat était d'autant plus présente que les modifications, au-delà de l'expertise, se déclinaient à l'échelle locale. La proximité des représentants étatiques étant de mise, le contrôle s'exerçait davantage. Un autre point permettant également de réaliser un rapprochement entre l'Etat central et l'organisation bureaucratique s'apparente aux commandements des instances décisionnelles sur les agents chargés de l'application. Ainsi, comme le souligne Max Weber « la direction administrative bureaucratique » est porteuse d'une « domination légale » caractérisée par « une activité des fonctions publiques continue et liée à des règles au sein d'une compétence qui signifie : un domaine de devoir d'exécution délimité objectivement en vertu du partage de cette exécution, avec l'adjonction de pouvoirs de commandement requis à cette fin et une délimitation précise des moyens de coercition

¹⁸⁷ Weber. M., *op.cit.*, p.292.

¹⁸⁸ Lemieux. V., *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, *op.cit.*, p.99.

¹⁸⁹ Nous nous appuyons sur les propos de Henry Mintzberg qui décline en premier lieu la forme du pouvoir issue des gouvernements qui « *se réservent le pouvoir (...) d'imposer des règlements de toutes sortes* ».

¹⁹⁰ Sous la direction de Mendras. H., *op.cit.*, p.201.

et des hypothèses de leur application¹⁹¹ ». Patrick Hassenteufel voit ainsi trois grands principes dans l'action administrative qui se dégagent de cet idéal type de la bureaucratie rationnelle légale : « celui de la neutralité (objectivité dans le respect des règles), celui de la hiérarchie (qui va de pair avec l'obéissance aux règles et le contrôle des fonctionnaires) et celui de la spécialisation (des tâches et des compétences)¹⁹² ». Compte tenu des évolutions organisationnelles énoncées depuis les vagues de décentralisation, comment considérer l'organisation actuelle de l'action publique au regard de ses caractéristiques ?

2 ...à une organisation en réseau inter organisationnel dans un « Etat décentralisé »

Le travail coopératif est manifestement une figure qui s'impose dans l'action publique au regard des évolutions sociétales et organisationnelles exposées (chapitre 1). Cependant, la nécessité d'interroger les formes de coopération et leurs contenus est un préalable. Il s'agit par ce biais de définir l'objet de la coopération et le cadre dans lequel elle s'inscrit. Les notions de « partenariat » ou de « travail en réseau » fortement ancrées dans les usages des acteurs permettent de cerner à la fois les dimensions du travail coopératif dans leurs formes et dans leurs contenus. Toutefois, si ces notions sont des apports manifestes sur ces points, elles ne rendent pas compte dans son intégralité du cadre de la coopération contemporaine de l'action publique. C'est ainsi que « l'organisation en réseau inter organisationnel » permet de considérer davantage l'ensemble des caractéristiques des formes coopératives étudiées dans l'action publique.

2.1. Du partenariat au réseau : des notions protéiformes aux frontières peu délimitées

A l'origine, *partner* a un sens général de « personne qui partage une chose avec une ou plusieurs personnes. Cet usage général va finalement s'appliquer spécifiquement au commerce, à la danse, aux jeux et aux sports de compétition ». Dans le domaine de l'action publique, le partenariat correspond, quant à lui, à « une mise en commun de ressources d'institutions, ou des personnes relevant d'institutions, qui reconnaissent la nécessité de faire appel aux ressources des autres pour aborder des problèmes identifiés nécessitant une réponse collective¹⁹³ ». L'origine du concept marque ainsi les notions d'échange et de partage que l'on retrouve aisément entre les acteurs de l'action publique. Julien Damon souligne d'ailleurs à ce sujet que l'apparition du terme

¹⁹¹ Weber. M., *op.cit.*, p.292.

¹⁹² Hassenteufel. P., *op.cit.*, p.95.

¹⁹³ Delévaux. C., Gomez. R., Partenariat et réseaux, in Sous la direction de F. Morgensztern, R. Slama, *Revue Pour, Le clair Obscur des réseaux*, n°132, décembre 1991, éd. L'Harmattan, p.70.

« partenariat » est propre au champ des politiques publiques puisqu'il « relève de la conduite des affaires publiques¹⁹⁴ ». Cette dénomination est d'ailleurs pour cet auteur significative des modifications organisationnelles portées dans l'action publique entre une logique sectorielle animée par le souci de l'intérêt général datant de la fin du XIXème siècle et une logique décentralisée, interministérielle et contractuelle qui attend « adaptation, modernisation et performance des interventions publiques¹⁹⁵ ». Le partenariat reflète ainsi l'évolution du mode d'action des politiques engagées notamment au regard de la place de l'Etat puisque cette notion est le point central « des recompositions des modes de coopération et de décision publique¹⁹⁶ ».

Outre l'attrait que procure ce vocable du fait de la mise en perspective de l'évolution des logiques nouvelles et des enjeux de la politique publique, cette notion montre également l'évolution des coopérations dans ses formes et dans ses contenus. En effet, sous ses aspects formels, le partenariat couvre un large champ de rencontres ; de l'officiel à l'officieux, du périodique au ponctuel, du spontané au formel. Ainsi, « de la simple information ponctuelle à la fusion institutionnelle, de la réunion légale, à la coopération spontanée¹⁹⁷ », l'encadrement partenarial couvre des dimensions très variées. Par ailleurs, tant dans sa phase de formalisation contractuelle que sous ses aspects opérationnels, le partenariat se met en œuvre par le biais d'instances formalisées où les protagonistes concernés sont amenés à se rencontrer et à « débattre » de leur coopération. En effet, « concrètement, le partenariat, comme mode de coopération, mais aussi de consultation, est également caractérisé par ce qui a été repéré comme de la « comitologie » et que d'autres peuvent baptiser la « réunionnité » ou l'arbre à palabres. Il fonctionne à partir d'innombrables réunions de concertation et de coordination¹⁹⁸ ».

D'un point de vue politique et financier, « la promotion du « partenariat » a une évidente visée régulatrice. Cette régulation porte sur le plan financier en premier lieu puisqu'il s'agit implicitement de développer des cofinancements, atténuant le poids des investissements sociaux des différentes institutions¹⁹⁹ ». La logique partenariale financière se situe ainsi dans l'union des moyens afin d'atténuer les charges institutionnelles. Si les dispositifs étudiés reposent en effet sur un cofinancement rendu plus ou moins obligatoire par les instances étatiques, sa prise en charge organisationnelle revient aux villes ou aux intercommunalités en fonction de la délégation des

¹⁹⁴ Damon. J., « Le partenariat Retour sur une notion d'un quart de siècle », in *Revue de droit sanitaire et social*, vol.45, n°1, 2009, p.149.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p.157.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p.156.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p.155.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p.160.

¹⁹⁹ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble, op.cit.*, p.69.

compétences éventuelles accordées. C'est ainsi que le rapport de la Cour des Comptes de février 2002 portant sur la politique de la ville met en évidence la coparticipation financière des acteurs comme principe de base de l'action publique renouvelée puisque « les collectivités locales et certains organismes publics ont également isolé des moyens dédiés à la politique de la ville en plus de leurs interventions de droit commun dans leurs domaines de compétence²⁰⁰ ». La politique de la ville peut dès lors s'identifier comme « une politique combinant des dispositifs spécifiques et des dispositifs de droit commun ». Il s'agit par cela de signifier que cette politique « a été marquée par le développement de nombreux dispositifs spécifiques, mis en œuvre par le ministère de la Ville. Ses interventions sont incitatives et non substitutives. Aussi les crédits spécifiques du budget de la ville, dont le montant, quoique en progression, reste faible (367 M€ en 2001), ne constituent-ils qu'une partie des moyens financiers réputés engagés par l'Etat au titre de cette politique (4,3 Md€ en 2001). Ils comprennent également les inflexions en faveur de la politique de la ville des politiques « de droit commun », notamment dans les domaines de l'emploi, de la sécurité, de la justice et de l'éducation ».

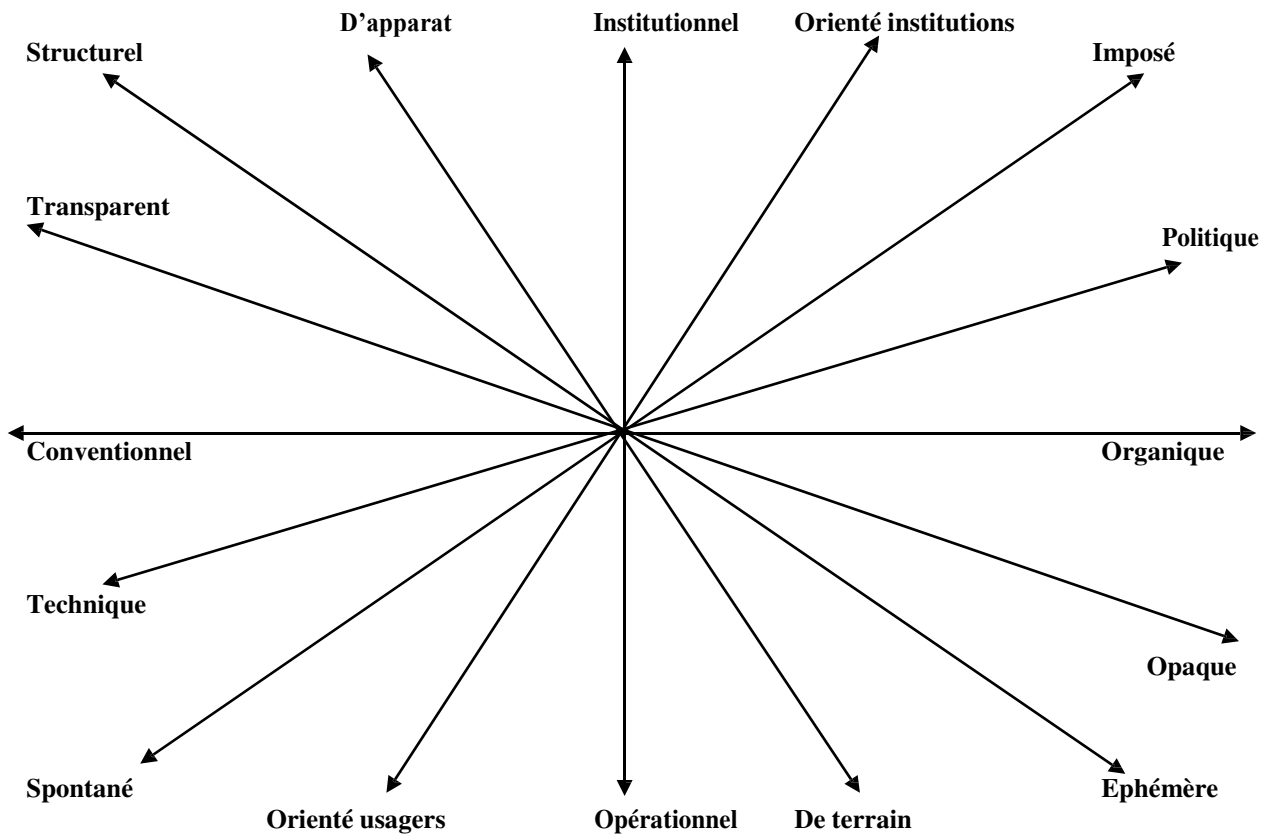
D'un point de vue opérationnel, « l'idée du « partenariat » correspond bien à faire autrement, par le biais d'une « mise ensemble » des acteurs²⁰¹ ». Il s'agit donc d'unir les compétences en présence, et ce, dans l'objectif de mieux répondre à la complexité de l'action engagée. C'est dans ce cadre que les dispositifs de la politique de la ville sont déclinés puisqu'ils impliquent une pluralité d'acteurs attachés aux thématiques qu'elle développe.

Toutefois, le partenariat recouvre un large champ de formes coopératives. L'étoile du partenariat de Julien Damon rend compte cette diversité dans son ensemble et pose ainsi la question centrale du type de partenariat faisant l'objet de cette recherche.

²⁰⁰ Cour des comptes, La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

²⁰¹ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, op.cit., p.69.

Graphique : L'étoile du partenariat²⁰²



La notion de partenariat recouvre donc des dimensions multiples qui ne permettent pas de rendre compte du mode spécifique de coopération étudiée. En effet, les dispositifs de la politique de la ville mettent en évidence une coopération formalisée. Par ailleurs, cette coopération s'inscrit dans une structuration. La notion de partenariat considère, quant à elle, toute forme de mise en commun que celle-ci soit structurée ou non, formalisée ou non. En outre, il est regrettable que cette notion n'apporte pas des éléments de compréhension concernant la double appartenance organisationnelle de l'acteur. Ainsi, on se rend compte, au regard de la considération que Julien Damon porte sur la notion de partenariat, de l'imprécision et de l'étendue de cet objet. Du fait notamment de son usage massif pour désigner toute forme de travail en commun, nous mesurons donc les insuffisances de cette notion pour désigner spécifiquement le type de coopération auquel nous nous référons. Julien Damon partage d'ailleurs ce point de vue lorsqu'il souligne que « le « partenariat » est un mot magique, un mot valise, employé à maints et à tout propos. Omniprésent, notamment dans le large domaine de la protection sociale, le terme est manié tous azimuts et dans

²⁰² Damon. J., *La dictature du partenariat : Vers de nouveaux modes de management*, public, *op.cit.*

tous les sens²⁰³ ». Cette mise en perspective du partenariat par Julien Damon invite dès lors à mettre en lumière un autre concept faisant état d'une mise en relation d'acteurs dans une visée coopérative. Ainsi, dans quelle mesure le concept de réseau traduit-il expressément les formes de coopérations observées dans l'action publique contemporaine ?

Sur un plan étymologique, le réseau renvoie au latin « *rétis* », signifiant le filet, « ouvrage formé d'un entrelacement de fils ». C'est donc de la jonction et de l'entrelacement que ce terme trouve ses sources. Reprenant cette dimension, Pierre Boulanger propose une définition générale du réseau se caractérisant par le lien entre des unités vers la satisfaction de besoins communs. Le réseau se définit ainsi selon l'auteur comme « un assemblage de petites unités dispersées, reliées entre elles de façon plus ou moins formelle et organisée, pour satisfaire des besoins communs²⁰⁴ ». Des caractéristiques se dégagent donc concernant la notion de réseau et ce, quels que soient les types auxquels on se réfère. C'est ainsi qu'un réseau décline des objectifs entre ses membres dans l'action entreprise. Par l'association des forces en présence qu'il s'agit de mettre en relation, les acteurs parviennent à atteindre l'objectif qu'ils se fixent afin de répondre à leurs besoins qu'ils ne peuvent satisfaire indépendamment des autres. Ainsi, tout comme pour le partenariat, l'union des forces recouvre une intention qui encourage les acteurs à coopérer. Canter Kohn Ruth précise à ce titre qu'« on ne peut parler de réseaux sans signaler la condition sine qua non de leur existence : un objectif, une intention ou une préoccupation, autour desquels s'allient des individus ou des institutions. Le réseau, parce qu'il met au service de cet objectif des forces par ailleurs dispersées, apparaît comme le mode d'organisation le plus économique et le plus efficient²⁰⁵ ». Derrière la coopération réticulaire ou partenariale, les acteurs perçoivent donc l'intérêt d'unir les forces en présence au regard des avantages que procure cette coopération sur l'efficacité de l'action entreprise et le moindre coût financier qu'il engendre. Le réseau a ainsi l'ambition de mettre en interaction des acteurs éclatés dans un environnement complexe. On retrouve ainsi dans cette forme coopérative les ambitions étatiques affichées dans la Révision Générale des Politiques Publiques (R.G.P.P.)²⁰⁶ concernant l'efficacité de l'action publique.

Tout comme le partenariat, la notion de réseau relève toutefois d'une certaine opacité notamment du fait de l'utilisation massive de ce terme dans les discours des acteurs. En effet, le

²⁰³ *Ibid.*, p.159.

²⁰⁴ Boulanger. P., *Organiser l'entreprise en réseau*, Paris, Nathan, 1995.

²⁰⁵ Kohn. R-C., « Unité et multiplicité de réseau », in sous la direction de Morgensztern. F., Slama. R., *Revue Pour, Le clair Obscur des réseaux*, n°1, 32, décembre 1991, éd. L'Harmattan, p.132.

²⁰⁶ Cette dimension de l'efficacité est abordée par Marc-Olivier Padis lorsque ce dernier mentionne que la R.G.P.P., « est censée mettre à plat les missions et les programmes de l'Etat, identifier les surcoûts, regrouper les services ». In Padis. M.O., « le consultant et le préfet », in *Esprit*, 2010/3 Mars/ avril, p. 100.

terme de réseau fait l'objet d'un usage conséquent par l'ensemble des acteurs de l'action publique et en particulier dans le domaine de la Politique de la Ville. Un effet de mode serait même perceptible dans son usage selon Main. B. dans la mesure où « la notion de réseau est devenue l'une des figures imposées de tout discours sur la politique de la ville. Chacun s'y réfère, des chefs de projets aux préfets, des élus locaux aux ministres. On ne voit guère que le partenariat pour la concurrencer dans le hit-parade des must du développement social urbain²⁰⁷ ». Cependant, au-delà d'une utilisation massive de ces termes qui engendre des perceptions et des déclinaisons multiples, il faut admettre que la notion de réseau relève de dimensions plurielles qui rendent insatisfaisantes une caractérisation fine de l'objet de la Politique de la Ville par son manque de précision. A l'image de l'étoile du partenariat de Julien Damon qui signifie le caractère protéiforme de cette notion, le réseau couvre également des champs et des formes diverses qui soulèvent d'ailleurs la critique. Ainsi, tout comme Julien Damon concernant le partenariat, Main. B. souligne le caractère peu déterminé de la notion de réseau d'autant plus lorsqu'elle se réfère à l'action sociale ou urbaine. Cette considération peut d'ailleurs être élargie à l'action publique dans son ensemble. Il ajoute ainsi qu'« il semble bien, en réalité, que la notion de réseau, opératoire lorsqu'il s'agit de télécommunication, d'autoroutes ou d'ordinateurs, devienne un concept flou lorsqu'elle désigne un mode d'organisation de l'action sociale, en particulier de l'action sociale urbaine²⁰⁸ ». La notion de réseau est donc perçue comme « floue » par la diversité des formes qu'elle comprend et nécessite de ce fait une identification plus précise de ses caractéristiques au regard de l'objet.

Par ailleurs, compte tenu des considérations retenues, distinguer le réseau du partenariat dans le domaine de l'action publique est hasardeux. Si les recoupements sont en effet multiples et les frontières peu démarquées, Cécile Delévaux et Rosita Gomez proposent toutefois des éléments permettant de distinguer ces deux notions par le caractère imposé que recouvre le champ partenarial opposé à la dimension volontaire de l'acteur concernant la dimension réticulaire. En d'autres termes, le partenariat s'imposerait à l'acteur selon les auteurs alors qu'il serait davantage choisi dans le réseau. Si l'acteur est contraint de coopérer afin d'entreprendre son action, c'est parce qu'il ne peut poursuivre son entreprise sans les ressources partenariales. L'acteur choisirait dès lors son réseau mais pas ses partenaires. Les auteurs résumant ainsi cette première distinction lorsqu'ils soulignent que « si le partenariat apparaît dans beaucoup de cas comme imposé par une nécessité (ou en tout cas la conviction des parties prenantes qu'il n'est pas possible d'aboutir à une

²⁰⁷ Main. B., *Quels réseaux dans les villes ?*, in Sous la direction de Morgensztern. F., Slama. R., Revue Pour, Le clair Obscur des réseaux, n°132, décembre 1991, éd. L'Harmattan, p.74.

²⁰⁸ *Ibid.*, p.74.

solution tout seul), le réseau relève, lui, plus de la volonté et du désir²⁰⁹ ». Le caractère choisi ou imposé de la collaboration impacte fortement les modalités coopératives. En effet, en s'inscrivant davantage dans une relation choisie, le réseau facilite le consensus. S'il exclut par son caractère volontariste de la démarche un certain nombre d'acteurs, le réseau suscite moins le conflit et la logique stratégique. C'est dans ce sens que Cécile Delévaux et Rosita Gomez affirment que « le réseau s'élabore beaucoup plus sur la base de relations choisies et tend plus facilement au consensus...au moins implicitement. Mais il peut aussi être exclu pour certains acteurs²¹⁰ ». A contrario, le partenariat, par le caractère imposé qui le caractérise favorise davantage les relations de pouvoir par le conflit qu'il suscite du fait des divergences notables des acteurs associés. C'est dans ce sens que le partenariat, « de son côté, moins choisi, combinant des logiques et des stratégies parfois difficiles à concilier, (...) porte en lui le conflit et doit pouvoir permettre l'expression des dissensus ; de sa capacité à gérer les conflits naît l'action²¹¹ ». En outre, en s'inscrivant davantage dans un rapport institutionnel, le partenariat prend un caractère officiel contrairement au réseau qui s'inscrit davantage dans une relation entre des personnes. Cécile Delévaux et Rosita Gomez en concluent ainsi que « le partenariat est plus institutionnel, le réseau plus marqué par l'informel²¹² ». Nous émettons cependant des réserves concernant les positions proposées par ces auteurs qui ne trouvent pas l'unanimité dans le monde académique. Par exemple, Pierre Mercklé en identifiant dans le réseau des unités sociales pouvant être à la fois « des individus, des groupes informels d'individus ou bien des organisations formelles, comme des associations, des entreprises, voire des pays²¹³ », se démarque ainsi des considérations exposées par Cécile Delévaux et Rosita Gomez. En effet, la dimension organisationnelle renvoie explicitement à l'institutionnalisation des rapports. Dès lors, conclure que le partenariat serait propre aux organisations qui formalisent leur collaboration alors que le réseau serait davantage orienté sur des relations de personnes serait malvenu. En outre, nous ne pouvons caractériser le caractère choisi ou imposé des relations entretenues entre les acteurs de l'action publique. Dès lors, il serait malvenu de circonscrire le degré d'adhésion aux relations entre les acteurs au sein des dispositifs de la politique de la ville. Nous interrogeons également la possibilité que dans l'action publique, il puisse exister des relations à la fois choisies ou imposées. De ce fait, les acteurs seraient à la fois dans des relations partenariales et dans un réseau d'acteurs. Ainsi, face au caractère peu déterminé des notions de partenariat et de réseau, les apports de la sociologie des

²⁰⁹ Delévaux. C., Gomez. R., *op.cit.*, p.72.

²¹⁰ *Ibid.*, p.73.

²¹¹ *Ibid.*, p.73.

²¹² *Ibid.*, p.72-73.

²¹³ Mercklé. P., *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, octobre 2004, p.3-4.

organisations permettent de considérer davantage les dimensions de notre objet d'étude. En effet, il est nécessaire de dépasser ce clivage entre relation organisationnelle et relation de personnes telles que le déclinent Cécile Delévaux et Rosita Gomez, car celles-ci peuvent être associées dans un même contexte de collaboration. Il convient dès lors de tendre vers une déclinaison des caractéristiques de l'action publique en assimilant les dispositifs de la politique de la ville à une organisation spécifique, celle des organisations en réseau inter organisationnel comme le conçoit Emmanuel Lazega.

2.2. L'organisation en réseau inter organisationnel : la formalisation et la structuration de la coopération

En s'appuyant sur les notions de partenariat et de réseau, on distingue ainsi que les relations coopératives dans l'action publique peuvent revêtir des dimensions plurielles. Si la tentative de se référer aux notions de réseau ou de partenariat permet en effet de distinguer la diversité des modèles coopératifs tant sur l'objet que sur les formes, elle met dans le même temps en exergue le caractère protéiforme et peu déterminé de ces deux notions. La première caractéristique de notre objet d'étude tient ainsi à la dimension sociale que le réseau recouvre. C'est ainsi qu'en s'appuyant sur le concept de « réseau social » - relativement récent puisque ce n'est qu'au milieu du XIX^{ème} siècle qu'il apparaît significativement comme la liaison entre des personnes - que l'on retrouve la dimension relationnelle propre au réseau de l'action publique. L'élément déclencheur ayant permis l'émergence de ce type de système est politique et apparaît plus précisément dans les sociétés secrètes comme un modèle de communication et d'actions spécifiques. C'est d'ailleurs sur cet aspect relationnel qu'Emmanuel Lazega s'appuie pour définir ce type d'organisation lorsqu'il souligne qu'« un réseau social est généralement défini comme un ensemble de relations d'un type spécifique (par exemple de collaboration, de soutien, de conseil, de contrôle ou d'influence) entre un ensemble d'acteurs²¹⁴ ». Dès lors, cette dimension relationnelle caractérise notre objet dans la mesure où les acteurs de l'action publique sont mis en relation effective par le biais d'instances formalisées. Tout comme le partenariat, si le réseau implique une dimension relationnelle, la nature des échanges, quant à elle, peut être multiple. En effet, au-delà d'un échange informationnel, le réseau peut également porter l'objet de son échange sur des dimensions financières ou de services. C'est ainsi que « les relations entre les éléments désignent des formes d'interactions sociales qui peuvent être elles aussi de natures extrêmement diverses : il peut s'agir de transactions monétaires, de transferts de biens ou d'échanges de services, de transmissions

²¹⁴ Lazega. E., « Analyse de réseaux et sociologie des organisations », in *Revue Française de sociologie*, op.cit., p.293.

d'informations, de perceptions ou d'évaluations interindividuelles, d'ordres, de contacts physiques et plus généralement de toutes sortes d'interactions verbales ou gestuelles, ou encore de la participation commune à un même événement, etc....²¹⁵ ».

Concernant l'objet étudié, c'est en le soumettant à l'identification d'un type organisationnel par la formalisation et la structuration des relations que l'on parvient à considérer et à identifier la forme de la coopération étudiée. En effet, par son organigramme et par sa réglementation intérieure, le système organisationnel contraint la liberté d'action des individus et des groupes en son sein et de ce fait, conditionne profondément l'orientation et le contenu de leurs stratégies. Michel Crozier précise à ce titre que la règle a une fonction régulatrice entre les participants qui ne peuvent de ce fait engager une stratégie développée²¹⁶. Par ailleurs, la formalisation permet de considérer les objectifs fixés et les intentions politiques et d'en mesurer la poursuite dans la mise en œuvre réalisée par les techniciens et les opérateurs. Dès lors, il est impensable de faire fi de l'existence de ces contraintes sur le comportement de l'acteur dans l'analyse de la coopération au sein des dispositifs de la Politique de la Ville. Il est donc regrettable que les notions de réseau et de partenariat présentent des insuffisances à ce sujet. Cet aspect fait d'ailleurs l'attrait et la richesse des travaux. En effet, comme le fait remarquer Julien Damon dans l'étude du partenariat, celui-ci « est ainsi un prisme pour apprécier les évolutions d'une action publique unilatérale et centralisée (accordée autour de l'Etat et du droit public), vers une action publique partenariale et négociée (ajustée au territoire et aux différents acteurs des opérations)²¹⁷ ». Ce n'est qu'en considérant cette dimension sous une forme organisée du fait de l'émergence de la contractualisation qu'il sera possible d'apprécier la capacité de l'Etat à maintenir les objectifs affichés dans ses politiques nationales. Tout en considérant le caractère organisé de la coopération, il convient de préciser le type auquel se réfère notre objet d'étude au regard de la définition générale d'Erhard Friedberg. Si nous reprenons la définition proposée²¹⁸ dans notre propos introductif, c'est parce que le concept d'organisation se prête à l'exigence de notre objet d'étude en considérant la diversité des spécificités des organisations de rattachement représentées.

Cependant, en donnant à divers acteurs une légitimité rationnelle légale sans hiérarchisation des rapports, la décentralisation met sur un pied d'égalité ces derniers même si la nomination d'un

²¹⁵ Mercklé. P., *op.cit.*, p.3-4.

²¹⁶ Crozier. M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, Paris, Seli Arslan, mai 2000, p.150.

²¹⁷ Damon. J., « Le partenariat Retour sur une notion d'un quart de siècle », *op.cit.*, p.156.

²¹⁸ « les administrations publiques, les entreprises industrielles, commerciales et de services tout comme les partis politiques ou les associations de toutes sortes dont nous sommes à la fois les salariés, les membres, les militants et/ou les clients (...), c'est-à-dire-dans les termes d'une définition simple-des ensembles humains formalisés et hiérarchisés en vue d'assurer la coopération et la coordination de leurs membres dans l'accomplissement de but donnés ».

coordonnateur des dispositifs des politiques publiques émerge notamment par l'apparition de la notion de « chef de file ». Ceci est précisément repris par l'article 72 de la constitution du 4 octobre 1958 qui précise qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». C'est dans ce sens que les communes et les E.P.C.I. sont chargés de coordonner les dispositifs de la politique de la ville. Dès lors, dans un contexte d'indépendance des acteurs sur un plan réglementaire, chacun est à même de faire prévaloir ses orientations et par cela son identité organisationnelle. L'Etat n'est donc plus le seul à être investi d'une domination rationnelle sur laquelle il peut faire reposer ses orientations et sa suprématie. Ceci est d'ailleurs affirmé constitutionnellement par le principe de libre administration puisque « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon²¹⁹ ». Ainsi, malgré un cadre général de l'organisation proposé par Erhard Friedberg, l'absence de hiérarchisation des rapports entre les organisations de l'action publique conduit à poursuivre les investigations afin de décrire un type de système considérant cette spécificité.

La déclinaison du type organisationnel doit ainsi comprendre la dimension exposée par Patrick Le Galès et Mark Thatcher selon laquelle l'Etat n'est plus en situation de monopole, et que les politiques publiques doivent dès lors s'analyser comme « le résultat de l'interaction entre l'Etat ou différents segments de l'Etat et d'autres organisations ou groupes d'intérêt²²⁰ ». Les deux modèles d'organisations exposés par Burns et Stalker²²¹ considèrent dans une certaine mesure les évolutions organisationnelles de l'action publique. En effet, en identifiant les caractéristiques du « modèle mécanique d'organisation » par un organigramme très élaboré et détaillé, une très faible communication qui suit avant tout la ligne hiérarchique, et une très forte concentration du pouvoir de décision au sommet, les dimensions d'une politique menée par un Etat central et déconcentré sont identifiables dans ce modèle. A celui-ci s'oppose « le modèle organique d'organisation » dans lequel les rôles organisationnels sont flous et peu explicites, la différenciation des niveaux est faible, la communication tant verticale qu'horizontale est foisonnante et ne respecte pas la ligne hiérarchique. Enfin, les prérogatives et le pouvoir de décision sont beaucoup plus répartis et diffusés ». Ce type de modèle considère ainsi davantage l'action publique sous sa forme décentralisée. Cependant, si ces deux modèles permettent d'appréhender le degré de

²¹⁹ Constitution du 4 octobre 1958, article 72.

²²⁰ Le Galès. P., Thatcher. M., *op.cit.*, p.17.

²²¹ Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée, op.cit.*, p. 81.

communication ainsi que la répartition du pouvoir décisionnel, ils n'envisagent pas l'appartenance organisationnelle de rattachement des acteurs qui la compose et n'intègrent pas suffisamment l'absence de hiérarchisation des rapports.

Dès lors, compte tenu de ces prérogatives, nous assimilons l'action publique contemporaine à des organisations en réseau inter organisationnel tel que l'entend Emmanuel Lazega. En effet, ce type d'organisation, décrit comme complexe, a pour caractéristique de considérer l'absence de hiérarchisation entre ses membres du fait des relations strictement horizontales existantes entre les acteurs qui la composent comme l'entend par exemple Main. B²²² lorsqu'il évoque les « relations égalitaires » au sein de ce type d'organisation. Ainsi, comme toute organisation, l'organisation en réseau inter organisationnel trouve les traits d'un ensemble humain formalisé, dans une logique coopérative vers un but donné comme Erhard Friedberg le mentionne. Cependant, ce qui rend spécifique cette organisation, c'est l'absence de rapport hiérarchique entre ses membres et la provenance des acteurs qui la compose, puisque ces derniers sont tous intégrés parallèlement à une organisation de rattachement. C'est donc en se référant notamment aux apports de Michel Ferrary et Yves Pesqueux qui voient en ce type d'organisation une visée de coordination des actions entreprises par des membres interdépendants et ce, par la création de compétences cumulatives²²³ qu'il est possible de considérer cette dimension d'appartenance multiple de l'acteur dans l'action publique. Considérant l'ensemble de ces points, l'analyse de l'évolution organisationnelle permet à son terme de définir précisément l'organisation en réseau inter organisationnel comme un ensemble humain organisé et formalisé sans hiérarchisation des rapports, constitué d'acteurs aux origines organisationnelles de rattachement différenciées, dont l'ambition est de faire coopérer ces derniers par la mise en commun de leurs ressources en vue d'atteindre les objectifs qu'elle se fixe. Si ce type d'organisation reflète donc l'évolution de l'organisation de l'action publique, les avantages que procure ce type de système sont en concordance avec les objectifs affichés par l'Etat dans les transformations qu'il a opéré depuis le début des années 80 et conforte ainsi notre déclinaison du type d'organisation retenu pour qualifier notre objet.

²²² Main. B., *op.cit.*, p.74.

²²³ Ferrary. M., Pesqueux. Y, *op.cit.*, p.32

3 Des avantages aux enjeux de l'organisation en réseau inter organisationnel de l'action publique

3.1. Les avantages organisationnels en concordance avec les objectifs étatiques : favoriser l'innovation et partager l'information

L'avantage principal qui se dégage d'un système en réseau se situe dans l'innovation qu'il permet de développer. C'est dans ce sens que Michel Ferrary et Yves Pesqueux mentionnent que « le concept d'organisation en réseau recouvre les idées d'un changement permanent, d'un espace-temps toujours remodelé et d'une innovation organisationnelle permanente. L'organisation en réseau porte ainsi la représentation d'un système d'échange en symbiose avec une infrastructure technique²²⁴ ». On retrouve ici les objectifs fixés par la décentralisation, la territorialisation et la contractualisation. L'exemple des organisations en réseau de la Politique de la Ville, et plus particulièrement les origines de ses modalités, rejoignent en partie cet aspect comme nous l'avons énoncé au premier chapitre. En effet, la Politique de la Ville a pour ambition de trouver de nouvelles réponses sociales aux difficultés rencontrées par la société en menant des expérimentations. La territorialisation a d'ailleurs été l'un des premiers chantiers engagé par la politique de la ville puis rapidement étendue à l'ensemble de l'action publique.

Par ailleurs, par le cadre formel et les relations horizontales existantes, le réseau favorise l'échange d'information. C'est bien à ce niveau qu'il existe un parallèle avec les relations coopératives entre les acteurs de l'action publique puisque l'émergence de ce type d'organisation émane selon Pierre Mercklé²²⁵ du cloisonnement sectoriel. Face à cette configuration, le développement d'un système favorisant les relations inter-organisationnelles dans un objectif de mutualisation des compétences est recherché. Ainsi, l'auteur explique que « même dans le strict domaine des sciences sociales, la notion de réseau, a connu une popularité croissante, que le sociologue canadien Vincent Lemieux explique par l'insatisfaction croissante des chercheurs vis-à-vis du « schème causal » (Berthelot, 1990), où les acteurs, amputés des systèmes de relations sociales dans lesquelles ils évoluent, sont réduits à leurs attributs individuels²²⁶ ». Concernant notre objet d'étude, on admet dès lors que l'organisation sectorielle de l'action publique a « amputé » les acteurs des relations. La parcellisation voire le cloisonnement des domaines d'intervention encourageant ainsi l'absence de lien entre les thématiques de l'action publique a rapidement trouvé ses limites du fait du maillage dont elles font l'objet. C'est ainsi que le regard structurel porté par

²²⁴ *Ibid.*, p.39.

²²⁵ Mercklé. P., *op.cit.*, p.3-4.

²²⁶ *Ibid.*, p.3-4.

Michel Crozier sur l'organisation, met en évidence que seul ce type de système est à même d'offrir les circonstances favorables à la capacité productrice d'un travail coopératif. L'organisation en réseau de l'action publique serait ainsi la seule opportunité offerte pour répondre aux effets de la décentralisation et de la modernisation de l'action publique. A ce titre, Mary Jo Hacht rend compte de cette dimension en précisant que « les réseaux encouragent le partage de l'information, dégagent la prise de décision et stimulent l'innovation. Ils sont également capables d'échanger des informations très rapidement, parce qu'ils peuvent traiter des données dans des directions multiples en une seule fois. C'est dans ce sens qu' « agir en réseau permet de mieux gagner en flexibilité ». (P. Duran., J-C. Thoenig., 1996) Les échanges rapides d'informations permettent aux partenaires d'exploiter des opportunités, avant que les concurrents qui ne sont pas structurés pareillement en soient au courant. En outre, l'indépendance relative de la prise de décision rend possible l'expérimentation et l'apprentissage, et le résultat de cet apprentissage peut être rapidement diffusé à travers tout le réseau. En stimulant la propagation d'information, les réseaux sont dans les conditions requises pour innover en mettant en commun différentes logiques et en combinant les informations selon les nouvelles modalités »²²⁷. Mary Jo Hacht poursuit la réflexion en affirmant que le réseau se présente comme le type d'organisation le plus favorable pour développer une coopération entre les acteurs qui y sont associés du fait de l'absence de hiérarchisation des rapports. En effet, « le réseau possède la « plasticité » qui fait défaut à la majorité des concepts organisationnels et il est ainsi utilisé en conséquence par exemple pour rendre compte de phénomènes tels que le changement, l'apprentissage organisationnel, la coopération... Il offre un support permettant de l'interaction²²⁸ ». Ainsi, dans un idéal d'organisation en réseau, même si ce type de système évolue « dans un environnement complexe, les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts²²⁹ ». Pour ce faire, les échanges induits par cette forme organisationnelle favorisent la construction des normes et de valeurs communes entre les membres. Outre les avantages que procure cette forme organisationnelle, elle soulève cependant des enjeux qui sont au cœur de la problématique de l'action publique.

²²⁷ Hatch. M.J., *op.cit.*, p.208.

²²⁸ Ferrary. M., Pesqueux. Y, *op.cit.*, p.33

²²⁹ Le Galès. P., Thatcher. M., *op.cit.*, p.14.

3.2. Les enjeux liés à l'appartenance organisationnelle de l'acteur dans un système réticulaire de l'action publique

Si l'organisation en réseau répond par sa forme spécifique aux ambitions affichées de l'action publique contemporaine, ses aspirations trouvent cependant des limites dans les caractéristiques même de sa structuration. Main. B voit ainsi en l'absence de hiérarchisation des rapports une propension aux désaccords entre les acteurs dans un système d'organisation en réseau. Selon l'auteur, « il existe nécessairement une tension entre les relations d'égalité et de réciprocité que nouent des « personnes ressources » mettant en commun leurs compétences pour élaborer un projet sur un territoire donné, et le type de relations interinstitutionnelles, toujours marquées par des systèmes hiérarchiques et des rapports de pouvoir. Cette tension peut être productrice dès lors qu'elle est connue et assumée. Mais on est souvent loin du compte : la tentation est forte de faire l'impasse sur cette contradiction, en se contentant de mettre une dose, plus ou moins forte de relationnel, dans les rapports institutionnels, y compris entre l'Etat et les collectivités locales²³⁰ ». Il existerait dès lors une dichotomie dans la caractérisation des relations au sein des organisations en réseau de l'action publique. En effet, si le réseau envisage des relations égalitaires entre ses membres du fait de l'absence de hiérarchisation que conçoit cette forme organisationnelle, celles-ci ne peuvent en être dénuées totalement du fait de la représentation institutionnelle des membres en présence. Dès lors, parce que les acteurs sont affiliés à une organisation de rattachement, et qu'il existe une dépendance et des rapports de pouvoir entre elles, la dimension égalitaire des relations entretenues est relative. On comprend ainsi que l'organisation en réseau contient à la fois des relations égalitaires du fait de l'absence de hiérarchisation des rapports et inégalitaires du fait des dépendances et des relations de pouvoir existantes entre les membres. Dès lors, l'absence de hiérarchisation des rapports au sens strict du terme, n'empêche pas le déploiement d'autres formes de pouvoir entre les acteurs, ce qui engendre des inégalités dans les relations entretenues.

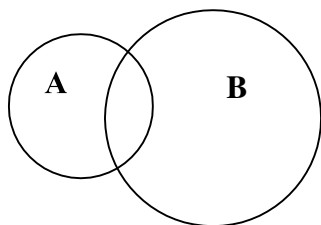
Par ailleurs, si Michel Crozier, souligne de façon générale l'attrait que procure l'organisation du fait de la mise en relation de ses membres, le besoin de réalisation que seul ce type de système est capable d'offrir à l'acteur n'est parfois réalisable qu'au prix de l'abandon de certaines aspirations profondes. Ainsi, « l'organisation peut manipuler le besoin le plus personnel encore de réalisation que porte en soi chaque individu. Tous les membres d'une organisation sont sensibles à l'attrait que présente un travail collectif constructif, qu'elle seule, dans les

²³⁰ Main. B., *op.cit.*, p.74.

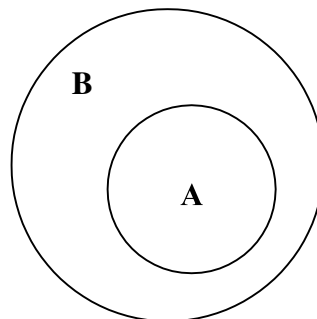
circonstances du moment est capable d'offrir²³¹ ». C'est ainsi que Jacob Levy Moreno voit en ce type de système « les « cuisines » où se mijote l'opinion publique. C'est par leur canal que les hommes s'influencent, s'éduquent ou se détruisent mutuellement. Les idées, les suggestions se propagent par les mêmes voies²³² ». En cherchant à servir des besoins individuels, on s'interroge dès lors sur la conciliation des objectifs entre les acteurs de l'action publique. Nous nous questionnons également sur la propension des acteurs à accepter de renoncer en partie aux aspirations qu'ils se fixent du fait de l'influence qu'exercent leurs organisations de rattachement sur leurs stratégies et leurs comportements.

Sur le plan relationnel, Alain Degenne et Michel Forsé poursuivent la dimension conflictuelle que l'organisation en réseau tend à favoriser du fait de la multiplicité des appartenances. Ils mettent ainsi en évidence que cet élément amplifie les relations conflictuelles dans la mesure où les organisations dans lesquelles s'inscrivent les acteurs ont des caractéristiques différenciées, voire divergentes. Ils précisent en effet que « dans les sociétés industrielles, les affiliations à des groupes divers sont nombreux, mais elles ne sont pas forcément congruentes. Il peut en résulter des situations de tensions ou de conflits²³³ ». Afin de rendre compte de cette dimension, ils reprennent les études de Georges Simmel²³⁴, précurseur en la matière, puisqu'il « fut le premier à représenter la structure sociale comme une série de cercles s'emboîtant ou se recoupant²³⁵ ».

Schéma de la structure sociale selon Simmel



Recouplement



Emboîtement

Au regard des deux modèles de structure sociale proposés, la représentation schématique met en évidence l'assimilation partielle ou totale de deux organisations A et B. Au-delà des

²³¹ Crozier. M., *Le phénomène bureaucratique*, *op.cit.*, p.209.

²³² Moreno. J.L., (1934), *Who shall survive ?*, Traduction française *Fondements de la sociométrie*, Paris, Presse Universitaire de France, 1970, p.316.

²³³ Degenne. A., Forsé. M., *les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, mars 2004, p.224.

²³⁴ Simmel. G., *Soziologie*, 1908, traduction française, *Sociologie Essai sur les formes de la socialisation*, Paris, P.U.F., 1999.

²³⁵ Degenne. A., Forsé. M., *op.cit.*, p.224.

apports fournis par Simmel ou par Canter Kohn Ruth sur la compréhension des zones de convergences et de divergences existantes dans un travail coopératif entre des acteurs aux organisations de rattachement différenciées, la question prégnante que soulève la situation de recoupement ou d'emboîtement trouve sa source lorsque des acteurs ont une appartenance simultanée à l'organisation A et B. Il s'agit de comprendre les logiques entreprises entre deux sphères qui sont potentiellement divergentes voire contradictoires sur certains aspects. Il nous paraît ainsi nécessaire de mesurer le comportement que l'acteur adopte face à des univers qui s'opposent potentiellement et dans lesquels il est pourtant affilié simultanément.

C'est ainsi que la réflexion porte également sur les types et les degrés de relations des structures sociales à laquelle s'est attaché Peter Blau²³⁶. A ce niveau, la dimension systémique est davantage interrogée puisqu'il s'agit pour cet auteur de mesurer respectivement les effets produits par les relations entre les cercles et de cerner les conditions structurales qui favorisent ou non ces relations. En exposant sa théorie de la structure sociale, Peter Blau pose des interrogations qui conduisent précisément aux enjeux de l'action publique contemporaine. Alain Degenne et Michel Forsé reprennent les questionnements de cet auteur en exposant comme problématique centrale l'appartenance des acteurs. Ils expliquent en effet que « pour résoudre ce problème, Peter Blau a élaboré une théorie de la structure sociale basée sur les propriétés qui peuvent se déduire formellement de divers types et degrés de relations entre ces cercles. La question à laquelle il s'agit de répondre est double : quels sont les effets de ces relations sur les cercles eux-mêmes et quelles sont les conditions structurales qui favorisent ces relations ?²³⁷ ». Ces questionnements seront ainsi le fil conducteur de l'analyse. Ils permettent en effet de mesurer à la fois la dimension relationnelle de la coopération et d'interroger les effets produits en fonction de la structuration proposée par l'organisation en réseau.

Dans le cas de notre objet d'étude, l'organisation A s'apparente à l'organisation de rattachement de l'acteur alors que l'organisation B s'apparente au réseau de l'action publique décliné par l'Etat et porté par le niveau local. C'est ainsi que les acteurs engagés dans des relations coopératives s'insèrent dans une organisation en réseau inter organisationnel pourvue d'un cadre formel déclinant ses modalités de fonctionnement, ses buts et ses objectifs. Chacun des acteurs faisant lui-même partie intégrante d'une organisation de rattachement, est également soumis aux buts fixés ainsi qu'au cadre réglementaire de celle-ci. Or, l'atteinte des objectifs et des buts organisationnels passent inévitablement par le sentiment d'appartenance au groupe auquel

²³⁶ Blau. P., *Inequality and heterogeneity*, Paris, La découverte, 1977.

²³⁷ Degenne. A., Forsé. M., *op.cit.*, p.224.

l'individu est attaché. En effet, celui-ci favorise l'échange des ressources par la solidarité développée. L'étude des situations de recouvrements ou d'emboîtements proposés par Simmel pose ainsi la problématique des effets produits par l'appartenance multiple. En effet, comme l'indiquent Alain Degenne et Michel Forsé, « du point de vue des individus, analyser ces différentes configurations revient à s'interroger sur les formes et l'intensité de leur appartenance multiple et à se demander quels en sont les effets²³⁸ ». Compte tenu de l'hypothèse avancée, nous émettons que l'appartenance dominante accordée par l'acteur à son organisation de rattachement se situe comme base stratégique consciente ou inconsciente, choisie ou imposée, et ce quel que soit son niveau d'implication, c'est à dire en terme simple, du concepteur au réalisateur. Notre ambition est ainsi de comprendre l'intensité de l'identification et du niveau de représentation de l'acteur à son organisation de rattachement au sein d'une organisation en réseau. Et, si nous retrouvons en partie cette logique comportementale chez les acteurs chargés de formaliser la contractualisation des politiques publiques (Bernard Jouve, 1995, p.135), il faut dès lors mesurer la poursuite éventuelle de cette logique au-delà de la formalisation contractuelle. En effet, après un débat entre les instances politiques et décisionnelles qui se conclut par une formalisation contractuelle de zones négociées, ce qui rentre en jeu se manifeste par l'appropriation de ce cadre et par sa poursuite chez les acteurs.

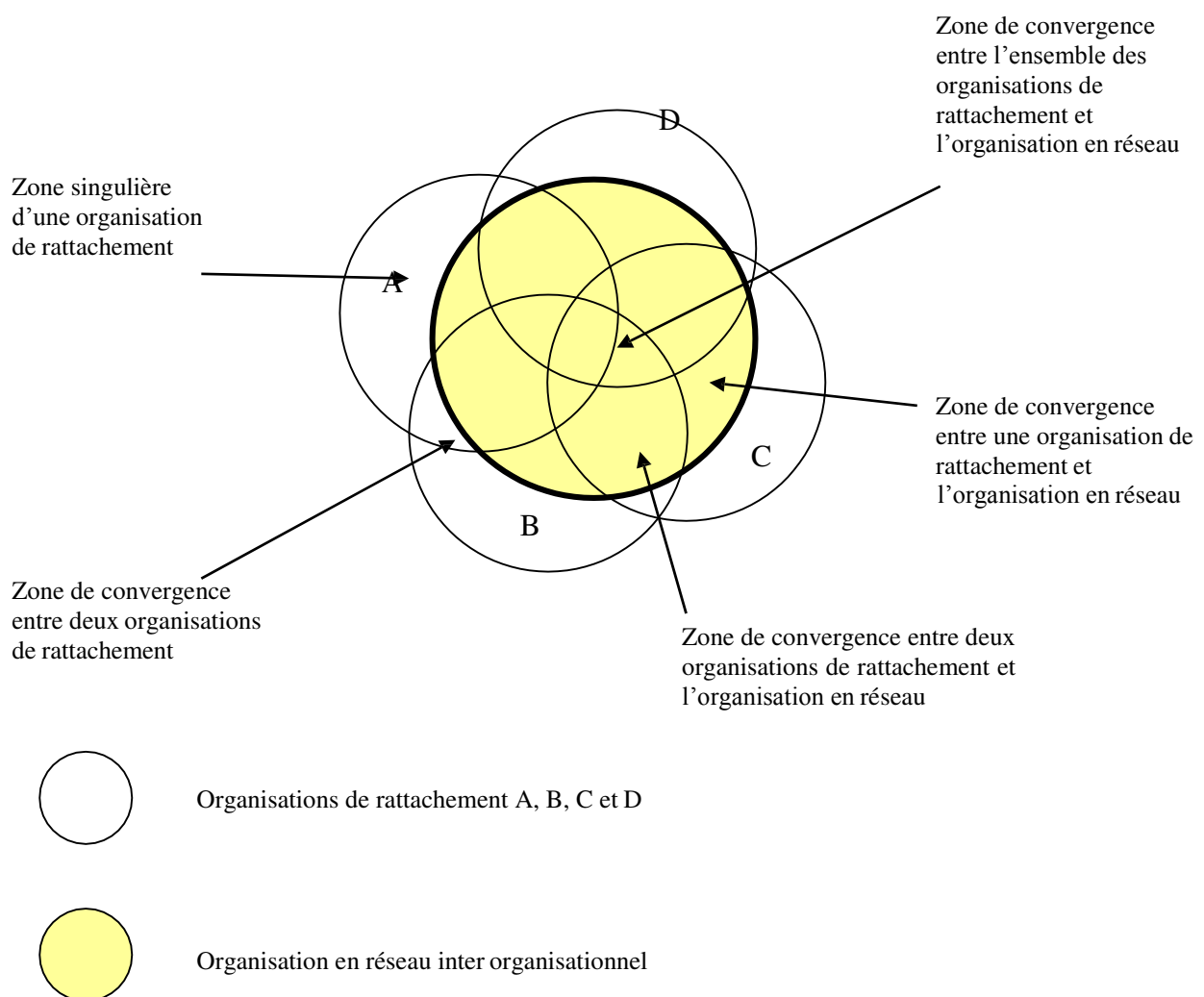
Les apports de Canter Kohn Ruth confortent à poursuivre ce cadre d'analyse lorsqu'il souligne l'importance de l'influence organisationnelle de rattachement comme problématique centrale des réseaux. Il affirme ainsi que « semblables par ce qui les attache au réseau, les membres sont différents par ce qui les attache ailleurs, et il n'y a réseau que parce que chacun maintient son appartenance principale et ses compétences spécifiques. Les différences entre les membres, tout autant que leurs similitudes, font la force et aussi la difficulté de la vie en réseau²³⁹ ». Dès lors, si la diversité des acteurs fait la force du réseau, elle est à la fois la source des difficultés qu'ils rencontrent. En effet, parce que les origines organisationnelles marquent les différences entre les acteurs, elles sont à la fois une richesse du fait de l'hétérogénéité des ressources et un risque de conflits par les singularités multiples représentées qu'elles mettent en scène. Dans ce contexte de double appartenance, les acteurs sont ainsi imprégnés à la fois d'une identité collective et d'une identité singulière. En effet, au sein des réseaux, « c'est par les ressemblances que peuvent se nouer des liens, c'est à cause des différences que chacun, non réductible au commun dénominateur, est cependant en rapport avec l'ensemble et peut en tirer

²³⁸ *Ibid.*, p.224.

²³⁹ Kohn. R-C., *op.cit.*, p.132.

partie pour lui-même. Etre membre d'un réseau constitue une appartenance, une identité collective qui infiltre chacun des membres tout en le laissant solitaire²⁴⁰ ». Enfin, au-delà de l'identification de l'organisation en réseau inter organisationnel et de l'organisation de rattachement que propose Peter Blau, il existe également une problématique de l'acteur face aux autres organisations représentées. Certes, pour ces dernières, il n'existe pas d'appartenance pour l'acteur, mais les divergences et les convergences apparaissant entre ces multiples organisations représentées accentuent les enjeux que soulève la mise en relation d'acteurs aux organisations de rattachement multiples. Nous proposons dès lors de mettre en perspective cette complexité à travers un schéma de la structure en réseau telle qu'elle se présente dans l'action publique au regard des convergences et des divergences des organisations de rattachement.

Schéma représentatif des convergences et des divergences au sein d'une organisation en réseau de l'action publique



²⁴⁰ *Ibid.*, p.133.

Face aux enjeux de l'organisation en réseau de l'action publique, un premier point s'attache à identifier les caractéristiques des organisations de rattachement de l'action publique qui fondent les convergences ou les divergences des membres réticulaires dans leurs appartenances. Il paraît préalablement nécessaire de réaliser ce point d'étape qui permettra tout au long des travaux de s'appuyer sur chacune de ces propriétés structurelles identifiées pour comprendre dans quelle mesure les acteurs se réfèrent à celles-ci pour envisager leur participation et leur implication dans les organisations en réseau de la politique de la ville.

3.3. Les fondements de l'appartenance organisationnelle ou les facteurs de différenciation des propriétés structurelles des organisations de rattachement

Un des points essentiels du raisonnement proposé réside donc dans les caractéristiques des organisations en présence au sein des réseaux de l'action publique. En effet, en précisant que les différences sont à l'origine des comportements stratégiques des acteurs au sein d'une organisation en réseau de l'action publique, Canter Kohn Ruth tout comme Peter Blau invitent à considérer les propriétés structurelles comme aux fondements potentiels des logiques entreprises. Neil Smelser invite d'ailleurs à cette identification lorsqu'il affirme qu'« une attention égale, dans la société actuelle, à toutes les formes, culturelles et autres, de diversification et de différenciation²⁴¹ » doit être appréciée. Dans ce sens, il apparaît nécessaire de décliner les diverses propriétés structurelles qui différencient les organisations de rattachement de l'action publique d'autant que cet auteur ancre cette logique dans la poursuite des travaux d'Emile Durkheim sur la division du Travail qui est aisément transposable au sein du modèle décentralisé. Il montre en effet la nécessité d'établir des relations sociales entre les acteurs dans le monde du travail du fait de leurs interdépendances. Cette situation se retrouve aisément auprès des acteurs de l'action publique face aux caractéristiques du système décentralisé.

La déclinaison des éléments de différenciation des organisations présentes est à la fois issue de l'étude de la réglementation des organisations, des entretiens menés ainsi que des observations réalisées sur un échantillon d'acteur ayant participé à une formation continue sur la thématique de la « santé mentale ». En effet, un exercice pratique consistait notamment à une présentation de chacun des membres. Ces derniers ont ainsi donné leurs caractéristiques en s'attachant spontanément aux origines et aux statuts de leurs organisations, au public visé, à l'étendue du territoire d'intervention ainsi qu'aux missions et aux domaines de compétences auxquels leurs

²⁴¹ Smelser. N. J., « Le lien problématique entre différenciation et intégration », in Besnard .Ph. Borlandi. M., Vogt. P. (sous la direction de), *Division du travail et lien social. La thèse de Durkheim un siècle après*, Paris, P.U.F., 1993, p.270.

organisations les rattachaient²⁴². Bien que nous ayons conscience de la propriété structurelle liée à la culture des organisations, celle-ci fera l'objet d'une déclinaison et d'une analyse spécifique dans le chapitre 5.

Dès lors, la première caractéristique concerne le statut des organisations de rattachement. Du fait de la décentralisation et de l'externalisation de l'action publique, les caractéristiques liées au statut des organisations chargées de mener l'action publique se sont diversifiées. Deux grands types de structures sont ainsi perceptibles. Un premier groupe organisationnel trouve sa spécificité dans le caractère public que recouvre l'organisation. Toutefois, nous identifions des sous catégories en la matière qui les distinguent. La première sous entité prend son sens sous l'intitulé des collectivités territoriales. L'article 72 de la constitution du 4 octobre 1958 souligne ainsi que :

« les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». C'est ainsi que les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale sont considérés comme des collectivités territoriales à part entière. La seconde sous entité s'apparente à des établissements publics de santé s'articulant autour de la fonction publique hospitalière. Un psychologue clinicien d'un Centre Médico Psychologique rattaché à un Etablissement Public de Santé Mentale (E.P.S.M.), mentionne ainsi ce type d'organisation à laquelle il est rattaché.

« Psychologue clinicien, je travaille ici depuis 5 ans. Le Centre Médico-Psychologique (CMP) est une structure publique qui accueille des enfants entre 0 et 16 ans c'est ce qu'on appelle la pédopsychiatrie en fait donc on est rattaché à l'hôpital, en particulier l'EPSM de Saint André, l'Etablissement Public de Santé Mental». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.)

Enfin, la troisième entité publique s'attache à des acteurs des services de l'Etat. Nous identifions par exemple les services décentralisés de la préfecture mais également les services de police, de gendarmerie rattachés respectivement aux Ministères de l'Intérieur ou de la Justice ou encore les établissements scolaires du Ministère de l'Education Nationale.

Le second groupe organisationnel appartient quant à lui au domaine du privé. Il est également fortement représenté dans les organisations en réseau depuis l'externalisation de l'action publique. L'ensemble des organisations qui s'y rattachent sont des organismes privés à caractère non lucratif régis majoritairement par la convention du 15 mars 1966, modifiée en dernier lieu par avenant n°282 du 22 octobre 2002, agréée par arrêté du 16 décembre 2002 et parue au Journal Officiel du 26 décembre 2002. La présente convention mentionne notamment dans son article 1^{er}

²⁴² Ces éléments sont repris dans un tableau en annexe 3

que celle-ci « s'applique aux établissements et services et aux directions générales et/ou sièges sociaux des organismes agissant dans l'ensemble des champs de l'intervention sociale et médico-sociale couvert par la législation sur les institutions sociales et médico-sociales et notamment dans les missions :

- de protection sociale et judiciaire de l'enfance et de la jeunesse,
- auprès des mineurs et des adultes handicapés,
- auprès de famille,
- d'aide et d'accompagnement des personnes en difficulté sociale,
- de soins à caractère médicosocial,
- auprès des personnes âgées handicapées,
- de formation en travail social,

lorsque leur activité principale est consacrée à la gestion de ceux-ci²⁴³ ».

Découlant de ce statut, l'entité politique fait également partie des caractéristiques de certaines organisations œuvrant dans les champs concernés. La dimension politique ou apolitique de l'organisation est en effet à considérer dans les organisations de l'action publique. Alors que les associations en présence sont présidées par un conseil d'administration, les collectivités sont dirigées par un collège d'élus en assemblée. C'est ainsi que l'article 72 de la révision du 28 mars 2003 de la constitution du 4 octobre 1958 mentionne que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». L'Etat ne fait pas office d'exception puisque le président de la république est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. Du fait des spécificités liées au statut, les organisations ont des financements différenciés pour mener leurs actions. On note également qu'au-delà des instances délibératives, un référent politique identifié a en charge la responsabilité politique du dispositif de la Politique de la Ville au sein des communes ou des E.P.C.I.

Les financements des organisations de l'action publique sont spécifiquement liés à leurs statuts. Concernant les collectivités territoriales, l'article 72-2 de la constitution du 4 octobre 1958 donne un éclairage sur la provenance des fonds. En effet, « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les

²⁴³ Convention du 15 mars 1966, modifiée en dernier lieu par avenant n°282 du 22 octobre 2002, agréée par arrêté du 16 décembre 2002 et paru au Journal Officiel du 26 décembre 2002.

conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre²⁴⁴ ». Il existe ainsi une relative autonomie financière même si celle-ci est réglementée puisque « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi²⁴⁵ ». Par ailleurs, les collectivités territoriales perçoivent également des dotations globales de la part de l'Etat afin de mener les compétences obligatoires qui leur ont été transférées. Concernant les financements des organismes privés à but non lucratif, ceux-ci sont majoritairement issus des subventions accordées par les collectivités territoriales ou par l'Etat. Une psychologue clinicienne d'une association présentant sa structure met ainsi en parallèle le statut de son organisation de rattachement et son mode de financement.

« Je suis psychologue clinicienne au C. Je travaille depuis 2003 dans cette structure, association subventionnée principalement par le ministère de la santé. (...) On s'est spécialisé dans l'addiction. Maintenant, on est un C.S.A.P.A., un Centre de Soins d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie». (Un psychologue clinicienne d'une association)

Le territoire d'intervention et/ou la dimension spatiale des organisations de l'action publique ont également été identifiés comme l'une des caractéristiques marquant les différences des organisations en présence. Les acteurs sont en effet amenés à intervenir au nom d'organisations ayant des échelles géographiques très diversifiées. Le rayonnement des organisations est ainsi très disparate. Par exemple, alors qu'un club de prévention intervient à l'échelle d'un quartier représentant tout au plus quelques milliers d'habitants, les antennes de développement de la C.A.F. comme les antennes d'action sociale du Conseil Général interviennent quant à elles sur plusieurs communes. Cette diversité concernant l'échelle géographique engendre aussi un rapport au public relativement différent. En effet, la dimension territoriale impacte le nombre de personnes susceptibles de solliciter l'intervention des services. C'est ainsi que la diversité des communes sur le plan du territoire et du nombre d'habitants qu'elles concernent a par exemple été soulevé par un chef de service de sécurité et de prévention de la délinquance. En effet, l'étendu du public est variable sur un plan quantitatif en fonction des acteurs en présence ce qui engendrerait une conception différenciée de l'activité.

« C'est important aussi de par la physionomie des communes, car sur 24 communes, on a vraiment tous les types de communes : de 45000 habitants pour la ville de A à la commune de B qui compte 500 habitants. Entre deux, on a pas mal de communes avec des tailles différentes. Alors vous comprenez, on intervient pas de la même façon en fonction des caractéristiques du territoire». (Un chef du service sécurité et prévention de la délinquance)

²⁴⁴ Constitution du 4 octobre 1958, article 72-2.

²⁴⁵ *Ibid.*, article 72-2.

Outre l'aspect quantitatif relatif au public touché par l'organisation, d'autres éléments marquent la singularité des organisations de rattachement au regard de la population cible visée. En effet, l'analyse a permis de mettre en perspective par exemple dans quelle mesure les tranches d'âge sont considérées par les organisations de rattachement. Les différentes organisations s'attachent plus ou moins à définir une population cible à ce niveau. Le psychologue clinicien du C.M.P. précédemment cité mentionne en évoquant le service de pédopsychiatrie qu'il intervient auprès d'un « public jeune âgé de 0 à 16 ans ». De même, pour une association intervenant dans les problématiques d'addictologie, ces derniers se définissent comme « spécialisés auprès du public adolescent » au regard de l'intensité de cette problématique concernant cette tranche d'âge. La psychologue clinicienne de cette association expose ainsi le caractère singulier de son organisation sur cette dimension en précisant :

« Ici, on a une spécificité, on est orienté vers les jeunes consommateurs, l'alcool, le tabac, les jeux vidéo. On est l'une des seules associations à intervenir dans ce champ ». (Un psychologue clinicienne d'une association)

Pour d'autres organisations telles que les Maisons du Département Solidarité (M.D.S.) ou les Unités Territoriales de Prévention et d'Action Sociale (U.T.P.A.S.)²⁴⁶, le public est beaucoup plus élargi tant sur la tranche d'âge concernée qu'au regard des domaines d'intervention. En effet, si les services de la Protection Maternelle et Infantile interviennent majoritairement auprès d'un public de 0 à 6 ans, les services sociaux de cette institution exercent leurs missions auprès d'un public large puisqu'ils sont amenés à accompagner le public « tout au long de la vie » comme le souligne une assistante de service social. En reprenant les missions dédiées au Conseil Général du Pas de Calais, nous convenons aisément de cette amplitude concernant la population touchée. C'est ainsi que cette organisation affiche que ses domaines d'intervention de l'action sociale s'exercent auprès de « l'enfance et de la famille, auprès des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que dans les domaines de l'insertion pour les personnes défavorisées et la promotion de la santé²⁴⁷ ». On comprend ainsi que l'entrée par tranche d'âge engendre de ce fait des thématiques spécifiques. De même, les services de police, que celle-ci soit municipale ou nationale, interviennent auprès de tout public. Compte tenu des missions qui leur sont dévolues, nous mesurons en effet l'étendue des publics touchés.

Enfin, les différenciations concernant le public s'apparentent au vocable par lequel les professionnels le définissent. C'est ainsi que l'observation réalisée dans le groupe de formation

²⁴⁶ Appellations respectives de services médico-sociaux pour le Conseil Général du Pas de Calais et le Conseil Général du Nord.

²⁴⁷ <http://www.pasdecalsais.fr/L-institution/Competences>, consulté le 29 avril 2012

constitué a pu identifier pour une même cible dans le cadre d'un projet sur la santé mentale des dénominations spécifiques en rapport avec l'organisation de rattachement. Par exemple, une assistante sociale d'un Etablissement Public de Santé Mental (E.P.S.M.) évoque les « patients », l'agent de la C.A.F. les considère comme des « allocataires », le bailleur social, quant à lui, nomme le public sous le terme général de « locataire »²⁴⁸. De ces différentes dénominations, la considération du public diverge donc par le vocable employé et marque par cela l'importance des domaines d'intervention des organisations en présence et la prégnance culturelle sous sa forme langagière

Choisis ou imposés, les acteurs ont également des domaines d'intervention fortement différenciés. Par la clause de compétence générale, et ce dans les limites du principe de subsidiarité, « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon²⁴⁹ ». Par cet article constitutionnel, l'amplitude des domaines d'intervention des collectivités territoriales est manifeste. Au-delà des collectivités territoriales, des organisations voient leurs champs d'action également élargis à l'image des établissements scolaires de l'éducation nationale. En effet, pour cette organisation, si son intervention principale reste axée sur l'enseignement, elle compte également pour ses collèges et ses lycées, un service social en faveur des élèves ainsi qu'un service de santé composés d'infirmières, de médecins scolaires et de travailleurs sociaux. C'est ainsi qu'une directrice de Collège traduit l'amplitude des services que compose son établissement.

« Au-delà de l'enseignement, on prend en charge l'élève dans sa globalité. Sur le plan de la santé, au niveau social, on a tout ici... des médecins, des infirmières, des assistantes sociales... ». (Une directrice de Collège)

On retient ainsi que les domaines de compétences touchent des thématiques telles que la santé, la justice, l'action sociale ou encore l'enseignement. La diversité des organisations au regard du domaine d'intervention se situe également dans le caractère polymorphe ou singulier. Par exemple, un chef de service d'un club de prévention déclare intervenir spécifiquement dans le champ de la prévention spécialisée. On distingue des services très spécialisés et des services davantage polyvalents pour une même organisation en réseau inter organisationnelle de l'action publique. Une psychologue d'une association expose cette spécialisation de son service.

« Notre mission est d'accueillir et d'accompagner des personnes qui ont à un moment donné une difficulté, un usage problématique avec une ou des substances psychoactives licites ou illicites, ou ayant une addiction sans produit comme les jeux vidéo ». (Un psychologue clinicienne d'une association)

²⁴⁸ Annexe 3

²⁴⁹ Constitution du 4 octobre 1958 article 72

Les missions des organisations de rattachement apparaissent également comme un point de différenciation entre les acteurs de l'organisation en réseau et ce à plusieurs niveaux. C'est ainsi que la conception du travail, eu égard aux finalités spécifiques, différencie les organisations en présence. Alors qu'une psychologue clinicienne précise que ses missions concernent le soin lorsqu'elle souligne : « On est dans une démarche thérapeutique », un chef de police municipale met en évidence les distinctions notables qu'il perçoit dans les missions entre ses propres services et la police nationale. Alors qu'il serait aisé à première vue de considérer des distinctions mineures entre les fonctions de ces deux organisations puisqu'elles concourent toutes les deux au maintien de la sécurité publique et du respect de la loi, les missions en terme de prévention et de répression ainsi que la philosophie développée par les logiques managériales marquent les singularités de chacune. Un chef de service de la police municipale explique ainsi les distinctions repérées entre les deux organisations.

« La police municipale, c'est la police de proximité, la police du quotidien. On est plus une police de prévention que de répression même si on a dans notre champ de compétence d'être répressif mais ce n'est pas notre but premier. On n'a pas d'objectif en termes de résultat comme les quotas en matière de p.v. dans la police nationale». (Chef de la police municipale)

« Moi, je m'appuie sur les 9 principes de Sir Robert Peel, ancien ministre de l'intérieur anglais et c'est comme ça que je mène mes agents. Le 9ème principe dit que le critère d'efficacité de la police est l'absence de crime et de trouble, non pas l'action manifeste à cet égard. C'est la politique que je développe». (Chef de la police municipale)

De façon générale, diverses propriétés structurelles caractérisent ainsi les organisations œuvrant dans l'action publique. Ces spécificités concernant le statut, le public, le domaine d'intervention, le territoire concerné ou encore les missions, interrogent les modalités coopératives entre des acteurs singuliers dans les propriétés structurelles de leurs organisations de rattachement. Ainsi, analyser les modalités coopératives revient à interroger le cadre dans lequel s'inscrivent les relations de coopération. Quel que soit le niveau de coopération, ce qui est mis en jeu dans cette logique coopérative est intimement lié aux capacités et aux ressources des protagonistes. Ainsi, après avoir analysé les modalités coopératives que recouvre l'action publique, il s'agit de comprendre les diverses perspectives dans lesquelles l'acteur réticulaire peut être amené à utiliser ses capacités dans les réseaux de l'action publique. C'est en comprenant la logique entreprise que nous mesurons l'utilisation des capacités dans une logique de coopération spontanée ou stratégique.

3.4. Les formes coopératives issues de l'utilisation des capacités de l'acteur réticulaire

Une démarche coopérative ne se traduit pas par la juxtaposition des compétences mais par la mise en scène de la coordination des ressources mobilisables. C'est dans ce sens que la distinction entre coordination – coopération telle que l'entend Claude Ménard est fondamentale. En effet, selon l'auteur, la coordination « porte essentiellement sur les moyens mobilisés pour rendre compatibles les actions des agents, alors que la coopération concerne les *comportements* et vise à amener les parties à utiliser ces moyens, dans les actions qu'ils entreprennent, en cohérence avec les objectifs poursuivis²⁵⁰ ». Ainsi, la complémentarité, figure du « moteur de la coopération inter organisationnelle », optimise davantage les résultats que l'addition de compétences et de ressources cumulées²⁵¹. Cependant, la mise à disposition des ressources de l'acteur réticulaire dans une visée mutualiste ne va pas de soi. C'est ainsi que deux orientations s'offrent théoriquement à l'acteur réticulaire dans l'utilisation de ses capacités. C'est en fonction des comportements adoptés que les membres de l'organisation tendent soit vers des relations coopératives basées sur la mutualisation des ressources, soit vers des relations conflictuelles de négociations basées sur la poursuite d'intérêts individuels.

Dans la première posture, l'acteur utilise ses capacités au service de l'organisation en réseau. Ses interventions contribuent alors à l'intérêt organisationnel puisqu'elles mobilisent les savoirs, les savoirs faire ainsi que les moyens liés de son organisation de rattachement dans l'objectif d'atteindre les buts fixés par le cadre formel du système réticulaire. Ce qui caractérise la logique coopérative de l'acteur dans ce cadre se situe principalement dans l'absence de contrepartie à sa contribution. Ainsi, certains ont émis l'intérêt général pour le public visé et se retrouvent autour de cet objectif général. On perçoit de ce fait une volonté coopérative de mettre à contribution ses capacités au profit du service rendu au public. C'est d'ailleurs l'un des enjeux essentiels de l'organisation en réseau car cette coopération spontanée fournit le principe de base du passage de la juxtaposition à la mutualisation des ressources mobilisables. Si ce principe est perceptible dans la déclinaison même de la coopération (Mireille Dadoy, 1999), celle-ci insiste par ailleurs sur le fait de « joindre ses efforts pour un but commun²⁵² ». On rejoint dès lors l'analyse de Jean-Michel Pontier qui perçoit des relations coopératives spontanées entretenues entre les acteurs de l'action publique. Il affirme en effet qu'« aujourd'hui est officiellement le temps de la considération et de l'action commune dans le respect de chacun. Le terme de « partenariat » paraît

²⁵⁰ Ménard. C., *L'économie des organisations*, n°86, Paris, La Découverte, novembre 2012.

²⁵¹ Forgues. B., Fréchet. M., Jossierand. E., « Relations interorganisationnelles conceptualisation, résultats et voies de recherche », in *Revue française de gestion*, n° 164, 2006-5, p.24.

²⁵² Sous la direction de Akoun. A., Ansart. P., *Dictionnaire de Sociologie*, Tours, Seuil, octobre 1999, p.116.

résumer la nouvelle symbolique des rapports entre l'État et les collectivités locales²⁵³ ». Pour cet auteur, la notion de partenariat, notamment entre l'Etat et les collectivités territoriales, est donc actuellement en pleine évolution. L'autonomie résultant des responsabilités concédées par l'Etat sous-tend le respect des orientations de chacune des organisations impliquées, et renvoie indirectement à reconnaître la légitimité rationnelle légale des parties associées. Cette position est poursuivie par une coordonnatrice d'un P.R.E. lorsqu'elle mentionne l'horizontalité des relations entre les acteurs. C'est ainsi que la coordinatrice d'un Programme de Réussite Educative signifie le caractère horizontal des relations entre les acteurs impliqués. Cet aspect montre ainsi à quel point l'horizontalité des relations touche à la fois les acteurs décisionnels et opérationnels. Dans cette perspective, quelle que soit la fonction occupée dans l'organisation de rattachement, cela ne semble pas influencer le regard porté par les membres. On pourrait ainsi conclure qu'une fonction de cadre n'implique pas une légitimité supérieure. Le statut d'un acteur n'aurait ainsi de valeurs que dans l'organisation dans laquelle celle-ci serait envisagée. C'est ce que mentionne une coordonnatrice d'un P.R.E. lorsqu'elle précise que quelle que soit la fonction des acteurs, il n'existe pas de supériorité des uns à l'égard des autres.

« En fait, peu importe le grade, il n'y a pas de supériorité, ce n'est pas l'éducation nationale qui est supérieure au directeur de la structure, l'assistante sociale qui est supérieure ... C'est vraiment tout le monde au même niveau et on discute de la situation d'un enfant ensemble. Et chaque parole à son intérêt». (Coordonnatrice P.R.E.)

Ce regard porté par une coordonnatrice P.R.E. est empreint d'une certaine naïveté et reflète sans doute l'idéal souhaité. En effet, l'analyse proposée des relations interpersonnelles et des jeux de pouvoir sera l'occasion de démontrer que l'absence de hiérarchisation au sens strict du terme n'empêche pas l'inégalité des acteurs. En effet, en fonction des ressources dont dispose un acteur, celui-ci aura l'opportunité de prendre l'ascendant sur ses pairs et d'avoir une marge de négociation suffisamment conséquente pour atteindre ses aspirations. C'est dans ce sens que dans la seconde posture, l'acteur utilise ses capacités pour servir ses intérêts personnels ou organisationnels de rattachement. La capacité de l'acteur est utilisée dans ce cas comme un pouvoir, tel que l'entend Michel Crozier. C'est ainsi qu'il précise que « la capacité d'action, c'est-à-dire le pouvoir, d'un acteur dans une organisation donnée dépend de la pertinence et de l'imprévisibilité de ses comportements pour les autres acteurs²⁵⁴ ». Erhard Friedberg fait également ce parallèle entre les capacités, les compétences et la logique de pouvoir de l'acteur «dans la mesure où il [le pouvoir] suppose l'exploitation d'incertitudes face aux autres, dans la mesure aussi où son exercice est lié à

²⁵³ Pontier. J-M., « La décentralisation et le temps », in *Revue de droit public*, 1991.

²⁵⁴ Foudriat. M, *op.cit.*, p.160.

la négociation et au marchandage, le pouvoir, tel que le conçoit l'approche organisationnelle, soulève la question de ses liens avec la compétence des acteurs (...)»²⁵⁵. Pour atteindre leurs objectifs, les acteurs ont ainsi besoin des ressources et des capacités de l'organisation en réseau et des membres associés. Dans le même temps, ils ne parviennent à cet objectif que dans un jeu de négociation et d'échange. En effet, ceux-ci n'acceptent de se mobiliser qu'à la condition d'y trouver eux-mêmes un intérêt. La relation négociée qui en découle, se caractérise de ce fait par un échange des ressources mobilisables s'intégrant dans un cadre stratégique de contribution – rétribution. Il s'agit par cela de souligner que la relation de négociation et de pouvoir ne se développe pas « gratuitement ou pour l'unique plaisir d'en avoir²⁵⁶ » comme le souligne Erhard Friedberg. L'analyse proposée par Jean-Michel Pontier pourrait dès lors subir la critique d'une vision qualifiée d'idéaliste où d'idyllique s'il ne soulignait pas le caractère officiel²⁵⁷ sous ses aspects contractuels dans laquelle il l'envisage. Ainsi, n'est-ce pas au seul niveau contractuel que la volonté de mettre à disposition les ressources vers un projet de territoire global est perceptible et affiché? En s'appuyant sur Mary Jo Hacht, il semble en effet que c'est à cet unique niveau qu'un modèle coopératif spontané serait potentiellement atteignable puisque sur un aspect opérationnel, cet auteur souligne la volonté plus ou moins relative de coopération des acteurs due à la priorisation de l'intérêt organisationnel de rattachement comme une des limites du système réticulaire. Ainsi, « les avantages du réseau dépendent, pour la plupart, de la bonne volonté de ses membres à travailler ensemble, à innover, à résoudre des problèmes d'intérêt commun et à coordonner leurs activités. Un tel fonctionnement exige un travail en équipes organisationnelles qui ne peut être considéré comme naturel. Les réseaux tissent des toiles d'échanges d'informations et d'obligations mutuelles, susceptibles de servir de base à des relations plus étroites ; mais de telles relations ne sont pas automatiques : elles doivent être gérées. Par ailleurs, les partenaires du réseau peuvent en réduire l'efficacité en poursuivant des intérêts propres : les cadres et les spécialistes techniques des organisations en réseau ne sont pas nécessairement enthousiastes à coopérer²⁵⁸ ». Toutefois, on s'interroge sur les fondements sur lesquels repose la bonne volonté de l'acteur réticulaire. En effet, en développant cette idée, Mary Jo Hacht renvoie le fonctionnement effectif de l'organisation en réseau à la responsabilité de l'acteur. Or, nous montrerons que ces derniers agissent sous la contrainte d'une organisation de rattachement qui les conditionne à agir.

²⁵⁵ Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, op.cit., p. 276.

²⁵⁶ *Ibid.*, p.115.

²⁵⁷ Par officiel, nous entendons la volonté de coopération affichée dans les écrits contractualisés entre les acteurs de l'action publique, comme nous l'a fait remarquer De Maillard. J., *Revue Politix*, article Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages, volume15, numéro 60, 2002, p.180.

²⁵⁸ Hatch. M.J., *Op.cit.* p.208.

De ce fait, ce n'est pas la bonne volonté de l'acteur qui permet de travailler ensemble au sein d'une organisation en réseau inter organisationnelle mais le niveau d'intérêt perçu par l'acteur pour son organisation de rattachement qui le conduira à agir favorablement ou non à l'activité réticulaire.

Cette posture a fait d'ailleurs l'objet de nombreuses recherches qui corrélerent par exemple la logique coopérative aux conflits et aux idéologies de l'acteur. En 2001, les travaux réalisés par Julien Damon²⁵⁹ avaient par exemple pour ambition de montrer par l'expression ironique de « dictature du partenariat, (...) que le recours à ces pratiques de coopération, dans le domaine des affaires sociales, est aujourd'hui une nécessité contrainte, avec ses impacts positifs mais aussi ses obscurités politiques. Dans la dictature du partenariat, comme dans celle du prolétariat, il y a de la force, du conflit et de l'idéologie²⁶⁰ ». Erhard Friedberg identifie également, dans l'étude des relations entre les acteurs dans les organisations, l'indissociabilité entre la dimension coopérative et la logique du pouvoir. Pour cet auteur, « on entre [en effet] dans une relation de pouvoir parce que l'on doit obtenir la coopération d'autres personnes pour la réalisation d'un projet, quel qu'il soit. Contrairement à l'intuition première qu'on pourrait en avoir, pouvoir et coopération ne sont pas contradictoires, mais sont la conséquence naturelle l'une de l'autre²⁶¹ ». L'acteur serait donc enclin à entrer dans une démarche coopérative du fait des ressources détenues par d'autres, sans lesquelles la réalisation de son action ne serait pas atteignable.

Dès lors, au regard de ces apports, deux logiques potentielles de l'acteur se profilent dans l'utilisation de ses capacités. Déclinées ci-dessous dans le schéma d'utilisation des capacités de l'acteur, nous dégagons deux postures théoriquement envisageables. Si la première, encourage l'acteur au nom de l'intérêt organisationnel du système réticulaire à utiliser ses capacités dans des relations coopératives de mutualisation des ressources, la seconde, a contrario, au nom de l'intérêt propre, l'inscrit dans des relations conflictuelles de négociations permanentes où ses capacités sont utilisées comme une forme de pouvoir qu'il exerce sur ses pairs. Les capacités de l'acteur sont dès lors utilisées dans deux postures foncièrement opposées dans ce type d'organisation. En considérant la double appartenance organisationnelle de l'acteur, si la capacité de ce dernier, utilisée au profit du système, prend l'appellation de ressources, c'est que celles-ci servent les objectifs poursuivis par l'organisation en réseau. A contrario, en utilisant ses capacités à des fins intrinsèquement liées à son organisation de rattachement, les ressources de l'acteur réticulaire

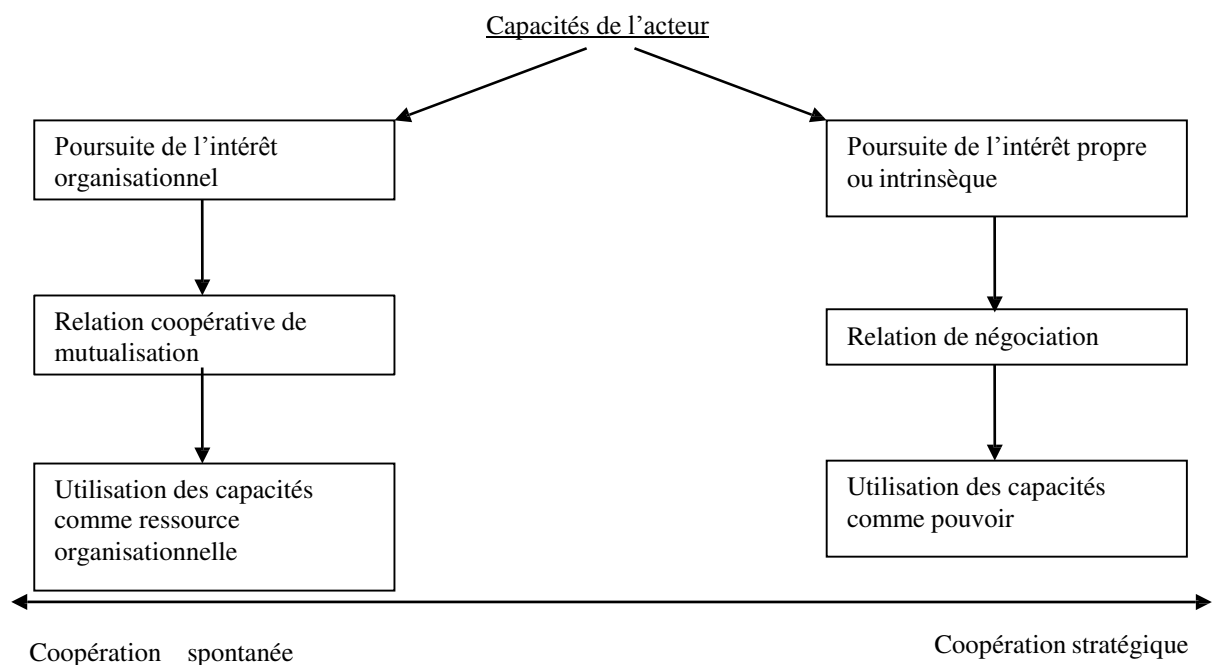
²⁵⁹ Cet article est le résultat de travaux menés à la CNAF, déjà publiés sous ce titre, sous une forme plus resserrée dans Informations sociales, n° 95, 2001. Damon. J., *La dictature du partenariat : Vers de nouveaux modes de management public*, Futuribles, numéro 273, mars 2002

²⁶⁰ Damon. J., « La dictature du partenariat : Vers de nouveaux modes de management public », *op.cit.*

²⁶¹ Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, France, *op.cit.*, p.115.

s'apparentent à une forme de pouvoir. Par exemple, nous identifions que la majorité des acteurs, lorsqu'ils estiment que l'intérêt perçu pour leur organisation de rattachement n'est pas suffisant, adoptent un comportement de rétention des informations et des compétences en leur possession à l'égard du réseau. Ainsi, on en conclut que l'utilisation des ressources dont les acteurs disposent n'est certes pas envisagée pour aller à l'encontre de l'activité réticulaire. Toutefois, la position qu'ils adoptent consiste à mettre à profit leurs ressources à l'unique condition que le réseau leur apporte une contrepartie suffisante à l'exercice de l'activité de leurs organisations de rattachement. Le comportement adopté par le psychologue d'un C.M.P. traduit explicitement cette conception de la mise à disposition des ressources informationnelles. En effet, il explique qu'il transmet des informations concernant les situations familiales qu'il accompagne uniquement dans la mesure où il estime que l'usage de ces informations par les autres membres du réseau facilitera l'accompagnement psychologique qu'il propose. Dans cette logique, il convient dès lors de mesurer les effets produits, car si l'orientation effective de l'acteur dans l'utilisation de ses capacités conditionne fortement les modalités de coopération, elles interrogent dans le même temps la capacité organisationnelle de l'action publique à atteindre les objectifs qu'elle se fixe.

Schéma d'utilisation des capacités de l'acteur réticulaire



Face à ces deux positionnements foncièrement opposés dans les finalités qui les caractérisent, existe-t-il une orientation dominante dans les organisations en réseau de l'action publique ? Si tel est le cas, sur quels fondements repose ce choix ?

Afin de ne pas céder à une opposition simple et réductrice qui ne traduirait pas la réalité comportementale et stratégique des membres du réseau, nous interrogeons les modalités coopératives en rapport avec les buts et les intérêts poursuivis au sein des organisations (chapitre 3).

*

Le modèle de l'action publique est ainsi passé d'une organisation bureaucratique à une organisation en réseau inter organisationnel. Toutefois, souligner cette évolution ne revient pas à dire que l'organisation bureaucratique wébérienne ne trouve plus sens dans la société contemporaine. En effet, il semble malvenu de poser le paradigme du déclin de la domination rationnelle légale. Il faut voir en effet davantage l'évolution du cadre organisationnel en lien avec sa dispersion. C'est ce que préconise Patrice Duran dans ses considérations lorsque ce dernier indique : « pas plus qu'il n'est possible de dire que la conceptualisation wébérienne permet de saisir pleinement l'exercice du pouvoir politique dans toute son actualité, il n'est permis de conclure à l'irréversible déclin de la bureaucratie et de la légalité. Si plus que jamais le pouvoir politique doit se justifier, la complexité de son exercice explique l'élargissement de la légitimation dont l'intelligence passe moins par un rejet du schéma wébérien que par son dépassement²⁶² ». Ainsi, notre contribution a pour ambition de tendre vers cet objectif en mesurant les évolutions opérées dans l'exercice de l'action publique et de son modèle. Nous retenons dès lors la singularité de la forme organisationnelle étudiée. Celle-ci est en effet issue d'acteurs emprunts d'une double appartenance organisationnelle. Cette caractéristique soulève dès lors des enjeux majeurs, car s'il existe une absence de hiérarchisation des rapports au sens strict du terme, les relations de dépendances et les jeux de pouvoir ne permettent pas d'inscrire les acteurs associés dans des relations strictement égalitaires. Si nous comprenons aisément les avantages de ce type de système, nous identifions dès lors les difficultés potentielles qu'il comporte.

²⁶² Duran. P., « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, 2009/2, vol. 59, p. 303-344.

Conclusion

Analyser la coopération dans l'action publique passe préalablement par une rétrospective historique et juridique. En effet, les modifications organisationnelles ainsi que les mutations conjoncturelles et sociétales ont concouru fortement à l'émergence de la coopération entre les acteurs. L'approche proposée a permis ainsi de mesurer l'ancrage de la coopération dans le champ de l'action publique du fait notamment des mouvements de déconcentration et de décentralisation initiés depuis le début des années 60. Cette mise en perspective présente également un attrait particulier dans la mesure où elle rend compte des attendus du législateur. C'est ainsi que si l'interministérialité ou la contractualisation affichent une volonté manifeste de favoriser la coopération, la décentralisation, quant à elle, a renforcé contre toute attente ce besoin notamment en multipliant le nombre d'acteurs et en créant des frontières d'intervention peu démarquées. Ainsi, au-delà d'une volonté idéologique ou politique, la coopération relève d'une nécessité conjoncturelle. Cette évolution de la conception de l'action publique ne saurait cependant se comprendre sans la mettre en lien avec les besoins de la société. La complexité et la massification des problématiques par exemple montrent à quel point la coopération se fait ressentir entre les acteurs de l'action publique, en incapacité de traiter individuellement les situations rencontrées au quotidien. Dès lors, la logique coopérative tend à unir les moyens et les forces en présence afin de répondre aux nouvelles exigences. Le cofinancement de l'action publique contemporaine par exemple, retenu comme principe de base, souligne ainsi dans un contexte économique marqué par des restrictions budgétaires les réalités conjoncturelles qui s'imposent aux acteurs.

Dans le contexte d'une action publique renouvelée, l'Etat se donne pour ambition de fédérer les ressources et de se porter garant de la coordination d'une action publique de proximité. Par souci d'efficacité, l'approche territoriale sous tendue par la décentralisation vise en effet à mieux répondre aux réalités locales en considérant spécifiquement les besoins et les ressources en présence. Ainsi, la politique de la ville, par sa dimension territoriale, contractuelle, et

interministérielle, se présente comme le reflet de la conception des politiques publiques contemporaines.

Au regard de ces dispositions, l'évolution organisationnelle de l'action publique fait émerger des organisations en réseau de l'action publique. Ce type d'organisation, trouve tout d'abord ses caractéristiques dans la provenance des acteurs, relevant tous d'organisations de rattachement. En outre, l'absence de hiérarchisation des rapports au sens strict du terme apparaît également comme une singularité organisationnelle. Cette forme d'organisation met par ailleurs en relation des acteurs dont les attributs organisationnels de rattachement diffèrent notablement, et ce sur le plan du statut, des missions, des publics ciblés ou encore de la zone géographique de référence. De ce constat, il en ressort que la diversité offre une richesse manifeste puisque chacune des organisations de rattachement est dotée de ressources particulières qu'elle pourra mettre potentiellement au profit des objectifs poursuivis au sein de l'organisation en réseau. Toutefois, ces différences constatées interrogent dans le même temps la possible coopération dans la mesure où les normes et les valeurs produites par chacune d'entre elles ne sont pas forcément congruentes. En parallèle, l'influence de l'organisation de rattachement interroge également les objectifs poursuivis par les acteurs. En effet, dans quelle mesure les acteurs acceptent-ils de mettre à profit leurs ressources ? Conçoivent-ils cette mise à disposition sous certaines conditions ? Si tel est le cas, quelle logique générale les anime ? Nous émettons comme hypothèse que ce sont les bénéfices que procure la participation à l'organisation en réseau qui conduit l'acteur à mettre à disposition les ressources dont il dispose. Ainsi, c'est en interrogeant les logiques de l'acteur au regard de l'influence organisationnelle de rattachement que nous parvenons à comprendre les comportements adoptés.

Partie II.

**Logiques de l'acteur et influence de l'appartenance
organisationnelle dans les organisations
en réseau de l'action publique**

Introduction

L'étude de la prise de décision est centrale dans les dispositifs de la politique de la ville car elle met en perspective les échelles décisionnelles multiples ainsi que l'association d'un grand nombre d'acteurs à sa déclinaison. Dans le même temps, elle permet également de cerner les ambitions de chacun des acteurs et de revenir par ce biais aux fondements des logiques comportementales qui les animent. En montrant les limites de l'étude du processus décisionnel, Bernard Gournay considère celui-ci comme diffus au regard de la multiplicité des acteurs associés. Par ailleurs, la dimension temporelle doit également être considérée lorsqu'on étudie la décision dans l'action publique. En effet, il estime que « la décision apparaît comme un « moment privilégié » de l'existence, en d'autres termes comme l'acte de l'esprit et de la volonté, qui suit la délibération et précède l'exécution. Aussi, dans la majorité des cas, la décision peut-elle être située avec précision dans le temps. Il en va différemment pour les décisions publiques. Un choix politique est rarement le fait d'un homme ou d'un collège, qui, à un moment déterminé, se prononcerait de manière irrévocable entre plusieurs orientations ; il est le plus souvent constitué par une succession de décisions partielles, plus ou moins cohérentes, auxquelles ont pris part de multiples acteurs ; entre l'acte initial auquel, non sans arbitraire, l'observateur peut faire remonter le début de l'affaire et les ultimes mesures d'application, la décision a peu à peu pris forme. Pour cette raison, il est préférable de prendre pour objet d'analyse moins les décisions isolées que l'ensemble du « processus de décision »²⁶³ ». S'il convient d'entendre les préconisations de Bernard Gournay, cette partie s'attache pour sa réalisation à répondre à divers questionnements concernant le processus décisionnel. En effet, qui sont les acteurs associés au processus

²⁶³ Gournay. B., « L'étude des décisions politiques : note introductive », in *Revue française de science politique*, 13e année, n°2, 1963. pp. 348-351.

décisionnel dans les organisations en réseau ? Par ailleurs, quels sont les objets de décision dans l'action publique ? Enfin, comment l'action publique est-elle décidée et sur quels principes ou fondements ?

L'ensemble de ces questions se présente comme un préalable essentiel à la compréhension et à l'analyse de l'action publique. Ces questionnements paraissent en effet fondamentaux pour comprendre les champs de la coopération car dans une politique partenariale, la décision n'est pas foncièrement collective ou individuelle, elle peut à la fois être les deux. Par ailleurs, s'interroger sur ces aspects amène rapidement à identifier des niveaux et des objets multiples que recouvre la décision dans l'action publique. C'est à travers l'étude des objectifs de l'action publique en référence aux aspects formels et informels, puis par l'analyse de l'influence politique et méthodologique dans le processus décisionnel, et enfin en interrogeant les phénomènes culturels liés aux organisations de rattachement que nous parvenons à comprendre le processus et les fondements des décisions dans les organisations en réseau de l'action publique.

Si l'on mesure ainsi l'intérêt de comprendre le processus décisionnel dans l'action publique, cette ambition n'est pas sans trouver de difficultés tant conceptuelles que méthodologiques. Dans ce cadre, Bernard Gournay²⁶⁴ amorce une réflexion majeure concernant l'étude de la décision dans l'action publique. Plus précisément, il souligne les difficultés qu'elle engendre tant concernant la déclinaison du concept lui-même qu'au niveau de la lecture des éléments empiriques réalisée par le chercheur. Si Bernard Gournay convient dès lors de l'intérêt d'étudier la décision puisque « l'adoption d'une perspective décisionnelle paraît féconde pour le développement de la science politique », il ajoute cependant qu'« elle ne va pas sans susciter maintes difficultés. Les unes tiennent aux concepts utilisés, les autres sont liées à la recherche et à l'interprétation des faits ». Il avance pour justifier son propos que « ni les déclarations officielles, ni le déroulement effectif des événements, tel qu'il peut être constaté après coup, ne permettent de déterminer avec certitude quels étaient les résultats ou les types de résultats recherchés par chacun des partenaires. Les objectifs visés peuvent d'ailleurs n'être ni cohérents, ni hiérarchisés entre eux ; ils ne sont pas toujours stables ». Au regard des limites exposées concernant l'étude de la décision, l'analyse proposée n'a pas ici pour ambition de décliner exhaustivement les décisions prises ni de déterminer le niveau de cohérence et de stabilité des décisions mais davantage de comprendre les fondements sur lesquelles elles reposent. En tentant d'identifier une logique générale, il s'agit par ce biais de confronter les appartenances organisationnelles aux logiques des acteurs en présence quant à la prise de décision. En effet, celles-ci s'appuient sur des fondements qui permettent

²⁶⁴ *Ibid.*, pp. 348-351.

d'expliquer et de comprendre les comportements adoptés. L'ambition de cette partie est donc de mesurer dans un contexte organisationnel spécifique, la prégnance de l'appartenance organisationnelle de rattachement sur les choix opérés. Toutefois, un comportement ne peut s'analyser et se comprendre que dans un contexte particulier qu'il faut appréhender en premier lieu. Ainsi, le premier chapitre s'attache à mettre en perspective l'étude des buts et des objectifs en présence au sein des organisations en réseau de l'action publique. Cette dimension est en effet incontournable dans la mesure où comme le souligne Henry Mintzberg « les buts d'une organisation se définissent comme étant les intentions précédant les décisions et les actions, les états d'esprit qui poussent les individus ou les groupes d'individus appelés organisations à faire ce qu'ils font²⁶⁵ ». C'est dans ce cadre que l'étude du cadre formel national de la politique de la ville et des dispositifs associés a pour objet d'appréhender les objectifs formalisés et les intentions de l'Etat. Par ailleurs, en poursuivant les préconisations d'Henry Mintzberg, il s'agit également de rendre compte des objectifs tels que les acteurs les ont affichés dans leurs discours. C'est notamment à travers la mise en œuvre territoriale de la politique de la Ville que nous parvenons à nos aspirations. Nous considérons dès lors les recommandations de Bruno Jobert et Dominique Damamme²⁶⁶ lorsque ces derniers affirment que l'étude de l'action publique nécessite l'analyse de sa mise en œuvre, d'autant plus lorsque celle-ci engage la coopération. Pour ces auteurs, ce niveau d'analyse permet en effet d'entrevoir les rouages culturels des organisations en présence. C'est ainsi que les auteurs précisent qu'« il faut étudier une politique publique « telle qu'elle se fait », c'est-à-dire décrire la manière dont elle est fabriquée, produite, par des agences bureaucratiques. Parce que les agences bureaucratiques ne sont ni transparentes ni neutres, que toute mesure traduit leur ancrage politique et social comme elle transcrit les principes et les méthodes d'action, objectivées en normes, règles et savoir-faire, des organisations qui les conçoivent et qui les « exécutent », l'analyse d'une politique doit nécessairement inclure la séquence de la mise en œuvre. Ce passage se justifie plus encore dans le cas d'une politique interministérielle du fait des conflits de compétences et de logiques d'action entre les institutions. L'exigence de coopération ne va en effet jamais de soi dans un univers administratif fortement verticalisé, toute politique transversale impliquant peu ou prou une limitation de l'autonomie sectorielle des partenaires²⁶⁷ ». Nous entendons ainsi mettre en lumière les conséquences relevées par Bernard Jouve et Christian Lefebvre qui posent la difficulté majeure de la conduite des affaires publiques du fait « de

²⁶⁵ Mintzberg. *op.cit.*, p.40.

²⁶⁶ Jobert. B., Damamme. D, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », in *Revue française de science politique*, 45e année, n°1, 1995, p. 3-30.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 3-30.

l'agrégation des acteurs et de leurs stratégies dans un contexte métropolitain de plus en plus fragmenté²⁶⁸ ».

A travers le chapitre 3, il s'agit de rendre compte des acteurs impliqués dans la déclinaison des objectifs que se fixent les organisations en réseau de l'action publique. Cette première phase met ainsi en évidence le caractère éclaté de la déclinaison des objectifs à poursuivre du fait de la diversité et de la multiplicité des acteurs impliqués dans cette entreprise et des échelles territoriales amenées à les décliner. Ainsi, du niveau national au niveau local, les acteurs respectifs concourent à la déclinaison des objectifs et ce, dans le souci de répondre aux exigences et aux spécificités de leurs organisations de rattachement. Si l'Etat donne au niveau national les orientations générales et des repères méthodologiques, il laisse le soin à son représentant local en la personnalité du préfet d'affiner les orientations en concertation avec les porteurs et les partenaires associés. L'Etat entend d'ailleurs impliquer le plus grand nombre d'acteurs pour y parvenir. Au terme de cette phase, il est proposé de rendre compte des objectifs tels que les perçoivent les acteurs eux même. De cette confrontation entre les objectifs formalisés et les objectifs poursuivis, nous aspirons à mesurer la concordance entre la volonté étatique et la réalité objective des territoires.

Le chapitre 4, quant à lui, met en lumière l'influence politique locale en identifiant dans un premier temps l'évolution du rôle et de la fonction de l' élu territorial dans les affaires publiques. Il s'en suit une analyse des fondements des choix politiques qui mettent notamment en perspective la prégnance de l'affirmation de la légitimité rationnelle légale des organisations de rattachement ainsi que l'appréciation de l'attractivité de la politique étatique à cette échelle. On en déduit ainsi que la réalisation des diagnostics territoriaux souhaités par l'Etat est loin d'être le seul élément considéré par l' élu pour orienter l'action publique. Dans ce sens, l'objectivation des orientations poursuivies par cette démarche est court-circuitée par des préoccupations qui s'imposent aux élus locaux du fait de leur appartenance organisationnelle.

Enfin, le dernier chapitre de cette partie porte sur la dimension culturelle de l'organisation. Si l'étude des organisations en réseau met en évidence le caractère fondamental de l'acquisition d'une culture pour envisager une coopération des acteurs en son sein, nous confrontons cette nécessité à la capacité de l'organisation en réseau à instaurer une culture commune face à des acteurs provenant d'organisations de rattachement multiples et différenciées. Ainsi, si l'acquisition d'une culture organisationnelle ne va pas de soi compte tenu de cette diversité et de cette multiplicité d'acteurs, nous proposons, après avoir mesuré la capacité de l'organisation en réseau à

²⁶⁸ Jouve. B., Lefevre. C. (Sous la direction de), *Métropoles ingouvernables*, Montréal, Éditions Élévier, 2002, p.17.

construire des références communes, de comprendre les rouages qui permettent le maintien de son activité sans pourtant être parvenue à instaurer des normes et des valeurs en son sein.

Chapitre 3. Objectifs et logiques d'intérêt dans les organisations en réseau de l'action publique

L'organisation centralisée et déconcentrée de l'action publique est caractéristique du système français jusqu'au début des années 80. Celle-ci est symbolisée par une domination de l'Etat du fait d'un pouvoir formel dont il était le seul détenteur. Dans de telles dispositions, l'Etat déclinant seul les objectifs de l'action publique menée sur les territoires, sa légitimité rationnelle légale était dominante. Par la suite, l'évolution du cadre organisationnel s'est orientée vers la décentralisation, l'interministérialité et la contractualisation. L'action publique revisitée a engendré une perte de centralité décisionnelle, et de ce fait a engagé une légitimité rationnelle légale partagée notamment entre les représentants territoriaux des collectivités territoriales. La symbolique ne reposait donc plus sur une domination étatique mais sur des relations horizontales basées sur un pouvoir formel reparti entre l'ensemble des acteurs territoriaux. On constate dès lors un assouplissement du cadre légitime rationnel légal par la dispersion dont il fait l'objet. C'est pourquoi, l'existence des réseaux inter organisationnels, plus qu'une volonté ou une idéologie, se présentent comme la conséquence des modifications apportées par le cadre organisationnel posé par l'Etat. Dans un tel contexte, les objectifs de l'action publique se veulent concertés et partagés. Par ce biais, le législateur entend être plus proche des besoins du territoire et mener ainsi une action publique plus efficiente et démocratique. En effet, la logique de la décentralisation s'appuie sur la proximité de la décision accordée aux élus locaux afin de considérer davantage la parole des citoyens. Dans le même temps, elle a pour ambition de mieux identifier les besoins et ainsi de proposer une action publique répondant davantage aux singularités locales.

L'évolution de l'action publique est ainsi marquée par le passage d'une organisation bureaucratique typique du modèle wébérien à une organisation en réseau inter organisationnel (chapitre 2). Cette transformation opérée modifie significativement le jeu d'influence entre les acteurs et le système. C'est à travers l'étude des objectifs que l'on parvient à identifier ces

logiques. Ainsi, pour chacun des dispositifs et des programmes, cerner les buts par l'étude du cadre formel s'avère un préalable à l'exploration. Henry Mintzberg distingue des buts, l'objectif de l'organisation qui « s'exprime en termes de réalisation mesurable²⁶⁹ ». Un objectif opérationnel est celui qui se prête à une telle évaluation. A contrario, un objectif non opérationnel ne se prête pas à la mesure, c'est-à-dire qu'il ne peut pas être rendu opérationnel aisément. Nous tenterons dès lors de mettre en lumière les formes retenues dans les déclinaisons repérées.

L'étude des textes réglementaires de la politique choisie est donc un point d'étape incontournable car elle permet de mesurer les intentions étatiques dans la mise en œuvre déléguée d'une politique publique. La formalisation n'entend cependant pas être l'apanage du national dans la mesure où les territoires usent également de la formalisation pour signifier les orientations et les modalités envisagées en matière de politique de la ville. Toutefois, au-delà de comprendre les orientations choisies et les modalités pratiques de mise en œuvre qu'elle envisage, ce cadre réaffirme dans le même temps la nécessaire coopération entre les acteurs. C'est notamment par le biais de la circulaire du 24 mai 2006 portant sur l'élaboration des C.U.C.S. que l'Etat entend donner ses premières prérogatives nationales à l'échelle locale concernant les grands principes et les modalités de mise en œuvre attendues en matière de la politique de la ville. La présente circulaire a fait l'objet d'avenants du fait de la durée de « validité » du Contrat Urbain de Cohésion Sociale d'une durée de 3 ans. C'est ainsi qu'à l'issue de la période triennale, les circulaires du 1^{er} juillet 2010 et du 8 novembre 2010 sont venues proroger et compléter la contractualisation initiale. Par ailleurs, à travers différents textes réglementaires, l'Etat entend prescrire ses orientations pour chacun des dispositifs déployés. A l'échelle nationale, l'étude des lois et des circulaires concernant les dispositifs retenus comme terrain d'étude (C.L.S.P.D., A.N.R.U., P.R.E.) permettent une appropriation des orientations souhaitées. Par le caractère déconcentré des services étatiques, les plans départementaux adressés par les préfets feront également l'objet d'une étude attentive. Ainsi, après avoir présenté les acteurs associés à la déclinaison des objectifs de la politique de la ville et de chacun des dispositifs associés, il s'agira de mesurer à la fois la considération, l'appropriation ainsi que la poursuite de ces intentions par les territoires.

Au regard des évolutions législatives, la volonté d'inscrire l'action publique sous la forme d'objectifs opérationnels par le biais de la programmation est plus que jamais inscrite comme principe. Cependant, si ces buts et objectifs sont principalement les fruits des missions de l'organisation qu'Henry Mintzberg définit comme « les fonctions essentielles de l'organisation

²⁶⁹ Mintzberg, H., *Le pouvoir dans les organisations*, op.cit., p.40.

dans la société en termes de produits et de services qu'elle propose à ses clients²⁷⁰ », il convient de confronter les objectifs affichés par le cadre formel aux objectifs poursuivis par les acteurs. C'est de la confrontation entre le cadre formel, le discours tenu par les acteurs ainsi que les effets concrètement observés dans l'activité que nous entendons mesurer le degré de poursuite des objectifs affichés par l'Etat.

Ces questionnements renvoient à la réflexion de ce même auteur concernant les buts organisationnels qui sont à relier à « une certaine cohérence dans les intentions derrière les décisions et les actions entreprises par ses participants, en d'autres termes, que l'organisation en tant que système peut être considérée comme visant un certain aboutissement de manière cohérente. Ainsi, deux caractéristiques premières des buts organisationnels [sont identifiées]: cohérence et intentionnalité du comportement organisationnel, c'est-à-dire, certaines préférences réalisées avec cohérence²⁷¹ ». Par ce biais, nous confrontons les objectifs déclinés par l'organisation aux objectifs poursuivis par les acteurs et parvenons ainsi à mesurer la cohérence dans l'intentionnalité des parties et la prégnance de l'appartenance organisationnelle de rattachement.

1. La fonction et le rôle des acteurs de la politique de la ville

La déclinaison des acteurs de la politique de la ville est une étape préalable à l'appréhension des ambitions souhaitées par l'Etat dans les organisations en réseau. C'est ainsi que cette identification des acteurs et des instances permet de définir le rôle et la fonction tels que le conçoit l'Etat pour chacune des échelles déclinées en mettant en évidence la volonté partenariale globale qui s'en dégage.

1.1. Les acteurs nationaux associés à la déclinaison des objectifs et à leur mise en œuvre

Sur le plan national, des instances et une organisation progressive s'est établie. C'est ainsi que le rapport de la Cour des comptes de février 2002 reprend l'organisation de la politique de la ville en précisant que « pour conduire et animer cette politique, une organisation spécifique a été progressivement mise en place à partir de la fin des années 80. Un ministère de la ville a été créé en 1990, puis doté, à partir de 1994, d'un budget propre. Il relève actuellement d'un ministre délégué auprès du ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Le ministre chargé de la ville dispose, à

²⁷⁰ *Ibid.*, p.40.

²⁷¹ *Ibid.*, p.342.

l'échelon central, d'une Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) forte d'une centaine d'agents, créée en 1988²⁷² ». Dès lors, quelle est l'organisation de la politique de la ville établie à ce jour ?

1.1.1. Le ministre de la ville

Une orientation nationale étatique de la politique concernée est perceptible au regard des attributions accordées au ministre de la ville sous la responsabilité du premier ministre. Les travaux de recherche s'étant poursuivis sous deux mandats présidentiels, plusieurs ministres ont exercé leur fonction durant cette période. Ainsi, le ministre de La ville, Maurice Leroy se voit nommé par le Président de la République sous proposition du premier ministre le 14 novembre 2010 sous le mandat du Président de la République, Nicolas Sarkozy. Le décret n° 2010-1456 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de la ville permet de cerner le rôle de celui-ci. Il met notamment en évidence que la finalité de cette politique est déclinée par ce dernier, considéré comme le chef de file de la politique à mener. C'est dans ce cadre que le décret prévoit que « le ministre de la ville prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la ville. A ce titre, il prépare et met en œuvre la politique relative aux quartiers en difficulté. Il a notamment la charge de la politique de rénovation urbaine, qui a pour objet de réduire les inégalités sociales dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. Il exerce la tutelle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Il exerce, conjointement avec les ministres concernés, la tutelle de L'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux et de l'Etablissement public d'insertion de la défense, dans les conditions prévues par les textes qui régissent ces établissements²⁷³ ». Il est à noter que des dispositions particulières sont prévues en ce qui concerne l'exercice de ses attributions en matière de développement de la région capitale. Celles-ci ne seront pas explicitées, les terrains d'étude ne faisant pas partie de ce territoire. A l'arrivée de François Hollande à la présidence de la République Française, c'est François Lamy qui assure ces fonctions en qualité de ministre délégué auprès de la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, chargé de la Ville. Par la suite, c'est Patrick Kanner qui assure les fonctions de ministre de la ville. Si l'intitulé du titre est modifié du fait d'une organisation propre à chaque gouvernement, les attributions sont quasiment identiques au regard du décret n° 2012-807 du 12 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville. Pour exercer ses attributions,

²⁷² Cour des comptes, La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

²⁷³ Décret n° 2010-1456 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de la ville

le ministre s'appuie sur un appareil constitué nationalement pour mener sa politique publique. C'est ainsi que le Conseil National des Villes concourt à la déclinaison des orientations.

1.1.2. Le Conseil National des Villes

Le Conseil National des Villes participe indirectement à la déclinaison des objectifs de la politique de la ville dans la mesure où il a principalement un rôle consultatif. Le décret n° 2009- 539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville décline ainsi la composition, les missions et les modalités de fonctionnement du Conseil National des Villes dans ses articles 1, 2, 3 et 4. Plus particulièrement l'article 1 mentionne que « le Conseil National des Villes, placé auprès du Premier ministre, concourt à l'élaboration de la politique de la ville au sens de l'article 1er de la loi du 1er août 2003 susvisée. Ce conseil peut émettre, à la demande du Premier ministre ou du ministre chargé de la politique de la ville ou de sa propre initiative, toute proposition, avis ou recommandation sur les orientations de cette politique et sur sa mise en œuvre. Il suit le développement des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants et peut formuler des propositions dans ce domaine. Il est consulté sur les projets de loi comportant des dispositions qui concernent directement la politique de la ville. Il contribue à la définition du cadre et des orientations des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine de la politique de la ville²⁷⁴ ». Au-delà de cette instance, le Conseil interministériel des villes joue également un rôle majeur dans la politique de la ville.

1.1.3. Le Conseil Interministériel des Villes et le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance

Si le Conseil National des Villes concentre principalement ses fonctions sur un aspect consultatif, le Conseil Interministériel des Villes, a, quant à lui, un rôle davantage décisionnel concernant les orientations de l'action publique. A travers l'article 5 du décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville, les missions et la contribution du Comité Interministériel des Villes mettent en évidence le caractère décisionnel de cette instance. Celui-ci est également centré sur les aspects de mise en œuvre, par la déclinaison des actions ainsi que sur l'animation et la coordination de l'action publique en la matière. A ce titre, l'article 5 stipule que « le Comité Interministériel des Villes est chargé de définir, animer,

²⁷⁴ Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville.

coordonner et évaluer les actions de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville, avec le concours du Conseil National des Villes²⁷⁵ ».

En ce qui concerne le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, celui-ci a globalement des attributions similaires à celles du Conseil Interministériel des Villes sur le champ spécifique de la prévention de la délinquance. En effet, celui-ci « fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et veille à leur mise en œuvre. Il coordonne l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à la politique de prévention de la délinquance²⁷⁶ ». Sur un plan opérationnel, l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances apparaît comme l'instance de mise en œuvre au niveau national.

1.14. L'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (Acsé)

L'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances est un « *opérateur de l'Etat* ». L'Acsé est ainsi « placée sous la tutelle administrative du Secrétariat général du Comité Interministériel des Villes. Elle a signé avec l'Etat un contrat d'objectifs et de performance le 14 octobre 2010, visant à renforcer le pilotage stratégique de l'établissement en cohérence avec les priorités de l'Etat en matière de politique de la ville²⁷⁷ ».

L'Acsé est conçue comme une organisation partenariale dans son instance de décision. C'est ainsi que « l'agence est administrée par un conseil d'administration comprenant des représentants de l'Etat, de partenaires sociaux, d'élus et de personnalités qualifiées. Elle dispose d'un budget d'intervention d'environ 400 millions d'euros pour 2011, alimenté pour une large part par le programme 147 « politique de la ville²⁷⁸ ».

Cette instance est incontournable puisqu'elle a pour mission de favoriser la mise en application de cette politique sur un plan local. C'est par la gestion des moyens financiers mais aussi par la formation et l'évaluation des dispositifs qu'elle envisage de rendre plus lisible l'action publique menée et de garantir la bonne utilisation des fonds publics. Ainsi, « créée par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 (n°2006-396), l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (Acsé) est chargée de renforcer la cohésion sociale des territoires de la politique de la ville. A cette fin, elle assure la gestion des moyens destinés à financer les programmes d'action de développement social des quartiers prioritaires, dont notamment le

²⁷⁵ Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville.

²⁷⁶ Décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance.

²⁷⁷ <http://www.ville.gouv.fr/?acse,238>, consulté le 5 janvier 2012

²⁷⁸ <http://www.ville.gouv.fr/?acse,238>, consulté le 5 janvier 2012

Programme de Réussite Educative (P.R.E.), les internats d'excellence, les écoles de la deuxième chance (E.2.C.), les ateliers santé ville (A.S.V.) ou encore le programme adulte-relais. En outre, l'Acsé organise le suivi, les formations et évaluations afférentes. Elle a donc la double responsabilité de mettre à disposition de manière rapide, claire et souple les moyens financiers auprès des opérateurs locaux et de garantir aux autorités administratives et politiques un suivi précis de l'utilisation de ces moyens²⁷⁹ ». En vérifiant que les modalités d'application correspondent aux orientations nationales, l'Acsé contrôle ainsi la concordance entre les intentions politiques et les applications opérées sur les territoires.

Son domaine d'action est étendu au regard des missions qui lui sont conférées dans le cadre de la lutte contre les discriminations et la prévention de la délinquance. Ainsi, « au-delà des missions strictement liées à la politique de la ville, l'Acsé est également chargée de contribuer à l'égalité des chances et à la prévention des discriminations liées à l'origine et, en vertu de la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 (n°2007-2097), de gérer le fonds interministériel de prévention de la délinquance (F.I.P.D.)²⁸⁰ ».

Différents niveaux et acteurs de l'Etat influencent la politique de la Ville. Celle-ci est déclinée de façon pyramidale de l'échelle nationale à l'échelle locale respectant ainsi les principes de la déconcentration. C'est notamment le préfet qui est le représentant manifeste de l'Etat à l'échelle locale dans la mesure où il se situe en région. Ce dernier fait figure d'interface entre le niveau central et le niveau territorial.

1.2. Les acteurs territoriaux associés à la déclinaison des objectifs et à leur mise en œuvre

1.2.1. Le préfet : acteur pivot de la politique de la ville

Sur un plan général, par la transmission et la diffusion du cadre réglementaire et des orientations prescrites par le niveau national, le préfet fait office de représentant étatique notamment dans son rôle d'interface entre le niveau territorial et le niveau national. Il porte ainsi les objectifs fixés nationalement et veille à leur poursuite sur les territoires en étant nommé par le niveau national. L'article 72 de la constitution précise dans ce sens le rôle et le statut de ce dernier dans les relations qu'il entretient avec les collectivités territoriales. On note ainsi que « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du

²⁷⁹ <http://www.ville.gouv.fr/?acse,238>, consulté le 5 janvier 2012

²⁸⁰ <http://www.ville.gouv.fr/?acse,238>, consulté le 5 janvier 2012

respect des lois²⁸¹ ». Le discours des acteurs a mis en évidence la nécessité du respect du cadre au regard du contrôle exercé par le préfet. C'est ainsi qu'un élu municipal fait part de sa vigilance lorsqu'il met en œuvre une action publique.

« Notre obligation, c'est de nous conformer à la loi et au règlement. Donc quand on vote, on s'assure que ça correspond au plan départemental etc., Après, c'est une collaboration, c'est-à-dire que la préfecture est complètement partie prenante des actions puisqu'elle est partenaire du C.I.S.P.D. Le préfet ou le sous-préfet ou leurs représentants sont présents au conseil et à l'assemblée ». (Une coordinatrice d'un C.L.S.P.D.)

Le respect du cadre légal et du contrôle administratif ont été identifiés par les interviewés comme l'une des fonctions assurée par le préfet. Ainsi, les projets proposés et la déclinaison des dispositifs sont proposés au préfet qui valide les orientations. C'est ainsi qu'un élu communautaire mentionne que la proposition du C.I.S.P.D. de son intercommunalité a été transmise pour validation en sous-préfecture.

« Ici, la proposition est partie donc on attend le retour du préfet puisque c'est lui qui valide, c'est le représentant de l'Etat qui valide ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Concernant son rôle d'interface, cette fonction est notamment perceptible au regard de la circulaire du 8 novembre 2010 relative à la prolongation des C.U.C.S puisqu'il est amené à porter à la connaissance des collectivités territoriales l'évolution du cadre réglementaire et les modalités souhaitées par le niveau national. Dans le même temps, il se doit également de faire remonter les difficultés territoriales rencontrées. C'est ainsi que cette circulaire précise au terme de son exposé que les représentants nationaux demandent aux préfets « de porter la présente circulaire à la connaissance des collectivités territoriales et autres organismes signataires des CUCS dans les meilleurs délais et de rendre compte au Secrétaire Général du Comité Interministériel à la Ville et au directeur général de l'Acsé les difficultés rencontrées²⁸² ».

Affiliés à l'Acsé, les préfets sont sur le plan local les organes déconcentrés de l'Etat ayant à charge de poursuivre l'animation, l'évaluation et la coordination de cette politique. En effet, « les délégués départementaux de l'agence sont les préfets de département. Toutefois, dans les départements où l'action publique de la politique de la ville est fortement déployée, « les actions de la D.I.V. sont relayées par les services préfectoraux ; des "sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville" ont été nommés dans les départements les plus concernés²⁸³ ». Ces derniers inscrivent leur action dans le cadre contractuel et partenarial des Contrats Urbains de Cohésion

²⁸¹ Constitution du 4 octobre 1958, article 72.

²⁸² Circulaire du 8 novembre 2010 relative à la prolongation des CUCS en 2011.

²⁸³ Cour des comptes, La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

Sociale (C.U.C.S.), dont la durée d'exécution a été prolongée jusqu'en 2014. Les délégués régionaux de l'Acse sont « les préfets de région qui, avec l'appui des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, conduisent certains programmes en propre et sont, par ailleurs, chargés de missions de coordination, d'animation, de contrôle et d'évaluation au niveau régional²⁸⁴ ». Ainsi, les fonctions du préfet s'exercent en lien direct avec les porteurs des dispositifs de la politique de la ville qui affinent au niveau local les orientations et assurent leur mise en œuvre.

1.2.2. Les porteurs des dispositifs étatiques : entre la commune ou l'EPCI, la pertinence du pilote

Le 13 décembre 2000, une modification de gestion est apportée par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (S.R.U.) puisque la politique de la ville passe d'une gestion communale à une gestion intercommunale. Toutefois, concernant l'élaboration des C.U.C.S., l'échelle communale est retenue comme pilote du cadre contractuel, conjointement avec un représentant des services déconcentrés de l'Etat. En effet, « le C.U.C.S. est élaboré à l'initiative conjointe du maire et du préfet de département²⁸⁵ ». Il doit néanmoins, dès son élaboration, « être l'occasion d'associer, en fonction de leurs compétences et dans le respect de leurs orientations, d'autres collectivités territoriales et d'autres partenaires²⁸⁶ ». Dès lors, il s'agit d'interroger la place de l' élu local dans l'orientation ainsi que sa perception du travail collaboratif.

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville, en déclinant ses objectifs généraux affirme également le pilotage possible par les entités communales et/ou intercommunales concernant les programmes de rénovation urbaine. C'est notamment dans la déclinaison des quartiers éligibles mais ne relevant pas des zones urbaines sensibles que les deux entités sont indiquées comme référence possible. Il s'agit dans ce cas précis d'associer les acteurs « à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale compétent et accord du Ministre chargé de la ville et du Ministre chargé du logement » à la déclinaison de ces territoires en considérant notamment leurs « caractéristiques économiques et sociales analogues ».

Concernant le dispositif de prévention de la délinquance, il est également laissé à l'appréciation du local la déclinaison du ressort géographique le plus pertinent par décision des conseils municipaux. Ainsi, en premier lieu, la décision revient à l'échelle communale puisque « la

²⁸⁴ <http://www.ville.gouv.fr/?acse,238>, consulté le 5 janvier 2012.

²⁸⁵ Circulaire du 24 mai 2006 portant sur l'élaboration des C.U.C.S.

²⁸⁶ *Ibid.*

décision de création d'un conseil local communal appartient au conseil municipal²⁸⁷ ». Néanmoins, cette instance peut envisager la délégation à l'échelle territoriale supérieure puisqu'« un conseil local peut regrouper plusieurs communes, le cas échéant en y associant un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de prévention de la délinquance. Il est alors créé par délibérations concordantes des assemblées compétentes, sans qu'il soit nécessaire de créer à cet effet un nouvel établissement public de coopération²⁸⁸ ».

Ainsi, c'est au niveau local que le choix du porteur est interrogé. Les deux entités géographiques doivent faire l'objet d'une réflexion concernant la pertinence du territoire le plus approprié en tenant compte des postures de chaque maire. Pour ce faire, l'Etat n'est toutefois pas sans préciser ses aspirations à ce sujet. Il préconise à ce titre les postures à tenir dans la réflexion en fonction du type de territoire sur lequel sera implanté le C.L.S.P.D. Que l'Etat fasse référence au territoire urbain ou rural, il tend à inciter le niveau local à engager une action à l'échelle intercommunale.

Pour le secteur rural, il s'appuie notamment sur le ressort géographique des services de police ou de gendarmerie. C'est ainsi qu'il est précisé qu'« à cet égard, il paraît utile de distinguer entre les secteurs à dominante rurale et les secteurs urbains pour tendre vers une implantation efficiente des C.L.S.P.D. En secteur à dominante rurale, il convient de tenir compte de l'organisation de la gendarmerie nationale et de l'implantation de ses brigades, en les combinant avec la géographie de l'intercommunalité et des bassins de vie, pour éviter une multiplication, qui ne serait ni nécessaire ni efficace, de C.L.S.P.D., qui n'auraient en fait qu'une existence et une utilité très relatives²⁸⁹ ».

Concernant les territoires urbains, outre le ressort géographique des forces de l'ordre en présence, l'Etat repose son argumentaire sur le phénomène de délinquance lui-même pour convenir du choix du porteur. En effet, parce que la délinquance relève aujourd'hui d'une propension à se déplacer sur les territoires, il convient dès lors d'envisager l'échelle intercommunale comme la plus pertinente. Ainsi, « dans le secteur urbain et périurbain, l'implantation des C.L.S.P.D., tout en répondant à l'objectif premier d'implication des maires, doit également tenir compte des réalités d'une délinquance de plus en plus mobile, de l'organisation des services de police et unités de gendarmerie, qui très souvent dépasse le cadre d'une seule commune ; il en est de même de l'existence de structures de coopération intercommunale et de la dynamique d'agglomération, qui

²⁸⁷ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance parue au journal officiel du 18 juillet 2002 p. 12260 texte n° 8.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8.

sont fortement présentes dans la mise en œuvre de la politique de la ville et de certaines politiques sectorielles, dans le domaine des transports ou du logement par exemple. Aussi, il appartiendra aux préfets de procéder à la nécessaire concertation avec les élus locaux, afin que l'implantation des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance soit marquée par un fort souci de cohérence et d'efficacité. Il sera notamment tenu compte du niveau et des caractéristiques de la délinquance, de sa mobilité dans la zone concernée, des structures de coopération intercommunale existantes ou envisagées, de l'existence de contrats locaux de sécurité communaux ou intercommunaux et du ressort territorial des conseils communaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance existants. Vous veillerez à ce que les caractéristiques de la délinquance prises en compte pour décider la création d'un C.L.S.P.D. soient actualisées. Enfin, il sera soigneusement tenu compte de l'organisation territoriale respective de la police et de la gendarmerie nationales.²⁹⁰ » Ainsi, l'Etat encourage à ce que le choix du porteur considère les spécificités territoriales dans leurs ensemble, et ce, tant dans les caractéristiques de la délinquance elle-même que dans la composition partenariale.

1.2.3. Les partenaires locaux : un élargissement partenarial encouragé

L'Etat souhaite associer à la déclinaison des objectifs un grand nombre de partenaires territoriaux. Pour argumenter ce nécessaire élargissement partenarial, l'Etat attribue notamment une responsabilité à l'ensemble des acteurs intervenant sur les thématiques concernées. Par exemple, « le concept de sécurité partagée, introduit par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, nécessite d'impliquer les acteurs économiques et sociaux concernés par les questions de sécurité²⁹¹ ». Dès lors, dans les instances des dispositifs, l'Etat encourage une présence partenariale accrue. C'est ainsi que « le Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (C.L.S.P.D.) doit constituer le lieu habituel et naturel d'organisation des collaborations et coopérations qui mobilisent les acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales (polices municipales, travailleurs sociaux, autorités organisatrices de transports...), ceux du secteur économique (bailleurs, entreprises exploitantes de transports, commerçants...) ou encore du secteur social, qui contribuent à développer des actions de prévention par la culture, les loisirs ou le sport²⁹² ».

Ainsi, au regard de l'étendu des organisations associées, établir une liste exhaustive des acteurs ne peut se concevoir qu'à la lumière du territoire et du dispositif pris en référence. Cet

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8.

²⁹² *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8.

aspect est d'autant plus manifeste que les territoires ne sont pas dotés d'une richesse partenariale identique. Ainsi, si les services de l'Etat et les collectivités territoriales couvrent l'ensemble du territoire national, la carte nationale de l'intercommunalité était en cours d'achèvement durant le temps des investigations. Par ailleurs, le domaine associatif est inégalement représenté sur les territoires et offre des services spécifiques pour chacune d'entre elles. Ainsi, l'impossibilité de définir exhaustivement une liste de partenaires associés s'explique en partie comme le souligne Michel Crozier et Erhard Friedberg du fait qu'« un acteur est un individu ou un groupe qui participe à une action et qui a des intérêts communs pour cette action. On ne peut donc donner une liste à priori d'acteurs dans une entreprise. Il faut les énumérer à partir de l'action envisagée²⁹³ ». Après avoir recensé les acteurs associés aux dispositifs de la politique de la ville et leurs attributions, comment ces derniers déclinent-ils les objectifs fixés sous leurs aspects formels. Par ailleurs, existe-t-il une similarité des objectifs entre ceux affichés formellement par l'Etat et les porteurs et ceux tels que le déclinent les acteurs associés ?

2. Des objectifs fixés pour l'organisation en réseau de la politique de la ville...

La déclinaison des objectifs de l'organisation en réseau est soumise à différentes influences. Compte tenu des grands principes de l'objet d'étude, on s'interroge sur les acteurs associés à leur déclinaison pour les dispositifs de la politique de la ville. Sur quels éléments portent les intérêts respectifs des acteurs de l'action publique ? Dans une organisation en réseau qui envisage une déclinaison conjointe des objectifs entre l'ensemble des acteurs, il s'en dégage une liberté d'action qu'il s'agit de cerner. Ainsi, les acteurs réticulaires tendent-ils vers des objectifs convergents ? Dans quelle mesure parviennent-ils à trouver un consensus général ou au contraire à adopter des positions différenciées concernant les objectifs fixés ? Les objectifs fixés tendent-ils vers les objectifs généraux qui fondent l'existence de ce type de système ? En d'autres termes, dans quelle mesure les acteurs réticulaires poursuivent-ils les objectifs formels fixés par l'organisation en réseau impulsé par l'Etat ? Quels que soient les échelles et les acteurs chargés de décliner les objectifs, l'ensemble des textes régissant les modalités de leur déclinaison implique une logique collégiale.

²⁹³ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*

2.1. Les modalités de déclinaison des objectifs : des objectifs partagés entre le niveau national et le niveau local

Les objectifs de la politique de la ville et des dispositifs associés trouvent leurs caractéristiques dans une déclinaison collégiale du niveau national au niveau local. Ainsi, au nom du principe de territorialisation et de décentralisation, l'Etat décline des orientations et des objectifs nationaux alors que le local les ajuste aux besoins des territoires. Il s'agit ici de rendre compte des objectifs affichés par le cadre réglementaire et formel de la politique étudiée et des dispositifs ayant fait l'objet d'un terrain d'étude.

2.1.1. Des objectifs nationaux...

La loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine pose les objectifs généraux fixés par cette politique sur un plan national. Elle précise ainsi qu'il reste à la charge pour les territoires de préciser des objectifs quantifiés à atteindre sur divers thématiques. C'est ainsi que dès son article 1, le cadre légal mentionne que « les objectifs à atteindre au niveau national sont définis par l'annexe 1 de la présente loi. Ces programmes d'action, qui tiennent compte du programme local de l'habitat s'il existe, fixent, pour chaque zone et sur une période de cinq ans, des objectifs de résultats chiffrés relatifs à la réduction du chômage, au développement économique, à la diversification et à l'amélioration de l'habitat, à la restructuration ou à la réhabilitation des espaces et équipements collectifs, à la restructuration des espaces commerciaux, au renforcement des services publics, à l'amélioration de l'accès au système de santé s'appuyant sur l'hôpital public, à l'amélioration du système d'éducation et de la formation professionnelle, de l'accompagnement social et au rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques²⁹⁴ ». Dès lors, l'Etat fixe les objectifs généraux et laisse le soin au local sous le contrôle du préfet de préciser ces derniers au regard des particularités locales.

Le cadre contractuel de la politique de la ville, et plus particulièrement depuis les contrats de ville 2000-2006, se donne comme principal objectif de « fédérer » les dispositifs²⁹⁵ du fait de l'élargissement des domaines d'intervention et des actions associées. Cette ambition est poursuivie par les C.U.C.S au regard de la circulaire du 24 mai 2006 qui en précise les attentes concernant les objectifs déclinés localement par l'intermédiaire des projets urbains de cohésion sociale et par les programmes d'action pluriannuels. Concernant les projets, la circulaire rappelle ainsi qu'ils doivent être établis en « visant l'ensemble des objectifs de résultat définis aux articles 1 et 2 de la

²⁹⁴ Loi n° 2003-710 du 1 août 2003- article 1

²⁹⁵ http://www.crpv-paca.org/2-politiqueville/niveau_national.php, consulté le 17 septembre 2009.

loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine pour l'amélioration de la vie quotidienne et la promotion de l'égalité des chances des habitants et la meilleure intégration de ces quartiers dans la ville et l'agglomération²⁹⁶ ». La circulaire notifie par ailleurs que les programmes d'action pluriannuels permettent également sur le plan local de préciser les objectifs. Ainsi, en « déclinant ce projet sur des champs et des quartiers prioritaires, avec des objectifs précis, lisibles et directement évaluables et précisant l'engagement de chacun des partenaires, tant dans le cadre de leurs politiques de droit commun que des moyens spécifiques dédiés à ces quartiers²⁹⁷ », l'Etat entend mesurer les pistes d'évaluations retenues et la mobilisation des acteurs locaux notamment sur un plan financier. Un des points essentiels de cette circulaire réside également dans les orientations prioritaires de l'Etat sur les thématiques retenues. Ainsi, « outre des actions transversales, l'Etat contractualisera prioritairement dans les cinq champs définis lors du Comité Interministériel à la Ville (C.I.V.) du 9 mars 2006 :

- L'habitat et le cadre de vie ;
- L'accès à l'emploi et le développement économique ;
- La réussite éducative ;
- La santé ;
- La citoyenneté et la prévention de la délinquance²⁹⁸ ».

En matière de prévention de la délinquance, l'Etat explicite les objectifs qu'il se fixe notamment par l'évolution de la fonction de l'élu local. Ce dernier, en ayant autorité sur les polices municipales mais également du fait de sa place d'interlocuteur privilégié en matière de délinquance et de sécurité auprès de ses concitoyens voit évoluer son positionnement et sa place dans l'action publique. Dans ce cadre, la circulaire du 17 juillet 2002 reprend ces évolutions notables en précisant qu'« il est clairement apparu ces dernières années que nos concitoyens s'adressaient prioritairement à leurs maires pour exprimer leurs attentes en matière de sécurité et revendiquer une action collective plus efficace ; en parallèle, les maires se sont montrés de plus en plus désireux de voir reconnue et affirmée leur place dans l'élaboration des différentes réponses aux enjeux de sécurité, d'autant qu'ils sont, en application des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, autorité de police municipale, sous le contrôle du préfet²⁹⁹ ». Si le cadre légal a souhaité une meilleure lisibilité pour les maires de la situation de la délinquance sur leurs territoires, il s'agissait de poursuivre cette orientation par la création des

²⁹⁶ Circulaire du 24 mai 2006 portant sur l'élaboration des C.U.C.S.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance parue au journal officiel du 18 juillet 2002 p. 12260 texte n° 8

C.L.S.P.D. Dans ce cadre, le législateur s'est attaché à répondre davantage aux besoins exprimés par les maires. La circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance stipule les orientations et les priorités gouvernementales en la matière. Les C.L.S.P.D. ont ainsi comme priorité de mieux considérer l'attente de la population en matière de sécurité et de prévention de la délinquance en impliquant davantage les maires, interlocuteurs privilégiés des populations dans le domaine. Elle précise ainsi que « son objectif premier est de répondre à la demande des maires d'être mieux impliqués dans les questions de sécurité et plus écoutés dans l'expression des attentes de leurs concitoyens comme de leurs propres préoccupations³⁰⁰ ». Ce besoin est d'ailleurs exprimé par les élus eux-mêmes. Un élu communautaire se faisant le porte-parole de ses homologues sur les communes de l'E.P.C.I. montre ainsi les difficultés rencontrées par les élus locaux face à des citoyens venant faire part de situations d'insécurité et de délinquance. N'ayant pas une connaissance suffisante pour orienter judicieusement les administrés, une action à destination des élus a été envisagée afin de leur donner les moyens d'apporter une réponse appropriée.

« On s'est aperçu d'une chose, c'est que comme la population vient vers les élus, ça, c'est un constat que j'ai fait et que l'écu est interpellé par rapport à une violence. On ne sait pas où les envoyer. Donc le premier but, c'était de repérer les acteurs sociaux et de pouvoir éditer une plaquette pour que les élus puissent les diriger vers ces acteurs sociaux. Alors ça peut être le C.I.D.F.F., Le C.H... Donc ça, c'était la première année avec un groupe de travail, j'y suis allé moi-même bien sûr ». (Un élu communautaire)

Les sollicitations des élus locaux ont ainsi orienté les choix nationaux de ce dispositif puisque cette même circulaire précise qu'il s'agit de mieux répondre aux besoins de ces derniers dans l'exercice de leurs mandats. Celle-ci affirme ainsi qu'« afin de mieux répondre à la demande exprimée par les maires, une quadruple orientation a été retenue par le Gouvernement³⁰¹ ».

- « tout d'abord, accentuer la logique d'implication des élus dans l'élaboration des priorités de l'action collective pour une meilleure sécurité et dans l'organisation des stratégies des multiples acteurs concernés³⁰² » ;

-« dans le même esprit, assurer et améliorer l'information spontanée et régulière des maires par les services de l'Etat sur les actes de délinquance commis dans leurs communes et sur les actions mises en œuvre³⁰³ » ;

- « simplifier le nombre et la nature des structures de concertation et de coordination qui existent aujourd'hui pour traiter de la prévention de la délinquance, de l'élaboration et du suivi des contrats

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8

³⁰¹ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8

³⁰² *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8

³⁰³ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8

locaux de sécurité, de l'échange d'informations et de la coordination des différents intervenants³⁰⁴ » ;

- « enfin, consolider, au niveau départemental, la mobilisation, sous l'autorité conjointe des préfets et procureurs de la République, des différents services de l'Etat qui doivent être impliqués dans la lutte contre les différentes formes de délinquance, les services de police et de gendarmerie en tout premier lieu naturellement, mais aussi les services des douanes et les services fiscaux, particulièrement utiles dans la lutte contre les différents trafics et contre l'économie souterraine.³⁰⁵ »

En améliorant notamment l'accès à l'information par les services de l'Etat, le gouvernement se fixe comme premier objectif de modifier le rôle et la place de l' élu local en favorisant son implication. En outre, ce premier objectif permet la coordination des actions entreprises par les acteurs du territoire. On constate dès lors la poursuite de l'orientation de la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne et de la circulaire du 3 mai de cette même année provenant du ministre de l'intérieur qui fixaient « des orientations visant à mieux assurer l'information des élus municipaux sur les réalités de la délinquance dans leurs communes, sur les réponses et stratégies des forces de sécurité, avec le souci de mieux conjuguer les efforts de chacun au service de la sécurité. Sur cette base, un rapprochement s'est opéré en vue du recueil des attentes et des préoccupations des élus locaux, qui pourtant ne répond qu'imparfaitement aux attentes de ces derniers³⁰⁶ ».

En matière de réussite éducative, l'article 128 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale présente le cadre général du Dispositif de Réussite Educative. Celui précise à ce titre que « les dispositifs de réussite éducative mènent des actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degrés et de leurs familles, dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social ou sanitaire³⁰⁷ ». Ces dispositions réglementaires marquent ainsi le caractère élargi des orientations nationales en matière de réussite éducative au regard des domaines d'action qu'elle englobe.

Par ailleurs, sous la mise en œuvre d'une entité juridique spécifique, le cadre légal précise également les bénéficiaires de ce dispositif. Cette dimension est considérée en conduisant l'action prioritairement auprès des publics les plus fragilisés dans les Zone Urbaine Sensible (Z.U.S.) ou en Zone d'Education Prioritaire (Z.E.P.), aujourd'hui repris sous l'appellation de Réseau d'Education

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8

³⁰⁷ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Prioritaire (R.E.P). Ainsi, les dispositifs de réussite éducative « sont mis en œuvre dès la maternelle, selon des modalités précisées par décret, par un établissement public local d'enseignement, par la caisse des écoles, par un groupement d'intérêt public ou par toute autre structure juridique adaptée dotée d'une comptabilité publique. Les dispositifs de réussite éducative s'adressent prioritairement aux enfants situés en Zone Urbaine Sensible, ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. Chaque année, un bilan des Dispositifs de Réussite Educative est présenté à l'ensemble des partenaires y contribuant³⁰⁸ ».

Dans sa déclaration de politique générale du 24 novembre 2010, le Premier ministre de l'époque, François Fillon, a rappelé sa volonté de « renforcer la politique de la ville » dans le champ de la réussite éducative. Il a donc réuni le 18 février 2011 le comité interministériel des villes (C.I.V.) afin de définir les orientations politiques qui guident l'action du gouvernement en faveur des habitants des quartiers prioritaires. Il étend ainsi le public éligible au dispositif par une expérimentation auprès du public des 16-18 ans. Il réaffirme en outre l'élargissement des domaines d'action de la réussite éducative au domaine de la santé. Enfin, il précise la priorité nationale de lutte contre le décrochage scolaire et l'absentéisme.

C'est sous l'impulsion de ce discours que le Comité Interministériel des Villes publie le 18 février 2011 un dossier de presse mentionnant que « le Programme de Réussite Educative (P.R.E.), qui offre un suivi individualisé pour les jeunes de 2 à 16 ans et leur famille, est reconduit avec comme priorités la « santé », la « prévention de l'absentéisme et du décrochage » et le « soutien à la parentalité ». Il sera expérimenté pour les 16-18 ans compte tenu des besoins identifiés pour cette tranche d'âge³⁰⁹ ».

En matière de rénovation urbaine, les objectifs fixés nationalement sont notamment définis par la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1er août 2003 ». Le Programme national de rénovation urbaine a pour objectif « de restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en Zone Urbaine Sensible³¹⁰ ».

Pour ce faire, le projet de rénovation urbaine « comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine³¹¹ ».

³⁰⁸ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

³⁰⁹ Loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

³¹⁰ <http://www.ville.gouv.fr/?acse,238>, consulté le 5 janvier 2012.

³¹¹ <http://www.ville.gouv.fr/?acse,238>, consulté le 5 janvier 2012.

Les objectifs ne seront pas précisés davantage sur un plan national comme sur un plan local dans la mesure où seul un élu municipal et une chef de projet A.N.R.U. ont été interviewés sur ce dispositif. Outre les grandes lignes d'une politique déclinée nationalement, l'Etat souhaite une déclinaison locale plus fine et ainsi plus proche des besoins territoriaux identifiés.

2.1.2. ...aux objectifs déclinés localement

Les objectifs locaux apparaissent à plusieurs niveaux. Le préfet tout d'abord est amené à décliner sur le territoire départemental les orientations à poursuivre. C'est ainsi par exemple qu'il élabore un Plan Départemental de Prévention de la Délinquance 2010-2012 (P.D.P.D.). Celui d'un des départements ayant fait l'objet d'un terrain d'étude poursuit et précise les orientations nationales en stipulant que le Plan Départemental de Prévention de la Délinquance (P.D.P.D.) 2010-2012 « est composé de 48 Fiches réparties en quatre moyens d'action dont les objectifs sont de mener une politique active de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, de coordonner des actions et d'en évaluer les résultats³¹² ». Par le biais de ces fiches, les orientations sont davantage précisées. Quatre axes³¹³ donnent ainsi les orientations départementales sur lesquelles les acteurs devront se centrer prioritairement. Ceux-ci concernent :

- « le développement de la prévention et le recours à la vidéo protection »,
- « la coordination des acteurs locaux dans la prévention et replacer le maire au centre du dispositif »,
- « la prévention de la délinquance des mineurs autour de l'insertion professionnelle, la responsabilisation des parents et le soutien à la parentalité, la création de nouveaux conseils des droits et devoirs des familles ainsi que l'amélioration de l'accueil dans les services de sécurité intérieure » ;
- « la protection des victimes des actes délinquants et l'amélioration de la prévention des violences intra familiales ».

Le préfet donne ainsi les orientations à poursuivre sur les territoires communaux ou intercommunaux.

Sur un plan communal ou intercommunal, les porteurs sont également chargés d'émettre des orientations. Concernant la réussite éducative par exemple, outre les apports sur la méthodologie employée, un document communal intitulé « Le Dispositif de Réussite Educative : un outil partenarial au service de chaque enfant » présente les objectifs prioritaires retenus à la

³¹² Plan Départemental de Prévention de la Délinquance (PDPD) 2010-2012.

³¹³ *Ibid.*

suite de ce diagnostic réalisé. C'est ainsi que 7 objectifs prioritaires ont été déclinés par exemple pour la commune de V :

« - Le renforcement de la fonction parentale

- L'amélioration de la santé, de l'accès aux soins et du suivi médical des enfants et des adolescents
- L'accompagnement à la scolarité
- L'ouverture culturelle
- L'accès aux pratiques sportives »

Pour répondre à ces objectifs, 16 actions peuvent être proposées aux enfants et adolescents concernés et leurs parents (ateliers sportifs, groupes de parole de parents, activités parents/ enfants, suivis médicaux...) Il est par ailleurs précisé que « ces actions viennent en complément des dispositifs existants ». Majoritairement mise en œuvre par des services prestataires financés par la politique de la ville, l'opérationnalité ne revient que dans une moindre mesure aux acteurs impliqués dans la réalisation du diagnostic ainsi qu'à ceux chargés de décliner les modalités d'accompagnement.

Concernant la ville de L, cinq objectifs généraux sont définis dans le P.R.E. de la commune :

- « Donner la chance aux enfants et adolescents ne bénéficiant pas d'un environnement social, familial et culturel favorable à leur réussite
- Compléter l'action éducative déjà existante
- Placer la famille et l'enfant au centre du dispositif
- Permettre une approche globale de l'enfant
- Redonner de l'espoir et des perspectives aux enfants en perte de confiance ».

La déclinaison des objectifs se réalise ainsi de façon pyramidale et concertée à l'ensemble des échelles que recouvre la politique publique. Il reste toutefois à mesurer comment et sur quelles bases les objectifs sont fixés. Ainsi, si l'Etat donne ses prérogatives en matière d'orientation, il transmet également au niveau local la façon dont il souhaite que les objectifs soient déclinés. A travers une démarche concertée et partenariale, l'Etat invite les territoires à orienter l'action publique à mener. Toutefois, nous mettons en évidence d'autres facteurs influençant l'orientation poursuivie au niveau local. En effet, les dimensions politique et financière ont une incidence indéniable sur les orientations retenues.

2.2. Entre influence politique, méthodologique et financière : les fondements de la déclinaison des objectifs à poursuivre dans l'organisation en réseau inter organisationnel

Une des spécificités de la politique de la ville réside notamment dans la méthodologie de projet retenue par l'Etat pour décliner les objectifs et les actions qui seront entreprises sur les

territoires. On assiste à un phénomène de dispersion décisionnelle dans la mesure où les orientations prises émanent de plusieurs échelles mais également de catégories d'acteurs variés. En effet, la démarche impulsée par l'Etat s'appuie sur la réalisation de diagnostics territoriaux qui rendent ainsi légitimes les orientations et les objectifs à poursuivre à cette échelle. C'est d'ailleurs dans ce sens que les Contrats Urbains de Cohésion Sociale, par le biais de la circulaire du 24 mai 2006, sont élaborés en suivant cette méthodologie. Ce cadre contractuel est ainsi défini comme « le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires³¹⁴ ». Pour sa réalisation, l'Etat mentionne des attendus dans le contenu de ces contrats par la déclinaison des projets urbains de cohésion sociale ainsi que par la formalisation des Programmes d'action pluriannuels. Le projet urbain de cohésion sociale repose sur un diagnostic, à l'échelle du quartier, de la commune ou de l'agglomération selon les situations. La finalité de cette démarche est d'identifier à la fois les enjeux prioritaires et les ressources du territoire. Enfin, il définit les champs d'actions qui en résultent. Dès lors, les objectifs s'appuient sur une méthodologie singulière caractérisée par la tentative d'objectiver les orientations retenues en considérant à la fois les ressources et les besoins spécifiques du territoire concerné. Cette démarche répond ainsi aux ambitions de la décentralisation et de la territorialisation de l'action publique.

La réalisation d'un diagnostic territorial est une démarche collective puisque l'ensemble des acteurs impliqués dans les thématiques retenues est associé à sa réalisation. Sur un plan formel, nous retrouvons cette démarche pour l'ensemble des dispositifs étudiés. Par exemple, un document à destination des partenaires intitulé « Le Dispositif de Réussite Educative : un outil partenarial au service de chaque enfant » mentionne la façon dont les objectifs locaux ont été déclinés sur la ville de V. C'est ainsi qu'il est précisé que « la première étape de la mise en place du dispositif de réussite éducative a consisté sur la ville de V en la réalisation d'un diagnostic collectif partagé, effectué de mars à mi-mai 2008, impliquant l'ensemble des professionnels de terrain qui sont au contact des enfants et des adolescents aussi bien pendant leur temps scolaire (directeurs d'écoles, enseignants, enseignants du Réseau d'Aide Spécialisé en Difficultés, infirmières scolaires...) que leur temps libre (responsable de Centres d'Accueil et de Loisirs, personnels des centres sociaux, intervenants associatifs...)»³¹⁵.

L'ensemble des coordonnateurs de projets ont ainsi mentionné cette étape incontournable. Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. explique précisément la méthodologie retenue sur son

³¹⁴ Circulaire du 24 mai 2006 portant sur l'élaboration des C.U.C.S.

³¹⁵ Programme de Réussite éducative de la ville de V.

territoire par le biais d'une enquête statistique auprès de la population associée à une enquête qualitative auprès de l'ensemble des professionnels.

« Quand on est arrivé, on a fait un diagnostic local de sécurité qui a été fait en fonction d'une enquête de victimation de la population. Le fait qu'on soit en zone rurale est un atout puisqu'on n'a pas besoin de faire un échantillonnage et qu'on a pu le remettre à tous les foyers. On l'a également cumulé avec une enquête avec les professionnelles, voir ce qui se faisait, les différentes problématiques identifiées à partir des bases de données ». (Une coordonnatrice du C.I.SP.D.)

Un autre coordonnateur de C.I.S.P.D. montre également la poursuite de cette méthodologie en soulignant le caractère dynamique de la démarche puisque l'évolution de l'action et des objectifs s'articule avec l'évolution de la situation du territoire étudié. Il s'agit en fait par le biais du recensement des problématiques de répondre à l'évolution des besoins. Ce coordonnateur signifie par exemple que la fin des violences urbaines relativement prégnantes sur des quartiers spécifiques a fait évoluer les orientations et les actions. On perçoit également à travers son discours, la volonté d'évaluer l'impact d'une politique publique. Il s'agit ainsi de diagnostiquer la situation problématique en identifiant les objectifs à poursuivre puis de porter un regard sur les résultats obtenus en mesurant au terme de la période contractuelle les effets produits sous la forme notamment de données statistiques. Ce chef de projet montre ainsi le poids de son organisation de rattachement dans la mesure où celle-ci lui impose des éléments mesurables concernant l'efficacité de l'action publique menée. Toutefois, si l'influence de l'organisation de rattachement est manifeste à ce sujet, la nécessité de mesurer l'efficacité de l'action publique relève également de la position étatique qui attend annuellement un compte rendu des résultats observés de façon quantifiée. Cette dimension ne fait ainsi que confirmer le mouvement d'« entreprisation » de l'action publique en faisant le rapport entre investissement et retour sur investissement. Cette efficacité recherchée est toutefois mise en réserve par cet acteur qui notifie clairement que l'offre crée le besoin. C'est ainsi qu'il formule l'hypothèse selon laquelle les actions sur les violences ont engendré un nombre de déclarations et de plaintes en hausse. Informer le public fait ainsi augmenter les chiffres. Dès lors, il semble malvenu de mesurer la pertinence et l'efficacité d'une action publique contemporaine aux seuls critères statistiques de disparition d'un phénomène ou au contraire de son augmentation suite à des actions mises en œuvre.

« Et puis, nouvelle évolution en 2008, puisque de plus en plus, on a moins travaillé je dirais sur l'aspect purement sécurité puisqu'aujourd'hui, on n'a plus de violence urbaine quasiment sur le territoire depuis les quatre dernières années. Je reviens sur mes feux de poubelles et des incendies de véhicules. Aujourd'hui, c'est plus du tout du quotidien. On est dans l'exceptionnel sur ce type de faits. Donc sans parler de chiffres, mais on mesure complètement l'évolution de la délinquance, on est plus du tout sur la même physionomie qu'en 2002. Je décrivais tout à l'heure l'évolution de la délinquance sur le territoire de la C [Intercommunalité]. On a obtenu une baisse quasiment par deux des chiffres de la délinquance sur tous les items. Le seul qui reste dans le rouge et qui ne cesse de progresser

aujourd'hui, c'est celui des violences faites aux personnes. Alors, y'a plein d'explications derrière, y'a le fait aussi qu'aujourd'hui on est sur un phénomène de victimes qui se déclarent plus et des campagnes qui ont permis de sensibiliser et de montrer au public victime qu'il y a beaucoup de solutions qui existent. Et puis euh, donc beaucoup de victimes qui se déclarent et puis beaucoup plus de dispositifs qui existent pour permettre de les détecter aussi. Donc ? C'est vraiment un croisement des deux ». (Un chef de service de sécurité et de prévention de la délinquance)

Toutefois, nous interrogeons la latitude laissée par l'Etat aux territoires concernant les orientations spécifiques à retenir. En effet, la thématique des violences familiales faisant l'objet d'une orientation par les instances étatiques dans le cadre de la prévention de la délinquance questionne le niveau de précision du cadre national établi. Dès lors, dans quelle mesure la déclinaison formelle d'une thématique permet-elle de poursuivre la logique territoriale de l'action publique ? Autrement dit, dans quelle mesure une orientation précisément déclinée par l'Etat permet au territoire de répondre aux besoins spécifiques identifiés ? Ainsi, si un coordonnateur de C.I.S.P.D stipule que les actions se sont orientées sur la problématique des violences intra familiales à la suite du diagnostic réactualisé, nous mesurons dans le même temps l'influence du cadre national et la posture des territoires face à la précision des orientations étatiques. Ainsi, dans quelle mesure ces derniers tentent-ils de faire converger les conclusions du diagnostic avec les orientations nationales retenues ? Ces questionnements sont traités dans le chapitre 4 lorsque nous présentons les fondements des choix politiques ainsi que lors du chapitre 8 lorsque nous analysons les jeux d'influence entretenus entre l'Etat et les territoires.

Au-delà de l'influence méthodologique retenue qui conditionne la déclinaison des objectifs et des actions à poursuivre, le représentant politique local est également à considérer dans la prise de décision concernant les objectifs fixés pour un domaine de l'action publique. Par exemple, le cadre organisationnel d'un C.I.S.P.D. a évolué au regard de l'appréciation des élus qui jugeaient nécessaire de favoriser la transversalité des services compte tenu de l'enchevêtrement de certaines thématiques. La formalisation et la prescription d'une organisation en direction, en pôle et en service reflètent ainsi la volonté des acteurs politiques de répondre aux exigences de l'évolution de la société. Ainsi, c'est à travers l'organisation, et plus particulièrement sa structuration, que l'on perçoit l'importance du portage politique. Par cela, on identifie également que l'enchevêtrement des thématiques nécessite d'inscrire la politique de la ville, impulsée par l'Etat au sein même des politiques développées par le local. Un C.I.S.P.D. a ainsi évolué progressivement vers une Direction du Développement Social et Solidaire qui intègre en son sein le volet de la prévention de la délinquance. En s'appuyant sur l'expertise des techniciens, les élus locaux ont considéré que prévenir la délinquance passait avant tout par un axe de travail sur la formation et l'emploi. Ce n'est que par ces biais qu'ils entendent lutter contre l'errance des jeunes par exemple. Mais cela

n'est permissible que si l' élu politique acquiesce la démarche proposée par les techniciens. Un chef de service d'un pôle de prévention et de sécurité met ainsi en corrélation les évolutions opérées à compter de 2008 avec les ambitions politiques locales. Il montre ainsi que le passage d'une politique sécuritaire à une politique préventive n'a été envisageable que sous l'impulsion et l'accord des élus locaux.

« Donc en 2008 justement, dans le cadre de cette cohérence finalement et de cette transversalité des différentes politiques qui sont menées, les élus ont souhaité constituer ce travail là différemment. (...) On était moins sur des actions de sécurité et beaucoup plus sur des actions de prévention. Sur des publics jeunes par exemple, on mène des chantiers éducatifs, des choses comme ça sur ces publics ». (Un chef de service de sécurité et de prévention de la délinquance)

Par ailleurs, l'influence du représentant politique local dans la prise de décision se perçoit également dans la déclinaison des thématiques et des stratégies sous-jacentes. Certains représentants politiques s'appuient davantage sur les opportunités offertes par le cadre national pour conduire la décision plutôt que sur les éléments contenus dans le diagnostic. Un élu communautaire oriente ainsi l'action du territoire au regard de l'attrait que procure financièrement l'orientation du C.I.S.P.D. vers la thématique des violences intra familiales. On comprend ainsi les raisons de ses choix compte tenu du contexte national qui prônait cette thématique et qui proposait des fonds associés.

« A l'époque, c'était un peu en vogue, un souci du gouvernement de travailler sur la prévention des violences intra familiales. Moi, j'ai sauté dessus. Sachant qu'on a eu l'appui du préfet pour ça ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Ainsi, le maillage entre apport méthodologique et influence politique est prégnant. En fonction de la place de l' élu, de son rôle et de son implication, les dispositifs tendent plus ou moins vers un équilibre dans la déclinaison des objectifs entre l'influence liée à l'aspect politique et les apports méthodologiques et techniques de la démarche projet. Le discours tenu par cet élu ne fait par ailleurs que renforcer notre questionnement concernant l'influence de l'Etat à l'égard des territoires ainsi que le principe de territorialisation. Par ailleurs, ce discours met en évidence l'influence du politique local dans la prise de décision. L'ensemble des interviews réalisées se rejoint sur ce point. Un coordonnateur de C.I.S.P.D. est particulièrement éloquent à ce sujet lorsqu'il mentionne que « ce sont les élus qui déclinent les priorités à dégager sur le territoire ». Un élu communautaire n'est par ailleurs pas en reste à ce sujet lorsqu'il s'exprime sur la conception de ses fonctions.

« La délégation, c'est la ligne politique, c'est-à-dire que je la confie aux techniciens pour l'élaborer et après ça me revient pour signature ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Ainsi, la déclinaison des objectifs des dispositifs de la politique de la ville subit l'influence des trois composantes que sont : l'Etat, l'expertise par la réalisation des diagnostics territoriaux ainsi que celle du politique local. Afin de mesurer la poursuite des objectifs retenus par l'ensemble des acteurs associés à la démarche, nous confrontons la formalisation des objectifs retenus par les organisations en réseau étudiées aux discours tenus par les acteurs et aux réalités institutionnelles qui les poussent à agir. C'est de ces trois dimensions que nous parvenons à identifier la prégnance de l'appartenance organisationnelle de rattachement sur l'orientation et la mise en œuvre de l'action publique.

3. Aux objectifs et buts des acteurs techniques des organisations de rattachement

3.1. Des finalités partagées avec les objectifs généraux de la politique publique

De façon générale, les acteurs réticulaires s'accordent quasiment à l'unanimité sur l'intérêt général de l'action entreprise. En effet, ils ont une sensibilité commune à l'égard de la finalité visée qui les fait donc s'unir vers une action au bénéfice de la population ciblée. Cet intérêt partagé est perceptible tant au niveau de la réussite éducative que de la prévention de la délinquance. Dans ce sens, quelles que soient l'origine organisationnelle de rattachement et la thématique sur lesquelles reposent l'action publique, les acteurs trouvent une cohésion à ce niveau. C'est ainsi par exemple que nombreux sont les acteurs ayant émis un intérêt commun pour le Dispositif de Réussite Educative. Ils expriment ainsi la « volonté de travailler ensemble dans l'intérêt des familles » (Chef de service social local d'un Conseil Général) ou encore d'« essayer de trouver des solutions à des problèmes que rencontrent les enfants ». (Représentante du service social de la C.A.F.). Ils émettent ainsi de façon générale une propension élevée dans l'investissement qu'ils comptent engager, au regard des bénéfices produits pour la population. C'est dans ce cadre qu'une responsable d'un service jeunesse ou encore un chef de service social d'un Conseil Général ne cachent pas leur enthousiasme pour favoriser la réussite éducative des enfants.

« Comment le traduire, il y a une volonté de travailler ensemble dans l'intérêt des familles ».
(La chef d'un service social local)

« On sait pourquoi on est là, on travaille pour les enfants ». (La responsable d'un service jeunesse)

C'est donc sur la finalité de l'action que les acteurs se rejoignent en tendant unanimement vers les bénéficiaires que cela engendre pour les familles et les enfants accompagnés. Dès lors, il existe ainsi comme l'identifie Laurent Cordonnier une unité entre les membres de l'organisation en

réseau qui s'explique par la poursuite d'« intérêts strictement identiques³¹⁶ » (Cordonnier, 1997). Cécile Delévaux et Rosita Gomez voient ainsi dans le partenariat le « fruit d'affinités, de volontés de travailler en commun pour trouver des solutions tenant compte de la diversité et de la complexité des situations, où l'intérêt de mobiliser largement des énergies est déterminant pour les différents participants³¹⁷ ». On retrouve effectivement cette volonté du travail ensemble et de l'incapacité individuelle à traiter les situations rencontrées. Les acteurs ont ainsi conscience en général de la nécessité d'unir les moyens pour faire face à la complexité et à la massification des problématiques. C'est dans ce sens qu'un responsable d'une police municipale traduit cette nécessité ressentie dans le quotidien de son activité professionnelle. Il sous-entend ainsi que les moyens à sa disposition au sein de son organisation de rattachement ne suffisent pas à faire face aux complexités des situations qu'il rencontre.

« Il y a une chose dont je suis sûr dans le problème de la délinquance, c'est qu'on n'avance pas si on est seul. C'est par la mutualisation des moyens qu'on peut trouver des solutions ». (Responsable d'une police municipale)

Mais au-delà de cet intérêt général sur lequel ils se rejoignent pour lutter contre la délinquance ou favoriser la réussite éducative, ils trouvent par ailleurs des objectifs d'opportunité que procure la participation au réseau de l'action publique. Les acteurs ont ainsi montré davantage de diversité dans les objectifs opérationnels. Ils se centrent précisément sur l'attrait que procure leur participation à leurs organisations de rattachement. C'est à travers la quête de ressources mobilisables notamment qu'ils mentionnent l'attrait pour l'organisation en réseau.

3.2. Des objectifs centrés sur l'activité de l'organisation de rattachement : à la recherche de ressources mobilisables

Si les acteurs s'impliquent dans les organisations en réseau de la politique de la ville, c'est notamment parce qu'ils voient en celle-ci la possibilité de faciliter ou de développer l'exercice de l'activité de leurs organisations de rattachement. Ainsi, dans la mesure où « les acteurs ont besoin de moyens, de ressources, lorsqu'ils cherchent à atteindre des buts³¹⁸ », c'est dans le cadre de l'organisation en réseau qu'ils tenteront de trouver les ressources qui permettront d'atteindre leurs objectifs. On retrouve ici les grands principes exposés par Bernard Forgues, Manuel Fréchet et Emmanuel Josserand dans l'étude des relations inter organisationnelles. En effet, si la multiplicité des acteurs est une nécessité dans l'action publique puisqu'elle permet de répondre aux besoins

³¹⁶ Cordonnier. L., *Coopération et réciprocité*, Paris, P.U.F., mars 1997, p. 28-38.

³¹⁷ Delévaux. C., Gomez. R., *op.cit.*, p.70.

³¹⁸ Lazega. E., *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Vendôme, P.U.F., octobre 1998, p.6.

d'une société en évolution par la mutualisation, la collaboration entre ces derniers émane de la recherche de ressources extérieures nécessaires et se situe, à ce titre, dans une logique stratégique. Selon ces auteurs, l'existence même des relations inter organisationnelles se justifie à ce niveau³¹⁹. Les acteurs ont mis en évidence cette posture en signifiant qu'ils s'inscrivent dans les organisations en réseau de l'action publique afin de trouver des ressources susceptibles de servir l'exercice des missions de leurs organisations de rattachement. Plus particulièrement, la situation exposée par un psychologue d'un Centre Médico Psychologique (C.M.P.) montre l'attrait que les enseignants ont pour le dispositif P.R.E. en lien direct avec l'exercice de leurs missions. Il précise à ce titre leurs difficultés rencontrées face à des élèves dont ils n'ont pas les ressources au sein de leurs organisations pour y faire face. A la recherche d'un acteur ayant la capacité de répondre aux problématiques, le dispositif de la politique de la ville se présente pour eux « comme un bel outil ». Cette instrumentalisation de la politique publique annonce les considérations des acteurs réticulaires de la politique étatique qu'ils perçoivent davantage comme le moyen de servir les intérêts organisationnels de rattachement. Ainsi, non pas inscrite dans une double appartenance organisationnelle entre l'organisation en réseau et l'organisation de rattachement, cette posture marque déjà dans quelle mesure l'acteur se situe en tant que représentant de son institution, de son association...

« C'est l'attitude des écoles en fait, les enseignants sont très isolés face à des enfants en difficulté, ils voient que ça va pas et ils ne sont pas aidés par les R.A.S.E.D. qui ont tendance de plus en plus à disparaître ou à avoir de moins en moins de moyens et donc ils peuvent s'emparer d'un bel outil. Cela leur permet de faire appel à des professionnels qui vont les aider dans la prise en charge ». (Un psychologue clinicien du C.M.P.P.)

A contrario, une directrice de collège ayant refusé la participation de son établissement au dispositif P.R.E. mentionne une certaine suffisance des ressources propres à son organisation de rattachement. En ne percevant pas l'intérêt que procurent les ressources mises à disposition par le réseau, l'acteur est peu enclin à participer à un dispositif collaboratif. C'est ainsi qu'elle justifie la non implication de son organisation de rattachement.

« Nous avons tout ce qu'il faut dans le collège, une assistante sociale, une infirmière. Et puis, on a déjà notre Programme Personnalisé de Réussite Educative (P.P.R.E.). Alors, je vois pas l'intérêt de participer au P.R.E ». (Une directrice de Collège)

C'est donc à travers la recherche de ressources que les acteurs montrent ainsi l'objectif qu'ils poursuivent en rapport avec leurs organisations de rattachement. On distingue cependant des

³¹⁹ Forgues. B., Fréchet. M., Josserand. E., *op.cit.*, p.24.

origines diverses dans les ressources que les acteurs identifient pour servir leurs organisations de rattachement.

3.3. L'origine des ressources disponibles

Concernant l'origine des ressources disponibles, deux sources principales sont identifiées au sein des organisations en réseau de l'action publique. La première s'articule autour des ressources intrinsèquement offertes par l'organisation en réseau. En effet, ce type d'organisation est perçu comme une ressource potentielle pour les acteurs. C'est ainsi par exemple que le simple fait que l'organisation soit associée à une politique publique est considéré comme une ressource. En effet, les acteurs expliquent que par leur participation, ils élargissent leur domaine de connaissance en matière de politique publique et prennent la mesure des moyens qui lui sont associés. Une psychologue clinicienne présente ainsi l'attrait qu'a suscité sa participation dans le dispositif de réussite éducative. Par le caractère spécifique de cette politique et la déclinaison relativement large de cette thématique, elle a notamment pu faire évoluer son regard et ses représentations. C'est ainsi qu'elle mentionne que :

« L'enrichissement a été dès le départ car je ne savais pas ce qu'était un dispositif de réussite éducative. Donc, je ne connaissais pas cette politique là et je trouvais que ça avait un caractère assez novateur et riche. Et en plus, j'ai beaucoup appris dans ce domaine là ». (Un psychologue clinicien d'une association)

Les acteurs perçoivent également les ressources des dispositifs de la politique de la ville par la dimension partenariale qui la caractérise. Ainsi, la structuration spécifique de l'organisation, en étant constituée d'acteurs aux origines différenciées, se présente comme une ressource appréciable pour les interviewés. Ce type d'organisation formalise en effet la mise en relation d'acteurs sur un territoire, rassemblés autour d'une thématique. Si certains d'entre eux sont amenés à entretenir des relations en dehors du système, l'organisation en réseau l'officialise et développe la rencontre entre des acteurs qui ne se seraient peut-être jamais croisés hors de ce cadre. C'est notamment ce qu'une psychologue renvoie lorsqu'elle évoque la mise en relation avec les acteurs de l'Education nationale. Ainsi, la connaissance du territoire ne se résume pas aux caractéristiques du public mais également aux acteurs qui l'investissent.

« Ce que j'apprécie aussi au D.R.E. quand j'y vais tous les mois, puisque c'est une fois tous les mois, c'est que j'apprécie le niveau de tension dans les établissements scolaires je trouve ça assez riche. Et ça me permet de connaître les va et vient dans les établissements scolaires, les chefs d'établissements qui s'en vont, qui arrivent et les adjoints. Ça m'apporte une connaissance du territoire ». (Une psychologue clinicienne d'une association)

Par ce biais, ils perçoivent une activité facilitée. Ainsi, nombreux sont les membres des organisations en réseau à avoir souligné l'intérêt qu'ils portent pour ce motif. S'ils sont

relativement avides de ce type de ressource, c'est parce qu'elle leur permet d'en tirer profit dans l'exercice de leurs missions. En effet, les acteurs sont amenés pour la plupart à faire appel à des services et des institutions plus à même de répondre aux problématiques rencontrées par le public qu'ils prennent en charge. Face à cette nécessaire orientation qu'ils réalisent plus ou moins quotidiennement, ils sont parfois en peine pour transmettre des coordonnées fiables d'acteurs sur le territoire à même de répondre aux besoins identifiés. Elargir la connaissance des acteurs du territoire s'avère être ainsi une plus-value non négligeable. Un psychologue clinicien fait état des bénéfices que procure la mise en relation au sein de l'organisation en réseau de l'action publique.

« Connaître les partenaires physiquement mais aussi connaître leurs institutions. C'est-à-dire qu'au-delà de mettre un visage sur une fonction, ça simplifie quand même les choses. Le collègue Léon Blum par exemple, on voit la C.P.E., l'infirmière et l'assistante sociale. Ça ouvre des portes, ce sont des portes qu'on n'utilise pas toujours mais je trouve que ça... et ça nous désenclave. Puisque nous, on a un fonctionnement ou on peut être facilement enclavé, on ne téléphone pas, on se renseigne pas, on se protège beaucoup peut être un peu trop nous. Donc, ça permet de faire un travail, un travail de réseau intelligent. Où on sait un peu ce qu'on peut faire et ce qu'on peut demander et où il faut laisser un peu tranquille ». (Un psychologue clinicien du C.M.P.P.)

La seconde source émane davantage de ressources indirectement liées à l'existence de l'organisation en réseau. Il s'agit de celles provenant des organisations de rattachement des acteurs associés. Ainsi, la composition de celle-ci procure des ressources mobilisables liées aux organisations de rattachement représentées que seule l'organisation en réseau est en capacité d'offrir. Nous identifions ainsi que les acteurs chargés de la mise en œuvre ont pour objectif de trouver auprès des membres du réseau des ressources potentielles dans le traitement des situations. Par exemple, l'incapacité à traiter seul les problématiques rencontrées amène les professionnels à présenter des situations complexes lors des réunions partenariales de l'organisation en réseau. La présentation de la situation aux membres du dispositif de la politique ville met donc l'accent sur l'incapacité à traiter seul la situation qu'ils présentent aux membres de l'équipe. Il en découle de ce fait un intérêt face à une situation problème que l'on est en incapacité de gérer sans les ressources des autres membres. C'est ainsi qu'un psychologue du C.M.P.P. traduit l'idée que chaque professionnel attend de la situation qu'il présente un retour en termes de ressources mobilisées, de pistes de travail voire de prise en charge par les membres du réseau.

« Dès le moment où un professionnel est en lien avec un jeune qu'il présente au D.R.E., l'idée que ce jeune puisse être orienté ailleurs est en germe. C'est ça qui est intéressant, ce n'est pas une rustine qu'on met et si la rustine se décolle... C'est vraiment trouver des solutions auprès de partenaires qui ont une partie de la réponse où les moyens nécessaires et adaptés pour prendre le relais ». (Un psychologue clinicien du C.M.P.P.)

Si deux sources principales sont identifiées dans l'organisation en réseau, celles-ci servent à atteindre divers objectifs que se fixent les acteurs réticulaires. C'est notamment à travers la

poursuite d'objectifs d'opportunité facilitant ou développant l'action de son organisation de rattachement que les acteurs identifient l'attrait que procure l'organisation en réseau de l'action publique.

3.4. Des objectifs d'opportunité de l'organisation en réseau de l'action publique facilitant ou développant l'activité de l'acteur

Différentes formes de ressources identifiées servent aux acteurs dans l'exercice de leurs activités respectives. Plus précisément, la mobilisation des ressources mobilisables sert l'organisation de rattachement à des degrés divers. D'une logique de survie de l'organisation de rattachement au développement de l'activité, les enjeux de la mobilisation des ressources ont des conséquences variables. C'est en corrélant les types de ressources aux logiques poursuivies que nous mesurons les conséquences produites par l'obtention des ressources mobilisées au sein de l'organisation.

34.1. Développer le volume du capital social et du capital humain mobilisable au sein de l'organisation en réseau

3.4.1.1. Le capital humain : entre technicité, expertise et connaissance

La technicité de chacun des membres du réseau par les missions spécifiques et les domaines de compétences qui leur sont dévolus s'avère un attrait particulier pour les acteurs des réseaux de l'action publique. Alors qu'une éducatrice d'une association œuvrant dans le champ de la prévention spécialisée évoque spontanément « ça je ne sais pas faire », elle cherche dès lors à trouver les ressources dont elle ne dispose pas pour poursuivre l'action et l'accompagnement entrepris. La première ressource recherchée afin de permettre à l'acteur d'atteindre ses objectifs se situe donc dans le capital humain dont les organisations de rattachement sont pourvues au sein des dispositifs de la politique de la ville. Cette forme de capital se définit en partie par les connaissances et les savoirs notamment acquis au cours de formations. En effet, celui-ci « n'est pas seulement composé par le nombre des personnes employées dans une production, mais aussi par les connaissances et les compétences diverses de ces personnes, quels qu'en soient les modes d'acquisition. La notion de capital intellectuel, par exemple, évoque une composante du capital humain et désigne les potentialités propres à un niveau de connaissance acquis à travers un

processus de formation³²⁰ ». Pour un chef de la police municipale, en évoquant les situations exposées au comité restreint du C.I.S.P.D auquel il est associé, il est en recherche de capital humain mobilisable par le regard et l'analyse portée par chacun des acteurs de l'organisation en réseau. Il traduit ainsi l'attrait que représentent les ressources liées à l'expertise des membres qui apportent des éléments clés de compréhension. C'est du croisement de ces regards que les acteurs obtiennent une vision globale plus pertinente et peuvent ajuster l'action.

« L'Education nationale a une vision des choses, les travailleurs sociaux en ont une autre. Nous, ça permet d'avoir une vision plus large et de trouver une solution qui émane du constat tripartite. Parce que l'Education nationale a la vision dans son établissement ». (Un chef de la police municipale)

Pour d'autres acteurs, c'est la complémentarité avec leurs services qui traduit un intérêt manifeste pour le capital humain. Par exemple, un référent P.R.E. expose les limites de son action dans l'accompagnement des familles. Il montre ainsi la complémentarité avec les services sociaux du Conseil Général. Selon cet acteur, son intervention se situe en amont de celle exercée par les travailleurs sociaux du Conseil Général. Dès lors, il manifeste sa difficulté à réaliser un accompagnement pour certaines familles et apprécie passer le relais lorsque la situation dépasse le cadre de son intervention au sein de son organisation de rattachement. Il est ainsi en quête d'acteurs plus à même de répondre aux situations rencontrées qu'il est en incapacité de gérer seul.

« On a touché un public qui pour le coup n'était pas forcément touché par les U.T.P.A.S. C'est ce que nous disent les AS : vous touchez un public qui aurait besoin de nous mais qui ne vient pas vers nous. La protection de l'enfance est la contrainte qu'il n'y a pas du tout. Nous, notre travail, c'est de travailler vers la confiance, de démystifier la fonction d'assistante sociale et de les amener petit à petit vers les U.T.P.A.S. Donc c'est important qu'on travaille ensemble parce que nous-mêmes on ne va pas être armé à accompagner sur du long terme une famille en grosses difficultés si les difficultés sont vraiment profondes. Néanmoins, on va jouer un rôle très important dans l'orientation de la famille. C'est tout un travail, le travail d'orientation. Et nous, on a aussi besoin d'eux quand on a une famille où l'accompagnement dure un certain temps et euh ça fait quand même deux trois ans qu'on accompagne la famille et on ne voit pas la situation évoluer. On a vraiment besoin de relais et pour nous c'est très important. On a besoin de passer le relais au S.S.D. qui est armé... ». (Un référent P.R.E.)

Pour une chef de service de sécurité et de prévention de la délinquance, c'est davantage dans la mobilisation des acteurs par le biais du déclenchement d'une équipe restreinte qu'elle fait part de l'attrait pour les ressources liées au capital humain. Lorsqu'un membre du réseau est en difficulté pour poursuivre une action, le déclenchement du comité restreint permet d'orienter vers des organisations plus favorables à la prise en charge car le domaine de compétence et l'expertise répond davantage à la situation évoquée. Elle mentionne ainsi les limites de l'intervention de

³²⁰ Sous la direction de Akoun. A., Ansart. P., *op.cit.*, p.60.

chacune des organisations. Elle prend comme exemple l'axe éducatif de son service et l'oppose à l'activité des services de la police nationale davantage orientée vers la répression. Cela lui permet ainsi de réajuster les prises en charges au regard du domaine de compétence et de l'expertise de chacune des organisations en présence.

« Donc, ça peut être nous qui sollicitons le commissaire de police en disant : on atteint nos limites dans les termes de la prévention et de la médiation, c'est pas un public sur lequel on peut travailler parce qu'on a à faire à des délinquants. Donc, c'est pas notre boulot, c'est le commissaire qui prend le relais. Ça peut être le commissaire qui dit ben voilà, nous, on a eu à faire à telle situation, il se trouve que ça relève pas des services de police puisqu'on se trouve dans une dimension plus sociale ; insertion éducative. Moi, j'aimerais que vos éducateurs travaillent sur cette situation là ». (Un chef de service sécurité et prévention de la délinquance)

Outre cette orientation dans les prises en charge, l'organisation en réseau permet de développer chez certains partenaires une connaissance du cadre légal et réglementaire face aux évolutions constatées. Cette étape est nécessaire au regard des acteurs car nombreux sont ceux qui mentionnent que leur activité est régie par l'évolution de la réglementation. Par exemple, les praticiens hospitaliers mais aussi les forces de police sont soucieux de l'évolution législative concernant les hospitalisations sous contraintes. Au regard des modifications portées par le cadre légal, ils font appel à l'acteur qu'ils estiment le plus expert dans le domaine afin de maîtriser davantage ce nouveau cadre posé. Cela leur permet dans l'activité de mesurer les nouvelles prérogatives et d'envisager les modalités coopératives futures dans la mise en œuvre. Un chef de service de sécurité et de prévention de la délinquance explique à ce titre qu'elle a sollicité le centre hospitalier dans un cadre partenarial afin de « réactualiser la connaissance au regard de l'évolution législative récente en matière de protection des majeurs ». La mobilisation de cet acteur devait permettre d'envisager une action efficace entre les partenaires concernés par ce nouveau cadre réglementaire établi. Elle mentionne en effet que l'hospitalisation sous contrainte concerne effectivement l'ensemble des partenaires associés, que ce soit le centre hospitalier, la police, la gendarmerie, les pompiers ou les services de l'E.P.C.I.

« On a revu le cadre légal avec l'hôpital parce que ça on ne maîtrisait pas. Et il fallait réactualiser car ça modifie nos façons de faire. Donc on a vu le nouveau cadre légal et voir comment on pouvait se coordonner, car tout le monde intervient à ce sujet, mais on dépend les uns des autres ». (Un chef du service sécurité et prévention de la délinquance)

Ainsi, l'acteur réticulaire est en quête de connaissances et de compétences diverses au sein du réseau qu'il n'a pas en sa possession afin de faciliter le traitement et la prise en charge des problématiques qu'il peut rencontrer dans le cadre de l'exercice de ses fonctions au sein de son organisation de rattachement. Outre le capital humain, d'autres ressources permettant de servir l'acteur dans l'exercice de ses fonctions au sein de son organisation de rattachement ont été

identifiées. Le capital social que procure la participation à une organisation en réseau est à la fois le moyen de connaître davantage les acteurs d'un territoire, mais aussi de se faire connaître et reconnaître. C'est à travers une reconnaissance à l'égard des autres membres que l'acteur réticulaire entend ainsi se mettre à disposition les ressources informationnelles notamment détenues par les autres membres de l'organisation en réseau de l'action publique.

3.4.1.2. Le développement du capital social : « connaître, se faire connaître et se faire reconnaître »

Nombreux sont les acteurs à rechercher auprès des membres de l'organisation en réseau le développement de leur capital social. Pour ce faire, ils souhaitent « être connus » comme un éducateur d'un club de prévention l'exprime. Une responsable associative mentionne, quant à elle, la recherche de « visibilité » et de « lisibilité ». Ainsi, au-delà d'être vue, elle entend également clarifier les domaines d'action de son organisation de rattachement et les rendre lisibles. Elle identifie ainsi l'intérêt de sa participation à cet aspect que procure la coopération au sein des réseaux. Dès lors, l'acteur réticulaire montre ici le poids de son appartenance à son organisation de rattachement. En effet, sa volonté de communiquer en informant les autres partenaires réside dans l'intérêt pour l'organisation de rattachement qu'il perçoit. Il estime en effet qu'en faisant part des règles du jeu de son organisation de rattachement, il parviendra à obtenir davantage l'adhésion des membres du réseau. L'explicitation est ainsi la première étape au développement du capital social de l'acteur.

« Et nous, l'intérêt, c'était aussi d'être visible et lisible dans la ville. Cela permet aux autres institutions de comprendre notre fonctionnement et ça a facilité le partenariat. Il y a pas mal de personnes qui ne nous connaissaient pas réellement et ça peut poser des difficultés pour travailler ensemble ». (Une responsable d'une association dans le champ des conduites addictives)

Toutefois, le développement du capital social passe également par l'intérêt que procure la connaissance des acteurs du territoire. Les membres des organisations sont unanimes concernant l'intérêt de développer le niveau de connaissance des acteurs présents sur le territoire. La participation au réseau de la politique de la ville fait parfois prendre conscience d'une connaissance partielle des organisations œuvrant sur le territoire. Cette méconnaissance ne se situe pas en général sur l'existence même des organisations car un grand nombre identifie les intitulés de chacune des organisations représentées. Le défaut d'information réside davantage dans les actions et les missions plus ou moins méconnues. C'est notamment ce que soulève une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. tant au niveau des professionnels que des élus locaux.

« Cette action, ça a permis de mieux se connaître et après d'envisager de mettre des actions en commun. Après, ce qu'on a découvert en arrivant, je sais que les élus notamment étaient beaucoup en demande de mieux connaître les partenaires. Je sais qu'il y a pas mal de partenaires qu'ils ont découverts, qu'ils ne connaissaient pas avant la création du C.I.S.P.D. Et c'est vrai que j'ai certains partenaires qui me disent ben, on a découvert certaines structures. Il y avait des structures qui n'étaient pas du tout connues. Par exemple, des associations d'aide aux victimes et des partenaires qui n'avaient jamais eu l'occasion de discuter ensemble. Donc je pense que ça répondait à un besoin. Et puis, c'est parfois aussi mieux identifier ce que les autres font. Car, des fois, on pense se connaître, mais on a qu'une vision partielle. Et le retour, c'est que les partenaires apprécient de mieux connaître les différents relais sur lesquels ils peuvent s'appuyer ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Par ce biais, l'ensemble des acteurs des terrains d'étude a des représentations concernant les organisations territoriales. A ce stade, il convient de rappeler que des dispositifs de la politique de la ville tendent pour la plupart à développer la connaissance de la richesse territoriale. C'est notamment le cas des C.I.S.P.D qui en modifiant le rôle et la fonction du maire se donnent comme objectif de permettre à l' élu local, du fait de son statut d'interlocuteur privilégié dans le champ de la prévention de la délinquance, de mieux répondre aux attentes de ses concitoyens par une connaissance accrue du territoire. Les acteurs mettent d'ailleurs en évidence l'intérêt que procure cette mise en relation avec d'autres acteurs territoriaux. Certains mentionnent ainsi « ça c'est riche » (psychologue clinicienne au sein d'une association), d'autres stipulent précisément que leur participation au P.R.E « permet d'élargir le champ des partenaires » ou encore qu'« il peut servir hors cadre » (Représentante d'un service social de la C.A.F.). Ainsi, s'ils apprécient le développement de la connaissance partenariale sur le territoire, c'est qu'ils sont notamment amenés dans l'exercice de leurs missions à orienter le public reçu vers d'autres services. Cet attrait pour l'organisation en réseau s'apparente ainsi avec le volume du « capital social » développé par Pierre Bourdieu. Ce dernier mentionne en effet qu'au-delà d'un réseau de personnes constitué par un individu, le capital social se mesure par la capacité à mobiliser les ressources de celui-ci. C'est dans ce sens que Vincent Lemieux identifie dans le système en réseau la mobilisation et l'échange du capital social sous ses aspects informationnels. Ainsi, « Vincent Lemieux appelle « transactions » tous les transferts de ressources entre acteurs, en distinguant différentes catégories de ressources, dont l'une en particulier a retenu l'attention de l'analyse structurale : il s'agit de la catégorie des « ressources informationnelles ». L'émergence de la notion de « capital social » est emblématique de cet apport de l'analyse des réseaux³²¹ ».

Dès lors, la visée de la mise en commun des compétences réside selon les acteurs dans l'intérêt qu'ils en dégagent et non dans la mutualisation des compétences pour parvenir à mieux

³²¹ Mercklé. P., *op.cit.*, p.53.

répondre à une problématique donnée. C'est dans ce cadre que les précisions de Robert Dahl spécifient davantage le pouvoir dans sa dimension humaine. Ainsi, « le pouvoir de A sur B est la capacité de A d'obtenir que B fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans l'intervention de A³²² ». Ainsi, le pouvoir de A sur B dans ce cas précis se traduit par la capacité de A à ce que B exécute un acte qu'il n'aurait pas réalisé sans son intervention. C'est ainsi que le chef du service social local du Conseil Général évoque l'intérêt du Programme de Réussite Educative dans l'élargissement de son réseau partenarial. Elle perçoit ainsi dans sa participation au dispositif de l'Etat la potentialité d'élargir son capital social mobilisable dans l'exercice de ses missions.

« C'est aussi de travailler avec des partenaires qui n'ont peut-être pas l'habitude de travailler avec nous et puis c'est donc élargir notre partenariat, ça a été aussi l'occasion. Je pense par exemple, on travaillait de façon plus ponctuelle, par exemple le R.A.S.E.D. Là, ils sont présents, c'est une façon aussi de travailler autrement, c'est un partenariat plus dans la durée que du ponctuel. On les connaît davantage, donc on peut les solliciter plus régulièrement. Et cette prise en charge et ce travail en commun nous aide dans nos accompagnements ».
(Un chef de service social local d'un conseil général)

Cet élargissement du capital social permet également d'orienter plus facilement les personnes auprès des organisations les plus à même de répondre à leur demande. C'est donc afin de faciliter l'exercice de leur activité notamment par le biais de l'orientation des publics que l'acteur réticulaire perçoit un intérêt à participer au réseau. Un responsable associatif mentionne cet aspect et les perspectives éventuelles d'orientations qu'elle pourrait envisager lors de la présentation de certains services.

« Le C.I.S.P.D. ça sert à ça, à mieux se connaître, des associations qui se créent, ça permet de dire ah tiens, je peux orienter vers vous ». (Un responsable associatif)

« On fait des rencontres, le C.A.T.T.P. et les gens de l'A.R.E.A.S. qui sont venus nous voir. Donc tout ça, c'est riche ». (Un psychologue clinicienne d'une association)

En outre, la mise en relation que procure l'organisation en réseau permet également pour l'acteur d'être reconnu par ses pairs. La reconnaissance acquise par les autres membres notamment par le biais d'une expertise technique confère une légitimité à l'acteur qu'il envisage de mettre à profit dans le cadre de l'activité de son organisation de rattachement. En effet, au-delà d'une satisfaction qu'il développe, la seule expertise de cet acteur lui permet d'être reconnu. Dès lors, connaître et se faire connaître marque l'intérêt et l'objectif que se fixe l'acteur dans l'organisation en réseau. C'est d'ailleurs ce que souligne un chef de service social d'un Conseil Général lorsqu'il évoque que l'organisation en réseau « ça a permis de connaître, de se reconnaître ». La reconnaissance passe notamment par l'expertise développée et la légitimation qu'elle lui procure.

³²² Hatch. M.J., *Op.cit.*, p.297.

Une éducatrice précise ainsi qu'elle a pu présenter son association et faire évoluer les représentations des acteurs. De ce fait, les acteurs réticulaires sont davantage enclins à mettre leurs ressources informationnelles au service de cette organisation de rattachement.

« Lorsque j'y suis allé, j'avais fait vraiment une analyse de notre activité sur la ville et c'est ce que j'ai renvoyé que ce soit par rapport au mal être mais aussi au comportement à risque et aux familles rencontrées. Ça je pense que ça a renvoyé un autre regard sur le F.A. sur leur territoire ». (Un éducateur d'une association en addictologie)

Cette expertise affichée est en lien direct avec le domaine de compétence de l'organisation de rattachement. Une psychologue clinicienne œuvrant dans une association dont les missions s'attachent à prendre en charge les conduites addictives exprime clairement sa satisfaction lorsqu'elle est sollicitée. En mobilisant son expertise sur une situation d'un père souffrant d'une dépendance à l'alcool, elle montre ainsi que les sollicitations sont en totale adéquation avec le domaine d'expertise de son organisation de rattachement. La reconnaissance obtenue lui confère une place dans le réseau qui lui permet de légitimer son organisation de rattachement et de mettre en évidence que seule celle-ci est à même, au regard de ses missions, de répondre aux besoins des autres membres du réseau sur ce point. Cet acteur montre ainsi à travers son discours la stratégie déployée, c'est-à-dire de faire prendre conscience aux membres du réseau de leur dépendance à son égard, du fait de son expertise.

« Il y a des référents qui vont à domicile, qui suivent l'évolution des enfants avec les familles, et c'est déjà arrivé qu'ils m'appellent car ils ont vu des choses et ils ne savaient pas quoi en faire. Par exemple, une alcoolisation du père, comment investir une maman. Ils m'appellent pour me demander mon point de vue et demander du soutien. Ça, c'est mon deuxième rôle qui me plaît bien ». (Une psychologue clinicienne d'une association)

Une responsable associative mentionne à ce titre les bénéfices de cette connaissance et reconnaissance. En rendant légitime l'existence de son organisation, cela contribue à faciliter l'activité en son sein. Selon cet acteur, la connaissance et la reconnaissance « simplifie en effet les relations de travail ». Une responsable d'un service jeunesse tend également à marquer l'intérêt que procure sa participation dans la reconnaissance que le dispositif a engendré à l'égard de son service et les bénéfices procurés pour son organisation de rattachement.

« La plus-value du C.I.S.P.D., c'est que ça rend les choses plus simples, les rapports sont simplifiés, les professionnels vont avoir le réflexe parce qu'on est connu et reconnu. Se rencontrer de façon régulière, ça permet de créer des automatismes. Maintenant, on attend plus d'avoir une cellule de veille pour se contacter ». (Un responsable associatif)

« Les gens qui travaillent comme moi, les directeurs de centres, on a toujours l'impression d'être la cinquième roue du carrosse. J'entends par là, comme si ce que l'on faisait nous, ce n'était pas important ou c'était moins important que l'école. Or là, on se rend compte que pour l'équilibre d'un enfant, il faut les résultats scolaires mais il n'y a pas que ça. De ce fait, on considère un peu plus notre travail et on nous écoute peut-être un peu plus ». (Une responsable d'un service jeunesse)

Tels sont les objectifs que les acteurs réticulaires se fixent dans leur participation à l'organisation en réseau de l'action publique. La recherche de ressources informationnelles constitue d'ailleurs pour Vincent Lemieux un point d'échange central au sein des réseaux d'acteurs sociaux. En effet, « les réseaux concernant les politiques publiques sont des réseaux qui visent à la transmission de ressources, et en particulier l'information, dans leur environnement interne³²³ ». Dès lors, la capitalisation informationnelle s'apparente en partie à l'augmentation de son capital social tel que l'entend Pierre Bourdieu. En effet, dans la mesure où les acteurs tentent de bénéficier de la compétence de ses pairs afin de pouvoir éventuellement orienter le public ou participer à la prise en charge d'une situation, on comprend aisément les raisons qui poussent ces derniers à être sensibles au développement du « capital social ». Autrement dit, « le volume du capital social que possède un agent particulier dépend (...) de l'étendue du réseau de liaisons qu'il peut effectivement mobiliser et du volume du capital économique, culturel ou symbolique possédé en propre par chacun de ceux auxquels il est lié³²⁴ ». Ainsi, le capital social en étant « lié à la possession durable d'un réseau de relations sociales ou à l'appartenance à un groupe stable que l'individu peut mobiliser dans ses stratégies³²⁵ », participe activement à la réalisation des actions entreprises par l'acteur. Il se présente comme une ressource fondamentale pour lui puisque « la « performance » de l'acteur réticulaire dépend de sa capacité à accumuler du capital social et à respecter les logiques d'échange au sein des réseaux socio-économiques³²⁶ ». Alain Degenne et Michel Forsé exposent d'ailleurs cette finalité recherchée concernant le capital social. Celui-ci est en effet davantage mis à profit pour faciliter l'exercice de l'activité de l'organisation de rattachement même s'il sert dans le même temps l'intérêt de l'utilisateur. Nous en concluons ainsi comme ces auteurs le proposent, que « les interactions entre individus constituent aussi un capital. Lorsque ces interactions changent de telle manière que l'action productive est facilitée, du capital social est créé. Toutefois, un tel raisonnement n'a aucune raison de se cantonner à la sphère des actions à finalité strictement économique. Il peut être appliqué chaque fois que la réalisation d'un quelconque objectif nécessite une interaction entre plusieurs individus³²⁷ ». Outre l'attrait que procure la mise en relation des membres du réseau, les discours tenus et les comportements observés soulignent également la propension des acteurs à rechercher de ressources financières

³²³ Lemieux. V., *les réseaux d'acteurs sociaux*, Vendôme, P.U.F., Septembre 1999, p.101.

³²⁴ Bourdieu. P., « *Le capital social. Notes provisoires* », in A. Bevort., M. Lallement. (Sous la direction de), *Le capital social*, Paris, La découverte, janvier 2006, p.31.

³²⁵ Sous la direction de Akoun. A., Ansart. P., *Dictionnaire de Sociologie*, Tours, Seuil, octobre 1999, p.60.

³²⁶ Ferrary. M., Pesqueux. Y., *L'organisation en réseau, mythes et réalités*, Vendôme, P.U.F., mai 2004, p.199.

³²⁷ Degenne. A, Forsé. M., *les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, mars 2004, p.123.

dans les organisations en réseau de l'action publique. Dans ce cadre, les acteurs voient davantage l'organisation en réseau comme un moyen de servir leurs organisations de rattachement et non comme la mise en commun de moyens financiers vers l'accomplissement d'un objectif commun.

342. L'intérêt financier pour l'organisation en réseau de l'action publique

3.4.2.1. Promouvoir les actions en lien avec les missions de son organisation de rattachement

Une des principales ressources recherchée par les interviewés réside dans l'aspect financier que l'organisation en réseau de l'action publique peut offrir. En effet, l'attractivité de la politique de la ville s'articule autour des financements et des subventions que ses dispositifs prévoient. Un grand nombre d'acteurs, et ce quelles que soient les origines organisationnelles de rattachement, a montré que ce facteur se présentait comme un des objectifs poursuivis. C'est notamment parce que l'aspect financier influence l'activité de rattachement des membres de l'organisation en réseau de l'action publique que ce facteur suscite tant de mobilisation.

Accentué par un contexte économique de restrictions budgétaires, certaines actions, bien que faisant partie des missions institutionnelles de l'acteur, ne sont envisageables que par les financements que propose la politique de la ville. Nombreux sont les acteurs ayant ainsi mis en évidence cet intérêt comme non négligeable car il permet notamment de faire financer par l'Etat des actions en rapport avec les missions de leurs organisations de rattachement. Le P.R.E. est vu par exemple comme un outil permettant leur mise en œuvre. Un directeur de Centre Social tout comme une chef de service d'un Conseil Général prennent largement cette dimension en considération.

« La politique de la ville, financièrement, c'est quand même intéressant, ça permet aussi de travailler sur des projets qu'on peut développer au centre social et financièrement il y a des moyens. Après, on vous demande de dépenser vite fait bien fait l'argent et on ne fait pas de travail de fond ». (Un directeur de Centre Social)

« Le programme, c'est aussi des financements, donc en période d'économies sociétaires, c'est quelque chose qu'il ne faut pas entre guillemet rater, on a un projet d'action collective dans ce cadre-là qui est financé par le programme. Ça nous permet de développer nos actions de prévention ». (Une chef de service social d'un Conseil Général)

Cet intérêt financier dans la mise en œuvre des actions de l'organisation de rattachement n'est pas uniquement perceptible dans les ressources de la politique de la ville. En effet, certains acteurs sont identifiés comme des potentiels financeurs d'actions. C'est dans ce sens que les représentants de la C.A.F. permettent de financer des projets pour un centre social communal par

un cofinancement avec les fonds de la politique de la ville. La coordonnatrice du dispositif reprend cet exemple lorsqu'elle évoque l'attrait que procure la participation au réseau.

« Les assistantes sociales de la C.A.F. interviennent sur ce qui est la mise en place de projets car elles mettent en place des projets, des projets vacances en famille. Donc nous, on a participé l'année dernière sur un centre culturel et social, et c'est eux qui financent en grande partie toutes ces actions ». (Une coordonnatrice P.R.E.)

Cet intérêt perçu correspond par ailleurs directement aux missions de ce service social. C'est en effet ce qu'un travailleur social confie en stipulant que son organisation de rattachement finance la mise en œuvre de projets.

« Notre rôle dans le cadre du P.R.E., c'est soit d'apporter une aide financière à la famille, soit de proposer des colos ou des petits séjours ». (Un travailleur social de la C.A.F.)

Au-delà de l'attractivité financière liée au développement de l'activité des organisations de rattachement, certains acteurs s'inscrivent davantage dans une logique de survie et de pérennisation de leurs organisations de rattachement. En effet, l'attribution de financements au sein de l'organisation en réseau relève pour certains d'une quasi-obligation. Il ne s'agit pas pour eux de développer une activité et de rendre plus aisé l'exercice de leurs missions mais davantage d'assurer le maintien de leurs activités. On perçoit ainsi que la mobilisation des ressources du réseau ne soulève pas les mêmes enjeux en fonction des organisations de rattachement prises en référence.

3.4.2.2. Entre une logique de survie et de pérennisation de l'organisation de rattachement

Au-delà des diverses institutions publiques représentées, d'autres acteurs du privé et plus précisément du domaine associatif sont investis dans les organisations en réseau de l'action publique. Des éléments spécifiques liés à leur statut et à leur financement font l'objet d'un intérêt particulier en lien direct avec la pérennité de leur activité. On distingue en effet une réelle influence liée aux financements de leur organisation. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises, certains interviewés ont expliqué que sans percevoir un intérêt quelconque avec le dispositif de la politique de la ville, la sollicitation des villes quant à leur participation n'a pu être refusée du fait des subventions accordées. Dès lors, la priorité de l'acteur réticulaire réside davantage dans l'intérêt que sa participation procure à son organisation de rattachement plutôt que dans l'accomplissement d'un objectif commun.

Par ailleurs, spécifiquement pour le monde associatif, les dispositifs de la politique de la ville permettent d'élargir la connaissance des besoins afin de proposer et de porter des actions. Par ce biais, ils entendent développer une lisibilité plus fine quant aux actions futures qui seront

envisagées. Ils anticipent ainsi des propositions à formuler concernant les appels à projet et les demandes de subventions associées. Ils tendent donc davantage à faire correspondre l'offre de service à la demande. Ainsi, dans un contexte économique incertain, ils perçoivent la participation à ce type de réseau comme l'opportunité d'ouvrir « des marchés » répondant aux besoins. Dès lors, les acteurs associatifs participent en quelque sorte aux organisations en réseau de l'action publique en prenant la posture d'« agent commercial » de leurs organisations. Ils sont en effet à l'affût des possibilités d'action que l'organisation en réseau souhaiterait développer et serait en mesure de financer. S'ils apparaissent donc en ce sens comme des « sous-traitants », leur expertise sollicitée dans le cadre du diagnostic interroge. En effet, dans quelle mesure peuvent-ils contribuer à la déclinaison du territoire sans considérer les enjeux de leurs organisations de rattachement ? Les propos tenus par un responsable associatif marque le caractère prégnant de cette logique poursuivie, et permet dans le même temps d'entrevoir l'entreprisisation de l'action publique.

« L'implication au C.I.S.P.D, c'est un plus dans nos actions. On y participe car ça nous permet d'avoir des pistes de travail, de recentrer nos actions, de les développer et de créer du partenariat ». (Responsable associatif)

Cet aspect est d'autant plus renforcé que la réalité économique pour les acteurs du domaine privé les amène à une incertitude quant aux financements futurs et à la pérennisation de leurs activités. Ils ont ainsi montré leur clairvoyance concernant les réalités économiques³²⁸ et tendent de ce fait de diversifier les financements et les subventions perçus dans ce contexte incertain. Cette incertitude liée aux financements est accentuée par la procédure d'attribution des fonds publics, souvent envisagée a posteriori de l'action ou annuellement. Ils émettent ainsi des réserves quant au paiement effectif des actions qu'ils ont entreprises et veillent également à une « gestion saine » et rigoureuse en anticipant les décalages entre la mise en œuvre et le financement à terme échu. Ils ont dès lors deux stratégies identifiées ; l'anticipation des retards de paiement par une gestion saine ainsi que l'anticipation de l'activité future par la recherche continue de nouveaux « marchés » porteurs et finançables. Cette logique de marché décrite laisse entrevoir un des aspects de « l'entreprisisation » de l'action publique par la logique de marché présente dans l'action publique.

« On travaille sans savoir si on aura les fonds puisqu'on est payé en fin d'année. (...) Mais on s'attend à une baisse alors, il faut une gestion saine ». (Un responsable associatif)

Les propos recueillis ont également permis de mettre en évidence des objectifs facilitant l'exercice des missions des organisations de rattachement par le financement d'une partie de la masse salariale.

³²⁸ Evoqué dans le chapitre 1

3.4.2.3. Le financement de postes : faciliter l'exercice des missions de l'organisation de rattachement

Des organisations se voient attribuer des financements de la politique de la ville permettant le développement de leur masse salariale. C'est ainsi qu'un Centre Médico Psychologique (C.M.P.P.) a vu la création de deux postes à temps partiel dans ses effectifs. En se positionnant comme porteur, ces derniers étaient destinés à réaliser l'évaluation et le suivi psychologique des enfants inscrits dans le dispositif D.R.E. Cependant, si les postes attribués devaient bénéficier aux enfants accompagnés du dispositif de la politique de la Ville, les propos tenus par le psychologue de cette structure montrent à travers l'activité des professionnels financés que l'action qu'ils entreprennent au sein du C.M.P.P. n'a pas poursuivi l'orientation de départ. En ne distinguant pas les suivis réalisés entre les professionnels financés par la politique de la ville et les fonctionnaires hospitaliers, la lisibilité de l'activité est quasiment inabordable. De ce fait, l'utilisation du temps de travail pour ces deux professionnels profite dans une certaine mesure au C.M.P.P. Si l'aspect budgétaire est un enjeu fort dans l'organisation en réseau, on s'interroge sur le détournement des financements eu égard aux orientations nationales et aux finalités de départ. Celles-ci préconisent en effet le financement d'actions qui ne se substituent pas au droit commun et qui viennent en compléter l'offre. Par exemple, le financement d'un demi-poste de psychologue et d'un demi-poste de psychomotricienne pour les enfants bénéficiant du D.R.E., tout en étant sous le couvert d'un Etablissement Public de Santé Mental, a été sollicité. Cette stratégie du porteur a été envisagée car le D.R.E. ne peut pas bénéficier des fonds de la politique de la ville. L'utilisation de ces deux postes au sein d'un C.M.P.P. interroge également la poursuite des orientations prévues initialement dans la mesure où les professionnels financés par la politique de la ville ne s'attachent pas uniquement au suivi des enfants bénéficiant du dispositif. Le psychologue clinicien, faisant état de ces éléments, reste relativement évasif dans ses propos. De ce fait, on parvient difficilement à cerner précisément la logique et la position de son organisation de rattachement. Ce qui transparait toutefois, c'est que la rétribution obtenue l'amène à avoir une participation massive à l'ensemble des réunions auxquelles il est invité. Il entend par ce biais mesurer d'éventuelles demandes en attente d'enfants inscrits dans le dispositif et non pris en charge par son service. Le C.M.P.P. gère ainsi les flux de demandes entre celles provenant de l'organisation en réseau et celles provenant du public en général. Par cette stratégie, il tend à combiner l'activité liée à des demandes externes avec l'activité liée aux demandes issues du P.R.E. Mais cette logique le met également dans une position de dépendance à l'égard du porteur du projet. Celui-ci est en effet en mesure d'exercer une pression sur le délai d'attente. Cette dimension fera l'objet d'une analyse concernant les formes de participation des acteurs dans le chapitre 6. Dès lors, l'extrait d'entretien retranscrit ci-

dessous met en perspective la situation nébuleuse concernant la lisibilité de l'activité des professionnels financés par le dispositif au nom des principes éthiques.

« Ma collègue elle travaille ici, mais elle travaille pour le D.R.E. Elle, elle a été embauchée pour le D.R.E. Donc, on fait un travail similaire, on a la même fonction mais elle a été embauchée grâce au D.R.E. Elle a un mi-temps pour le D.R.E. tout comme Madame D, la psychomotricienne. Donc si le D.R.E. disparaît, ça redeviendra comme avant.

Interviewer - Donc le D.R.E. a financé deux demi-postes du C.M.P. ?]

Interviewé - Oui tout à fait on peut le dire comme ça. Je ne sais pas si un psychologue, ou une psychomotricienne pouvait être embauchée par le D.R.E. et c'est donc l'E.P.S.M. qui était le mieux placé. Alors on a pris l'option - quand vous êtes à l'école de ski, vous pouvez passer avant les autres. Ici, les situations D.R.E. sont vues de façon plus attentive par la psychologue D.R.E. Mais on considère que les situations du D.R.E. sont des situations comme les autres. Quelqu'un qui est envoyé par le D.R.E. ne va pas être reçu automatiquement par la psychologue D.R.E., c'est-à-dire qu'elle n'a pas la casquette D.R.E. Et inversement la psychologue D.R.E. peut très bien avoir un enfant en suivi qui n'a rien à voir avec le D.R.E.

Pourquoi on fait ça, c'est pour casser l'image du patient et des clients et les mettre au même niveau et puis c'était aussi pour que ma collègue N qu'elle face réellement partie de l'équipe.

Interviewer - Donc il y a un nombre de suivi que le D.R.E peut solliciter sur ce temps partiel ?

Interviewé- Je sais pas si ça se fait comme ça mais théoriquement oui. N'importe qui peut téléphoner ici pour demander un rendez-vous. On fait attention au délai de prise en charge par rapport au D.R.E. C'est pour cela qu'on y va souvent. Y a quand même une porte d'entrée qui est là.

Interviewer -Si vous avez une personne qui appelle pour un rendez-vous et si vous avez une demande DRE au même moment en fonction du délai d'attente vous allez prendre le rendez-vous avec la personne du D.R.E. si le nombre de suivis attribué n'est pas atteint ?

Interviewé -Ben ce n'est pas sûr, tout dépend du caractère d'urgence. C'est un peu compliqué ». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.P.)

Une psychologue intervenant auprès d'une association voit ainsi l'intérêt que son homologue du C.M.P.P. peut percevoir pour le dispositif dans la mesure où un poste est financé par la politique de la ville.

« Mais le C.M.P. voit un intérêt plus important si j'ai bien compris parce qu'il y a un poste de psychologue qui a été créé pour des enfants qui seraient orientés par le D.R.E ». (Une psychologue clinicienne d'une association)

Outre une participation de l'acteur qui s'explique par des objectifs centrés sur l'aspect financier, certains voient en leur participation un objectif spécifique ou intrinsèquement lié à leur activité. Par cela, il s'agit de préciser que l'attractivité perçue est complètement détachée de l'activité et de la thématique de l'organisation en réseau. En d'autres termes, l'acteur participe à l'organisation en réseau pour des raisons qui s'expliquent en partie par les relations entretenues en dehors du système.

3.5. Des objectifs spécifiques ou intrinsèques liés à l'organisation de rattachement de l'acteur réticulaire

Des intérêts « strictement spécifiques » ou « intrinsèquement liés à l'organisation de rattachement » de l'acteur réticulaire ont été identifiés et dépassent en ce sens le cadre de l'activité de l'organisation en réseau. En s'étendant à des considérations qui dépassent l'activité réticulaire proprement dite, les acteurs montrent de ce fait l'importance de l'environnement par les relations entretenues à l'extérieur du cadre organisationnel. En effet, l'activité réticulaire ne peut pas faire abstraction de l'environnement dans lequel elle évolue. Les acteurs en présence ont en effet parfois des relations en dehors du système. On mesure à ce titre à quel point le contexte des relations de travail entretenues en dehors du cadre de l'organisation en réseau influence l'activité réticulaire. Cet aspect est mis en perspective notamment lorsque l'activité menée au sein du réseau n'a aucune incidence sur l'implication et la logique stratégique poursuivie. Ainsi, quelle que soit la thématique sur laquelle les membres du réseau se concentrent, la variabilité de l'intérêt n'est pas impactée. Ce type d'intérêt est donc totalement indépendant de l'activité de l'organisation en réseau et des objectifs poursuivis par celle-ci. Cette logique est d'ailleurs analysée durant le chapitre 6 concernant la distinction entre la participation et l'implication des acteurs dans une organisation en réseau de l'action publique. Différents acteurs ont ainsi montré que leurs intérêts s'attachent davantage au statut et à la situation particulière de leurs organisations de rattachement plutôt qu'aux objectifs poursuivis par le réseau. Cette posture de l'acteur est notamment traduite par Henry Mintzberg dans sa déclinaison des buts organisationnels. Dans la troisième forme présentée, Henry Mintzberg identifie les « buts de système ». Ceux-ci se rencontrent dans une organisation où « des individus profitent de l'existence même de l'organisation – en tant que système indépendant de la mission qu'elle assigne – et ainsi se rassemblent autour de n'importe quels buts de système³²⁹ ». Ainsi, « ce qui importe les détenteurs d'influence n'est pas la survie de l'organisation, son efficacité, son contrôle, ou sa croissance en soi mais les moyens par lesquels chacun d'eux peut poursuivre ses propres buts personnels (de sécurité, de pouvoir, propriété, ou autres)³³⁰ ». Les acteurs participent dans ce cas au réseau dans l'unique finalité de servir les intérêts propres. Les acteurs de l'action publique profitent dès lors de l'existence organisationnelle des dispositifs impulsés par l'Etat en les percevant comme les moyens d'atteindre leurs buts et de servir leurs intérêts. Ces acteurs exposent parfois dans un premier temps une certaine incompréhension à participer à une organisation dont ils ne perçoivent pas l'apport. Ils estiment en

³²⁹ Mintzberg. H., *Le pouvoir dans les organisations*, op.cit., p.341 à 344.

³³⁰ *Ibid.*, p.341 à 344.

effet que l'activité de leur organisation de rattachement ne peut servir les objectifs que se fixe l'organisation en réseau. C'est dans ce sens qu'une psychologue clinicienne d'une association œuvrant dans le champ de l'addiction fait part de son degré d'incompréhension à plusieurs niveaux concernant l'invitation de la municipalité au dispositif P.R.E. Elle poursuit sa réflexion en s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles son organisation a été conviée à cette démarche. Elle traduit tout d'abord son questionnement concernant le bénéfice que peut lui procurer sa participation. Elle s'interroge également sur les apports que procure sa participation dans la mesure où elle ne perçoit aucune ressource à mettre au profit de l'organisation en réseau.

« Je ne vois pas l'intérêt de participer au réseau. (...) Pourquoi la municipalité nous a conviés aux instances du réseau. (...) Je ne comprends pas en quoi je peux servir à quelque chose ». (Une psychologue clinicienne au sein d'une association)

Si une logique *a priori* des acteurs à infléchir ou à refuser de participer au réseau dans ces circonstances pourrait être observable, les conséquences financières engendrées les amène contre toute attente non pas à un déclin de la participation mais les encourage au contraire à une assiduité sans faille. Ainsi, ils envisagent un degré de participation élevé voire quotidien du fait des relations partenariales qu'ils entretiennent avec le porteur en dehors du système. Alors qu'ils représentent le plus souvent le secteur associatif, ils perçoivent dans leur participation la possibilité de faire valoir leur existence auprès des financeurs potentiels et d'envisager plus sereinement la reconduction des subventions futures. Le discours de la psychologue précitée tend en effet à ces conclusions. Lorsque cette dernière s'interroge sur la sollicitation du porteur à l'égard de son association, elle comprend cette invitation comme la contrepartie des subventions accordées par la collectivité.

« Comme on est une grosse structure, qu'on est en partie subventionné par le ministère de la santé mais qu'on a une subvention aussi de la ville de V donc est ce que c'est ça aussi. Puisqu'on est en lien avec la municipalité et les élus donc est ce que c'est aussi pour ça. En tout cas, on n'a pas pu dire non à la mairie pour participer au dispositif. Il faut être clair, on ne peut pas se permettre de refuser notre participation à un financeur ». (Une psychologue clinicienne d'une association)

Ainsi, les acteurs ne perçoivent pas toujours la place qu'ils doivent tenir dans les instances de l'organisation en réseau et ce d'autant plus, quand la participation relève d'un caractère imposé du fait des conséquences financières que la non-participation pourrait engendrer. Ils cherchent ainsi les raisons de la sollicitation du porteur et comprennent au terme de leur réflexion que les subventions accordées par la municipalité lui confèrent la possibilité d'une adhésion forcée. La dépendance subie par le milieu associatif à l'égard des financeurs a été confirmée par exemple lorsqu'une psychologue clinicienne d'une association a été questionnée sur son niveau

d'implication³³¹. La réponse proposée sous la formulation suivante : « Bonne question », laisse entendre qu'elle était dans l'incapacité de percevoir une quelconque implication. Ainsi, au nom d'une diversité partenariale imposée par l'Etat, et sous la pression financière de subventions accordées, les associations s'intègrent aux dispositifs de la politique de la ville au nom des sanctions financières qu'un refus pourrait engendrer sur le plan financier. Dès lors, elles se donnent pour objectif d'assurer la pérennisation de leur organisation.

« Je me suis longtemps posée la question puisque justement j'ai pas trouvé peut être ma place et un intérêt, surtout un intérêt pour le dispositif. Parce qu'effectivement quand je vois la composition, je connais tous les partenaires, puisqu'aussi on intervient dans tous les établissements scolaires de V. en prévention, dans les collèges et le lycée. Ça n'a pas élargi le réseau de partenaires. Et en plus, je ne voyais pas trop à quoi je servais. Si je ne voyais pas d'intérêt à participer dans ce cadre, le fait que la municipalité nous finance en partie ne nous permet pas de ne pas participer ». (Une psychologue clinicienne d'une association)

*

Les objectifs de la politique de la ville sont déclinés de façon concertée à l'ensemble des niveaux que comporte l'action publique décentralisée. Ainsi, elle trouve en premier lieu ses orientations dans les plus hautes sphères de l'exécutif en la personnalité du ministre. Très rapidement, les organes étatiques constitués prévoient par la concertation ou la consultation la participation d'acteurs exogènes à la déclinaison des objectifs. Dans ce cadre, le Conseil National des Villes où encore le Conseil Interministériel à la Ville entendent associer des acteurs d'horizons diversifiés pour mener les missions qui leur incombent. De façon descendante, l'Etat s'appuie sur une logique d'entonnoir afin définir de plus en plus finement les orientations qui doivent être prises. Dans ce cadre, le préfet, en tant que représentant étatique sur les territoires, fait figure d'acteur pivot entre le niveau local et le niveau national. S'il a la charge de veiller à la poursuite des prérogatives nationales et d'en assurer sa communication, il a également comme attribution de faire remonter les difficultés que les territoires éprouvent dans la mise en œuvre de l'action publique. On assiste dès lors à une démarche collatérale telle qu'elle est souhaitée par la territorialisation.

Afin de rendre légitime les objectifs affichés, l'Etat rend obligatoire la réalisation de diagnostics partagés. S'appuyant sur des données qualitatives et quantitatives, les porteurs sont invités à réaliser de façon coopérative une étude du territoire afin d'en dégager les priorités. Cependant, si l'Etat initie une démarche d'expertise pour orienter les actions locales, l'influence

³³¹ « Aujourd'hui votre implication consiste en quoi quand vous allez au D.R.E. ? »

politique ainsi que les logiques financières influencent également les orientations prises. Les objectifs ne dépendent donc pas uniquement de la démarche méthodologique par projet. Dans l'étude des objectifs poursuivis au sein des dispositifs étudiés, il s'avère que la démarche souhaitée par l'Etat est poursuivie au niveau local. Peu de différenciations sont cependant distinguées dans la déclinaison des objectifs formalisés alors que les territoires ayant fait l'objet d'un terrain d'étude ont des caractéristiques spécifiques au regard par exemple du milieu rural ou urbain ou de la densité de population. Ce premier constat interroge la réelle opportunité que procure la territorialisation de l'action publique (chapitre 8).

Concernant les objectifs poursuivis par les acteurs, ces derniers sont unanimes sur les finalités de l'action publique. Ils s'accordent unanimement sur l'objectif général de prévenir la délinquance ou de favoriser la réussite éducative. Toutefois, lorsque ces derniers s'expriment sur des objectifs plus opérationnels, ils montrent que la logique poursuivie trouve son essence dans un comportement qui vise à servir l'organisation de rattachement. Par les ressources que possède l'organisation en réseau, l'acteur ambitionne de développer son capital social et de mettre les ressources du capital humain au bénéfice de l'activité de son organisation de rattachement. L'intérêt financier est également perçu comme non négligeable dans la mesure où dans un contexte de restriction budgétaire, il s'avère une opportunité qu'offre l'organisation en réseau pour développer l'activité de l'organisation de rattachement. Pour d'autres acteurs, l'intérêt financier prend une toute autre dimension puisque son obtention ne se présente pas comme un moyen de faciliter ou de développer mais comme l'unique possibilité d'assurer la survie et la pérennité de l'organisation de rattachement. Cet aspect est particulièrement évoqué chez des acteurs provenant d'associations dont les financements dépendent des organisations publiques. Ainsi, de façon générale, la politique étatique se présente aux yeux des acteurs comme le moyen de servir les intérêts organisationnels de rattachement, que celle-ci facilite l'exercice de leurs missions ou en assure la pérennité. Si pour certains, ils concilient aisément les bénéfices pour l'organisation en réseau et l'organisation de rattachement, d'autres ont pour unique visée de servir expressément leurs organisations de rattachement. Ces derniers s'inscrivent ainsi dans une logique dont le comportement se retrouve dans les « buts de système » comme l'entend Henry Mintzberg. Selon cet auteur, il s'agit d'acteurs profitant expressément de l'existence de l'organisation. Ils ne s'attachent pas à l'activité de l'organisation mais voient en elle les bénéfices qu'elle procure pour leur activité. Toutefois, ces derniers sont contraints de s'inscrire dans cette logique du fait des conséquences financières qu'une autre posture pourrait engendrer.

Ainsi, ce chapitre a permis de mettre en évidence les fondements des objectifs poursuivis par les acteurs au sein d'une organisation en réseau de l'action publique en identifiant la prégnance

de l'organisation de rattachement dans leur déclinaison. Par ailleurs, en analysant la façon dont sont conçus les objectifs de la politique publique, si ceux-ci se déclinent pyramidalement et de façon concertée, ils sont soumis à différentes influences qui sont à l'origine de leur déclinaison. Ainsi, si l'Etat prévoit par son cadre réglementaire une méthodologie qui tend à objectiver les orientations poursuivies par le local en s'appuyant notamment sur des données statistiques, d'autres facteurs interfèrent sur les orientations du fait des influences politiques et financières de l'action publique. Dès lors, dans quelle mesure les organisations en réseau de l'action publique sont-elles influencées par l'élu local en charge des dispositifs étatiques ? Par ailleurs, sur quels fondements oriente-il ses choix ? C'est de la réponse à ce questionnement que l'influence de l'appartenance organisationnelle de rattachement dans sa dimension politique est abordée dans le chapitre qui suit.

Chapitre 4. Influence politique et appartenance organisationnelle dans l'action publique

La dimension politique fait partie intégrante des propriétés structurelles des organisations en réseau de l'action publique. En effet, l'Etat qui impulse les politiques publiques, les organisations porteuses des dispositifs de la politique de la ville ou encore certaines organisations partenariales sont sujettes au pouvoir exécutif qui les compose. Plus précisément, outre l'Etat qui se voit dirigé politiquement, trois collectivités territoriales sont ainsi représentées sur les territoires. Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale sont également régis par des représentants élus. Alors que la politique de la ville est portée par les communes ou les E.P.C.I. selon les délégations de compétences prévues, les instances départementales ne sont pas en reste sur leurs implications dans la mesure où elles sont identifiées par le cadre formel national comme des partenaires. L'étude des organisations en réseau de l'action publique ne peut donc faire abstraction de la dimension politique qu'elle recouvre. A notre sens, c'est en passant notamment par l'identification des postures et des comportements des élus locaux que nous parvenons à considérer l'influence politique dans les organisations en réseau de l'action publique. C'est ainsi que dans la poursuite des recherches menées jusqu'alors à l'image de Dominique Memmi³³², mettant en évidence que la production politologique s'est structurée sur « les attitudes politiques » à la fois « sous l'angle de l'orientation ou celui de l'intensité du comportement », ce chapitre s'attache à analyser en premier lieu les fonctions de l'élu local dans l'action publique territorialisée. Ce premier point sera l'occasion de souligner que le représentant politique ne se cantonne plus à une dimension décisionnelle mais tend à investir l'opérationnalité de l'action

³³² Memmi. D., « L'engagement politique », in sous la direction de Grawitz. M., Leca. J., *Traité de science politique, L'action politique 3*, P.U.F., Vendôme, Juin 1985.

publique. Dans un second temps, nous porterons notre attention sur les fondements de leurs choix. Dans ce cadre, si on comprend la volonté de l'Etat à associer les collectivités locales compte tenu des thématiques retenues qui sont parfois directement en lien avec leurs domaines de compétences obligatoires transférées, nous mettrons en évidence que cette coopération ne va pas de soi. Par exemple, nous montrerons que si les Conseils Généraux peuvent difficilement ne pas identifier leur place au sein des Dispositifs de Réussite Educative au regard de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention et à la protection de l'enfance, cela ne signifie pas forcément leur implication organisationnelle. Dès lors, être concerné par une thématique de politique publique n'est pas la condition *sine qua non* amenant les détenteurs de la décision à participer aux instances de la Politique de la Ville. Les postures politiques montrent en effet que la participation se fonde également sur d'autres critères, stratégiques par ailleurs, qu'il convient de caractériser. Dès lors, il s'agit d'interroger les éléments qui fondent la décision politique locale, et ce, tant au niveau de la position des porteurs que sont les E.P.C.I. ou les communes que celles relevant des institutions partenariales en présence. Notre propos s'attachera notamment à mettre en lumière les propos tenus par un représentant politique municipal en charge de l'éducation mentionnant que « l' élu est dans une spirale où il a parfois du mal à sortir la tête ». En d'autres termes, il s'agit ici de comprendre les rouages qui engagent l' élu dans ses décisions et ses comportements.

Ce chapitre s'attache donc à comprendre les fondements et les logiques de l'acteur politique dans l'implication qu'il envisage pour lui-même et pour son organisation de rattachement. Par ailleurs, pour Robert Hertzog, « la fragmentation de l'administration territoriale, élément constitutif du système local éloigne définitivement d'un modèle géométrique et hiérarchisé. Elle produit des concurrences et des interdépendances entre des entités situées sur un pied d'égalité juridique à qui il appartient d'organiser leurs relations³³³ ». Pour notre part, nous mettrons en évidence que cette absence de hiérarchisation des rapports entre les organisations politiques de l'action publique conduit les élus locaux à la recherche d'une affirmation de la légitimité rationnelle légale de leurs organisations de rattachement. Bien plus encore, au-delà de la description et de la compréhension des comportements adoptés par les élus locaux qui marquent l'influence politique dans l'action publique, l'intérêt de notre propos réside à notre sens dans les limites du système décentralisé, qui du fait de l'absence de hiérarchisation sur un plan juridique crée des logiques concurrentielles, ce qui nous conforte là encore à percevoir une « entreprisation » de l'action publique.

³³³ Hertzog. R., *op.cit.*, p.202.

1 Place et fonction de l' élu local : de la nécessaire implication dans la politique publique à l'émergence d'une intrusion dans l'action publique

Si l'on s'appuie sur la définition retenue par Rémi Dormois s'inspirant des travaux de Clarence Stone³³⁴, la capacité politique se définit comme « la capacité à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre³³⁵ ». L' élu local aurait ainsi la charge de prendre les décisions de la politique à mener sur le territoire ainsi que la responsabilité d'assurer les ressources nécessaires à la réalisation de l'action publique. Toutefois, en quoi consiste cette mobilisation des ressources ? En outre, quels sont les ressources mobilisées par les représentants politiques ? En référence aux apports de Christine Musselin³³⁶ et au regard des propos de Rémi Dormois, l' élu local ne se cantonnerait plus à une fonction d'acteur de la politique publique, c'est-à-dire d'un décideur portant les orientations à poursuivre. Ce dernier se verrait également attribuer une fonction d'acteur de l'action publique, c'est-à-dire affilié à une dimension également opérationnelle. En effet, cela se traduit notamment parce qu'il est le garant des ressources à mobiliser pour mener la politique et qu'il s'implique dans cette entreprise. En outre, pour Patrice Duran, la fonction politique réside dans le fait qu' « il ne saurait y avoir désormais de définition valide du pouvoir politique qui n'accorde une place décisive à l'action publique³³⁷ ». Il entend ainsi que la légitimité des représentants politiques serait soumise à la fois à la dimension décisionnelle mais également à l'ensemble des processus mis en œuvre pour traiter les problèmes. C'est dans ce sens qu'il précise qu'« une définition du pouvoir politique comme tout à la fois pouvoir sur (power over) et pouvoir de (power to) conduit à reconsidérer les registres de justification sur lesquels se construit la légitimité politique³³⁸ ». Dès lors, comment se traduit l'implication des élus dans les organisations en réseau de l'action publique ?

1.1. La fonction de l' élu local soumise aux évolutions du cadre légal : de l'implication dans la politique publique à l'implication dans l'action publique

L'évolution des fonctions de l' élu local est en premier lieu perceptible au regard de du cadre réglementaire établi pour les dispositifs de la politique de la ville. Par exemple, la circulaire

³³⁴ Stone C., « Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, 1993.

³³⁵ R. Dormois, *op.cit.*

³³⁶ Musselin. C., *op.cit.*

³³⁷ Duran. P., « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, 2009/2, vol. 59, p. 303-344.

³³⁸ *Ibid.*, p. 303-344.

de la DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance reprend notamment les évolutions en matière de politique administrative. Par celle-ci, des modifications concernant le rôle du maire sont envisagées en le plaçant dans des dimensions opérationnelles de l'action publique. C'est ainsi que « la politique administrative de prévention de la délinquance met en œuvre les moyens d'action des administrations de l'État et des collectivités territoriales, notamment, des mesures socio-éducatives et de police administrative susceptibles de concerner des personnes, des lieux ou des activités présentant un risque du point de vue de la délinquance. L'article 1er de la loi du 5 mars 2007 institue le maire, au plan local, comme « pilote » de la prévention de la délinquance et conforte ainsi sa légitimité vis-à-vis des autres acteurs institutionnels. Par ailleurs, la loi attribue au maire de nouvelles prérogatives parmi lesquelles on peut retenir :

- l'initiative de désigner un coordonnateur parmi les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille (article 8 de la loi prévention);
- la possibilité de procéder verbalement à un rappel à l'ordre à l'endroit des auteurs de faits « susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques » (art. 11 de la loi) ;
- la décision de créer un conseil des droits et devoirs des familles (art. 9 de la loi) qu'il présidera et qui devra être informé de la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale (art. L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles) ou d'une mesure d'assistance éducative (art. 375 du code civil).
- La possibilité de proposer aux parents ou au représentant légal d'un mineur un « accompagnement parental».

Ainsi, au regard des dispositions générales accordées aux maires pour le dispositif de prévention de la délinquance, les propositions qu'il peut transmettre aux parents à l'égard d'un mineur ainsi que ses attributions au sein des conseils des droits et de familles le place dans des dimensions opérationnelles.

Plus précisément, la circulaire du 9 mai pour l'application des articles 8 à 10 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance résumant le cadre de la loi du 5 mars 2007 rend compte de l'opérationnalité du maire dans les dispositifs C.L.S.P.D. C'est ainsi que la présente circulaire « offre aux maires la possibilité de mettre en place un conseil pour les droits et les devoirs des familles, cadre de dialogue chargé à la fois d'écouter et de proposer des mesures d'accompagnement des familles rencontrant des difficultés dans l'éducation de leurs

enfants³³⁹ ». Par ailleurs, du fait de sa présence aux différentes instances des Comités Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, l'animation et la coordination du dispositif l'amènent à faire évoluer son implication vers la mise en œuvre de l'action publique. La composition des instances est également prévue par le cadre légal. Par exemple, « le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est présidé par le maire, dans le cas d'un conseil communal. Dans le cas d'un conseil intercommunal, il est présidé par le maire d'une commune membre ou, le cas échéant, par le président de l'E.P.C.I. membre³⁴⁰ ». De même, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance prévoit dans son article 8 que « lorsqu'un professionnel de l'action sociale constate que l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille appelle l'intervention de plusieurs professionnels », il en informe le maire de la commune. Ainsi, au-delà des missions de sécurité publique, le maire se voit attribuer celle de la prévention de la délinquance dans une dimension davantage opérationnelle. Outre un cadre réglementaire qui tend à faire évoluer les fonctions de l' élu local, les entretiens réalisés sont venus confirmer l'investissement de l' élu local dans des dimensions opérationnelles sur les territoires retenus comme objets d'étude. Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. mentionne particulièrement cette évolution observée et les conséquences produites. La lecture que cet acteur se fait de l'évolution du cadre légal est en effet considérée comme un investissement de la part de l' élu dans le domaine de l'opérationnalité, détenu jusqu'alors par les techniciens. Ces derniers, œuvrant dans le champ de compétences concerné, perçoivent en cette évolution une confusion des rôles et un « empiètement » de la part de l' élu sur des attributions qui leur incombent davantage.

« C'est là qu'il y a polémique aussi parce que le pouvoir du maire peut maintenant supprimer les allocations familiales. Y'a beaucoup de travailleurs sociaux qui s'indignent là-dessus. Et c'est vrai que moi-même travailleur social à l'initial, au début, ça m'a un peu choquée que le maire puisse avoir un regard social sur une situation. Pour moi, il n'en a pas forcément... (...) Or, aujourd'hui, il participe aux instances opérationnelles. Et puis, son action, elle est restreinte quand ce ne sont pas des actions portées en justice etc. Donc, c'est limité comme cadre mais euh pour moi ça vient un peu empiéter dans le domaine du social et c'est très mal perçu euh des assistantes sociales etc. ... ». (Coordonnatrice d'un CISPD)

Au-delà d'un cadre légal prescrit par l'Etat qui tend à faire évoluer la fonction de l' élu local vers des dimensions davantage opérationnelles, la nécessaire implication de l' élu dans les dispositifs locaux est apparue dans l'ensemble des discours tant du fait de l'influence qu'il développe dans le portage que dans sa capacité politique à mobiliser les institutions territoriales en

³³⁹ Circulaire du 9 mai pour l'application des articles 8 à 10 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

³⁴⁰ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance parue au journal officiel du 18 juillet 2002 p. 12260 texte n° 8.

présence. Dès lors, la décentralisation a contribué à revisiter les fonctions de l' élu local à travers ces deux dimensions, que sont le portage et la capacité politiques, faisant de cet acteur un membre de l'organisation réticulaire dans sa dimension opérationnelle.

1.2. La nécessaire implication de l' élu : portage et capacité politique

La place de l' élu dans l' action publique a été soulevée par de nombreux interviewés, opérationnels notamment, ayant mis un point d' honneur selon les usages, « au portage politique » ou à l' « implication politique », comme la première étape incontournable d' une mise en œuvre coopérative de l' action publique. Par « portage », on ne saurait réduire celui-ci à la seule existence du dispositif qui certes marque une première appétence et une volonté de la part des élus locaux. En effet, les techniciens tout comme les acteurs politiques eux-mêmes ont tenus à souligner l' importance du degré d' investissement et de soutien de l' élu local dans la mise en œuvre. Certains expliquent par exemple « pouvoir solliciter l' élu en charge du dossier quand ils en ont besoin » (coordinatrice d' un P.R.E.), d' autres regrettent un « portage » qu' ils estiment faible dans la mesure où leurs sollicitations ne trouvent pas d' écho. Une coordonnatrice d' un C.I.S.P.D. fait d' ailleurs part de cette quasi indifférence de l' élu à l' égard de son technicien puisque son « prédécesseur a écrit plusieurs fois au président mais sans réponse ». Dans un autre registre, le portage porte sur la mobilisation à l' égard du projet et du dispositif lui-même. Au regard du discours tenu par les coordonnateurs interviewés, l' élan politique est le point central de compréhension de la mise en œuvre effective d' une politique publique. Ainsi, alors qu' une coordonnatrice d' un C.I.S.P.D. fait part de la volonté manifeste de l' élu à ne pas impulser le dispositif lorsqu' elle précise : « C' était une volonté de ne pas le relancer », une seconde coordonnatrice d' un C.I.S.P.D. se réjouit quant à elle de l' élan politique communautaire sur son territoire. Elle ajoute à ce titre que les clivages politiques entre les 24 communes de l' E.P.C.I. n' ont pas entravé l' investissement des élus locaux concernant la création du Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance. Elle met d' ailleurs un point d' honneur à l' unanimité des voix obtenues concernant la création du C.I.S.P.D. qui a créé un véritable « élan ». En effet, eu égard au discours de l' interviewée, l' adhésion totale de l' exécutif par l' « unanimité » des voix obtenues a suscité son étonnement notamment du fait des orientations politiques différenciées en présence. A en croire son discours, la présentation de cette cohésion au sein d' organisations politiques divergentes relevait en quelque sorte d' une situation inespérée.

« Puis, la ville de A. a demandé si la communauté urbaine était prête à s' engager sur la politique de sécurité et de prévention de la délinquance et il y a un travail qui a émergé en 2002 et la signature du C.I.S.P.D. en novembre 2002 et on est toujours à souligner que c' est un vote qui avait fait l' unanimité. Vraiment, la communauté urbaine, c' est 24 communes,

toujours est-il que ça s'est fait à l'unanimité et il est important de le souligner car on a une représentativité très variée et pour autant il y a vraiment eu un élan et une adhésion totale ». (Un chef du service de sécurité et de prévention de la délinquance)

Au-delà d'une voix délibérative et décisionnelle dans la politique publique, la fonction de l'élu apparaît également centrale dans la mobilisation institutionnelle des organisations locales. Bernard Jouve et Christian Lefevre soulignent notamment cette dimension dans leurs travaux portant sur la gouvernance urbaine lorsqu'ils affirment que si « l'agrégation des institutions, des acteurs relève bien du politique », elle n'est plus « affaire de domination mais d'échanges de ressources, de mobilisation sur la base d'un projet commun pour la ville, partagé par les élites économiques et politiques³⁴¹ ». Rémi Dormois, quant à lui, réalise des constats similaires lorsqu'il stipule que « les villes sont donc confrontées à des dynamiques de fragmentation, mais en même temps, un besoin de gouvernement politique s'y fait ressentir avec force ». En effet, si cet auteur justifie le besoin de gouvernance et de portage sous des travers économiques, c'est parce qu'il analyse les villes comme « des lieux de concentration des fonctions de commandement économique » comme l'évoque antérieurement Saskia Sassen³⁴². Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès³⁴³ résument bien cette évolution de la gouvernance des villes lorsqu'ils précisent que le politique ne se traduit plus sur la seule domination rationnelle légale mais se retrouve « avant tout [dans] la mobilisation de groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs publics et privés qui bâtissent des coalitions, élaborent des projets collectifs ». Pour notre part, si les conclusions sont similaires, ce n'est pas uniquement sous des travers économiques que cette gouvernance politique de la part des villes est apparue nécessaire. Ainsi, si le poids des cofinancements se présente comme une prérogative des politiques publiques contemporaines, le besoin de portage est également perceptible du fait que seul le politique est en capacité de mobiliser les institutions et les organisations territoriales en présence sur le territoire, et ce, sous les termes d'une mise à disposition des moyens humains et des expertises. L'analyse portée par Gilles Pinson³⁴⁴ dans son étude sur les politiques urbaines traduit partiellement cette évolution de la fonction de l'élu par le fait qu'il mobilise des ressources liées à sa capacité politique. Par celle-ci, il faut entendre la mobilisation « des groupes porteurs de ressources pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines, à les organiser en réseau et à mettre en cohérence leur action au travers de la

³⁴¹ Jouve. B., Lefevre. C., « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », in *Revue française de science politique*, 49e année, n°6, 1999. p. 836-837. ³⁴² Sassen. S., *La ville globale, New York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes, 1996.

³⁴³ Bagnasco, A., Le Galès, P., « Les villes européennes comme société et comme acteur », in Bagnasco, A., Le Galès, P. (Sous la direction de.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

³⁴⁴ Pinson. G., « Projets de ville et gouvernance urbaine », *op.cit.*

production de représentations du territoire». Toutefois, nous nuancions quelque peu la similarité de nos conclusions avec celles exposées par Gilles Pinson concernant cette évolution. En effet, ce dernier voit un investissement et une capacité politique mis à profit auprès de deux groupes distincts. C'est ainsi qu'il souligne deux catégories d'élus : « les premiers investissant davantage dans une présence auprès des groupes porteurs de ressources électorales et dans les structures et organisations permettant d'entretenir un contact continu avec ces groupes (partis, clubs, réseaux associatifs, etc.), les deuxièmes investissant davantage dans une présence auprès des groupes porteurs de ressources exploitables dans le cadre de l'action publique, groupes appartenant généralement aux élites urbaines³⁴⁵ ». Nos résultats tendent davantage vers des élus adoptant la seconde posture présentée. En effet, il s'agit pour eux de mobiliser leurs pairs des autres collectivités territoriales ainsi que les dirigeants associatifs. Dès lors, en tant que porteur de projet, la collectivité territoriale communale ne peut développer des coopérations sans l'investissement de son représentant politique. Sa présence et son implication manifestent selon les interrogés un portage institutionnel. Sans celui-ci, le coordonnateur ne parvient pas à mobiliser les organisations et les diverses institutions territoriales. Les propos tenus par un chef de projet de rénovation urbaine évoquant ses difficultés de mise en œuvre de la Gestion Urbaine de Proximité sont éloquentes à ce sujet. Il précise en effet que la difficile mobilisation des partenaires résulte en partie de l'absence de portage politique.

« Pour moi, le plus compliqué, c'est la gestion urbaine de proximité, c'est peut-être aussi parce que c'est d'autres partenaires qu'il faut mobiliser. C'est pas forcément évident parce qu'il faut que l' élu soit derrière aussi pour appuyer les choses. C'est ça qui est parfois un peu difficile. Et je crois que c'est pour cela que ça a du mal à fonctionner ». (Un chef de projet de rénovation urbaine)

A contrario, un coordonnateur de P.R.E. apprécie cette implication de l' élu local qu'il présente comme nécessaire à la bonne marche du projet. L' élu doit ainsi mobiliser les institutions parties prenantes du projet. Il souligne d'ailleurs le caractère légitime de l' élu. Selon l' interviewé, seul ce représentant est ainsi susceptible d'avoir la capacité à mobiliser certains acteurs. Son expérience a ainsi pu lui faire entrevoir que sa seule mobilisation permettait de faire adhérer des organisations au dispositif de la politique de la ville.

« Le dispositif P.R.E., c'est un projet et un dispositif partenarial, ça implique d'autres institutions qui sont importantes : je pense à l'hôpital public, le Conseil Général, l'Education Nationale. Pour mobiliser ces institutions, il faut plus qu'un technicien, il faut l' élu, parce que l' élu, il représente la Ville. Le plus important, c'est la légitimité. Moi, j'ai

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 89-113.

déjà essayé de mobiliser certaines institutions sans y parvenir. Quand c'est l' élu qui les a sollicité, cela a réellement facilité les choses.». (Un coordonnateur d'un P.R.E.)

Pour un autre coordonnateur de dispositif P.R.E., si l' implication de partenaires est nécessaire puisqu' « il faut mobiliser des institutions », cette mission ne peut revenir qu'aux élus locaux puisqu' à son sens « on met le nez dans des relations avec la ville et le positionnement de la ville ». Ainsi, c' est parce que l' élu local est considéré comme le seul représentant institutionnel qu' il peut être le garant de collaborations avec d' autres institutions. Dans ce contexte, les techniciens peuvent déplorer que l' enjeu du portage politique soit d' autant plus important que la qualité d' une démarche méthodologique et la pertinence d' un projet ne suffisent pas à elles seules pour convaincre des partenaires de s' associer à l' organisation en réseau. Ainsi, le portage politique, par la mobilisation des institutions qu' elle est en capacité de susciter, s' avère une étape incontournable à toute initiative du fait que seul cet acteur est en capacité de réaliser.

« On parlait des relations entre les techniciens et les élus, on disait que c' est le technicien qui prépare et ça s' est normal, il est très important qu' il ait un soutien politique, c' est vraiment fondamental. On a beau faire un projet extra, s' il n' est pas porté, c' est pas la peine. Donc le technicien, il ne peut pas avancer s' il n' a pas le soutien ». (Un coordonnateur de P.R.E.)

Ainsi, l' élu local apparaît comme une figure incontournable au regard de ses attributions et des capacités qu' il est le seul à pouvoir mobiliser. Toutefois, des entretiens menés, les acteurs opérationnels jugent nécessaire un juste milieu d' interventionnisme du politique. Ils aspirent en effet à une considération de la dimension technique. Pour ces derniers, une implication massive du politique se présente comme un frein à la réalisation de l' action tout comme son absence totale. Que ce soit les Programmes de Réussite Educative, les Comités Locaux ou Intercommunaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance ou encore les Projets de Rénovation Urbaine, chacun de ces dispositifs attribue dans son cadre légal la décision au représentant politique local. Symboliquement, les maires vont ainsi présenter leurs projets en matière de rénovation à la commission A.N.R.U. Ainsi, quelles sont les articulations envisagées entre l' aspect technique et l' aspect politique dans la déclinaison de l' action publique territoriale ?

1.3. Le degré de décision conjointe du politique et du ou des techniciens sur l'orientation et l'organisation de l' action publique

L' intentionnalité de l' élu est une prérogative à toute action publique dans son existence et dans sa mise en œuvre. Des modalités disparates ont toutefois été identifiées dans la façon de concevoir le rôle et la place que se donne l' élu dans l' action publique. En effet, c' est notamment au regard de la considération de l' expertise que les différentes considérations s' opèrent. Les élus

locaux ont ainsi montré qu'ils impliquent plus ou moins les techniciens dans les orientations de l'action publique, et ce à des niveaux différents. Outre une décision finale qui appartient à l' élu local, le rapport entretenu entre ce dernier et son technicien coordonnateur de projet met en exergue les considérations mutuelles que ces deux catégories d'acteurs entretiennent. Par ce biais, des conceptions différenciées de l' élu concernant l' implication du technicien dans la prise de décision ont été soulevées. Les acteurs interviewés ont en effet montré des postures relativement opposées et parfois radicales concernant la place accordée au technicien dans la dimension décisionnelle de l' action publique. Par exemple, « c' est le politique qui décide, ce n' est pas la chef de projet » confie un élu municipal lorsqu' il est interrogé sur les orientations du projet A.N.R.U. de sa commune. De façon plus nuancée, en évoquant la relation entretenue avec son technicien, un élu communautaire met en évidence sa conception du rôle et de la place de l' élu au regard de la décision de l' action publique. Il confirme également son implication concernant l' orientation plus ou moins marquée de l' action. Ce dernier explique qu' il considère son rôle d' élu comme celui qui consiste en l' injonction de la politique à mener, restant à charge pour le technicien de mettre en œuvre la volonté politique qu' il valide ensuite par l' apposition de sa signature. Il précise ainsi que la création du C.I.S.P.D. émane manifestement de sa propre décision. Dans ce sens, l' élu politique local fait figure d' acteur dominant puisqu' il est à l' origine de l' existence ou de l' inexistence de l' action publique menée sur le territoire.

« Moi, j' ai une très bonne relation avec M. [Coordonnatrice C.I.S.P.D.], donc c' est elle qui est chargée de mettre en place la politique que je lui donne comme elle a travaillé sur le C.I.S.P.D. Alors par exemple, quand on a décidé de recomposer le C.I.S.P.D. ... Bon ben, c' est elle qui a travaillé dessus. Après elle me donne pour validation et signature. On se voit régulièrement. Il y a déjà toute la réunion avec le comité de pilotage mais avant le comité de pilotage nous on se voit. Avec l' ordre du jour ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

A l' inverse, un élu communautaire fait part de son désir d' associer davantage le technicien à la décision et à l' orientation. Il attend d' ailleurs un regard critique de ce dernier afin de reconsidérer éventuellement ses positions. Cependant, s' il estime davantage le regard porté par son technicien, il précise toutefois que la décision finale lui revient. Ainsi, le technicien n' exerce qu' une influence relative concernant la décision en fonction du degré de consultation et du crédit accordés par l' élu à l' égard des recommandations de l' expert. Dans ce cas de figure, le technicien prend part indirectement à la décision.

« Je crois qu' il y a la confiance réciproque déjà, mais il y a aussi la relation de franchise. C' est même son rôle de questionner ce que je propose. Après, c' est à moi que revient la décision ». (Un élu communautaire d' un C.I.S.P.D.)

Enfin, certains élus délèguent de façon quasi intégrale l'orientation des dispositifs locaux aux techniciens. Deux facteurs concourent à ce que les représentants politiques locaux adoptent cette posture. La première s'explique par une volonté idéologique manifeste de l' élu qui consiste à considérer la primauté de l'expertise pour définir des orientations pertinentes. Cette conception a été notamment développée par un élu lorsqu'il souligne : « Vous savez, A [coordonnateur de projet] connaît tellement son travail et la problématique de la délinquance, je vois pas en quoi j'irais à l'encontre de ce qu'elle propose. Je lui fais confiance. Et, même si je valide ses propositions, c'est elle en grande partie qui oriente l'action que l'on poursuit sur la commune ». Si cette première posture montre que la délégation est issue d'un choix idéologique, une autre forme de délégation plus contrainte, et ce du fait d'une méconnaissance avérée de la thématique du dispositif de la part de l' élu l'amène à déléguer l'orientation de l'action publique. En d'autres termes, le défaut d'expertise de l' élu lui impose indirectement de laisser à la charge du coordonnateur l'orientation des dispositifs. C'est notamment ce que transmet un élu communal lorsqu'il explique la délégation quasi intégrale du dispositif à son coordonnateur du fait de sa méconnaissance liée à son arrivée récente dans ses fonctions. Dès lors, cette posture marque la prédominance reconnue de l'expertise par l' élu local. Dans ce cas de figure, il apparaît une prédominance de l'expert dans la prise de décision.

« Moi, je serai un peu plus modeste. Moi, je suis arrivé en 2008. Bon, je dirai que c'est S. [Coordonnateur P.R.E.] qui a tout mis en place. Bon normalement, c'est l' élu qui doit éventuellement orienter. Moi je dirai que j'ai un peu pris le train en marche et j'ai un peu découvert ce dispositif. C'est plus S ». (Un élu municipal)

D'autres se sentent missionnés d'un rôle de soutien à l'égard du technicien. Ils envisagent leur fonction comme la levée des freins que pourrait rencontrer le technicien dans l'exercice de ses missions. Un élu municipal mentionne en effet cet aspect dans le rôle d'interface qu'il joue entre la mise en œuvre de l'action, les décisions et les orientations de l'Etat. Pour cet acteur, il se situe « à côté » du coordonnateur de projet. Cette distinction de position est éloquentes quant à la place centrale qu'occupe le coordonnateur.

« Moi ce que je veux dire, c'est que mon rôle, c'est de batailler à côté de L. [coordonnateur de projet] tous les ans pour aussi... il m'interpellait sur le désengagement de l'Etat pour par exemple l'engagement physique par les transports parce que ça fait partie d'un tout ». (Un élu communal)

Si le degré de décision et de consultation du technicien est variable selon l' élu ayant en charge le dispositif de la politique de la ville, les jeux d'influence entre ces deux types d'acteurs sont identifiés dans les rapports qu'ils entretiennent. Ce comportement stratégique de l'acteur opérationnel à l'égard de l' élu se comprend comme l'acquisition d'une légitimité issue de son

expertise qui manifeste le désir d'être considéré dans la décision finale de l'action publique à mener.

1.4. Les jeux d'influence et les relations de pouvoir entre le technicien et l' élu local : de la légitimité d'expertise à la légitimité rationnelle légale

Les relations et les considérations établies entre les élus et les techniciens divergent et montrent par ce biais la conception différenciée du rôle et de la fonction politique. Le degré de décision conjointe marque par ailleurs l'influence que se portent mutuellement les techniciens et les élus locaux. En effet, par l'étude des relations, ces acteurs respectifs tentent de modifier plus ou moins intentionnellement les attitudes de l'autre en vue de lui faire adopter un comportement déterminé³⁴⁶. Il s'agit bien là de l'objet de l'influence entre les acteurs dans la sphère relationnelle. La légitimité rationnelle légale que possède l'acteur politique ne peut certes être remise en question par les techniciens. C'est d'ailleurs sur ce pan que le représentant politique s'appuie pour influencer le comportement des techniciens. En effet, il existe une réelle domination de l' élu local, ce qui fait de lui un acteur à la fois central et influant puisque la décision politique ne peut être controversée *in fine* et conditionne la poursuite de l'activité. Cette situation exposée renvoie ainsi au rapport d'autorité entretenu entre l' élu et son technicien, entendu comme « le pouvoir de prendre les décisions qui orientent les actions d'autrui³⁴⁷ ». Cet aspect est d'autant plus manifeste que l'obligation d'obéissance repris dans le cadre réglementaire par l'article 28 de la loi n°83.634 du 13 juillet 1983 soumet le fonctionnaire aux orientations décisionnelles. Ce dernier « doit [ainsi] se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public³⁴⁸ ». Le refus d'obéissance équivaut en outre à une faute professionnelle et peut être passible d'une sanction disciplinaire. Ainsi, dans la mesure où chacun des acteurs politiques est à même d'édicter des orientations et à exercer son autorité sur son organisation et sur les agents qui la compose, la question de la légitimité prend une place de choix dans l'étude des réseaux inter organisationnels de l'action publique et plus particulièrement dans les jeux d'influence entre les élus et les techniciens. Compte tenu des considérations présentées, une influence politique issue de la légitimité rationnelle légale est ainsi manifeste. Par celle-ci, il faut entendre comme invite Nicole

³⁴⁶ Bélanger. A-J, Lemieux. V., *Introduction à l'analyse politique*, Canada, Presses de l'Université de Montréal, 1996, p.32.

³⁴⁷ Simon. H.A., *Administration et processus de décision*, traduction de Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, Economica, p.112-113.

³⁴⁸ Loi n°83.634 du 13 juillet 1983 ;<http://www.fonction-publique.gouv.fr/article518.html?artsuite=6>, consulté le 28 octobre 2009

Aubert à « ce qu'on pourrait appeler le pouvoir issu des règles que l'on désigne le plus souvent sous le terme d'autorité. On y obéit en vertu des règles hiérarchiques ou des procédures qui donnent à tel ou tel supérieur le droit de donner des ordres et d'exercer l'autorité³⁴⁹ ». De ce fait, chacun des acteurs politiques use à des degrés variés de ce cadre légitime à l'égard des autres collègues représentés. Ce type de légitimité est donc issu d'une forme de pouvoir déclinée par François Chazel sous l'appellation du « pouvoir sur »³⁵⁰. Il met ainsi en évidence « la capacité pour certains individus ou groupes d'agir sur d'autres individus ou groupes³⁵¹ ». Cette définition envisage davantage le langage de Giddens, c'est-à-dire « la capacité transformatrice inhérente à l'action humaine³⁵² ». Le pouvoir ne se traduit donc pas sur un objet ou sur un savoir pratique, mais sur un individu. On peut à ce titre reprendre la définition de Dennis Wrong définissant le pouvoir comme « la capacité de certaines personnes de produire des effets recherchés et prévus sur autrui³⁵³ ». Ainsi, l'influence exercée entre les acteurs de l'action publique vise à modifier les comportements d'autrui par l'utilisation du « pouvoir sur » dont ils sont respectivement dotés. Par ailleurs, selon François Chazel, « pour atteindre leurs objectifs propres, certains acteurs sont amenés à utiliser d'autres hommes, plus précisément leur énergie et leurs aptitudes, comme moyens³⁵⁴ ». L' élu perçoit en d'autres termes les techniciens de l'organisation comme le moyen de parvenir à ses propres objectifs.

Si l' élu local exerce ainsi une influence indéniable sur les techniciens par la légitimité rationnelle légale dont il est doté, des stratégies développées ont également été identifiées de la part des techniciens à l'égard des représentants politiques. Afin de faire prévaloir un caractère indispensable à leur association dans la prise de décision et dans les orientations choisies, ces derniers s'appuient principalement sur leurs capacités liées à l'expertise technique et tentent par ce biais d'obtenir une légitimité de la part de l' élu. Ce comportement stratégique explique ainsi en partie les positions divergentes qui ont été observées chez les élus dans la consultation des techniciens quant à la prise de décision. On identifie en effet que la capacité du technicien à faire reconnaître sa légitimité à l'égard de l' élu peut potentiellement faire évoluer les considérations et le regard porté par celui-ci. La « relation de franchise et de confiance » exprimée par un élu communautaire à l'égard de son coordonnateur de projet marque sa première considération construite dans la relation au travail. Certains usent ainsi de leur technicité dans une logique

³⁴⁹ Aubert. N., *op.cit.*, p.327.

³⁵⁰ Sous la direction de Boudon. R., *Op.cit.*, p.196.

³⁵¹ Bernoux. P., *op.cit.*, p.157.

³⁵² Sous la direction de Boudon. R., *Op.cit.*, p.195.

³⁵³ *Ibid.*, p.196.

³⁵⁴ Chazel. F, *Du pouvoir à la contestation*, L.G.D.J., novembre 2003, p.22.

stratégique en créant une relation d'interdépendance conduisant à davantage de considération. Les acteurs techniques tendent par ce biais à influencer la décision politique en cherchant la concordance avec leur propre perception de l'action publique à engager. C'est donc par sa technicité, ses compétences ou encore la connaissance du cadre légal qu'un chef de la police municipale exprime ce besoin réciproque qu'il a pu faire émerger. De ce fait, les dispositifs de la politique de la ville peuvent se révéler être un outil stratégique de reconnaissance à l'égard des élus locaux.

« Le C.I.S.P.D., c'est un vrai outil. Un maire d'une commune a besoin d'un soutien des professionnels pour amener les réponses auxquelles ils n'ont pas pensé. Pour être maire, il faut juste être élu alors... Par exemple, pour le problème des chiens dangereux, on m'a demandé d'intervenir pour expliquer aux maires le contenu de la loi et les réponses et les pistes de travail ». (Un chef de police municipale)

Par ailleurs, si les élus portent un regard sur la place qu'ils accordent aux techniciens, ces derniers, quant à eux, ne sont pas en reste sur les considérations et les rôles que doit tenir l'élu dans l'action publique. L'interviewé précédemment cité³⁵⁵ ajoute d'ailleurs sa propre représentation de l'élu en faisant référence au niveau de connaissance des diverses thématiques ou du cadre légal. Il indique de façon détournée un manque potentiel d'expertise des élus locaux. Il rattache d'ailleurs directement le jugement porté à leur égard du fait du statut spécifique de ce type d'acteur. C'est ainsi que « pour être élu, il faut juste avoir des voix », exprime-t-il à la suite des propos tenus sur les apports de connaissances qu'il transmet à cette catégorie d'acteurs. Il met ainsi en évidence, en faisant référence au cadre légal de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, l'évolution de la place des maires prévue par le texte légal et la nécessité pour ces derniers de faire appel aux techniciens pour qu'ils puissent exercer les missions opérationnelles qui leurs sont désormais dévolues. S'appuyer sur des apports techniques que les représentants politiques ne possèdent pas est une nécessité dans l'action publique contemporaine. Il en est de même pour une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. qui met en évidence cette relation d'interdépendance.

« Je pense que le maire doit exercer beaucoup de compétences dans beaucoup de domaines différents mais il n'a pas forcément l'expertise, d'où l'intérêt d'avoir des techniciens et de s'entourer de technicien. Mais moi, je trouve que c'est lourd de conséquences alors qu'on a déjà des organes qui... ». (Une coordonnatrice d'un CISPD)

Il existe donc une interaction dans les considérations respectives entre les élus et les techniciens. Le regard porté par chacun pèse considérablement sur les comportements. La spécificité liée au type d'acteurs renvoie également au comportement stratégique qu'ils peuvent entretenir les uns à l'égard des autres. Si les techniciens s'appuient sur une expertise pour rendre

³⁵⁵ Responsable d'une police municipale

légitime et louable un positionnement, ils restent soumis au pouvoir politique et décisionnel de l' élu. La place de la technicité du chef de projet et des techniciens est donc centrale dans les considérations que peuvent tenir les élus à leur égard. La considération de l' élu envers le technicien se comprend ainsi dans les besoins de ressources que ce dernier doit mobiliser pour mener sa politique. C' est dans ce cadre que les E.P.C.I. et les communes divergent tant sur l' amplitude géographique que sur le plateau technique mobilisable qu' elles possèdent. On identifie effectivement un nombre conséquent de techniciens affiliés au service de la Politique de la Ville au sein des communes de taille relativement importante³⁵⁶ alors que certaines communes de taille inférieure³⁵⁷ n' ont pas d' agent spécifiquement dédié à cette mission. Dans ces circonstances, la place accordée par la commune à l' intercommunalité est foncièrement différente. Les communes peu dotées de moyens humains sont en quelque sorte dans l' obligation de s' appuyer sur le plateau technique de l' intercommunalité pour mener la politique souhaitée. Une coordonnatrice de C.I.S.P.D. mentionne à cet effet les différentes interpellations des communes souhaitant mettre en œuvre un C.L.S.P.D. à l' échelle communale. En l' absence de ressources suffisantes, les élus municipaux sont dans l' obligation de solliciter la contribution de la technicienne de l' E.P.C.I. par l' insuffisance méthodologique dont ils font l' objet. Mais au terme de cette « mise en route », les élus des communes semblent vouloir reprendre la conduite totale du dispositif.

« Monsieur D, adjoint au maire de la commune de B, nous a fait comprendre qu' il souhaitait qu' on se recule du C.L.S.P.D. de sa commune. L' ancien chef de projet a beaucoup participé au départ dans la mise en route. Maintenant, il m' a bien fait comprendre qu' il souhaitait le gérer seul ». (Une coordonnatrice d' un C.I.S.P.D.)

Dès lors, les acteurs opérationnels font appel à leurs compétences d' expert pour parvenir à se rendre légitime aux yeux des élus politiques. Nicole Aubert traduit cette logique stratégique puisque la légitimité issue de l' expertise repose « sur la reconnaissance de qualités particulières, mais celles-ci se situent dans le registre bien déterminé de la compétence : le fait d' être identifié et reconnu comme l' un des détenteurs d' une compétence essentielle pour la communauté ou l' organisation (que cette compétence soit d' ordre technique, stratégique, relationnel ou autre... pourvu qu' elle soit essentielle) confère à son détenteur une légitimité qui n' est pas contestable et qui fonde son pouvoir³⁵⁸ ». La légitimité issue de l' expertise se retrouve ainsi dans les compétences perçues et reconnues. C' est dans cette logique que le technicien tente de faire reconnaître son expertise pour obtenir la reconnaissance de l' élu et participer à la décision. Celle-ci peut être reconnue officiellement sous la forme de titres ou de diplômes mais peut émerger du

³⁵⁶ 50000 habitants, 28 personnes au sein du service politique ville

³⁵⁷ Ville de 5000 habitants

³⁵⁸ Aubert. N., *op.cit.*, p.335.

simple jugement porté par un acteur sans qu'il s'appuie sur des éléments concrets. Nicole Aubert ajoute dans ce sens que « cette reconnaissance peut être attestée et garantie par des références (titre, diplôme, etc.) ou simplement par la familiarité acquise. L'important est qu'elle soit reconnue puisque c'est cette reconnaissance qui fonde la légitimité³⁵⁹ ». Concernant notre objet, la reconnaissance émane davantage de la dimension d'un jugement issu des rapports entretenus entre les acteurs. C'est pourquoi, si cette forme de légitimité s'appuie à la fois sur des valeurs objectives rationnelles et sur des valeurs subjectives irrationnelles, la dimension irrationnelle est davantage perceptible dans les organisations en réseau de l'action publique. Cette légitimité se fonde donc sur la capacité de l'acteur à faire valoir auprès des membres du système un pouvoir issu des ressources liées à un savoir ou à un savoir-faire. L'acquisition de cette légitimité émane donc d'une forme de pouvoir déclinée par Hobbes, pour qui : « le pouvoir d'un homme consiste dans les moyens présents d'obtenir quelque bien apparent futur³⁶⁰ ». François Chazel le définit comme le « pouvoir de », c'est à dire comme « l'aptitude à produire des résultats, comme capacité d'accomplir et de réaliser³⁶¹ ». Et c'est en utilisant cette forme de pouvoir que le technicien parvient in fine à exercer un « pouvoir sur » l'élu. Dans ce jeu d'influence, les apports d'Erhard Friedberg illustrent parfaitement cette logique comportementale puisque « le pouvoir, tel que le conçoit l'approche organisationnelle, soulève la question de ses liens avec la compétence des acteurs ». Il précise à ce titre que « les compétences des acteurs sont les savoirs pratiques qui permettent de contrôler l'incertitude³⁶² ».

Le jeu d'influence entre l'élu local et le technicien se fonde donc sur des légitimités qui leur sont propres. A l'instar de Gilles Pinson³⁶³ identifiant les acteurs « suprêmes » de l'action publique par projet, l'auteur invite à questionner la prédominance des formes de légitimité. C'est ainsi qu'il identifie « des acteurs et des groupes en repli » et « des acteurs et des groupes gagnants ». Dans la première catégorie, il classe notamment les partis politiques et explique le repli auquel ils sont confrontés du fait d'« une faiblesse en matière d'expertise territoriale ». Ces conclusions ne peuvent toutefois être partagées que partiellement au regard des résultats obtenus. En effet, la bonne volonté de l'élu à considérer la parole du technicien reste prégnante puisque le pouvoir hiérarchique dont dispose l'acteur politique lui permet d'asseoir ses choix et ses décisions auxquels l'agent devra se soumettre au terme des échanges. Le principe de subordination développé par

³⁵⁹ Aubert. N., *op.cit.*, p.335.

³⁶⁰ Sous la direction de Boudon. R., *Op.cit.*, p.195.

³⁶¹ *Ibid.*, p.196.

³⁶² Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, *op.cit.*, p.276.

³⁶³ Pinson. G., « Projets de ville et gouvernance urbaine » *op.cit.*, p.619 – 651.

Herbert. A. Simon³⁶⁴ est donc manifeste dans la relation entre l' élu et le technicien dans la mesure où « le subordonné accepte les ordres en l'absence de choix déterminé de sa part. Mais un subordonné peut également accepter des ordres qui vont à l'encontre de ses choix propres. Dans ce cas, l'autorité est incontestablement présente. Quand il y a désaccord entre deux personnes et que ni la discussion, ni la persuasion, ni d'autres moyens de conviction ne suffisent pour aplanir ce différend, il revient à l'autorité de l'un ou de l'autre de trancher. C'est le « droit au dernier mot » auquel on fait généralement allusion en parlant de structure hiérarchique dans une organisation administrative³⁶⁵ ». Ainsi, si Nicole Aubert³⁶⁶ décline les diverses formes de légitimité et de pouvoir dans les organisations, elle stipule également que quel que soit le système étudié, si les schèmes légitimes peuvent être présents simultanément, il n'en demeure pas moins qu'« une logique dominante » prévaut. Cette présence simultanée de la légitimité rationnelle légale et de la légitimité d'expertise se retrouve aisément dans les organisations en réseau de l'action publique au regard des rapports entretenus entre les techniciens et les élus locaux. Toutefois, la légitimité rationnelle légale sur laquelle s'appuie l' élu local est dominante dans les organisations en réseau de l'action publique. Ainsi, même si cette légitimité est éclatée à un nombre d'acteurs multiples, elle maintient sa domination globale à l'égard des autres fondements sur lesquels les acteurs peuvent s'appuyer pour se rendre légitimes. Il reste toutefois à signifier que cette « autorité » liée au statut de l'acteur politique est investie différemment selon les considérations qu'il porte concernant son rôle et sa fonction. Alors que l'autorité se définit comme « le pouvoir de prendre des décisions qui orientent l'action d'autrui », celle-ci s'inscrit dans « une relation entre deux individus, l'un « supérieur, l'autre le « subordonné ». Le supérieur élabore et communique ses décisions en prévoyant qu'elles seront acceptées par ses subordonnés. Celui-ci s'attend à ses décisions qui déterminent sa conduite³⁶⁷ ». Pour Herbert. A. Simon, il existe donc une « relation d'autorité entre deux personnes si, et seulement si, leur comportement se plie à ce schéma³⁶⁸ ». Au regard de l'analyse portée sur la prise de décision, trois postures sont ainsi identifiées dans la relation entre l' élu et le technicien. Celles-ci dépendent principalement de l'investissement de l' élu local dans sa fonction d'autorité à l'égard du technicien.

La première consiste pour l' élu à ne pas considérer l'expertise technique du technicien dans la prise de décision. Le technicien se plie donc aux exigences et aux décisions de l' élu sans qu'il ait été associé dans quelque mesure que ce soit aux orientations prises. L' élu fait ici preuve d'une

³⁶⁴ Simon. H.A., *op.cit.*, p.115.

³⁶⁵ *Ibid.*, p.115.

³⁶⁶ Aubert. N., *op.cit.*, p.335.

³⁶⁷ Simon. H.A., *op.cit.* p.115.

³⁶⁸ *Ibid.*, p.115.

grande autorité et la relation supérieur / subordonné est fortement marquée. Le technicien voit son activité circonscrite à l'opérationnalité uniquement.

La seconde consiste à considérer partiellement l'expertise dans la prise de décision. L' élu entend dès lors les préconisations de l'expert et envisage une décision en considérant plus ou moins la parole du technicien. Sa décision dépend en partie de la capacité du technicien à convaincre l' élu que l'orientation qu'il préconise est la plus judicieuse. La légitimité qu'accorde l' élu à l'argumentation exposée conditionne le niveau d'implication du technicien dans la prise de décision. Cette posture tend ainsi à une consultation de l' élu envers son technicien. Dans ce type de rapports, la relation d'autorité entre le supérieur et le subordonné est présente mais la négociation est envisagée dans la prise de décision.

La troisième consiste en la quasi délégation de la décision de l' élu auprès de son technicien. L' élu considère ainsi l'expertise comme centrale dans la décision à prendre. Il estime de ce fait massivement les recommandations et tend rarement à contrecarrer les orientations prescrites. Dans ce cas, les élus locaux n'usent pas de leur autorité. C'est notamment ce qu'une élue municipale laisse entendre lorsqu'elle évoque la place qu'elle occupe « à côté » de son technicien. Au-delà de son discours tenu, ce rapport était pressenti lorsqu'un contact téléphonique a été pris avec cette dernière pour convenir d'un rendez-vous. Alors qu'il lui était stipulé le désir de la rencontrer à la suite d'un entretien réalisé avec le coordonnateur du dispositif, l'élue municipale avait largement insisté pour que celui-ci soit présent lors de la rencontre. Elle argumentait son souhait en stipulant que son coordonnateur connaissait davantage le dispositif. Cette posture reste cependant à considérer du fait d'un contexte particulier. En effet, elle exprime sa méconnaissance du dispositif du fait de son arrivée récente dans ses fonctions, ce qui explique que la délégation est en quelque sorte contrainte et non choisie de sa part. Toutefois, des réserves aux arguments proposés peuvent être avancées dans la mesure où la prise de ses fonctions date de 2008 et que l'entretien s'est déroulé courant 2012.

« Le travail est tellement bien préparé par le coordonnateur de projet qui nous met le doigt sur les problématiques. Alors, en général, je valide ce que S. propose. Vous savez, il sait de quoi il parle. En plus, quand je suis arrivée, je ne vais pas vous dire que je ne connaissais pas le rôle d'un élu mais on en était presque là. C'est un aspect de ma délégation, moi je m'occupe des maternelles et des élémentaires donc 49 écoles sur la ville donc je me suis retrouvée travaillant aussi donc pour moi c'était un vaste travail. Et puis, ce dispositif je l'ai découvert, c'est aussi un peu notre caractéristique du groupe qui est élu sur V en 2008. Je ne me voyais pas interférer sur les orientations alors que je n'y connaissais pas grand chose ».
(Une élue municipale)

Cependant, la prise de décision de l' élu ne dépend pas uniquement de la pertinence des propos tenus par le technicien. En effet, l' élu s'oppose parfois à une recommandation de son technicien sans toutefois remettre en cause le bienfondé de son expertise. Cette situation est

perceptible notamment lorsque les prescriptions sont contraires aux aspirations et aux lignes politiques que l'élu local poursuit. Dès lors, notre ambition est ici de comprendre les fondements sur lesquels les choix politiques reposent.

2 Fondements des choix politiques issus de l'affirmation de la légitimité rationnelle légale de l'organisation de rattachement

La volonté politique locale est un préalable essentiel à la création et à l'opérationnalité de l'action publique. Si l'orientation nationale donne les lignes directrices et les priorités à tenir en matière d'action publique, elles ne sont pas toujours poursuivies par le niveau local, et ce notamment du fait du comportement et des décisions adoptés par les représentants politiques à cette échelle. Alors qu'une politique publique développée nationalement est déclinée comme prioritaire par l'Etat et qu'elle relève parfois d'un caractère obligatoire, celle-ci reste soumise à la bonne volonté de l'élu local et de l'exécutif de son organisation de rattachement. Ainsi, le législateur, du fait des compétences obligatoires transférées aux collectivités et du principe de libre administration ne parvient pas à imposer les orientations à poursuivre. C'est dans ce cadre que le caractère obligatoire du dispositif de prévention de la délinquance au niveau local n'engage en rien une action effective. A ce titre, certains acteurs parlent de « mise en veille » pour qualifier le peu d'opérationnalité qui est envisagé. Un élu communautaire mentionne par exemple que sur le territoire intercommunal, la politique de prévention de la délinquance ne fait pas office de priorité pour les élus. S'ils sont dans l'obligation de créer l'instance du C.I.S.P.D au regard des prérogatives imposées par l'Etat, ce dispositif reste en quasi inactivité tout en répondant aux exigences légales.

« Alors, je vais être clair et M (coordonnatrice CISPD) vous répétera la même chose, on a un peu de mal à fonctionner au niveau de A. On ne sent pas qu'il y a une véritable volonté politique de faire de la prévention de la délinquance. C'est une compétence obligatoire, mais ce n'est pas une priorité comme tout ce qui peut être économie ou... ce n'est pas la priorité. C'est le conseil qui décide des priorités, c'est l'exécutif mais bon ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Les techniciens ne sont pas sans percevoir également cette influence du poids politique dans les orientations et dans les modalités d'application de l'action publique. Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. fait ainsi état des positions adoptées par les élus locaux à l'égard du dispositif du C.L.S.P.D.

« Les C.L.S.P.D. ne sont pas tous actifs, je n'ai pas d'explication à part politique sur le fait que ce ne soit pas actif. A, D par exemple, ce n'est pas une priorité politique ». (Une coordonnatrice d'un CISPD)

Dès lors, l'élu local est en capacité d'exercer une influence indéniable sur les orientations nationales. Si ces points d'analyse de l'influence entre l'Etat et les territoires sont développés au chapitre 8, les positions tenues par les élus locaux amènent ici à interroger les fondements de leurs choix politiques à cette échelle et à en mesurer les effets.

2.1. Un contexte de légitimités rationnelles légales multiples favorisant la logique d'affirmation

L'analyse des discours tenus par les techniciens et les élus eux-mêmes mettent en évidence que les représentants politiques locaux agissent afin d'affirmer la légitimité rationnelle légale de leurs organisations de rattachement. On comprend ainsi que le cadre formel prescrit par l'Etat favorise le conflit entre des acteurs politiques hautement indépendants qui se trouvent chacun légitimes pour mener une politique sur les territoires respectifs dont ils ont la charge. Par ailleurs, les logiques des acteurs politiques de l'action publique tendent à faire reconnaître la légitimité rationnelle légale propre à Max Weber dans la mesure où celle-ci repose principalement sur les règles organisationnelles et le cadre formel. En ce sens, elle se développe en grande partie dans les organisations attribuant dans son organigramme un pouvoir hiérarchique ou décisionnel. Ainsi, « transposée dans l'organisation, cette légitimité correspond à la structure formelle de l'organisation et renvoie à l'ensemble des règles explicités qu'elle met en place pour assurer son bon fonctionnement. Elle est le fondement de la bureaucratie, dont le développement caractérise la société industrielle et dans laquelle l'ordre est régi par la règle : l'autorité s'y impose en vertu de la légalité et en vertu de la croyance en la validité d'un statut légal et d'une compétence reconnue, tous deux fondés sur des règles établies rationnellement³⁶⁹ ». Ainsi, comme le considère Pierre Veltz dès 1994 en analysant l'échelle géographique communale et intercommunale, « l'éclatement des communes dans les agglomérations est doublement grave : pour les effets pervers bien connus de l'éclatement fiscal ou technique ; mais aussi par le brouillage des échelles politiques de référence³⁷⁰ ». Si ce « brouillage » est identifiable pour l'ensemble des échelles des organisations publiques à l'exception des régions qui ne sont pas représentées dans les dispositifs étudiés, il reste cependant à mesurer ce que produit cette configuration sur l'action publique par l'analyse des comportements adoptés par les élus locaux.

En donnant aux acteurs politiques une légitimité rationnelle légale, la décentralisation conduit à des conflits prégnants entre les représentants des organisations publiques. En effet,

³⁶⁹ Aubert. N., *op.cit.*, p.334.

³⁷⁰ Veltz. P., *Des territoires pour apprendre et innover*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994, p.86

chacun tend à faire prévaloir celle-ci au détriment de son homologue légal tant sur le niveau décisionnel qu'opérationnel. Dès lors, quelles sont les sources sur lesquels l'acteur politique s'appuie pour faire valoir la légitimité rationnelle légale de son organisation de rattachement ?

Des logiques concurrentielles entre les collectivités territoriales mais également dans les rapports entretenus avec l'Etat animent profondément les comportements des élus. En s'appuyant sur la légitimité issue de la représentation politique, territoriale ou encore du domaine d'action, ils tentent de façon générale de faire valoir leur prédominance dans les orientations et les choix en matière d'action publique. De ce fait, le paysage organisationnel pousse les acteurs décisionnels à entrer dans des conflits et des oppositions afin de faire valoir cette légitimité qu'ils ne souhaitent pas partager. Il s'en suit des conséquences notables sur les logiques coopératives induisant des effets majeurs sur la poursuite de l'action. Robert Hertzog souligne d'ailleurs dans ce cadre que « le système politique local et l'emmêlement des structures génèrent en permanence des conflits entre institutions et des rivalités de personnes³⁷¹ ».

La légitimité rationnelle légale politique repose en partie sur l'obtention de suffrages suffisants pour se prévaloir d'être le porteur de la parole collective de son activité sur son territoire. Celle-ci est également issue des domaines de compétences dans la mesure où la clause de compétence générale ainsi que les transferts opérés par l'Etat attribuent à chacun d'entre eux une légitimité pour intervenir. Enfin, les sources de la légitimité rationnelle légale concernent également le territoire d'intervention puisque chacun est à même de juger utile et nécessaire l'action qu'il souhaite entreprendre sur le territoire dont il est l'élu. Dès lors, c'est de la conjonction de ces trois éléments que se fonde l'influence de l'appartenance organisationnelle de l'acteur politique dans les logiques qu'il entreprend au sein de relations coopératives avec ses homologues.

2.2. Le degré d'affirmation de l'idéologie politique des élus locaux

Les organisations en réseau de l'action publique sont composées d'institutions dirigées en partie politiquement par des élus locaux. Ainsi, au territoire communal, intercommunal, départemental, et régional correspond respectivement une entité politique. Sous l'appellation générale de collectivité territoriale, chacune d'entre elle est dirigée politiquement tout comme l'échelon national. Les vagues de décentralisation, au-delà de donner un caractère obligatoire à la coopération entre les partenaires, pose la question de la légitimité politique entre ces diverses instances aux idéologies parfois divergentes ou tout du moins non congruentes. En effet, le

³⁷¹ Hertzog. R., *op.cit.*, p. 212.

processus de légitimation engagé entre les acteurs politiques met en exergue la volonté manifeste de prévaloir son organisation de rattachement et d'affirmer son idéologie. Le rapport Balladur remis le 5 mars 2009 au président de la république renforce ce besoin de légitimité puisque l'une des deux propositions de loi relative à l'organisation territoriale de la France prévoit « un regroupement des régions ou des départements » ainsi que « l'achèvement de la carte de l'intercommunalité³⁷² ». Le débat n'est pourtant pas nouveau puisque dès le début de sa conception organisationnelle, la superposition existante entre le département et la région avait interrogé la suppression d'un palier local. L'argument de poids de l'époque s'appuyait sur l'appartenance politique. Ainsi, les élus régionaux étaient issus en majorité du parti socialiste alors que les élus départementaux et locaux provenaient majoritairement de droite³⁷³. Face à la contestation massive d'unir deux entités politiques et administratives, les acteurs respectifs tentent alors de légitimer leur existence. Divers argumentaires sont proposés pour contrer cette orientation qui tend à faire disparaître un échelon local. Le sentiment d'appartenance au territoire en est une illustration. Ainsi, les modifications apportées sur les plaques d'immatriculation est l'exemple symbolique le plus manifeste de maintenir l'instance départementale. Si dans un premier temps, il était envisagé la disparition de l'identité numérique départementale sur les plaques minéralogiques, des campagnes impulsées par les Présidents des Conseils Généraux dans de nombreux départements tels que la Dordogne, l'Essonne, l'Isère ou encore le Pas-de-Calais marquent symboliquement les oppositions. On recense ainsi l'encouragement et la stratégie politique portés auprès des populations d'investir et de faire valoir le sentiment d'appartenance et d'attachement à leur département. Précisément, « « Le 62, c'est nous ! » avait donné de la voix pour conserver son numéro fétiche et la campagne « Touche pas à mon 62 ! » avait même vu le jour³⁷⁴ ». Durant les entretiens menés, les interviewés ont montré que la couleur politique avait une incidence majeure dans les collaborations. Le fait d'envisager une coopération entre des collectivités territoriales dont les représentants politiques ont des couleurs différenciées les encourage à affirmer la légitimité organisationnelle de rattachement à l'égard des autres organisations. C'est dans ce sens qu'un coordonnateur P.R.E fait référence à l'absence d'implication d'un Conseil Général dans le dispositif de la politique de la Ville en identifiant le maire comme appartenant à l'Union Pour la Majorité Présidentielle et le Président du Conseil Général au Parti Socialiste.

³⁷² <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/comite-balladur-vers-nouvelle-organisation-territoriale.html>, consulté le 21 octobre 2009.

³⁷³ Lemieux, V., *op.cit.*, p.101.

³⁷⁴ <http://www.jamaissansmondepartement.fr/actus/la-voix-du-nord-sur-les-plaques-dimmatriculation-on-ne-touche-pas-a-mon-62/>, consulté le 5 novembre 2009.

« Politiquement, c'était Monsieur D. (appartenance au Parti Socialiste) et en face c'était Monsieur B. (appartenance au parti de l'Union Pour la Majorité Présidentielle) donc voilà, il y avait ça, ça explique les oppositions institutionnelles. Dans ces cas là, chacun a une position marquée et veut faire valoir la position politique de son institution. ». (Un coordonnateur de projet PRE)

Par ailleurs, c'est par la difficulté de trouver un consensus dans un contexte politique intercommunal hétérogène que l'affirmation de l'idéologie politique dans les relations qu'entretiennent les élus locaux s'est également manifestée. La spécificité de l'intercommunalité comme échelle géographique s'apparente à la composition de son exécutif. En effet, ces derniers sont des représentants politiques des communes. Or, certains territoires intercommunaux offrent une diversité de couleurs politiques qui rend difficilement conciliable les idéologies. De ce fait, la politique intercommunale est freinée par l'hétérogénéité des membres élus qui la compose. Ainsi, quand un élu signifie qu'il doit « ramer large » pour exercer son mandat de Vice-président de l'E.P.C.I., il sous-entend qu'il doit élargir stratégiquement les orientations pour que celles-ci puissent convenir à tous. La déclinaison d'objectifs généraux relativement vastes facilite le consensus entre des acteurs foncièrement opposés idéologiquement car provenant de municipalités aux couleurs politiques divergentes. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'il apprécie davantage exercer son mandat au sein de sa commune où une majorité installée rend une action publique plus réactive et des actions plus ciblées. Il précise ainsi sur le territoire communal : « y'a qu'une seule commune, ce sont les élus qui décident. Donc là, on peut mener des actions beaucoup plus rapidement³⁷⁵ ». A contrario, il mentionne les positions antagonistes et la difficulté de mener une politique intercommunale du fait des idéologies divergentes affirmées. Ainsi, c'est parce que les représentants politiques affirment la légitimité rationnelle légale de leurs organisations de rattachement, que la déclinaison d'objectifs élargis se présente comme la seule issue possible à la coopération.

« Sachant qu'il y a des orientations politiques différentes, pour harmoniser tout ça, y'a des fois c'est... Utiliser avec modération ce que je vais dire mais entre A. par exemple où il y a une poussée de l'extrême droite et d'autres quartiers où il y a un certain laxisme au niveau sécurité, bon ben c'est deux choses différentes. Alors chacun reste campé sur ses positions et n'est pas prêt à ; négocier. Dans ce cas, on est obligés de décliner des orientations élargies pour considérer l'ensemble des points de vue». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Dès lors, affiliés dans des réseaux de collaboration de politiques publiques et compte tenu des perspectives annoncées, la double appartenance organisationnelle se présente comme la source des intérêts poursuivis. C'est ainsi que sur un plan politique et décisionnel, l'autonomie

³⁷⁵ L'interviewé compare ici l'exercice ses fonctions d'élu communal à celles exercées au sein de l'intercommunalité.

organisationnelle conférée aux collectivités locales par le pouvoir exécutif dont elles disposent met en scène dans la coopération impulsée par l'Etat des acteurs dont les buts divergent, et ce parce que celles-ci sont soumises à des idéologies politiques parfois foncièrement opposées. Pour Marc-Olivier Padis, cette dimension idéologique est d'autant plus manifeste lorsqu'il met en perspective le jeu concurrentiel des partis dans la collaboration en soulignant qu'il ne faut « jamais perdre de vue le rapport de force gauche droite quand l'occasion d'affaiblir l'adversaire se présente³⁷⁶ ». Mais cette opposition idéologique n'est pas l'apanage des relations entretenues entre les représentants politiques des collectivités territoriales, mais concerne également les rapports entretenus avec l'Etat.

Ainsi, au-delà des divergences rencontrées sur un plan local, les couleurs politiques de l'Etat ont également une incidence sur les rapports entretenus ainsi que sur la décision politique de l' élu local. Julien Damon rend compte de cette dimension en soulignant qu'« engagé, depuis deux décennies, dans un double mouvement de transfert des compétences vers des instances supranationales et vers les collectivités locales, l'Etat s'invite et est invité à « coopérer » avec les villes, les départements et des acteurs privés (notamment le secteur associatif) qui lui disputent le monopole de la légitimité politique et la primauté de la définition de l'intérêt général³⁷⁷ ». En effet, il est apparu empiriquement que les élus locaux considèrent différemment la thématique proposée et les connotations qu'elle sous-tend en fonction de la couleur politique étatique. Les propos d'une élue municipale montrent la prégnance de l'opposition politique avec le niveau national lorsque cette dernière admet la pertinence du dispositif P.R.E. C'est dans ce cadre qu'elle fait part de son regard en soulignant « je le dis, j'en fais de la publicité même si c'est issu d'un gouvernement que je n'approuvais pas. Bon, c'est un dispositif extrêmement intelligent qui prend la globalité de l'enfant et non pas le problème spécifique ». Il en est de même pour un élu communautaire qui perçoit le Préfet comme le représentant de l'idéologie politique de la majorité présidentielle. Il signifie ainsi qu'il avait des désaccords manifestes compte tenu de la couleur politique gouvernementale et présidentielle. Il tend dès lors difficilement à admettre que les points développés par le préfet ne pouvaient pas être critiquables sur certains aspects et qu'ils obtenaient même son adhésion. Dans de telles circonstances, cet élu communautaire se situe dans une certaine ambivalence face au discours tenu par le représentant étatique, comme s'il regrettait en partageant l'idéologie que ce dernier développe, admettre que l'opposition politique n'est pas toujours suivie d'une opposition idéologique. Dès lors, les élus s'attachent parfois davantage à la couleur politique

³⁷⁶ Padis. M.O., « le consultant et le préfet », in *Esprit*, 2010/3 Mars/ avril, p. 100.

³⁷⁷ Damon. J., « Le partenariat Retour sur une notion d'un quart de siècle », *op.cit.*, p.155.

plutôt qu'à l'idéologie développée, comme si une posture et un positionnement politique de l'opposition devait forcément trouver une critique et un rejet de la part de l' élu. Ainsi, l'appartenance organisationnelle, dans l'affichage politique qu'elle fait transparaître, conditionne fortement les oppositions et le comportement des acteurs réticulaires quand ces derniers sont des représentants politiques. Ils tendent en effet à affirmer la légitimité idéologique de leurs organisations de rattachement.

« Après, il y a des évaluations qui sont faites. Bon, il est parti, parce qu'on vient de changer de préfet, mais il avait quand même une présence même si je n'étais pas toujours d'accord avec, parce que c'était quand même quelqu'un qui était à la botte du président Sarkozy, dont on connaît l'orientation que ça peut prendre. Mais il y a des points où on ne pouvait qu'être d'accord avec ça. Quand il insistait sur tout ce qui était contrôle alcooltest, tout ce qui était mission sécurité, on ne peut pas dire non à ça. Bon, il y a plusieurs fois où j'ai été appelé par la gendarmerie, ils faisaient des opérations. On me demandait d'être présent. Les contrôles, on ne peut pas aller contre. La prévention de la délinquance, c'est très large, mais moi je ne veux pas mettre tout ce qu'on peut y mettre parce qu'on s'éparpille. Moi, je voudrais travailler sur un axe. Comme les trois premières années, on a travaillé sur les violences intra familiales, intra conjugales. Au moins, c'est quelque chose de concret ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Ainsi, l'influence de l'organisation de rattachement repose en partie sur l'idéologie développée par ses représentants politiques à laquelle les agents doivent se soumettre. Toutefois, outre cette forme d'affirmation de la légitimité de l'organisation de rattachement, les élus locaux sont également sensibles à faire valoir les domaines d'action qu'ils estiment revenir à leurs organisations de rattachement.

2.3. Le degré d'affirmation de la légitimité rationnelle légale du domaine d'intervention dans un contexte de zones d'interférence

L'acteur politique est relativement soucieux de défendre la légitimité rationnelle légale issue des domaines de compétence de son institution. Ainsi, les comportements adoptés émanent en partie des zones d'interférence ou de superpositions entre les organisations de rattachement où les acteurs se disputent le monopole des compétences.

Dans l'étude réalisée sur les services de l'administration étatique, Dominique Dammam et Bruno Jobert posent la problématique de l'affirmation de la légitimité d'intervention au regard des domaines de compétences. Ces derniers montrent ainsi les freins majeurs de la transversalité. En effet, selon ces auteurs, « la structure est ingérable car il y a une contradiction : un homme veut se donner la responsabilité d'une politique et fait la politique d'autres hommes qui veulent conserver

leurs domaines intervention³⁷⁸ ». Régine Bercot³⁷⁹ réalise, quant à elle, une analyse similaire concernant les réseaux de santé. Elle explique ainsi que les médecins de ville et le milieu médical des centres hospitaliers s'opposent parce que « les jeux de frontières entre compétences de divers professionnels se mêlent au rapport de pouvoir » au sein de territoires qui leur sont propres. Fabrice Dhume montre cette même réalité lorsqu'il souligne que « la logique territoriale qui structure la décentralisation a conduit à penser la cohérence entre des acteurs et des actions différents dans leurs contextes, leurs enjeux, leurs formes. (...) Bien que la décentralisation soit fondée sur le principe d'absence de tutelle d'une institution sur l'autre, la répartition des compétences n'exclut pas les zones d'interférence³⁸⁰ ». Robert Hertzog, quant à lui, souligne l'intensité du phénomène en ajoutant que les relations entre les collectivités territoriales se posent sur l'ensemble des politiques publiques. Il explique à ce titre que des compétences obligatoires aux compétences optionnelles, chacune est à même de trouver des pans de superpositions. Pour cet auteur, « les problèmes se posent à la fois dans ce qu'un auteur a appelé les compétences obligatoires, qui sont expressément attribuées par la loi à une collectivité déterminée, et dans les compétences optionnelles qui sont librement exercées en vertu de la clause générale de compétence³⁸¹ ». Celles-ci ne concernent cependant pas uniquement les collectivités territoriales dans la mesure où les entretiens ont mis en évidence que des superpositions existantes avec l'Etat sont identifiables au regard des dispositifs développés dans le cadre de la politique de la ville.

En effet, le cadre réglementaire prescrit par l'Etat dans les dispositifs de la politique de la ville ne fait qu'accentuer cette logique concurrentielle par le caractère flou d'articulation qu'il propose entre les acteurs de l'action publique. Les apports de Roger Cantacuzène dans son étude sur la coordination des politiques publiques effectuées spécifiquement dans les départements et régions d'outre-mer traduisent par exemple spécifiquement celle-ci. Ce dernier, en identifiant le cadre général d'« un schéma d'administration territorial » favorable à l'autonomie locale, met également en évidence la complexité engendrée par ce choix organisationnel. Celle-ci émane principalement de l'absence d'organe chargé de la cohérence de l'action publique. En effet, aucune institution n'est pourvue d'une capacité juridique et décisionnelle imposant un fonctionnement et des orientations à ses collaborateurs³⁸² du fait du principe de la libre administration. Si les superpositions des domaines d'interventions sont largement admises, cette configuration engendre

³⁷⁸ Damamme. D., Jobert. B., *op.cit.*, p. 3-30.

³⁷⁹ Bercot. R., « La coopération au sein d'un réseau de santé. Négociations, territoires et dynamiques professionnelles », *Négociations*, 2006/1 no 5, p. 38.

³⁸⁰ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, éd. A.S.H., juin 2002, p.41.

³⁸¹ Hertzog. R., *op.cit.*, p.202.

³⁸² Cantacuzène. R., *op.cit.*, p.825.

une recherche d'affirmation de la légitimité du domaine d'intervention de la part des acteurs. Rapporté à l'étude organisationnelle des dispositifs de la politique de la ville, l'Etat, en concédant un « pouvoir formel³⁸³ » éclaté aux institutions publiques, accorde une légitimité à chacune d'entre elles concernant les domaines de compétence. La transposition est ainsi aisée dans les organisations en réseau face à l'apparition des porteurs de projets ou des chefs de file de domaines d'intervention entre les collectivités territoriales. Le contexte est en effet favorable à cette logique d'affirmation. Ainsi, la légitimité institutionnelle est d'autant plus prégnante que les vagues de décentralisation ont conduit à des « zones d'interférences³⁸⁴ » entre les institutions. C'est ainsi par exemple que les entités départementales et régionales – entendues sous la forme des collectivités territoriales et non des découpages organisationnels de services déconcentrés étatiques – se voient tous deux attribuer des compétences respectives dans les domaines du développement économique et de la culture. Par ailleurs, la transversalité des actions n'a fait que renforcer cette intervention sectorielle souhaitée par la décentralisation.

Plus précisément, l'étude du cadre réglementaire de notre objet d'étude amène à aboutir à des conclusions similaires à celles exposées par Roger Cantacuzène. Bien plus encore, des légitimités multiples accordées par l'Etat à diverses institutions sur une même thématique sont perceptibles. En effet, la circulaire du 9 mai pour l'application des articles 8 à 10 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance est explicite sur ce point. Cette dernière montre notamment la double intervention des communes et des départements. C'est ainsi que « le dispositif de coordination et de partage d'informations confirme le maire dans son rôle de pivot de la politique de prévention de la délinquance institué par l'article 1^{er} de la loi, tout en respectant la répartition des compétences issue de l'acte II de la décentralisation, en particulier le rôle de chef de file du département en matière d'action sociale sur son territoire ». Dès lors, outre le fait d'avoir perdu une part de sa légitimité rationnelle légale, l'Etat n'a pas éclairé les acteurs locaux sur une instance supérieure concernant cette thématique. Alors que la commune se trouve légitime en tant que pilote des dispositifs de la politique de la ville et qu'elle place le maire au centre de l'action de prévention de la délinquance, elle légitime dans le même temps les Conseils Généraux en tant que « chef de file de l'action sociale ». C'est donc de la dispersion de la légitimité dans un domaine de compétence spécifié que se crée le manque de lisibilité de l'action

³⁸³ Nous nous appuyons sur les études de Mintzberg. H., qui identifie une forme de pouvoir découlant « *des prérogatives légales – de droits exclusifs ou de l'apanage d'imposer des choix* ». Cet auteur précise ainsi que : « *la société par l'intermédiaire de ses gouvernements et de son système judiciaire, crée un ensemble de prérogatives légales qui concèdent le pouvoir – un pouvoir formel – à des détenteurs d'influence divers* ». (Mintzberg. H., *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, Organisations, septembre 2003, p.61.

³⁸⁴ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble, op.cit.*, p.41-42

pour chacune des parties prenantes. De ce fait, le cadre formel favorise le conflit entre les acteurs de l'action publique puisque chacun est en mesure de s'appuyer sur le cadre légal pour faire valoir sa place de « leader » dans la coopération. Ainsi, même si le législateur tente de discerner le rôle respectif des organisations en posant un cadre lié notamment à la nomination d'un coordonnateur, c'est de la bonne volonté des parties concernées que la déclinaison légale pourra être mise en œuvre. Dans ce cadre, Robert Hertzog ne perçoit plus un état régulateur dans les rapports entretenus entre les acteurs de l'action publique. Il précise à ce titre concernant les collectivités territoriales que « leur seule existence, avec leurs fonctions respectives, crée des situations qu'il faut désormais gérer et cela ne se fait plus de l'extérieur, par l'Etat, mais doit se faire par eux même³⁸⁵ ».

La dimension historique concernant les domaines d'intervention est également à considérer dans les postures adoptées. L'organisation porte en elle son histoire. C'est en effet à travers le temps que l'organisation se construit, trouve sa place dans une société et devient légitime. La sociologie des institutions développe particulièrement le cadre historique dans lequel a évolué l'institution. C'est ainsi qu'Yves Bonny invite à considérer cet élément dans la mesure où les institutions « se sont forgées progressivement en se coulant dans le tissu de la vie sociale et en s'inscrivant dans la société globale à travers toutes sortes de frottements avec d'autres institutions, elles ont dû de la même façon construire leur unité et le sens de leur existence *via* la sédimentation toujours fragile de finalités, de formes organisationnelles, de référentiels d'action variés, de sorte que l'institution effective est toujours nécessairement plurielle et hétérogène dans sa configuration dès l'instant où elle a une certaine durée historique³⁸⁶ ». Les acteurs interviewés n'ont pas manqué de mettre en évidence cette affirmation de la légitimité des compétences liée à l'historicité de leurs institutions. Les propos tenus par un coordonnateur de projet ont retenu particulièrement notre attention lorsqu'il met en corrélation l'affirmation de la légitimité du Conseil Général dans sa compétence en matière d'action sociale en lien avec l'histoire de sa collectivité. Il explique ainsi, que le développement du dispositif P.R.E. a trouvé des freins du fait d'une intrusion de la municipalité dans un domaine de compétence qui était jusqu'alors reconnu spécifiquement à une autre entité et dont l'histoire en fait sa légitimité. Il montre ainsi que l'association partenariale de cette collectivité territoriale n'a pas été aisée dans son appréhension.

« Et puis, il y a aussi historiquement. Voilà, l'action sociale c'est quand même porté par les Conseils Généraux qui ont vraiment une compétence historique sur ce domaine. Et puis,

³⁸⁵ Hertzog. R., *op.cit.*, p.202.

³⁸⁶ Bonny.Y., Demailly. L., « Introduction », in *L'institution plurielle*, Presses Universitaires Septentrion, février 2012, p.27.

c'est vrai que les municipalités étaient normalement sur le matériel de l'éducatif et là c'est vrai, on entrait dans les écoles, donc là, ça a été les enseignants. Bon, ils étaient demandeurs mais on abordait quand même des champs plus délicats. Il a fallu avoir une reconnaissance au niveau de l'Education Nationale mais ça a été plus vite qu'au niveau de l'action sociale avec les U.T.P.A.S. Enfin, c'était quand même délicat parce qu'on entrait sur un champ délicat... ». (Un coordonnateur d'un projet PRE)

Isabelle Leroux traite en partie cette question concernant les projets de développement économique. En effet, cette dernière identifie l'émergence de « conflits de compétences » entre les collectivités territoriales. Elle souligne notamment qu' « il est assez fréquent que les métropoles régionales, qu'un Conseil régional, une ville ou une communauté de communes soient en concurrence pour l'accompagnement et la promotion d'activités d'excellence scientifique développées sur une zone industrielle périurbaine³⁸⁷ ».

Toutefois, les zones d'interférence ou de « superposition » ne concernent pas uniquement les relations entretenues entre les collectivités territoriales mais également le rapport que ces dernières entretiennent avec l'Etat. En effet, certaines collectivités territoriales considèrent la politique de la ville, comme une superposition ou une interférence avec les compétences transférées par les vagues de décentralisation. Dans cette configuration, les collectivités territoriales rejettent parfois la politique menée par l'Etat dans la mesure où les élus locaux ont une lecture de la position étatique comme une réappropriation des compétences transférées préalablement. Cette analyse est partagée par Marc-Olivier Padis³⁸⁸ concernant la posture étatique lorsque celui-ci décèle un mouvement de « reconcentration » de l'Etat, qui « cherche à reprendre la main sur le plus grand nombre de sujets possible ». Institutionnellement, la politique de la ville présentée comme une politique complémentaire au droit commun est parfois perçue comme une superposition de l'existant, voire une remise en cause des compétences transférées dans le cadre de la décentralisation. Cette perception de l'élu local concernant la posture étatique engendre des décisions institutionnelles et politiques de rejet par le refus de l'implication des services des collectivités territoriales. Cette manifestation d'un désaccord avec l'Etat traduit en outre la volonté manifeste des représentants politiques locaux d'asseoir et d'affirmer la légitimité rationnelle légale conférée par l'Etat eu égard aux transferts de compétence de l'action sociale. Ainsi, la collectivité territoriale perçoit dans la politique de la ville un renversement de la position étatique qui manifeste dans ses orientations l'ambition de se réapproprier sa légitimité dans les domaines de l'action publique qu'il investit en complémentarité. Dans ce contexte, la coopération entre les

³⁸⁷ Leroux. I., « Gouvernance territoriale et jeux de négociation » Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique, *Négociations*, 2006/2 no 6, p. 87.

³⁸⁸ Padis. M.O., « le consultant et le préfet », in *Esprit*, 2010/3 Mars/ avril, p. 100.

institutions s'avère délicate voire irréalisable puisque les positions prises engendrent des refus de participation. Un psychologue clinicien traduit ainsi sa lecture de la position politique de son organisation de rattachement en transmettant les informations qui lui avaient été prescrites lorsque celui-ci exerçait son activité au sein d'un Conseil général. Il montre par cela que par les zones de superpositions existantes avec l'Etat dans le domaine de l'éducation, son institution s'est positionnée politiquement contre une participation tant institutionnelle que des agents au dispositif P.R.E.

« Justement, c'est pour ça que quand le D.R.E. est arrivé il y a 5-6 ans, le Conseil Général a dit : « non le D.R.E. on ne participe pas. Parce que vous proposez un service, nous, on fait déjà ». Le Conseil Général a dit : « on ne va pas participer à un truc qui est de notre mission et qu'on fait déjà ». Alors, c'était une position un peu... une position arrêtée sans doute, avec une position politique, mais ce n'est pas tout à fait faux non plus, il y avait une méfiance, il y avait aussi la question des compétences, nous sommes dans une période où les domaines de compétences de l'Etat, du département et des régions sont en question :
« Vous nous donniez à faire des choses que vous faisiez avant et là vous nous dites euh et bien maintenant, on va aussi le faire ». Il a fallu un temps aux gens pour tester le dispositif ». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.P.)

Au-delà d'un comportement manifeste des élus à affirmer leur légitimité concernant les domaines de compétences et leur position de chef de file, ils sont également sensibles à faire valoir leur légitimité territoriale, qui découle elle aussi de la décentralisation.

2.4. Le degré d'affirmation de la légitimité territoriale ou géographique issue de la clause de compétence générale

Sur le plan géographique, la quête de légitimité est tout aussi prégnante dans la mesure où chacune des collectivités, sous l'égide de la clause générale de compétence est à même d'engager des actions relevant de son territoire d'intervention. Par ailleurs, les confusions existantes entre les collectivités territoriales s'expliquent par les zones d'interférences produites par le découpage et l'attribution des compétences respectives qui s'entrecroisent. En effet, par la clause de compétence générale attribuée à l'ensemble des acteurs publics, ces derniers voient un empilement des territoires d'intervention et des domaines d'action conférés à chacun d'entre eux. Ceux-ci sont amenés de ce fait à développer des actions relevant de l'intérêt de leur territoire d'intervention. Ainsi, la légitimité rationnelle légale d'intervention ne repose pas uniquement sur le domaine de compétence et la thématique qui en découle mais également sur le territoire sur lequel l'action publique est envisagée. A ce niveau, la légitimité d'intervention territoriale se superpose et la figure d'un « mille-feuille » organisationnel prend son sens sous deux aspects : le domaine de compétence et le territoire d'intervention. Ce phénomène d'« interterritorialité » (Martin Vanier, 2008) accentue ainsi la légitimité de chacun des acteurs dans sa déclinaison des priorités et des

actions qu'il convient de développer. Cette problématique dépasse donc les frontières des compétences obligatoires conférées par les actes de la décentralisation puisque les collectivités locales tout comme les institutions privées ou semi-privées développent des politiques volontaristes qui renforcent la superposition des interventions. Par exemple, si les départements se voient attribuer quatre compétences obligatoires³⁸⁹, il n'en demeure pas moins que bon nombre d'entre eux ont développé des actions environnementales, formalisées notamment dans l'élaboration des agendas 21 tout comme les régions dans la politique de développement durable engagée alors que cette compétence est dévolue aux institutions intercommunales³⁹⁰. La notion de territoire est ainsi au cœur des logiques poursuivies. Régine Bercot montre particulièrement cette problématique en soulignant par exemple que les réseaux de santé éprouvent des difficultés à faire coopérer les professionnels du milieu médical du fait d'une appropriation territoriale d'intervention. Elle souligne ainsi que « tout en appartenant à un même corps professionnel, les médecins s'opposent entre eux et se situent au sein de territoires d'intervention qui leur sont propres, tant au sein de l'hôpital et qu'entre l'hôpital et la ville³⁹¹ ». De façon plus précise, une configuration similaire concernant les collectivités territoriales est identifiée par Robert Hertzog concernant les superpositions territoriales qui donnent un caractère légitime à chacune d'entre elles. C'est ainsi que « la superposition de collectivités de taille différente fait qu'un même territoire relève d'une pluralité de responsables politiques et de gestionnaires administratifs qui sont dans des logiques spatiales et fonctionnelles différentes, bien qu'ils s'adressent aux mêmes personnes. La commune est une fraction de la communauté, laquelle est englobée dans le département, qui fait partie de la région³⁹² ».

Cette quête de légitimité territoriale est perceptible dans les rapports entretenus entre les collectivités territoriales au sein des organisations en réseau de l'action publique. En effet, dans le cadre des C.I.S.P.D., les E.P.C.I. sont amenés à apporter un soutien technique auprès des communes désireuses d'être accompagnées dans la mise en œuvre de la politique de la ville sur leur territoire. Un élu communautaire dans ce cadre explique que le soutien technique proposé par l'intercommunalité aux communes ne va pas de soi. En effet, les maires ayant autorité sur leur territoire, il leur appartient de mener seuls ou avec l'appui de l'E.P.C.I. la politique sur le territoire

³⁸⁹ Rappelons ici que les compétences transférées aux départements sont l'action sanitaire et sociale, l'aménagement de l'espace et de l'équipement, l'éducation, la culture et le patrimoine ainsi que les actions économiques <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/pouvoirs/quels-sont-pouvoirs-du-departement.html>, consulté le 21 octobre 2009.

³⁹⁰ http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain_site/Espaces-thematiques/Organisation-territoriale/Actualites/Les-competences-statutaires-des-intercommunalites, consulté le 21 octobre 2009.

³⁹¹ Bercot, R., *op.cit.*, p. 38.

³⁹² Hertzog, R., *op.cit.*, p.204.

communal. La légitimité des élus porte donc sur le territoire qui concerne leur mandat. C'est dans ce sens qu'un élu communautaire mentionne que les maires « sont chez eux » et qu'il ne peut rien faire face à cet état de fait. C'est bien la question de l'« envie » pour reprendre les termes de l'élu communautaire mais aussi de la volonté politique qui est en jeu.

« V. peut intervenir comme technicien, mais ça, ça dépend de l'implication, ça dépend du maire et la place qu'il veut bien donner. Moi, je sais que quand il y aura le C.L.S qui sera en place ici, Qu'il y ait un technicien qui intervienne, que M. elle intervienne ou la responsable de la M.D.S. je dis oui parce que j'ai cette ouverture. Mais si un maire ou un élu n'a pas envie : il est chez lui, donc on ne peut rien obliger. Il peut faire sa petite soupe seul tandis qu'au C.I.S.P.D., là, il y a la volonté de tous. Après, reste à définir le cadre. Alors ça, c'est pareil, on a essayé de mobiliser aussi ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Ainsi, les rapports entretenus entre les collectivités territoriales ne sont pas choses aisées au regard de la légitimité des territoires d'intervention dont chacun est à même de se prévaloir. C'est notamment lorsqu'il s'agit de mener une politique communautaire au sein d'un E.P.C.I. que cette difficulté est perceptible, et ce parce que cette entité a une fonction de coordination. En effet, la politique intercommunale est soumise à la bonne volonté des municipalités dans la mesure où la politique de la ville est une compétence déléguée des communes. Cette logique du « maître chez soi » est identifiée par Yves Meny³⁹³ lorsqu'il voit en la décentralisation « une république des fiefs ». Plus récemment, un rapport remis au Ministère en septembre 2011 par Renaud Epstein renvoie cette même réalité dans l'étude réalisée sur la place de l'intercommunalité dans les dispositifs de gestion des aides à la pierre. Il estime ainsi qu'« interroger la capacité politique des intercommunalités passe par un double examen : de leur capacité à fixer des orientations et des objectifs d'action publique d'une part, de leur capacité à mettre en place des mécanismes qui orientent l'action des acteurs territoriaux - et en premier lieu des communes membres - dans le sens désiré d'autre part. Cet examen est ici conduit dans une approche comparative : comparaison entre les quatre terrains d'enquête, puis entre les deux mots d'ordre étudiés (mixité / durabilité). Il en ressort que la capacité politique des intercommunalités varie en fonction des agglomérations et des thématiques considérées, mais qu'elle est structurellement limitée par les règles du jeu intercommunal³⁹⁴ ». Dès lors, le cadre formel ne permet pas de dépasser cette logique

³⁹³ Meny. Y, *La république des fiefs*, Pouvoirs n°60 – La décentralisation – janvier 1992 – p.17-24

³⁹⁴ Rapport final au Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement Durable et de la Mer - Plan urbanisme construction et architecture - - Programme « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » Convention P08.25 / 0800068, Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre Renaud Epstein avec la collaboration de Thomas Kirszbaum et Hélène Macaire, Septembre 2011

d'affirmation de la légitimité territoriale. Pour certains élus, l'implication intercommunale peut être vécue comme une ingérence dans la politique communale. C'est ainsi par exemple qu'un élu communautaire, chargé de la prévention de la délinquance par délégation du président de l'E.P.C.I., mentionne le rejet d'une commune à associer l'E.P.C.I. à la signature du C.L.S.P.D. Interpellé par le préfet à ce sujet, l'élu communautaire explique son incapacité à intervenir dans les choix opérés par cette commune. L'E.P.C.I. peut en effet exister et évoluer à l'unique condition que chacune des communes lui délègue et autorise son implication dans les « affaires communales ».

« Après il y a possibilité pour les communes... D'ailleurs, j'avais été interpellé par le préfet à l'époque, la ville de B. avait mis en place un C.L.S.P.D. Alors, j'avais été invité à la cérémonie de la signature et donc il y avait les différents partenaires mais A.C. n'était pas associé, c'est bien là qu'on s'aperçoit que... et donc le préfet m'en a fait la remarque. Alors j'ai dit Monsieur le Préfet, je peux intervenir sur un C.I.P.S.D. mais pas sur un C.L.S.P.D ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Si les fondements des choix et du comportement des élus locaux s'expliquent par une volonté d'asseoir et d'affirmer la légitimité rationnelle légale de leurs organisations de rattachement, d'autres facteurs tels que l'attractivité de l'action publique oriente également leurs comportements.

3 Fondements des choix politiques liés à l'attractivité de l'action publique

La prise de décision et le regard porté par l'élu local dépendent également de l'attractivité de la politique publique. L'image territoriale renvoyée par un dispositif de la politique de la ville ou encore la récupération politique sont ainsi des éléments qui conditionnent les choix opérés par les représentants politiques. Si l'attractivité dépend également de la sensibilité et des convictions de l'élu notamment eu égard à son origine professionnelle, la primauté de la fonction politique dans les stratégies déployées est manifeste sur ce point.

3.1. L'influence de l'image territoriale renvoyée par la politique publique

Les élus ainsi que les techniciens interviewés ont fait part à multiples reprises de l'importance de l'image territoriale renvoyée par une politique publique. Les élus locaux sont particulièrement sensibles au type de rayonnement de la commune ou de certains quartiers. Pour cela, certains d'entre eux accordent une place manifeste à l'attractivité de l'action publique. Des élus locaux estiment par exemple qu'une politique publique est en mesure de renvoyer une image dégradée et peu valorisante du territoire. L'intitulé de la thématique pour identifier une politique publique s'avère par exemple un élément essentiel dans la considération de certains élus locaux.

En effet, de la réussite éducative à la prévention de la délinquance, on tend vers un idéal pour la première alors qu'on identifie une situation problématique et un « mal de la société » pour la seconde. De ce fait, la territorialisation de la politique, et plus spécifiquement le choix de développer des dispositifs issus de la politique de la ville sont interrogés. Mener une politique publique sur la base de données statistiques renvoie en effet à identifier des difficultés notables. Cette méthodologie retenue trouve cependant des limites dans la gouvernance qu'elle suscite. C'est ainsi qu'un chef de projet à l'échelle intercommunale stipule que dans l'exercice du C.I.S.P.D. de son territoire, il élabore des campagnes de prévention sur diverses thématiques. Il met en évidence les résistances des élus et des responsables techniques sur l'impact produit par de telles actions. Agir sur le phénomène de la délinquance, et notamment sur les conduites à risque, n'est pas une chose aisée car cela induit une reconnaissance de la problématique sur le territoire. Certains élus sont ainsi peu enclins à ce que l'image d'un territoire communal insécurisé puisse être renvoyée. Ils estiment en effet que la politique publique entreprise affiche des caractères qui entachent l'attractivité de la commune.

« Je fais une campagne sur le territoire sur les conduites à risque, j'ai fait une réunion. Attention, faut pas qu'on dise, y'a que des drogués sur le territoire ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Ainsi, la politique de la ville dépend de la bonne volonté du politique local sans lequel elle ne saurait exister. C'est ce qu'un chef de la police municipale met en évidence au regard de ses expériences multiples sur différents territoires. Il estime ainsi que le C.L.S.P.D de son territoire d'origine n'était pas soutenu par le politique local du fait de l'inacceptation de l' élu à reconnaître la présence d'actes de délinquance. Son arrivée sur un nouveau territoire lui a permis de distinguer une autre posture de l' élu qui permet une application opérationnelle de la politique de la ville. C'est donc le degré d'acceptation de la situation territoriale et la stratégie politique qui conditionnent le choix de l' élu local puisqu'« au départ, il faut une volonté politique, les élus doivent accepter qu'il y a de la délinquance sur leur territoire. Certains politiques jouent « la politique de l'autruche », souligne une responsable associative. Les raisons de ce refus s'inscrivent principalement dans la reconnaissance d'un phénomène peu glorifiant et touche à l'attractivité de la politique publique. On comprend par ailleurs les enjeux que soulève ce choix en terme électoral par exemple. Ainsi, outre le processus de légitimation dans lequel s'inscrivent les organisations de l'action publique, l' élu local est soucieux du regard porté par ses administrés, ce qui conditionne profondément son action. Les élus rencontrés sont en effet sensibles aux regards qui seront portés sur les choix et les orientations politiques qu'ils opèrent. Spécifiquement, la prévention de la délinquance soulève des résistances et des réticences de la part des élus car elle renvoie l'image

d'un territoire empreint d'insécurité et de violence. En effet, en menant un C.I.S.P.D. sur le territoire, l' élu reconnaîtrait ainsi l'existence de cette problématique. Il craint d'entacher l' image de son territoire et de subir la critique de l' émergence de phénomènes depuis le début de son mandat. Un élu communal rencontré montre ainsi une posture ambivalente. Alors que les habitants ont fait remonter des actes d'incivilité sur l'ensemble de son territoire, il envisage de mettre en place un Comité Local de Sécurité. Toutefois, il ne souhaite pas garder l' intitulé tel que le prévoit l' orientation nationale du fait de l' image que renverrait cette appellation. On mesure ainsi cette dualité par la double logique qui anime l' élu entre un souci de mener une politique répondant aux besoins repérés et les conséquences produites en terme d' image que cela pourrait engendrer.

« Et ici, sur la ville d'U, comme la gendarmerie est revenue - le gouvernement avait pris la décision de fermer la gendarmerie - donc après des actions, différentes actions menées, on a eu gain de cause et le Conseil d'Etat a annulé le décret de fermeture. Donc ils sont partis et ils sont revenus. Donc euh, ici je pense, ça sera pour la rentrée de septembre, je compte mettre en place un C.L.S. (Comité Local de Sécurité) sur la ville. Alors, pourquoi j' enlève le P.D. (Prévention de la Délinquance), parce que je ne veux pas qu' on croit que sur la ville, il y a de la délinquance. Donc on va laisser ça sur le côté et ça s' appellera uniquement Comité Local de Sécurité avec le but de repérer les foyers qu' il peut avoir sur les différents quartiers. D' ailleurs, on a fait une action sur le numéro 2 où on a pris un éducateur. On lui a mis à disposition une salle et lui, il a travaillé sur ce quartier où il y avait des actes d' incivilité et de délinquance qui étaient repérés. Donc moi, je compte le mettre en place officiellement à compter de septembre avec la participation des habitants. Au printemps dernier, comme on était à mi-mandat, on a fait tous les secteurs. Donc l' incivilité a été dénoncée dans pratiquement tous les quartiers. De là, moi j' ai commencé à évoquer la création du C.L.S. en demandant des personnes qui veulent bien s' associer à notre démarche donc il y aura des élus, il y aura les acteurs locaux et des habitants ». (Un élu communal)

Si l' on distingue à travers les propos tenus par cet élu une stratégie politique face à ses administrés, c' est par le biais du vocable employé dans les orientations des dispositifs qu' il envisage de la développer. Il est attentif à l' image que renvoie l' action publique à l' égard de la population. C' est par des stratégies de communication qu' il entend ainsi prendre en considération cette dimension. Cet aspect du comportement politique a également été développé par une élue municipale en charge de l' éducation qui adopte une autre posture stratégique. Pour elle, cela passe clairement par le travail de communication qu' elle réalise auprès de la population en explicitant ses choix. Elle exprime ainsi que « tout est dans la communication », et ce d' autant plus, que les élections municipales se situent dans un avenir proche. C' est dans une recherche de légitimité des choix et des actions poursuivies auprès de ses administrés et des professionnels de l' éducation qu' elle ressent le besoin d' expliciter effectivement le comportement adopté.

« Tout est dans la communication et là on s' en va vers 2014, les prochaines élections. Et moi, je vais facilement en ce moment dans les conseils d' école et je martèle en ce moment l' idée : voilà on a des idées et on fait de très gros travaux car on a une ville nouvelle qui a

plus de 40 ans et nos locaux sont dans un état je ne dirai pas déplorable mais bon... Moi je mets quand même des investissements énormes dans les écoles c'est des 6 millions et des 9 millions ; c'est énorme. Et je leur explique ce qu'on fait les projets d'école et qui prend en charge. Car c'est facile dans les projets d'école, on donne une masse d'argent aux inspecteurs qu'ils peuvent utiliser comme ils veulent mais attention je fais un travail sur ce que l'on fait ». (Un élu communal en charge d'un P.R.E.)

Si l'élu est soucieux de l'image territoriale renvoyée, c'est également parce que la politique publique peut desservir l'intérêt de l'exécutif et le remettre en cause. En effet, un élu municipal s'est vu reprocher une dégradation de son territoire face à l'action publique menée. En identifiant des besoins durant son mandat, l'élu peut en effet se voir reprocher la situation du territoire perçue comme une évolution manifeste en lien avec le mandat électoral. Il peut dès lors se voir imputer la responsabilité de la dégradation territoriale alors que d'autres facteurs exogènes peuvent expliquer les évolutions repérées. Ainsi, la logique de certains élus locaux telle qu'elle a été rapportée par les techniciens s'apparente à une logique de « l'autruche » pour reprendre les termes précis des interviewés. Celle-ci permet en effet de ne pas endosser la responsabilité d'une situation dégradée alors qu'elle relève de facteurs conjoncturels notamment. Ainsi, le niveau d'information transmis aux populations concernant la situation territoriale impacte les comportements des élus locaux au regard des conséquences que cela peut engendrer. Certains peuvent ainsi faire le choix de ne pas diffuser et communiquer sur la situation dégradée du territoire afin de ne pas subir la critique que cette situation émane d'un manquement de leur part.

« Pendant ce moment municipal³⁹⁵, moi je peux vous dire... Moi, j'ai vu... Et on peut se dire, ben c'est quoi cette équipe municipale où il y a eu une dégradation, je constate que pendant ce mandat là, il y a une certaine dégradation de certaines écoles. Après, quand vous analysez la situation, vous comprenez les facteurs qui ont fait évoluer la situation. Mais bon, on peut toujours mettre la responsabilité sur l'équipe ». (Un élu municipal)

Ainsi, l'image territoriale renvoyée, du fait des politiques publiques engagées, amène l'élu local à jouer de stratégies diverses mais principalement centrées sur un jeu communicationnel. Ceci s'inscrit dans la finalité de rendre légitime les choix politiques mais également du fait de la responsabilité endossée par le mandat. Il est à noter que les techniciens sont sensibles à cette question et considèrent cette dimension dans leurs activités quotidiennes. En effet, les discours tenus ont montré à plusieurs reprises que les coordonnateurs de projets considèrent notamment dans les réunions de travail avec les élus le degré d'attractivité de la politique publique de l'Etat et les logiques stratégiques des élus dans l'action publique qu'ils proposent. Pour ce faire, ils envisagent des actions qui ne génèrent pas les réticences de l'élu local et sont parfois contraints d'adapter les formulations dans les présentations d'actions et de projets qu'ils réalisent. Par ce

³⁹⁵ L'élu concerné fait ici référence à un conseil municipal.

biais, ils parviennent ainsi pour un même contenu à obtenir l'accord politique en fonction des termes qu'ils ont employé. Une formulation idéalisante tenue par une coordinatrice d'un C.I.S.P.D. confirme cette tendance. Selon elle, « le C.I.S.P.D., son but c'est de mieux vivre ensemble ». Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. confirme par ailleurs que la prévention de la délinquance est une politique publique qui ne trouve pas d'écho chez les élus s'il n'y a pas d'adaptation aux sensibilités de ces derniers et si celle-ci n'est pas présentée de façon attractive, c'est-à-dire en considérant les enjeux que soulève le développement d'une action publique pour un élu local.

« On peut remarquer, suis pas sûr que sur D la prévention de la délinquance soit un... Si on veut pas parler de prévention de la délinquance et dans prévention de la délinquance, y a délinquance donc ça veut dire qu'il y a des délinquants donc politiquement sur un territoire c'est pas très bien de dire qu'il y a des délinquants. Voilà, attention, c'est dangereux. Tous les sujets de la prévention de la délinquance sont des sujets sensibles. Tout est dans la formulation aussi. Pour ma part, je parle plus de bien vivre et de bien être plutôt que de prévention de la délinquance ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Ainsi, si l'on comprend aisément que l'élu doit tenir compte des aspirations et des besoins de la population, on perçoit également les travers que cela engendre. Dès lors, nous mesurerons le poids des administrés pour comprendre les comportements des élus locaux. Les propos tenus par l'élu lorsque ce dernier déclare « avoir fait tous les secteurs à mi-mandat » interroge la finalité de ce choix. Si ce comportement entend associer les citoyens à la prise de décision par la consultation comme le prévoit le cadre légal³⁹⁶ dans son principe de démocratie locale, on s'interroge sur la poursuite de l'action entreprise. En effet, entend-il par ce biais répondre aux besoins exprimés par les habitants ou agit-il au nom de la récupération politique ? Le fait de ne pas afficher la prévention de la délinquance dans l'intitulé du dispositif qu'il souhaite mettre en place laisse présager que sa préoccupation réside davantage dans les conséquences électorales que ses choix pourraient engendrer. Dès lors, si l'image renvoyée par une politique publique est au cœur des fondements de ses choix et de ses décisions, c'est parce que la récupération politique est une des préoccupations de l'élu dans l'exercice de son mandat. Ainsi, on perçoit un véritable tiraillement de la part de l'élu local dans les choix qu'il opère au regard des influences qu'il subit. En effet, ce dernier doit considérer à la fois la volonté et le regard des populations et des professionnels et les réels besoins de son territoire.

³⁹⁶ Nous faisons ici référence à l'article L2141-1 modifié par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 – art 122 paru au journal officiel le 17 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales précise ainsi que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs».

3.2. Le niveau de récupération politique et le niveau de portage politique des thématiques de l'action publique

La question de la récupération politique est également une des clés de voûte de compréhension du niveau d'intérêt de l' élu pour une politique publique. Dans ce sens, la conception du rôle politique ainsi que les valeurs associées sont des éléments centraux car ils permettent de cerner les fondements et les finalités de son comportement. Un élu mentionne dans ce cadre le manque d'attractivité de la politique de prévention de la délinquance. Il estime en effet que ses homologues des communes sont peu sensibilisés à cette problématique du fait de l'absence de récupération que cela peut procurer.

« Politiquement, je ne sais pas s'ils pensent qu'il n'y a rien à récupérer. Je crois qu'on ne fait pas de la prévention pour récupérer sur un plan politique. C'est parce qu'on y croit, parce qu'il faut le faire, même si ce qui retombe c'est limité. (...) Je ne vais pas dire que c'est de l'argent mis dans les rues mais y en a qui m'ont fait comprendre que quand on sort des sommes de 450 000 milles ³⁹⁷euros dans des C.U.C.S. parce que là c'est des crédits d'état, ben c'est peut-être pas le mieux qu'il y a à faire ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Les élus ont mentionné des avis divergents concernant l'attractivité de la politique publique menée. Pour certains, les thématiques de la politique de la ville ne sont pas porteuses. C'est dans ce sens qu'une élue municipale est convaincue que l'arrêt des dispositifs de la politique de la ville n'engendrerait que peu de réaction de la part de la population en général. Elle mentionne ainsi que les services qui accompagnent les populations seraient plus sensibles.

« Je ne sais pas si la population générale est très sensible, je ne sais pas, je pense que c'est le genre de choses qui pourrait passer inaperçu si ça s'arrête. Alors peut être que c'est vrai que quand on a eu des interrogations sur la poursuite ou non du dispositif P.R.E. par l'Etat, qui nous a alerté ? Ce sont les encadrants et notre système de garderie. Ce sont des gens qui récupèrent les enfants d'une école le mercredi. C'est eux qui ont dit : « attention ». Après, je reste malheureusement convaincu, bon certains enseignants restent sensibles à ça, mais sinon... ». (Un élu municipal)

Concernant les bénéficiaires, les interviewés ont évoqué à plusieurs reprises une absence de réaction de leur part concernant la poursuite ou non des dispositifs proposés. Ils estiment en effet que les fragilités du public ne leur permettent pas de faire entendre leur voix. Ils comparent d'ailleurs les populations des quartiers reconnus en difficulté aux quartiers plus résidentiels qui s'insurgeraient davantage de voir une politique publique aller à l'encontre de leurs intérêts.

« Concernant le public, je ne pense pas qu'on aura des contestations du public parce qu'on est sur un public en difficulté avec un capital financier très faible, un capital culturel très faible et un capital politique, je sais pas s'il est nul mais bon.. Mais je ne sais pas... Vous envisagez dans un quartier très aisé de construire une déchetterie. Là, vous allez avoir des

³⁹⁷ L'acteur donne ici l'exemple d'un montant dédié dans le cadre des C.U.C.S. pour mener l'action publique dans le cadre de la politique de la Ville.

protestations. Ou vous retirez un golf là, le public va se manifester, vous allez l'entendre... Là, le public, les moyens qu'il a de se faire entendre sont très faibles ». (Un élu municipal en charge du P.R.E.)

A contrario, un élu municipal traduit le regard porté par « l'homme de la rue ». En déclinant les considérations de ce dernier telles qu'il peut l'entendre au gré de ses rencontres avec les administrés, on comprend aisément que les politiques sociales ne reçoivent pas toujours un accueil favorable. Il stipule ainsi le quasi rejet de certaines politiques publiques par une frange de la population. Ainsi, certains domaines de l'action publique « ne sont pas communiqués » largement auprès des administrés comme le souligne une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. dans le plan de communication de l'intercommunalité.

« L'homme de la rue, le dispositif de réussite éducative, l'homme de la rue il sait qu'il y a ces enfants en difficulté. Mais l'homme de la rue, il a peut-être une idée un petit peu... : « ces enfants d'immigrés etc... » Mais c'est ça... « C'est quoi ces gamins-là qui arrivent avec leurs problèmes » : voilà l'homme de la rue. Il espère qu'on va le prendre en charge même peut être pour être tranquille. Mais bon, il va dire : « Ces parents, ils sont au chômage, ils n'ont pas de travail mais ils ne cherchent pas de boulot quand on veut travailler, on peut travailler ». (Un élu municipal en charge du P.R.E.)

Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. soulève également le souci de l'intercommunalité et de la considération de la population dans la déclinaison d'une action publique. Elle explique d'autant plus cette sensibilité sur le sentiment d'insécurité au regard de la spécificité du territoire comportant une population vieillissante. Ainsi, alors que le diagnostic n'a pas affiché des actes délictueux multiples, la coordonnatrice déclare que le C.I.S.P.D « c'est plus accès sur la prévention » car comme elle le souligne « on peut avoir moins d'insécurité mais les habitants peuvent se sentir en insécurité ». Face à ses propos, son souci de répondre aux attentes d'une population à travers une politique publique visible prime sur le besoin réel.

« On doit s'adapter aussi aux attentes de la population, c'est très important. C'est-à-dire qu'à un moment, ça ne doit pas être accès institutionnel³⁹⁸, le but aussi c'est qu'à un moment donné la population puisse le ressentir. Surtout quand on sait qu'il y a un fort sentiment d'insécurité, d'autant plus ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

En identifiant deux premiers facteurs liés à l'attractivité des politiques publiques, la prégnance du comportement de l'élu eu égard aux considérations des administrés est manifeste. Dès lors, l'influence de la participation politique citoyenne dans le comportement et les choix de l'élu local sont indéniables. En effet, au regard des définitions largement admises de la

³⁹⁸ En évoquant l'expression « accès institutionnel », l'interviewé stipule que l'action publique ne doit pas uniquement être légitime pour l'institution. En d'autres termes, alors que le besoin de mener une action de prévention de la délinquance ne semble pas opportun au regard des données statistiques qui mettent en évidence une absence de ce phénomène, l'institution fait le choix de mener une action publique dans ce sens car il s'agit d'un besoin ressenti par la population.

« participation politique » des citoyens, il apparaît que l' élu considère cette capacité des administrés dans les comportements qu'il adopte. C'est ainsi notamment que Samuel P. Huntington et Joan M. Nelson³⁹⁹, pour qui la participation politique se définit comme « une activité opérée par des citoyens privés (*private citizens*) et qui vise à influencer la formation des décisions gouvernementales », contribuent à considérer l'influence du regard des administrés sur le comportement de l' élu local dans ses orientations. Un rapprochement avec Sidney Verba et Norman. H. Nie est également perceptible puisque pour ces derniers « la participation politique renvoie à ces activités exercées par des citoyens privées qui visent, plus ou moins directement, à influencer la sélection du personnel gouvernemental et/ou des actions qu'il entreprend⁴⁰⁰ ». Toutefois, ces considérations sont à considérer en soulignant que le comportement adopté par l' élu local présuppose la considération de la pensée et de la volonté citoyenne. Par ailleurs, il oriente ses choix dans ce sens du fait des sanctions électorales. Il se situe ainsi dans une logique d'intérêt individuel face à l'influence qu'il subit. Dès lors, les comportements des élus locaux interrogent le système décentralisé du fait de la proximité de la décision politique qu'il sous-tend. En effet, si cette proximité avait été instaurée afin de favoriser la prise en considération de la parole collective, elle nécessite d'engager une réflexion profonde sur les limites du système démocratique contemporain. En effet, l'exemple précité permet de conclure que la volonté collective de mener une action publique ne répond pas toujours à un besoin réel au regard des données recueillies dans les diagnostics territoriaux⁴⁰¹. Outre ces dimensions, la logique comportementale de l' élu dans l'action publique est apparue également en lien avec la dimension financière que recouvre l'action publique. En effet, impulsée par l'Etat et allouant un budget à cet effet, nombreux sont les élus qui considèrent cet aspect afin de décliner les priorités à mener sur leurs territoires.

3.3. Le choix des orientations et des objectifs politiques locaux soumis à l'attractivité financière de la politique nationale

Dans la réalité économique emprunte de restrictions budgétaires, les élus locaux sont sensibles aux dispositions particulières prises par l'Etat pour certaines orientations compte tenu du financement. Celles-ci conditionnent fortement l'action et interrogent les pratiques de l'Etat et des territoires. L'attractivité financière de l'Etat interfère ainsi dans les choix politiques locaux. Un

³⁹⁹ Huntington. S.P., Nelson. J. M., *No easy choice: political participation in Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1976, p.4.

⁴⁰⁰ Verba. S., Nie. N. H., *Participation in America : Social Equality and Political Democracy*, New York, Harper and Row, 1972, p.2

⁴⁰¹ Ceci est proposé dans une sous partie du chapitre 8 portant sur l'évolution de la place de l'Etat et les limites du modèle décentralisé.

coordonnateur de projet P.R.E. rend compte de cette attractivité pour sa collectivité territoriale lorsqu'il souligne le financement intégral du dispositif P.R.E. à son démarrage. Il attribue ainsi une attractivité financière aux politiques étatiques en soulignant : « Il faut être honnête et le dire clairement au début c'était à 100% financé par l'Etat. C'est plus facile de porter quelque chose, enfin c'était attractif ». Sur le dispositif de prévention de la délinquance, cet aspect est également apprécié lorsqu'un élu communautaire explique par exemple avoir orienté l'action du C.I.S.P.D sur les violences intrafamiliales et conjugales car cette thématique faisait office d'une priorité de l'Etat, « en vogue » selon l'élu. Par le biais du préfet, l'intercommunalité pouvait de ce fait prétendre à des fonds spécifiques contrairement à d'autres actions qui ne rentraient pas comme une priorité du cadre national. Dès lors, certains aspects contradictoires entre une politique territoriale qui ambitionne de répondre aux spécificités locales et une politique nationale qui décline des orientations relativement précises sur certaines problématiques encouragent de ce fait l'uniformisation de l'action publique entreprise. Ces contradictions interrogent également les limites de la territorialisation.

« C'est très large la prévention de la délinquance et c'est pour cela que dès que j'ai eu cette Vice-présidence, j'ai voulu identifier des foyers, c'est-à-dire qu'on ne se dispersait pas partout. Le C.I.S.P.D., le rôle du préfet c'est lui qui préside c'est lui qui... c'est le représentant légal de l'Etat. Donc si le CISP D a repéré un foyer, lui, il peut apporter des moyens que ce soit des moyens humains ou des moyens matériels ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Outre l'influence que peut subir l'élu local du fait du financement d'une action publique, d'autres facteurs exogènes au mandat influencent également ses choix. L'élu n'est en effet pas sans subir l'influence de son origine professionnelle ou de convictions construites qui lui suggère des orientations et des façons de concevoir la politique qu'il mène. L'idéologie de l'élu ne repose donc pas uniquement sur son organisation politique, elle s'appuie également sur d'autres fondements.

4 Facteurs exogènes aux orientations et au mandat politique

Des facteurs exogènes à l'appartenance organisationnelle de l'élu local ont été identifiés pour expliquer les choix et les postures de l'élu local. Si ces aspects ont été relevés en moindre mesure dans les discours, ils conditionnent potentiellement le comportement de ce dernier. Ces facteurs relèvent principalement d'autres cadres socialisateurs que sont l'activité professionnelle ainsi que les convictions issues des histoires familiales par exemple. Les propos d'un élu municipal faisant part de ses convictions soulignent particulièrement cet élément. Il met ainsi en relief la

poursuite de son action en rapport avec ses convictions et n'hésite pas à faire valoir qu'il ne dérogera pas de celles-ci même s'il lui en coûte la poursuite de son mandat.

« Après il y a, moi je vais vous dire, je suis quelqu'un quand même de conviction, si je ne suis pas réélu, je ne suis pas réélu. Il y a des choses sur lesquelles je ne transigerai pas. On ne me fera pas faire enfin voilà ». (Un élu municipal en charge du P.R.E.)

Dès lors, l'attractivité de la politique publique dépend également de dimensions personnelles de l'individu. En effet, outre la place de représentant politique, l'élu local occupe généralement des responsabilités professionnelles qui peuvent conditionner le regard qu'il porte sur les politiques publiques. L'impact de cette dimension notamment du fait de la sensibilité de l'élu et de son appréhension de la politique menée dans le cadre de la prévention de la délinquance est ainsi identifié. Les origines professionnelles peuvent dès lors marquer profondément les sensibilités et influencer les choix politiques. C'est dans ce cadre qu'un élu communautaire explique son implication massive dans la prévention de la délinquance contrairement à ses pairs. Son origine professionnelle d'éducateur spécialisé l'a en effet amené cette élu à être davantage sensibilisé à cette problématique contrairement à ses homologues. Ainsi, les origines professionnelles expliquent en partie son implication massive et sa volonté de développer cet axe.

« Disons que je m'investis plus en tant que travailleur social, j'oublie un peu mon étiquette de Vice-président. Mais je tiens à être présent vous pouvez vérifier tous mes agendas toutes les réunions, j'étais présent à toutes les manifestations ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

« Je vais prendre un exemple, même si ça interpelle deux personnes ou deux jeunes sur 200 jeunes qu'on a touchés dans un lycée, ben c'est deux jeunes qu'on a touché⁴⁰². Ça, pour moi, c'est important. Alors je crois qu'il y a cette mentalité en tant qu'éducateur euh tous les élus non pas euh... je crois que c'est en fonction des sensibilités de chacun ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Par ce biais, l'élu local n'est pas dénué d'une identité sociale ou professionnelle qui interfère dans ses choix et ses décisions. Cette dimension est d'autant plus prégnante dans l'exemple présenté puisque l'élu local ne se cantonne pas à sa fonction d'élu mais investit son champ professionnel dans l'exercice de son mandat. Cet aspect est en outre manifestement considéré par les acteurs opérationnels de l'action publique lorsque l'élu participe activement aux instances de mise en œuvre de l'action publique.

*

⁴⁰² L'interviewé fait ici référence à l'impact du dispositif C.L.S.P.D sur la population. Par son discours, on mesure que ses attendus et ses objectifs ne sont pas issus de l'analyse des données statistiques. Il met en effet davantage en lien ses choix du fait de sa formation professionnelle d'éducateur spécialisé.

Manifestement, l'élu local tient une place de choix dans les organisations en réseau de l'action publique. Si sa fonction lui conférait un rôle décisionnel dans la déclinaison des politiques publiques menées, l'évolution du cadre légal national lui attribue des fonctions de plus en plus opérationnelles notamment dans le dispositif des C.L.S.P.D. Par le cadre légitime que lui confère son statut, il est en mesure de valider ou d'invalider des orientations et des objectifs qui lui sont soumis sur la base d'un diagnostic. Cette étape, rendue obligatoire par l'Etat, permet ainsi, en partant de données statistiques et de l'expertise de chacun des acteurs associés, d'identifier précisément les besoins spécifiques locaux et les ressources existantes. De ce diagnostic établi, l'élu local a cependant toute l'amplitude pour apprécier les orientations proposées par les experts mobilisés. S'il existe un jeu d'influence manifeste entre l'élu et son technicien référent du dispositif, les considérations des élus sont divergentes sur la place qu'ils accordent à l'expertise. Ainsi, si les fondements du choix politique local résident en partie dans les orientations proposées par le technicien référent, il reste toutefois fortement sensibilisé à affirmer la légitimité de son organisation de rattachement tant à l'égard de l'Etat que des autres collectivités territoriales. Cette dimension quasi concurrentielle s'explique en partie par un cadre légal et réglementaire qui autorise le déploiement de politiques publiques sur l'ensemble des champs qu'elle peut recouvrir. A cette superposition potentielle s'ajoute également la légitimité territoriale conférée à chacune des entités. Par une amplification des territoires de référence, l'élu local s'appuie sur cette légitimité d'intervention territoriale pour affirmer la présence et la primauté de son organisation de rattachement. Mais au-delà d'une légitimation issue d'un territoire de rattachement, l'élu local est également sensible aux transferts de compétences de l'Etat. Si des frontières peu démarquées sont identifiées à ce niveau, notamment du fait de l'enchevêtrement des thématiques et de la clause générale de compétences, cela conduit l'élu à affirmer la légitimité du domaine d'intervention de sa collectivité territoriale. En outre, il fonde également ses choix sur l'attractivité des politiques étatiques proposées ou imposées. Dès lors, l'analyse rejoint les considérations de Patrice Duran lorsque celui-ci analyse le cadre légitime des politiques publiques. Il mentionne en effet que la légitimité éclatée entre les acteurs devient une question centrale en science politique. Il précise ainsi que « dans la mesure où une des caractéristiques propres au pouvoir politique par rapport à d'autres formes de pouvoir est qu'il est soumis à une contrainte de légitimation, il ne saurait être surprenant que la question de la légitimité ne revienne pas de manière fortement récurrente dans une période où le pouvoir politique, et tout particulièrement le pouvoir d'Etat s'éloigne de ses repères traditionnels. Ainsi, nous avons identifiés comme Patrice Duran le démontre que « pour être pleinement stabilisé, tout pouvoir doit être justifié et accepté, la sécularisation du politique ne pouvait que rendre les régimes politiques modernes plus sensibles aux variations de la confiance

que leurs sujets étaient susceptibles de leur accorder⁴⁰³ ». Toutefois, outre le fait d'avoir identifié la nécessité de rendre légitime le pouvoir, nous sommes également parvenus à comprendre la posture du politique dans sa recherche d'affirmation de légitimité quasi unique et prépondérante à l'égard de ses pairs. Par ailleurs, son attention porte également sur l'attrait financier que procure la participation de son institution à une politique publique. C'est ainsi que l'élu local est sensible aux orientations de la politique étatique qui privilégient financièrement le déploiement d'actions sur des angles précis comme la violence intra familiale pour les C.I.S.P.D. Par ailleurs, l'image renvoyée par la politique publique menée ainsi que la récupération politique potentielle ne sont pas sans influencer les choix de l'élu. Particulièrement en matière de prévention de la délinquance, la situation d'un territoire dégradé et empreint d'insécurité conduit un grand nombre d'entre eux à investir ce champ en moindre mesure. Outre la dimension politique des organisations de rattachement en présence dans les organisations en réseau de l'action publique, la dimension culturelle n'est quant à elle pas en reste dans la mesure où elle conditionne profondément les logiques et les comportements des acteurs réticulaires.

⁴⁰³ Duran. P., « Légitimité, droit et action publique », *op.cit.*, p. 303-344.

Chapitre 5. Logiques stratégiques de l'acteur réticulaire et phénomènes culturels

De nombreux travaux se sont attachés à rendre compte des phénomènes culturels dans le rapport qu'entretient l'individu avec le monde professionnel. De la culture professionnelle de la sociologie des professions à la culture organisationnelle de la sociologie des organisations, chacune tend à cerner les prégnances culturelles sur les comportements et à en mesurer les effets. Interroger la culture professionnelle ou organisationnelle revient au final à mesurer les idéologies, les valeurs et les normes professionnelles ou organisationnelles qui animent les individus dans l'exercice de leur activité. L'étude de la culture organisationnelle met en outre l'accent sur les effets que son acquisition produit dans l'activité. Toutefois, les phénomènes culturels au sein des organisations en réseau de l'action publique relèvent d'un caractère spécifique. En effet, la double appartenance organisationnelle dans laquelle se situe l'acteur le confronte à des dispositions culturelles multiples. C'est notamment par les apports d'Arnold M. Rose⁴⁰⁴ qui souligne les effets de l'appartenance multiple avec les phénomènes culturels dans des sociétés complexes tels que les réseaux inter organisationnels que nous mesurons cette singularité. C'est ainsi que l'auteur souligne que « la culture, particulièrement la nôtre, est souvent incohérente, et chacun doit évoluer d'une culture ou d'une sous culture à une autre, il existe ainsi des attentes culturelles conflictuelles pour l'individu⁴⁰⁵ ». Dès lors, dans quelle mesure l'acteur subit-il un tiraillement culturel ? Confronté à des références multiples, il évoluerait avec complexité dans les univers qu'il côtoie. Le phénomène culturel dans les organisations en réseau renvoie ainsi à interroger la capacité de l'acteur à s'insérer dans un contexte de « production » au sein d'une organisation dont les

⁴⁰⁴ Rose. A.M., *A Systematic Summary of Symbolic Theory in human behaviour and social processes: an interactionist approach*, London, 1992, p14.

⁴⁰⁵ La traduction de cette citation est proposée par Alexis Ferrand dans son ouvrage : *Appartenances multiples Opinions plurielle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires Septentrion, mars 2011, p.19.

*atomes*⁴⁰⁶ lui confèrent une particularité dans sa dimension culturelle plurielle. Ainsi, insuffler une culture commune s'avère-t-il nécessaire pour envisager un fonctionnement opérationnel satisfaisant dans les réseaux de l'action publique ? En d'autres termes, dans quelle mesure une culture commune entre les membres d'une organisation en réseau est-elle incontournable pour parvenir à une coopération suffisante ?

Ce questionnement est d'autant plus manifeste si l'on conçoit que le cadre contractuel formalise certes la coopération, mais il ne permet pas d'envisager certains aspects propres à l'opérationnalité de l'action. Ainsi, dans les politiques publiques contractualisées, « moins que le principe de la négociation en lui-même, ce sont les conditions de négociation qui renouvellent aujourd'hui les pratiques et leurs enjeux⁴⁰⁷ ». A ce titre, Jean Pierre Gaudin interroge ainsi les enjeux de la coopération par le biais d'un apprentissage vers de nouvelles modalités pratiques de travail qui mobilisent différemment les ressources existantes. En effet, à elle seule, la contractualisation ne suffit pas à envisager un partenariat opérationnel, elle ne formalise que les règles du jeu de cette collaboration⁴⁰⁸. Face à ces nouvelles orientations et prérogatives des politiques publiques, la collaboration entre les acteurs réinterroge les modalités pratiques partenariales face aux références multiples dont ils sont à la fois les détenteurs, les défenseurs et les affligés. Nous mettons dès lors au centre de notre problématique l'influence de l'organisation de rattachement dans sa dimension culturelle. Dans la continuité de D. Zay⁴⁰⁹, nous mesurons l'importance des phénomènes culturels dans les organisations en rendant compte des difficultés du travail collaboratif du fait des représentations et des perceptions différentes que peuvent avoir les acteurs face aux cultures dont ils sont imprégnés. Ainsi, « adopter le terme de multiréférentialité plutôt que celui de complémentarité, de pluri-, de multi-, de trans- ou interdisciplinarité, nous paraît caractériser une démarche dans laquelle la problématique qui va hiérarchiser les questions à poser et les concepts permettant d'y répondre ne s'articule pas ni autour de l'objet, ni autour des disciplines, mais autour du sujet, c'est à dire, face à la complexité irréductible de l'objet de recherche, une démarche qui va porter d'abord sur les interrogations sur la diversité des perceptions et des représentations que des sujets peuvent en avoir (...) et sur les conflits que provoque cette multiplicité de représentations personnelles, sociales et disciplinaires de l'objet ».

⁴⁰⁶ Nous empruntons ce terme à Jacob Levy Moreno (dans son ouvrage *Who shall survive ?* traduit en français *Fondements de la sociométrie*, Paris, PUF, 1970.) dans la mesure où la distinction avec l'entité communément admise d'individu trouve son sens dans les relations d'attraction ou de rejet dont il est un des termes. Nous ne la rattacherons cependant que dans la dimension culturelle.

⁴⁰⁷ Gaudin. J-P., *op.cit.*, p.32.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, 1995, p.35.

⁴⁰⁹ Sous la direction de Zay. D., *La formation des enseignants au partenariat, une réponse à la demande sociale ?*, PUF/INRP, 1994, p.12.

Si nous convenons que la domestication ou la gestion des rapports conflictuels et de pouvoir est en lien direct avec l'acquisition d'une culture organisationnelle, nous interrogeons ici le nécessaire dépassement des divergences entre les acteurs d'une organisation. En effet, par les références communes qu'elle inculque à ses membres, la culture organisationnelle est-elle le seul moyen de dépasser les conflits au sein d'une organisation ? En d'autres termes, qu'une organisation soit parvenue à instaurer une culture spécifique entre ses membres est-il un pré requis à l'atteinte d'une coopération qui envisagerait de ce fait davantage la mutualisation des moyens que la recherche d'intérêts spécifiques ? Ainsi, existe-t-il une culture organisationnelle propre au sein des réseaux d'action publique ? Face aux imprégnations culturelles potentielles de l'acteur à son organisation de rattachement, quelles sont les logiques comportementales adoptées par les acteurs dans un contexte organisationnel qui multiplie la provenance de ses membres ? Dès lors, les acteurs porteurs d'une culture tentent-ils d'obtenir l'adhésion des membres concernant les valeurs et les normes culturelles de leurs organisations de rattachement ? Ce questionnement met en perspective la capacité d'un acteur à rendre légitime son cadre de référence mais il interroge également la structuration de ce type d'organisation quant à sa capacité à faire émerger une culture en son sein ou à faire coopérer des acteurs aux cultures organisationnelles multiples et différenciées.

Ainsi, comme nous y invite Robert Hertzog dans son analyse de l'action publique contemporaine, ce chapitre considère les préconisations de cet auteur au regard du contexte global dans lequel se situe l'acteur puisque s'« il est vain de déplorer [la complexification des règles] et comme il faudra vivre avec ce foisonnement d'institutions, de pratiques et de normes, il vaut la peine de chercher à mieux en comprendre les ressorts⁴¹⁰ ».

1. Enjeux liés aux phénomènes culturels dans les organisations en réseau de l'action publique

Pour mesurer l'importance de la dimension culturelle dans les organisations, il convient tout d'abord d'interroger les apports de son acquisition. C'est ainsi que très rapidement le développement d'une culture s'avère incontournable au maintien de l'activité. Toutefois, nous mettons en évidence que la configuration spécifique de l'organisation en réseau n'offre pas les conditions favorables à son émergence.

⁴¹⁰ Hertzog. R., *op.cit.*, p.201.

1.1. De la nécessaire acquisition d'une culture organisationnelle ; entre efficience, valeur intégratrice et dépassement du conflit dans l'activité...

On postule généralement dans l'analyse organisationnelle que l'atteinte des objectifs fixés par le cadre formel tout comme la coopération des acteurs passent par l'acquisition d'une culture organisationnelle. C'est dans ce cadre que Fabrice Dhume souligne que « lorsqu'on a comme projet de travailler ensemble, il faut se mettre d'accord sur ce que l'on veut faire ensemble. Il faut aussi s'entendre sur les conditions de ce travail : qu'est-ce que l'on entend lorsqu'on parle de « partenaires », de « partenariat ». S'ils ne construisent pas des références communes, les « partenaires » potentiels risquent fort de passer l'un à côté de l'autre sans s'être vus ni compris et sans jamais avoir fait de partenariat⁴¹¹ ». Les références communes apparaissent ainsi comme un prérequis garant de la qualité de l'activité poursuivie. Il en est de même pour Valérie Reicher-Brouard qui postule que « seules la reconnaissance des intelligences mobilisées et l'élaboration des règles et de valeurs partagées seraient à même de préserver les bases, fragiles, de la confiance et du *désir* de coopérer⁴¹² ». Dès lors, si ces deux auteurs manifestent l'importance de l'acquisition d'une culture organisationnelle, ils mettent par ailleurs en évidence que celle-ci concerne tant les formes langagières que la conception de l'action. Face à ces affirmations qui soulignent l'incrémentalité de la culture organisationnelle dans la coopération, on s'interroge sur les apports de l'acquisition culturelle dans les organisations en réseau de l'action publique. En d'autres termes, en quoi la construction de références communes se présente comme incontournable dans l'élaboration d'une action publique coopérative ?

Parce que l'émergence d'une culture organisationnelle permet de dépasser les conflits et les tensions entre les acteurs, cette dernière se présente comme nécessaire au sein des organisations en réseau de l'action publique. C'est ainsi qu'Erhard Friedberg met en évidence que le caractère conflictuel que suscite la coproduction entre des acteurs est une réalité manifeste à toute organisation et ne peut de ce fait s'assimiler à un dysfonctionnement. Si les tensions existantes sont donc indissociables de la coopération, le dépassement des divergences se présente comme une nécessité pour envisager l'activité. C'est par le biais de la construction d'une culture au sein du groupe constitué que l'auteur identifie le dépassement des tensions et des conflits sous-jacents. Erhard Friedberg associe ainsi la sortie du conflit entre les acteurs à l'acquisition d'une culture au sein des groupes. C'est ainsi qu'il précise qu'« un groupe qui (...) a appris à gérer et en quelque sorte à domestiquer, au lieu de les étouffer, les conflits, les tensions, les marchandages et les

⁴¹¹ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, op.cit., p.12.

⁴¹² Reicher- Brouard. V., « Repenser la coopération. Les modèles sociologiques en question ? », *Travailler*, 2001/1 n° 5, p. 119-136.

rapports de pouvoir et de concurrence inséparables de son existence et de son action en tant que groupe, a, de ce fait acquis une capacité culturelle proprement collective. Celle-ci lui permettra d'agir mieux et plus efficacement⁴¹³ ». Par la capacité à reconnaître les rapports de pouvoir, d'objectifs propres, de stratégie, de conflits et la gestion de ces phénomènes par les acteurs de l'organisation, la culture organisationnelle contribue ainsi à l'efficacité de l'action entreprise.

Plus que l'enjeu d'une efficience, l'acquisition d'une culture organisationnelle est également centrale dans la mesure où elle conditionne l'existence même de l'organisation en réseau. Yves Bertrand, en conférant à la culture organisationnelle une capacité à réduire les divergences des acteurs dans leurs perceptions, leurs intérêts ainsi que dans leurs objectifs, perçoit ainsi la culture organisationnelle comme « un processus socio dynamique et un ensemble de connaissances (perceptions, jugements, intuitions, informations, stratégies, valeurs, etc.) utilisées par des groupes afin de se doter de meilleurs moyens de survivance dans un monde caractérisé par des relations antagonistes entre les personnes et les groupes⁴¹⁴ ».

Dans la poursuite de cette posture, la culture aurait une valeur intégratrice selon l'auteur américain Edgar Schein⁴¹⁵. En effet, celle-ci permettrait tout d'abord de résoudre les problèmes d'adaptation à l'environnement et serait par ailleurs inculquée aux nouveaux membres « comme la manière correcte de penser et d'agir face à ses problèmes ». Ainsi, le besoin d'acquérir une culture organisationnelle se fait ressentir tant au niveau structurel que relationnel. Source d'efficacité et de survie du système, la culture organisationnelle modélise l'individu en lui inculquant des normes et des valeurs facilitant son intégration. Dans un système dépourvu d'une légitimité rationnelle légale dominante, l'organisation de l'action publique aurait ainsi un besoin prégnant de s'appuyer sur l'émergence d'une culture. En effet, plus que tout autre système, le réseau a en particulier un besoin fondamental d'acquérir une culture au regard du cadre environnemental peu propice à la coopération du fait de la multiplicité et de l'hétérogénéité de ses membres.

1.2. ... Au contexte de l'organisation en réseau de l'action publique défavorable à l'émergence d'une culture

Dès l'étude des pré requis nécessaires à l'acquisition d'une culture organisationnelle, il s'avère rapidement que l'organisation en réseau des politiques publiques n'offre pas un contexte favorable à son émergence. La double appartenance des acteurs et leur multiplicité ainsi que la dimension temporelle sont en effet des facteurs auxquels doit faire face l'organisation en réseau

⁴¹³ Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, op.cit., p.81.

⁴¹⁴ Bertrand. Y, *Culture organisationnelle*, Montmagny, Presse de l'Université du Québec, septembre 1991, p.54

⁴¹⁵ Schein. E. H., *Organizational culture and leadership: A dynamic view*, Jossey-Bass, San Francisco, 1985.

dans le développement d'une culture en son sein. Par exemple, lors de l'interview d'un coordonnateur de C.I.S.P.D., celui-ci souligne le nombre important d'acteurs associés au dispositif lorsqu'il mentionne avoir invité deux cents acteurs à une réunion plénière provenant d'une cinquantaine d'organisations de rattachement. Par ailleurs, la fréquence des rencontres au sein de l'organisation en réseau, à savoir une rencontre mensuelle, s'avère être également un frein à l'émergence d'une culture commune. Selon l'interviewé, cette fréquence ne permet pas de relations suffisamment durables pour construire des références communes. Au regard des interviews réalisés auprès de l'ensemble des acteurs du dispositif, ces derniers ont mis en évidence des normes et des valeurs propres. Ils déclarent d'ailleurs ne pas avoir de dispositions communes à ce sujet.

1.2.1. L'acquisition d'une culture organisationnelle face au sentiment d'appartenance et à la multiplicité des acteurs

Au regard des modalités de l'action publique, la configuration actuelle fortement ancrée dans des relations partenariales soulève des questionnements liés aux effets de la double appartenance du fait des cultures multiples en présence importées par les acteurs associés au sein des organisations en réseau de l'action publique. En effet, dans quelle mesure l'acteur peut-il développer un sentiment d'appartenance au sein de l'organisation en réseau alors qu'il est rattaché simultanément à une autre organisation ? Par ailleurs, la problématique de l'appartenance multiple est d'autant plus manifeste que les cultures organisationnelles ne sont pas forcément congruentes. Dès lors, on s'interroge sur la position de l'acteur face à ces univers contradictoires. Modifie-t-il son regard et ses normes ? Adopte-t-il une attitude de rejet à l'égard des références culturelles en présence au sein du réseau ?

Si la première exigence que comporte l'acquisition d'une culture organisationnelle s'apparente à la délimitation du groupe à laquelle elle est associée (Robert Tessier et Yves Tellier⁴¹⁶), c'est parce que cette identité reconnue est porteuse d'une culture fondatrice sur laquelle s'appuie l'activité des membres. Dans ce sens, la culture est une « propriété » du groupe. Si ces auteurs mettent ainsi en garde une posture qui tenterait de définir un groupe en le renvoyant à l'existence d'une culture, il convient de ce fait de s'attarder sur le développement du sentiment d'appartenance au sein de l'organisation en réseau. L'acquisition d'une culture s'avère de prime abord complexe au regard du tiraillement culturel dont l'acteur fait l'objet au sein de l'organisation en réseau. En effet, Maurice Halbwachs montre à quel point les univers différenciés rencontrés par

⁴¹⁶ Sous la direction de Tessier. R., Tellier. Y, *op.cit.*, p.181-182.

l'acteur le situent dans un prisme culturel. C'est dans ce cadre que l'auteur poursuit en soulignant qu'« il se trouve que des hommes appartenant à ces communautés diverses se rencontrent, opposent leurs méthodes de raisonnement, appliquent des méthodes différentes, développées et mûries à l'écart l'une de l'autre, à une même question. Partout, même, bien des individus font partie à la fois de plusieurs de ces groupes, si bien que dans un esprit se heurtent plusieurs logiques. Il y en a autant en effet, que de sociétés distinctes⁴¹⁷ ». Dès lors, en reprenant les apports de Maurice Halbwachs, la difficulté de tendre au sein des organisations en réseau vers des références communes semble hasardeuse. En effet, puisque « chaque homme est plongé en même temps ou successivement dans plusieurs groupes⁴¹⁸ », que ces groupes « ne sont ni homogènes, ni immuables⁴¹⁹ », l'organisation en réseau éprouve nécessairement des difficultés à développer une culture en son sein face à un acteur pourvu d'une double appartenance.

Au-delà d'une configuration organisationnelle spécifique qui met en évidence les freins au développement d'une culture par la double appartenance dont chacun des acteurs fait l'objet, la multiplicité des cultures importées par les acteurs associés interrogent également la possibilité pour l'organisation de développer une culture en son sein. Les différences culturelles foisonnantes se présentent en effet de prime abord comme un frein au développement de références communes entre les membres. L'atteinte d'un consensus entre les acteurs du réseau s'avère en effet d'autant plus complexe lorsque les références culturelles en présence sont multiples. Ainsi, comme le souligne Alexis Ferrand, « l'appartenance d'un acteur à des réseaux porteurs de contenus normatifs parfois opposés ou d'opinions mal compatibles est un résultat empirique fortement constaté lorsque les procédures d'observation laissent ouverte cette possibilité⁴²⁰ ». De ce fait, la difficulté pour le réseau à instaurer une culture au regard du phénomène d'importation culturelle développé dans les travaux d'Hervé Laroche reste une problématique prégnante. En effet, les acteurs impliqués dans une organisation ne sont pas dénués d'un passif culturel qui impacte l'organisation et ce, d'autant plus dans une organisation en réseau inter organisationnel puisque ces derniers sont les représentants d'une autre culture organisationnelle de rattachement. La métaphore utilisée par l'auteur montre en effet la prégnance du passif culturel sur le comportement de l'individu dans l'organisation. Ainsi, « les individus qui composent une organisation n'arrivent pas vierges de toute influence extérieure à l'organisation. Ils ne laissent pas au vestiaire de l'atelier ou au portemanteau de leur bureau ce qu'ils sont dans leur vie de famille, en tant que citoyen, ou

⁴¹⁷ Halbwachs. M., « La psychologie collective du raisonnement », *Zeitschrift für Sozialforschung*, 1938, p.374.

⁴¹⁸ Halbwachs. M., *La mémoire collective*, Paris, P.U.F., p.67-68.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p.76.

⁴²⁰ Ferrand. A., *op.cit.*, p.87.

simplement comme individu doté d'une histoire et d'une personnalité⁴²¹ ». Ainsi, face à ses références multiples dont l'organisation en réseau est dotée dans sa composition, il s'avère complexe de faire émerger un consensus culturel entre ses membres.

Outre ces éléments, la dimension temporelle interfère également dans la construction de normes et de valeurs communes au sein des organisations. Nous mettons ici en évidence que les conditions temporelles favorables à l'émergence d'une culture ne sont pas réunies au sein des organisations en réseau de l'action publique, et ce parce que la temporalité nécessaire à l'instauration d'une culture ne peut être effective au sein des organisations en réseau compte tenu des contraintes infligées par les organisations de rattachement.

1.2.2. La culture organisationnelle de l'organisation en réseau et son rapport à la fréquence et à la durabilité des rencontres

Erhard Friedberg envisageant l'organisation comme une « construction sociale⁴²² » dont l'existence et le maintien sont soumis à « des mécanismes permettant d'intégrer les stratégies divergentes de ses membres⁴²³ » voit l'acquisition d'une culture comme la potentialité de faire coopérer des acteurs aux réalités singulières. Si la culture est alors prise au sens que Michel Crozier et Erhard Friedberg donnent, c'est-à-dire à un « ensemble de régulations des relations », cette construction ne peut toutefois se réaliser qu'en considérant la dimension temporelle. Ces régulations portant sur les relations de pouvoir qu'elle est en capacité d'inhiler selon Michel Crozier⁴²⁴ sont en effet en partie liées à l'instauration du cadre formel de l'organisation qui nécessite une appropriation de l'acteur. Ainsi, si « sous son aspect « micro », on assimilera la culture au système de règles régissant les relations dans des groupes⁴²⁵ », cette assimilation ne se décrète pas puisque l'intériorisation nécessite un temps d'appropriation de la part de l'acteur. Un coordonnateur mentionne cette dimension temporelle dans son organisation. Il a en effet pu identifier le temps nécessaire aux membres du réseau pour que le dispositif puisse faire sens chez eux.

« Au début, c'est abstrait, et puis après quand on voit les familles, qu'on aide, ça devient concret. On peut se dire que ça peut servir à quelque chose, c'est là où il y a eu tout ce cheminement aussi». (Un coordonnateur P.R.E.)

⁴²¹ Laroche. H., « Culture organisationnelle », in Aubert. N., Gruère. J-P., Jabes. J., Laroche. L., Michel. S., *Management. Aspects humains et organisationnels*, Paris, P.U.F. Fondamental, mars 2002, p.550.

⁴²² *Ibid.*, p.53.

⁴²³ Friedberg. E., *Op.cit.*, p.281.

⁴²⁴ Crozier. M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, p.209.

⁴²⁵ Amblard. H., Bernoux. P., Herreros. G., Livian. Y.F., *op.cit.*, p.53.

Nous reprenons notamment cet aspect dans le chapitre 7 lorsque nous développons que les difficultés initiales relevées par les acteurs au sein des organisations en réseau s'estompent au gré des échanges et de l'adaptation de l'organisation en réseau et aux contraintes que présente le contexte.

Si ce point émet une première limite rencontrée par l'organisation dans le développement d'une culture en son sein, Hervé Laroche montre également que l'implication temporelle de l'acteur dans son organisation de rattachement est nuisible au développement culturel au sein des réseaux. En effet, si Hervé Laroche conçoit que les comportements et les postures des acteurs dans l'organisation « sont conditionnés par l'organisation, à travers ses structures et ses politiques », il faut admettre que l'acteur réticulaire est confronté à une appartenance au sein de deux entités organisationnelles qui le conditionnent respectivement. Nous parvenons ainsi à émettre l'hypothèse que l'implication temporelle massive de l'acteur à son organisation de rattachement l'empêcherait de développer une culture au sein du réseau. Hervé Laroche en déclinant l'influence du cadre extérieur à l'organisation dans la constitution culturelle permet de mettre en corrélation l'implication temporelle de l'organisation et le positionnement culturel. En effet, Hervé Laroche estime que les comportements « dépendent des rapports de pouvoir et des relations affectives qui se construisent dans l'organisation. (...) ces comportements gardent également la trace de ce que sont ces individus à l'extérieur de l'organisation, de ce qu'ils ont l'habitude de faire ou de penser, de ce qu'ils jugent bon ou mauvais, correct ou inadapté, juste ou injuste... ⁴²⁶». Ainsi, si l'acteur pourrait être alors au prisme d'un tiraillement culturel, sa participation massive à son organisation de rattachement l'encourage à s'orienter vers sa philosophie, ses normes et ses valeurs. Dès lors, admettons que le passif relationnel des acteurs, tant au sein de l'organisation qu'au-delà de ses frontières, influence les représentations et le comportement de chacun des membres. Dans cette perspective, la culture importée s'identifie au cadre environnemental puisqu'elle intervient de façon externe à l'organisation en réseau proprement dite. Ainsi, la nature et l'essence des composantes d'un système réticulaire s'apparentent à des représentants environnementaux parce que ceux-ci sont avant tout les produits des organisations externes au système dont ils sont issus et imprégnés. La particularité d'un réseau inter organisationnel de l'action publique réside de fait explicitement dans sa composition actorielle. Nous dépassons toutefois dans une certaine mesure l'analyse d'Hervé Laroche concernant les influences culturelles en soulignant que les acteurs des organisations étudiées gardent plus qu'une « trace » culturelle puisque la culture de l'organisation

⁴²⁶ Laroche. H., *op.cit.*, p.550.

de rattachement n'est pas à inscrire dans un passif mais dans un présent qui les conditionne et les fait agir.

Dans la poursuite de cette analyse, l'immersion organisationnelle plus développée au sein de l'organisation de rattachement engendre des conséquences notables sur l'activité réticulaire. Celle-ci ne peut en effet faire émerger une culture en son sein du fait du manque de durabilité des rencontres. Ainsi, de l'immersion quasi permanente de l'acteur au sein de son organisation de rattachement aux relations discontinues entretenues entre les acteurs au sein de l'organisation en réseau, la prédominance culturelle à l'organisation de rattachement est inévitable. En effet, c'est notamment à la lumière des apports de Robert Tessier et Yves Tellier⁴²⁷ qui n'accordent la dénomination d' « identification d'un groupe » qu'à l'unique condition que celui-ci soit parvenu à résoudre des difficultés liées à son activité que nous parvenons à ces conclusions. Ils ajoutent pour cela que ce n'est que dans des relations durables que les acteurs parviennent à établir des références communes. Ainsi, « l'action sur les identités et les intérêts passe aussi par l'implication constante des acteurs et des groupes urbains dans des activités de description et d'interprétation des territoires » comme le souligne Gilles Pinson⁴²⁸ dans son analyse sur les politiques urbaines. Dès lors, aucun système ne peut se prévaloir d'une culture organisationnelle sans avoir une durée de vie suffisamment persistante pour que les individus aient pu construire en son sein des valeurs communes par une fréquence régulière et une durabilité de son implication. Cette existence durable offre en effet l'opportunité pour le groupe de faire face à des difficultés auxquelles il tente de trouver des solutions adaptées collégalement. C'est à cette condition que l'acquisition d'une culture organisationnelle est identifiable. Nous retenons dès lors l'affirmation selon laquelle « on ne peut pas connaître la culture d'un groupe à moins qu'il n'existe un tel ensemble de personnes identifiable à l'histoire commune⁴²⁹ ». Par ailleurs, la dimension temporelle prend un caractère primordial dans l'organisation en réseau car l'histoire commune des acteurs au sein d'une organisation les place dans une configuration organisationnelle favorable à l'émergence culturelle (J. Nizet et C. Huybrechts, 2004.⁴³⁰). En effet, l'inscription durable des acteurs dans une structure organisationnelle similaire les amène à un partage des buts, des lieux de travail, du public accueilli engendrant des valeurs, des représentations et des comportements congruents entre les membres. La durabilité des pratiques quotidiennes des acteurs au sein d'une structure organisationnelle est donc un élément déterminant pour la réussite d'une coopération puisque la régularité des

⁴²⁷ Tessier. R., Tellier .Y (Sous la direction de), *op.cit.*, p.181-182.

⁴²⁸ Pinson. G., *op.cit.*, p.619 – 651.

⁴²⁹ Nizet. J., Huybrechts. C., *Interventions systémiques dans les organisations*, Bruxelles, De Boeck, 2004, p.93.

⁴³⁰ *Ibid.*, p.93.

rencontres permet d'instaurer un « langage commun », ou autrement dit une culture, nécessaire à la réalisation de projets partagés.

La fréquence des rencontres facilite ainsi le travail collaboratif. Cela passe notamment par une phase préalable de déclinaison d'un langage commun pour espérer envisager une action coopérative. C'est dans ce sens que selon Julien Damon « les acteurs, les experts, les propriétaires des divers problèmes sociaux s'y concertent [au sein des réunions] et cherchent des accords. Communément, il s'agit de réunions relativement régulières, dans les mêmes salles, avec les mêmes acteurs qui apprennent là à se connaître, qui échangent et qui produisent, d'abord, un langage commun, puis des actions collectives⁴³¹ ». Cependant, même dans le cadre de rencontres partenariales régulières entre les acteurs réticulaires, chacun des membres est replongé quotidiennement dans un contexte organisationnel d'origine dont il s'imprègne dans ses dimensions culturelles, langagières et formelles (buts et objectifs). De ce fait, la difficulté de l'organisation en réseau réside dans la fréquence des rencontres et dans l'imprégnation culturelle de l'organisation de rattachement de façon constante. Concernant cette fréquence des rencontres au sein des organisations étudiées, il n'existe pas d'unanimité entre les réseaux. Pour un même objet, certains ont en effet posé des réunions mensuelles, d'autres trimestrielles voire annuelles. Enfin, certains font preuve d'une réelle adaptabilité en instaurant la rencontre en fonction du besoin repéré. Notons toutefois que l'étude de la fréquence des rencontres a mis en évidence que pour l'ensemble des organisations en réseau, les réunions plénières tout comme les comités de pilotages (fréquence de 6 mois à un an) ont une fréquence moins importante que les équipes techniques ou opérationnelles chargées de la mise en œuvre (fréquence repérée de 1 à 3 mois). Nous interrogeons dès lors la fréquence des rencontres affichées au sein des organisations étudiées, et mesurons l'impossibilité pour les acteurs de s'imprégner suffisamment de l'organisation en réseau pour y développer des références communes.

Toutefois, si des différences existent entre les organisations en réseau, nous sommes parvenus à mettre en évidence que la structure temps s'impose à l'organisation des dispositifs au regard des contraintes de chacun des acteurs. Dès lors, certains dispositifs qui envisageaient des rencontres régulières ont mesuré l'incompatibilité qu'elles suscitaient au regard des priorités et des réalités de l'activité au sein des organisations de rattachement. Ainsi, par exemple, l'influence de l'organisation de rattachement est d'autant plus prégnante sur l'organisation P.R.E que celle-ci a dû adapter son cadre aux acteurs et à la réalité organisationnelle à laquelle ils sont rattachés. Une

⁴³¹ Damon. J., « Le partenariat Retour sur une notion d'un quart de siècle », *op.cit.*, p.160.

coordinatrice d'un P.R.E. explique notamment qu'elle a dû réaménager l'organisation des rencontres dans ce cadre.

« Le programme quand on l'a validé, on avait l'équipe pluridisciplinaire qui devait se réunir une fois tous les deux mois et l'équipe restreinte une fois tous les mois. Ça, c'est des difficultés de mise en œuvre où on se rend compte qu'on ne peut pas en fait. Par rapport aux institutions, il y a les réunions du programme, les réunions de toutes les actions du contrat urbain de cohésion sociale, il y a les réunions de toutes les instances. Nous en tant que tel on peut gérer toutes les réunions, mais les partenaires, quand ils sont invités, on prend l'Education Nationale qui va être invitée en réunion d'accompagnement à la scolarité, au programme de réussite éducative, à leur propre réunion d'équipe éducative, ils vont passer plus de temps en réunion que dans l'école. A un moment, il a fallu décaler toutes ces réunions ». (Une coordinatrice d'un Programme de réussite éducative)

Au regard des considérations structurelles, il apparaît manifeste que le développement d'une culture organisationnelle puisse apparaître comme un vœu pieu. Dès lors, comment les acteurs réagissent-ils à la double appartenance organisationnelle dans laquelle ils se situent ? Dans quelle mesure l'appartenance simultanée au réseau inter organisationnel et à son organisation de rattachement influence-t-elle les modalités coopératives dans les dispositifs de la politique de la ville ? En d'autres termes, comment l'activité du réseau peut-elle maintenir son activité au regard du contexte défavorable à l'émergence d'une culture en son sein ?

2. Fondements des logiques comportementales et phénomènes culturels

Pour Erhard Friedberg, l'acquisition d'une culture est un élément incontournable à la poursuite de l'activité au sein des organisations. Si rapidement cette analyse trouve ses limites au regard des propriétés structurelles de l'organisation en réseau, il convient dès lors d'analyser les comportements des acteurs qui permettent dans un contexte défavorable à maintenir l'activité.

A contrario, certains auteurs perçoivent le caractère modulable de l'acteur au regard de ses appartenances multiples. C'est dans ce sens que Frédéric Coninck⁴³² qualifie l'acteur d'« homme flexible ». Toutefois, des considérations différentes sont portées à ce sujet. En premier lieu, pour Pierre Bourdieu, l'appartenance au groupe se développerait chez l'acteur compte tenu des profits que celle-ci engendrerait. Ainsi, l'acteur serait enclin à adopter les codes et les valeurs du groupe s'il trouve en celui-ci les bénéfices suffisants escomptés. Perceptible dans la théorie du capital social, Pierre Bourdieu souligne à ce titre que « les profits que procure l'appartenance à un groupe sont au fondement de la solidarité qui les rend possibles. Ce qui ne signifie pas qu'ils soient consciemment poursuivis comme tels, même dans le cas des groupes qui, sont expressément

⁴³² Coninck. F., *L'homme flexible et ses appartenances*, Paris, éd. L'Harmattan, 2001.

aménagés en vue de concentrer le capital social et de tirer ainsi le bénéfice de l'effet multiplicateur impliqué dans le fait de la concentration et de s'assurer les profits procurés par l'appartenance, profits matériels comme toutes les espèces de « services » assurés par des relations utiles et profits symboliques tels que ceux qui sont associés à la participation à un groupe rare ou prestigieux⁴³³ ». Ainsi, il n'existerait pas selon Pierre Bourdieu de solidarité que l'on pourrait qualifier de « naturelle » mais davantage des solidarités « stratégiques » associant l'appartenance au gain et au bénéfice. Compte tenu de ces apports, on s'interroge dès lors sur le fait que l'acteur pourrait au nom du bénéfice procuré pour son organisation de rattachement, adopter les codes et les valeurs de l'organisation en réseau. Toutefois, cette intériorisation stratégique n'est pas sans conséquence pour l'acteur. En effet, ce dernier serait-il en capacité d'intérioriser des normes et des valeurs d'organisations différenciées qui ne sont pas forcément congruentes ?

En montrant que l'intériorisation culturelle ne relève pas d'une nécessité, Bernard Lahire et Alexis Ferrand proposent une autre approche des phénomènes culturels permettant de dépasser ce questionnement. Pour ce faire, ils présentent une philosophie d'un acteur en présence « multiconnecté ». Ainsi, pour les auteurs, l'appartenance multiple à des réseaux n'a pas pour unique effet de le placer dans des univers contradictoires ou opposés, elle influe également sur ses propres représentations. En effet, pour Bernard Lahire⁴³⁴, c'est dans la pluralité de l'homme que l'on parvient à analyser son comportement et à comprendre comment il parvient à dépasser les cultures contradictoires qu'il côtoie. Pour ce dernier, « l'homme pluriel » se définit comme l'individu qui « n'a pas toujours vécu à l'intérieur d'un seul et unique univers socialisateur, qui a donc traversé et fréquenté plus ou moins durablement des espaces (des matrices) de socialisation différents (et même parfois socialement vécus comme hautement contradictoires) ». Dans la poursuite de ces travaux, Alexis Ferrand affirme ainsi qu'un individu est projeté simultanément dans des univers contradictoires. C'est ainsi qu'il ajoute que « les individus qui les traversent au cours d'une même période de temps ou au cours de moments différents de leur vie sont donc le produit toujours bigarré de cette hétérogénéité des points de vue, des mémoires, des types d'expérience : ce que nous avons vécu avec nos parents, à l'école, au lycée, avec des amis, avec des collègues de travail, des membres de la même association politique, religieuse ou culturelle n'est pas forcément cumulable et synthétisable de façon simple⁴³⁵ ». Il en conclut ainsi que « sans avoir besoin de postuler une logique de discontinuité absolue en présupposant que ces contextes

⁴³³ Bourdieu. P., « *Le capital social. Notes provisoires* » dans Sous la direction de A. Bevort., M. Lallement., *Le capital social*, Paris, La découverte, janvier 2006, p.32.

⁴³⁴ Ferrand. A., *op.cit.*, p.24.

⁴³⁵ Halbwachs. M., *L'expérience de Chicago (automne 1930)*, *Les Annales*, vol.61, n°3 :555-581, p.36 in Ferrand. A., *Appartenances multiples Opinions plurielle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires Septentrion, mars 2011, p.26.

sont radicalement différents les uns des autres [...] on peut en revanche penser – et constater empiriquement – que toutes expériences ne sont pas systématiquement cohérentes, homogènes et même totalement compatibles et que nous en sommes pourtant bien les porteurs⁴³⁶ ». Cette analyse proposée par Alexis Ferrand nous conduit aux conclusions que l'individu a fréquenté des cultures multiples qui pourtant ne sont pas congruentes. Puisque Maurice Halbwachs écrit à ce propos que « comme nous subissons l'influence de nos semblables, ceux-ci, étant divers, ont pu déposer dans notre esprit les germes des pensées qui ne s'accordent pas⁴³⁷ », il convient dès lors de s'interroger sur la logique qu'entreprend cet acteur dont il porte le poids de références multiples et contradictoires. Bernard Lahire s'interroge également dans le développement de sa conception de l'homme pluriel sur cet aspect. En effet, selon l'auteur, l'homme pluriel est porteur de dispositions, d'abrévés d'expériences multiples qui ne sont pas forcément compatibles. Il doit pourtant « faire avec »⁴³⁸. Comment l'acteur d'un réseau d'action publique envisage le « *faire avec face* » à cette double appartenance ? Si cet aspect peut passer inaperçu dans la plupart des cas pour l'acteur, du fait de l'absence de lien entre les univers, c'est principalement quand l'action le conduit à le mettre face à des oppositions marquantes qu'il se trouve en peine pour agir. Dès lors, pour Bernard Lahire l'acteur ne serait pas porteur d'une culture. En effet, par la dimension plurielle qu'il recouvre, il adopterait les codes culturels en fonction du contexte dans lequel il se situe. C'est ainsi qu'il ajoute que « sur une même question, un acteur peut s'être mis d'accord sur une opinion « X » dans une relation de discussion avec un partenaire « a », dans un contexte social « A », et qu'il peut aussi se mettre d'accord sur une opinion « Y », dans une relation de discussion avec un autre partenaire « b », dans un contexte social « B »⁴³⁹ ». Il en conclut ainsi que l'homme se caractérise par « une hétérogénéité culturelle individuelle⁴⁴⁰ ». Pour parvenir à ces conclusions, il valide deux propositions préalablement. La première est qu'en situation d'incertitude quant à une opinion, l'acteur parvient à faire évoluer et à fixer celle-ci par les interactions qu'il entretient avec les acteurs dans un contexte particulièrement favorable pour cet échange. La seconde part du principe que les relations entre acteurs appartiennent et connectent des contextes sociaux différenciés sur un même objet ou une même question. L'auteur remet ainsi en cause le principe d'appartenance en percevant davantage l'acteur comme un « atome social » en connexion avec des groupes variés dans les relations partenariales. Cette posture lui permettrait ainsi d'envisager plus sereinement la

⁴³⁶ Lahire. B., *L'homme pluriel*, France, Armand Colin, avril 2011, p.36

⁴³⁷ Halbwachs. M., « La psychologie collective du raisonnement », *Zeitschrift für Sozialforschung*, 1938, p.357.

⁴³⁸ <http://www.homme-moderne.org/societe/socio/blahire/entrevHP.html>, consulté le 26 avril 2011.

⁴³⁹ Ferrand. A., *op.cit.*, p.103.

⁴⁴⁰ Lahire. B., *La culture des individus Dissonances culturelles et distinction de soi*, France, La Découverte, août 2006, p.250.

traversée des univers différenciés. C'est ainsi qu'« en caricaturant, pour être immergé dans la diversité du social, l'acteur n'a plus besoin de passer lui-même d'un groupe à un autre, puis encore un autre : il lui suffit d'être un atome social composé de relations dont les partenaires, eux, appartiennent à des groupes variés. Cette formulation rend intuitivement significative une nouvelle configuration où l'acteur est multi-connecté plutôt que multi-appartenant⁴⁴¹ ».

Pour notre part, nous ne retrouvons aucune des approches proposées concernant le comportement de l'acteur au regard des phénomènes culturels. En effet, l'analyse a mis en évidence d'autres logiques comportementales qui combinent à la fois l'affirmation de la personnalité organisationnelle de rattachement et le sentiment d'une action justement poursuivie. Les acteurs, méconnaissant les cultures organisationnelles de rattachement des autres membres de l'organisation en réseau, se forment des représentations à ce sujet qui rendent difficile la coopération. En effet, ils s'imaginent des modes de pensée mais aussi des façons d'agir qu'ils peuvent juger en contradiction avec leurs propres valeurs. Ceci explique en partie la méfiance et la résistance au travail collaboratif. Toutefois, afin de maintenir l'activité réticulaire, les acteurs ne font pas appel à leur caractère pluriel au sens de Bernard Lahire ou à un phénomène d'« acculturation » comme le propose Pierre Bourdieu, ils tendent pour leur part à user du « transcodage », de la « différenciation symbolique » ainsi que de l'« acceptation relative de la différence culturelle » pour maintenir une cohérence intérieure et permettre la coopération au sein du réseau.

2.1. Le sentiment d'une action justement poursuivie et l'affirmation de la personnalité organisationnelle

Le sentiment d'une action justement poursuivie traduit l'affirmation de la personnalité organisationnelle de l'acteur. Cette déclinaison d'une culture propre à l'organisation s'inscrit dans les fondements de la thèse exposée par Niklas Luhmann⁴⁴² lorsque ce dernier affirme que « l'on peut considérer la société comme fondamentalement différenciée à partir du moment où elle forme des sous-systèmes principaux dans la perspective de problèmes spécifiques qui devront être résolus dans le cadre de chaque système fonctionnel correspondant ». Assimilés aux organisations en présence au sein des organisations de l'action publique, cette analyse met en perspective les difficultés de coopération d'autant que ces sous-systèmes sont amenés à construire ce que Niklas Luhmann appelle l'« autopoïétique », signifiant l'autoréférentiel qui les constitue. La construction

⁴⁴¹ Ferrand. A., *op.cit.*, p.24-25.

⁴⁴² Luhmann. N., *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Le Cerf, 1999, p.270.

du référentiel au sein des sous-systèmes représentés dans les organisations en réseau étudiées se fonde principalement sur la conception d'une action justement poursuivie par l'organisation de rattachement.

2.1.1. Le sentiment du justement poursuivi

Les travaux de Philippe Bernoux⁴⁴³ proposent un cadre d'analyse quant à la place de la justice dans la coopération des acteurs au sein d'une organisation. En effet, une action justement portée par l'organisation serait la source et le point d'ancrage de la coopération. L'auteur souligne en cela qu'une organisation parviendrait à une légitimité et que les acteurs seraient, dans ce contexte, enclins à mutualiser leurs compétences pour servir les objectifs organisationnels. Le sentiment de justice issu du cadre réglementaire et formel de l'organisation serait même une attente des participants selon l'auteur. Cependant, cette approche souffre à notre sens d'avoir exposé uniquement le versant des conditions requises pour construire une action perçue comme juste par les participants. Nous regrettons ainsi que Philippe Bernoux n'est pas poursuivi son analyse concernant les causes et les enjeux du défaut de coopération au regard de la perception du juste de l'acteur.

Il convient dès lors de poser à ce titre un premier point fondamental qui entrave la coopération. Celui-ci s'inscrit dans la problématique de l'universalité de la justice. Nous soulignons par cela qu'une organisation juste pour les uns ne l'est pas forcément pour les autres. Dans cette perspective, les acteurs peuvent ainsi se prévaloir de servir une action juste qui pourtant diverge du cadre organisationnel établi. La thématique de la prévention de la délinquance, fortement développée dans l'action publique depuis les émeutes de 2005, fait office d'exemple manifeste de cette dichotomie. Si certains acteurs et organisations perçoivent une juste réponse publique du phénomène par les actions répressives, d'autres sont partisans d'actions éducatives. Les polémiques sont au cœur des enjeux politiques mais la déclinaison du juste est hasardeuse. Certains évoqueront de ce fait que le meilleur moyen de prévenir la délinquance s'oriente vers des actions conjointes associant répression et éducatif. Nous poursuivons dès lors la réflexion amorcée par Pierre Muller⁴⁴⁴ qui interroge « la mise en sens du réel » des acteurs de l'action publique ou encore de Bernard Jouve⁴⁴⁵ qui perçoit dans l'action collective « la confrontation de systèmes de valeurs portés par des communautés de politique publique différentes ayant fabriqué leurs propres

⁴⁴³ Bernoux. P., *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris, Seuil, février 2010, p.225-234.

⁴⁴⁴ Muller. P., *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, op.cit., p.195.

⁴⁴⁵ Jouve. B., « Réseaux et communautés de politique publique en action » op.cit.,p.134.

référentiels ». Ainsi, ce qui explique en partie la poursuite de la logique des acteurs décisionnels aux acteurs opérationnels dans leurs rapports de marchandages et de négociations avec les autres représentants organisationnels, se situe dans le référentiel développé au sein de leurs organisations de rattachement. La perception du juste de l'acteur est donc conditionnée par son organisation qui exerce à son égard la représentation qu'il se fait des orientations à poursuivre. Celles-ci sont parfois incompatibles entre elles. C'est ce que souligne un acteur de liaison sociale d'un club de prévention lorsqu'il affirme l'impossibilité de coopérer de façon étroite avec les forces de l'ordre du fait de la conception différenciée de l'action à engager. Il stipule très clairement cette opposition lorsqu'il exprime : « Nous, on est dans la prévention, eux, ils sont dans la répression ».

Dès lors, au-delà des divergences notables qui nous distinguent de la posture de Philippe Bernoux, nous convenons que la quête d'une action juste pour l'acteur réticulaire et poursuivie. En effet, celui-ci est convaincu que la façon de concevoir l'action au sein de son organisation de rattachement est justement poursuivie. Le sentiment du justement poursuivi est perceptible dans la conception même de la pratique. La logique du dispositif P.R.E. est ainsi perçue par certains acteurs comme une logique de prestation qui met l'accent sur la défaillance parentale. Ils soulignent ainsi leurs divergences culturelles avec leurs organisations de rattachement sur cet aspect. C'est dans ce cadre qu'un chef de service social local d'un Conseil Général déplore ainsi dans une certaine mesure la philosophie du dispositif de la ville.

« C'est plus une approche individuelle de repérage de difficultés et on est plus dans une logique de prestations, c'est-à-dire on repère une difficulté et puis on essaie d'apporter une réponse à l'enfant, même avec l'accord de la famille, mais ce n'est pas vraiment une logique d'un parcours, c'est-à-dire l'enfant inscrit dans un parcours, dans une durée et qui veut dire que les parents soient vraiment acteurs dans ce projet. Ils participent, mais on les accuse comme des défaillants puisqu'on repère une difficulté, par contre ce que je vois dans une logique de parcours c'est plus travailler avec les potentialités de la famille pour changer la dynamique familiale. Ça veut dire qu'on partirait des potentialités de la famille de se mobiliser par exemple, d'identifier eux-mêmes leurs difficultés et à partir de là apporter des réponses. Pour l'instant, c'est un enseignant qui repère un enfant en difficulté et on essaie d'apporter une réponse, c'est plus une logique de prestations et non de parcours et c'est peut-être là où on devra évoluer je pense ». (Une chef d'un service social du Conseil général)

La notion du justement poursuivi s'apparente également aux modalités pratiques de fonctionnement des organisations de rattachement. C'est à travers l'anonymisation des situations individuelles que l'on perçoit les divergences de postures et de logiques à poursuivre dans l'accompagnement des familles.

« Quand les partenaires orientaient des jeunes au F.A., ils n'avaient pas forcément de retour et ils ne comprenaient pas. Mais ce qui est parfois oublié c'est qu'au F.A. on travaille avec l'anonymat des jeunes, donc on n'a pas du tout le nom des jeunes, on a que le prénom euh on a aucune information sur l'identité et donc quand un jeune vient nous voir on ne sait

même pas parfois dans quel établissement il est et qui l'oriente. Donc un retour, ça me paraît impossible ». (Un psychologue au sein de l'association F.A.)

Mais cette quête de justice dans l'action entreprise entre les parties oriente les comportements vers une coopération stratégique où chacun tend à atteindre sa propre perception du juste et dans un premier temps à obtenir l'adhésion des autres membres. C'est ainsi que nous analysons les organisations en réseau inter organisationnel comme un type de système favorable au développement de ce type de coopération. Cette divergence dans la perception du juste doit trouver ses fondements dans la nature et dans la construction de l'individu en tant que professionnel. Cette vision du monde et de l'organisation interroge donc l'identité de l'acteur dans son rapport au travail et dans sa capacité socialisatrice dans un univers constitué de représentants d'organisations multiples. C'est à travers l'importation de la culture de rattachement que nous comprenons le sens du juste que se donne l'acteur.

2.1.2. L'affirmation de la personnalité organisationnelle au fondement du justement poursuivi

L'identité au travail forge la perception de l'acteur et le conditionne dans sa déclinaison de l'activité à entreprendre. On assiste à une réelle imprégnation et intériorisation des normes culturelles de l'organisation de rattachement chez l'acteur. On retrouve ici les approches néo-institutionnalistes développées par March et Olsen⁴⁴⁶ ou encore par Pierre Muller et Yves Saurel⁴⁴⁷ qui voient en l'institution le lieu de mise en sens et de codification de l'action pour les acteurs. Les membres des organisations réticulaires ressentent ainsi le besoin d'affirmer les modalités de fonctionnement ainsi que les normes de leurs organisations de rattachement pour expliquer les limites éventuelles de leur participation à l'organisation en réseau. A leur sens, l'affirmation de la culture organisationnelle de rattachement permet ainsi d'explicitier les limites de l'investissement qu'ils peuvent engager. Elle est également l'occasion d'affirmer la logique organisationnelle à laquelle ils sont rattachés. C'est dans ce sens qu'un responsable de services d'un Conseil Général montre que la participation à une instance d'un C.I.S.P.D correspond à l'affirmation de l'organisation de rattachement. Celle-ci se présente à ses yeux comme l'opportunité de clarifier la posture organisationnelle de son organisation en explicitant ses fonctionnements et son référentiel.

« Je sais que mon collègue sur A, il y était allé. Les travailleurs sociaux n'y étaient pas allés. Lui, il y était allé, il avait pris les éléments mais il y était allé parce qu'il y avait des

⁴⁴⁶ March. J., Olsen. J., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, p.22

⁴⁴⁷ Muller. P., Surel. Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 41 et suiv.

choses à recadrer : le fonctionnement du Conseil général à rappeler ». (Un responsable de services d'un Conseil général)

En outre, nous mesurons la prégnance et l'affirmation de la personnalité organisationnelle des acteurs lorsque ces derniers usent de la première personne du pluriel pour expliquer le positionnement qu'ils adoptent au sein de l'organisation en réseau. En utilisant le « nous », ils expliquent par cela aux autres membres du réseau la posture de leur organisation et s'affichent dès lors comme ses représentants. L'exemple d'une chef de service social d'un Conseil Général montre ainsi dans le discours tenu l'imprégnation culturelle dont elle fait l'objet. Elle explique cet élément notamment lorsqu'elle décline une posture partagée par tous les agents du Conseil Général concernant la judiciarisation des situations. On ressent ainsi la prégnance de l'organisation de rattachement sur les considérations des points de vue de l'acteur, comme si chacun des représentants du Conseil Général avait un regard similaire sur la judiciarisation des situations d'enfants en risque de danger. Elle montre par ce biais, que sa présence équivaut non pas à la représentation d'un individu mais à un collectif, à un sous ensemble ou encore à un sous-système. Elle porte ainsi dans ses propos le référentiel culturel de son organisation de rattachement.

« Qu'est-ce que veut dire un mot, le langage par exemple, qu'est-ce que ça veut dire pour nous, le judiciaire, on a essayé de faire comprendre que pour nous, c'est aussi aider une famille à avancer, ce n'est pas simplement, ce n'est pas une sanction, parce que eux voyaient le judiciaire tout de suite comme une sanction pour la famille ». (Une chef d'un service social local d'un Conseil général)

Si cet acteur montre une relative intériorisation de la posture organisationnelle de rattachement, pour un représentant de la C.A.F., l'affirmation de la personnalité organisationnelle de rattachement est issue d'un cadre qui s'impose à lui. En effet, à travers les pratiques des organisations de rattachement, cet acteur souligne qu'il ne réalise pas d'accompagnement individuel dans le cadre de ses missions. Dès lors, cette norme, inculquée par l'organisation, s'impose dans sa pratique au sein du réseau. C'est ainsi que l'acteur explique l'influence exercée par son organisation de rattachement.

« La seule chose pour laquelle nous n'avons pas été autorisés entre guillemets par notre institution et puis de toute façon ça n'était pas possible d'un point de vue du temps et de nos missions, c'était l'accompagnement et être référent des familles, ça on ne peut pas puisqu'on ne fait pas d'accompagnement des familles de toute façon ». (Un travailleur social de la C.A.F.)

Dans une organisation en réseau de l'action publique, l'acteur ne distingue donc quasiment pas son positionnement de la position institutionnelle de son organisation de rattachement. Ainsi, en percevant chez les acteurs une véritable « identification à l'organisation » du fait de l'intériorisation des normes et des objectifs de façon progressive, on perçoit dans quelle mesure ce

dernier est empreint d'une « personnalité organisationnelle » telle que l'entend Herbert. A. Simon⁴⁴⁸. Cet auteur explique en effet que l'identification progressive s'impose dans un premier temps à l'acteur par l'autorité tutelle puis tend progressivement dans un second temps à être internalisée et intégrée à sa psychologie et à ses attitudes. C'est dans ce sens que l'acteur parvient à acquérir une « personnalité organisationnelle » du fait de l'assimilation progressive des normes et des valeurs. Herbert. A. Simon⁴⁴⁹ distingue ainsi une différence entre la personnalité individuelle et la personnalité organisationnelle de l'acteur. Il affirme qu'en lui assignant un rôle, l'organisation lui spécifie « les valeurs, les faits, les alternatives particulières sur lesquels il doit fonder ses décisions au sein de l'organisation ». Il assimile de ce fait les valeurs et les objectifs qui inspirent les décisions individuelles dans une organisation aux objectifs de l'organisation elle-même. De cette imprégnation et intériorisation des normes de l'organisation, l'acteur porte un regard sur l'action menée au sein du réseau. La philosophie et les valeurs de son organisation de rattachement le conduisent à des désaccords manifestes sur la façon d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi, sans remettre en cause les finalités de l'organisation réticulaire pour lesquelles il existe une unanimité entre les membres, les acteurs interrogent et manifestent des oppositions dans la façon de mener l'action. C'est dans ce sens que le sentiment d'une action justement poursuivie est un facteur de compréhension concernant l'émergence des conflits en lien avec les cultures organisationnelles de rattachement. Toutefois, cette affirmation de la personnalité organisationnelle n'est pas le seul frein identifié sous un aspect culturel. Nous avons en effet pu relever des représentations fortes que se font les acteurs à l'égard des autres membres qui entravent la coopération. C'est dans ce cadre que la méfiance et les résistances au travail coopératif apparaissent significativement.

2.2. De la représentation des logiques culturelles en présence à la méfiance et aux résistances au travail coopératif

La représentation culturelle tient une place de choix dans les organisations en réseau. Face à la méconnaissance ou à la connaissance partielle qu'ont les acteurs à l'égard des autres membres, il existe une propension à se construire une image de l'autre concernant ses normes, ses valeurs et ses idéologies. Celles-ci se construisent en rapport avec l'organisation de rattachement. Elle n'est pourtant pas sans conséquence sur la coopération des acteurs puisqu'elle engendre de la méfiance mais également des résistances à la coopération.

⁴⁴⁸ Simon. H.A., *op.cit.*, p.177-196.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p.177-196.

2.2.1. La représentation des logiques et le niveau de connaissances culturelles : de l'« image » à l'« identité culturelle »

Les acteurs interviewés ont mis en évidence des représentations sociales manifestes concernant les logiques culturelles importées par les membres de l'organisation en réseau. Ils voient en effet des logiques différenciées qui ne sont pourtant pas forcément congruentes avec les normes et les valeurs de l'acteur concerné. Par représentation sociale, nous entendons comme le définit J-C Abric « l'ensemble organisé des informations, attitudes, croyances qu'un individu ou un groupe élabore à propos d'un objet, d'une situation, d'un concept, d'autres individus ou d'autres groupes. C'est donc la vision subjective et sociale de la réalité. Toute réalité serait représentée, intégrée dans un système subjectif, interne, organisé et socialement déterminé⁴⁵⁰ ». Nous avons ainsi mesuré que cette représentation des cultures en présence marquait le faible niveau de connaissance générale des différences. C'est ainsi qu'une représentante d'un service social de la C.A.F. confirme en premier lieu cette connaissance partielle des partenaires dans l'analyse qu'elle porte sur l'organisation en réseau à laquelle elle est associée. Elle ajoute à cet effet que « les gens se connaissaient par binôme, mais il y a quand même beaucoup de gens qui ne se connaissaient pas ». Pour un psychologue clinicien, le travail sur les représentations culturelles est nécessaire. Il s'agirait même d'un « problème méthodologique ». Il mesure ainsi l'évolution de ses propres représentations à l'égard notamment du service de santé scolaire.

« Ça, c'est important les problèmes de méthodologie. Quand des partenaires se rencontrent, on se connaît pas bien entre nous, on ne sait pas comment on travaille avec les contraintes. Et on a quelques fois des représentations en tête qui ne sont pas forcément bonnes ou des représentations qui sont trop au détriment d'autres et des fois c'est intéressant de pouvoir s'intéresser au boulot des autres, de s'intéresser au boulot des infirmières scolaires par exemple. Moi, je ne connais pas forcément bien maintenant, je connais mieux ce genre de choses. Et ce n'est pas à double sens parce que nous on est assez obscur par rapport aux professionnels. C'est à dire que la pédopsychiatrie, ils ne savent pas trop ce que l'on fait, ils ne savent pas, enfin ils ne savaient pas à partir de quel âge on reçoit, comment on conçoit notre travail etc.. ». (Un psychologue clinicien du C.M.P.P.)

Il en est de même pour une psychologue provenant du milieu associatif. Elle met ainsi en évidence les représentations émanant des membres du réseau à l'égard de l'activité de son organisation de rattachement. Elle explique notamment que celles-ci se fondaient sur une superposition de l'activité à celle proposée par le C.M.P.P., ce qui expliquait les résistances à son égard.

« J'avais demandé un peu ce qui se passait et pourquoi il y avait tant de résistances pour nous intégrer dans le P.R.E. Et donc là, on avait eu quelques échos comme quoi il y avait un établissement scolaire, donc le collège qui mettait des freins à notre venue au P.R.E. en

⁴⁵⁰ Abric, J-C., *Coopération, compétition et représentations sociales*, fribourg : Delval, 1987.

disant ben voilà qu'est-ce qu'ils font réellement ? Peuvent-ils vraiment être utiles ? Et puis quelques critiques de la façon dont on travaillait mais ce n'était pas du tout justifié, c'était plutôt des préjugés. En gros, on était plus un Centre Médico-Pédo Psychologique (C.M.P.P.) bis alors que nous, on ne fait pas du tout de thérapie, c'est juste un temps d'écoute que l'on propose et elle, elle faisait en fait une confusion entre le C.M.P.P. et le F.A. ; ça, ça plaisait pas, comme si on prenait le rôle du C.M.P.P. Donc ce n'était pas justifié ». (Une psychologue à l'association le F.A.)

Au-delà des représentations des partenaires sur leurs pairs et sur leurs organisations de rattachement, la méconnaissance se traduit sur les pratiques quotidiennes. C'est notamment à travers la transmission des informations et les exigences de chacun en la matière que cet aspect est perceptible. Plus précisément, au regard du secret et de la confidentialité, l'échange d'informations suscite des interrogations manifestes pour un grand nombre d'acteurs. Ils s'interrogent ainsi sur le partage des informations tout en respectant les obligations professionnelles, déontologiques et éthiques propres aux organisations de rattachement. Cette difficulté marque l'absence ou le faible degré de culture organisationnelle acquise dans les organisations en réseau et par conséquent la primauté de la culture organisationnelle d'origine comme référence. Dès lors, les acteurs sont peu enclins à transmettre des informations auprès d'acteurs alors qu'ils ne mesurent pas l'utilisation qui en sera faite. Une responsable d'un service jeunesse tout comme un psychologue d'un R.A.S.E.D. mentionnent les difficultés rencontrées par le réseau à ce niveau.

« Ça a été compliqué au début car chacun a une déontologie très stricte, ça veut dire que l'U.T.A.S.S.(ancienne appellation de la M.D.S.) veut pas donner ses noms, l'école, c'est pareil... on a réussi à dépasser ça mais ça a été long, très long, parce qu'on se dit toujours à quel titre on va intervenir sur une famille, sur un enfant sans prévenir la famille, à quel moment les parents sont associés ; avant, après, pendant, donc tout ça, et aussi qu'est ce qui va être fait de l'information que je donne, ça a été un peu compliqué ». (Une responsable d'un Service Jeunesse)

« C'est l'école qui a fait le repérage, mais le problème, c'est que ça pouvait poser beaucoup de problèmes de déontologie à l'école ». (Une psychologue d'un RASED)

Enfin, les représentations concernent également la thématique et donc l'objet de la coopération. Il s'agit ici davantage de s'intéresser à la culture langagière. Ainsi, les acteurs ont des représentations concernant les membres du réseau sur la façon dont ils appréhendent et conçoivent les thématiques de la politique de la ville, que celle-ci porte sur l'éducation ou la délinquance. En matière d'éducation, un retour sur la définition du concept en rapport avec la déclinaison telle qu'elle est entendue pour l'organisation permet d'identifier une conception similaire. En effet, si pour Kant, l'éducation doit « développer dans chaque individu toute la perfection dont il est capable⁴⁵¹ », Emile Durkheim, en la définissant comme « l'action exercée par les générations

⁴⁵¹ Raynal. F., Rieunier. A., *Pédagogie : dictionnaire des concepts clés*, éd. E.S.F., mars 2003, p.117.

adultes sur celles qui ne sont pas encore mûres pour la vie sociale⁴⁵² » met en évidence la transmission de l'éducation par les générations ascendantes. Il définit par ailleurs de manière plus précise les aspects éducatifs développés chez l'individu en ajoutant que l'éducation « a pour objet de susciter et de développer chez l'enfant un certain nombre d'états physiques, intellectuels et moraux que réclament de lui la société politique dans son ensemble et le milieu spécial auquel il est particulièrement destiné⁴⁵³ ». Pour l'américain Dewey, « le but de l'éducation a toujours été pour tous essentiellement le même – donner au jeune être ce dont il a besoin pour devenir d'une manière ordonnée et continue membre de la société⁴⁵⁴ ». Il s'agit alors d'éduquer pour permettre au jeune individu de faire partie intégrante de la société dans laquelle il évolue. L'éducation a de ce fait une visée intégratrice. Enfin, pour Piaget, éduquer « c'est adapter l'individu au milieu social adulte, c'est-à-dire transformer la constitution psychobiologique de l'individu en fonction des réalités collectives auxquelles la conscience commune attribue quelque valeur. Donc deux termes dans la relation que constitue l'éducation : d'une part l'individu en croissance ; de l'autre les valeurs sociales, intellectuelles, et morales auxquelles l'éducateur est chargé de l'initier⁴⁵⁵ ». Cette définition implique également la notion de valeurs morales comme élément constitutif de l'éducation. L'organisation P.R.E., dans ses textes réglementaires, définit le cadre de l'éducation en ayant notamment pour objectif de « permettre une approche globale de l'enfant ». Elle entend ainsi, « prendre en compte la situation globale de l'enfant qui en est bénéficiaire en abordant différents aspects liés au social, à la scolarité, à la santé, à la pratique des loisirs, des activités culturelles ».

Si le point de vue théorique et la définition du P.R.E se retrouvent ainsi en octroyant un champ très large à l'éducation dans ses dimensions intellectuelles, morales et sociales, les propos tenus par certains acteurs ont mis en évidence que tous ont pu construire une vision très large de la réussite éducative d'un enfant, comme l'entend le cadre formel de l'organisation. Si cet aspect a pu nécessiter un temps d'appropriation, on retient notamment les propos d'une responsable d'un service jeunesse qui la définit comme « une prise en charge globale de l'enfant qui a des fragilités, je dirai au niveau scolaire, social, familial et culturel, donc c'est vraiment une prise en charge globale ».

Les acteurs ont cependant des prénotions concernant la déclinaison qu'en feraient les partenaires. Ainsi, si l'ensemble des acteurs est conscient de la dimension élargie de l'éducation,

⁴⁵² *Ibid.*, p.118.

⁴⁵³ *Ibid.*, p.118.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p.118.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p.117.

les représentations qu'ils attribuent à la définition que les autres peuvent lui donner prennent une toute autre dimension. Définir la réussite éducative ne semble ainsi pas toujours chose aisée si l'on en croit les dires d'un médecin de P.M.I.

« Là, justement, c'est un gros problème, je pense qu'il y a eu parfois des confusions entre réussite scolaire et réussite éducative ». (Un médecin de P.M.I.)

Cependant, ce n'est pas tant la déclinaison mais davantage la représentation qui apparaît complexe. En effet, alors que les interviews ont été réalisées dans un laps de temps relativement restreint, ce qui a permis d'inscrire les représentations de l'acteur à un instant précis et ne pas permettre une évolution significative des perceptions, il est apparu que les membres des organisations en réseau étaient imprégnés de représentations à l'égard des logiques culturelles en présence. En croisant le regard d'un travailleur social du Conseil Général avec les propos tenus par un enseignant du primaire, ces derniers ont ainsi montré les représentations qu'ils peuvent développer pour chacun d'entre eux. En effet, si pour ces deux acteurs l'éducation relève d'un champ « très large » pour reprendre le discours d'une assistante de service social ou qu'elle comprend des « dimensions multiples » pour reprendre les propos d'un enseignant, l'assistante sociale ne manque pas de nous révéler que le travail collaboratif a été complexe du fait « de la vision étroite que les enseignants ont de la réussite éducative ». Elle poursuit ses propos en soulignant notamment que « pour les enseignants, la réussite éducative, c'est la réussite scolaire ».

Ainsi, l'analyse met en perspective qu'au-delà des différences culturelles notables qui peuvent exister au sein des organisations en réseau de l'action publique, la mise en relation d'acteurs dans un travail coopératif soulève également la difficulté liée aux représentations culturelles que les membres d'une organisation peuvent avoir les unes sur les autres. Plus précisément, elle invite, comme le propose J. Dutton et J. Dukerich⁴⁵⁶ dans leurs travaux, à distinguer l'identité organisationnelle de l'image. Pour ces derniers, alors que l'identité organisationnelle s'appuie sur la vision des membres au sujet de leur propre organisation, l'image, quant à elle, renvoie davantage à ce que des individus externes à l'organisation qualifient comme distinctif concernant cette même organisation. Cette distinction se retrouve également chez M. Hatch et M. Schultz⁴⁵⁷ lorsqu'ils définissent l'image comme « l'ensemble des visions sur l'organisation détenues par les parties prenantes externes ». Dès lors, face aux représentations ou aux images dont les acteurs sont imprégnés concernant les organisations en présence, ce qui ne fait

⁴⁵⁶ Dutton. J., Dukerich. J., « Keeping an eye on the mirror : Image and identity in organizational adaptation », *Academy of Management Journal*, 34, 1991, p. 550.

⁴⁵⁷ Hatch. M., Schultz. M., « The dynamics of organizational identity », *Human Relations*, vol. 55, n° 8, 2002, p. 995.

qu'amplifier les difficultés d'un travail coopératif, nous mesurons les réticences et les résistances au travail collaboratif qu'elles suscitent.

2.2.2. Les réticences et les résistances au travail collaboratif liées aux cultures organisationnelles multiples

La diversité et la multiplicité des origines organisationnelles des membres du réseau dans l'action publique se présentent de prime abord comme une richesse puisqu'elles étoffent le niveau des compétences potentiellement mobilisables. Toutefois, l'hétérogénéité des communautés favorise le conflit par la diversité des cultures organisationnelles et les représentations qu'ont les acteurs des logiques culturelles en présence. Dès lors, si Michel Ferrary et Yves Pesqueux⁴⁵⁸ voient dans le système en réseau marqué par l'absence de relation hiérarchique entre les acteurs une ouverture permanente vers l'« *irréversible réversible* », dans un contexte organisationnel qui a pour ambition de regrouper un grand nombre d'acteurs sur une thématique, la multiplicité des typologies organisationnelles et la densité des cultures qui en découlent freinent l'acquisition d'une culture organisationnelle par l'hétérogénéité des membres en relations conflictuelles. Appliqué au réseau, l'ensemble des « unités » intervenant sur une thématique se regroupe et est amené par le cadre formel établi à coordonner l'action entreprise. Le déploiement de l'interministérialité, caractérisé par la transversalité, montre à quel point le décloisonnement sectoriel n'offre pas les conditions de base suffisantes à l'émergence d'une culture organisationnelle. Jacques de Maillard avait déjà interrogé ce point dans son analyse des politiques socio-urbaines. Il stipulait à cet égard que « l'appartenance sectorielle induit des représentations de l'action, des appuis associatifs, des formes langagières spécifiques⁴⁵⁹ ». Ainsi, plus que l'existence d'une culture organisationnelle, ce sont des cultures de communautés organisationnelles qui s'affrontent associées à des secteurs de l'action publique. L'un des défis de l'organisation en réseau se situe donc dans la mise en relation des divers groupes organisationnels liés par une thématique commune mais dont les secteurs d'intervention sont diversifiés. Le groupe constitué n'a pas la primeur sur les membres puisque celui-ci appartient à une organisation dans laquelle il est inséré davantage temporellement. L'organisation en réseau fait ainsi collaborer ses membres de façon ponctuelle et ce contexte se présente comme un frein à l'émergence d'une culture organisationnelle. L'hétérogénéité des membres met ainsi en évidence des valeurs et des normes multiples. Dans ce cadre, la quête d'une légitimité issue d'un contexte professionnel particulier pour chacun des acteurs les confronte

⁴⁵⁸ Ferrary. M., Pesqueux. Y, *op.cit.*, p.39.

⁴⁵⁹ De Maillard. J., « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », in *Revue Politix*, volume 15, numéro 60, 2002, p.183.

quotidiennement les uns envers les autres dans leur perception de l'activité à mener. C'est dans cette dimension précise que l'appartenance à une organisation de rattachement, en conditionnant l'acteur dans ses modes de pensées, dans ses convictions et dans ses représentations a réinterrogé les modalités du travail. Par ailleurs, les difficultés rencontrées sont accentuées par les multiples représentations culturelles que se font les acteurs de l'organisation en réseau sur les autres membres. L'ensemble de ces éléments souligne dès lors à quel point dans le domaine de l'action publique, les modifications opérées ont provoqué comme l'a relevé François Dhume⁴⁶⁰ un questionnement et une déstabilisation des acteurs dans leurs pratiques. Ainsi, si Jean Nizet et Chantal Huybrechts⁴⁶¹ démontrent que la variabilité des professions représentées dans une organisation produit des effets qui tendent vers l'homogénéité ou l'hétérogénéité, pour notre part, les mêmes écueils apparaissent quant à la variabilité des organisations de rattachement représentées au sein des organisations en réseau de l'action publique. C'est ainsi que les interviewés mettent en évidence leur réticences et leur méfiance lorsqu'ils sont face à une multitude d'acteurs aux origines organisationnelles différenciées. Une responsable d'un service jeunesse confirme cette tendance en soumettant son regard concernant la mise en relation d'un grand nombre d'acteurs aux origines organisationnelles multiples. Elle souligne notamment la difficulté de la tâche lorsqu'elle stipule qu'il n'est « pas facile de mettre autour de la table autant de monde, qui plus est, qui vient d'institutions, et d'institutions de poids». Pour une coordinatrice d'un C.I.S.P.D., elle identifie également cette difficulté liée aux normes divergentes lorsqu'elle précise « c'est compliqué des fois parce que des fois, on a des opinions». De façon plus concrète, une responsable des services sociaux d'un Conseil Général mentionne son désaccord face à l'invitation qu'elle a reçu pour participer à une cellule de veille d'un C.I.S.P.D. Elle explique ses réticences face à la mise en relation d'un grand nombre d'acteurs aux origines différenciées, et ce, d'autant plus lorsqu'il s'agit de traiter des situations individuelles nominativement.

« Parce que là, à cette cellule de veille, c'était pour une situation et ils avaient invité, enfin... je veux dire CB, la coordonnatrice, elle avait invité la gendarmerie, la mairie, le tribunal, elle avait invité le banc et l'arrière banc et voilà au niveau judiciaire pour traiter des situations, ben non, on ne fonctionne pas comme ça ». (Un responsable d'un service du Conseil Général)

Ainsi, différentes formulations ont permis d'exprimer les réticences face à la multiplicité et à la diversité. Alors que pour cette responsable de service d'un Conseil Général, cette mise en relation d'acteurs s'apparente à « inviter le banc et l'arrière banc », pour un éducateur, il exprime son opinion en soulignant que le fait de réunir des acteurs multiples et différenciés s'apparente à

⁴⁶⁰ Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, op.cit., p.24.

⁴⁶¹ Nizet. J., Huybrechts. C., op.cit., p.93.

du « tout venant ». Si les acteurs s'opposent en utilisant ces formulations relativement péjoratives pour qualifier la mise en relation d'acteurs différenciés, c'est notamment du fait d'une action qui stigmatise les populations par l'échange d'informations entre des acteurs qui n'ont pas la même éthique, les mêmes valeurs, les mêmes fonctionnements et donc le même usage de la ressource informationnelle.

« Il y a une cellule de veille de sécurité et pareil et les assistantes sociales de l'U.T.P.A.S. et les éducateurs du centre de prévention n'y siègent pas parce qu'il y a un peu du tout-venant : il y a des habitants qui sont là, des responsables d'associations bénévoles. Il y a des noms qui sont échangés, des gens qui sont stigmatisés devant la police et la justice qui sont là et qui volent des mobylettes etc ». (Un éducateur d'un club de prévention spécialisée participant à un C.I.S.P.D.)

C'est dans cette perspective que certains acteurs ont identifié les freins liés à des règles déontologiques et éthiques qui entravent la collaboration. Les résistances à l'échange d'informations trouvent leurs sources dans l'utilisation qui en sera faite par les autres membres du réseau. Les interviewés ont ainsi souligné à multiples reprises les freins liés à l'échange d'informations dans un cadre inter organisationnel du fait de la méfiance qu'ils éprouvent à l'égard des autres membres dans l'utilisation des ressources informationnelles qu'ils mettent à disposition. Un médecin de P.M.I ainsi qu'une directrice d'école montrent particulièrement cette difficulté coopérative.

« Pas mal de réticences, une problématique du secret très longtemps, pendant au moins un an ou deux a été quelque chose qui a ennuyé pas mal de professionnels ». (Un médecin de P.M.I.)

« En fait, au départ, il s'est posé le problème au niveau de l'éducation nationale, les directeurs ont refusé de donner les noms des enfants parce qu'ils disaient nous, on veut bien repérer des enfants, parce qu'on nous avait dit, chaque école va repérer des enfants qui ne sont pas forcément en très grosses difficultés scolaires, bien qu'à chaque fois ça correspondait un peu, mais des enfants pour lesquels on sent peut-être qu'ils n'ont pas l'éveil culturel, sportif dans la famille. Donc, c'est à ces enfants là qu'on proposait un parcours individuel. Mais, quand on a eu notre grille par l'équipe du D.S.U. au départ, donc les enseignants ont bien voulu remplir leur grille, mais après, s'est posée la question, ah oui, mais on va rencontrer les assistantes sociales, on va rencontrer les partenaires des centres sociaux et culturels, le service jeunesse, on a des enseignants qui ont dit : il est hors de question qu'on donne des noms, donc euh... ça a freiné la mise en place des actions et la prise en charge des enfants ». (Une directrice d'école)

Les difficultés sont donc identifiables notamment du fait de la diversité des professionnels engagés ayant chacun une logique, un langage et un mode de régulation interne propre⁴⁶² comme l'expose Michel Crozier pour définir la culture. A ce titre, une chef de service social local du Conseil Général explique que la représentation que certains acteurs avaient de son service a

⁴⁶² Crozier. M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, op.cit., p.161.

fortement freiné les collaborations au sein de l'organisation. Ainsi, cette dernière déplore les difficultés rencontrées et les réticences dont certains acteurs ont fait part à l'égard de son organisation de rattachement liées à la culture langagière, aux représentations des missions ainsi qu'à l'activité de son service en inadéquation avec les autres membres. Cette incompréhension liée au vocable employé a été la source de résistances au travail coopératif avec ce service.

« Je vais vous donner un exemple, c'est qu'au départ une des réunions où je suis allée, des enseignants m'ont demandé de sortir de la réunion parce que je représentais le conseil général et le risque du judiciaire. On en est plus là aujourd'hui, ah oui parce qu'ils avaient peur d'apporter des éléments parce que certainement je représentais une peur. On en est plus là aujourd'hui, on arrive à discuter même s'il y a encore des réserves, des limites ».

(Une chef d'un service social local du Conseil général)

Ainsi, dans les organisations en réseau de l'action publique, les acteurs peuvent ambitionner dans un premier temps de faire reconnaître et adopter leurs regards et leurs positionnements à l'ensemble des participants. Chacun des acteurs mesure toutefois rapidement que l'affirmation organisationnelle de rattachement pour chacun des membres du réseau ne lui permet pas de faire adhérer les acteurs à sa logique. Ainsi, compte tenu des positions marquées dans les organisations en réseau, construire des références communes et tendre vers une unité dans la conception de l'action s'avère d'une complexité majeure. L'analyse des phénomènes culturels a ainsi mis en évidence que la poursuite de l'activité et le dépassement des conflits se réalisent par une « traduction » du sens que chacun donne à l'action ainsi que par la « différenciation symbolique ». Ces deux processus permettent à terme la construction d'une référence langagière commune ainsi qu'une acceptation partielle de la différence culturelle des organisations de rattachement par la compréhension des logiques qui animent chacun des acteurs associés.

2.3. Entre « traduction » du sens, « différenciation symbolique » et « acceptation de la différence culturelle »

La confrontation culturelle et le choix culturel de l'acteur ne vont pas de soi et ne sont pas les seules issues au dépassement des divergences culturelles. Dans cette perspective, Arnold. M. Rose met par exemple en garde une analyse qui tenterait de déceler une position tranchée de l'acteur dans ses choix culturels entre deux organisations. Il précise à ce titre que le conflit émanant des chocs culturels entre les membres d'une organisation « ne signifie pas que l'individu a le choix entre deux modèles conflictuels de comportements auxquels il est soumis, ou qu'il peut en faire une synthèse, mais aussi qu'il peut - dans les limites permises par la culture - définir pour

lui-même une sorte de nouveau modèle suggéré par les variations parmi les anciens modèles⁴⁶³ ». Arnold. M. Rose perçoit en d'autres termes une adaptation de l'acteur aux divergences culturelles des organisations dans lesquelles il évolue sans que ce dernier renonce à l'une d'entre elles. Cette posture de l'acteur n'a pas été soulignée concernant le regard qu'il porte sur l'action publique à poursuivre au sein des organisations en réseau. Ceci s'explique en partie par la prégnance de la personnalité organisationnelle développée au sein de son organisation de rattachement. Les logiques se sont en effet davantage orientées vers des comportements qui tendent à traduire les valeurs et les normes culturelles de chacun des membres associés au réseau. Pierre Lascoumes montre dans ce cadre « comment il est possible de construire de l'action collective dans un contexte de forte hétérogénéité⁴⁶⁴ » en réalisant la « traduction » des codes culturels. En effet, en s'appuyant sur les travaux de Michel Callon⁴⁶⁵ notamment du fait de la notion de « traduction » développée par ce dernier comme une « activité de production de sens par mise en relation d'acteurs autonomes et transaction entre des perspectives hétérogènes », Pierre Lascoumes met en évidence que par le biais du « transcodage », les acteurs parviendraient à entreprendre une action de façon collégiale. Il définit ainsi le transcodage comme « l'ensemble de ces activités de regroupement et de transfert d'information dans un code différent : transcoder, c'est, d'une part, agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci⁴⁶⁶ ». Pour notre part, les acteurs ont mentionné à plusieurs reprises la nécessité de traduire le sens des mots. Toutefois, cette traduction du sens ne permet pas à elle seule comme le sous-entend Pierre Lascoumes d'engager un travail en levant l'ensemble des freins liés aux hétérogénéités. En effet, si les propos tenus montrent que ce processus du transcodage permet de comprendre l'autre, ce critère n'est pas suffisant au regard des situations observées et des discours rapportés pour pouvoir engager une coopération. Ceci est d'ailleurs perceptible sur la thématique du dispositif P.R.E. Ainsi, la déclinaison de la réussite éducative n'est pas communément définie au démarrage. Ils engagent dès lors un travail préalable sur le sens qu'ils donnent avant de pouvoir envisager une action proprement dite. Ceci est mis en évidence par une chef de service d'un Conseil Général lorsqu'elle souligne « on a revu du vocabulaire, du langage alors ça va mieux ». Une autre professionnelle d'un Conseil général stipule quant à elle l'effort d'explicitation de sa posture. A

⁴⁶³ Rose. A.M., *op.cit.*, p.14.

⁴⁶⁴ Lascoumes. P., « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, La gouvernabilité, Paris, Presses Universitaires de France, p.334.

⁴⁶⁵ Callon. M., « Éléments pour une sociologie de la traduction », in *l'année sociologique*, 1986.

⁴⁶⁶ Lascoumes. P., *op.cit.*, p.334-335.

son sens, la judiciarisation était perçue comme une « sanction », elle s'est ainsi attachée à traduire ce terme. Elle reprend ainsi la démarche qu'elle a engagée auprès des acteurs lorsqu'elle souligne : « Qu'est-ce que veut dire un mot, le langage par exemple, qu'est-ce que ça veut dire pour nous, le judiciaire, on a essayé de faire comprendre ». Pour une responsable d'un service jeunesse, c'est par le biais de son réseau familial et par son passé professionnel comme source d'enrichissement et de construction culturelle dans sa pratique au sein du réseau organisationnel du P.R.E qu'elle met en évidence l'importance du transcodage. Elle souligne en effet que la connaissance liée à un entourage familial du R.A.S.E.D ainsi que son expérience en tant que maître auxiliaire a enrichi sa perception et son regard dans ses relations partenariales. Cette connaissance d'un service extérieur liée à un réseau personnel est un élément facilitateur à la coopération car il lui permet de comprendre les codes culturels de cette organisation. C'est dans cette perspective que la culture personnelle s'intègre dans la dimension de l'organisation en réseau. En même temps, une expérience professionnelle facilite l'émergence de la coopération. L'acteur utilise son réseau professionnel passé, il est par ailleurs en mesure de cerner les caractéristiques de l'organisation de référence.

« Je connais bien le R.A.S.E.D parce que mon mari a fait partie d'un réseau d'aide (...) J'ai été dans l'Education Nationale pendant un petit moment, je connais bien et ça permet d'avoir une connaissance et d'ouvrir les portes, j'ai été maître auxiliaire assez longtemps ». (Une responsable d'un service jeunesse)

Au-delà du transcodage, la différenciation symbolique est également apparue comme le dépassement partiel de la différence culturelle. Ainsi, dans la poursuite des apports de Pierre Lascoumes, Gilles Pinson⁴⁶⁷, dans son étude sur les politiques urbaines décline dans quelle mesure le projet peut être au service du développement d'une culture organisationnelle. En effet, c'est par la « différenciation symbolique du système urbain par rapport à son environnement que la coopération et l'émergence d'une culture serait envisageable ». Pour ce faire, il s'agit d'impliquer les acteurs « dans des exercices de confrontation de la ville et des groupes qui la composent à son environnement. L'exercice a pour objectif de les amener à développer des représentations, des idées et des intérêts communs et de « faire système ». Il en conclut ainsi que « gouverner les identités et les intérêts, c'est organiser ce processus de différenciation, c'est « modeler l'histoire, accompagner un processus par lequel les acteurs des réseaux de projet construisent des significations historiques communes et une vision commune de l'histoire de la ville dans laquelle ils opèrent ». Ces apports amènent dès lors à transposer l'analyse de Gilles Pinson aux thématiques des politiques publiques retenues comme terrain d'étude. Ainsi, dans quelle mesure les membres

⁴⁶⁷ Pinson. G., « Projets de ville et gouvernance urbaine », *op.cit.*, p.619 – 651.

de l'organisation en réseau de l'action publique dans le champ de la prévention de la délinquance, de la réussite éducative ou de la rénovation urbaine s'inscrivent-ils dans un processus de différenciation symbolique leur permettant de « faire système » ? Les propos recueillis par les interviewés ont permis d'entrevoir cette dimension aux seins des organisations en réseau de l'action publique. Un chef de projet de rénovation urbaine explique par exemple la nécessité de la « différenciation symbolique » à travers la mise en œuvre de la Gestion Urbaine de Proximité (G.U.P.). Il souligne en effet sa difficulté à développer cet axe du projet du fait de l'absence d'une déclinaison commune de la G.U.P. Il mentionne ainsi que « ce n'est pas forcément évident parce qu'il faut que tout le monde comprenne bien de quoi on parle ». A contrario, un coordonnateur d'un P.R.E. met particulièrement en évidence cette singularité de la définition de l'éducation propre au projet de l'organisation réticulaire. La référence commune a ici une valeur uniquement au sein de l'organisation établie. On retrouve dès lors en partie la « différenciation symbolique » au sein du groupe d'acteurs constitué qui a su trouver un consensus dans le sens qu'il donne à l'objet de la coopération. Le coordonnateur cité montre ainsi précisément l'évolution des acteurs à ce sujet qui ont su construire une référence commune concernant la réussite éducative.

« On va dire qu'au départ, les enseignants vont le voir comme une réussite scolaire, que les assistantes sociales vont le voir comme une réussite familiale, les médecins, une réussite de la santé... Maintenant, il y a quand même quelques grands axes qui sont aussi revendiqués par les professionnels du D.R.E. qui lui donnent une particularité. Il faut quand même le nommer cet objet pour pouvoir s'en distinguer aussi. Donc nous avons réalisé tout un travail pour définir ensemble comment nous définissions la réussite éducative ». (Un coordonnateur P.R.E.)

Ainsi, les acteurs mettent en évidence la construction d'une « différenciation symbolique » au sein de l'organisation en réseau au regard de la thématique. Celle-ci engage un processus d'ouverture et de changement auprès des acteurs dans la conception qu'ils auront du sujet. Ceci reste cependant valable uniquement lorsqu'ils seront en activité au sein de l'organisation réticulaire. Une chef de service social local tout d'abord, montre ainsi l'évolution de son regard à travers sa participation au dispositif P.R.E. et le consensus établi entre les membres de l'organisation en réseau pour définir l'objet de la coopération. Elle illustre par ailleurs la nécessité de cette étape afin d'envisager ensuite le niveau d'implication de son organisation de rattachement dans le dispositif.

« Ces temps de réflexion, ça peut être aussi des temps d'échange, ça peut être aussi des lieux de réflexion globale parce qu'au départ, la réussite éducative, on la percevait plus au niveau scolaire. En fin de compte, on se rend compte que ce n'est pas qu'au niveau scolaire mais vraiment sur une globalité de la situation de l'enfant. Et ça permet de réfléchir davantage nous comment on peut s'inscrire dedans. C'est vrai qu'on avait une vision restreinte au départ, euh ben des difficultés scolaires alors qu'on... nous ici on travaille avec la famille. Maintenant, je pense que la réussite éducative, je pense qu'on prend conscience

que c'est une situation globale sur un secteur de façon individuelle mais aussi de façon collective sur un secteur ». (Un chef de service social local d'un Conseil Général)

En outre, les propos d'une psychologue clinicienne œuvrant dans le milieu associatif et ayant rejoint l'organisation en réseau constitué met en évidence à travers ses propos la capacité culturelle de l'organisation P.R.E. à enseigner aux nouveaux membres de l'organisation la bonne façon de penser. Le groupe est en effet parvenu à décliner la réussite éducative et transmet aux nouveaux arrivants les ancrages langagiers sur lesquels ils se sont accordés. Dès lors, l'interviewée, au-delà de mettre en évidence l'évolution de son regard dans la déclinaison de l'éducation, montre dans quelle mesure cela s'inscrit dans un apprentissage auprès des nouveaux arrivants.

« Au départ, je confondais réussite éducative et réussite scolaire. J'avais l'impression qu'il fallait pousser l'enfant à mieux réussir à l'école et après j'ai compris que c'était un mieux-être de l'enfant dans un épanouissement culturel, social, un accès plus simple à la santé dans le champ sanitaire ». (Une psychologue clinicienne d'une association)

Ainsi, la traduction du sens ou le « transcodage » tout comme la « différenciation symbolique » permettent tout d'abord de modifier leurs représentations en développant une connaissance des cultures organisationnelles en présence. Cela leur permet également de construire des références langagières communes. Ils parviennent ainsi à convenir par la différenciation symbolique d'une déclinaison de l'objet de la coopération. Enfin, cette posture de l'acteur a montré comment les membres d'un réseau, soucieux d'affirmer leurs appartenances organisationnelles de rattachement, parvenaient à maintenir une coopération dans un contexte culturel multiple et parfois contradictoire. Sur ces points, on comprend les recommandations issues des travaux de Lise Boily et Philippe Pierre « sur le milieu des entreprises et plus particulièrement sur la réalité vécue des cadres dirigeants dans la mise en œuvre d'une coopération interentreprises. En effet, ces deux auteurs précisent dans quelle mesure les interviewés avaient mis en évidence « l'importance, pour les équipes de direction, d'initier un processus d'apprentissage social entre des acteurs qui se méconnaissent a priori afin de créer les liens de confiance nécessaires, préalables à toute action ensemble de long terme⁴⁶⁸ ».

Toutefois, il existe des limites au transcodage et à la différenciation culturelle dans la mesure où ces exercices portent sur le sens des vocables et le développement d'une culture langagière mais ne modifient pas profondément la façon de concevoir l'activité. Dès lors, concernant les divergences des pratiques et des fonctionnements, une autre forme de phénomène qualifiée d'acceptation partielle de la différence culturelle est nécessaire à la coopération. Dès lors,

⁴⁶⁸ Boily. L. et Philippe. P., « Compétences et enjeux sociaux des organisations en réseau », in *Sociologies pratiques*, 2006/2 n° 13, p. 139-145.

le dépassement des conflits culturels ne se résume pas qu'à la question de la « traduction », du « transcodage » ou encore de « la différenciation symbolique ». En effet, malgré une déclinaison sémantique commune qui permet de s'accorder sur le sens d'un vocable, des divergences notables apparaissent entre les acteurs de l'action publique au niveau des postures et des conceptions de l'action. Si les acteurs ne parviennent pas à concevoir une pratique commune, ils passent par la compréhension de la culture organisationnelle de l'autre pour comprendre ses logiques, ses normes et ses valeurs. Ils parviennent ensuite à engager une action commune tout en respectant la différence culturelle. C'est par une connaissance fine des organisations de rattachement, qui passe par un travail d'identification des missions, des limites d'intervention ainsi que du cadre réglementaire que chacun porte à sa connaissance le référentiel de l'autre et parvient à une action commune sans pour autant convenir de postures et de conceptions partagées. Il ne s'agit donc pas uniquement de créer des références communes pour parvenir à un travail coopératif mais de reconnaître ces différences. C'est notamment ce que mentionne un responsable associatif lorsqu'il décline : « On se respecte dans les pratiques de chacun ». Le respect éprouvé passe donc par la connaissance culturelle des membres en présence. Ils seront nombreux à traduire cette nécessité. Les propos d'un chef de la police municipale soulignent ainsi la nécessité de connaître la différence culturelle, mais, il poursuit son propos en soulignant que celle-ci ne suffit pas à lever les freins à la coopération.

« Les travailleurs sociaux n'ont pas la même culture que nous. (...) Globalement ça roule, on a juste une petite difficulté avec les travailleurs sociaux qui sont réticents à donner des informations. Je les comprends ». (Un chef de police municipale.)

Ainsi, si les échanges permettent de comprendre des postures et des logiques divergentes, elles n'engendrent toutefois pas l'acquisition d'une culture commune. Il s'agit davantage de respecter et de comprendre des logiques différenciées plutôt que de construire des références entre les membres de l'organisation en réseau de l'action publique. Par exemple, le discours d'une assistante de service social d'un Conseil Général ainsi qu'une psychologue d'une association œuvrant dans le domaine de l'addictologie soulignent la nécessité d'appréhender les référentiels culturels.

« Ça a permis de se comprendre dans le dialogue, parce que nous on représentait le judiciaire, et les travailleurs sociaux disaient ben on va là-bas, qu'est-ce qu'on peut dire, parce qu'ils peuvent répéter aux parents, on va avoir du mal à travailler avec les familles ». (Une assistante de service social d'un Conseil général)

« Je trouve que c'est riche de rencontrer nos partenaires régulièrement pour aussi partager les pratiques différentes des uns et des autres. Ça permet de mieux comprendre le fonctionnement de chacun ». (Une psychologue clinicienne d'une association)

Dès lors, il n'existe pas d'imprégnations culturelles totales de la part des membres du réseau à l'égard d'un autre membre. De même, il n'existe pas de culture propre au sein des organisations en réseau. Le phénomène d'acculturation n'est pas perceptible au regard des entretiens et de l'observation réalisés auprès des acteurs de l'action publique. Il n'y a pas de légitimité culturelle reconnue mais davantage une reconnaissance de la différence culturelle dans l'exercice de l'activité professionnelle. Au fur et à mesure d'une pratique collective, les acteurs apprennent à connaître leurs références et leurs perceptions et reconnaissent ainsi les logiques différenciées. Ils tentent de maintenir l'activité collective en considérant cette dimension sans toutefois adhérer à des logiques communes. Pour ce faire, la dimension temporelle tient une place de choix puisque la fréquence tout comme la durabilité des rencontres permet de passer de l'incompréhension des acteurs à une logique d'acceptation partielle de la différence pour maintenir la coopération.

Par le biais du transcodage, l'acteur identifie les logiques des membres de l'organisation. Si une acceptation de la différence est nécessaire à la poursuite du travail collaboratif, il n'en reste pas moins que cette acceptation reste relative ou partielle dans la mesure où elle ne peut pas aller à l'encontre des valeurs essentielles de l'organisation de rattachement de l'acteur. Dans ce contexte, les acteurs émettent des réserves dans la collaboration et adoptent des stratégies. On retient notamment le discours d'un médecin de santé scolaire qui fait le choix des informations transmises aux membres du réseau. Il se base notamment sur une évaluation de ce qu'il estime nécessaire pour faire évoluer la situation positivement et qui n'entrave pas son suivi.

« Je transmets des informations dans la limite de ce qui est transmissible. Dans la mesure où ça peut influencer la réussite de l'enfant et où ça ne va pas pénaliser mon suivi ». (Un médecin de santé scolaire)

Certains aspects ne peuvent être contournés pour envisager un travail coopératif dans la mesure où ils vont à l'encontre de l'action juste à poursuivre. Par exemple, sur des situations concrètement évoquées, le fait que certaines structures travaillent avec l'anonymat des personnes rend leur participation impossible et inopérante. Cet aspect est mentionné par un responsable associatif qui met en évidence l'impossibilité pour l'organisation en réseau de poursuivre la coopération avec cette norme. Dès lors, l'association prise en référence n'a pas pu envisager de poursuivre la collaboration au sein des cellules de veille du C.L.S.P.D.

« L'Association X intervient de manière anonyme, nous on ne fonctionne pas comme ça. De ce fait, ils n'interviennent pas dans les cellules de veille ». (Un responsable associatif)

Un psychologue clinicien met également en évidence l'acceptation partielle de la différence lorsqu'il fait part de sa posture. Pour ce faire, il procède à une évaluation de la pratique de l'acteur

avec lequel il est amené à coopérer et juge ainsi son niveau de coopération en fonction des valeurs et des normes différentes mais plus ou moins acceptables qui caractérisent l'acteur avec lequel il est associé. Cette logique comportementale lui permet ainsi d'associer coopération et appartenance organisationnelle de rattachement dans un univers aux cultures multiples.

« En fait, il y a deux aspects, parce que c'est une histoire de personne. Il y a des professionnels qui sont dans le contrôle, qui veulent savoir et il y a des professionnels qui font ce qu'il faut et y'a des professionnels qui quand ils appellent ici, c'est pas pour rien, c'est qu'ils en ont parlé au parents que tout est bien fait. Mais si on ne les connaît pas ces deux professionnels là, on va répondre la même chose. Alors que si on les connaît, la première on va la chuintier un peu et la seconde, ben oui, on la connaît, on sait comment elle travaille, on la connaît donc on sait qu'elle ne fait pas n'importe quoi, donc une fois qu'on a vérifié, on sait qu'on peut donner». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.P.)

Pour un chef de service d'un club de prévention, il marque son degré d'acceptation lorsqu'il évoque la coopération avec les services de police. Il met en effet en évidence l'incompatibilité culturelle dont sa structure fait l'objet avec le service cité. La posture qu'il adopte s'impose à lui dans le discours qu'il tient puisqu'une collaboration éventuelle romprait la confiance avec les usagers et remettrait en cause la poursuite de l'activité du club de prévention. Ainsi, les incompatibilités culturelles ne relèvent pas toujours d'un choix de l'acteur mais s'imposent à lui au regard du contexte dans lequel il évolue et des conséquences qu'engendreraient une éventuelle coopération.

« On peut pas participer à ce genre d'instances et en même temps travailler avec les jeunes. Donc euh, on n'y siège pas. Après, on a des missions très différentes et même si je les côtoie, on ne fait pas le même boulot donc c'est impossible de travailler avec eux ». (Un chef de service d'un club de prévention)

Dès lors, il apparaît que la capacité d'une organisation à poursuivre son activité sans être parvenue à l'acquisition d'une culture en son sein soit envisageable. Du transcodage à la différenciation symbolique pour tendre vers une compréhension langagière et se mettre d'accord sur l'objet de la coopération, les acteurs des organisations en réseau de l'action publique concèdent qu'il existe des réalités culturelles divergentes. Ils sont prêts à envisager une coopération dans ce contexte si ces réalités n'entravent pas leurs propres conceptions de l'activité à mener. Mais face à ces logiques partagées par un grand nombre d'entre eux et au regard de l'investissement que cela suscite pour établir une coopération sans avoir acquis une culture organisationnelle, il s'agit de comprendre ce qui pousse les acteurs à s'investir autant à ce niveau pour maintenir une coopération. Dans ce cadre, le chapitre 6 propose de démontrer que c'est notamment du fait des interdépendances et des logiques d'intérêt que les acteurs sont enclins à faire abstraction de la différence culturelle dans la coopération.

*

Si l'acquisition d'une culture commune est nécessaire à l'activité coopérative au sein d'une organisation selon de nombreux auteurs, c'est parce que c'est par l'intermédiaire de l'intériorisation de normes et de valeurs communes que le groupe parvient en effet à co-construire. L'émergence de références communes s'avère donc à priori incontournable. Or, il existe une véritable imprégnation culturelle de l'organisation de rattachement qui entrave profondément cette acquisition. Ainsi, dans le contexte réticulaire du travail, l'acteur est confronté à des dispositions en inadéquation du fait des représentations multiples des organisations en présence. Toutefois, il reste le représentant affiché d'un univers institutionnel. On ne retrouve pas dans l'échantillon une tentative de combiner les logiques opposées de façon générale entre une idéologie propre au réseau impulsé par l'Etat et poursuivi par le local et la logique organisationnelle de rattachement. L'acteur n'apparaît pas comme pluriel dans ce contexte du fait d'une identité sociale prédominante liée à son statut de représentant de son organisation de rattachement qu'il considère d'ailleurs pratiquement comme unique. L'acteur a des positions relativement marquées à l'égard des autres membres. Par ailleurs, s'il identifie les relations partenariales comme des connexions à des groupes variés, c'est qu'il n'est pas prêt à remettre en cause son appartenance organisationnelle. Ainsi, si nous avons pu faire référence à de nombreuses études montrant que les univers différenciés d'un acteur influencent les opinions, il convient de souligner que dans un même univers, celui de l'activité professionnelle, l'acteur n'est pas constitué d'opinions plurielles. Sans toutefois remettre en cause l'hétérogénéité des opinions du fait des contextes socialisateurs multiples, il convient de préciser que dans la plupart des cas, ceux-ci se rattachent à des univers particuliers (famille, travail, loisirs....) qui n'ont pas de lien direct entre eux. De ce fait, si l'acteur modifie son regard et s'adapte au contexte, c'est parce qu'il est immergé dans des cadres culturels multiples qu'il doit intérioriser afin d'évoluer sereinement. Dans l'univers spécifique du travail, l'opinion évolue par les échanges et le cadre formel qui modifie sa façon de concevoir l'action. Cet univers spécifique l'amène à côtoyer des cadres de références multiples du fait par exemple du développement d'un partenariat formalisé par l'Etat. Si de façon formelle l'acteur a des appartenances multiples dans cet univers par les organisations partenariales auxquelles il peut adhérer, il tend à faire valoir dans un premier temps les normes culturelles de son cadre de rattachement ou du moins à les faire respecter. C'est ainsi que si l'opinion évolue par les échanges, elle reste soumise à la contrainte organisationnelle de son cadre de référence. Ainsi, *l'homme pluriel* n'apparaît pas dans un contexte spécifique dans la mesure où l'opinion reste unique sur un champ concerné. Il en va d'ailleurs de la cohérence vis-à-vis de ses pairs. On attend ainsi de lui un positionnement qui permette aux

membres du réseau de cerner le degré de son investissement et de mesurer la concordance avec leur propre cadre de référence. C'est à ce niveau que la différenciation est notoire avec les travaux réalisés jusqu'alors. Dans un même univers, l'acteur ne peut se construire des opinions divergentes. On postule de ce fait que l'acteur d'un réseau d'action publique n'a pas un sentiment d'appartenance suffisamment prononcé et des croyances partagées avec les orientations étatiques. De façon récurrente, les acteurs réticulaires signifient leur appartenance organisationnelle de rattachement et l'opinion qui en découle. L'influence de l'organisation de rattachement lui inculque une manière de penser et forge ses opinions. La corrélation voire l'assimilation entre opinion et organisation de rattachement va en effet de soi pour les acteurs. Face à cette diversité culturelle qui entrave l'activité réticulaire, les acteurs doivent dépasser les oppositions et ne peuvent se satisfaire de marquer les oppositions culturelles qui les démarquent. Ils tendent ainsi, sans toutefois renier à l'imprégnation culturelle de rattachement, à adopter des postures qui permettent la coopération. Ils ne s'inscrivent dès lors pas dans un processus d'acculturation mais davantage dans le « transcodage ou la différenciation symbolique ». Cela leur permet d'accéder à l'acceptation partielle de la différence. Dans ce cadre, ils mesurent les normes et les valeurs divergentes et convergentes et adaptent leur degré de coopération aux limites de l'acceptable. C'est-à-dire qu'ils acceptent la différence sans remettre en cause les valeurs et les normes essentielles. Il s'agit par ce biais, sans adhérer aux logiques culturelles en présence de comprendre les logiques de chacun. Cette dimension passe inévitablement par une connaissance accrue des membres de l'organisation en réseau pour reconnaître la différence.

Ainsi, les organisations en réseau relèvent de dimensions plurielles du fait notamment des objectifs différenciés suscitant des conflits chez les acteurs qui agissent en leurs seins. C'est dans ce sens qu'Yves Bonny affirme que « sous un certain regard, les institutions sont depuis toujours constitutivement plurielles, parce qu'elles portent des finalités contradictoires et sont donc en permanence traversées par des divergences et des conflits quant à la manière de les interpréter et de les mettre en œuvre⁴⁶⁹ ». Notre analyse permet ainsi d'éclairer les propos de Marie Raveyre dans ses travaux sur les relations au sein du réseau constitué dans le cas de la politique territoriale de saint Gobin lorsque celle-ci souligne que les échanges « ne reposent pas sur des sociabilités culturelles partagées, mais relèvent plutôt de la mise en connexion de plusieurs types de

⁴⁶⁹ Bonny.Y., Demailly. L., *op.cit.*, p.22.

milieu⁴⁷⁰ ». L'analyse proposée permet ainsi d'affirmer qu'une organisation en réseau peut exister et envisager une activité sans toutefois être parvenue à instaurer une culture commune.

⁴⁷⁰ Raveyre. M., « La construction de réseaux locaux - Le cas de la politique territoriale de Saint-Gobain », in *Sociologies pratiques*, 2006/2 n° 13, p. 78.

Conclusion

L'analyse de l'action publique a permis de caractériser une déclinaison des objectifs à des échelles multiples. Ainsi, si les orientations nationales donnent un cadre général, le niveau local, en s'appuyant sur la réalisation de « diagnostics partagés », affine les objectifs poursuivis au niveau territorial. Toutefois, au-delà de des objectifs formels de l'organisation en réseau, le comportement et le discours des acteurs a permis de comprendre les logiques qui les animent. Ces derniers visent dans leur ensemble à des objectifs centrés sur l'activité de leur organisation de rattachement. Ainsi, sans percevoir des comportements qui vont à l'encontre des objectifs formels affichés, leurs préoccupations résident davantage dans une coopération qui sert leurs intérêts particuliers. Dans ce contexte, ils ont pour objectif de développer le volume de leur capital social, humain et financier.

En outre, l'influence de l'organisation de rattachement est également apparue manifeste dans la dimension politique qu'elle recouvre. En effet, les fonctions de l' élu local, tant dans l'analyse de la réglementation que dans les pratiques observées, tendent à inscrire cette catégorie d'acteurs dans des dimensions de plus en plus opérationnelles. Par exemple, la mobilisation partenariale ne peut se réaliser que par le portage politique. Dans ce sens, les élus locaux apparaissent comme une figure intournable de l'action publique territorialisée. Par ailleurs, si l'Etat prône une objectivation de l'action publique en imposant la réalisation de « diagnostics territoriaux », les élus ont montré que leur décision relevait d'autres fondements que la méthodologie de projet retenue par l'Etat. Ainsi, l'appréciation de l'attractivité de la politique publique nationale mais également le souci d'affirmer la légitimité rationnelle légale de son organisation de rattachement orientent les élus locaux dans les choix qu'ils opèrent.

Enfin, l'étude des phénomènes culturels explique également les logiques comportementales et traduit dans le même temps la difficulté pour les organisations en réseau à faire coopérer des acteurs aux attributs si différenciés. En effet, les acteurs associés ne sont pas sans avoir des

représentations fortes concernant les cultures en présence. Ainsi, face aux divergences mais également du fait des représentations culturelles en présence, un grand nombre d'acteurs exprime des réticences au travail coopératif. Leur comportement s'explique en grande partie par la méfiance qu'ils éprouvent eu égard à l'utilisation des ressources qu'ils mettront à profit et partageront avec les membres du réseau. Toutefois, au-delà de ces freins, les acteurs engageront en général un processus de « traduction du sens » puis de « différenciation symbolique » qui permettront de comprendre leur différence et de s'accorder sur un objet de coopération. Au terme de ce processus d'harmonisation langagière, chacun d'entre eux mesure sa capacité d'acceptation de la différence dans un travail coopératif. Pour y parvenir, ils veilleront principalement à ce que les coopérations entretenues n'aillent pas à l'encontre des valeurs et des normes de leurs organisations de rattachement. Ainsi, face aux logiques qui les animent, il s'agit désormais de comprendre les jeux développés dans les dimensions systémiques et stratégiques de l'organisation en réseau.

PARTIE III.

Jeu d'influences dans les dimensions systémiques et stratégiques de l'organisation en réseau de l'action publique

Introduction

Différents types et formes d'influence sont identifiés au sein des organisations en réseau de l'action publique. En effet, les jeux d'influence se retrouvent tout d'abord dans la dimension relationnelle. C'est ainsi qu'en science politique, l'influence, selon André-J Bélanger et Vincent Lemieux⁴⁷¹, s'observe dans une relation sociale qui relie au minimum deux acteurs. Cet acteur peut être un individu ou un groupe agissant sur « une personne abstraite qui est saisie en situation de faire une action ou de la subir ». Il existe donc une influence en tant que relation sociale lorsque « par truchement d'une simple communication, un acteur modifie intentionnellement les attitudes d'un autre acteur, en vue, souvent, de lui faire adopter un comportement déterminé ». L'attitude d'un acteur s'entend ainsi comme « une disposition à l'égard d'un objet qui peut être abstrait ou concret : une idée, un sentiment, une action, une chose ou un être animé ». Le comportement s'apparente dans ce cadre à « la manière dont l'acteur se conduit et surtout les actions qu'il accomplit ».

Un second niveau s'identifie au regard de l'influence exercée entre l'organisation et l'acteur. Ainsi, dans quelle mesure existe-t-il une influence entre l'organisation et les acteurs qui la composent ? Ce jeu dépasse la stricte relation puisqu'il se retrouve dans le rapport entretenu réciproquement entre le cadre formel d'une part et le comportement de l'acteur. Erhard Friedberg identifie clairement ce second niveau lorsqu'il souligne que l'essence même de la structure formelle est en grande partie issue des pratiques des acteurs puisque : « en tant qu'instrument de gouvernement et de régulation de l'organisation, [la structure formelle] est le produit d'une négociation entre ses membres, elle est l'expression cristallisée et codifiée d'un rapport de force et d'un compromis entre les participants qu'elle a en même temps pour fonction de figer. Ses

⁴⁷¹ Bélanger. André-J., Lemieux. V., *op.cit.*, p.31-34.

caractéristiques sont donc profondément liées aux pratiques des participants, pratiques qui renvoient elles-mêmes aux capacités organisationnelles de ceux-ci, c'est-à-dire à leurs capacités cognitives et relationnelles à jouer le jeu organisationnel de la coopération et du conflit⁴⁷² ». En se construisant sur les pratiques des acteurs, les caractéristiques de la structure formelle reflètent les capacités des membres de l'organisation à établir les règles du jeu relationnel de la coopération et du conflit. Toutefois, il convient également de mesurer la capacité de la structure à contraindre le comportement de l'acteur. Dans ce sens, c'est davantage l'organisation qui influence les comportements.

Si l'on distingue ainsi des niveaux d'influence multiples, elle revêt dans le même temps des formes distinctes. La première s'apparente à la « persuasion ». Dans ce cas, « les arguments sont perçus comme valables et donc convaincants par les deux parties en présence ». André-J Bélanger et Vincent Lemieux voient ainsi cette forme d'influence lorsqu'un acteur, qui gagné par une cause, tente de recruter de nouveaux adeptes et de les amener à agir dans un certain sens. A contrario, André-J Bélanger et Vincent Lemieux exposent une seconde forme d'influence qui s'apparente davantage à de la « manipulation » lorsqu'un « acteur cherche à dissimuler ses véritables intentions en vue de tromper un autre acteur et de l'amener à adopter une attitude ou un comportement ».

En ce qui concerne le degré d'intentionnalité, l'influence peut être qualifiée de délibérée ou d'inconsciente. Dans le premier cas, elle est comme le précise les auteurs « toujours voulue par celui qui l'exerce auprès d'un autre qui la subit ». L'acteur a ainsi « nécessairement l'intention délibérée d'influer sur les préférences du second dans un sens bien déterminé. Il peut cependant arriver qu'un acteur en incite un autre involontairement ». C'est dans ce sens que l'influence involontaire est plus courante qu'on ne le croit parfois. Elle peut par exemple reposer sur l'ascendant psychologique qu'un acteur exerce sur un autre. Pour André-J Bélanger et Vincent Lemieux, l'incitation inconsciente la plus courante est « celle que les uns suscitent auprès d'autre par l'exemple quotidien du respect (ou non) des codes et des normes. La langue comme code évolue suivant les acquisitions et rejets, au gré de rencontres démultipliées qui en modifient l'usage. Une bonne part de notre socialisation, c'est-à-dire de notre initiation aux valeurs et aux normes sociales, s'accomplit dans l'imitation des comportements d'autrui. Sans concertation aucune, notre comportement quotidien influe sur notre entourage qui, à son tour, influe sur nous ».

Pour notre part, ce chapitre n'a pas pour objet central d'analyser le degré d'intentionnalité mais davantage de caractériser les influences existantes et les conséquences produites. Ainsi,

⁴⁷² Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, France, *op.cit.*, p. 144-145.

l'ensemble des logiques que nous exposons peuvent être le fruit d'un comportement rationnel ou irrationnel, conscient ou inconscient, choisi ou imposé.

L'étude de l'influence ne peut être toutefois dissociée du contrôle. En effet, pour André-J Bélanger et Vincent Lemieux, le contrôle se définit comme « une relation sociale par laquelle un acteur (le contrôleur) parvient à imposer, restreindre ou empêcher une action, c'est-à-dire un comportement, d'un autre acteur (le contrôlé) ». Pour ces auteurs, « le contrôle le plus courant repose plutôt sur une forme de légitimité qui sert de fondement à l'intervention du contrôleur auprès du contrôlé. Le contrôleur se réclame alors d'un droit qui devient pour le contrôlé une obligation. Suivant notre statut, c'est-à-dire de notre position sociale, nous assumons un certain nombre de rôles. Par rôle, on entend l'ensemble des comportements attendus dans l'accomplissement d'une fonction. Or, c'est à l'intérieur du rôle que se légitime le contrôle ». Dès lors, comment comprendre les influences exercées au sein des organisations en réseau au regard du cadre légitime qu'ils ont chacun en référence ?

Ainsi, « le contrôle consiste à obtenir d'un acteur, le contrôlé, qu'il fasse une action ou qu'il s'en abstienne. Mais il est plus facile, en principe, de forcer l'abstention que l'action. Bon nombre de contrôles, dans la société, sont d'ailleurs de type négatif, c'est-à-dire qu'ils prévoient l'interdiction plutôt que l'obligation de faire quelque chose ». Ainsi, comment s'exerce les influences entre acteurs mais également entre l'acteur et l'organisation dans un système réticulaire ? A travers le chapitre 6, il sera l'occasion de qualifier et de mesurer les influences dans les relations entretenues entre les acteurs de l'action publique. Le propos s'achève ainsi sur les incidences produites en termes de participation et d'implication au sein des organisations en réseau de l'action publique. Dans le chapitre 7, un second niveau d'analyse s'attache quant à lui à identifier les influences réciproques exercées entre l'acteur et l'organisation en réseau de l'action publique. Il s'agit ici d'interroger la nécessaire adaptation de l'organisation réticulaire face à la prégnance de l'appartenance organisationnelle. In fine, le chapitre 8 tend quant à lui à rendre compte des influences exercées entre le niveau national et le niveau local. Cette analyse conduit dans un second temps à exposer les limites du modèle décentralisé en référence notamment aux ambitions qu'il se donnait.

Dès lors, au regard de l'analyse proposée, l'organisation en réseau de l'action publique nécessite d'interroger l'influence exercée du niveau micrologique au niveau macrologique. Le chapitre 8 entend ainsi rendre compte de cette opportunité offerte par les organisations en réseau. En effet, pour Michel Callon, « le premier avantage de la notion d'acteur-réseau est qu'elle libère de la distinction entre microstructures et macrostructures. La notion de réseau permet de circuler entre les deux. Or, nous vivons dans un monde où il y a en permanence des changements et des

renversements d'échelles : des phénomènes qui paraissent locaux deviennent globaux et réciproquement. Les controverses sur l'environnement illustrent bien ce point. L'idée selon laquelle il existe un cadre dans lequel les acteurs seraient plongés est en train de disparaître. Un point qui était local peut soudain se connecter à de nombreux autres points, et certains points qui étaient isolés deviennent ainsi des points de passage obligé. La grammaire des réseaux est adaptée au suivi de ces mouvements. Cela ne veut pas dire que les distinctions entre macro et micro, entre local et global n'ont pas de sens, mais qu'elles sont construites et reconstruites, configurées et reconfigurées⁴⁷³ ». Ainsi, après avoir décrit les influences exercées entre les niveaux, nous proposons pour notre part d'en mesurer les effets.

⁴⁷³ Callon. M. et Ferrary M., « Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau », in *Sociologies pratiques*, 2006/2 n° 13, p. 37-44.

Chapitre 6. Des logiques comportementales aux relations interpersonnelles des acteurs dans les organisations en réseau de l'action publique

Le jeu d'influence passe par l'étude des relations entre les acteurs au sein des organisations en réseau de l'action publique. Par ce biais, l'identification des logiques stratégiques sous-jacentes qui les animent est aisée. Au regard de l'évolution organisationnelle de l'action publique (chapitre 1 et 2), des objectifs poursuivis par chacun des acteurs (chapitre 3 et 4) ainsi que de l'influence culturelle (chapitre 5), il convient dès à présent de cerner les logiques stratégiques sur lesquelles les acteurs de l'organisation réticulaire s'appuient pour parvenir aux objectifs et aux intérêts qu'ils se sont fixés en rapport avec l'appartenance à leur organisation de rattachement. Sur un aspect réglementaire et formel, l'Etat s'est prononcé sur les rapports entretenus entre les acteurs de l'action publique dans le cadre des dispositifs de la politique de la ville. En 2006, la circulaire du 24 mai 2006 portant sur l'élaboration des C.U.C.S. spécifiait en effet que « le C.U.C.S. est élaboré à l'initiative conjointe du maire et du préfet de département. Il doit néanmoins, dès son élaboration, être l'occasion d'associer, en fonction de leurs compétences et dans le respect de leurs orientations, d'autres collectivités territoriales et d'autres partenaires ». Plus précisément, l'Etat rend compte des relations entretenues dans la circulaire du 8 novembre 2010 prolongeant les C.U.C.S. en soulignant le caractère négocié de celles-ci. Il invite ainsi le préfet : « à engager, dès réception de la présente circulaire, une négociation avec les collectivités territoriales en vue de cette prolongation ».

Ainsi, ce chapitre propose d'identifier les raisons pour lesquelles les acteurs des organisations en réseau entrent dans des relations de négociation avec les autres membres. Il est également l'occasion de mettre en lumière que la négociation des acteurs est à associer à la fois à l'intérêt qu'ils perçoivent mais également au degré d'interdépendance qu'ils ont à l'égard de leurs pairs au sein de l'organisation réticulaire. Toutefois, la négociation ne se présente pas comme la

seule forme relationnelle entretenue. Ainsi, après avoir présenté les formes de relations, il apparaît nécessaire de distinguer la participation de l'implication de l'acteur et parvenir au terme à identifier les formes et les degrés de participation en lien avec les intérêts qu'ils poursuivent.

Dès lors, l'analyse des relations existantes tend à traduire le sens du propos tenu par Luigi Bobbio⁴⁷⁴ lorsque celui-ci qualifie la démarche par projet initiée dans l'action publique contemporaine comme « un processus d'assemblage des acteurs et de leurs ressources ». L'ambition et la difficulté de l'action publique réside ainsi à notre sens, non pas dans la réunion des ressources disponibles sur les territoires pour atteindre les objectifs que se fixe l'organisation en réseau, mais davantage à « ouvrir un processus » consistant à l'échange et à l'articulation de ces dernières. Ainsi, parce que cette possibilité dans le cadre de processus interactifs est toujours partiellement indéterminée comme le souligne Gilles Pinson⁴⁷⁵, l'enjeu de ce chapitre est de comprendre les ressorts des jeux d'influence à travers les fondements, les formes et les degrés des interactions au sein des organisations en réseau de l'action publique.

1. Formes relationnelles entretenues entre les acteurs au sein des organisations en réseau de l'action publique : information, consultation et concertation

Pour Hubert Touzard⁴⁷⁶, il est nécessaire de décliner précisément les formes relationnelles entretenues et leurs caractéristiques tant « on assiste souvent à l'emploi d'un terme pour un autre, comme s'il y avait un certain flou dans la définition de ces termes et comme si les acteurs n'étaient pas toujours au clair concernant les processus impliqués par ces différentes situations ». Toutefois, outre cette clarification, cet exercice s'avère également nécessaire dans la mesure où nous constatons que les formes relationnelles influencent les zones de négociations et les relations de pouvoir. Dès lors, si Michel Crozier et Erhard Friedberg⁴⁷⁷ exposent que les relations de pouvoirs dépendent en partie des zones d'incertitude, nous montrerons pour notre part qu'elles sont également soumises aux formes de relations dans lesquelles s'inscrivent les acteurs. Ainsi, la mise en relation des acteurs relève de formes différenciées qui modifient les rapports entretenus. C'est dans cette perspective que nous proposons un cadre d'analyse des apports de Reynald Bourque et

⁴⁷⁴ Bobbio. L., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, 2004.

⁴⁷⁵ Pinson. G., « Projets de ville et gouvernance urbaine », *op.cit.*, p.619 – 651

⁴⁷⁶ Touzard. H., « Consultation, concertation, négociation » Une courte note théorique, *Négociations*, 2006/1 no 5, p. 69.

⁴⁷⁷ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*

Christian Thuderoz⁴⁷⁸ à travers les relations de négociation, de concertation et de consultation. Cependant, une autre forme de « quasi relation » est entretenue au sein des organisations en réseau de l'action publique. En effet, la dimension informationnelle caractérise certaines instances des dispositifs de la politique de la ville.

1.1. L'information : la transmission de données nécessaire à la coopération

L'organisation en réseau de l'action publique réunit ses membres dans une perspective de leur transmettre de l'information. Si celle-ci n'est pas identifiée par Reynald Bourque et Christian Thuderoz, c'est parce qu'il s'agit en moindre mesure d'une relation au sens strict du terme du fait de l'absence de réciprocité et d'échange entre les acteurs. C'est dans ce sens que nous qualifions cette mise en relation de « quasi relation » pour reprendre l'expression de Vincent Lemieux⁴⁷⁹ lorsqu'il distingue le « réseau » du « quasi réseau ». En effet, l'information se définit comme la transmission de données auprès d'acteurs qui n'en sont que les récepteurs. Selon la dénomination choisie par les territoires, cette forme de mise en relation se retrouve particulièrement dans les « réunions plénières » ou les « assemblées générales » des dispositifs de la politique de la ville. Il s'agit la plupart du temps de rendre compte de l'activité passée à l'ensemble des acteurs qui ont pu être associés à la démarche. Dès lors, dans ce contexte, l'absence d'échange ne permet pas l'émergence des relations de pouvoir entre les acteurs dans la mesure où ils sont uniquement les récepteurs de données. La dimension informationnelle a ainsi par exemple été reprise par une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. lorsque celle-ci présente l'ensemble des instances du dispositif qu'elle est chargée d'animer et de coordonner. Dans son discours, on note également la présence de l'ensemble des acteurs, que ceux-ci soient associés à dans des instances décisionnelles ou opérationnelles dans le réseau. Si les acteurs n'ont pas mentionné clairement l'absence de conflits dans les relations de type informationnel, c'est de nos observations lors de notre participation aux différentes instances que nous sommes parvenus à ces conclusions. De même, les comptes rendus de réunions plénières qui nous ont été adressés ont également pu mettre en évidence le caractère informationnel de ce type de rencontres.

« Donc nous, en Assemblée Générale, on invite à la fois les gens du conseil qui votent et les opérationnels parce que finalement, ce sont des gens avec qui au quotidien... qui puissent aussi participer aux assemblées générales où on présente les choses ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

⁴⁷⁸ Bourque. R et Thuderoz. C., *Sociologie de la négociation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, mai 2011, p13-26.

⁴⁷⁹ Lemieux. V., « Réseaux et coalitions », in *L'année sociologique*, vol.47, n°1, 1997, P.U.F., p. 351-370.

C'est dans ce seul cadre que l'ensemble des membres du réseau sont associés. L'absence d'échange permet en effet ce regroupement d'acteurs multiples aux origines différenciées. C'est ce que rapporte une responsable d'un Conseil Général associée à ce type d'instance. Elle met par ailleurs en évidence la nécessité informationnelle ressentie par un grand nombre d'acteurs du fait de la sollicitation potentielle qui pourrait émerger dans l'activité future. Il s'avère donc nécessaire d'informer le plus grand nombre si l'on envisage par la suite de solliciter la collaboration de l'acteur. L'information ne se réduit donc pas qu'aux membres effectifs de l'organisation réticulaire, mais également à tout acteur susceptible de le devenir.

« En séance plénière, la liste des invités, ils balaient large. Y'a deux pages complètes, où là, c'est pour information sur le C.I.S.P.D. Et puis, parce qu'à un moment ou à un autre il y a des gens qui peuvent être sollicités, des partenaires ». (Un responsable d'une unité d'un service social du Conseil général)

La nécessité d'informer s'explique ainsi par le souci d'obtenir l'adhésion future des acteurs. Les organisations en réseau sont ainsi confrontées à cette nécessité. Ainsi, Régine Bercot⁴⁸⁰ a dans son analyse des réseaux de santé montré que « le rayonnement du réseau et sa renommée tiennent à cette capacité politique de nouer des alliances et de repartir des interventions ». Elle ajoute pour éclairer son propos que « certains médecins protestent et menacent de se retirer car ils se sont jugés insuffisamment informés des activités du réseau ». Plus précisément, ce point est repris concernant la formalisation de l'organisation réticulaire exposée dans ce même chapitre. Nous réalisons ainsi la démonstration que la traçabilité de l'activité et des choix de l'organisation tout comme sa large diffusion relèvent d'une nécessité pour maintenir l'adhésion des membres et ne pas susciter chez eux le sentiment d'éviction partielle ou d'utilitarisme. C'est également l'occasion de souligner que la dimension informationnelle de l'organisation ne se retrouve pas uniquement dans la mise en présence d'acteurs mais peut également se réaliser par le biais d'une formalisation que l'on retrouve dans « les comptes rendus » par exemple. Un élu municipal mentionne d'ailleurs cette nécessaire information transmise à l'ensemble des acteurs. Son discours marque cette volonté manifeste de tenir informé l'ensemble des membres associés des dispositions retenues dans les instances.

« D'ailleurs le type de travail que réalise M. [coordonnateur de projet], les comptes rendus sont faits à chaque fois etc.... C'est envoyé à tous, tout le monde est au courant. Ca c'est important sinon ça peut être reproché ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

⁴⁸⁰ Bercot. R., *op.cit.*, p. 35-49.

Au-delà de ce premier type de relation qui ne s'inscrit certes pas dans l'échange et dans la réciprocité mais qui permet d'associer un grand nombre d'acteurs, la mise en relation peut également s'apparenter à de la consultation.

1.2. La consultation : recueillir l'expertise de façon individualisée et le niveau d'implication de l'acteur réticulaire

A l'information se distingue la consultation⁴⁸¹ dont l'objectif est « de recueillir les avis et les opinions d'un certain nombre d'individus ». La procédure « est mise en place en amont d'une décision, les individus sont invités à donner leur avis ». Ces individus, consultés généralement individuellement ou en groupe restreint « ne participent pas en commun à la prise de décision finale ». Ainsi, s'ils peuvent certes peser sur elle, obtenir qu'elle soit modifiée, ils ne prennent pas une part active aux réunions où cette décision se prend ». Hubert Touzard précise le contenu des éléments sollicités en déclinant l'objectif de la consultation comme le moyen de « recueillir, préalablement à une décision collective, les avis, opinions, attitudes d'un certain nombre d'acteurs. C'est donc une procédure que l'on met en place en amont de l'adoption d'un projet dont une rédaction provisoire existe déjà ou est en cours d'élaboration⁴⁸² ».

C'est dans ce cadre que la phase du diagnostic, permettant d'affiner les priorités locales des territoires concernant les thématiques de la politique de la ville, s'apparente à de la consultation. En effet, les acteurs de l'organisation en réseau sont interpellés sur leur champ d'expertise. Il en est de même dans les rapports entretenus entre certains coordonnateurs de projet et les élus locaux comme cela a été mentionné au cours du chapitre 4. Une responsable d'un service jeunesse expose ainsi les apports de son service dans un domaine précis durant cette phase.

« Chacun dans notre coin, on fait des diagnostics, on ne peut pas proposer des actions si on ne part pas d'un diagnostic, sinon ça veut dire qu'on imagine des actions. Là en l'occurrence, c'est le service D.S.U. qui l'a fait mais nous, on y a participé par rapport au public que l'on reçoit pour sortir des problématiques. Ils sont venus nous voir et on a pu leur donner des éléments d'information ». (Une responsable d'un service jeunesse)

Une responsable d'un Conseil Général fait également part de la consultation comme mode utilisé dans l'élaboration du C.I.S.P.D. auquel elle est associée. Elle explique ainsi la démarche du projet initiée par le biais de la consultation des professionnels au regard de leur expertise et de la connaissance du territoire. Dès lors, il n'y a pas de place au conflit car les acteurs ne sont pas associés directement à la déclinaison des objectifs à poursuivre. Elle explicite clairement le travail de « diagnostic » réalisé qui certes s'appuie sur l'expertise de chacun des partenaires sans toutefois

⁴⁸¹ Bourque. R et Thuderoz. C., *op.cit.*, p19.

⁴⁸² Touzard. H., « Consultation, concertation, négociation » Une courte note théorique, *op.cit.*, p. 69.

envisager une négociation entre ces derniers. En effet, la consultation ne se fait en général individuellement ou en groupe restreint, ce qui ne permet pas l'échange relationnel et donc la propension au conflit.

« Le Projet de contrat local de sécurité, ça date de 1998. Tout au début, on avait travaillé sur le projet. Au départ, il y a eu une enquête auprès des différents travailleurs sociaux aussi sur le sentiment d'insécurité dans les quartiers. Il y a eu des enquêtes de professionnels, des entretiens. Et là, on a eu l'analyse qualitative. On a procédé individuellement pour recueillir les informations. Et après, on était allé à la grand-messe. Et après, les premières fiches actions ont été recensées ». (Un responsable d'une unité d'un Conseil Général)

Toutefois, l'usage de la consultation ne se cantonne pas à un recueil d'informations portant sur la déclinaison de l'action publique à poursuivre. En effet, les acteurs sont également consultés sur leur niveau d'implication dans les dispositifs. Cette démarche se retrouve par exemple lorsque les coordonnateurs de projet envisagent de sonder le membre réticulaire sur sa participation. Ils évoquent ainsi le rôle qu'il souhaite tenir et l'instance à laquelle il sera associé. Dans cette démarche, le coordonnateur s'assure généralement de l'adhésion en vue de maintenir l'implication sous tendue par les ambitions et les contraintes de l'organisation de rattachement⁴⁸³. Outre une démarche qui se veut consultative dans les organisations en réseau de l'action publique, des instances de concertation sont également identifiées dans le cadre des dispositifs de la politique de la ville. La particularité de cette démarche s'inscrit dans un collectif où les acteurs associés participent à la prise de décision et aspirent au consensus.

1.3. De la concertation à la négociation : à la poursuite d'un consensus au sein de groupes restreints

Pour Reynald Bourque et Christian Thuderoz, la concertation, « de l'italien concerto, signifiant accord pour agir ensemble, a pour objectif de définir, entre un certain nombre d'individus, la possibilité d'un accord⁴⁸⁴ ». Pour ces auteurs, la concertation suppose « une participation active au processus décisionnel » dans la mesure où « les individus se réunissent ensemble ». Par ailleurs, « s'il peut certes exister des divergences d'opinions ou des préférences pour telle solution plutôt qu'une autre, il n'y a pas de conflits d'intérêts, de positions tranchées ou d'opinions antagonistes⁴⁸⁵ ». Les auteurs s'appuient sur l'exemple de concertistes divergents sur la façon d'exécuter une œuvre lors de répétitions en vue d'un concert mais se réunissant autour d'une

⁴⁸³ Nous développons cet aspect dans le chapitre 7 concernant la structuration et la formalisation de l'organisation en réseau de l'action publique.

⁴⁸⁴ Bourque. R et Thuderoz. C., *op.cit.*, p. 19.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 19.

même volonté : celle de jouer ensemble de façon coordonnée et harmonieuse. L'absence de conflit d'intérêts ne permet pas d'inscrire la concertation dans le champ de la négociation selon l'auteur, mais nous convenons qu'elle concourt à développer des relations de pouvoir du fait des désaccords. Ainsi, il s'agit dans un premier temps de cerner dans quelle mesure les acteurs au sein des réseaux d'action publique sont face à des conflits. L'analyse des objectifs fixés au sein des organisations en réseau a mis en évidence dans le chapitre 3 des finalités identiques poursuivies par les acteurs associés. En effet, ils tendent tous vers une action visant la réussite éducative ou la prévention de la délinquance. Ce qui les différencie se retrouve davantage dans les objectifs opérationnels qu'ils se fixent, centrés sur leur organisation de rattachement ainsi que sur la conception d'une action juste à poursuivre. Plus particulièrement, ce principe de concertation est identifié à travers l'étude de situations individuelles. Ainsi, la coopération se forge au sein des dispositifs lorsque l'acteur est en incapacité de gérer seul cette dernière où qu'elle ne relève pas de ses compétences. La concertation émane ainsi le plus souvent d'une situation problème où il est nécessaire de faire appel à des compétences multiples. Hubert Touzard souligne à ce titre que « si l'on se réunit pour trouver à plusieurs une solution à un problème, c'est qu'il est complexe et que la solution qui est indispensable n'apparaît pas d'emblée⁴⁸⁶ ». Les situations rencontrées ont fait apparaître que les acteurs mobilisent les ressources d'autrui, les savoirs faire et le cadre des missions de son organisation d'appartenance pour tenter de trouver des pistes d'actions et des ressources permettant de les mettre en œuvre. Dès lors, il est invité à rentrer dans des jeux d'influence pour y parvenir. C'est notamment ce que souligne un chef de service de prévention de la délinquance lorsqu'il évoque les comités restreints mis en place au sein de son dispositif. Il prend ainsi l'exemple de situations rencontrées entre une action de son service centrée sur l'éducation et l'insertion et les compétences des forces de police davantage orientées sur une démarche répressive.

« Donc là, en comité restreint, on est avec le commissaire, le commandant, le chef du centre de secours et le procureur quand il peut venir. Et là, on travaille sur des situations bien précises identifiées. Si on a un problème avec ce groupe de jeunes qui pose souci à cet endroit. On a mis en place telle et telle mesure, c'est une situation qui n'évolue pas, on se concerte ensemble pour savoir comment faire. Donc ça peut être nous qui sollicitons le commissaire de police en disant : « on atteint nos limites dans les termes de la prévention et de la médiation, ce n'est pas un public sur lequel on peut travailler parce qu'on a à faire à des délinquants donc ce n'est pas notre boulot, c'est le commissaire qui prend le relais ». Ça peut être le commissaire qui dit : « ben voilà, nous on a eu à faire à telle situation, il se trouve que ça relève pas des services de police puisqu'on se trouve dans une dimension plus sociale, d'insertion éducative, moi j'aimerais que vos éducateurs travaillent sur cette situation là ». (Un chef du service sécurité et prévention de la délinquance)

⁴⁸⁶ Touzard. H., « Consultation, concertation, négociation » Une courte note théorique, *op.cit.*, p. 71.

Une seconde coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. relève également le principe de concertation qui est adopté au sein de son dispositif. Notamment dans la déclinaison des thématiques prioritaires, elle expose ainsi que les partenaires ont convenu ensemble des thématiques retenues sur la base d'un consensus. Dès lors, les acteurs associés ont pris part indirectement à la décision. Si les propos tenus par la chef de sécurité et de prévention de la délinquance ont montré lorsqu'elle décline les membres associés à la concertation un nombre restreint d'acteur, l'intitulé même de l'instance (comité restreint) souligne que la concertation nécessite cette configuration. Cet élément est par ailleurs confirmé par les propos tenus ici par la coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. Ainsi, à l'image des instances existantes au sein du dispositif concerné, la coordonnatrice précise que les groupes thématiques constitués n'excèdent pas une vingtaine de personne. Alors que les instances basées sur la transmission d'informations permettent et nécessitent le regroupement du plus grand nombre d'acteurs, le fait de devoir obtenir un consensus au terme de l'échange conduit les instances de concertation à n'engager qu'un nombre restreint de membres du réseau. On note par ailleurs des propriétés structurelles des organisations de rattachement convergentes entre ces derniers puisqu'ils se retrouvent tous autour d'une thématique en rapport avec l'activité de leurs organisations de rattachement.

« On a travaillé aussi en concertation avec des partenaires puisqu'on a mis en place des groupes thématiques. (...) Après, là où les choses sont beaucoup plus figées et c'est normal, c'est sur l'échange d'informations. Sur l'échange d'informations, c'est beaucoup plus limité. Au niveau des groupes thématiques, ils prévoient d'avoir des noms de personnes et des représentants dans les groupes dans l'idée d'échange d'information. Après sur la mise en place d'action généraliste etc. Il n'y a pas d'opposition à associer quelqu'un au contraire. (...) Mieux vivre ensemble on est 9. Et, après il y a les membres associés mais ce n'est pas limitatif. Là, ils sont 21, là, ils sont 13, celui-là, il est plus petit. Ça va d'une bonne vingtaine à une petite dizaine. En fait, les partenaires se sont inscrits dans le groupe thématique qui correspondait le plus à ses compétences et ses missions ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

A cette forme relationnelle, Christophe Dupont distingue la négociation. Pour ce dernier, celle-ci se caractérise par « une activité qui met en interactions plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et à des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable⁴⁸⁷ ». Ce qui définit la négociation s'appuie donc sur un consensus entre les membres du réseau inter organisationnel face à une incapacité à agir individuellement dans le cadre de l'activité professionnelle. Du fait de leurs

⁴⁸⁷ Dupont. Ch., La Négociation. Conduite, théorie, applications, Paris, Dalloz, 1994.

interdépendances, la négociation nécessite selon Christophe Dupont⁴⁸⁸ une volonté de l'acteur à rentrer dans le jeu de la communication afin de tendre vers un consensus. Il n'y aurait donc pas selon l'auteur de négociation subie au sein des réseaux de l'action publique. Pour Roy Lewicki et Andrew Litterer⁴⁸⁹, trois conditions essentielles sont à réunir pour engager une négociation : l'existence d'un conflit d'intérêt ; l'absence de règles usuelles définies ou acceptées par les parties pour les résoudre; la préférence des parties pour une entente à l'amiable plutôt que leur maintien dans le conflit. Ils précisent ainsi que ce qui distingue la négociation de la consultation et de la concertation, « c'est qu'il ne s'agit pas de donner son avis ou de résoudre par consensus un problème ; c'est à la fois cela est bien autre chose : gérer méthodiquement un conflit, surgi de divergences d'intérêts- l'un veut ce que l'autre détient, un bien ou un droit, et qu'il ne veut pas lui accorder, ou l'un et l'autre divergent sur le mode de partage de ce bien ou d'usage de droit. Certes, un processus de négociation implique un dialogue comme lors d'une concertation ainsi qu'« une recherche commune de solutions aux problèmes qui les concernent toutes deux, mais le point de départ d'un tel processus est la présence d'un conflit, et son originalité, le fait que ce soient les parties elles-mêmes qui tentent de réduire ce conflit ». Par ailleurs, contrairement à la consultation, « il y a à l'arrivée une décision conjointe ». La décision prise par voie de négociation est donc unanime. Hubert Touzard considère différemment quant à lui la négociation. Pour ce dernier, ce n'est pas tant dans le conflit d'intérêt que la négociation trouve ses caractéristiques mais davantage dans les divergences d'intérêts et d'objectifs entre les acteurs. En effet, alors que le conflit d'intérêt se caractérise par une finalité de l'action divergente, les objectifs et les intérêts peuvent être différents mais tendre vers la même finalité. C'est d'ailleurs ce que le chapitre 3 a mis en perspective en soulignant que l'ensemble des acteurs a pour finalité la réussite éducative et la prévention de la délinquance alors qu'ils divergent sur les orientations qu'ils prennent individuellement pour y parvenir. Dans ce sens, « même s'ils ne sont pas radicalement opposés », Hubert Touzard signifie que dans la négociation « les objectifs et les intérêts des uns et des autres sont très différents et ce sont ces différences qui créent le conflit⁴⁹⁰ ». Ainsi, pour l'auteur, si la distinction est notable entre la concertation et la négociation, c'est parce que « ce qui est au cœur du processus de décision dans la négociation c'est la divergence des intérêts, la défense des positions de départ, d'options souvent opposées, à travers des stratégies et des tactiques où le

⁴⁸⁸ Dupont. Ch., « Le « négociable » et le « non-négociable » » Différenciation et typologie, in *Revue française de gestion*, 2004/6 no 153, p. 29-44.

⁴⁸⁹ Lewicki. R., Litterer. A., *Negotiation*, Irwin, Homewood, 1985.

⁴⁹⁰ Touzard. H., *op.cit.*, p. 73.

pouvoir de chacun est à la première place.⁴⁹¹ ». Toutefois, Hubert Touzard concède que la négociation est une situation très spécifique et complexe dans sa déclinaison puisque celle-ci n'est « ni la simple résolution d'un problème, ni une entreprise de persuasion, ni une pure situation de conflit, mais les trois à la fois⁴⁹² ».

Dans la continuité des postures exposée, Laurent Mermet⁴⁹³ récuse une distinction radicale de ces notions et ajoute notamment, en s'appuyant sur les dispositifs de participation à la décision publique, que le processus de négociation s'inscrit dans la concertation. C'est ainsi que cette notion, « parce qu'elle offre toujours, par sa polysémie et son ambiguïté, la possibilité de ne pas figer une conception donnée, est précieuse pour cela ». La concertation serait ainsi « partiellement négociée, partiellement débattue et délibérée ». Pour l'auteur, la discussion, la consultation, la concertation et la négociation sont ainsi « des modalités d'action qui s'emboîtent, si l'on peut dire, de façon enchevêtrée ». Pour notre part, nous ne considérons pas que la négociation se distingue par un conflit d'intérêt. En effet, nous estimons que la négociation fait partie intégrante d'une forme relationnelle à inscrire dans la concertation. Ainsi, alors que ces derniers ont une finalité partagée comme nous l'avons identifié au chapitre 3, ils trouvent cependant des points conflictuels notamment sur la façon de poursuivre l'action comme le chapitre 5 l'a présenté. Dès lors, la conception différenciée d'une action justement poursuivie engendre une négociation entre les acteurs dans la mesure où chacun devra concéder une partie de son idéal pour permettre la poursuite de l'activité. Le consensus est ainsi le fruit de discussions et de négociations. Cet aspect de la négociation se retrouve dans les propos tenus par une psychologue au sein d'une association. Cette dernière explique en effet le rôle dont elle se sent investi dans sa participation aux équipes restreintes du dispositif P.R.E. Elle explique en effet que c'est à travers l'identification des divergences de point de vue que les acteurs sont amenés à négocier le choix de l'action à poursuivre dans leurs analyses des situations individuelles.

« C'est donc déjà essayer de me mettre au même niveau de connaissance que les collègues du D.R.E. Ensuite, essayer de diagnostiquer la situation, d'analyser les convergences et les divergences entre les différents professionnels et faire remonter un peu ces divergences et convergences et d'apporter un peu mon point de vue extérieur, d'apporter cette naïveté et ce regard extérieur sur des situations un peu complexes car quand il s'agit de l'achat d'une paire de lunettes ou parce qu'il y a un surpoids et un suivi diététique, là, le regard extérieur, il y a pas nécessité. Mon regard, c'est plus quand il y a des troubles du comportement, une famille un peu dépassée, peut être défaillante, une intégration difficile au collègue ». (Un psychologue clinicienne d'une association)

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 73.

⁴⁹² Touzard. H., *la médiation et la résolution des conflits*, Paris, P.U.F., 1987, p. 401.

⁴⁹³ Mermet. L., « La concertation : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », *Négociations*, Louvain, De Boeck, vol.2008/1, 2006, p. 75-80.

Au terme de la présentation des formes relationnelles identifiées, une analyse globale des relations entretenues entre les acteurs de l'action publique au sein des organisations en réseau est envisageable. Ainsi, seule la concertation peut placer les acteurs dans des situations conflictuelles, de lutte de pouvoir et de négociations. Par ailleurs, dans les organisations en réseau, la participation des acteurs ne se réalise pas uniquement collectivement au sein des instances collégiales. La participation peut également relever par voie de consultation à une démarche individualisée avec le coordonnateur de projet sans envisager l'échange avec les autres parties. Ce type de relation circonscrit dès lors les relations négociées. L'analyse de la structuration de l'organisation de l'action publique ne peut donc pas se dissocier de la compréhension des formes de relations dans lesquelles s'inscrivent les acteurs. Ainsi, en fonction de sa structuration, l'organisation offre plus ou moins l'opportunité aux membres associés de débattre et de s'inscrire dans des zones négociées. Dès lors, cette analyse de l'influence structurale est poursuivie dans le chapitre 7 lorsque les différentes conceptions de structurations des organisations en réseau de l'action publique sont retranscrites. Toutefois, au-delà des conflits émergeant dans les relations de concertation, quelles sont les issues identifiées ? En d'autres termes, comment les acteurs des organisations en réseaux parviennent-ils à sortir du conflit qui les anime ?

2. De la sortie au dépassement du conflit : les effets produits sur les relations coopératives

La résolution des conflits est une question prégnante pour s'inscrire dans une dynamique productive. En identifiant le consensus, l'adjudication ainsi que l'évitement, Reynald Bourque et Christian Thuderoz distinguent trois possibilités de sortie du conflit identifiables dans les organisations en réseau de l'action publique. Toutefois, d'autres formes de sorties du conflit apparaissent dans les organisations en réseau de l'action publique étudiées. Parallèlement, il semble également nécessaire de distinguer les types de sortie du conflit, que ceux-ci aient permis de dépasser ou non les divergences existantes entre les acteurs. En effet, la sortie du conflit sans dépassement suscite généralement de la rancœur et modifie les comportements futurs dans la poursuite de la coopération qu'il convient de considérer.

2.1. Les issues permettant de dépasser le conflit entre les membres des organisations en réseau : le consensus et l'élargissement axiologique

2.1.1. Du consensus au compromis : des issues acceptables pour l'acteur

Pour Reynald Bourque et Christian Thuderoz, le consensus « résulte du compromis ou de la recherche de la solution la meilleure, à l'aide d'une méthodologie appropriée de résolution de problèmes⁴⁹⁴ ». Si le consensus est le fruit d'un accord entre les parties sur une orientation à poursuivre, des décisions sont donc envisagées collégalement. Les orientations prises satisfont donc le plus grand nombre tout en ayant concédé une partie des objectifs qu'ils désiraient. Le consensus attend donc adaptation de l'acteur et atténue l'atteinte de son idéal. Un grand nombre d'interviewés ont fait part de la recherche et de l'atteinte du consensus dans les négociations entreprises au sein des organisations en réseau de l'action publique. Les acteurs ont même fait savoir que cette issue était celle-recherchée par le plus grand nombre car elle se présente en effet pour eux comme la plus favorable. En maintenant une satisfaction de tous au regard du choix qui a été réalisé, les acteurs sont enclins à poursuivre leur implication. La négociation trouve donc son sens dans la mesure où il s'agit d'un rapport gagnant-gagnant. Chacun trouve ainsi dans la négociation la possibilité avantageuse le concernant. C'est dans ce sens que Reynald Bourque et Christian Thuderoz soulignent « que la négociation procure un avantage mutuel aux parties. Le compromis, loin d'être une solution sous optimale, peut être une solution avantageuse : il améliore les résultats de l'un sans dégrader ceux de l'autre ; il y a gain pour les deux parties ». Ainsi, le compromis satisfait les acteurs même si ces derniers ont du faire fi d'une partie de leur idéal.

La première raison qui pousse les acteurs à rentrer dans une négociation est à considérer sur un plan stratégique. En effet, la négociation choisie peut apparaître comme le meilleur axe pour atteindre les objectifs que l'on se fixe. Si le recours à la force est en effet envisageable, l'acteur estime que la négociation est la voie la plus adéquate car elle est la source d'un investissement moindre. Le choix d'entrer dans une relation de négociation s'explique ici en partie par le degré de mobilisation et d'investissement que nécessite un accord tacite entre les parties. Ainsi, « parce qu'il existe un coût au recours à la force et qu'il peut être jugé supérieur à celui d'une négociation. (...) le calcul est rationnel : chacun évalue le coût d'un accord, et celui de la persistance du désaccord ». Les chefs de projet des dispositifs de la politique de la ville n'ont pas manqué de transmettre cette recherche de consensus ou de compromis entre les acteurs par la négociation choisie. Si en tant que porteurs des programmes, les communes et les intercommunalités ont une

⁴⁹⁴ Bourque. R., Thuderoz. C., *op.cit.*, p.40-41.

amplitude dans les choix puisqu'il leur revient l'organisation et la déclinaison des orientations, ils recherchent généralement le consensus voire le compromis entre l'ensemble des acteurs associés. C'est notamment ce qu'explique une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. lorsqu'elle évoque de façon générale le mode de fonctionnement de l'organisation en réseau de l'action publique qu'elle est chargée d'animer et de faire fonctionner. Cette dimension est d'ailleurs perceptible dans ses propos tant sur un plan décisionnel dans la déclinaison des thématiques à retenir que sur un aspect plus opérationnel lorsqu'elle évoque les actions qui sont développées.

« Donc, pour ne pas en gros travailler un peu sur toutes les thématiques, on a identifié de façon consensuelle des thématiques puisqu'on est vraiment dans un partenariat et on cherche toujours le consensus. (...) Globalement enfin, on a la chance d'avoir des partenaires très motivés, après évidemment on en débat ensemble. Après on les confronte, et on a toujours trouvé l'action qui convient à tout le monde ». (Un coordonnateur C.I.S.P.D)

Comme les chapitres 1 et 3 l'ont montré, l'acteur négocie parce qu'il est en incapacité de traiter une situation seul et que les ressources des autres membres sont nécessaires pour l'accomplissement des objectifs fixés. Si on comprend aisément la recherche du consensus, d'autres formes de sorties du conflit ont été identifiées dans les organisations en réseau de l'action publique. Celles-ci s'apparentent à un « élargissement axiologique » ou au « non choix ».

2.1.2. Le « non choix » ou « l'élargissement axiologique » : une stratégie du porteur de projet

La caractérisation du « non choix » ou de « l'élargissement axiologique » ne peut s'intégrer aux formes identifiées par Reynald Bourque et Christian Thuderoz. En effet, cette forme ne peut pas être assimilée au consensus car il n'existe pas de choix et d'orientation issus d'un compromis. De même, il ne s'apparente pas à l'évitement car il n'existe pas de suspension ou de report de la décision. On assimile dès lors le dépassement de la situation conflictuelle par l'élaboration d'objectifs élargis qui permettent à chacun de se retrouver dans ses orientations individuelles. Il n'existe pas de compromis dans cette forme de dépassement du conflit car chacun poursuit son idéal de départ. Si cette stratégie peut s'inscrire dans une démarche d'évitement, elle ne suspend pas l'action entreprise. Il s'agit donc de satisfaire l'ensemble des membres sans opérer de choix décisionnels. On assimile ainsi ce dépassement du conflit au « non choix » ou à l'« élargissement axiologique ». Ce type d'issue à la négociation se retrouve massivement dans la déclinaison des objectifs à poursuivre ainsi que dans les choix structurels opérés au sein des organisations en réseau de l'action publique.

Au-delà des observations réalisées dans ce cadre aux seins de différentes instances des dispositifs de la politique de la ville, les propos tenus par un élu communautaire sont venus confirmer cette tendance au « non choix » ou à « l'élargissement axiologique » comme dépassement du conflit. Ce dernier mentionne en effet sa stratégie forcée par le contexte de l'intercommunalité concernant la déclinaison des orientations du C.I.S.P.D dont il a la charge. Au regard des couleurs politiques multiples siégeant en assemblée, ce dernier fait part du nécessaire élargissement axiologique dans les orientations retenues. Compte tenu du discours tenu, il s'agit pour lui de la seule issue possible au conflit. Dans ce cadre, le niveau local, et peut être plus particulièrement l'échelle intercommunale, du fait de la diversité des représentations politiques, doit envisager un « élargissement axiologique ». Il n'existe ainsi pas de choix politique concernant les orientations du dispositif puisque chacun des membres se retrouve dans les orientations élargies. On retient donc une logique du « non choix » au regard du principe de territorialisation puisqu'il n'existe pas de déclinaison plus précise des orientations sur le territoire que celles retenues à l'échelle nationale.

« Bon, pour être en accord avec certains maires, certains élus, des fois il faut ramer large. Je vous assure. Quand on voit les couleurs politiques sur la communauté d'agglomération, je n'ai pas d'autre choix que de proposer des orientations qui puissent convenir à tout le monde. Du coup, on travaille un peu sur tous les axes. On ne met pas plus l'accent sur la prévention que sur la répression par exemple ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Il explique ainsi dans l'action proprement dite l'élargissement axiologique en traitant la prévention de la délinquance à la fois sous l'angle de la répression puis sous un angle plus éducatif. Alors qu'il récuse la démarche répressive, il met en évidence qu'il a été nécessaire d'envisager cet aspect dans l'action publique sur le territoire intercommunal. Ainsi, pour satisfaire le plus grand nombre et eu égard aux attentes marquées des acteurs dont il est dépendant, il a envisagé l'élargissement axiologique afin de sortir du conflit..

« Moi ce que je voulais, c'était sortir du rapport de force dans la délinquance. La première réunion dans le compte rendu mais il fallait y passer, et après y a pas mal d'élus quand même ; ça a été plus répressif avec l'intervention de la police. Même M [coordonnatrice C.I.S.P.D.], ça l'a énervé, un peu... Moi aussi. On était plus dans la répression, mais je crois que pour le public qui était là, il fallait parler du contexte, il fallait le resituer. Même si pour moi c'était chiant, excusez mes propos, il fallait quand même le faire pour après pouvoir passer la parole au psychologue, etc. Pour embrayer sur la prévention. Ça a pris autant de temps que la deuxième partie mais maintenant c'est tout, c'est fait, c'est acté. On travaille beaucoup avec la police jeunesse mais qui n'a pas la même approche que la police proprement dite. Donc eux, ils sont vraiment dans le préventif, donc on a l'aide du commissaire P, c'est un commissaire en retraite et qui est chargé de mission sur la prévention sur le S.I.V.O.M. des deux cantons et c'est très intéressant de travailler avec lui ».
». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Outre cette forme de dépassement du conflit, les possibilités de sorties se présentent également sous des formes qui ne permettent pas de maintenir la satisfaction d'un grand nombre d'acteurs. Ces issues sans dépassement de la situation se retrouvent notamment dans l'adjudication.

2.2. Les issues permettant la sortie du conflit sans dépassement : l'adjudication, l'évitement, la rupture relationnelle et la résignation active

2.2.1. L'adjudication

La première issue permettant de sortir du conflit sans le dépasser s'apparente à l'adjudication. Pour Reynald Bourque et Christian Thuderoz, cette voie passe par le « recours à un juge, ou à une loi, ou à une procédure d'arbitrage, ou à un expert, ou à un vote, ou au hasard, bref : à un tiers- que ce soit un individu ou une institution- à qui sera dévolu le droit de prendre lui-même la décision et de régler le conflit ⁴⁹⁵ ».

L'adjudication conçoit ainsi le principe d'une instance supérieure légitime se fondant sur l'aspect rationnel légal. Cela permet, et ce, sans accord tacite des parties, de mettre fin au conflit dans la mesure où les négociations sont interrompues. Sa spécificité réside dans une orientation qui peut ne pas être admise sur le principe mais qui s'impose. Les acteurs sont donc dans l'obligation de suspendre les échanges, contraints de convenir des choix opérés sans pour autant y adhérer.

Un élu local a montré le pouvoir adjudicateur dont il est doté notamment lorsqu'il indique : « c'est moi qui décide ». Des organisations en réseau ont ainsi convenu de proposer des actions diverses qui seront retenues ou non par une assemblée délibérante. Un acteur de liaison sociale fait également part de ce mode de fonctionnement au sein du P.R.E. auquel il participe. Il souligne d'ailleurs que ce fonctionnement est spécifique dans la mesure où des communes ont choisis d'autres fonctionnements. Ainsi, il n'appartient pas aux techniciens associés de débattre des actions à retenir, cela fait l'objet d'une adjudication par une instance supérieure composée d'élus. Toutefois, il reste à signifier que ce type de sortie de conflit n'obtient pas toujours l'adhésion de l'ensemble des acteurs. En effet, certains peuvent porter un regard critique sur les décisions prises.

« Dans d'autres villes, le D.R.E. finance des actions de structures. Ici, c'est différent, les actions sont votées. Bon, maintenant, toutes les décisions ne sont pas toujours bien acceptées et ne plaisent pas forcément à tout le monde ». (Un acteur de liaison social d'un centre de prévention)

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p.40-41.

Ainsi, au regard de la fonction de l' élu dans les organisations en réseau, certains aspects dépendent de son consentement alors que d'autres sont laissés à la charge des techniciens et des membres du réseau. L'adjudication est apparue principalement lorsque l' élu local prend une décision. Outre cette forme de sortie du conflit, l'évitement peut également s'avérer une possibilité mettant fin aux négociations.

2.2.2. L'évitement

L'évitement se définit lorsque « le conflit, ou la décision, sont suspendus, mis en attente ou en sommeil⁴⁹⁶ ». Sans dépasser le conflit, sa sortie est dès lors envisagée en interrompant ou en suspendant l'échange sur la situation conflictuelle, que celui-ci soit reporté ou abandonné.

S'il est apparu en moindre mesure dans les différentes organisations en réseau étudiées, son utilisation est perceptible lorsque les élus émettent des réserves à poursuivre les orientations déclinées par l'Etat. Ainsi, ce n'est pas afin de mettre fin au conflit que l'usage de l'évitement a été identifié mais davantage lorsque des phénomènes de délinquance identifiés n'ont pas trouvé d'écho chez l' élu local qui n'a pas souhaité investir ce champ de l'action publique. La politique publique est dans ce cas mise en attente ou suspendue. En opposition à cette forme de sortie du conflit, la rupture relationnelle met en évidence le caractère affirmé de l'opposition de l'acteur réticulaire. Les propos tenus par une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. sont éloquents à ce sujet lorsque cette dernière affirme que le dispositif de la politique de la ville est « mis en veille ». On comprend par cette expression que l'opérationnalité n'est pas effective et que les élus locaux remettent à plus tard ou évitent d'investir cette politique publique étatique. De même, nous avons pu observer également que l'usage de l'évitement était employé par les élus locaux voire les chargés de projets lors de réunions. En effet, certains acteurs peuvent aborder certains sujets qui ne font pas partie de l'ordre du jour et qui seront donc remis à plus tard lors de la prochaine réunion. Au-delà de l'évitement, une posture tranchée de l'acteur s'apparentant à une rupture relationnelle permet également de mettre fin aux conflits.

2.2.3. La rupture relationnelle

« La rupture relationnelle » ou « la résignation » apparaît lorsqu'un acteur décide de rompre la relation de négociation tant celle-ci lui semble insurmontable et en inadéquation avec ses aspirations de départ. Au regard de la tournure des échanges entre les participants, l'acteur perçoit un éloignement de l'ambition qu'il s'était imaginé. Il préfère de ce fait rompre les liens et mettre

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p.40-41.

un terme à la négociation face à ses ambitions déçues. Par exemple, le démarrage flou d'une organisation dû aux zones d'incertitude développées, a laissé des ambitions et des attentes insatisfaites pour des membres des organisations en réseau. De ce fait, certains acteurs ont adopté une attitude de repli voire un désengagement. C'est dans ce sens que la possibilité de sortir du conflit peut passer par la rupture relationnelle. Une directrice de collègue fait état d'une posture relativement radicale adoptée au regard des attentes non satisfaites concernant le dispositif. Elle met ainsi en évidence qu'elle envisageait un pilotage de l'Education Nationale ainsi que des ressources complémentaires. Après avoir engagé une implication initiale forte, la directrice perçoit la réalité opérationnelle ainsi que sa place au sein du dispositif. Face à cet état de fait et à l'opposition marquante qu'elle exprime, elle n'a pas souhaité associer son établissement scolaire à la démarche. Ainsi, l'absence de cadre clairement établi concernant le rôle de chacun des membres du réseau mais également les ressources mises à disposition par le dispositif sont autant de facteurs qui permettent aux acteurs de percevoir un intérêt manifeste pour leur organisation de rattachement. Le risque majeur de l'absence de cadre conduit ainsi à une opposition manifeste se traduisant par la non-participation et la rupture relationnelle au regard des aspirations non satisfaites.

« Au départ, on était fort impliqués, on a mis beaucoup de bonne volonté, on s'est lancés à bras le corps, et on s'est fait leurrer par le P.R.E. qui nous laissait l'espoir de moyens supplémentaires. Et puis, au départ, on pensait être pilote et on n'est pas pilote, c'est la municipalité, on est qu'un partenaire. Alors, nous n'y allons plus ». (Une directrice de Collège.)

Ainsi, entre la municipalité et l'Education Nationale, le porteur du projet n'a pas été clairement identifié au démarrage. Certains acteurs ressentent de ce fait une relégation de porteur à simple partenaire. Ainsi, l'absence d'un accord concernant les fonctions de ces partenaires a engendré une rupture relationnelle pour sortir du conflit. On note ainsi que dans l'impossibilité de satisfaire l'acteur déçu, cette rupture était la seule issue perceptible. D'autres acteurs marquent également leurs oppositions mais traduisent celles-ci par une « résignation active ».

2.2.4. La résignation active

« La résignation active » a été identifiée comme une possibilité de sortie du conflit suite à une négociation entre les parties prenantes n'obtenant pas l'adhésion de l'ensemble des acteurs. Ainsi, l'identification d'acteurs résignés dans la phase de négociation s'assimile à une non adhésion dans le consensus établi entre la majorité des participants, mais une poursuite de la participation à l'activité. La résignation active est donc perceptible lorsqu'il existe un « consensus partiel » entre les membres du réseau. En effet, ce type d'acteur n'est pas parvenu à faire entendre

sa voix et éprouve un certain désaccord dans les orientations. Il poursuit cependant son investissement de façon relative. Ce dernier est présent lors des réunions mais il se donne comme modalité de participation de veiller à la bonne marche de l'activité telle qu'il le conçoit. Il n'utilise généralement pas ses capacités comme ressource pour le réseau et il envisage de minimiser les orientations contradictoires avec sa propre perception de l'activité. C'est dans ce sens qu'un pédopsychiatre d'un C.M.P.P. explique que son équipe s'est interrogée au regard des divergences constatées avec les orientations du P.R.E. Selon cet acteur, deux choix s'offraient à lui quant à la suite à donner. La première était de tendre vers le choix d'une rupture relationnelle. En effet, au regard des désaccords manifestes, il explique que cela permettait de marquer l'opposition de son institution. Mais après avoir mené une réflexion en équipe, la position adoptée s'est davantage orientée vers une posture qu'il qualifie de « plus responsable ». En effet, ne plus participer aux instances, c'est en quelque sorte se déresponsabiliser des actions entreprises sur le territoire. Il poursuit ainsi sa participation aux réunions sans toutefois adhérer aux orientations mais en tentant de minimiser les orientations et les décisions qu'il juge inappropriées.

3. Fondements de la relation de négociation et logiques comportementales de l'acteur dans les organisations en réseau de l'action publique

Deux formes distinctes apparaissent dans la participation de l'acteur des organisations de l'action publique. Ainsi, outre les logiques culturelles qui peuvent interférer sur le comportement des acteurs, la participation se fonde en premier lieu au regard des intérêts perçus. En effet, la relation de négociation ou de pouvoir s'explique par la poursuite des objectifs qu'il se fixe comme le chapitre 3 l'a exposé. De ce fait, la priorisation des intérêts en rapport avec l'appartenance organisationnelle explique en partie les relations interpersonnelles entre les membres des organisations en réseau de l'action publique. Une seconde forme de participation est à analyser dans la relation d'interdépendance. En effet, parce que les acteurs sont soumis à la « bonne volonté » des membres de l'organisation pour atteindre leurs objectifs, la participation ne s'inscrit pas uniquement dans une logique d'intérêt mais reste également soumise à l'influence subie par les autres acteurs. Il existe dès lors une corrélation de la participation avec ces deux variables que sont les intérêts poursuivis et les interdépendances existantes, en mettant en perspective que plus l'intérêt et l'interdépendance sont élevés pour l'acteur, plus sa participation sera massive. Enfin, en réalisant la distinction nécessaire entre participation et implication, l'analyse tend ici à montrer qu'une forte participation de l'acteur n'engage pas forcément une implication élevée de ce dernier. C'est-à-dire qu'il ne faut pas considérer uniquement le présentiel de l'acteur pour comprendre son

investissement, mais également le degré de mobilisation de ses ressources au profit de l'activité du réseau.

3.1. Les fondements des relations de négociation entre les acteurs des organisations en réseau de l'action publique : de l'intérêt organisationnel à la dépendance de l'acteur

En déclinant les caractéristiques d'une relation de pouvoir entre les acteurs d'une organisation, Michel Crozier et Erhard Friedberg⁴⁹⁷ mettent en lumière les fondements sur lesquels reposent les logiques comportementales des acteurs dans les relations de négociation. En effet, pour ces derniers, le pouvoir et la négociation sont indissociables puisque « (...) dans la mesure où toute relation entre deux parties suppose échange et adaptation de l'une à l'autre et réciproquement, le pouvoir est inséparablement lié à la négociation : c'est une relation d'échange, donc de négociation dans laquelle deux personnes au moins sont engagées⁴⁹⁸ ».

A travers le caractère « instrumental » de la relation, Michel Crozier et Erhard Friedberg⁴⁹⁹ identifient la première variable sur laquelle repose la négociation. L'instrumentalisation de la relation est perceptible dans la mesure où le pouvoir ne se conçoit que dans la perspective d'un but qui motive l'engagement de ressources de la part des acteurs. Il en est de même pour Reynald Bourque et Christian Thuderoz⁵⁰⁰ dans l'analyse qu'ils portent sur les raisons majeures conduisant l'individu à s'engager dans une relation de négociation. Pour ces derniers, celles-ci s'orientent principalement dans la perspective de gains qu'elle procure à l'individu. Ainsi, au regard de la compréhension des logiques comportementales de l'acteur développées dans la seconde partie de la thèse, la logique d'intérêt poursuivi par les membres des organisations en réseau de l'action publique prend tout son sens.

Cependant, une relation de négociation doit également considérer une seconde variable que l'acteur ne maîtrise que partiellement. Celle-ci s'inscrit dans les relations de dépendances existantes. En effet, si l'acteur participe au réseau, c'est certes pour servir les intérêts de son organisation de rattachement, mais c'est à travers la recherche de ressources mobilisables que seul un membre de l'organisation est en capacité de lui offrir qu'il atteint ses aspirations. Reynald Bourque et Christian Thuderoz⁵⁰¹ traduisent cette logique entreprise en affirmant que l'acteur entre dans une relation de négociation lorsqu'il est obligé de faire appel à autrui pour parvenir à atteindre les objectifs et l'action qu'il souhaite engager.

⁴⁹⁷ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*, p.66-69.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p.56-57.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p.66-69.

⁵⁰⁰ Bourque. R et Christian Thuderoz. C., *op.cit.*, p.21-23.

⁵⁰¹ *Ibid.*, p.21-23.

Toutefois, par le caractère non transitif de la relation de négociation, Michel Crozier et Erhard Friedberg⁵⁰² précisent que schématiquement, cela revient à la configuration selon laquelle une personne A peut facilement obtenir d'une personne B une action X, et que B peut obtenir cette même action d'une personne C. Il se peut néanmoins que A soit incapable de l'obtenir de C. Mais si le pouvoir est ainsi inséparable des acteurs engagés dans une relation, il l'est aussi des actions demandées. Chaque action constitue un enjeu spécifique autour duquel se greffe une relation particulière de pouvoir. Dès lors, l'analyse des relations de négociations ne peut être considérée qu'à la lumière de l'identification d'un acteur ainsi que de l'action dans laquelle il est amené à négocier. Compte tenu de cette prérogative, comment comprendre l'ensemble des postures et des logiques repérées au sein des organisations en réseau de l'action publique ? Ainsi, l'analyse s'attache à montrer que les relations de négociations mais également la façon de concevoir la participation dépend de ces deux éléments que sont l'intérêt perçu et l'interdépendance.

3.2. Formes et degrés de participation de l'acteur issus du degré d'interdépendance

Pour mesurer la prégnance de l'interdépendance comme une variable à la participation de l'acteur, il convient de considérer l'affirmation de Michel Crozier et Erhard Friedberg⁵⁰³, pour qui, l'acteur dans un jeu de négociations et de stratégies, vise à garder une autonomie dans ses échanges. Toutefois, ce pouvoir ne peut être considéré qu'à la lumière des besoins des autres membres de l'organisation. Ainsi, selon les auteurs, « une situation organisationnelle donnée ne contraint jamais totalement un acteur. Celui-ci garde toujours une marge de liberté et de négociation. Grâce à cette marge de liberté, chaque acteur dispose ainsi de pouvoir sur les autres acteurs, pouvoir qui sera d'autant plus grand que la source d'incertitude qu'il contrôle sera pertinente pour ceux-ci, c'est à dire les affectera de façon plus substantielle dans leurs capacités propres de jouer et de poursuivre leurs stratégies. » Michel Crozier et Erhard Friedberg analysent ainsi la position de l'acteur stratège utilisant son pouvoir à l'égard des autres membres. Pour notre part, nous nous intéressons ici davantage à l'acteur subissant la relation de pouvoir au regard du pouvoir exercé à son égard. Ainsi, Michel Crozier et Erhard Friedberg analysent le comportement de l'acteur stratège « comme l'expression d'une stratégie rationnelle visant à utiliser son pouvoir au mieux pour accroître ses gains, à travers sa participation, en s'efforçant de manipuler ses partenaires et l'organisation dans son ensemble de telle sorte que cette participation soit payante pour lui. La mise en œuvre de telles stratégies comportera toujours deux aspects contradictoires et

⁵⁰² Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*, p.66-69.

⁵⁰³ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*, p.91-92.

complémentaires ». Dès lors, les auteurs conviennent d'un rapport de force et de dépendance, ils estiment en effet que l'acteur se situe dans deux postures puisque « chaque acteur s'efforce simultanément de contraindre les autres membres de l'organisation pour satisfaire ses propres exigences (stratégie offensive) et d'échapper à leurs contraintes par la protection systématique de sa propre marge de liberté et de manœuvre (stratégie défensive) ». L'acteur vise ainsi à garder une autonomie, c'est-à-dire à « disposer de capacité stratégique, avoir accès à des ressources liées à la position qu'[il] occupe au sein du réseau⁵⁰⁴ ». Pour notre part, cette partie aura pour objet d'étudier la relation vécue par l'acteur dépendant. Dans ce cadre, une variabilité de l'interdépendance des acteurs est identifiable au sein des organisations en réseau. Certains parviennent ainsi à garder une autonomie dans leur comportement et s'inscrivent dans une interdépendance choisie ou opportune, d'autres, n'étant pas parvenus à s'extraire du pouvoir exercé par un autre membre de l'organisation subissent cette interdépendance.

Nous identifierons dès lors que l'acteur peut également se situer dans une stratégie d'acceptation en recherchant l'interdépendance mutuelle à l'égard d'un autre membre. Ceci est d'ailleurs particulièrement perceptible dans ce que nous qualifions d'interdépendance choisie.

Par ailleurs, les propos tenus par Michel Crozier et Erhard Friedberg⁵⁰⁵ concernant les caractéristiques d'une relation de négociation invitent à considérer le niveau d'équilibre et de réciprocité dans les échanges. Ils émettent en effet comme principe que la relation de négociation se retrouve si l'on identifie des relations réciproques mais déséquilibrées. En cela, elle est réciproque, car toute négociation implique un échange. Or, si une des deux parties en présence n'a plus aucune ressource à engager dans une relation, elle n'a plus rien à échanger : elle ne peut donc plus entrer dans une relation de pouvoir à proprement parler. Néanmoins, il s'agit également d'une relation déséquilibrée. Si A et B ont les mêmes atouts et que donc l'échange est égal, il n'y a pas de raison de considérer que l'une des personnes se trouve en situation de pouvoir à l'égard de l'autre. C'est ainsi que dans les organisations en réseau, l'adhésion de l'acteur se retrouve lorsqu'il se situe en situation d'équilibre dans les échanges. En revanche, des relations de pouvoir existent lorsqu'un déséquilibre des ressources à échanger est constaté. Il s'agit ainsi d'exercer une pression sur un acteur afin de lui faire faire ce qu'il n'aurait pas réalisé sans l'intervention d'un membre de l'organisation.

⁵⁰⁴ Degenne. A, Forsé. M, *op.cit.*, p.148.

⁵⁰⁵ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*, p.91-92.

3.2.1. De la complémentarité au sein d'une relation équilibrée et réciproque : la participation consentie...

Dans la mesure où les acteurs de l'action publique ont besoin de ressources qu'ils ne possèdent pas, les relations d'interdépendance sont fortement perceptibles dans les organisations en réseau des dispositifs de la politique de la ville. Toutefois, divers degrés sont identifiables. La première s'apparente à une interdépendance équilibrée. Si ces considérations se retrouvent chez Michel Crozier et Erhard Friedberg concernant l'absence de relation de négociations dans ce cadre, c'est parce que la contrepartie de la ressource perçue est équivalente à l'investissement. Cette distinction s'inscrit également dans le rapport « gagnant-gagnant » exposé par Reynald Bourque et Christian Thuderoz. Ainsi, dans cette complémentarité dans les échanges, cette forme d'interdépendance est une situation satisfaisante voire inespérée pour l'acteur. Dès lors, l'interdépendance ne va pas de pair avec la relation de pouvoir. L'exemple donné par une coordinatrice d'un C.I.S.P.D. illustre particulièrement ce rapport entretenu entre son service et la caserne des pompiers. En effet, chacun trouve ainsi une facilitation de son activité. L'ensemble des acteurs est particulièrement sensible à l'apport que l'autre peut transmettre eu égard à ses missions initiales. Par ce biais, l'appartenance organisationnelle de l'acteur influence son rapport à l'échange. Cette coordinatrice d'un C.I.S.P.D. se satisfait de cette complémentarité et de cet échange réciproque avec la caserne des pompiers. En effet, si ces derniers trouvent une ressource, c'est parce qu'ils voient une facilitation de leur activité par la création d'un interlocuteur unique pour l'ensemble du territoire de l'E.P.C.I. En échange, la chef de service perçoit une réactivité et une prise en charge plus efficiente, ce qui correspond aux attendus de l'organisation en réseau de l'action publique.

« On est vraiment dans l'échange de services et de bons procédés. Par exemple, les pompiers aujourd'hui, ils n'ont à faire qu'à un seul interlocuteur car normalement ils ont à faire à 24 maires. Nous, aujourd'hui, ils ont un numéro d'astreinte pour les 24 communes 24h/24. Ils ont une sollicitation, ils ont besoin de nous, derrière, ils font le numéro d'astreinte. Nous, on propose un service et c'est vraiment dans l'échange de services mais nous on actionne derrière et on facilite la tâche des services de police et de pompiers. On est vraiment dans l'échange de procédés et de services là-dessus ». (Un chef de service de sécurité et de prévention de la délinquance de A)

Une autre coordinatrice de C.I.S.P.D. fait également part de la complémentarité et de la réciprocité de l'échange dans une interdépendance équilibrée. En prenant l'exemple de la création d'une plaquette d'information au profit des associations, ces dernières peuvent promouvoir leur activité sans avoir à en payer les frais, pris en charge par l'intercommunalité. En contrepartie, cela répond aux ambitions du C.I.S.P.D. qui a identifié un besoin d'information concernant les

violences intra familiales. Ses propos rendent également compte d'une réciprocité entre les moyens mis à disposition par l'E.P.C.I. et l'expertise apportée par le domaine associatif.

« Mais, par exemple pour les associations sur les violences intra familiales, on a toujours demandé si les associations souhaitaient poursuivre le projet. On a créé une plaquette avec l'ensemble donc ça pour les associations ce sont des budgets conséquents, créations de plaquettes etc.... Et euh, là, il y avait pas de document qui regroupait toutes les associations qui intervenaient sur le secteur et donc c'était bien de créer cette plaquette et de la diffuser euh et là je me rends compte qu'au niveau addictologie y a rien du tout. Donc là en terme d'échanges, eux m'apportent leur expertise moi je peux leur apporter des moyens. Moi au niveau de la communication, je ne paie pas les flyers par exemple, c'est hors budget, donc je peux me permettre aussi de faire mon action et de leur laisser aussi à eux des plaquettes pour rediffuser. C'est des petites compensations mais voilà ». (Une coordonnatrice d'un CISPD)

Ainsi, nous pouvons résumer la relation d'interdépendance équilibrée lorsqu'entre un acteur A et B, les ressources échangées sont estimées équivalentes par les deux parties. Dans ce contexte et au regard des exemples présentés, on assiste à une participation consentie par les deux parties du fait des intérêts perçus réciproquement de façon équitable. Dans d'autres cadres, la relation de soumission ou de déséquilibre est davantage perceptible. Ceci s'explique lorsqu'il existe un déséquilibre concernant les termes de l'échange. C'est-à-dire que l'acteur subit sa participation au regard de l'influence manifeste dont il fait l'objet.

3.2.2. ...A la relation de pouvoir dans une relation déséquilibrée : la participation subie

Henry Mintzberg, en déclinant les fondements sur lesquels s'appuient les acteurs pour créer une organisation rend compte de la volonté et de la nécessité de coopérer afin de tendre vers un objectif partagé. Dans ce cadre, « l'organisation voit d'abord le jour quand un groupe initial de détenteurs d'influence se mettent ensemble pour accomplir une mission en commun. D'autres détenteurs d'influence sont par suite attirés vers l'organisation qui représente pour eux un véhicule pour satisfaire quelques-uns de leurs besoins⁵⁰⁶ ». Dès lors, si les organisations émanent d'objectifs communs identifiés, dans le même temps, elles apparaissent également comme une opportunité de satisfaire des besoins individuels. C'est dans ce cadre que les relations de pouvoir se développent au sein des organisations. Henry Mintzberg propose de s'intéresser aux relations entre les acteurs en s'attachant aux interdépendances. C'est dans ce cadre qu'il assimile certains acteurs à des « détenteurs d'influence ». Le pouvoir est alors le reflet d'une contrainte qu'un acteur fait subir à un autre où à l'organisation dans laquelle il est amené à évoluer⁵⁰⁷. Cette déclinaison du pouvoir se

⁵⁰⁶ *Ibid*, p.60.

⁵⁰⁷ Nous reprenons à ce titre le développement de Henry Mintzberg qui n'entend l'existence d'une organisation que par les représentants qui la font agir.

retrouve notamment dans la déclinaison du « pouvoir sur » développé par François Chazel. Il s'agit par cela de signifier que « le but recherché par A est de parvenir à faire faire à B ce que lui, A, désire ». Pour Henry Mintzberg, cette capacité se retrouve chez les détenteurs d'influence puisque « les attitudes dans une organisation correspondent à un jeu de pouvoir dans lequel différents joueurs, appelés les détenteurs d'influence, cherchent à contrôler les décisions et les actions des entreprises⁵⁰⁸ ». Philippe Bernoux précise davantage la soumission de l'acteur dans la relation de pouvoir puisque « depuis Max Weber, [la légitimité est] traditionnellement définie comme la capacité pour le détenteur du pouvoir de faire admettre ses décisions. Elle se situe donc du côté du dominé comme une adhésion ou au moins un acquiescement⁵⁰⁹ ». Des interviews réalisées, l'acquiescement de l'acteur ne va pas de soi dans les organisations en réseau puisque certaines ont évoqué une obéissance à l'égard d'un membre sans réel consentement. Ainsi, nous préférons l'analyse de Nicole Aubert concernant sa lecture du cadre légitime puisque celle-ci considère que « lorsque le détenteur du pouvoir s'appuie sur la légitimité, cela signifie qu'il existe un certain nombre de « raisons » -rationnelles ou non- qui justifient et surtout légitiment la maîtrise des ressources du pouvoir par son détenteur : c'est en vertu de ces raisons qu'il sera obéi⁵¹⁰ ». Dès lors, la variabilité du pouvoir est indissociable du niveau de ressources puisque « les ressources du pouvoir, ce sont les bases du pouvoir, c'est-à-dire les moyens que je contrôle et que je peux utiliser pour exercer le pouvoir, c'est-à-dire pour agir sur le comportement des autres⁵¹¹ ».

Toutefois, il convient de notifier que chaque acteur dispose de ressources aussi minimales soient-elles. En effet, comme le précise Michel Crozier, « chaque membre de l'organisation, même le plus humble, dispose d'une certaine manière et dans une quantité, il est vrai, extrêmement variable, mais jamais nulle, d'un minimum de pouvoir sur les personnes dont le succès dépend partiellement au moins de ses décisions et de son zèle⁵¹² ».

Dès lors, plus qu'une relation de dépendance qui rend un acteur soumis à un autre du fait que le besoin ne concerne que l'une des parties prenantes, nous percevons davantage des interdépendances entre les acteurs des organisations en réseau, que nous identifions par les besoins éprouvés réciproquement entre deux acteurs. En nous appuyant notamment sur la définition du système d'action concret développé par Michel Crozier et Erhard Friedberg, nous rendons compte de cette dépendance mutuelle entre les parties prenantes. Ainsi, un système d'action concret se

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p.60.

⁵⁰⁹ Bernoux. P., *La sociologie des organisations*, *op.cit.*, p.161-162.

⁵¹⁰ Aubert. N., *op.cit.*, p.333.

⁵¹¹ Aubert. N., « Pouvoir et jeux de pouvoir », in Aubert. N., Gruère. J-P., Jabes. J., Laroche. L., Michel. S., *Management. Aspects humains et organisationnels*, Paris, P.U.F. Fondamental, mars 2002, p.333.

⁵¹² Crozier. M., *Le phénomène bureaucratique*, *op.cit.*, p.202.

caractérise par « un ensemble dont toutes les parties sont interdépendantes, qui possède donc un minimum de structuration, ce qui le distingue d'un simple agrégat, et qui dispose, en même temps, de mécanismes qui maintiennent cette structuration et qu'on appelle mécanismes de régulation⁵¹³ ». Les acteurs se situent donc dans des relations déséquilibrées puisque leurs ressources divergent dans leur contenu et dans leur ampleur. C'est dans ce sens que l'inégalité issue des ressources donne à certains acteurs le statut de détenteur d'influence. En effet, « les rapports des acteurs entre eux et aux problèmes qui les concernent ensemble, s'inscrivent donc dans un champ inégalitaire, structuré par des relations de pouvoir et de dépendance. En effet, les acteurs sont fondamentalement inégaux devant les incertitudes pertinentes qui conditionnent la solution d'un problème. Et domineront ceux qui, pour des raisons à analyser dans chaque cas, ont été capables à la fois d'imposer une certaine définition des problèmes à résoudre et d'affirmer leur maîtrise au moins partielle sur ces incertitudes⁵¹⁴ ». Dès lors, les relations entre les acteurs des organisations en réseau de l'action publique, malgré des rapports strictement horizontaux entretenus, s'inscrivent dans des relations déséquilibrées. Cela signifie que les rapports sont asymétriques du fait d'une supériorité d'un membre sur un ou plusieurs autres. Ainsi, alors qu'une des spécificités de l'organisation en réseau s'inscrit dans un équilibre relationnel du fait notamment de l'absence de rapports hiérarchiques entre les membres - les acteurs étant en effet indépendants au regard de leur origines organisationnelles - les relations d'interdépendances comme l'indique Michel Crozier sont pourtant perceptibles.

Différents acteurs ont fait part de la relation d'interdépendance dans laquelle ils se situent au sein des organisations en réseau de l'action publique. Ce sont d'ailleurs principalement les acteurs du domaine du privé, et plus particulièrement les associations qui subissent cette logique. En premier lieu, par la capacité financière dont sont dotées les collectivités territoriales, le milieu associatif doit se soumettre à certaines exigences qu'imposent les financeurs. Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. montre ainsi l'acquiescement forcé dont le milieu associatif fait l'objet concernant les orientations à poursuivre au sein des dispositifs de la politique de la ville. Ayant conscience de cet ascendant financier de l'intercommunalité, la coordonnatrice considère que les associations adhèrent aux orientations du fait de cette pression exercée. C'est dans ce cadre qu'elle met en évidence l'interdépendance subie ainsi que la concession dont les associations font preuve dans les négociations.

« Il n'y a plus de petites associations donc elles seront de moins en moins autonomes elles sont dépendantes des politiques et elles sont dépendantes des subventions aussi, ça il ne

⁵¹³ Crozier. M., Friedberg. E., *op.cit.*, p.283.

⁵¹⁴ Friedberg. E., *Op.cit.*, p.250.

faut pas se leurrer. A (E.P.C.I.) verse des subventions donc même si c'est dans une moindre mesure, c'est quand même une part du gâteau donc forcément elles vont aller dans le sens. Nous les subventions qu'on accorde, ce sont aux associations qui font de la prévention intra familiale donc voilà mais parce que c'était notre axe de travail pendant trois ans. Moi maintenant, je vais revoir les dossiers de subventions parce que je pense qu'on doit l'ouvrir à plus d'asso. Et puis, ce sont des associations avec lesquelles on travaille, elles sont peu sur le territoire, on n'est pas sur L par exemple ». (Une coordonnatrice d'un CISPD)

Pour un éducateur d'un club de prévention, les réalités sont identiques. Il explique ainsi la participation de son club de prévention au dispositif du P.R.E. en lien direct avec l'image que renvoyait son institution auprès de la collectivité territoriale. Dans un contexte organisationnel particulier et soucieux de modifier les perceptions de son association, il mentionne une image peu valorisante. Il se voyait de ce fait dans l'obligation de participer au dispositif dans l'espoir de redorer le blason organisationnel.

« A l'époque, c'est vrai que l'association était en difficulté de reconnaissance. On a eu un moment de flottement, un chef de service qui est décédé, après un autre en longue maladie, quelques tensions entre notre C.A. et le Conseil Général. Je pense que stratégiquement, ils l'ont accepté en disant : « on est pas très bien vu, on nous tire dans les pattes d'un peu partout... Si en plus on refuse de participer à ce dispositif qui est proposé par la ville, ça va encore donner du grain à moudre au moulin de la ville qui était un peu sceptique par rapport à notre association ». (Un acteur de liaison sociale en club de prévention)

Ce type de relation se retrouve également au regard des positions étatiques adoptées à l'égard du milieu associatif. En effet, alors que l'ensemble des acteurs du domaine public mentionne l'impossibilité de se positionner en tant que référent de parcours des enfants suivis au sein du dispositif P.R.E. de la politique de la ville, l'Etat, en la personnalité du préfet, conçoit le financement d'un poste d'une association si ces derniers présentent un projet pour se porter référent. On perçoit ici que le niveau de dépendance d'un acteur sur l'autre conditionne sa capacité à le faire agir. Dans le même temps, la capacité du représentant associatif à négocier est moindre dans la mesure où il n'a pas la potentialité de refuser cette offre s'il souhaite obtenir des fonds suffisants pour pérenniser l'activité de son organisation de rattachement. C'est donc dans ce cadre, que l'association concède les exigences portées par le représentant de l'Etat. Nous reprenons ici les propos d'une représentante d'une association à l'issue d'un entretien avec le représentant étatique local. Dans le même temps, cette situation met en évidence la dépendance de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales et des autres services publics qui ont la capacité de décliner cette fonction.

« Le préfet nous a guidé en disant : Déposez un projet C.U.C.S. mais sur du référent P.R.E. parce que ça, c'est un manque sur le territoire ». (Une représentante de l'association F.A.)

Une représentante associative mentionnant également la dépendance à l'égard de la collectivité territoriale porteuse montre ainsi que la participation est subie au regard des intérêts qu'elle perçoit tant dans les ressources qu'elle a à sa disposition à mettre au profit du réseau que

celles qu'elle en dégage. Elle explique ainsi que son public de référence n'est pas dans la tranche d'âge retenue par le dispositif de la politique de la ville et qu'elle n'oriente pas de ce fait des jeunes pour être pris en charge. Dans le même temps, son domaine d'expertise concernant les addictions ne fait pas office d'une ressource fortement convoitée puisque là encore, le public du dispositif P.R.E. n'est pas touché par cette problématique du fait de la tranche d'âge. Alors qu'elle précise être présente à chacune des réunions, du fait notamment des subventions accordées par la ville, elle reste peu impliquée.

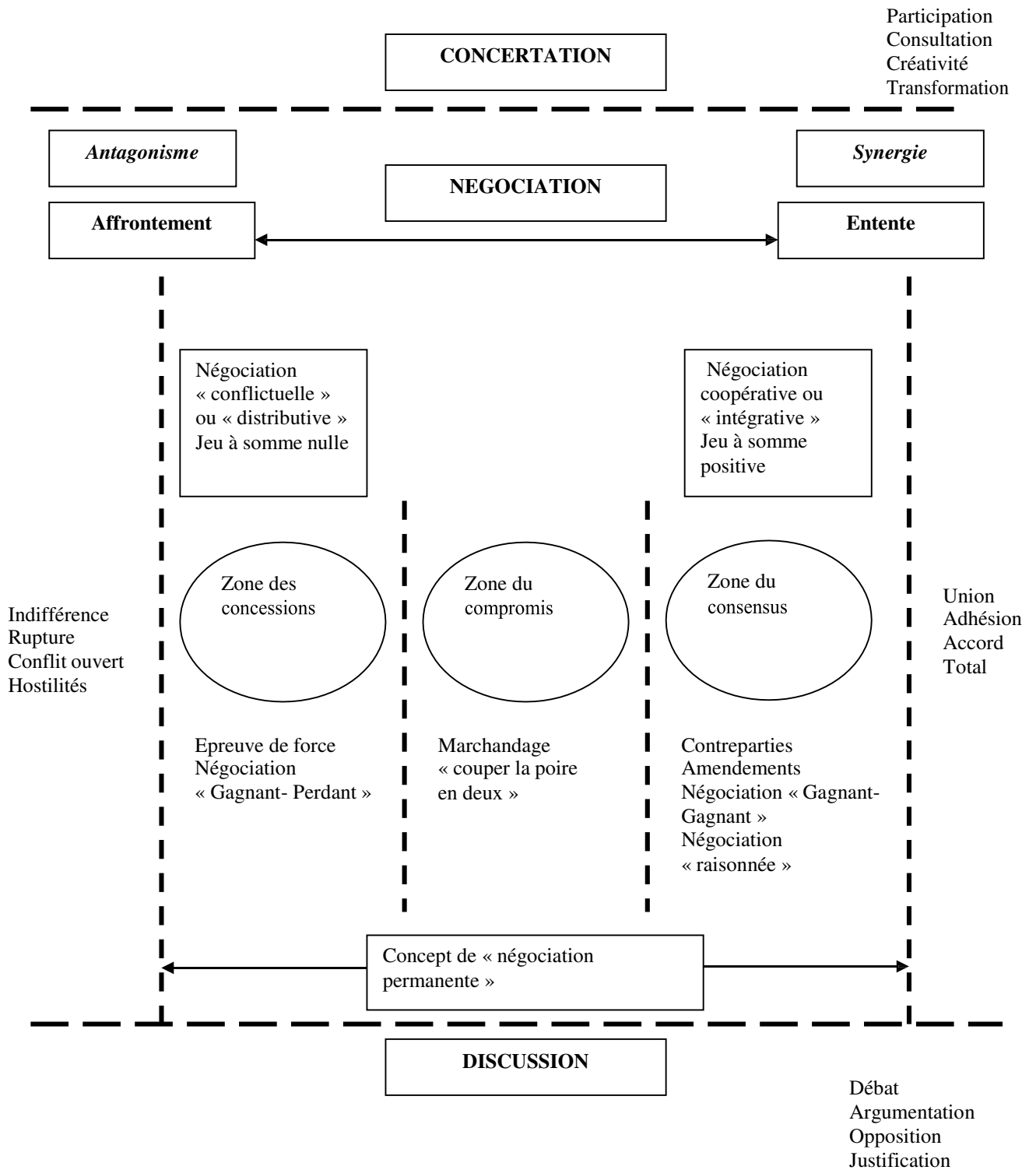
« Donc il y a un croisement des regards [avec le C.M.P.P.] qui est important alors que le mien, il n'y a pas d'orientation, je n'oriente aucun jeune et il n'y a pas d'orientation sur le C [nom de l'association concernée]. Je n'oriente pas car c'est jusque 16 ans et on en a très peu et quand c'est sur la santé, je vais m'appuyer sur le C. de L. par exemple ». (Un psychologue d'une association)

Un psychologue d'un CMP explique quant à lui son pouvoir à l'égard des autres membres. Par son statut de psychologue, sa légitimité qui en découle du fait de la spécificité de son domaine d'expertise lui permet d'avoir un ascendant sur les autres membres du réseau. Ces relations déséquilibrées existantes avec les autres membres lui donnent la capacité d'exercer un contrôle sur l'activité des acteurs impliqués dans le dispositif P.R.E., alors que lui-même peut se prévaloir de ne pas justifier ses accompagnements.

« Ça crée quelques fois des déséquilibres parce que nous quelques fois à l'inverse, on est capable de demander des comptes aux autres. Ce n'est pas toujours très symétrique. C'est-à-dire que j'ai pas plus de poids que les autres mais ce qui se passe, c'est quand c'est un psychologue ou un psychiatre qui parle, ben les autres ils se taisent et ils écoutent et ils pensent que ce qu'il dit, c'est vachement important. Mais ça c'est une représentation qu'on voit à la TV, qu'on voit partout, alors d'où ça sort ce truc là, ce n'est pas forcément vrai. Si vous avez une gamine qui est en surpoids et qui va à la diététicienne et que rien ne bouge depuis trois ans, moi je vais dire ben pourquoi elle continue à y aller. Alors que ça bouge pas, je vais être entendu parce que ce que je dis, ça paraît pas idiot. Et puis, en plus, parce que je suis un psy, on ne dira rien. Il y a une espèce de... Alors que personne ne va me dire pourquoi il continue à venir vous voir alors qu'il est toujours aussi dépressif l'adolescent. Ça ils ne le disent pas. Et pourquoi ils le disent pas ben ça je ne sais pas. On n'est pas dans quelque chose de symétrique sur le regard qu'on pose sur ce que l'autre fait ». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.P.)

Dès lors, les apports de Reynald Bourque et Christian Thuderoz dans leur schéma de compréhension de la relation de négociation traduisent l'analyse des relations d'interdépendance au regard du compromis, du consensus ou de la concession entre les acteurs des organisations en réseau de l'action publique.

Schéma de compréhension de la relation de négociation adapté de Lionel Bellenger⁵¹⁵



⁵¹⁵ Bourque. R., Thuderoz. C., *op.cit.*, 1984, p.21.

3.3. Forme et degrés de participation issue de la logique d'intérêt de l'organisation de rattachement

3.3.1. Un degré de participation en rapport avec l'intérêt perçu pour l'organisation de rattachement

Une corrélation est établie entre le degré de participation de l'acteur réticulaire et le niveau d'intérêt qu'il perçoit dans la mise à disposition de ressources mobilisables. Les discours associent par ailleurs une autre variable qui s'apparente à leurs propres ressources qu'ils sont en capacité de mettre à disposition dans l'action entreprise. Dès lors, différents profils apparaissent et rendent compte des effets produits sur les organisations réticulaires de l'action publique.

Une posture relativement marquée a été relevée auprès d'un établissement scolaire du second degré. Alors qu'une coordonnatrice de P.R.E. montre la centralité de ce type d'acteur puisque les écoles « voient tous les enfants au quotidien », on comprend aisément qu'ils sont en capacité de toucher l'ensemble du public potentiellement concerné par le dispositif. Toutefois, la posture de la directrice de cet établissement comme nous l'avons souligné dans le cadre de l'analyse de la sortie des conflits par l'identification de la rupture relationnelle montre son manque d'intérêt. Ne percevant ainsi pas la « plus-value » comme elle le souligne, elle n'envisage pas de participer au P.R.E. C'est dans ce cadre que la coordonnatrice du dispositif concerné explique le refus de cet établissement à s'associer comme partenaire à l'organisation en réseau.

« Au sein de l'Education nationale, oui, il y a des écoles qui ont refusé le Programme de Réussite Educative ». (Coordonnatrice P.R.E.)

Dès lors, dans ce premier cas présenté, une corrélation entre l'intérêt perçu par le programme, les ressources et les capacités ainsi que la posture de l'acteur quant à l'analyse de sa participation est identifiée. Dans ce contexte, on perçoit précisément que la participation de l'acteur dépend du rapport entre les besoins qu'il ressent pour mener à bien l'activité liée à son organisation de rattachement et l'opportunité qu'offre l'organisation en réseau pour y répondre. L'analyse des propos tenus par cette directrice d'école met ainsi en évidence que les ressources qu'offre l'activité réticulaire n'apportent pas suffisamment d'intérêt pour son activité. La participation à l'activité réticulaire relève ainsi davantage d'une analyse d'opportunité qu'offre l'organisation en réseau. Cette posture n'est toutefois pas sans incidence puisqu'elle engendre une « perte de bénéfice organisationnel ».

Pour un médecin de santé scolaire, c'est le cadre de ses missions et l'évolution de son secteur d'intervention qui ont permis de mesurer la corrélation entre sa participation et l'intérêt perçu. C'est dans le cadre d'une priorisation de l'activité que l'on mesure sa posture ainsi que

l'évolution de sa participation. Ainsi, ce dernier identifie une augmentation de son activité au sein de son organisation de rattachement du fait d'une nouvelle répartition géographique avec ses confrères. Ces nouvelles prérogatives le contraignent à étendre son secteur d'intervention. Face à cette montée en charge d'activité, il modifie son degré d'implication au sein du réseau qu'il estime comme non prioritaire. Cette logique comportementale exprimée met en évidence une propension des acteurs à privilégier une implication pour des activités en lien direct avec les attendus de l'organisation de rattachement. Dès lors, l'activité réticulaire apparaît comme relayé au second plan, car elle ne fait pas partie intégrante des priorités à poursuivre.

« Cette année, je n'y suis pas beaucoup allée parce qu'on a changé nos missions. On a agrandi nos secteurs. Donc comme on augmente le secteur, on restreint les priorités. Aujourd'hui, les priorités de la santé scolaire, c'est la grande section maternelle. Enfin, tous les enfants de grandes sections maternelles. En plus, il y a tous les enfants qui ont besoin, qui ont des maladies chroniques, tous les enfants qui ont des handicaps, et puis les autorisations de travail sur machine pour ceux qui sont au Lycée d'Enseignement Professionnel (L.E.P.) ». (Un médecin de santé scolaire)

Pour un Centre Communal d'Action Sociale, le référent fait part de son implication relative. Il n'assiste pas à toutes les réunions auxquelles il est invité. Il explique son comportement par le manque d'intérêt qu'il perçoit dans l'exercice de son activité au sein de son organisation de rattachement. Toutefois, comme il le mentionne, il est en possession d'une partie de la « réponse sociale ». Dès lors, compte tenu de sa participation ponctuelle du fait de l'absence de convergence d'intérêt et des ressources à disposition qu'il ne met que partiellement à profit dans le réseau, ce comportement engendre un manque de bénéfice organisationnel pour le dispositif P.R.E.

« Le C.C.A.S. ne traduit pas un haut degré d'implication. Par contre, on détient une partie de la réponse sociale. Pourquoi pas un haut degré de participation ? Parce que nous, on n'a pas si vous voulez de lien direct avec les enfants, puisqu'on reçoit les familles en difficulté. Donc nous, les informations qu'on apporte, c'est plus si vous voulez si nous on connaît les familles par rapport aux enfants. Donc partant de là, ce n'est pas nous qui allons apporter le plus de renseignements. Et puis, apprendre aussi des choses par rapport aux familles que l'on suit. Je n'assiste donc pas à toutes. Je vous le dis tout de suite ». (Un référent d'un C.C.A.S.)

Dans une autre posture, un représentant du service social de la C.A.F. présente un niveau d'intérêt élevé pour l'organisation en réseau dans la mesure où celui-ci lui permet de développer les missions centrales de son activité de rattachement. La mise en relation des acteurs s'avère être une ressource indéniable pour ce dernier dans la mesure où il est chargé de réaliser des projets de Développement Social Local qui nécessitent par essence la participation des acteurs du territoire. Ainsi, bien que la thématique de l'éducation ne soit pas centrale dans son activité de rattachement, il envisage une participation massive au regard des convergences existantes. Il fait part en parallèle des ressources dont il dispose et met en évidence par ce biais une forte participation liée à un

intérêt élevé. En mettant ses ressources à disposition, les bénéfices organisationnels sont élevés. A contrario, une assistante de service social d'un Conseil Général participe en moindre mesure du fait d'un intérêt faiblement perçu. Elle met d'ailleurs directement en lien son implication au regard de la lecture des missions de son organisation de rattachement.

« C'était chez nous où il y avait le moins de contraintes institutionnelles. Chez nous, on était très disponible, en terme de temps, en terme de participation aux réunions et puis en terme d'apport au niveau des solutions puisqu'on a pas mal d'outils qu'on peut mettre à disposition notamment dans les équipes restreintes. (...) Depuis le 2 juin 2008, nous sommes devenus Antenne de Développement Social. Notre objectif premier, c'est le Développement Social Local alors si le P.R.E. ce n'est pas une de nos priorités, mais il nous permet d'élargir ce partenariat et de favoriser un travail de Développement Social Local ». (Une représentante de service social C.A.F.)

« Au vue de la thématique, la collaboration n'est pas régulière parce que ça rentre pas dans les missions ». (Une assistante de service social au sein d'un Conseil Général)

Si ces premiers éléments mettent en évidence que le niveau de participation de l'acteur dépend du regard qu'il porte sur son activité au sein de l'organisation de rattachement, elle questionne dans le même temps la priorisation pour celle-ci. Toutefois, d'autres éléments viennent contribuer à l'analyse des jeux d'influence et de la participation de l'acteur. La priorisation de l'implication pour l'organisation de rattachement est au cœur de la mise à disposition de ses ressources. Là encore, l'acteur centre celles-ci sur les dispositifs et l'activité réalisée au sein de son organisation de rattachement.

3.3.2. La priorisation de l'action pour l'organisation de rattachement au cœur de la mise à disposition des ressources

Si les propos tenus par le médecin de santé scolaire ont permis de distinguer que l'intérêt perçu pour le réseau influençait sa participation, son discours a dans le même temps invité à mener une analyse concernant la priorisation de l'activité de l'organisation de rattachement comme une variable expliquant les postures. Une corrélation évidente apparaît de ce fait entre le niveau de participation de l'acteur et son intérêt perçu pour son organisation de rattachement. Bien plus encore, certains discours ont permis dans ce cadre d'identifier une distinction entre la participation et l'implication de l'acteur. C'est notamment ce qu'un médecin de P.M.I. d'un Conseil Général mentionne lorsqu'il différencie pour une même activité la différence de posture qu'il adopte si celle-ci s'inscrit dans l'organisation en réseau de l'action publique ou fait partie intégrante de l'activité de son organisation de rattachement. Ainsi, ce dernier évoque des disparités concernant son implication entre les familles suivies dans le cadre des dispositifs propres à son organisation et celles inscrites dans le P.R.E. Il est davantage enclin à s'investir pour des situations familiales

répertoriées comme une activité réalisée au sein de son organisation de rattachement. Il renvoie ainsi ses objectifs de travail uniquement à son implication dans les activités reconnues dans ce cadre, et ce au détriment de l'activité réticulaire.

« On le fait pour certaines familles déjà dans notre propre dispositif de protection, de prévention, mais pas systématiquement pour les enfants du programme de réussite éducative. (...) Les puéricultrices vont de temps en temps aux équipes restreintes, en fonction de leur agenda, mais nos objectifs prioritaires ne sont pas remplis déjà ». (Un médecin de P.M.I.)

Une chef de service social expose également cette participation partielle liée à une activité intense au sein de son organisation de rattachement et regrette ainsi de ne pas pouvoir s'investir davantage. Nous retenons notamment certains de ses propos à ce sujet : « Le problème, c'est que je n'y vais pas souvent à mon niveau, je n'y vais pas régulièrement. J'ai... avec toutes les missions que l'on a, je ne peux pas y aller régulièrement ». Une responsable d'un service jeunesse se situe dans la même perspective lorsqu'elle traduit une baisse de sa fréquentation aux instances du P.R.E. Elle explique en partie cette évolution du fait de la montée en charge du travail au sein de son organisation de rattachement et sa priorisation pour l'activité menée en son sein.

« C'est vrai que dans les actions proprement dites du P.R.E., je ne m'en suis pas occupée, je vous avoue franchement. Au début, j'y suis allée très régulièrement. Là, c'est vrai que j'aimerais y aller plus régulièrement mais bon. Avec tout le travail que j'ai, je ne peux pas y aller je vous avouerai franchement, j'ai lâché un peu ». (Un responsable d'un service jeunesse)

Ainsi, l'activité au sein de l'organisation en réseau apparaît aux yeux des acteurs comme une activité annexe qui s'ajoute à leur charge de travail, ou qui se situe en dehors de l'activité de l'organisation de rattachement. Celle-ci n'est pas perçue comme faisant partie intégrante des missions dévolues par leurs organisations de rattachement. Cette conception développée de façon générale par les acteurs montre la prégnance de l'appartenance à l'organisation de rattachement et les conséquences que celle-ci engendre dans la conception de l'activité coopérative. Dans ce cadre, ils sont peu enclins à mettre leurs ressources à profit. Dès lors, au regard des apports de Michel Crozier et Erhard Friedberg, on comprend que l'acteur est enclin à mettre ses ressources à disposition à condition qu'il trouve suffisamment d'intérêts en retour. C'est dans ce cadre que ces auteurs soulignent que « les membres n'accepteront de mobiliser leurs ressources et d'affronter les risques inhérents à toute relation de pouvoir, qu'à condition de trouver dans l'organisation des enjeux suffisamment pertinents au regard de leurs atouts et de leurs objectifs, et suffisamment importants pour justifier une mobilisation de leur part⁵¹⁶ ». Précisément au sein des organisations

⁵¹⁶ Crozier. M., Friedberg. E., *Op.cit.*, p.69.

en réseau de l'action publique, nous parvenons à identifier que c'est dans le rapport avec les bénéfices procurés pour l'organisation de rattachement que l'acteur fonde son comportement de mise à disposition des ressources. Il sera ainsi enclin à mettre à profit ses compétences et ses savoirs faire si son organisation de rattachement en dégage un intérêt. C'est dans ce cadre qu'intervient le rapport entre l'intérêt de l'acteur et son implication. Ainsi, plus l'acteur percevra des ressources mobilisables au sein du réseau, plus sa participation sera élevée. Toutefois, il faut considérer la contrainte de l'activité de rattachement puisque ce dernier les priorise. Dès lors, une participation peut être relative au sein de l'organisation en réseau de l'action publique si l'acteur considère que les activités de son organisation de rattachement ne lui permettent pas de s'investir. C'est dans ce cadre qu'il paraît nécessaire de porter une analyse sur la distinction entre l'implication et la participation

3.3.3. L'implication de l'acteur : La mobilisation des ressources soumises à la volonté de l'acteur

Les capacités et les potentiels de l'acteur peuvent être utilisés dans un cadre stratégique et servir de levier pour faire valoir un pouvoir où être mis à profit des objectifs de l'organisation en réseau. Si les acteurs réticulaires sont avant tout des acteurs stratégiques puisqu'ils poursuivent des objectifs en rapport direct avec leurs organisations de rattachement, la mobilisation des ressources reste soumise à la volonté de ce dernier. Alain Degenne et Michel Forsé reprennent notamment la question de la mise à disposition des ressources lorsqu'ils analysent les contours du capital social. Pour ces derniers, « en utilisant la notion de capital social, on veut signifier que les individus ou les groupes peuvent trouver des ressources dans leurs connexions aux autres individus ou groupes, selon la forme que prennent ces connexions. Or, la mobilisation d'un réseau pour réaliser un objectif ne dépend pas que d'un individu en particulier. Il ne suffit pas qu'il y ait relation pour qu'il y ait création de capital. Pour être mobilisé, encore faut-il que cette relation soit mobilisable. Par exemple, si un individu a besoin de l'aide de certains membres de son réseau pour atteindre un objectif, il faut bien sûr que ces derniers détiennent les ressources nécessaires, mais il faut surtout qu'ils soient prêts à lui accorder leur aide⁵¹⁷ ».

Face à l'opposition identifiée concernant l'échange d'informations entre des acteurs d'origines organisationnelles diversifiées, la résistance s'inscrit dans la réserve dont certains peuvent faire preuve. Ainsi, l'échange de ressources reste partiel puisque les membres du réseau n'hésitent pas à ne transmettre qu'une partie des éléments d'information qu'ils ont en leur

⁵¹⁷ Degenne. A, Forsé. M, *op.cit.*, p.123.

possession. Cette posture est en lien direct avec l'organisation d'appartenance. En effet, en tant que représentant institutionnel, l'acteur adopte les logiques inculquées par son organisation de rattachement, notamment dans le référentiel qu'elle développe.

« On ne parle pas des enfants à proprement parlé. Moi, si j'entends le nom d'un enfant que je connais, je ne suis pas obligé de dire que je le connais et puis je représente le CMP c'est-à-dire que on peut très bien rester sur la réserve. Et puis à d'autres moments, parce que la famille sait qu'on est impliqué dedans, du coup on peut s'autoriser à en parler. Je reste souvent sur la réserve. Je sais, je ne dis rien. Si on dit : « ben écoutez, est ce que telle adolescente vient des fois ? Je le sais et je ne vais pas le dire. Je dis, je vais demander à ma collègue, des fois il vaut mieux comme cela car il peut y avoir des interprétations. Je crois qu'on ne peut rien dire, il y a une interface intéressante, ce sont les référents ils rencontrent des familles et ils peuvent voir avec eux : Est-ce que je peux téléphoner au C.M.P. pour savoir si vous venez, Il y a des gens qui appellent des professionnels dont on se méfie beaucoup car ils veulent savoir, ils veulent savoir ce qu'il s'est dit, mais il y a des gens qui travaillent autrement ». (Un psychologue clinicien du C.M.P.P.)

De cette analyse, quatre profils d'acteurs se dégagent en corrélant les logiques d'intérêts, la participation et les ressources de l'acteur.

Le profil n°1 correspond à un acteur ayant un fort intérêt / une forte participation / des ressources élevées. Ce profil d'acteur se présente comme le plus favorable pour l'organisation dans la mesure où l'ensemble des capacités dont il est pourvu sera mis à contribution de l'organisation. On retient l'exemple d'un service C.A.F. qui estime avoir une forte participation, un fort intérêt et être à l'origine d'un apport dans les outils institutionnels mis à disposition.

Le profil n°2 correspond à un acteur ayant un fort intérêt / une forte participation / de faibles ressources. L'organisation ne dégagera que des bénéfices partiels de son implication. En effet, l'acteur n'est pas doté de capacités suffisantes pour engendrer des bénéfices élevés pour l'organisation.

Le profil n°3 correspond à un acteur ayant un faible intérêt / une faible participation / des ressources élevées. C'est au détriment de l'organisation que cet acteur ne sera pas impliqué. En effet, il ne fera pas bénéficier l'organisation de l'intégralité de ses capacités.

On peut ainsi mettre en évidence une perte de bénéfice organisationnel. Par exemple, la situation d'un médecin de santé scolaire se situe dans ce profil d'acteur. Comme cela a été identifié précédemment, l'évolution de ses missions a engendré des modifications dans ses priorités de travail, ce qui explique la baisse de sa participation au dispositif. Cependant, cet acteur est pourvu d'un pouvoir fort dans la mesure où il a une connaissance de la population du fait des visites médicales obligatoires effectuées. Par ailleurs, il est pourvu d'un savoir médical qui a pu profiter à l'organisation. Compte tenu du fléchissement de son intérêt, l'absence de sa participation engendre une perte de bénéfice organisationnel. L'acteur ne met plus ses capacités au profit de l'organisation.

Le profil n°4 correspond à un acteur ayant un faible intérêt / une faible participation / de faibles ressources. Cet acteur ne portera que peu de bénéfices à l'organisation. Par ailleurs, du fait de son profil, cet acteur risque d'adopter un fléchissement de sa participation voire un désengagement. Cet aspect sera davantage accentué si l'acteur perçoit des priorités plus importantes dans son organisation. C'est l'influence du pouvoir organisationnel d'origine qui déterminera le degré de sa participation. Ce profil est identifié auprès de l'association œuvrant dans l'addictologie. Si la représentante associative exprime un faible intérêt perçu ainsi que peu de ressources à mettre à disposition, elle maintient son degré de participation au regard de l'influence subie par le porteur en dehors du système.

Si les quatre premiers profils d'acteurs adoptent leur comportement au regard du réseau en fonction de l'intérêt qu'ils portent compte tenu des objectifs déclinés, d'autres profils ne suivent pas ce même cheminement. C'est ainsi qu'une nuance doit être apportée concernant le rapport entre les ressources, les intérêts et la participation de l'acteur. En effet, d'autres facteurs animent les acteurs des organisations en réseau. L'absence de corrélation lorsque ces derniers se situent en unique représentant institutionnel ou lorsqu'ils font le choix d'une participation réactive à des orientations choisies en sont des exemples manifestes.

3.4. La nécessaire distinction entre la participation et l'implication de l'acteur dans une organisation en réseau de l'action publique

Si nous avons pu identifier que les acteurs participent à l'organisation réticulaire au regard des intérêts perçus, nous avons conclu que plus l'activité réticulaire trouve des caractéristiques commune avec l'activité de l'organisation de rattachement, plus l'acteur a une participation et une implication élevée. Or, la participation constante d'un acteur à chacune des réunions d'un dispositif de la politique de la ville ne signifie pas nécessairement une implication massive. Il est ainsi nécessaire de distinguer ces deux éléments et ne pas conclure qu'un taux présentiel élevé signifie une forte implication de sa part dans les termes des ressources potentiellement mobilisables qu'il met au profit de l'action entreprise. Il existe d'ailleurs une variable qui permet de rendre compte du niveau de l'implication de l'acteur. Celle-ci s'apparente à l'intérêt perçu par le professionnel compte tenu des missions qui lui sont dévolues dans son organisation de rattachement. Un psychologue, fait ainsi état de cette variable en soulignant l'intérêt de certains professionnels. Il souligne toutefois que le concernant, si sa participation est constante, cela ne relève pas de l'intérêt perçu pour l'activité. En effet, il estime qu'un grand nombre de points abordés ne sont pas en lien avec son activité de référence.

« Moi j'y vais à chaque fois, mais euh, c'est l'implication tranquille, pas actif, je pense que c'est la bonne implication. Les gens qui sont en contact avec le public, plus sur le terrain sont plus impliqués. Nous, ici, on ne va pas chez les gens, on s'en fout de leur problèmes financiers, enfin je veux dire, on est là pour travailler... Il y a une matière un peu difficile à saisir, c'est la souffrance psychique ou pas d'ailleurs. Par exemple, quand je reçois quelqu'un qui sent mauvais, j'ouvre la fenêtre et voilà... Alors que quand l'infirmière reçoit une personne qui sent mauvais, c'est son problème. Pour elle, c'est un problème qui est de son ressort alors que pour moi c'est plus un élément d'observation. Au même titre que quelqu'un aurait les cheveux gras, ou autre... Ça ne fait pas partie de mon cadre mais de mon observation ». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.P.)

Ainsi, au regard de la posture adoptée par le C.M.P., comment comprendre la participation élevée de cette institution alors qu'elle ne perçoit qu'un faible intérêt pour l'activité menée ? Si le C.M.P. a envisagé cette possibilité à l'issue d'échanges entretenues entre les membres de l'organisation de rattachement, il s'agissait davantage pour eux de marquer leurs oppositions quant à la philosophie que sous-tend cette démarche. Ces derniers ont en effet estimé qu'une absence de participation serait en quelque sorte un déni de l'existant, comme si l'acteur occultait des pratiques qu'il réprimande. Dans ce contexte, la structure s'est orientée vers une participation sans faille avec une implication partielle en s'attachant à maintenir une vigilance particulière face aux dérives potentielles qu'ils avaient identifiées préalablement. C'est le psychologue clinicien du C.M.P., représentant sa structure dans les instances du P.R.E, qui souligne la réflexion et le débat sur la stratégie adoptée lors d'une réunion d'équipe au sein de son organisation de rattachement.

« L'idée était qu'il y a eu un débat dans l'équipe : « est ce qu'on se tient à l'écart de ça mais en sachant que ça existe et c'est un petit peu faire l'autruche ou alors est ce qu'on y participe avec l'idée qu'on peut voilà apporter notre pierre à ce truc là et s'en retirer si ça va vraiment pas ? » C'est plutôt cette option là qui a été retenue ». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.P.)

Un deuxième profil d'acteur invite à différencier la participation de l'implication. Celui-ci se retrouve chez des membres investis d'une forte représentation de l'organisation de rattachement. Ils assistent ainsi à l'ensemble des instances auxquelles ils sont invités. La logique qui les anime se situe en effet principalement dans l'unique finalité que leurs organisations de rattachement soient représentées. Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. expose par exemple sa perception concernant ce profil qu'elle a pu identifier au sein de son propre dispositif. Elle tend d'ailleurs à lutter contre ces positions. Elle recherche davantage des acteurs impliqués qui mobilisent leurs ressources et ne restent pas dans une participation présenteielle.

« Dans toute réunion, on peut remarquer qu'il y a des gens qui sont là parce qu'il faut être là et qu'ils font acte de présence. Et euh, comme pour le P.T.S., ce qu'on a souhaité, c'est d'avoir des membres actifs et impliqués qui n'ont pas peur de faire entendre leurs voix. C'est tout l'intérêt, ce n'est pas d'être nombreux, mais d'avoir des personnes actives et volontaires. Ça reste volontaire ». (Une coordonnatrice d'un CISPD)

Par ailleurs, la participation au dispositif relève, au-delà d'un intérêt porté pour l'action menée, des liens et des jeux de pouvoir existants entre les organisations en dehors du système. Un acteur associatif mentionne ainsi que la participation de son association au Dispositif de Réussite Educative s'explique en partie par les subventions que la municipalité accorde annuellement. Il renvoie donc son niveau de participation à un aspect financier qui dépasse la sphère de l'organisation en réseau. En soulignant cette dimension, l'acteur stipule ainsi son niveau de soumission et de dépendance à la collectivité. Il résume ainsi sa participation à la nécessaire hétérogénéité des parties prenantes. En effet, afin de répondre aux exigences du cadre légal qui préconise de réunir des acteurs aux origines multiples, il perçoit la sollicitation du porteur dans cette unique finalité. Dès lors, il n'a que peu de ressources à transmettre, et éprouve peu d'intérêt pour l'action menée en soi. Ainsi, s'il participe massivement, son implication est réduite. Ce comportement s'explique ainsi au regard des conséquences financières que pourrait engendrer le fléchissement de sa fréquentation.

« Ce que j'ai compris au fur et à mesure du DRE et savoir quelle était ma place, pourquoi ils nous ont sollicités, je pense que l'équipe est composée à 90 % de personnes des établissements scolaires qui bénéficient de ce dispositif. Je pense qu'il souhaitait qu'il y ait des associations ou des partenaires extérieurs à cette équipe composée essentiellement de l'éducation nationale. Et comme on est une grosse structure, qu'on est en partie subventionné par le ministère de la santé mais qu'on a une subvention aussi de la ville de V donc est ce que c'est ça aussi. Puisqu'on est en lien avec la municipalité et les élus donc est ce que c'est aussi pour ça. Je pense qu'on ne peut pas se permettre de refuser de participer auprès de financeurs ». (Psychologue clinicienne d'une association)

Ainsi, les acteurs sont prêts de façon générale à investir leurs compétences au service de l'organisation en réseau dans plusieurs cas. Le premier est soumis à la condition qu'il existe une adéquation avec les missions qui leur sont confiées dans le cadre de leur fonction au sein de l'organisation de rattachement. Dans ce contexte, ils sont en général à la recherche d'acteurs leur permettant de remplir les tâches qui leur incombent. Toute démarche qui tenterait de les assujettir à une activité qui dépasserait le cadre de leurs missions fait l'objet d'un rejet manifeste.

Le second, quant à lui, contraint les acteurs à se soumettre à une participation au dispositif sans percevoir d'intérêt pour l'activité réticulaire. Ces derniers agissent en ce sens car ils se sentent contraints compte de la dépendance financière existante avec les porteurs des projets notamment. Ainsi, ils sont prêts à participer à tout dispositif afin de ne pas risquer de voir leurs subventions réduites. Dans ce sens, les organisations en réseau ne permettent pas une mise sur un pied d'égalité des acteurs et des organisations. Ainsi, contrairement à ce qu'une coordonnatrice pouvait prétendre, les enjeux que soulèvent cette coopération et les contraintes exercées agissent profondément sur les comportements.

Toutefois, dans les deux logiques présentées, les dispositifs de la politique de la ville sont perçus comme des prestations de service ou un mode de financement pour l'organisation de rattachement. Les comportements observés et les discours tenus ont ainsi montré que les acteurs ne se situaient pas dans la logique prescrite par l'Etat, c'est-à-dire de décliner un projet territorial global en s'appuyant sur les financements de la politique de la ville pour le mettre en œuvre. Peu d'acteurs font ainsi preuve d'une implication massive dans une perspective de construction commune de l'action publique. Ce qui unit l'ensemble des acteurs, se situe davantage dans une logique d'intérêt pour l'organisation de rattachement. Il s'agit de l'unique référence sur laquelle ils s'appuient dans les choix qu'ils opèrent.

*

Ainsi, les formes relationnelles identifiées sont multiples au sein des organisations en réseau et conditionnent profondément les relations de négociations entre les acteurs. De la simple information à la concertation, seule cette dernière a été identifiée comme une forme permettant aux acteurs de rentrer dans une logique de pouvoir et de négociation. Pour sortir des conflits, les acteurs ont plusieurs issues possibles. Du consensus à l'élargissement axiologique, ils parviennent par ces biais à une satisfaction pour chacun d'entre eux. Toutefois, d'autres formes de sorties du conflit ne permettent pas de le dépasser. C'est ainsi que la rupture relationnelle est apparue comme la posture de l'acteur la plus tranchée dans la mesure où ce dernier rompt avec l'organisation. Des comportements plus nuancés comme la résignation active mettent certes en évidence un acteur qui n'adhère pas aux orientations et aux choix, mais il adopte comme stratégie de minimiser les orientations qu'il condamne sans toutefois espérer une orientation favorable à ses yeux. Ce chapitre a également été l'occasion de rendre compte des logiques comportementales qui poussent les acteurs à entrer dans une relation de négociation. C'est ainsi que les variables de l'intérêt perçu et du degré d'interdépendance se présentent comme les fondements des stratégies déployées. Dans ce cadre, nous avons mesuré que le niveau d'interdépendance de l'acteur avait une incidence majeure sur sa participation. Par exemple, un acteur éprouvant un haut niveau de dépendance s'inscrira dans une participation subie. Le niveau d'intérêt quant à lui est également à mettre en corrélation avec la participation. C'est ainsi que nous concluons que plus l'intérêt sera important pour l'acteur, plus sa participation sera élevée au sein de l'organisation en réseau. Toutefois, il est nécessaire de distinguer la participation de l'implication, car un acteur qui participe ne signifie pas qu'il s'implique. Nous avons ainsi mis en évidence que la représentation par exemple amenait des

acteurs à être présents sans toutefois mettre leurs ressources au profit de l'organisation réticulaire. Pour d'autres, cela s'explique par une résignation des orientations prises mais une logique stratégique qui les conduit à poursuivre leur participation. Toutefois, les comportements et les relations entretenues ne peuvent se comprendre qu'à la lumière de la structuration et de l'organisation. En effet, si nous avons mesuré que l'information tout comme la consultation ne permettaient pas aux acteurs de rentrer dans l'arène de la négociation du conflit et des relations de pouvoir, nous soumettons la capacité structurale, notamment par la création d'instances qui prévoient les formes relationnelles en leur sein au développement des logiques de pouvoir. Ainsi, le chapitre 7 s'attache à mettre en lumière l'influence des propriétés structurelles des organisations à la structuration et à la formalisation de l'organisation en réseau.

Chapitre 7. Influence des propriétés structurelles et structuration et formalisation de l'organisation en réseau inter organisationnel

Dans la mesure où le système en réseau est à la fois caractérisé par l'absence de pouvoir hiérarchique d'une organisation sur l'autre mais aussi par la volonté étatique de co-construire le cadre structurant de l'organisation, il convient d'interroger les modalités d'établissement de ce cadre. Selon Reynald Bourque et Christian Thuderoz⁵¹⁸, considérer les propriétés structurelles des organisations est fondamental pour comprendre les relations de négociations dans l'organisation. Ils mesurent en effet que la structure peut favoriser ou réduire les relations négociées. Mais, l'influence des propriétés structurelles touche en ce qui nous concerne des origines organisationnelles multiples. Ainsi, les propriétés structurelles telles que le conçoivent les concepteurs de l'organisation en réseau influencent les relations entre les acteurs. Il apparaît cependant que se cantonner à l'unique façade formelle de l'organisation pour en cerner ses enjeux trouve des insuffisances. En effet, il n'existe pas de prédominance du cadre sur les acteurs en présence dans la mesure où la structure n'a de valeurs que dans l'interaction et l'investissement des membres de l'organisation. Erhard Friedberg traduit cette influence réciproque entre le cadre formel posé par l'organisation et la stratégie développée par les acteurs qui tentent de le faire évoluer. Certes, le cadre formel contraint les individus, dans une certaine mesure, à poursuivre les objectifs et les modalités réglementaires du travail que l'organisation conçoit. C'est dans cette perspective que la formalisation d'une organisation s'identifie à « la partie visible de l'iceberg de sa régulation effective⁵¹⁹ » pour reprendre la métaphore d'Erhard Friedberg. En effet, la formalisation organisationnelle ne suffit pas à comprendre les rapports entretenus entre l'organisation et le système puisqu'elle doit se comprendre comme « le produit d'un mixte où se

⁵¹⁸ Bourque. R., Thuderoz. C., *op.cit.*, p.178-181

⁵¹⁹ Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée, op.cit.*, p. 151.

mêlent prescriptions formelles et processus informels en s'épaulant les uns les autres, où les prescriptions formelles s'enracinent dans une structure de pouvoir et dans un processus d'échange et de négociation informels pour lesquels elles fournissent à leur tour les arguments et les ressources⁵²⁰ ». C'est pourquoi, l'étude de l'organisation en réseau de la politique publique proposée s'attache à considérer la posture et les préconisations de Michel Crozier selon laquelle « structure formelle et rapports informels dans cette perspective se complètent et s'interpénètrent ; ils ne peuvent être étudiés qu'ensemble et à la lumière des conditions objectives de la lutte pour le pouvoir⁵²¹ ». Dès lors, ce chapitre doit être considéré à la lumière de l'analyse portée dans le chapitre 6. De même, l'analyse des relations de négociation et de pouvoir ne peut être réalisée qu'en considérant la structure de l'organisation. Ainsi, l'enjeu majeur qui se dégage dans un tel contexte se situe dans la capacité organisationnelle du système réticulaire à définir et à atteindre ses objectifs dans une structuration potentiellement mouvante. Mais dans le même temps, les propriétés structurelles des organisations de rattachement - et notamment du fait de leurs diversités - impactent potentiellement les relations au sein même de l'organisation. Il s'agit ici de combiner ces deux logiques et de mesurer les interactions et les jeux d'influence qui découlent des propriétés structurelles respectives entre l'organisation de rattachement et l'organisation en réseau de l'action publique, pour lesquelles les acteurs sont rattachés à chacune d'entre elles. Analyser cet aspect permet également d'interroger le degré du sentiment d'appartenance de l'acteur. Dès lors, l'analyse montre que la structure de rattachement prime dans ses considérations. Par ailleurs, au-delà des impacts produits sur la négociation entre les acteurs, des conséquences notables produites apparaissent concernant la structuration de l'organisation en réseau. Tout particulièrement, en soulignant les différences notables identifiées entre les organisations étudiées, l'influence des propriétés structurelles dans la collaboration des acteurs au sein des organisations en réseau est une variable majeure.

Dès lors, en l'absence de hiérarchisation des rapports, comment le cadre structurant de l'organisation en réseau est-il conçu ? Ce questionnement renvoie à interroger plusieurs pans. Tout d'abord, la façon dont l'Etat a prévu cette organisation, sa formalisation et sa réglementation tout comme le degré d'implication des acteurs dans la construction organisationnelle en est une première prérogative qui oriente la conception. Il s'agit ainsi de trouver l'organisation de travail qui permette l'optimisation des prises en charge et l'atteinte des objectifs que se fixe l'organisation en réseau de l'action publique. C'est notamment à travers la diversité et la multiplicité des acteurs

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 151.

⁵²¹ Crozier. M., *Le phénomène bureaucratique, op.cit.*, p.203.

que la question de la construction du cadre structurant de l'organisation se pose. La première réside dans l'identification de la place et du rôle pour chacun d'entre eux. On retrouve ici un élément constitutif de l'organisation comme l'entend Philippe Bernoux puisque celle-ci est caractérisée par la « division des tâches, distribution des rôles, système d'autorité, système de communication, système de contribution - rétribution⁵²² ».

Par ailleurs, elle interroge également la manière dont les instances locales s'approprient ce cadre réglementaire et poursuivent sa déclinaison. Quelles logiques sont identifiables pour construire l'organisation et quels en sont les effets ? Michel Crozier donne des premiers éléments à ce sujet en déclinant le système d'action concret. En effet, comprendre la logique stratégique de l'acteur ne peut se concevoir qu'à la lumière de la structuration dans laquelle il évolue. Ainsi, « dans les systèmes humains que nous appelons systèmes d'action concrets, la régulation ne s'opère, en fait, ni par asservissement à un organe régulateur, ni par l'exercice d'une contrainte même inconsciente, ni non plus par des mécanismes automatiques d'ajustement mutuel, elle s'opère par des mécanismes de jeux à travers lesquels les calculs rationnels « stratégiques » des acteurs se trouvent intégrés en fonction d'un modèle structuré⁵²³ ».

Pour notre part, nous démontrons préalablement que l'influence des propriétés structurelles se présente comme le premier défi relevé par l'organisation en réseau dans sa structuration. En effet, nous mettons en évidence dans quelle mesure l'appropriation du cadre formel de l'organisation dépend de sa capacité à structurer une forme organisationnelle capable de considérer les propriétés structurelles des organisations de rattachement de chacun des acteurs en présence. Au terme de ces premiers points, nous traduisons également la nécessité d'un cadre qui relève parfois d'une attente des participants. En effet, si la structure canalise les luttes et les formes de pouvoir, nous identifions parallèlement que les acteurs cherchent parfois à éviter la relation conflictuelle et sont favorables à l'expression du cadre et de la structure.

Ainsi, au terme de cette analyse, nous convenons que l'adaptation de la structure en réseau aux contraintes des propriétés structurelles des organisations de rattachement est au centre de la problématique car elle conditionne l'action poursuivie ainsi que l'implication des acteurs. Afin de considérer le jeu d'influence entre l'acteur et le système, nous développons préalablement dans quelle mesure l'acteur est investi d'une fonction de représentant de son organisation de rattachement. Cette dimension semble incontournable pour comprendre le phénomène d'influence

⁵²² Bernoux. P., *La sociologie des organisations, op.cit.*, p.118.

⁵²³ Crozier. M., Friedberg. E., *op.cit.*, p.285.

entre l'acteur et le système dans l'action publique au regard du degré d'intensité de l'identité organisationnelle.

Dans ce contexte, la structure et le cadre formel sont des objets qui évoluent. Au-delà de l'influence réciproque entre le cadre formel et les acteurs, l'intérêt de la structuration de l'organisation est également perceptible du fait de son utilisation stratégique dans les relations interpersonnelles. Erhard Friedberg souligne à ce titre que la structure formelle trouve sa raison d'être et sa légitimité par l'utilisation qui en est faite par les acteurs. Ces derniers, dans les jeux stratégiques qu'ils entretiennent, peuvent lui attribuer des valeurs protectrices ou la considérer comme une ressource. Ainsi, « la structure formelle n'est pas indépendante du champ de forces qu'elle façonne, elle ne dispose d'aucune rationalité supérieure aux conduites et pratiques qu'elle cherche à canaliser et à réguler. Elle en est au contraire partie prenante intégrale, et elle ne trouve force et prégnance que parce que, et dans la mesure où, elle est reprise et intégrée dans les conduites et pratiques des acteurs qui l'utilisent autant comme protection que comme ressource dans les transactions et négociations qu'ils entretiennent les uns avec les autres. Bref, elle n'est pas la simple expression d'une logique de l'efficacité⁵²⁴ ». Ainsi, comment se caractérise le jeu d'influence entre le cadre structurant et formel des organisations en réseau de l'action publique et les acteurs associés à son entreprise ?

L'étude du cadre de l'organisation en réseau ne peut se cantonner à son aspect microsociologique. En effet, l'étude des propriétés structurelles des organisations de rattachement des acteurs réticulaires mise en perspective avec les formes de structuration de l'organisation en réseau conduisent à identifier une évolution du système d'influence entre les acteurs de l'action publique et l'organisation réticulaire au niveau macrologique, c'est à dire du jeu d'influence entre le niveau local et le niveau national. Mais ce point s'attache déjà au développement du dernier chapitre qui interroge la place de l'Etat et le modèle décentralisé comme la source de l'émergence des organisations en réseau de l'action publique.

1 De l'affirmation de la fonction de représentant de l'organisation de rattachement au développement d'une identité organisationnelle

1.1. Posture de l'acteur réticulaire dans la dimension identitaire et représentative de l'organisation de rattachement

⁵²⁴ Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, op.cit., p. 144.

En s'intéressant aux logiques stratégiques, la sociologie des organisations ne s'est que peu intéressée à des systèmes dont les acteurs qui les composent soient des représentants d'une organisation à part entière qui ne soit pas un sous ensemble de l'organisation de référence. Elle s'est ainsi attachée notamment, au regard des travaux de Michel Crozier et d'Erhard Friedberg ou encore de Philippe Bernoux, à étudier l'acteur dans une organisation spécifique sans que celui-ci puisse être considéré comme le représentant d'une organisation de rattachement. Si ces travaux ont étudié l'environnement de l'organisation en soulignant l'influence qu'il s'en dégage tant sur la structure que sur la stratégie des acteurs, les organisations en réseau de l'action publique ne peuvent faire fi de cette dimension qui constitue une propriété singulière en mesurant la prégnance organisationnelle de rattachement sur les conduites et les stratégies. André J. Bélanger et Vincent Lemieux⁵²⁵ ont soulevé en partie cet aspect en interrogeant le concept de représentation de l'acteur. Ces auteurs mentionnent en effet que les conflits, les intérêts ou encore les contrôles exercés ne peuvent s'analyser qu'en considérant l'intensité du rôle de représentation. En effet, en s'intéressant aux relations sociales « qui se déroulent dans des arènes où certains acteurs interviennent au nom d'un plus grand nombre », André J. Bélanger et Vincent Lemieux mettent en évidence que « ce ne sont plus des intérêts individuels mais collectifs qui sont mis en présence. Les acteurs impliqués se parlent à titre de représentant d'intérêts qui dépassent leur propre personne ». Ce qui caractérise également la représentation pour ces auteurs se situe dans les composantes de la relation qu'ils représentent schématiquement comme suit. En effet, la notion de représentant ne peut s'abstraire de la présence d'un tiers et du représenté.

Schéma de la représentation de l'acteur dans les relations sociales selon André J. Bélanger et Vincent Lemieux



Ainsi, pour mesurer pleinement le concept de représentation, il s'agit de définir ces trois composantes que sont le représenté, le représentant et le tiers. André J. Bélanger et Vincent Lemieux parviennent ainsi à définir la représentation des intérêts « lorsqu'un acteur, mandaté ou non, agit au nom d'autres personnes ». Le représenté s'apparente donc selon les auteurs à un groupe d'individus. On identifie aisément des acteurs agissant au nom de groupes d'intérêt dans la

⁵²⁵ Bélanger. André-J., Lemieux. V., *op.cit.*, p.57-61.

société tels que l'entendent André J. Bélanger et Vincent Lemieux. Les acteurs politiques en est un exemple manifeste au regard des considérations exposées dans le chapitre 4. Ces derniers se présentent en effet comme les portes parole d'une idéologie politique liée à un groupe de pairs auxquels ils appartiennent au sein de leur parti politique. Ils s'identifient également comme les représentants des administrés qui les ont élus. Dans la sphère du travail, cette dimension est également perceptible par le biais des organisations syndicales par exemple dont le représentant agit au nom d'un groupe de salariés. Concernant le cadre de l'organisation réticulaire de l'action publique, le représenté a davantage pour référence une organisation de rattachement plutôt qu'un groupe identifié. En effet, contrairement à l'organisation, un groupe peut tout à fait se constituer sur des valeurs et des normes sans que les dimensions structurelles et formalisées n'apparaissent.

Si les chapitres précédents⁵²⁶ ont mesuré l'intensité de l'influence de l'organisation de rattachement sur les comportements, il s'agit ici davantage de mesurer l'intensité de la représentation de l'acteur réticulaire tant par les observations réalisées que par les discours tenus. En effet, notre participation à des réunions de dispositifs de la politique, lorsque celle-ci nous a été permise, a mis en évidence que les « tours de table » comme le reprennent les animateurs de ces rencontres, consistent à une présentation des membres qui marque la prégnance de la représentation organisationnelle dans laquelle s'inscrivent les acteurs. Pour l'ensemble, ils déclinent ainsi leur nom, puis l'organisation de rattachement et la fonction qu'ils occupent. En outre, les interviews réalisées ont confirmé cette tendance qui pourrait être perçue davantage comme l'expression d'un usage plutôt que comme l'affirmation d'une représentation. Les propos tenus par les acteurs sont venus confirmer unanimement cette observation. Ils ont ainsi montré dans les chapitres 4 et 5 qu'ils agissaient au nom de l'organisation qu'ils représentent dans la déclinaison des objectifs qu'ils poursuivent ainsi que dans la « personnalité organisationnelle » qu'ils développent. Ils déclinent en effet des objectifs permettant de servir l'organisation qu'ils représentent, même si ceux-ci servent in fine le public pour lesquels ils sont missionnés. Outre la lecture des objectifs poursuivis par les membres du réseau, certains acteurs ont par ailleurs clairement mentionné le mandat qui leur a été confié par la représentation institutionnelle dont ils sont investis. Si cet élément a clairement été affiché par les élus locaux dans le chapitre 3 lorsque ces derniers exposent leur préoccupation d'affirmer la légitimité rationnelle légale de leur organisation de rattachement à l'égard des autres organisations représentées, il est aisé de transposer ces conclusions aux agents techniques rencontrés. Ces derniers ont affiché massivement

⁵²⁶ Nous faisons ici référence aux chapitres 3, 4 et 5 portant respectivement sur les objectifs, la dimension politique et culturelle des organisations de rattachement comme des éléments explicatifs des stratégies déployées par les acteurs.

la représentation organisationnelle qui leur est conférée et in fine poursuit les logiques des représentants politiques. Un travailleur social de la C.A.F. par exemple, mentionne la façon dont son institution l'a interpellé pour participer au Programme de Réussite Educative. En mandatant l'agent, la direction stipule ainsi expressément la représentation dont l'acteur est investi et souligne qu'être un représentant organisationnel peut à la fois résulter d'un choix ou d'une contrainte de l'organisation sur l'acteur.

« Pour la première équipe pluridisciplinaire, j'avais eu un coup de fil de la direction me disant, c'était au mois de septembre, j'étais seule, bon ben, tel jour il y a réunion, vous y allez, vous représentez Monsieur B. C'est pareil pour les réunions A.N.R.U., on est délégué, on représente le Directeur, l'institution ». (Un travailleur Social d'une Antenne de Développement Social de la C.A.F.)

Il en est de même pour une Assistante Sociale d'un Conseil Général qui confie l'obligation institutionnelle de représenter l'organisation de rattachement dans les dispositifs de la politique de la ville. C'est ainsi qu'elle explique l'injonction de participation dont les agents de son service font l'objet ainsi que la représentativité nécessaire souhaitée.

« Moi, je suis sur une équipe restreinte avec une assistante sociale. Comme c'est sectorisé, elle m'a expliqué comment ils fonctionnent ici au niveau du service social en me disant : en général, c'est à tour de rôle qu'on doit aller parce qu'il doit y avoir la présence d'un assistant social du Conseil Général (...) La directive, c'est d'être présent à chaque réunion d'équipe restreinte ». (Un assistant social d'un Conseil Général)

Pour d'autres, ils mettent en évidence une intériorisation de la représentation de leurs organisations de rattachement. Outre une chef d'un service social local qui s'exprime sous une dimension collective par le biais du « nous » en stipulant qu'elle explicite la position institutionnelle du Conseil général, un psychologue clinicien mentionne quant à lui sa perception de la fonction de représentant qu'il occupe au sein de l'organisation en réseau. Dans ces propos, il ne s'agit pas d'une injonction organisationnelle mais davantage d'une appropriation de sa part.

« Ces réunions sont satisfaisantes, je vois ce que je fais là, je représente une équipe ». (Un psychologue clinicien du C.M.P.P.)

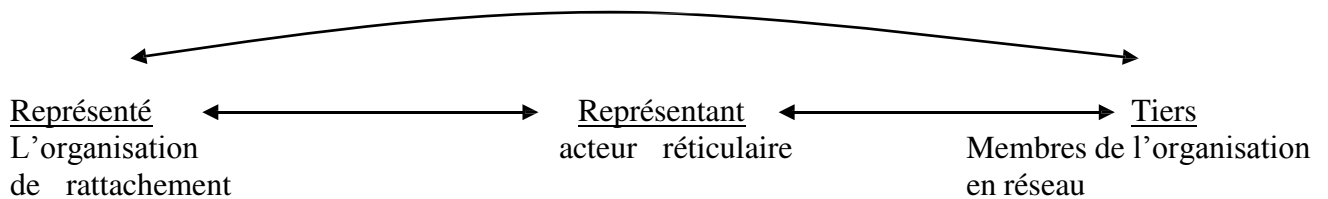
Le statut de représentant s'impose par ailleurs à l'acteur lui-même eu égard aux considérations portées par les autres membres de l'organisation en réseau. Ces derniers attendent en effet une position de représentant organisationnel des acteurs en présence. Une chef d'un service social du Conseil Général stipule par exemple que les membres du réseau ont adopté un comportement de rejet à son égard du fait de son appartenance organisationnelle de rattachement. En étant associée au Conseil Général et aux attributions liées aux transferts de compétences en matière d'action sociale, les acteurs ont souhaité que cette dernière ne participe pas à certains échanges. En effet, parce que son organisation de rattachement « représente le judiciaire », comme

elle le mentionne, l'acteur a subi de ce fait le rejet des membres de l'organisation. Le rejet des participants ne relève pas ainsi des caractéristiques de la personne mais de l'organisation dont elle provient, et dans ce cas précisément, de la culture organisationnelle qu'elle sous-tend.

« Ca n'a pas toujours été facile, car je représentais le conseil général, le judiciaire, et ils se disaient mais qu'est-ce qu'elle va faire avec les informations qu'on lui transmet ». (Un chef de service social local d'un Conseil Général)

Les acteurs sont ainsi investis d'une représentation organisationnelle lorsqu'ils participent à une organisation mettant en scène des organisations multiples. Au terme de l'analyse portée concernant la représentation des acteurs dans les organisations en réseau, on parvient ainsi à décliner spécifiquement les trois composantes dans les relations sociales proposées par André J. Bélanger et Vincent Lemieux au sein des organisations en réseau de l'action publique de la façon suivante

Schéma de représentation dans les relations sociales de l'acteur au sein d'une organisation en réseau selon André J. Belanger et Vincent Lemieux



Les propos tenus par un psychologue clinicien d'un C.M.P.P. illustrent parfaitement le schéma de représentation de l'acteur au sein d'une organisation en réseau. La représentation organisationnelle de rattachement est prégnante face au regard des autres membres. Cette stratégie leur permet ainsi de retourner au sein de leurs organisations de rattachement qui leur transmettra la position institutionnelle à adopter et à faire valoir. Ce comportement est également l'occasion de montrer que la posture organisationnelle de rattachement n'est pas figée mais se construit au fur et à mesure de l'activité.

« Nous, notre truc c'est..., c'est pas parce qu'on parle d'un truc maintenant qu'il faut y répondre tout de suite. C'est-à-dire que nous, quelques fois, on peut entendre un truc en réunion, ne pas trop savoir et se dire attention : « je ne parle pas en mon nom, je parle au nom du C.M.P. ». Et on en parle aux collègues avant de l'ouvrir et de dire un truc qu'il fallait peut être pas dire. On garde la réserve. On est dans le soutien social bien armé. Ça pourrait s'appeler autrement ». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.P.)

Dès lors, si Yves Bonny⁵²⁷ invite à accorder « une attention majeure à la complexité institutionnelle », c'est parce qu'il identifie des « décalages existants entre la représentation idéaliste, unifiée et cohérente qu'elle peut donner d'elle-même sous sa face la plus officielle et cérémonielle et la pluralité de logiques contradictoires ou centrifuges qui caractérisent sa dynamique effective à d'autres niveaux d'analyse ». Ainsi, si l'institution porte en son sein des caractères hétérogènes et des contradictions notables, cette symbiose affichée dans la représentativité institutionnelle se retrouve expressément chez les acteurs de l'action publique au sein des organisations en réseau telle qu'elle est décrite par Yves Bonny. De cette notion de représentant, les acteurs au sein des réseaux inter organisationnels de l'action publique affichent donc une identification à l'organisation de rattachement. Il faut entendre par cela que les membres des réseaux « acquièrent le sentiment de « faire partie de l'organisation » comme le mentionne Frédérique Chédotel⁵²⁸, « ce qui conduit à lui attribuer un certain nombre de caractéristiques, autrement dit une identité spécifique ». Si cette identité permet ainsi à l'acteur comme le démontrent S. Albert, B.E. Ashforth et J.E. Dutton⁵²⁹ de jouer un rôle d'« air bag » ou de « gouvernail », l'identité donne également du sens au comportement adopté. Cette analyse est d'ailleurs confirmée dans le chapitre 5 lorsque les acteurs jouent des limites que l'organisation de rattachement leur impose dans l'acceptation des logiques culturelles différenciées. Mais la poursuite de l'analyse a pour objet ici de mettre en lumière cette influence de la représentativité sur la structuration de l'organisation réticulaire. Il s'agit en d'autres termes d'interroger sur ce pan les conséquences produites.

1.2. Les conséquences du degré d'identification de l'acteur sur l'identité de l'organisation en réseau

De cette représentation issue de l'identification à l'organisation de rattachement, il en ressort des conséquences qu'il convient de mesurer. C'est dans ce cadre que Frédérique Chédotel⁵³⁰ propose d'étudier les conséquences de l'identification organisationnelle selon que celle-ci soit fortement ou faiblement développée. Il faut toutefois souligner préalablement comme le signifient K.D. Elsbach⁵³¹ ou encore A. Michel et K.E. Jehn⁵³² que quel que soit le niveau

⁵²⁷ Bonny. Y., Demailly. L., *op.cit.*

⁵²⁸ Chédotel. F., « L'ambivalence de l'identification organisationnelle : revue de littérature et pistes de recherche », in *Management & Avenir*, 2004/1, n° 1, p. 59.

⁵²⁹ Albert. S., Ashforth B.E., J. E. Dutton., «Organizational Identity and Identification: Charting New Waters and Building New Bridges », *Academy of management Review*, vol.25, n°1, p.13-17.

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 65-66.

⁵³¹ Elsbach. K.D., « An Expanded Model of Organizational Identification », in *Research in Organizational Behavior*, vol.21, p.163-200, 1999.

d'intensité d'identification, celle-ci comporte des aspects positifs et négatifs. Il n'y aurait donc pas un idéal identificationnel. Il reste toutefois à préciser dans le cadre de notre objet d'étude l'organisation prise en référence.

Si l'on considère que l'acteur est doté d'une identification très forte à son organisation de rattachement, nous convenons comme nous y invite M.A. Hogg et D.J. Terry⁵³³ à considérer que l'organisation inculque les comportements à adopter. Mais, Frédérique Chédotel⁵³⁴ y voit quant à lui « un problème » quand des acteurs « cherchent à préserver une identité organisationnelle lorsque celle-ci n'est plus d'actualité ». Et si C.M. Fiol⁵³⁵ ne voit comme issue qu'un désapprentissage pour s'adapter aux évolutions, nous en avons mesuré pour notre part les limites dans les organisations en réseau de l'action publique notamment dans le chapitre 5 lorsque nous avons analysé les phénomènes culturels.

Par ailleurs, si l'on considère que l'acteur a une identification très faible à l'identité organisationnelle de l'organisation en réseau, des conséquences notables apparaissent tant sur les résultats de l'activité de cette organisation que sur les aspects relationnels. C.M. Fiol⁵³⁶ explique en premier lieu une propension au désengagement de l'acteur dans ce contexte. Si elle est par ailleurs source de conflits et de négociations entre les membres, elle peut même selon Hervé Laroche⁵³⁷ conduire les acteurs à se situer comme des « spectateurs désorientés ». Dans ce cas, l'acteur n'agit plus, il n'est plus au service de l'activité.

Ainsi, Frédérique Chédotel⁵³⁸ distingue que parce que « la sur-identification et la sous-identification comportent des risques, l'identité organisationnelle évolue au fil du temps et doit être l'objet d'un management spécifique ». Il encourage ainsi à explorer des pans de recherche peu développés jusqu'alors. Pour ce faire, il dégage quatre pistes de réflexion qu'il propose comme voies de recherche. La première concerne le renforcement de l'attractivité de l'identité organisationnelle. La seconde se base quant à elle sur une négociation de l'identité organisationnelle avec les différentes parties prenantes. Le troisième axe s'attache à la déconstruction et à la reconstruction d'une identité. Enfin, parce que l'organisation peut être

⁵³² Michel. A., Jehn. K.E., « The Dark Side of Identification : Overcoming Identification – Induced Performance Impediments », in *Research on Managing Groups and Teams*, vol.5, 2003, p.189-219.

⁵³³ Hogg. M.A., Terry. D.J., « Social Identity and Self-Categorisation Processes in Organizational Contexts », *Academy of Management Review*, vol.25, n°1, 2000, p.81-87.

⁵³⁴ Chédotel. F., *op.cit.*, p. 65-66.

⁵³⁵ Fiol. C.M., « Revisiting an Identity-Based View of Sustainable Competitive Advantage », *Journal of Management*, novembre-décembre 2001.

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ Laroche. H., « L'entreprise close – une approche cognitive », in P. Besson, *Dedans, dehors – les nouvelles frontières de l'organisation*, Vuibert, Paris, 1997, p.171-190.

⁵³⁸ Chédotel. F., *op.cit.*, p. 59.

porteuse d'identités organisationnelles multiples, Frédérique Chedotel oriente la dernière piste vers la gestion de celles-ci.

Pour notre part, le chapitre 6 s'est attaché à démontrer que les formes relationnelles engagées dans les organisations en réseau se présentent comme une première forme de dépassement des conséquences négatives de l'identification à l'organisation de rattachement. En effet, par le biais de l'information ou de la consultation, les acteurs sont tantôt les récepteurs de données mais ne sont pas sollicités au-delà d'une fonction d'auditeur, tantôt ils transmettent des éléments au regard de leurs expertises mais dans ce cas, il ne leur est pas offert la possibilité de débattre et de faire valoir leur identification aux autres membres. Ainsi, ces deux formes de relation ou de quasi relation ne permettent qu'en moindre mesure de faire valoir une sur-identification à l'organisation de rattachement ou une sous-identification à l'organisation en réseau. Par ailleurs, c'est à travers la structure et la formalisation de l'organisation que les conséquences négatives de l'identification peuvent être en partie dépassées. En effet, par l'analyse des différents cadres formels établis ainsi que par la façon dont les organisations en réseau sont structurées, ce type de système parvient à gérer les effets de la double appartenance et de l'identification des acteurs. Plus précisément, c'est à travers la fragmentation de l'organisation en réseau que la capacité à faire coopérer des acteurs aux identités organisationnelles multiples a été traduite. De ce fait, alors que les pistes de recherches proposées par Frédérique Chedotel s'orientent principalement sur une évolution managériale, la mise en évidence de l'adaptation structurelle de l'organisation en réseau comme perspective de dépassement du degré d'identification est une autre voie offerte.

Dès lors, si l'étude de la représentation et de l'identification de l'acteur permet de mesurer la prégnance de l'appartenance à l'organisation de rattachement, elle offre dans le même temps des éléments de compréhension quant à l'évolution du jeu d'influence entre l'acteur et le système au sein des réseaux de l'action publique. En effet, le fait que les acteurs des organisations en réseau se considèrent avant tout comme des représentants de leurs organisations de rattachement conduit à considérer la nécessaire adaptabilité de l'organisation en réseau de l'action publique face aux contraintes identitaires qu'imposent les acteurs. Elle marque dès lors la prédominance de ces derniers sur la structure à l'échelle microsociologique⁵³⁹.

⁵³⁹ Aspect que nous développerons dans l'analyse du jeu d'influence entre l'acteur et le système durant le chapitre 8.

2 L'organisation en réseau de l'action publique : d'une structure dynamique à une structure complexe

Toute organisation est plus ou moins dynamique si nous entendons par cette qualification la capacité à transformer la structure et la formalisation aux besoins identifiés. Toutefois, si cet aspect apparaît comme une exigence, elle semble d'autant plus manifeste au sein des organisations en réseau de l'action publique. Cet élément s'explique en partie par la complexité qui la caractérise ainsi que par son incapacité à concevoir une structuration sans avoir mesuré dans le temps les exigences que le contexte comporte. Ainsi, il convient de décliner le dynamisme de l'organisation en réseau comme la possibilité d'ajuster la structure aux exigences et à la complexité qu'elle présente.

2.1. L'organisation en réseau de l'action publique : une structure dynamique

La structure de l'organisation est dynamique par le caractère modulable qu'elle peut envisager. Ainsi, au fur et à mesure du temps, des modifications peuvent être portées sur la structuration afin que celle-ci puisse répondre aux exigences nouvelles qu'elle rencontre. Erhard Friedberg identifie cet aspect dynamique de la structure du fait que « la règle n'est structurante que si son application peut être suspendue ou modulée, c'est-à-dire si elle reste fondamentalement incertaine⁵⁴⁰ ». Il ajoute par ailleurs que cette évolution passe inévitablement par l'investissement qui en est fait par les acteurs. Erhard Friedberg n'envisage toutefois cette évolution qu'à des fins stratégiques liées à une opportunité. Il estime en effet que le cadre structurant est continuellement mis en cause par les acteurs qui s'inscrivent dans une perspective de gain du fait de normes plus favorablement perçues. Il affirme ainsi que « les fonctions positives par lesquelles on explique l'émergence des conventions, des normes et des règles ne doivent jamais faire oublier la nature stratégique et donc fondamentalement politique de l'interaction humaine qui conduit à grignoter ces conventions, ces normes et règles aussitôt qu'elles sont créées, en réopacifiant le contexte et en recréant des espaces d'opportunisme. Une règle sans le rapport de force qui la soutient devient toujours à la longue une forme vide⁵⁴¹ ».

Les terrains d'étude ont permis de mesurer dans la poursuite d'Erhard Friedberg que la structure de l'organisation en réseau évolue dans le temps au regard des besoins. Quand celle-ci ne semble plus correspondre aux exigences ou que des structurations plus opportunes sont identifiées,

⁵⁴⁰ Friedberg. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, op.cit., p. 148.

⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 148.

des modifications sont portées afin de pallier les dysfonctionnements repérés. Les textes réglementaires de l'Etat poursuivis dans la déclinaison locale mentionnent d'ailleurs cette opportunité d'une évolution permanente pour l'organisation du P.R.E. Ainsi, un Programme de Réussite Educative assigne aux équipes pluridisciplinaires la charge d'identifier les évolutions nécessaires « en réalisant une analyse des problématiques et des dysfonctionnements de l'équipe restreinte » devant « permettre de répondre aux besoins repérés en adaptant la structure⁵⁴² ». Poursuivant cette logique, le texte réglementaire local confie au chef de projet la responsabilité de l'évolution du cadre en stipulant qu'il lui revient de réunir « les référents afin de faire le bilan du fonctionnement des équipes restreintes et des problématiques rencontrées par celles-ci et de recueillir les propositions d'actions collectives afin d'agir en prévention. Les réunions ont lieu une fois tous les trois mois. Ces échanges doivent permettre d'alimenter la réflexion et servir de base d'évaluation globale du dispositif, uniquement sur la base d'informations anonymes⁵⁴³ ». Dès lors, au regard du fonctionnement plus ou moins évalué positivement, des modifications structurelles peuvent être apportées.

De même, en déclinant les missions de l'équipe pluridisciplinaire du dispositif P.R.E., l'Etat stipule l'adaptabilité de la structure aux besoins remontés au Conseil consultatif par la création de nouveaux outils. C'est dans ce sens que l'équipe pluridisciplinaire, « composée de l'ensemble des partenaires du Programme de Réussite Educative du territoire, analyse de manière anonyme les situations repérées, identifie les besoins, les ressources du territoire, les mobilise, pose un diagnostic territorial et le transmet au Conseil Consultatif. Celui-ci assure le pilotage général du dispositif, met en place les stratégies, valide la création des outils nouveaux⁵⁴⁴ ».

Au-delà de cette analyse du cadre réglementaire, les acteurs ont été nombreux à identifier une évolution du cadre structurant des dispositifs. Une coordonnatrice d'un C.I.SP.D. rend compte particulièrement de l'évolution de l'organisation en réseau dont elle a la charge. En retraçant l'histoire de la prévention de la délinquance au sein de son intercommunalité, elle conclut son propos en soulignant le caractère dynamique de l'organisation au regard des évolutions du contexte territorial et du cadre légal.

« Donc voilà, donc un truc qui s'est construit au fur et à mesure de l'évolution du territoire et des politiques qui nous ont été données au niveau national et qui s'est construit au fur et à mesure ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

⁵⁴² Programme de Réussite Educative de la ville de L.

⁵⁴³ Programme de Réussite Educative de la ville de L.

⁵⁴⁴ Programme de Réussite Educative de la ville de L.

Pour une autre coordonnatrice d'un C.I.S.P.D., c'est notamment dans la constitution des groupes thématiques qu'elle perçoit cette évolution possible en fonction des opportunités. L'expression « au fil de l'eau », employée par cette dernière pour qualifier la façon dont l'organisation peut évoluer dans son cadre structurant, est tout à fait révélatrice de la dynamique qui la sous-tend. Ainsi, le propos tenu ici met en évidence que la structure s'adapte aux contraintes dans lesquelles l'organisation en réseau évolue.

« On peut réévaluer les groupes et se dire ben tel partenaire, il serait bien qu'il soit permanent. On peut réévaluer au fur et à mesure. Ça se fait au fil de l'eau, au fil des actions aussi. On adapte les groupes aux besoins ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Toutefois, si les organisations en réseau sont dynamiques du fait des transformations qu'elles sont en capacité d'envisager, la complexité à structurer et à formaliser ce type d'organisation a été relevée massivement. Les acteurs chargés de piloter et de construire l'organisation comme les acteurs réticulaires eux-mêmes sont en effet unanimes sur les difficultés qu'ils ont pu relever et les nombreux questionnements que cela a suscités chez eux. Cette complexité s'explique en partie par la diversité et la multiplicité des membres des organisations.

2.2. La complexité d'organiser, de structurer et de formaliser l'organisation en réseau

La façon de concevoir la structuration est une préoccupation majeure des coordonnateurs de projets. En effet, la complexité de ce type de système les amène à s'interroger sur la meilleure pratique afin de considérer l'ensemble des enjeux que comporte la façon de concevoir les instances et d'associer les acteurs. Cette préoccupation est d'autant plus prégnante que les instances nationales, au-delà de promouvoir une participation élargie des acteurs territoriaux, laissent en partie le soin au local, au nom du principe de territorialisation, de décliner la structuration de l'organisation de l'action publique la plus pertinente. Par exemple, l'Etat précise que par la formalisation du règlement intérieur des C.I.S.P.D., il reste à la charge du porteur un grand nombre de points à décliner sur la structure et la formalisation. En effet, la circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance stipule à ce titre que « le conseil local élabore et vote son règlement intérieur. Celui-ci détermine notamment les conditions dans lesquelles le conseil peut se réunir en formation restreinte et les questions sur lesquelles peuvent être prises des décisions dans cette configuration. Sa composition tripartite doit être respectée dans cette formation. La formation

restreinte peut notamment constituer la structure de suivi des contrats locaux de sécurité⁵⁴⁵ ». Nous reviendrons toutefois sur la posture de l'Etat face au degré de formalisation des politiques publiques décentralisées dans le chapitre 8.

Pour une coordonnatrice de C.I.S.P.D., les interrogations portant sur la façon de décliner l'organisation et d'envisager le travail collaboratif s'avèrent d'une complexité majeure. Elle utilise la métaphore de « la pelote de laine » pour montrer l'intensité de la tâche qui lui incombe dans la création et la structuration du dispositif C.I.S.P.D. tant les paramètres à considérer sont multiples et complexes.

« Je ne sais pas comment prendre la pelote de laine, par quel bout la tirer ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Cette complexité à construire le cadre est confirmée par les acteurs eux-mêmes qui soulignent la prégnance organisationnelle de rattachement qui pèse sur eux notamment lorsqu'ils soulignent : « on arrive tous avec nos réalités, nos missions, nos modes de pensée ». Un travailleur social de la C.A.F. confie au regard de ses multiples expériences au sein des dispositifs P.R.E. une mise en œuvre manifestement hasardeuse pour l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville auxquels elle a pu participer. Elle qualifie d'ailleurs de façon générale le P.R.E. comme « un dispositif qui a eu du mal à se mettre en place » ajoutant comme observation qu'« on s'aperçoit que dans toutes les communes, il y a eu ce même problème ». Pour une autre coordinatrice d'un C.I.S.P.D, elle tente de répondre aux difficultés de structuration par les échanges qu'elle a pu nouer avec un de ses homologues lors d'une réunion départementale organisée par le préfet. Elle exprime les bénéfices de cet échange d'expériences avec d'autres territoires et envisage par ce biais d'interroger les bonnes pratiques en matière de construction et de mise en œuvre de l'organisation en réseau de l'action publique. Cet élément ne fait ainsi que confirmer une préoccupation majeure des coordonnateurs de projet à instaurer un cadre structurant pertinent face à la complexité à laquelle ils sont confrontés.

« L'année dernière, on a eu une réunion des coordonnateurs, ça permet d'échanger sur les bonnes pratiques entre guillemets, ce qui a fonctionné, comment ils mettent en place, parce que c'est vrai que moi, je suis seule sur mon territoire. Donc euh, là, je suis rentrée en contact avec le C.I.S.P.D. de C. par exemple. Ben, je le recroise sur l'appel à projet et euh je suis intéressée de cette rencontre parce qu'on peut échanger nous-mêmes sur ce qu'on peut mettre en place et comment le mettre en place, donc c'est bien de pouvoir se concerter même entre territoires ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

⁵⁴⁵ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance parue au journal officiel du 18 juillet 2002 p. 12260 texte n° 8

Face à cette volonté de relever le défi lié à la configuration spécifique de l'organisation en réseau, et après avoir considéré l'influence réciproque entre les propriétés structurelles des organisations de rattachement et la structuration de l'organisation en réseau, des formes et des structurations distinctes de conceptions des organisations en réseau ont été envisagées par les porteurs des dispositifs de la politique de la ville. Pierre Mercklé, définissant provisoirement le réseau social comme « constitué d'un ensemble d'unités sociales et des relations que ces unités sociales entretiennent les unes avec les autres, directement, ou indirectement, à travers des chaînes de longueurs variables⁵⁴⁶ », donne notamment les prémisses d'une structuration pertinente possible. Il entend ainsi la déclinaison d'entités multiples qui entretiennent des liens entre elles. Il précise en effet que les unités sociales « peuvent être des individus, des groupes informels d'individus ou bien des organisations formelles, comme des associations, des entreprises, voire des pays⁵⁴⁷ ». Ainsi, pour cet auteur, ce sont les unités qui sont en relation et non forcément l'acteur en soi. Ce qui fait dès lors la complexité de l'organisation en réseau se situe dans la multiplicité de ces unités organisationnelles représentées. Mis en perspective par Reynald Bourque et Christian Thuderoz⁵⁴⁸ lorsque ces derniers identifient « la complexité structurelle » des organisations, ils précisent que celle-ci est principalement à mettre en lien avec les variables fondamentales des tailles et des natures des organisations. Ils montrent en outre en quoi les propriétés structurelles interfèrent dans les relations négociées des acteurs. Erhard Friedberg et Michel Crozier⁵⁴⁹ parviennent aux mêmes constats concernant l'analyse des relations de pouvoir en stipulant que l'hétérogénéité des acteurs accentue le conflit. Cette difficulté liée à l'hétérogénéité et à la multiplicité s'explique par les divergences notables dans les référentiels que portent en eux chacun des membres. Ainsi, « s'il se trouve que les membres de l'organisation ont en commun un certain nombre de traits spécifiques, et donc adoptent spontanément certains comportements non dictés ou non encouragés par l'organisation, alors l'organisation subit l'influence des individus qui la composent : les caractéristiques propres à ses membres, importées par ses membres, conditionnent son fonctionnement⁵⁵⁰ ».

Concernant les organisations en réseau de l'action publique, l'influence des propriétés structurelles des organisations concernant la structuration de l'organisation en réseau au regard des formes identifiées est fortement ancrée. Un chef de projet d'un C.I.S.P.D. expose ainsi à travers la

⁵⁴⁶ Mercklé. P., *op.cit.*, p.3-4.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p.3-4.

⁵⁴⁸ Bourque. R., Thuderoz. C., *op.cit.*, p.178-181.

⁵⁴⁹ Crozier. M., Friedberg. E., *op.cit.*.

⁵⁵⁰ Laroche. H., *op.cit.*, p.550.

structuration de son organisation, l'ensemble des instances constituées à ce sujet. C'est dans ce cadre qu'une fragmentation des relations coopératives est identifiable.

« Donc nous, aujourd'hui, on a dans le pôle le volet animation du C.I.S.P.D. avec tout ce qu'on peut évoquer comme outils que sont les comités de pilotage, de suivi, la séance plénière, les cellules de veilles thématiques ou géographique...Tous ces outils là ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Ainsi, compte tenu de cette dimension, il s'agit d'interroger les formes de fragmentation sur lesquelles les organisations en réseau de l'action publique s'établissent. Toutefois, au-delà de cet aspect, ce chapitre considère également les apports de Pierre Mercklé concernant la dimension relationnelle qui interfère dans la conception des organisations. L'analyse proposée a effectivement conduit à considérer cet aspect à travers la distinction entre la mise en relation directe et indirecte des acteurs.

Enfin, comme toute organisation, la dimension temporelle ne peut également être écartée pour comprendre la complexité de l'organisation en réseau. Celle-ci est particulièrement essentielle concernant l'appropriation du cadre formel qui nécessite effectivement un délai. Ainsi, cette dimension a été soulignée dans la mesure où l'organisation naissante nécessite une période d'appropriation et d'adaptation au contexte dans lequel elle évolue. Pour un grand nombre d'acteurs, la période de démarrage s'avère plus ou moins complexe selon le degré de formalisation de la structure établie *a priori*. Cependant, quel que soit le degré de formalisation et de structuration prévus préalablement, une période de quelques mois voire de plusieurs années serait même nécessaire selon les organisations en réseau pour parvenir à une appropriation permettant une mise en œuvre opérationnelle. C'est ainsi qu'une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. mentionne que « de 2000 à 2002, c'était la ville de A pour construire les fondations».. Pour le chef d'une police municipale, « il faut plusieurs mois de travail en partenariat et de proximité pour avoir des résultats ». La structuration dynamique impose donc une notion temporelle dans l'appropriation du cadre établi. La régularité des rencontres, favorable à la coopération, est un facteur concourant à une appropriation plus rapide. C'est ce que note un responsable associatif en soulignant que la fréquence « permet de dédramatiser les partenaires ». Ainsi, si organiser le réseau s'avère complexe, cela relève d'autant plus d'une nécessité pour ce type d'organisation. Toutefois, sur quels aspects celle-ci repose ?

3 La nécessaire structuration de l'organisation en réseau : entre efficacité de l'action, clairvoyance et adhésion de l'acteur

Les organisations en réseau de l'action publique, comme tout type d'organisations, envisagent une structure qui vise à l'efficacité de l'activité. Nombreux sont les auteurs à s'être intéressés aux différents types d'organisation en fonction des formes de structures qu'elles ont choisies. Henry Mintzberg⁵⁵¹, a d'ailleurs consacré un ouvrage spécifique à ce sujet. L'objet de notre propos, est ici de porter une analyse sur la structuration des organisations en réseau et leurs fondements. Et, si Henry Mintzberg affirme que « l'organisation efficace conçoit sa structure de façon à ce qu'elle soit en phase avec sa situation⁵⁵² », il faut admettre que les organisations en réseau de l'action publique sont contraintes de considérer l'influence des propriétés structurelles des organisations de rattachement des acteurs associés dans leur structuration.

Nombre des interlocuteurs soulignent cette prégnance des propriétés structurelles, à l'instar d'un chef de service social d'un Conseil Général. Celui-ci n'hésite pas à mentionner la diversité des acteurs constituant l'organisation en réseau lorsqu'elle précise « on arrive chacun avec nos réalités, nos missions ». Les acteurs ont par ailleurs montré la sensibilité qu'ils éprouvent concernant une structuration de l'organisation en réseau qui considère ou non les propriétés structurelles des organisations de rattachement. A l'image d'un médecin de P.M.I., ce dernier analyse en effet la difficulté à construire le réseau du fait de la caractéristique des acteurs provenant d'organisations de rattachements multiples ayant pour chacun leurs spécificités. Pour sa part, l'hétérogénéité et la multiplicité sont les clés de compréhension d'une activité possible au sein de l'organisation réticulaire. La difficulté réside ainsi à trouver une organisation capable de satisfaire chacune des exigences des organisations de rattachement sous l'angle de leurs propriétés structurelles. Il ajoute par ailleurs que l'absence de cadre génère une certaine insatisfaction par le caractère flou que cela engendre.

« Tout ça, c'est parti au départ d'un grand flou, parce que les objectifs du programme de réussite éducative sont définis par le projet lui-même. Par contre, la mise en place n'est pas évidente. Pas évident de trouver, de coordonner, et d'arriver à faire travailler chaque institution, et chaque institution de poids ; l'Education Nationale en particulier, avec les structures municipales, le Conseil Général, Etc. Des problématiques et des approches de l'enfant qui sont différentes ». (Un médecin de P.M.I.)

⁵⁵¹ Mintzberg, H., *Structure et dynamique des organisations*, traduction de *the structuring of organizations*, France, Organisation, mars 2005.

⁵⁵² *Ibid.*, p.207.

« Faire partager une culture commune, un langage commun c'est très important. Même moi je m'y confonds, j'ai une culture très sociale. J'arrive dans la fonction publique, on n'utilise pas le même langage euh. Mon responsable est juriste euh on est pas du tout sur les mêmes... il ne met pas les mêmes choses sur les mots euh... Moi, ça me permet aussi du fait de sa formation de juriste, il est très précis, moi ça m'aide à utiliser les bons mots et pas à en mettre trop ou pas assez. Déjà en tant que travailleur social, on est amené à faire des rapports mais là c'est très... Y'a le politique en plus aussi derrière ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Alors que le cadre légal national préconise une hétérogénéité des participants, certains dispositifs ne comptent que peu de représentants. Ce niveau de variabilité est notamment perceptible pour un dispositif de réussite éducative, constitué majoritairement des membres de l'Education Nationale. Selon le rapport d'activité du P.R.E. de la commune en référence, celui-ci compte ainsi « 12 professionnels issus de 7 professions différentes et représentant 6 institutions ou structures différentes⁵⁵³ ». Seules deux organisations externes à la commune et au ministère de l'Education Nationale sont représentées dans les instances du comité technique selon un des acteurs. Une représentante associative mentionne ainsi cette faible hétérogénéité au sein du dispositif P.R.E. dans lequel elle est associée en déplorant dans une certaine mesure le peu diversité. Elle souligne à ce titre qu'« il n'y a que deux partenaires extérieurs, le C.D. (association) et le C.M.P. enfant ». Ainsi, il existe une variabilité dans le degré d'hétérogénéité des acteurs associés aux instances selon les organisations en réseau étudiées. Une psychologue clinicienne souligne ainsi le peu de diversité des organisations dans le dispositif P.R.E. auquel elle participe. Elle comprend d'ailleurs l'invitation à rejoindre le dispositif pour répondre aux exigences de l'Etat en matière de diversité des structures représentées.

« Ce que j'ai compris au fur et à mesure du D.R.E. et savoir quelle était ma place, pourquoi ils nous ont sollicités, je pense que l'équipe est composée à 90 % de personnes des établissements scolaires qui bénéficient de ce dispositif. Je pense qu'il souhaitait qu'il y ait des associations ou des partenaires extérieurs à cette équipe composée essentiellement de l'éducation nationale ». (Une psychologue clinicienne d'une association)

A contrario, certains acteurs ont mentionné la forte multiplicité des organisations représentées. Dans ce contexte, ces derniers en concluent comme le mentionne un médecin de P.M.I. que « c'est difficile de travailler ensemble quand on est trop nombreux ». Ainsi, au sein des réseaux inter organisationnels étudiés, la complexité structurelle est variable au regard du nombre d'organisations de rattachement associées. Dès lors, la multiplicité des acteurs se présente comme une première variable pour déjouer les difficultés rencontrées au sein des organisations en réseau de l'action publique. Au-delà de cet aspect, le niveau de considération des propriétés structurelles

⁵⁵³ Rapport d'activité du P.R.E. de la ville de V.

des organisations de rattachement dans la structuration de l'organisation réticulaire permettent de mesurer les effets et les conséquences produites sur l'activité.

3.1. La fragmentation organisationnelle liée à l'objet de la coopération et à la fonction de l'acteur réticulaire et des instances des dispositifs

3.1.1. La nécessaire appropriation de la structuration de l'organisation en réseau

Le rôle et la fonction qu'occupent chacun des membres de l'organisation en réseau de l'action publique est un premier enjeu de la structuration. En l'absence de cadre établi, l'acteur réticulaire s'imagine les fonctions qu'il occupera et le rôle qui lui sera assigné en fonction de l'organisation de rattachement qu'il représente. Certains vont même jusqu'à des aspirations et des considérations en l'absence de ligne directrice qui leur indique la position qu'ils occuperont. Les acteurs sont unanimes concernant la nécessité de considérer préalablement le « qui fait quoi ? » comme le précise un psychologue clinicien d'un C.M.P. Il indique à ce titre que le rôle et la fonction de chacun doivent être explicités à l'ensemble des membres de l'organisation. Cela rejoint en partie la question des limites de l'intervention des membres de l'organisation réticulaire. Cette question anime particulièrement une responsable associative lorsqu'elle met en parallèle son implication en rapport avec le cadre de ses missions. Elle préconise ainsi que : « pour que ça se passe bien, il faut être conscient de ses limites, de ce que l'on peut faire et de ce que l'on ne peut pas faire ». Elle renvoie ainsi son implication à l'unique cadre de son organisation de rattachement et aux limites que cette dernière lui pose. C'est également un préalable indispensable pour le psychologue clinicien cité précédemment. Si ce dernier convient que la déclinaison puis l'appropriation du rôle et de la place de chacun nécessite un temps relativement conséquent, il considère cette étape comme une nécessité dans la mesure où elle conditionne profondément la poursuite de l'action.

« Pourquoi, pour faire quoi, comment ça marche etc... Donc ça, c'est un travail intéressant de présentation, mais je ne sais pas sur quelle méthodologie. La méthodologie de travail en réseau. Oui, ça c'est important, on a passé beaucoup de temps à savoir qui fait quoi et inversement. Il faut vraiment être au clair sur ce que chacun peut faire et ne pas faire ». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.P.)

Cette nécessité de clarifier les rôles des membres de l'organisation en réseau au regard de l'expérience d'un dispositif de réussite éducative est manifeste. Aux dires des acteurs qui le constituent, celui-ci a souffert au démarrage de l'absence d'un cadre établi notamment sur l'identification du porteur. Ainsi, les représentants de l'Education Nationale, tout particulièrement, du fait de l'intitulé de « réussite éducative » du dispositif, envisageaient et aspiraient à un portage

du dispositif. N'ayant pas pris une initiative suffisamment marquée pour occuper sa place de porteur comme l'indique la responsable du service jeunesse de la ville - pourtant signifié par le cadre réglementaire national -, la commune laissait ainsi la possibilité pour les représentants de l'Education Nationale de concevoir un portage éventuel du fait de la méconnaissance du cadre légal. C'est de la jonction des discours d'une directrice d'école retranscrivant la pensée de ses homologues et du discours de la responsable du service jeunesse que l'impact de l'absence de formalisation au démarrage concernant le rôle et la fonction des acteurs associés dans un cadre légal pourtant établi est identifiable.

« Au début, c'est peut-être plus l'Education Nationale qui a saisi le bébé. Nous, au niveau de la commune, on a mis plus de temps à réagir mais de toute façon les porteurs du P.R.E. dans le cadre des C.U.C.S., ça ne peut être que les mairies, donc très vite on a embrayé ». (Une responsable du service jeunesse de la commune)

« C'est vrai qu'il y a un petit problème au début, les gens de l'Education Nationale ne se rendaient pas compte en fait que c'était devenu un projet municipal, porté par la mairie. Et que très longtemps, les directeurs d'école ont cru que c'était l'Education Nationale, donc ils n'ont pas bien compris, qu'ils n'avaient plus trop de prérogatives à prendre, que ce n'était plus eux qui portaient mais que c'était la municipalité ». (Une directrice d'école)

Par ailleurs, la nécessité d'appropriation du cadre est prégnante au regard du discours de certains acteurs mettant en évidence une certaine méconnaissance des fonctions attribuées aux instances du dispositif. Alors que ces derniers s'intègrent dans des « équipes de réussite éducative, des comités de pilotage ou encore des cellules de veille... », ils ne parviennent pas toujours à expliciter le rôle et la fonction de chacune d'entre elles. Le cadre formel local prévoit pourtant de décliner l'ensemble de ces éléments par le biais des règlements intérieurs ou dans les organigrammes⁵⁵⁴ par exemple. Cette méconnaissance ou incertitude concernant le rôle et la fonction de l'acteur réticulaire et des instances de l'organisation en réseau n'est cependant pas l'unique fruit d'une « défaillance » méthodologique et communicationnelle de la part du porteur. En effet, les acteurs ont montré que la méconnaissance et les tensions existantes liées aux confusions émanent à la fois de la méthodologie employée pour associer les futurs membres mais également de la manière dont l'organisation de rattachement a envisagé d'informer ses agents à ce sujet. Ainsi, la présentation des rôles et des fonctions n'incombe pas uniquement au coordonnateur de l'organisation en réseau. La responsabilité est donc partagée à ce sujet. Une directrice d'école expose par exemple le discours tenu par l'inspection académique qui n'était pas en mesure de décliner des informations concernant le dispositif.

⁵⁵⁴ Annexe 4 : Organigramme du dispositif P.R.E. de la ville de L. Annexe 5 : Organigramme du dispositif P.R.E. de la ville de V.

« C'est vrai que, même à l'inspection académique, les représentants nous disaient, on en sait pas plus, on ne sait pas combien d'enfants ça va concerner, comment ça va être organisé, et le rôle que je devais jouer. C'était très flou ». (Une directrice d'école)

Il en est de même pour un travailleur social d'une Antenne de Développement Social de la C.A.F. qui indique l'absence d'informations transmises par les représentants hiérarchiques de son organisation de rattachement. Ainsi, alors que ces derniers sollicitent l'agent pour représenter l'institution, ils ne sont pas en mesure de lui transmettre des éléments de contenu et des attentes.

« Pour la première équipe pluridisciplinaire, j'avais eu un coup de fil de la direction, me disant, c'était au mois de septembre, j'étais seule : « bon ben, tel jour il y a une réunion, vous y allez ». (...) Effectivement, j'y suis allé sans trop savoir ce que j'allais y faire ». (Un travailleur social de l'antenne de développement social de la C.A.F.)

Dans ce contexte, certains acteurs se représentent l'activité des instances et laissent leurs interprétations conduire leur perception du cadre structurant. L'analyse a pu mettre en évidence un degré d'appropriation et une interprétation des textes réglementaires relativement différenciés selon les acteurs du fait de la méconnaissance du dispositif dans sa structuration. C'est ce qu'explicite un psychologue d'un R.A.S.E.D. lorsqu'il est sollicité pour traduire la fonction des instances du dispositif auquel il est associé.

« Je ne peux pas bien vous expliquer les instances du P.R.E. Moi, ce que je ressens, c'est que l'équipe pluridisciplinaire, c'est ce qui pilote et chapote l'ensemble. C'est eux qui coordonnent. Les équipes restreintes, ce sont les équipes qui font le repérage d'enfants et qui font les propositions d'action ». (Un psychologue du R.A.S.E.D)

Au-delà d'une structuration qui nécessite une appropriation des contenus par les acteurs, celle-ci s'envisage par une fragmentation qui s'intéresse en premier lieu à distinguer l'objet des instances en présence en clarifiant auprès des acteurs les fonctions des sphères dans lesquelles ils seront insérés.

3.1.2. La fragmentation liée à l'objet de la coopération

La première distinction identifiée entre ces deux modèles réside expressément dans la mise en relation des acteurs. Deux sphères relationnelles ont été identifiées dans les organisations en réseau. La sphère décisionnelle, sous la forme des comités de pilotage et des conseils consultatifs par exemple, entend notamment fixer les objectifs et valider la structuration de l'organisation. Quant à la sphère opérationnelle, sous la forme des équipes restreintes, pluridisciplinaires ou des groupes thématiques, en étant davantage centrée sur la mise en œuvre de l'action publique, elle investit le cadre structurel et formel posé du niveau national au niveau local. Alors que l'absence de structuration ne permet pas à l'acteur de se situer dans son rôle et sa fonction, la formalisation d'une structuration le place dans un champ d'action qui lui permet de l'éclairer quant à sa place au

sein du dispositif. Cet élément paraît relativement rassurant aux yeux des interviewés, ils aspirent en général à connaître les contours de l'investissement attendu. Une directrice d'école du premier degré montre ainsi l'intérêt qu'elle a perçu dans la déclinaison des instances du dispositif P.R.E. lorsque les acteurs ont pu se rattacher à une instance précise au sein du dispositif P.R.E.

« Au départ, il est vrai, qu'on a eu des grandes assemblées d'enseignants, d'assistantes sociales, enfin tout le monde mélangé, un nombre assez conséquent de personnes. Après, on a eu le conseil consultatif, l'équipe pluridisciplinaire et les équipes restreintes, et, là tout le monde a mieux perçu son rôle, et ce qu'il faisait ». (Une directrice d'école)

Ainsi, après un démarrage peu construit structurellement, la formalisation des instances a clarifié les rôles des acteurs impliqués. Cet élément souligne que l'analyse portée concernant la structuration de l'organisation en réseau est à considérer sur l'instant où celle-ci a été étudiée. Compte tenu des évolutions potentielles de l'organisation en réseau quant à sa structuration, l'ambition des travaux n'a pas pour objet de porter une analyse générale sur un défaut de structuration des organisations en réseau, elle a davantage pour finalité de comprendre dans quelle mesure les différences relevées dans la façon d'appréhender et de concevoir le cadre influence la poursuite de l'action. Une psychologue clinicienne précise à ce titre un grand nombre de points ayant fait l'objet d'une déclinaison au sein du dispositif P.R.E

« On participe au D.R.E. depuis fin 2008, depuis sa création je pense. On a commencé les réunions préparatoires et l'ébauche du dispositif. Moi, quand je parle de ça, on a fait un gros travail d'outillage méthodologique et éthique de ce dispositif pour produire les chartes de confidentialité, de déontologie, pour établir les critères de repérage et d'éligibilité des familles et des enfants qui rentreraient dans le dispositif. Voir un petit peu la place des familles, comment on les orienterait. Avec la composition de l'équipe du D.R.E., on a tout construit ensemble. Avant, je ne savais pas, il y avait les grandes lignes du D.R.E. qui étaient déjà tracées, S (le coordonnateur) était déjà là, il a composé l'équipe... ». (Un psychologue d'une association)

Outre la nécessité de clarifier le rôle et la fonction de chacun des participants ainsi que les instances du dispositif au sein des organisations en réseau, on mesure la prégnance des propriétés structurelles dans la structuration de l'organisation en réseau au regard des publics touchés.

3.2. La fragmentation des organisations en réseau face aux propriétés structurelles des publics touchés : le sentiment d'inutilité

La première propriété structurelle identifiée s'apparente au public cible des organisations de rattachement et de l'organisation en réseau. Les réalités divergent concernant l'amplitude du public touché (âge, problématique, public et territoire...). C'est dans ce cadre que la diversité des organisations concernant cette propriété est perceptible. Certains acteurs interviennent ainsi sur un public relativement spécifique. Par exemple, un chef de service d'un club de prévention, dont son

organisation est missionnée à l'échelle d'un quartier dans le domaine de la prévention spécialisée, n'est concerné que par un nombre réduit de jeunes bénéficiant du dispositif P.R.E. Le public qu'il touche est en adéquation partielle avec le public du dispositif de la Politique de la Ville. Il met ainsi en évidence dans quelle mesure les différences d'échelles conduisent à une inflexion de sa participation. Ce dernier explique en effet qu'il perçoit un sentiment d'inutilité car un grand nombre de points abordés dans les instances n'est pas en lien avec le public ciblé par son organisation de rattachement. Par ailleurs, alors qu'il n'est concerné que par deux situations exposées lors d'une équipe restreinte, il souligne le passage de l'une en début de matinée et le passage de la seconde en fin de matinée. En précisant cet élément, il exprime son regret quant à un manque de considération des propriétés structurelles de son organisation de rattachement. Il sous-entend un manque d'adaptabilité de l'organisation en réseau.

« Sur trois heures de réunion, il m'est arrivé d'être concerné par deux gamins, ce qui a pris vingt minutes. Et l'un passait à 9h30, le second vers 11h00 ». (Un chef de service d'un club de prévention)

Il en est de même pour une directrice d'école qui ne compte que 5 élèves concernés au sein du dispositif pour son établissement. Ainsi, sans signifier un sentiment d'inutilité, elle conçoit cependant que le public du P.R.E. est loin d'être en adéquation avec le public qu'elle reçoit quotidiennement dans sa globalité.

« On a très peu d'élèves concernés par le P.R.E., cinq ou six qui en font partie ». (Une directrice d'école)

Dès lors, certains acteurs auraient tendance à ne pas participer aux instances compte tenu de la faible représentation du public dont ils sont investis au sein de leurs organisations de rattachement. Dans la mesure où leur participation ne les amène pas à être en lien direct avec les situations exposées, ils perçoivent un faible intérêt et remettent en cause la nécessité de leur présence. Une Assistante Sociale du Conseil Général souligne notamment les désaccords et les questionnements survenus au sein de son équipe quant à la pérennisation de la participation des représentants du Conseil Général au regard du public ciblé.

« Il y a eu un petit débat entre les collègues, il y en a qui étaient d'accord et d'autres disaient je ne vois pas l'intérêt d'assister à des réunions pour des gamins que je ne connais pas, avec des partenaires que je ne connais pas et pour elles, il n'y avait pas d'intérêt à fonctionner de cette façon ». (Une assistante sociale du service social d'un Conseil général)

Dès lors, certaines organisations en réseau ont envisagé une structuration des instances par tranche d'âge des populations. Un acteur de liaison social d'un centre de prévention mentionne à ce sujet qu'il fait partie de l'instance du second degré. On remarque parallèlement que l'organisation en réseau du P.R.E. concernée a choisi ce découpage en ayant une majorité d'acteurs

issue de l'Education Nationale. On identifie ainsi que ce choix de structuration entre le premier et le second degré est issu de cette organisation de rattachement caractérisée par cette différenciation.

« Moi, je fais partie de l'équipe de réussite éducative du 2nd degré qui se réunit tous les mois pour examiner et proposer des accompagnements ». (Un acteur de liaison sociale d'un centre de prévention)

Cette disposition est transférable auprès d'un autre dispositif P.R.E ayant fait le choix d'orienter sa structuration en considérant les propriétés structurelles liées au public accueilli à l'Education Nationale. En effet, l'organigramme de fonctionnement⁵⁵⁵ met en perspective cette division au sein de l'organisation de deux équipes de réussite éducative selon les tranches d'âge de 2 à 10 ans et de 11 à 16 ans. La structuration correspond donc significativement au public des écoles maternelles et primaires pour la première instance et au collège pour la seconde. Ainsi, une des difficultés dans la mise en œuvre du programme réside dans la construction organisationnelle du réseau face à des acteurs multiples provenant d'institutions dont les publics touchés ne trouvent qu'une convergence relative. D'autres types de structuration ont été identifiés et s'attachent notamment au domaine de compétences des organisations de rattachement.

3.3. La fragmentation de l'organisation en réseau face aux propriétés structurelles des thématiques et des domaines de compétence ou l'émergence d'un désintérêt

Chacun des dispositifs de la politique de la ville, bien que se référant à une thématique, la considère dans une approche globale. Par exemple, le diagnostic de la ville de V met ainsi en corrélation la thématique de la réussite éducative avec la scolarité, la parentalité, la santé, la culture, la vie en collectivité ou encore la mobilité. On comprend aisément cette association de la thématique principale à des thématiques annexes. En effet, l'enchevêtrement des thématiques ne permet pas le traitement de l'une d'entre elles sans considérer les autres. La question de la sectorialisation interroge le niveau local dans la déclinaison des objectifs généraux retenus. En poursuivant les orientations nationales, le dispositif P.R.E. de la ville de V étudié mentionne ainsi dans ses orientations la dimension de la santé comme élément constitutif de la réussite éducative. Ainsi, « l'amélioration de la santé, de l'accès aux soins et du suivi médical des enfants et des adolescents » fait partie des objectifs formalisés pour ce dispositif. Le découpage sectoriel est donc considéré sur les territoires alors que des actions peuvent être initiées sur le volet de la santé. Il en est de même pour le dispositif de Prévention de la Délinquance. Ainsi, une

⁵⁵⁵ Annexe 7

coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. traduit le découpage thématique retenu à l'intérieur duquel sont associés les acteurs en rapport avec celles-ci.

« Donc on a identifié six thématiques et donc aujourd'hui il y a six groupes sur six thématiques qu'on travaille aujourd'hui qui sont : le groupe mieux vivre ensemble, le groupe mieux prévenir la délinquance des mineurs jeune majeur, mieux prévenir les conduites addictives, mieux prévenir la délinquance et l'aide aux victimes. Et chaque partenaire s'associe au groupe thématique qui le concerne ». (Une coordinatrice d'un dispositif C.I.S.P.D.)

Dès lors, en élargissant les thématiques, la multiplicité et l'hétérogénéité des acteurs sont renforcées. Si cette diversité enrichit les domaines d'expertise en présence et permet d'avoir une approche globale, elle complexifie dans le même temps la structuration du réseau et n'est pas sans conséquence sur le comportement des acteurs réticulaires. Certains acteurs ont en effet émis une certaine démobilisation quand la structuration de l'organisation en réseau ne propose pas une pertinence suffisante dans les contenus et les thèmes abordés. C'est ainsi qu'un psychologue clinicien exprime des situations problématiques évoquées au sein des équipes de réussite éducative pour lesquelles il ne se sent pas concerné. S'il ne se sent pas légitime à certains moments des échanges, c'est que les différentes thématiques ne relèvent pas de son domaine d'expertise et par conséquent de son intérêt. Ainsi, ce qui ne traite pas du champ de la psychologie ou de la psychiatrie ne répond pas aux attentes du psychologue clinicien du C.M.P.P.

« C'est quand c'est des problèmes qui ne concernent pas la psychologie de l'enfant ou la psychiatrie ou que ça concerne des problèmes de méthodologie ». (Un psychologue clinicien du C.M.P.P.)

La difficulté de l'organisation en réseau réside donc dans sa capacité à maintenir l'intérêt pour chacune des parties en présence au regard des domaines de compétences et d'expertises des acteurs. En effet, lorsque l'acteur ne se sent pas concerné et impliqué dans les contenus, il cède à une démobilisation et à un sentiment d'inutilité lors des réunions. C'est dans ce cadre que le psychologue clinicien du C.M.P.P. poursuit sa réflexion en stipulant l'ennui qu'il peut éprouver lorsqu'il se rend à certaines équipes éducatives de la ville de V.

« Je m'ennuie pas mal, parce que quelques fois on va parler pendant une heure de quelques enfants qui ont besoin d'aller chez l'ophtalmo ou pour le diététicien. C'est là où il y a des décisions qui sont actées et moi ça ne me concerne pas beaucoup. Ça m'ennuie, comment dire, c'est un ennui normal. Ici, c'est pareil, quand on parle d'une situation que je connais pas et on ne peut pas participer parce qu'on est d'aucune aide, c'est très fermé. Bon ben c'est tout, c'est comme ça ». (Un psychologue clinicien du C.M.P.P.)

Outre la dimension temporelle qui prend une place de choix dans l'investissement des membres de l'organisation en réseau puisque ces derniers doivent faire face aux obligations qui incombent dans leurs organisations de rattachement, l'investissement de l'acteur est également soumis à l'adéquation de son association avec les missions de son organisation de rattachement.

Cet élément est d'ailleurs confirmé par les acteurs eux-mêmes qui mettent ainsi en évidence cette nécessité. C'est dans ce sens qu'une responsable d'un Conseil Général émet des limites dans son investissement institutionnel.

« On est plus pour... Nous, déjà, nos interventions, c'est par rapport à nos missions, et on est plus sur des phénomènes et comment on peut traiter ça, quelle approche collective on peut avoir. Voilà... Nos interventions, c'est plus là-dessus par rapport aux cellules de veille. Il n'est pas question de se faire embarquer sur des champs qui ne sont pas de notre compétence ».
(Un responsable de services sociaux d'un Conseil Général)

Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. met également de façon plus générale les enjeux de la participation de l'acteur eu égard à la considération des propriétés structurelles de son organisation de rattachement. Elle mentionne ainsi que l'association massive des acteurs aux instances des dispositifs peut générer de la démotivation, du désintérêt et conduire in fine à un fléchissement massif de son engagement. Dans le même temps, elle mesure la nécessité d'informer les acteurs des démarches entreprises quand ces derniers ne sont pas conviés. Il s'agit par ce biais de maintenir la connaissance des acteurs dans les orientations prises et les actions menées, ce qui permet de maintenir le niveau d'investissement au sein du dispositif.

« Ce qui est important, c'est toujours de faire venir sur une thématique précise des partenaires qui sont concernés. C'est-à-dire que si vous faites venir trop souvent des partenaires qui sont pas concernés par la thématique, forcément, il y a un moment, ils vont dire forcément on a tous des emplois du temps très chargé. Donc en fait les membres permanents, on les invite systématiquement quand on fait un retour et qu'on prépare une assemblée générale. Après quand on travaille sur une action, s'ils ne sont pas concernés, ils ne participent pas à cette action là, ben je ne vois pas l'intérêt. Après s'ils veulent venir ils sont les bienvenus mais ça n'a pas forcément d'intérêt pour eux de participer à la réunion donc dans ces cas là on leur transmet le compte rendu ». (Une coordinatrice d'un C.I.S.P.D.)

Considérant cette caractéristique, certaines organisations ont envisagé un découpage thématique pour répondre aux exigences structurelles des organisations de rattachement.

« On a un comité de pilotage où on met un ordre du jour avec un suivi qu'on a déterminé ensemble avant, ce qui nous permet d'aller au-delà de ce noyau dur. On y met un thème différent à chaque fois ». (Un chef du service sécurité et prévention de la délinquance de A)

Dès lors, au-delà de cette formation qui associe spécifiquement les acteurs au regard de la thématique, les considérations se portent également sur les propriétés structurelles liées aux échelles géographiques.

3.4. L'influence des propriétés structurelles liées aux échelles géographiques des organisations de rattachement

L'échelle géographique est également apparue comme une propriété structurelle majeure concernant la structuration de l'organisation en réseau de l'action publique. Les échelles et les

découpages géographiques retenus par les organisations de rattachement ne correspondent pas à ceux retenus par l'organisation en réseau. Les acteurs sont ainsi confrontés à des échelles potentiellement plus vastes ou plus restrictives. Cette inadéquation peut engendrer un fléchissement de la participation des acteurs. Tout d'abord, les représentants dont l'échelle territoriale est plus vaste que celle retenue par le dispositif perçoivent un investissement surdimensionné pour un territoire géographique qui ne représente qu'une faible partie de leur secteur d'intervention. Par exemple, les professionnels de la C.A.F., ayant à charge plusieurs communes, soulignent leur incapacité à s'investir au sein de l'ensemble des dispositifs pour lesquels ils sont sollicités. Ces derniers se sentent en effet en difficulté face à des communes multiples qui les sollicitent chacune aux instances de leurs dispositifs respectifs. Dans ces circonstances, ils ne peuvent participer à l'ensemble des réunions partenariales et doivent de ce fait faire des choix. Compte tenu d'une échelle géographique de référence beaucoup plus élargie, ils ont le sentiment d'un investissement surdimensionné au regard de l'échelle territoriale réduite sur laquelle ils sont amenés à s'investir.

« On intervient sur B, G, S, L, M [en évoquant le nom des communes du ressort de trois travailleurs sociaux du service] alors que voulez-vous qu'on fasse, on ne peut pas aller à toutes les réunions, c'est bêtement pratique. Et puis, on ne peut pas passer autant de temps pour une seule commune ». (La représentante d'un service social C.A.F.)

A contrario, des organisations dont le découpage géographique est beaucoup plus restreint ne sont pas favorables à la participation de l'acteur. En ayant une échelle réduite au quartier par exemple, un chef de service d'un club de prévention met en lien l'étendue géographique de son territoire avec le nombre de situations qui ne correspondent pas au quartier sur lequel il intervient. Les disparités spatiales conséquentes freinent en partie la participation et l'implication des acteurs ayant une échelle d'intervention géographique réduite dans une autre mesure. Ainsi, les travailleurs sociaux du Conseil Général peuvent être jusqu'à cinq travaillant sur un quartier identifié et repris comme base d'une équipe restreinte. Cela se traduit par une baisse de leur participation puisqu'ils y vont « à tour de rôle » et ne comprennent pas toujours de ce fait l'intérêt de s'y rendre du fait de la méconnaissance des situations évoquées. Les acteurs reconnaissent cependant la complexité pour l'organisation en réseau de répondre aux exigences de chacune des spécificités des organisations en présence. Si les acteurs expriment une insatisfaction comme l'évoque une chef de service d'un Conseil Général lorsqu'elle traduit la posture qui a été prise pour son service face à cette inadéquation, elle concède cependant l'incapacité de l'organisation en réseau à faire correspondre les échelles géographiques de référence.

« Une des difficultés aussi, avec mon équipe, on a quasiment une ville, avec différents secteurs, mais nos secteurs ne correspondent pas aux équipes qui ont été définies par le

programme de réussite éducative. On n'aurait peut-être pas pu coller effectivement de secteur par rapport au secteur du programme. Donc forcément, elles y vont à tour de rôle, et parfois elles y vont pour des élèves qui ne sont pas de leur secteur, en disant parfois, on ne voit pas le sens d'y aller ». (Une chef d'un service social du Conseil Général)

Ainsi, si la participation de l'organisation de rattachement est constante, il n'existe cependant pas de continuité concernant le référent de l'organisation du Conseil Général présent. Dans ce cas précis, c'est l'organisation de rattachement qui s'adapte à l'incapacité de l'organisation en réseau d'avoir envisagé une structuration considérant les échelles géographiques d'intervention. Toutefois, celle-ci n'est pas sans une participation partielle de ces derniers.

« Moi, je suis sur une équipe restreinte avec une assistante sociale. Comme c'est sectorisé, elle m'a expliqué comment ils fonctionnaient ici au niveau du service social, en me disant : en général, c'est à tour de rôle qu'on doit y aller parce qu'il doit avoir la présence d'un assistant social ». (Une assistante sociale au sein d'un service social du Conseil Général)

Ainsi, les disparités géographiques montrent que la façon de concevoir l'organisation en réseau contribue à une démobilisation des acteurs, et ce, quelles que soient les échelles auxquelles les organisations de rattachement se réfèrent. En conditionnant son investissement, cette configuration partenariale montre que la référence à l'organisation de rattachement prime sur l'organisation en réseau pour l'acteur réticulaire. De façon générale, l'organisation P.R.E. se base sur la zone géographique des collèges. Or, la plupart des organisations n'ont pas le même découpage spatial des secteurs d'intervention. Chaque acteur a ainsi une organisation spécifique de son découpage territorial ne correspondant pas au découpage de l'organisation P.R.E. L'organisation doit dès lors s'interroger sur la diversité spatiale des territoires d'intervention afin de maintenir une participation et un intérêt pour la réalisation de l'action. C'est ainsi qu'il a été considéré la constitution des équipes restreintes au sein d'un P.R.E. Repris dans son organigramme de fonctionnement⁵⁵⁶, le découpage se basant sur le rayonnement territorial des collèges considère la dimension géographique quasiment à l'échelle du quartier.

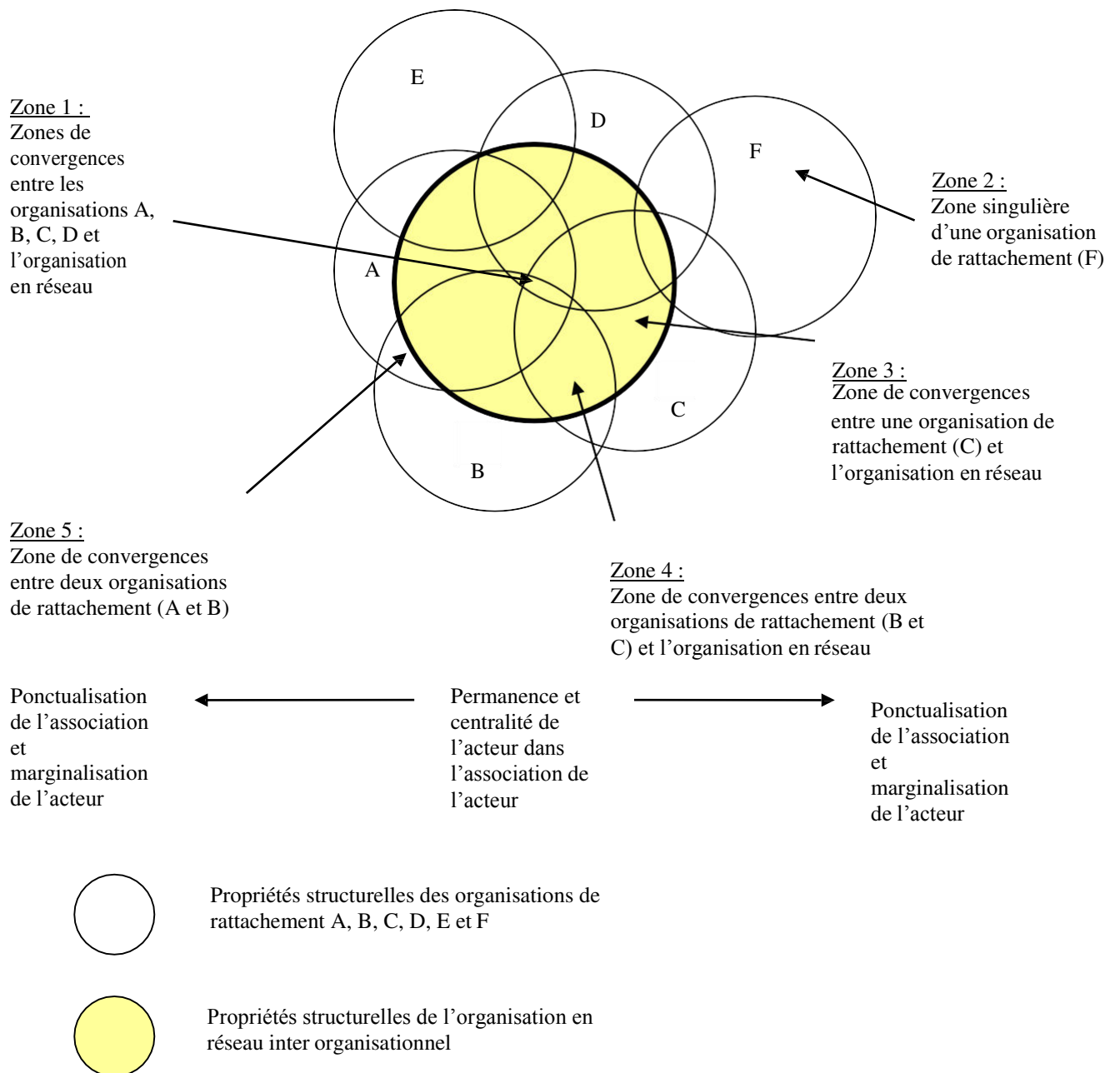
« Il y a eu une équipe pluridisciplinaire qui a d'abord réfléchi sur le fonctionnement, la mise en route, la mise en place des objectifs. Et, devant le nombre d'enfants proposés et la difficulté de réunir tout le monde, un découpage géographique afin de réunir tous les professionnels de terrain directement en lien avec les familles repérées a été réalisé. Ça a vraiment été une mise en route difficile ». (Un médecin de P.M.I.)

Au regard de ces considérations, la nécessité de schématiser le contexte de convergence et de divergence des propriétés structurelles permet de mettre en lumière la complexité de structurer l'organisation en réseau. En effet, si les convergences ainsi que les divergences se comprennent comme les propriétés structurelles qui unissent ou qui au contraire différencient les acteurs, la mise

⁵⁵⁶ Annexe 6.

en perspective de ce schéma permet de décliner la difficulté à considérer chacune des propriétés des organisations en présence dans la conception et la structuration de l'organisation en réseau. Par la présentation des convergences et des divergences des propriétés structurelles en partant d'une organisation en réseau constituée de 6 organisations de rattachement (A, B, C, D, E,), ce schéma rend compte des logiques poursuivies pour faciliter l'activité au sein des réseaux de l'action publique. Au terme de l'analyse, il s'avère que la fragmentation globale proposée par le cadre structurant de l'organisation en réseau ne suffit pas à considérer les dimensions singulières des acteurs associés. Ainsi, cette mise en situation n'a pas pour ambition de rendre compte exhaustivement des situations rencontrées mais d'amener dans une visée purement heuristique à mettre en lien les propriétés structurelles et le degré de centralité et de permanence de l'acteur au sein de l'organisation en réseau de l'action publique. Par ailleurs, elle souligne l'incapacité organisationnelle à répondre aux exigences de la mise en relation d'acteurs aux propriétés structurelles différenciées sans en réaliser une sous fragmentation individualisée qui va au-delà des propriétés exposées.

Schéma de représentation de l'association des acteurs eu égard aux zones de convergences et de divergences des propriétés structurelles des organisations de rattachement : les limites d'une fragmentation globalisante



L'analyse de ce schéma de convergences et de divergences rend compte de différents aspects auxquels l'organisation en réseau est confrontée dans la mise en relation des acteurs. Par l'identification et l'analyse de 5 zones, nous parvenons en effet à mettre en évidence les effets de la convergence et de la divergence au sein de ce type de système. Tout d'abord, la zone 1, se caractérise par ce qui unit l'ensemble des acteurs avec l'organisation en réseau. Sur ces aspects, ils se rejoignent ainsi tous. Mais au regard de l'étendue de cette zone, nous comprenons qu'elle ne représente qu'une faible partie de l'activité menée. En ce qui concerne la zone 2, celle-ci se

distingue par des propriétés singulières à une organisation de rattachement (E). Elle met en évidence la spécificité de l'organisation qui ne retrouve sur ces points aucune autre organisation. Il s'agit ici de propriétés singulières qui font sa spécificité mais qui interfèrent sur le comportement de l'acteur réticulaire. En effet, nous avons mesuré que les acteurs priorisent l'activité de leur organisation de rattachement. Bien plus encore, nous avons identifié des acteurs qui, compte tenu de l'évolution du cadre de leur mission, ont modifié leur investissement au sein du réseau. Ainsi, plus la zone singulière sera étendue, plus l'acteur sera amené à prioriser une action qui se réalise en dehors du réseau. Ensuite, la zone 3, de convergences entre une organisation de rattachement (C) et l'organisation en réseau, fait la singularité de l'acteur et engendre de sa part une implication spécifique au sein de l'organisation en réseau. Concernant la zone 4, de convergences entre deux organisations de rattachement (B et C) et l'organisation en réseau, celle-ci est caractérisée par ce qui unit ces deux entités et qui peut engendrer des coalitions entre des acteurs au sein de l'organisation réticulaire. Enfin, la zone 5, de convergences entre deux organisations de rattachement, explique en partie des relations en dehors du système voire des coopérations antérieures existantes. Elle peut tout comme la zone 4 provoquer des rapprochements et des coalitions entre les acteurs concernés. Elle peut aussi interférer sur les jeux d'influence et de pouvoir entre les acteurs au sein de l'activité réticulaire.

En outre, de façon générale, ce schéma permet de rendre compte de l'implication des acteurs dans l'organisation en réseau. Plus la zone jaunâtre partagée entre l'organisation de rattachement et l'organisation en réseau sera étendue, plus leurs propriétés structurelles tendent vers une adéquation et plus l'acteur sera enclin à s'impliquer. Il occupe de ce fait une position centrale. Ceci est particulièrement vrai pour l'organisation A qui voit la zone de convergence entre elle et l'organisation en réseau la plus importante. A contrario, plus la zone jaunâtre partagée entre l'organisation de rattachement et l'organisation en réseau sera réduite, plus leurs propriétés structurelles tendent vers une inadéquation et moins l'acteur est impliqué au sein de l'organisation en réseau. Ceci est particulièrement mis en évidence pour l'organisation F qui voit sa zone de convergence la moins étendue. Si l'on considère le centre de l'organisation en réseau comme le cœur de l'activité réticulaire, on en déduit ainsi que plus les cercles s'éloignent de cette centralité moins l'acteur sera impliqué dans l'activité.

Enfin, ce schéma met en perspective l'organisation de la fragmentation globalisante des instances au regard de la considération des propriétés structurelles. Ainsi, lorsqu'il existe des zones de convergences entre plusieurs organisations de rattachement et l'organisation en réseau, cela se traduit par la réalisation de groupes thématiques, géographiques ou en lien avec la particularité du public. Cependant, si nous considérons que la fragmentation se base sur des zones convergentes,

nous mesurons que cette logique est inopérante à elle seule. En effet, si la fragmentation globale vise à adapter la structuration de l'organisation en réseau aux propriétés structurelles des organisations de rattachement, elle ne permet pas de considérer singulièrement les spécificités de chacun des membres associés. Si l'on retient la logique de la différenciation des propriétés structurelles comme base de fragmentation de l'organisation en réseau, la schématisation telle que présentée souligne la nécessité de création d'instances multiples si l'organisation en réseau devait répondre aux exigences de chacune des organisations. Dans cette perspective, on assisterait à des instances de binômes voire de trinômes d'acteurs qui seraient difficilement viables compte tenu de la multiplicité d'instances qu'elle susciterait. Ainsi, ce n'est que par la Zone 1, sur une étendue restreinte de convergences entre les organisations A, B, C, D et l'organisation en réseau que l'ensemble des acteurs sont concernés par l'activité. Autant dire que l'activité globale de l'organisation en réseau ne se réduit pas à cette zone infime. Dès lors, si celle-ci se présente comme le point central de l'action réticulaire qui réunit le plus grand nombre d'organisations de rattachement, elle montre dans le même temps l'insuffisance d'une fragmentation globalisée.

C'est ainsi que les organisations en réseau, après avoir établi le cadre de la fragmentation générale, sont amenées à une sous fragmentation quasi individualisée, considérant davantage la dimension singulière de l'acteur. En effet, la structuration à elle seule n'est pas en capacité de prévoir des instances suffisamment pertinentes pour considérer la singularité des propriétés structurelles en présence et notamment, du fait de la multiplicité des organisations de rattachement représentées. De ce fait, en envisageant une association permanente ou occasionnelle de l'acteur ainsi qu'en considérant la mise en relation directe ou indirecte de ces derniers, l'organisation en réseau parvient davantage à faire correspondre sa structure aux singularités de chacun des membres en présence.

4. Une sous fragmentation organisationnelle individualisée basée sur la dimension singulière face à la multiplicité des parties prenantes.

4.1. la nécessaire sous-fragmentation face à la multiplicité et à la singularité des acteurs représentés

Si Reynald Bourque et Christian Thuderoz identifient en premier lieu « le nombre et la complexité des parties prenantes ⁵⁵⁷ » comme des variables majeures dans une organisation en réseau inter organisationnelle, ils poursuivent leurs analyses en montrant que dans une relation de

⁵⁵⁷ Bourque. R., Thuderoz. C., *op.cit.*, p.178-181.

négociation, plus le nombre de représentants est important, plus la marge de coalitions et d'alliances sera élevée, engendrant ainsi une instabilité du processus.

Certains dispositifs ont considéré en moindre mesure cette dimension dans la structuration. L'un des Programme de Réussite Educative étudié a envisagé dans son organisation des équipes pluridisciplinaires comportant une vingtaine de membres issus d'une quinzaine d'organisations. De façon générale, les conflits ont été prégnants, des logiques antagonistes ont rendu complexe la réalisation commune tant dans la phase de déclinaison des objectifs que dans la phase opérationnelle. La multiplicité des acteurs de l'éducation est en effet un élément majeur que l'organisation en réseau doit considérer dans sa structuration. Une coordinatrice P.R.E. expose clairement que cette réalité s'est rapidement avérée incontournable.

« Au vu des problématiques rencontrées, on s'est rendu compte qu'il y avait énormément de professionnels qui tournaient autour d'une famille : que ce soit l'éducation nationale, le service des maisons du département solidarité, les centres sociaux... (...) Donc il a fallu regrouper, on ne pouvait pas réunir 50 personnes dans une équipe pluridisciplinaire. Mais même en regroupant, c'est pas satisfaisant, on arrive pas à satisfaire tout le monde ». (Une coordonnatrice P.R.E.)

A contrario, un dispositif P.R.E. mentionne dans son rapport d'activité que « les équipes de réussite éducative de la ville de V sont composées de « 12 professionnels issus de 7 professions différentes et représentant 6 institutions ou structures différentes ». Elles se réunissent en moyenne une fois par mois, soit 10 réunions pour l'équipe du premier degré et 9 pour celle du second degré depuis septembre 2009 ». Au terme d'une réflexion menée en comité de pilotage, ils sont ainsi nombreux à mesurer l'impossibilité de concevoir une organisation qui mette en présence une multiplicité d'acteurs. Cela complique en effet la tâche de l'organisation et permet en moindre mesure d'engager l'action. Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. ne peut concevoir la structuration de son dispositif sans un nombre de participants réduits.

« On avance mieux quand on n'est pas trop nombreux, parce que plus on est, plus c'est compliqué d'avancer. Enfin, il faut vraiment trouver les experts et en appeler d'autres si besoins. Et dans ces cas là, s'il y a quelqu'un d'extérieur, on doit garder l'anonymat etc.... ». (Une coordonnatrice d'un CISPD)

Il en est de même pour un élu communautaire qui voit en la multiplicité des acteurs au sein des instances, une propension à la dispersion. En ayant comme particularité de convier l'ensemble des acteurs du réseau à une réunion plénière, cette instance engage nécessairement la multiplicité des acteurs en présence, ce qui nécessite un cadre permettant de contenir les membres dans leurs échanges. Il explique ainsi que lors de ce type de réunions du C.I.S.P.D., il fixe un ordre du jour relativement cadré.

« Ce qu'on est en train de ré entreprendre cette année, la première chose, c'est réanimer le C.I.S.P.D. Alors la proposition est ici, alors quand on voit la composition du C.I.S.P.D.,

c'est quelque chose qui est très très lourd. [Énumération des acteurs...] Il y a du monde, donc le C.I.S.P.D. il faut donc un ordre du jour bien carré ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Cette logique liée au nombre d'acteurs est d'ailleurs identifiée par Reynald Bourque et Christian Thuderoz⁵⁵⁸ qui associent la multiplicité des parties prenantes à la complexité de la négociation. Ils comparent ainsi les négociations bipartites où l'adhésion unanime est nécessaire aux négociations à celles impliquant plus de deux représentants dans lesquelles « une entente peut être considérée comme valide si elle emporte l'adhésion d'une majorité des parties prenantes (que celle-ci soit une majorité simple ou renforcée) ». Ils en déduisent ainsi que la « difficulté d'aboutir à une entente varie en fonction du nombre et de la représentativité des parties prenantes par la négociation⁵⁵⁹ ». Ils postulent ainsi que les règles de décision au niveau transnational sont plus contraignantes que le niveau national ou local. Ils s'appuient notamment sur l'exemple des décisions, unanimes pour l'O.M.C. ou sur les conférences de l'O.N.U. sur le changement climatique : une majorité renforcée concernant l'Union Européenne, ou le Fonds Monétaire International (F.M.I.) et une majorité simple concernant la ratification d'un accord entre propriétaire d'un immeuble et les locataires. Ils poursuivent leur réflexion en soulignant que « l'augmentation du nombre de représentants impliqués dans ces négociations a des conséquences sur les communications et l'échange d'informations entre les négociateurs, sur l'intervention de facilitateurs pour assurer la bonne gestion de ce processus, et sur les résultats de ces négociations : leur réussite dépend de l'adhésion d'une majorité significative de parties prenantes dont les mandats ne participent pas directement aux négociations⁵⁶⁰ ».

On ne perçoit pas cette conjoncture du niveau national au niveau local dans l'objet de l'étude politique de la ville. En effet, il n'apparaît pas que les règles établies par l'Etat soient plus contraignantes que celles au niveau local. Bien au contraire, la volonté politique nationale oriente des priorités générales alors que la déclinaison locale a en charge de décliner plus précisément les orientations et les choix de façon collégiale. Ainsi, une participation partenariale locale à la prise de décision est de fait favorable à l'émergence du conflit d'autant plus que la multiplicité et la diversité des acteurs est de mise. L'analyse a ainsi mis en évidence que la multiplicité et la diversité des acteurs du fait de l'hétérogénéité des propriétés structurelles de leurs organisations de rattachement se révèlent être des réels défis pour la structuration de l'organisation en réseau. A la considération des propriétés structurelles s'ajoute une adaptabilité de l'organisation en réseau qui

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p.178-181.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, p.178-181.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, p.178-181.

permet de considérer de façon plus individualisée l'acteur. C'est à travers la mise en relation directe ou indirecte ainsi que par la variabilité de la fréquentation de l'acteur que la sous fragmentation de l'organisation en réseau s'envisage.

4.2. La sous-fragmentation liée à la variabilité de la fréquentation des acteurs : De « l'acteur permanent » à « l'acteur ponctuel ou occasionnel »

Les types de structurations ont mis en évidence une sous fragmentation individualisée en associant quasiment à la « carte » le membre du réseau concerné. Si cet aspect montre le niveau de participation en rapport avec la fréquentation au sein de l'organisation, elle met également en évidence des différenciations en considérant l'acteur comme permanent, ponctuel ou occasionnel. On distingue ici une graduation au gré de la singularité de chacun des acteurs en présence. Ainsi, certains sont permanents et font figure d'acteurs centraux, d'autres plus en marge en fonction d'une ou de plusieurs propriétés structurelles de leurs organisations de rattachement sont conviés ponctuellement à l'activité. Ces derniers s'intègrent au gré de l'échelle géographique, du public touché, de la thématique ou du domaine de compétence avec lesquels il sont en lien. L'identification des acteurs centraux est manifeste eu égard à la place qu'ils occupent dans les relations entretenues tant dans la sphère décisionnelle qu'opérationnelle. A l'inverse, des acteurs sont sollicités ponctuellement afin d'apporter leurs contributions. On distingue ainsi des acteurs centraux par le caractère permanent puisqu'ils sont omniprésents dans les instances. Par ailleurs, ils sont les récepteurs de l'ensemble des informations et les émetteurs d'un grand nombre de messages dans les relations. A contrario, on identifie des acteurs non permanents qui sont davantage à la marge. Le cadre réglementaire d'un dispositif P.R.E. illustre cette distinction. En effet, le texte réglementaire local, intitulé Programme de Réussite Educative de la ville de L, dans la déclinaison des missions de l'équipe restreinte, prévoit également des acteurs permanents et des acteurs non permanents en fonction des situations qui sont évoquées durant la réunion. C'est ainsi que le cadre prévoit que les trois équipes restreintes « se composent d'un noyau dur (référénts de chaque institution sur chaque territoire : Conseil Général, Centre Communal d'Action Sociale, Education Nationale, Service de la ville, Caisse d'allocations familiales, centres sociaux) et du coordonnateur de l'équipe de réussite éducative. Selon les cas évoqués, peuvent s'y joindre les professionnels ou bénévoles des clubs sportifs, des intervenants et travailleurs sociaux, des clubs de prévention, de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, des professionnels de santé et de soins etc....Lorsqu'un enfant est repéré, le coordonnateur de territoire réunit autour de la situation de

l'enfant un certain nombre de personnes qui vont pouvoir apporter des compétences afin de concourir à la résolution d'une ou plusieurs difficultés éducatives⁵⁶¹ ».

Les interviewés ont également souligné cette réalité. C'est ce que traduit une responsable d'un Conseil général quand elle fait part de sa perception concernant sa participation au dispositif. Elle précise ainsi : « Je pense qu'il y a des choses intéressantes, des actions qui ont été menées. Après, on n'est pas dans la collaboration régulière sur ces volets là. On y va que quand ça correspond à nos missions ». Pour une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. les choix opérés sont similaires. En prenant l'exemple de l'addiction, elle fait ainsi la démonstration que certains services apparaissent comme centraux et ont ainsi le statut de partenaire permanent. Elle envisage en parallèle l'intervention plus ponctuelle d'acteurs quand l'ordre du jour envisagé nécessite la présence de membres spécifiques.

« Dans les groupes de travaux thématiques, vous avez des membres permanents. Par exemple, sur le groupe thématique addiction, on va avoir le C.S.A.P.A., mais qui pour le coût sont des partenaires clés en terme d'addiction. Donc, on a des partenaires permanents et après évidemment selon les besoins on peut tout à fait associer des partenaires selon tout simplement le projet qu'on travaille ». (Une coordonnatrice C.I.S.P.D.)

Une chef de service de sécurité et de prévention de la délinquance dresse quant à elle deux exemples où il a été envisagé de faire appel à un acteur associé à cette instance au regard de son domaine de compétence et de son expertise. Dans le cadre de l'évolution légale concernant les hospitalisations sous contrainte, le comité de pilotage a interpellé une organisation hospitalière afin que ses représentants puissent exposer les évolutions et envisager les modalités opérationnelles de fonctionnement entre la police, les pompiers, le service de l'E.P.C.I. et l'hôpital. Quant à la violence scolaire, c'est l'inspection académique qui a été sollicitée de façon ponctuelle. Elle ajoute ainsi au terme de son explication que chaque acteur associé est concerné activement par le thème. Par le biais d'une structuration mouvante de l'organisation en réseau, elle parvient ainsi à considérer les propriétés structurelles liées au domaine de compétence pour chacun des acteurs et à obtenir la mobilisation du plus grand nombre.

« Le thème, ça peut être par exemple le travail avec les établissements scolaires et du coup on y associe l'inspection académique et on travaille sur les violences scolaires par exemple. Donc du coup, à ce comité de pilotage, on va inviter l'inspection académique, les directeurs d'établissements ou les représentants des chefs d'établissements. La fois suivante, on peut mettre le patrimoine, des bailleurs sociaux par exemple donc on travaille sur les résidences collectives. Le dernier [sous-entendu comité de pilotage], c'était avec l'hôpital, on avait beaucoup travaillé sur la santé mentale et les dispositifs de veille qu'on pouvait mettre en place. On les a revus entre autre parce que la législation sur les hospitalisations d'office a évolué cet été. Donc on s'est vu en août pour une application en septembre et il a fallu se voir parce qu'il faut qu'on se coordonne. On s'est réuni en comité de pilotage en septembre

⁵⁶¹ Programme de Réussite Educative de la ville de L.

avec la police, l'hôpital et la tout le monde est concerné ». (Un chef du service sécurité et prévention de la délinquance)

Pour une autre coordonnatrice d'un C.I.S.P.D., si la démarche est différente, la finalité reste la même. A l'origine du dispositif, elle stipule en effet que les acteurs ont été associés par le biais de fiches techniques qui répertoriaient leurs actions, leurs missions ainsi que la place éventuelle qu'ils souhaitaient occuper au sein des différentes instances thématiques. L'adaptabilité du réseau aux caractéristiques de l'organisation de l'acteur serait ainsi garante d'une implication en adéquation avec ses domaines de compétences par le biais de la consultation des partenaires.

« Là, ce que j'ai vu en 2002, c'est qu'il y avait des fiches qui avaient été envoyées aux partenaires en demandant à quel groupe thématique ils souhaitaient participer. Ça, je trouve ça plus intéressant ». (Une coordonnatrice d'un CISPD)

Cette distinction de l'acteur permanent et ponctuel est notamment perceptible dans les travaux de Régine Bercot⁵⁶². Elle affirme ainsi que la structure en réseau ne peut « mettre tous les acteurs sur le même plan. Elle justifie en effet que « les engagements dans le réseau sont divers, introduisant des distinctions entre acteurs ». C'est dans cette perspective qu'elle distingue deux cercles dans son analyse portant sur un réseau de santé. Le premier cercle qualifié de « noyau dur » se caractérise par « la permanence d'engagement dans le réseau et par l'investissement de temps et d'énergie, tant en activité individuelle qu'en activité plus collective de coordination et de discussion ». Quant au second, il constitue « un cercle plus large se composant de professionnels qui entrent provisoirement dans le réseau à l'occasion d'un événement particulier ». La nécessaire considération spécifique de l'acteur est ainsi perceptible dans la méthodologie employée pour associer les membres de l'organisation. Une infirmière d'un collège confirme ainsi la pratique du coordonnateur P.R.E. pour associer les acteurs au dispositif. Par le biais de l'information puis de la consultation individuelle, il clarifie les finalités et les modalités de fonctionnement du dispositif et sonde dans un second temps la place et la fonction que souhaite occuper l'acteur au sein de l'organisation. L'approche individuelle semble ainsi nécessaire pour mesurer les spécificités de chacun des membres. C'est l'acteur réticulaire qui mentionne le niveau de son implication et son objet.

« Monsieur G est venu me voir et m'a présenté le dispositif en me demandant si j'étais intéressée pour participer. On a vu ensemble comment ça fonctionnait et le rôle que j'allais pouvoir tenir. Et de ce fait, je participe aux réunions que quand c'est intéressant et que ça me concerne. J'y vais pas tout le temps ». (Une infirmière d'un Collège)

⁵⁶² Bercot. R., *op.cit.*, p. 36-37.

Les acteurs aspirent ainsi à être sollicités aux instances quand cela les concerne ou leur semble attractif dans la réalisation et la poursuite de leurs activités au sein de leurs organisations de rattachement. C'est dans ce cadre qu'une coordonnatrice d'une Maison du Département Solidarité du Conseil Général du Pas-de-Calais apprécie particulièrement être conviée au C.I.S.P.D quand l'ordre du jour la concerne. Elle montre par ce biais que son implication s'accompagne de l'intérêt qu'elle perçoit avec les missions et le cadre d'intervention de son organisation de rattachement.

« Je n'y vais pas à chaque fois, je suis invitée que quand cela me concerne ». (Une coordonnatrice d'une Maison du Département Solidarité du Conseil Général du Pas de Calais)

Pour les coordonnateurs de projet, cette sous fragmentation sert l'activité du réseau. Il s'agit certes de maintenir le niveau d'implication des membres mais également de solliciter l'acteur le plus à même de répondre aux exigences et aux besoins. Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. mentionne ainsi cette dimension « mouvante » de l'organisation nécessaire dans l'association occasionnelle de certains partenaires.

« Les groupes thématiques, vous avez des membres permanents et des membres qui peuvent être associés. Donc rien n'est vraiment figé. Très clairement, l'objectif c'est d'être le plus efficace possible. Que la personne la plus à même de mettre en place l'action puisse la mettre en place ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Dès lors, l'acteur permanent a pour caractéristique de provenir d'une organisation de rattachement où les propriétés structurelles convergent davantage avec l'organisation en réseau. A contrario, un acteur dont la participation est très ponctuelle provient d'une organisation de rattachement où les zones de convergences sont très faibles avec l'organisation en réseau. Ainsi, plus les zones seront convergentes entre l'organisation en réseau et l'organisation de rattachement, plus le membre de l'organisation réticulaire s'apparente à un acteur permanent et central. Au-delà de cette sous fragmentation concernant le niveau de participation de l'acteur, la mise en relation s'avère également être un point d'ancrage identifié dans la structuration. Dans ce cadre, le réseau s'attache davantage à se soucier de la mise en relation directe ou indirecte des acteurs.

4.3. La sous fragmentation liée à la mise en relation des acteurs : des relations « directes » et « indirectes »

4.3.1. Le niveau de mise en relation face à l'incompatibilité culturelle

Au regard des membres associés aux instances, les acteurs acceptent ou non la mise en relation directe avec certains participants. En fonction des contenus abordés et des organisations

représentées au sein des instances, la mise en relation directe s'avère possible ou au contraire inappropriée. C'est dans ce cadre que l'organisation en réseau doit prévoir, au-delà des propriétés structurelles et du degré de fréquentation de l'acteur, le niveau de mise en relation des acteurs de façon directe ou indirecte. Lors du chapitre 5 portant sur l'influence des propriétés culturelles sur les logiques comportementales de l'acteur, il a été souligné dans quelle mesure le transcodage, la différenciation culturelle ainsi que l'acceptation relative de la différence culturelle permettaient d'envisager un travail collaboratif tout en ne renonçant pas à sa culture de rattachement. Toutefois, ce chapitre a également souligné que dans certains cas, il existait une incompatibilité culturelle dans laquelle pouvaient se situer des acteurs au regard des contradictions et des divergences qui les opposaient. C'est notamment les propos que tenait un acteur de liaison sociale d'un club de prévention qui avait permis de poser cette analyse lorsqu'il mentionnait l'incompatibilité de travailler avec les services de police et son refus de participer aux cellules de veille. C'est dans ce sens que la mise en relation indirecte des organisations en rapport avec les contraintes de l'acteur est envisagée. Cette position se retrouve également auprès d'un chef de service d'un Conseil Général qui mentionne son refus de participer à certaines instances d'un C.I.S.P.D. Si elle accepte d'être mise en relation directe avec certains acteurs pour aborder de façon générale les problématiques, l'étude de situations concrètes va à l'encontre de ses principes au regard des organisations associées. Elle évoque dès lors son refus de mise en relation au sein de certaines instances.

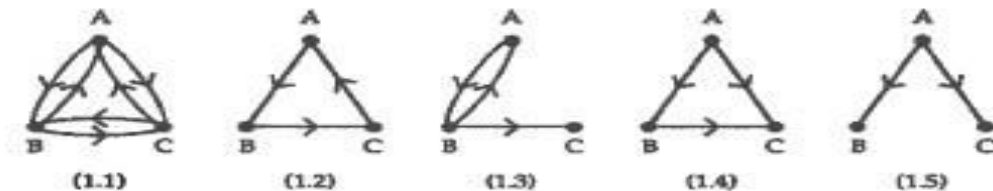
« Par exemple, il y avait eu des feu de poubelles et là on y participait pour voir comment on pouvait faire. Par contre sur le T, la position ça a été que jamais un professionnel aille en cellule de veille. La position, ça venait du Directeur de la MDS parce que ce n'était pas clair. Et là, il y a eu une note du Président mais ça je pourrais la sortir. Et euh, elle rappelle que notre implication, on peut y aller. Mais, il rappelle qu'on ne doit pas être sur un volet purement sécuritaire vous voyez. C'est plus de se situer par rapport à nos compétences, à nos missions, de se resituer en prévention, en protection de l'enfance mais pas sur un volet prévention de la délinquance. On est plus là dessus. Et il y en a eu une cellule de veille sur le T où je ne suis pas allée. Elle traitait d'un cas et j'aurai bien aimé y aller parce que nous, les situations, c'est plus des situations où on anonymise les situations et qu'on traite de façon plus globale la situation. Et de rappeler que par rapport à nos missions, on n'y va pas mais qu'est-ce qu'on fait à la place... Enfin, voilà... Comment on est présent et comment on peut travailler en partenariat ? C'est quand même des commissions de prévention qui peuvent inviter différents partenaires qui sont plus concernés par une situation. On est plus là dessus. Donc c'est de dire attendez on y participe pas mais il y a des instances sur lesquelles on peut y aller ». (Un chef de service d'un conseil général)

Ainsi, au regard de la nécessaire mise en relation indirecte des acteurs, nous concluons à l'incapacité organisationnelle de faire coopérer l'ensemble des acteurs liés par une thématique de façon directe. Un travail coopératif au sein d'une organisation en réseau ne peut dès lors s'envisager sans que concevoir des relations indirectes entre les membres du réseau. En effet,

l'intervention d'un tiers, notamment par le biais des chefs de projets au sein des dispositifs de la politique de la ville, offre la possibilité de coordonner les actions entreprises par chacun sans que ces derniers se côtoient.

4.3.2. La sous fragmentation liée à la mise en relation ou du réseau au quasi réseau : de l'incapacité organisationnelle de la mise en relation totale des acteurs face aux logiques culturelles de rattachement

On retrouve ici les apports de Vincent Lemieux⁵⁶³ qui s'appuyant sur la théorie des graphes en utilisant le vocabulaire de Roger Pellet (1966) analyse les choix structurels liés aux relations des membres de l'organisation en réseau. Il distingue à ce titre le réseau de l'appareil par le biais de 5 graphiques.



Vincent Lemieux explicite le vocabulaire des graphes en définissant le sommet pour désigner les points d'un système représenté par un graphe, les arcs pour désigner les lignes orientées d'un sommet à l'autre et les arrêtes pour les lignes non orientées. Il précise par ailleurs d'un sommet qu'il est une racine quand il y a un chemin, fait d'un certain nombre d'arcs, qui mène de ce sommet à tous les autres sommets du graphe. De cette conception de racine, Vincent Lemieux s'en appuie pour en faire la première distinction entre le réseau et l'appareil. Il considère en effet comme « ayant une structuration en réseau, les graphes dont tous les sommets sont des racines, et de considérer comme ayant une structuration d'appareil un graphe dont tous les sommets ne sont pas des racines ». Il en conclut dès lors que les graphes 1.1 et 1.2 sont des réseaux contrairement aux trois autres graphes considérés comme des appareils. Au-delà de ces considérations, ce qui fait l'attrait des apports de Vincent Lemieux dans son analyse résulte des distinctions qu'il opère entre les deux formes de réseaux et qui correspondent précisément à la distinction réalisée dans la structuration présentée par le schéma des organisations en réseau de l'action publique au terme de cette partie. Il explique ainsi que ce qui caractérise le graphe 1.1 du graphe 1.2 se situe dans « le nombre de chemin qui mènent d'un sommet à l'autre ». Ainsi, dans le

⁵⁶³ Lemieux. V., « Réseaux et coalitions », *op.cit.*, p. 351-370.

graphe 1.1, il en compte toujours plus d'un, soulignant ainsi que l'on peut aller de A à B directement ou indirectement en passant par C, il existe donc des chemins directs et indirects dans la relation. A contrario, le graphe 1.2 ne propose pas cette même structuration dans la mesure où le chemin direct n'est pas toujours envisageable entre deux sommets. Il propose dès lors de qualifier de réseau le graphe 1.1 et de qualifier de quasi-réseau le graphe 1.2 par l'absence de lien direct entre l'ensemble des sommets mais également du fait de la seule possibilité que propose l'unique chemin d'y accéder.

Il conclut dès lors de définir le réseau comme « une forme telle que tous les sommets sont des racines et qu'il y a plus d'un chemin, et ce dans les deux sens, entre deux sommets quelconques ». Le quasi-réseau quant à lui trouve sa caractéristique dans « une forme telle que tous les sommets sont des racines, mais où dans un couple de sommets au moins il n'y a pas plus d'un chemin, dans un sens sinon dans les deux ».

Si nous identifions les sommets aux acteurs de l'action publique dans le cadre de notre schéma de structuration des organisations en réseau de l'action publique et que nous associons les arcs et les chemins aux relations établies entre les acteurs, nous parvenons à diverses conclusions au regard des apports empiriques. Si la ligne présente dans le graphe 1.2 met en évidence un lien entre deux sommets par une information unilatérale, et que la réciprocité n'est pas de mise dans la relation, nous identifions ce type de relation unilatérale dans les réseaux par le biais de l'information. Considérant que toute relation peut se faire directement entre les acteurs dans le graphe 1.1 et indirectement pour certains sommets ou acteurs dans le graphe 1.2, on identifie ainsi l'organisation A de notre schéma à un quasi-réseau par l'absence de chemin permettant de passer directement d'un acteur à l'autre et de réseau le graphe 1.1 par les relations strictement directes que les acteurs peuvent entretenir. Notre propos n'a pas pour ambition de retranscrire précisément les formes de relations entre chacun des acteurs telles que nous les avons identifiées. Il a pour ambition heuristique de montrer la capacité structurelle de l'organisation en réseau par l'organisation A, et ce du fait des relations indirectes en présence et la formation de groupes restreints à considérer les propriétés structurelles de chacune des organisations de rattachement. Contrairement à ce type de forme, l'organisation B met en scène des acteurs où ils tissent des liens entre eux de façon directe et met ainsi en évidence par ce trait organisationnel l'émergence de conflits, de désintérêt, de démobilisation des acteurs par la non prise en considération des propriétés structurelles des organisations de rattachement.

Ainsi, les propos des interviewés ne manquent pas d'illustrer ces deux conceptions de l'organisation. Par exemple, une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. précise que « les partenaires associés à la cellule de veille, c'est seulement s'ils répondent aux besoins ». On retrouve par

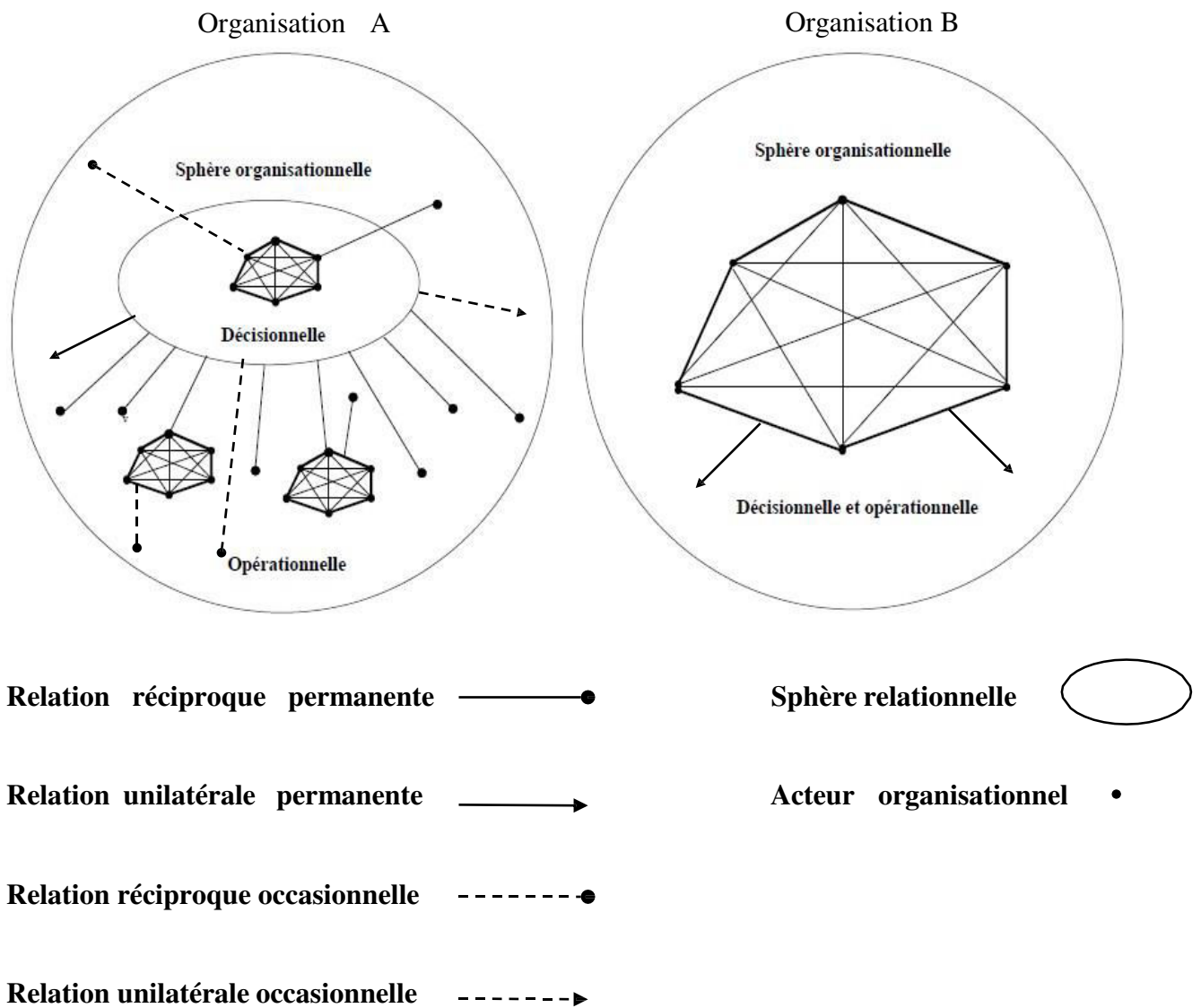
ailleurs cette mise en relation indirecte au regard des deux organigrammes⁵⁶⁴ des dispositifs P.R.E. Ainsi, certaines équipes ne sont pas en relation entre elles car elles n'ont pas suffisamment de propriétés structurelles communes pour être mises en lien.

De façon générale, on perçoit aisément une facilité dans les relations coopératives quand il existe une relative homogénéité des parties prenantes. Les organisations en réseau de la politique de la ville ont réalisé des choix variables concernant le nombre et l'hétérogénéité des représentants. C'est ainsi que le Comité Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance de la Ville de A n'est constitué dans ses instances que de 5 origines organisationnelles représentées. Aucun membre de ce réseau n'a mis en évidence un conflit massif opposant les membres. La concertation par le nombre restreint de participants et leurs origines organisationnelles proches est un élément facilitateur à la construction d'un travail collectif. Dans ce réseau, on compte en effet un commissaire de police, un commandant de gendarmerie, un sous-préfet, un représentant de la justice (juge) et la coordonnatrice de projet. Issues de la justice ou des forces de l'ordre, les origines organisationnelles sont certes différentes mais peu marquées.

Dès lors, au terme de l'analyse de l'influence des propriétés structurelles de l'organisation de rattachement sur les comportements de l'acteur, et compte tenu des conséquences produites sur l'investissement au sein de l'organisation réticulaire, nous parvenons à schématiser la conception de l'organisation en réseau eu égard aux zones de convergences et de divergences repérées sur les multiples dimensions qu'elles recouvrent, c'est-à-dire dans sa fragmentation globalisante et dans sa sous fragmentation individualisée. Nous rendons également compte des formes de relations telles que présentées dans le chapitre 6 en considérant l'information comme un mode de communication unilatéral à un mode de communication réciproque. Nous précisons toutefois que certains acteurs, étant affiliés à des instances où la concertation est de mise, peuvent tout à fait se retrouver en situation de relation unilatérale lorsqu'ils sont consultés ou appelés à participer à une réunion d'information lors des assemblées générales ou des séances plénières.

⁵⁶⁴ Annexe 4 et 5

Schéma de conception de l'organisation en réseau inter organisationnel dans la mise en relation et le niveau de fréquentation de l'acteur



Ainsi, le schéma proposé pour l'organisation A met en perspective que l'ensemble des acteurs associés, sans avoir de lien direct entre les unités, sont mis en relation par l'intermédiaire de la sphère décisionnelle avec laquelle ils sont rattachés. Par ce biais, la formalisation de groupes restreints, et ce dans les deux sphères, est envisagée de façon multiple voire éclatée. On retrouve ici une des caractéristiques du réseau développée par Pierre Boulanger et Perelman. En effet, ces auteurs indiquent que « le réseau est un dispositif de forme éclatée permettant de mettre en œuvre simultanément en plusieurs endroits un ensemble d'actions avec une adaptation souple au terrain⁵⁶⁵ ». Par ce biais, la structuration évite ou amenuise les écueils liés à la multiplicité et à

⁵⁶⁵ Boulanger. P., Perelman, *Le réseau et l'infini*, juin 1990, éd. Nathan, 250p.

l'hétérogénéité des propriétés structurelles des organisations de rattachement des acteurs. Les groupes constitués sont ainsi envisagés en fonction des choix que le concepteur aura jugé les plus pertinents : c'est-à-dire qu'il considère dans la structuration de l'organisation en réseau la ou les propriétés structurelles des organisations de rattachement les plus influentes sur l'atteinte des objectifs fixés par l'instance établie. La liaison entre les membres n'est donc pas envisagée automatiquement et directement. Mais, tout acteur faisant partie du réseau est en relation avec les autres membres par l'intermédiaire d'une instance centrale qui relie l'ensemble des unités créées. On retrouve particulièrement cette conception auprès des organisations en réseau ayant envisagé des groupes de travail thématique ou encore la constitution d'un « noyau dur » pour reprendre les termes d'une coordonnatrice de projet lorsqu'elle évoque la composition de son comité de pilotage.

A contrario, certaines organisations en réseau de l'action publique considèrent en moindre mesure les propriétés structurelles des organisations de rattachement dans la conception de leur structuration. C'est ainsi qu'un dispositif P.R.E. a opté pour une réunion d'information et de travail pour l'ensemble des partenaires associés. Dans ce contexte, on constate une relative déstabilisation de l'acteur qui ne voit aucune lisibilité dans son implication. L'organisation B reprend significativement cette réalité observée dans la structuration des organisations en réseau inter organisationnel. Dans ce type d'organisation, les liens envisagés sont directs entre l'ensemble des acteurs. La création d'unités n'est pas envisagée concernant les thématiques, les domaines de compétences ou les échelles géographiques. Ces éléments qui sont aux fondements des propriétés structurelles de rattachement ne sont que peu ou pas considérés. Il s'en suit des conséquences notables en termes de mobilisation des acteurs et de négociations pour parvenir à un consensus. Par ce biais, la mise en œuvre de l'action est tardive du fait de négociations qui perdurent. Enfin, tous les membres du réseau sont associés à un même niveau de participation. Dans ce type de structuration, il n'existe pas de distinction entre des acteurs permanents et non permanents. L'ensemble des membres de l'organisation est associé à chacune des étapes du travail collaboratif. On perçoit de ce fait des relations foisonnantes et multiples entre l'ensemble des acteurs où l'on ne dissocie pas clairement l'échelle décisionnelle de l'échelle opérationnelle.

Outre la fragmentation et la sous fragmentation structurelle, celles-ci ne permettent pas à elles seules d'envisager la levée des freins à la coopération. En effet, la formalisation se présente également comme un outil utilisé au sein de l'organisation en réseau qui conditionne profondément les modalités coopératives entre les acteurs.

5. Formalisation et « outillage » de l'organisation comme nécessité : les vertus du cadre formel de l'action publique

Certains auteurs conçoivent que le cadre structurant et formel de l'organisation est en opposition avec l'acteur. Michel Crozier et Erhard Friedberg affirment par exemple que l'acteur chercherait à trouver les failles de l'organisation afin de contourner la règle. Christine Musselin voit également dans la formalisation une contrainte dans son analyse des politiques publiques lorsqu'elle souligne que « les acteurs sont insérés dans de multiples contraintes qui visent souvent à circonscrire leurs comportements, mais dont ils parviennent toujours à s'affranchir partiellement. Ils disposent donc d'une certaine autonomie⁵⁶⁶ ». En suivant cette analyse du comportement de l'acteur face à la formalisation de l'organisation, on perçoit une opposition entre les aspects formels et l'intérêt poursuivi par l'acteur. La règle se présenterait alors comme une contrainte en limitant sa marge de manœuvre et sa liberté. Or, cette partie se propose de montrer que dans les organisations de l'action publique, les acteurs sont également en quête d'un cadre structurant qui facilite l'action à entreprendre. La structure et la formalisation de l'organisation présentent ainsi de véritables vertus pour l'acteur réticulaire.

5.1. Le degré de formalisation des règles de fonctionnement : favoriser l'implication de l'acteur

Pour Reynald Bourque et Christian Thuderoz, « les règles de négociation et de prise de décision collective⁵⁶⁷ » comme propriété structurelle influencent les rapports de négociation. Ces derniers expliquent « la nécessité pour les parties de se doter de règles de décision permettant d'éviter les impasses⁵⁶⁸ » et ce notamment au regard de « l'augmentation du nombre des parties prenantes [qui] accroît donc les risques de blocage⁵⁶⁹ ». Par ce biais, les auteurs invitent à considérer l'importance du cadre formel de l'organisation en réseau de l'action publique. L'analyse réalisée confirme les blocages et les réticences de l'acteur en l'absence de cadre formel. En effet, l'« outillage méthodologique », comme un grand nombre d'acteurs le nomme, est une variable majeure dans la coopération. L'échange d'informations tout particulièrement suscite en effet des suspicions quant à l'utilisation qui en sera faite par les acteurs récepteurs des données transmises. Dans cette perspective, l'instauration d'un cadre permet aux acteurs de diminuer

⁵⁶⁶ Musselin. C., *op.cit.*, p.64.

⁵⁶⁷ Bourque. R., Thuderoz. C., *op.cit.*, p.178-181.

⁵⁶⁸ *Ibid.*, p.178-181.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p.178-181.

considérablement les craintes qu'ils pourraient percevoir. C'est ainsi que la constitution de « chartes de confidentialité » est présentée comme un outil facilitant les échanges et annihilant les résistances. Le cadre réglementaire et la formalisation prennent ainsi une place de choix dans l'organisation en réseau. La constitution d'une charte préalable permet en effet d'obtenir une adhésion plus importante de la part des acteurs. Le cadre circonscrit ainsi la latitude des acteurs dans l'utilisation des informations. Il garantit de ce fait les conditions de réalisation de l'action entre les membres de l'organisation ayant des exigences respectives. C'est dans ce cadre que l'organigramme de fonctionnement prévoit que « les Equipes de Réussite Educative sont les seules à pouvoir échanger des informations nominatives dans les limites de la Charte de Confidentialité ». Une assistante sociale d'un Service Social en Faveur des Elèves fait part de sa satisfaction liée à la formalisation des règles au sein du P.R.E qui prévoyait les conditions de l'échange d'informations.

« D'emblée, c'était assez bien cadré avec la signature d'une charte de confidentialité et puis d'emblée ça a été. Les règles ont été posées. Cette charte a permis de mettre à plat les règles du jeu ». (Une assistante sociale d'un Service Social en faveur des Elèves)

A contrario, un dispositif P.R.E. dont la réglementation concernant les échanges n'était pas établie formellement au démarrage a trouvé des résistances majeures dans l'implication de chacun. Cette absence de cadre rejaillit sur l'implication de l'acteur du fait d'un sentiment d'insécurité qui se développe. En effet, les acteurs s'interrogent sur l'utilisation des ressources qui seront mises à disposition au profit des autres membres. Une assistante de service social de la C.A.F. mentionne ainsi que cette problématique liée au défaut de formalisation concernant le secret des informations a été un frein dans l'action. Il en est de même pour une directrice d'école qui réalise le même constat.

« Il a fallu mettre en place le fonctionnement de ce dispositif, ça n'était pas simple, il y avait un aspect secret professionnel qui était fort important et auquel tenaient beaucoup paradoxalement les gens de l'Education Nationale. On aurait pu croire que c'était les travailleurs sociaux, ça n'était pas le cas. Les règles du jeu n'étaient pas posées. Alors il y avait pas mal de réticences. Certains partenaires ne donnaient pas d'informations. On sentait qu'il y avait besoin de poser les règles ». (Une assistante sociale de la C.A.F)

La nécessité de la formalisation dépasse le cadre de l'utilisation des informations dans les organisations en réseau de l'action publique. En effet, l'absence de règles de fonctionnement concernant les critères d'éligibilité des enfants pouvant intégrer le dispositif a engendré des tensions entre les acteurs. L'absence de formalisation dès la mise en œuvre opérationnelle soulève ainsi la critique des participants. En l'absence de critères de repérage des enfants pour l'équipe restreinte d'un dispositif P.R.E, l'incertitude engendrée par le défaut de formalisation a pour effet de rendre subjectifs les critères que chacun retient. Les acteurs s'approprient les conditions d'éligibilité eu égard à leurs considérations et à leurs sensibilités respectives. Cet aspect est

relativement insatisfaisant pour un psychologue du R.A.S.E.D. lorsqu'il évoque la subjectivité de ce dispositif dans les accompagnements qu'il propose.

« On n'avait pas de critères pour repérer les enfants, donc tout a été fait de manière très subjective, c'est un des défauts. Il aurait fallu que ces critères soient définis, ça aurait évité les tensions ». (Un psychologue du R.A.S.E.D)

Par ailleurs, organiser et anticiper formellement la fréquence et les dates des rencontres favorise la participation des acteurs. Cette anticipation formelle de la rencontre par une planification en amont permet en effet aux acteurs désireux de maintenir une participation sans faille de répondre à leurs aspirations. L'organisation en réseau anticipe ainsi les dates des rencontres afin que l'acteur puisse se rendre disponible.

« Moi, j'y vais à chaque fois, il y en a qui n'y vont pas à chaque fois, j'y vois un peu une façon de prendre du recul, y a pas forcément nécessité d'y être à chaque fois. Moi j'y vais à chaque fois car les réunions sont planifiées à l'année donc c'est tout c'est dans mon emploi du temps ». (Un psychologue clinicien du C.M.P.P.)

« On transmet toujours les comptes rendus puisqu'ils sont membres du groupe permanent. Mais pour la réunion, on ne va pas forcément leur dire de venir alors que c'est des actions auxquelles ils ne participent pas ». (Une coordinatrice d'un C.I.S.P.D.)

5.2. La formalisation du cadre favorisant l'activité de l'organisation en réseau

La structuration facilite l'atteinte des objectifs de l'organisation du fait de la hiérarchisation des rapports entre les acteurs qu'elle met en scène. Il s'agirait même d'une nécessité pour l'organisation selon Michel Crozier. En effet, dans son étude sur le phénomène bureaucratique, ce dernier expose les vertus du cadre dans la mesure où « pour atteindre ses objectifs, une organisation doit absolument élaborer une structure hiérarchique capable de contenir les luttes entre groupes et individus⁵⁷⁰ ». Pour ce faire, il poursuit son exposé en stipulant que le pouvoir fonctionnel hiérarchique permet de contrôler le pouvoir de l'expert⁵⁷¹. Un équilibre s'instaure de ce fait entre les orientations et les objectifs organisationnels fixés par la hiérarchie et les autres acteurs. Si la structure formelle se présente comme un contenant, c'est donc parce qu'elle fixe des frontières aux relations de pouvoir. C'est ainsi que Michel Crozier et Erhard Friedberg reconnaissent cette influence du cadre réglementaire sur le comportement des acteurs puisque « les structures et les règles gouvernant le fonctionnement officiel d'une organisation déterminent les lieux où des relations de pouvoir pourront se développer⁵⁷² ». Pour notre part, cette nécessité du cadre, au-delà de contenir les relations de pouvoir, est apparue nécessaire sur deux aspects. Tout d'abord, le cadre clarifie le rôle et la fonction des acteurs. Ensuite, il traduit également les

⁵⁷⁰ Crozier. M., *Le phénomène bureaucratique*, op.cit., p.205.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p.202.

⁵⁷² Dhume. F., *Du travail social au travail ensemble*, op.cit., p.79.

modalités de fonctionnement de l'organisation en réseau. Cet aspect a été identifié à travers un dispositif P.R.E. ayant rencontré des difficultés de fonctionnement liées à cette absence de structuration. En associant l'ensemble des acteurs à la structuration, les conflits ont émergé massivement. Pour parvenir à un consensus, les échanges ont été multiples et ont de ce fait retardé l'opérationnalité. Ainsi, la variabilité de l'implication des acteurs dans la déclinaison organisationnelle influence également la poursuite de l'activité. Elle suscite en effet un large débat et une durée suffisante pour atteindre le consensus. Dans le même temps, elle ne permet pas une lisibilité suffisante des instances et de leurs fonctions. C'est ce qu'explique une représentante d'un service social de la C.A.F. qui met en évidence cette difficulté au démarrage.

« Il a fallu un an de réunions et de concertations avant de trouver un *modus vivendi*. (...) il y a eu plusieurs réunions où ça a été difficile de prendre forme, parce que cette organisation là a été mise en place au niveau de l'équipe pluridisciplinaire, elle a été validée par la suite, mais pour mettre en place tout ça, ça a pris du temps, on savait pas comment allait fonctionner l'équipe restreinte, c'était nébuleux, je vous dis, ça a mis un an pour prendre forme ». (Une représentante d'un service social C.A.F)

Si la formalisation permet de favoriser la participation de l'acteur par les règles du jeu qu'elle établit et facilite par ce biais, le développement de l'activité, elle permet également de garder la mémoire de l'organisation.

5.3. La formalisation garante de la traçabilité et de la mémoire de l'organisation

La formalisation est une attente des acteurs car elle garantit une traçabilité. Celle-ci est d'autant plus incontournable qu'elle survit aux personnes. Dans un contexte de mouvance professionnelle, les acteurs ont ainsi souligné la nécessité de formaliser l'ensemble des actes posés, que ceux-ci s'attachent à faire évoluer la structuration de l'organisation, les règles de fonctionnement ou qu'ils soient davantage orientés sur l'action proprement dite. Le cadre et la formalisation survivent aux relations interpersonnelles. En effet, la transcription formelle préexiste lorsque des acteurs sont amenés à quitter l'organisation. On retrouve ici un des points développé par Herbert A. Simon⁵⁷³ qui voit ainsi dans la formalisation formelle « les dépôts de la mémoire de l'organisation ». C'est ainsi que l'auteur affirme que « les organisations ont besoin, beaucoup plus que les individus de mémoires artificielles » parce que « l'organisation perd une partie de sa mémoire chaque fois qu'un collaborateur la quitte ». Cette dimension est d'ailleurs signifiée explicitement par un chef de sécurité et de prévention de la délinquance qui s'attache à une formalisation accrue des actes posés par les membres de l'organisation au sein des différentes instances dont est doté le C.I.S.P.D. concerné.

⁵⁷³ Simon. H.A., *op.cit.*, p.147.

« Avec les institutions, parce que les partenaires changent, les personnes changent. Forcément que depuis 2002, il n'y a plus personne qui est là donc c'est pour ça qu'il faut pouvoir dans le cadre du C.I.S.P.D. avoir les outils qui servent de cadre pour que quelles que soient les personnes qui partent et qui arrivent, ils puissent y adhérer. Voilà, le comité de pilotage du C.I.S.P.D., on le fait tous les un ou deux mois, c'est une structure très établie sur le papier le comité de pilotage. Au-delà de ça, ce n'est pas important ce qui est écrit mais c'est important que ce soit écrit justement pour que ça survive aux personnes. Donc il y a le cadre très structuré comme ça que l'on doit mettre en place ». (Un chef de sécurité et de prévention de la délinquance)

Nous mesurons par ailleurs cette nécessité par la capacité ou l'incapacité de l'acteur à transcrire l'évolution organisationnelle sans avoir vécu les événements majeurs. En effet, une chef de sécurité et de prévention de la délinquance retranscrit aisément l'histoire de l'organisation et de son évolution depuis 2002 alors qu'elle n'occupe ses fonctions que depuis 2008. A contrario, une Assistante de Service Social du Service Social en faveur des Elèves⁵⁷⁴ (S.S.F.E.) indique ne pas pouvoir transmettre des informations soulignant « je ne peux pas vous dire grand-chose sur le P.R.E., je ne connais pas trop, ça fait peu de temps que je suis là, je découvre au fur et à mesure mais je trouve ça intéressant et innovant⁵⁷⁵ ». Ainsi, son association au P.R.E n'a pas été accompagnée d'une imprégnation des éléments formels retranscrits. En l'absence de consultation des éléments formels, cette dernière se sent en difficulté pour comprendre le fonctionnement de l'organisation en réseau et les objectifs poursuivis. Elle prend connaissance de l'ensemble des dimensions que comporte une organisation en réseau de l'action publique au fur et à mesure des éléments qui sont portées à sa connaissance lors de sa participation aux instances.

*

Ce chapitre a été l'occasion de mesurer la prégnance des propriétés structurelles des organisations de rattachement faisant de l'acteur un représentant manifeste de celle-ci. Outre cette dimension ancrée pour l'unanimité des interviewés, en corrélant cet élément à la structuration et la formalisation de l'organisation en réseau, nous sommes parvenus à mesurer l'influence de l'acteur sur le système réticulaire. En effet, en fonction du degré de considération des propriétés structurelles des organisations de rattachement dans la conception de l'organisation en réseau, il s'avère qu'elle facilite ou au contraire rend davantage complexe la coopération. Nous avons par ailleurs pris conscience de la difficulté de structurer le réseau tant les réalités des propriétés

⁵⁷⁴ Il s'agit des services sociaux de l'éducation nationale présents dans les collèges et les lycées. Les professionnels de ces services sont des assistants de service social.

⁵⁷⁵ Un an dans les fonctions

structurelles des organisations de rattachement en présence sont multiples et différenciées. Notre analyse rejoint dès lors les considérations de Dominique Damamme et Bruno Jobert lorsque ces derniers évoquent les disparités géographiques des organisations de rattachement comme la difficulté majeure concernant l'élaboration d'une action publique partenariale. Pour ces derniers, l'articulation des références multiples à ce niveau rend quasiment inaccessible une attractivité sans faille. C'est ainsi qu'ils identifient que « ce qui fait sans doute le plus problème, c'est la prétention d'articuler la géographie prioritaire des différentes administrations sur les quartiers. Chaque administration a ses territoires. Sites pilotes pour le Fonds action sociale/Secrétariat général à l'intégration Missions locales et Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (P.A.I.O.) de la Délégation à l'insertion des jeunes, bassins d'habitat de la direction de la Construction, bassins d'emploi et pactes urbains de la D.A.T.A.R.⁵⁷⁶, Zones d'Education Prioritaire (Z.E.P.) du ministère de l'Education nationale... Territoire pertinent dans la logique propre à chacun des secteurs administratifs, chaque circonscription diffère des autres et de ce « terrain vague », sans autres maîtres que l'élu local ou le préfet est le quartier ou la ville⁵⁷⁷ ». Toutefois, si ces derniers se cantonnent à l'aspect territorial, nous sommes en mesure d'élargir cette analyse à l'ensemble des propriétés structurelles que comporte une organisation en réseau de l'action publique.

En outre, notre propos a également permis d'entrevoir une sous fragmentation plus individualisée qui porte cette fois sur le niveau de fréquentation des acteurs ainsi que sur leur mise en relation directe ou indirecte. Dans ce sens, nous poursuivons dans une certaine mesure les considérations de Paula Cossart, Julien Talpin et William Keith⁵⁷⁸ qui voient « la participation à la discussion publique » comme « un élément central des pratiques délibératives contemporaines - telles qu'elles s'incarnent notamment dans des mini-publics - où la taille réduite des groupes de discussion est considérée comme un élément important pour favoriser la discussion et notamment réduire les inégalités d'accès à la parole publique ». Pour notre part, si nous identifions également ce point central concernant la constitution de groupes restreints, c'est avant tout dans l'objectif de réunir des acteurs aux propriétés structurelles concordantes. La finalité vise davantage à favoriser la participation pour promouvoir l'activité de l'organisation en réseau plutôt que le respect de la prise de parole par l'ensemble des acteurs associés à la démarche. Le degré de mise en relation des membres de l'organisation en réseau est donc un point central puisque les confrontations culturelles liées à l'imprégnation des normes et des valeurs de l'organisation de rattachement

⁵⁷⁶ Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale.

⁵⁷⁷ Damamme. D., Jobert. B., *op.cit.*, p. 3-30.

⁵⁷⁸ Cossart. P., Talpin. J., Keith. W., « Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques : une aberration historique ? », *Participations*, 2012/2, n°3, p.5- 47.

seront davantage perceptibles dans une organisation qui met en relation directe des acteurs. Nous avons ainsi identifié des regroupements d'acteurs, ce qui permet de diminuer les conceptions différenciées. L'organisation réticulaire regroupe ainsi en son sein des acteurs aux normes et aux valeurs communes ou tout du moins convergentes.

In fine, ce chapitre a également mis en exergue la nécessité de la formalisation dans les organisations en réseau. Si celle-ci est allégrement présentée par certains auteurs comme une contrainte, puisqu'elle circonscrit sa marge de manœuvre et son action, nous soulignons pour notre part les vertus du cadre formel qui s'inscrit dans notre étude davantage comme une attente des participants garantissant le respect des orientations, des normes et des valeurs, mais également l'histoire de l'organisation en réseau. Ainsi, nous avons montré que l'« outillage » est un facteur qui encadre et circonscrit les logiques différenciées. Nous identifions principalement l'échange d'information et l'utilisation qui en est faite par les récepteurs comme un frein majeur à la coopération. Des chartes de confidentialité, dans la plupart des organisations en réseau, co-construites par les partenaires eux-mêmes, permettent de considérer les exigences de chacun et de parvenir à un consensus qui puisse satisfaire le plus grand nombre. On mesure ainsi dans la continuité des travaux d'Hervé Laroche⁵⁷⁹ dans quelle mesure l'influence du cadre structurel favorise l'émergence d'une culture de groupe. Il qualifie d'ailleurs ces dispositions comme l'une des bases de son développement. Une organisation peut en effet choisir notamment par son organigramme intérieur, de réunir sous la forme d'unité les groupes professionnels, et ce, dans l'objectif de favoriser la coopération. Parce que les groupes professionnels sont porteurs de représentations communes et de problèmes similaires, la structuration sectorielle est un modèle qui permet à une organisation de développer des cultures propres à chaque unité constituée et de faire face aux freins issus de l'hétérogénéité de ses membres. Il souligne ainsi que l'appartenance professionnelle et/ou organisationnelle conditionne les individus à divers niveaux et ce, parce qu'« à travers un métier, on maîtrise un savoir, on se voit doté d'un statut social, on noue des relations, on devient membre d'un groupe, d'une communauté, on apprend et adopte des modes de pensée, de comportement, des styles de vie propres à la communauté professionnelle à laquelle on appartient. Les organisations syndicales ou professionnelles ou les organismes de formation propre au métier fournissent parfois un support à cette culture fondée sur l'exercice d'un métier⁵⁸⁰ ».

Toutefois, nous ne saurions réaliser une analyse aboutie de la structuration sans porter notre regard sur le niveau macrosociologique. Ainsi, nous proposons dès lors de mesurer l'évolution de

⁵⁷⁹ Laroche. H., *op.cit.*, p.553.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p.551

la place de l'Etat notamment dans la formalisation et la structuration de l'action publique en interrogeant le jeu d'influence entre le niveau local et le niveau national. Ces premiers points analysés amènent rapidement à interroger les limites du modèle décentralisé et plus particulièrement le rapport démocratique tel qu'il se développe dans nos sociétés contemporaines.

Chapitre 8. Du rapport d'influence entre l'Etat et les territoires aux limites du modèle décentralisé français

Face au paysage organisationnel français de l'action publique, l'Etat, à l'initiative de ce nouveau mode coopératif, a réinterrogé ses propres fonctionnements par l'émergence de l'interministérialité et de la déconcentration. Ainsi, outre la signification de « *pilotage* » que propose Pierre Bréchon au regard du sens étymologique de ce terme, cet auteur perçoit une évolution récente du fait de la perte de centralité ainsi que de l'accommodation à l'environnement que l'on peut associer au partage du contrôle des politiques publiques⁵⁸¹. Ainsi, comme le précise Renaud Epstein⁵⁸² dans son analyse des politiques du logement, la transformation des techniques d'intervention de l'Etat marque le passage d'un « gouvernement centralisé du local » à « un gouvernement négocié des territoires ». L'auteur met ainsi en perspective les mutations des services de l'Etat par la disparition de la tutelle que le préfet exerçait jusqu'alors sur les collectivités territoriales. La négociation qui en résulte conduit ainsi à questionner l'influence qu'exercent ces entités entre elles du fait de la nouvelle répartition des pouvoirs. Ainsi, comme le précise le rapport Mercier, « une réflexion sur la décentralisation est indissociable d'une réflexion sur l'organisation des pouvoirs. Rompant avec le modèle de l'Etat centralisé, la décentralisation implique, en effet, une nouvelle distribution des pouvoirs ⁵⁸³ ».

Cette réflexion ne porte cependant pas uniquement sur les orientations prescrites par chacune des organisations dans les politiques publiques qu'elles sont amenées à décliner, elle comprend également la mise en relation de ces dernières dans une action commune. C'est dans ce cadre que la question de la gouvernance est prégnante puisque l'imbrication de divers types

⁵⁸¹ Sous la direction de Bréchon. P., *La gouvernance de l'opinion publique*, Paris, L'harmattan, juin 2006, p.19.

⁵⁸² Epstein. R., « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », in *Revue Esprit*, n°11, 2005.

⁵⁸³ Mercier. M., Rapport d'information du sénat n° 447, Tome 1, *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, op.cit., p.44.

d'acteurs à des niveaux de coopération et de décision multiples a amené à transformer le concept de gouvernement en « gouvernance » (D. Pagès et N. Pélissier, 2000). Ainsi, dans les rapports coopératifs entretenus entre l'ensemble des acteurs associés de l'action publique, « l'idée sous-jacente est que les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité, elle est prioritairement une interrogation sur le pilotage de l'action publique⁵⁸⁴ » (P. Duran, 2001, p. 370). Ainsi, Pierre Duran interroge la place de l'Etat non pas uniquement du fait de la prise de décision et de la déclinaison d'une politique publique qui se veut partagée mais également du fait de la mise en œuvre collective qu'elle suscite. La gouvernance n'appartient donc pas qu'aux acteurs chargés de signifier l'action à poursuivre mais également à l'ensemble des organisations qui participent à son opérationnalité.

Pour Annie Fourcaut, l'Etat n'aurait plus de pouvoir décisionnel dans l'action publique. En effet, en reprenant l'approche de Jacques Donzelot, cette dernière identifie qu'« une profonde mutation du mode d'action volontariste traditionnelle de l'Etat républicain se serait produite grâce à la décentralisation, à l'interministérialité et à la territorialisation de l'action publique, faisant de l'Etat un simple « animateur » et un « incitateur »⁵⁸⁵ ». Dans ce cadre, la dimension décisionnelle de la politique publique disparaît des prérogatives étatiques. A l'évolution de l'action publique s'associe donc l' « affaiblissement de l'Etat » ou son « désengagement » selon les lectures et les analyses. Pour d'autres auteurs, à l'image de Cécile Delévaux et Rosita Gomez, la mise en œuvre de la coopération des acteurs de l'action publique ne fait au contraire qu'asseoir le contrôle de l'Etat et développe son action. C'est ainsi qu'elles analysent la promotion du partenariat en soulignant que celui-ci « peut naître de la volonté d'une institution, d'un acteur leader qui cherche par ce biais à donner plus d'ampleur à son action, voire à exercer un certain contrôle⁵⁸⁶ ». Dès lors, interroger les politiques publiques revient *in fine* à évoquer les modifications notables de la gouvernance. Nombreux sont les auteurs à avoir identifié cette évolution de la prise de décision dans l'action publique. Par exemple, Leloup. F., Moyart. L. et Pecqueur. B., estiment dans leurs analyses des territoires que « la coordination d'acteurs à l'échelle territoriale entraîne une mutation : la décision s'autonomise en partie par rapport au pouvoir central public ; on assiste à une certaine polycentralité des formes de régulation, qui s'élargissent au social, au culturel et à

⁵⁸⁴ Duran, P., « Action publique, action politique », in J.P. Leresche (sous la direction de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Pédone, Paris, 2001, p. 370.

⁵⁸⁵ Fourcaut. A., *op.cit.*, p.115.

⁵⁸⁶ Delévaux. C., Gomez. R., *op.cit.*, p.70.

l'économique.⁵⁸⁷ ». Il en est de même pour ce qu'appelle Jürgen Habermas la « constellation post-nationale⁵⁸⁸ ». Reprise par Pierre Duran, celle-ci correspond en effet à « une nouvelle configuration de polyarchie institutionnelle dans laquelle l'extension du système politique est passée par la promotion de nouveaux acteurs⁵⁸⁹ ».

Si à l'image de ces auteurs, les considérations tendent vers un affaiblissement de l'Etat au regard du partage de la décision, le chapitre présenté a quant à lui pour ambition de mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la décentralisation. En effet, outre l'attrait d'identifier qui peut se prévaloir aujourd'hui d'exercer une prédominance sur l'action publique, l'intérêt du propos est de comprendre dans quelle mesure les ambitions affichées par les modifications organisationnelles sont parvenues à atteindre leurs objectifs. Ainsi, nous mesurerons parallèlement les logiques entreprises par le niveau local et le niveau national et parvenons à identifier une influence réciproque. Toutefois, il apparaît significativement que les stratégies déployées par le niveau national rendent compte de la prise de conscience étatique des limites du modèle qu'il a instauré. Ainsi, dans le jeu de la coopération, nous identifions que les logiques entreprises conduisent *in fine* à desservir l'action publique dans les ambitions qu'elle se donne.

Ce chapitre met également en perspective face aux comportements stratégiques des territoires les limites du modèle décentralisé en interrogeant la capacité de celui-ci à atteindre les objectifs qu'il se fixe (chapitre 1). Enfin, à l'issue de l'analyse concernant les évolutions de l'Etat dans la façon dont il entreprend l'action publique qu'il développe, nous interrogeons certains principes du service public et de la conception de l'action publique en le soumettant au caractère démocratique et à la poursuite de l'intérêt général.

1. Influence du niveau local sur le niveau national

Que les oppositions soient perceptibles dans les relations qu'entretiennent les élus des collectivités ou que celles-ci touchent les rapports que ces derniers entretiennent avec l'Etat, différentes conséquences apparaissent de ces volontés d'affirmation politique et organisationnelle. L' élu local marque en effet l'affirmation de sa politique et de son organisation de rattachement par différents moyens qu'il met en œuvre de façon consciente ou inconsciente, mais qui dans le jeu d'influence ont des conséquences notables. Ceux-ci mettent en évidence des postures plus ou

⁵⁸⁷ Leloup. F., Moyart. L. et Pecqueur. B., « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », in *Géographie Économie Société* 2005/4, Vol. 7, p. 323.

⁵⁸⁸ Duran. P., « Légitimité, droit et action publique *op.cit.*, p. 303-344.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 303-344.

moins marquées au regard du degré de participation et d'implication des organisations locales. Nous notons en outre que les stratégies développées par les élus locaux varient sensiblement du fait du caractère ou non obligatoire de la politique étatique. En effet, certains comportements sont adoptés du fait de l'obligation portée par l'Etat aux territoires de mener une action publique.

1.1. Le niveau d'implication et de participation des organisations locales à l'action publique étatique

Le niveau d'implication et de participation des organisations locales permet la mise en perspective de l'influence dont celles-ci sont pourvues sur l'organisation étatique dans une action publique dont il est à l'initiative. C'est à travers l'implication institutionnelle par la signature contractuelle, financière par l'attribution de fonds supplémentaires aux financements étatiques et humaine du fait du degré d'implication des agents et des élus locaux que les organisations locales influencent l'action publique étatique. Dans ce cadre, Gilles Pinson⁵⁹⁰ identifie « un contexte d'action incertain » relatif « aux stocks des ressources disponibles pour la mise en œuvre des projets ». Il identifie en effet « une situation de grande dispersion des ressources, financières, politiques et d'expertise » et en conclut de ce fait que « l'Etat n'est plus en situation de monopole ».

1.1.1. La participation et l'implication des agents et des élus aux instances des dispositifs

Le niveau de participation des organisations locales à l'action publique étatique est perceptible au regard des moyens humains mis à disposition. Le degré de participation de l' élu aux instances du dispositif est une caractéristique majeure qui marque son opposition ou son adhésion. Elle reflète par ailleurs le niveau de portage et d'implication institutionnels. Un chef de projet de rénovation urbaine expliquant le fonctionnement et la structuration retenus fait part d'une absence régulière de l' élu lors des comités de pilotage. Sans souligner clairement qu'il s'agit d'un défaut d'implication et de portage, son discours laisse sous-entendre un manifeste regret concernant cette absence régulière qu'il considère comme un manque d'intérêt. C'est dans ce sens qu'il souligne brièvement : « Normalement, il y a Monsieur B, Adjoint au maire qui doit représenter la ville, mais en général, c'est moi, j'y suis toute seule ». Pour un élu communautaire, son discours est beaucoup plus évocateur à ce sujet. En effet, il ne manque pas de souligner l'absence de ses homologues aux manifestations et aux réunions. Il traduit ces comportements comme les signes manifestes du désintérêt pour la politique nationale.

⁵⁹⁰ Pinson. G., « Projets de ville et gouvernance urbaine », *op.cit.*, p.619 – 651.

« Y a toujours eu une activité, mais lors des différentes réunions, lors des différentes interventions, il n'y a jamais eu beaucoup d'élus d'A.C., ce qui veut dire qu'il n'y a pas de motivation ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

A contrario, une présence massive et quasi quotidienne marque pour l' élu local son implication et son degré d'appui pour la thématique et le dispositif. Dans ce sens, il poursuit en quelque sorte les ambitions étatiques par l'investissement dont il fait preuve dans la mise en œuvre de l'action publique.

« Alors est ce que tous les élus font comme moi, ça j'en sais rien, mais ça, M. (coordonnatrice de C.I.S.P.D) vous le confirmera. En tout cas, pour moi, quelle que soit la réunion qu'il peut y avoir sur la prévention de la délinquance, depuis que je suis là, et bien j'y suis. Je participe à tous les comités de pilotage. Après tout, je ne suis pas obligé, je pourrais dire les axes, vous me travaillez ça, ça et ça mais j'estime que ma présence montre l'implication de la communauté d'agglomération ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

« Si on a une vraie volonté qui est là, ils participent. Il m'a dit, je souhaite participer à l'ensemble des réunions, ce n'est pas un contrôle et c'est vrai que ce n'est pas un contrôle au contraire. (...) C'est montrer aussi l'intérêt qu'on accorde au C.I.S.P.D. ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

L'implication des organisations locales est également à identifier concernant le degré de participation des acteurs techniques. Sans toutefois intégrer la dimension décisionnelle de l'organisation et de l'orientation du dispositif, il s'agit ici de mettre en évidence le pouvoir du politique local dans le degré d'injonction quant à la participation de ses agents. Sur les différentes organisations en réseau inter organisationnel étudiées, la décision politique qui consiste à refuser la participation des agents indique la suprématie du pouvoir politique dans la coopération. Elle marque dans le même temps le refus de mettre à disposition des moyens humains au bénéfice de l'organisation en réseau. C'est ainsi qu'une assistante sociale d'un Conseil Général mentionne les choix politiques adressés par le président de la collectivité territoriale à l'ensemble des agents qui interdit la participation au dispositif P.R.E.

« On a eu une note de service en disant qu'on ne participait pas au P.R.E. C'était une décision politique. Je pourrais vous la sortir ». (Une assistante de service social d'un Conseil général)

Sur un plan institutionnel, la signature contractuelle proposée par l'Etat reflète également le niveau d'implication des organisations. C'est dans ce cadre que la contractualisation est instrumentalisée comme une source d'influence des collectivités à l'égard de l'Etat.

1.1.2. Le niveau d'adhésion et d'implication en rapport avec la signature contractuelle des dispositifs

Par la signature contractuelle, la double appartenance est particulièrement mise en évidence dans les rapports de coopération puisque Jacques de Maillard souligne que dès « les phases de négociation préalables à la signature de conventions, notamment, où pèsent d'un poids particulier les logiques institutionnelles ne sont pas particulièrement favorables aux processus d'apprentissage. En effet, dans ces moments spécifiques, les individus sont dans des rôles définis où ils doivent d'abord se faire les porte-parole de leur institution⁵⁹¹ ». La contractualisation met ainsi en évidence le caractère stratégique de l'acteur et la priorisation de son appartenance à l'organisation de rattachement. Plus précisément, elle souligne des logiques différenciées et la poursuite d'intérêts propres aux organisations qu'ils représentent. Dans cette perspective, l'appartenance organisationnelle se présente dès la formalisation d'une coopération comme un facteur essentiel de compréhension des comportements. Certes, comme l'ajoute Jacques de Maillard, on peut lire dans les préambules des contrats de nouvelles idéologies de « stratégies partagées » ou de « volonté d'action conjointe », il n'en demeure pas moins que les nouvelles pratiques partenariales s'apparentent à une mise en scène bien plus qu'à une redéfinition des rapports interinstitutionnels. Spécifiquement, cet auteur rend compte de la divergence des objectifs dans son étude sur le contrat de ville de Montpellier en 1994 où il distingue des disparités entre les objectifs de la ville et de l'Etat. La contractualisation formalisant le partenariat entre ces deux entités s'est avérée possible après négociation. Celle-ci a permis de faire émerger des zones d'intérêts communes tout en poursuivant des objectifs propres⁵⁹². Cette étude met ainsi en évidence le caractère primordial de la double appartenance organisationnelle dans les objectifs que se fixent les acteurs. Ainsi, si les acteurs décisionnels parviennent à un consensus formalisé par l'outil contractuel, il faut souligner l'encouragement de l'Etat à ce niveau. En effet, dès 2006, le cadre coopératif entre les organisations publiques avait été stipulé notamment par le biais de la circulaire du 24 mai portant élaboration des C.U.C.S. Au-delà de la signature entre « le préfet de département et le maire et/ou le président de l'E.P.C.I. », le cadre contractuel prévoyait l'implication des autres collectivités territoriales dans la mesure où le texte mentionnait que « les régions et départements sont signataires à leur demande ».

Or, en ce qui concerne les terrains de recherche, les oppositions ont été davantage marquées par des décisions politiques plus affirmées que dans l'étude de Jacques de Maillard. En effet, un

⁵⁹¹ De Maillard. J., *op.cit.*, p.180.

⁵⁹² *Ibid.*, p.180.

grand nombre de collectivités territoriales ont refusé la signature contractuelle. Ainsi, sur les quatre C.U.C.S des intercommunalités étudiées, les deux conseils généraux ainsi que le conseil régional n'ont pas été signataires. Il en est de même concernant la signature des C.I.S.P.D et des C.L.S.P.D couvrant leur territoire. Il est à ce titre expliqué que le refus de contractualiser reflète le désaccord d'une collectivité à s'engager sur l'ensemble des points. Cela ne signifie pas que la collectivité ne sera pas impliquée dans le dispositif, cela démontre qu'elle ne souhaite pas formaliser son engagement. Cela lui laisse ainsi une amplitude pour mesurer son degré d'investissement au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'action publique. Le cadre contractuel est ainsi perçu comme une contrainte étatique. Les comportements adoptés montrent ainsi que les logiques stratégiques tendent à une coopération non formalisée, laissant la possibilité de faire évoluer son implication et sa posture. Outre le niveau d'influence qui se mesure par la signature contractuelle, le niveau local dispose également de ressources financières qu'il peut mettre à profit, au-delà des financements étatiques prévus. Cette dimension marque également l'influence portée par le local sur la politique étatique.

1.1.3. Le degré de portage financier des collectivités locales: indicateur du degré de poursuite des orientations nationales

L'Etat manifeste son désir auprès des collectivités de poursuivre ses orientations notamment en encourageant le cofinancement de sa politique publique à travers la mobilisation des moyens du droit commun. La circulaire du 1^{er} juillet portant sur les C.U.C.S. montre que l'Etat considère cet élément comme un principe de la politique de la ville puisqu'« un des éléments déterminants de la politique de la ville, à savoir la mobilisation forte des moyens de droit commun de l'ensemble des partenaires au service d'un projet territorial, sera recherchée⁵⁹³ ».

Par le biais des financements que les organisations politiques locales mettent à disposition, les collectivités marquent leur niveau de rejet ou d'adhésion envers la politique étatique. En prenant l'exemple d'un C.I.S.P.D. ayant fait l'objet d'un terrain d'étude, nous mesurons que c'est par le biais des votes du budget que les choix s'opèrent et que les collectivités territoriales montrent les priorités qu'ils se donnent. Ainsi, si la politique de la ville finance une partie des fonds en matière de prévention de la délinquance⁵⁹⁴, le cofinancement envisagé par le niveau national positionne l'Etat dans une situation de dépendance à l'égard du local. En effet, les interviews ont mis en évidence que le montant des fonds dédiés étaient très variables selon les

⁵⁹³ Circulaire du 1^{er} juillet 2010 relative à la prolongation des CUCS en 2011.

⁵⁹⁴ Nous faisons allusion aux fonds dédiés par le C.U.C.S mais également par les fonds spécifiques du F.I.P.D. (Fonds interministériels à la prévention de la délinquance)

terrains d'étude. Certains tendent à ne remplir que les attendus étatiques ce qui ne permettrait pas de mener une politique publique d'envergure. Pour d'autres, s'agissant d'une priorité, les fonds dédiés dépassent largement les attendus étatiques. Par ce biais, nous mesurons que le niveau local est en capacité de poursuivre à des degrés très variables les attendus de l'Etat en matière de politique publique. Un élu local, mentionne ainsi la façon dont il est parvenu à faire admettre que la prévention de la délinquance nécessite des fonds spécifiques au sein de son assemblée délibérante. Alors que lui-même a une appétence pour cette thématique, il souligne par ce biais le faible portage politique local de la communauté d'agglomération du fait des difficultés à obtenir des fonds de la part de cette collectivité territoriale lors des votes du budget.

« C'est l'exécutif qui décide mais on a du mal quand même notamment pour avoir des fonds, pour faire des actions. Bon, on les a, mais comme là, et bien il a fallu que je prenne un rendez-vous avec le président et lui dire écoute : ou tu le fais ou alors tu me donnes carte blanche et je fais. Bon, on s'est très bien compris et il m'a donné carte blanche et le C.I.S.P.D. est en cours de réactivation. Parce que sans un minimum de fonds, on ne peut pas développer des actions ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Il en est de même pour une élue municipale qui mentionne un lien étroit entre le budget alloué à une thématique et le niveau d'implication et de priorité pour les élus. Elle considère ainsi l'implication budgétaire comme un indicateur de la poursuite de la politique nationale au niveau local. Elle précise pour cela que « déjà sur le budget, à partir du budget, on est capable de déterminer l'orientation politique d'une équipe. Bon, après il y a des contraintes s'il y a l'aspect budgétaire qui est important ». Cette tendance est confirmée par un autre élu municipal lorsque celui-ci évoque la posture de sa collectivité. Il mentionne en effet que la thématique de l'éducation relève d'une priorité. Ainsi, au-delà du dispositif de l'Etat, ce terrain d'étude poursuit les orientations nationales au regard de l'investissement qu'il accorde à cette thématique, même si les contraintes économiques l'obligent à maintenir une enveloppe constante.

« Là, sur le plan budgétaire, même si nous l'enseignement et l'éducation, c'est le plus gros budget de la ville, c'est un choix politique mais on travaille en enveloppe constante depuis 2008. Bon, c'est vrai qu'on a de très beaux projets mais... ». (Un élu municipal en charge du P.R.E.)

En outre, le degré du portage politique ne se traduit pas uniquement sur le financement direct des actions mais également sur la masse salariale dédiée. En effet, par exemple, le nombre d'agents affiliés dans les services de prévention de la délinquance est une variable qui montre le niveau du portage politique local selon les C.I.S.P.D. étudiés. Une coordonnatrice mentionne à ce sujet qu'elle est « à mi-temps sur le poste de coordonnateur » et ajoute qu'elle est « seule à gérer le dispositif du C.I.S.P.D ». Elle souligne par la suite que son poste « est financé à mi-temps pour une durée de trois ans par le F.I.P.D ». Ainsi, le niveau d'implication de la collectivité territoriale est

faible puisqu'on constate dans ce cas des moyens humains mis à disposition peu développés voire inexistants. A contrario, une seconde coordonnatrice montre quant à elle le niveau plus conséquent du portage politique local par l'évolution du service de sécurité et de prévention de la délinquance depuis sa création. En retraçant l'historique de son service, elle mentionne ainsi en 2002 l'arrivée d'un chargé de mission qui était « seul pour mettre en route le C.I.S.P.D ». En 2012, elle indique l'évolution de l'effectif de son service qui « représente à ce jour 28 agents ».

« C'est un travail qui a commencé avec une taille complètement différente à l'époque puisque c'était un chargé de mission. La signature du contrat a donné lieu à la création d'un poste de chargé de mission dédié sur ces questions. Il a été chargé de mettre en place des outils pour animer cette politique. Alors, il était rattaché dans un premier temps au cabinet du président donc ça a été la création de l'animation du C.I.S.P.D. avec un noyau dur constitué des représentants de la police, de la justice, des pompiers et de la gendarmerie ». (Un chef d'un service sécurité et prévention de la délinquance)

Si pour l'interviewé, le nombre d'agents fait l'objet d'un cofinancement, elle marque dans le même temps l'implication et la priorité des élus à développer cet axe politique. Nous noterons par ailleurs que les budgets globaux de ces deux E.P.C.I. sont d'importance relativement égale et que le montant tout comme la répartition des budgets pour le domaine de compétence concerné en terme de pourcentage est significativement différenciée.

Si l'influence des organisations locales sur l'organisation étatique est ainsi perceptible compte tenu des comportements adoptés en matière de participation et d'implication, le local use également de l'appropriation et de l'interprétation du cadre de l'action publique posé par l'Etat. Dans ce sens, l'organisation étatique subit l'influence des territoires par des postures qui poursuivent plus ou moins les orientations déclinées nationalement.

1.2. L'appropriation où l'interprétation du cadre de l'action publique par les organisations locales

Le cadre de la politique déclinée par l'Etat en matière de prévention de la délinquance et de réussite éducative fait l'objet d'une appropriation et d'une interprétation qui mettent en évidence une capacité du local à influencer les orientations nationales. C'est ainsi que nous mesurons des degrés d'existence des dispositifs de la politique de la ville très disparates puisqu'ils peuvent dépasser les attendus nationaux ou au contraire les minimiser. Par ailleurs, c'est à travers les fondements de la délégation de compétences des communes à l'intercommunalité que nous identifions également la capacité des territoires à marquer leur désintérêt et leur influence par l'absence de portage.

1.2.1. Du dépassement des attendus nationaux à l'existence fictive ou partielle de la politique étatique

Tout en respectant le cadre légal imposé par l'Etat concernant l'existence obligatoire du C.I.S.P.D., les résultats montrent que le local parvient à détourner les priorités nationales lorsque celui-ci ne partage pas l'idéologie politique de mener des actions de prévention de la délinquance notamment. Pour ce faire, c'est en distinguant la création de l'instance de son opérationnalité que nous sommes parvenus à ces conclusions. L'autorité locale a ainsi toute l'amplitude, outre de répondre au cadre légal imposé par la loi, de « ne pas faire vivre » un dispositif. Un chef de projet en prévention de la délinquance sur un E.P.C.I. explique ainsi qu'« elle est compliquée la crédibilité du C.I.S.P.D., les textes ont évolués, le C.I.S.P.D. est resté en veille ». Concernant le dispositif des C.L.S.P.D., si nous avons mesuré que la prévention de la délinquance fait office de priorité d'action à mener pour l'Etat, c'est parce que la création de ce dispositif s'impose à tout ou partie des communes. En effet, l'article 1^{er} de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance stipule que les C.L.S.P.D. doivent être mis en place « dans les communes de plus de 10000 habitants et dans les communes comportant une Zone Urbaine Sensible⁵⁹⁵ ». Dans le cas d'un terrain d'étude, alors que la compétence a été transférée à l'intercommunalité et relève de ce fait d'un caractère obligatoire, nous mesurons par les propos de l' élu en charge du dispositif la possibilité pour le local de ne pas poursuivre les orientations nationales souhaitées. En effet, ce dernier montre cette possibilité offerte aux territoires lorsqu'il mentionne l'inexistence du C.I.S.P.D en soulignant que « ça faisait trois ans qu'il ne fonctionnait pas ». Il explique par ailleurs une existence fictive du dispositif notamment par sa délégation qu'il qualifie de « fantôme ». Ainsi, au-delà de sa propre volonté individuelle, il ne s'agit pas pour le groupe d'élus d'une priorité. Il montre par ce biais qu'une politique nationale obligatoire peut exister partiellement ou fictivement tout en respectant le cadre légal.

« A la limite, ça pourrait être une vice-présidence fantôme si je n'avais pas la volonté derrière. Je crois que c'est une compétence qui est obligatoire, mais bon, il y a d'autres choses à faire ».
(Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Si l'aspect légal est respecté concernant l'existence du dispositif, d'autres éléments portant davantage sur l'opérationnalité ainsi que sur les instances obligatoires souhaitées par l'Etat ne sont pas poursuivies au local. Une coordinatrice de C.I.S.P.D. mentionne ainsi que les réunions plénières de son dispositif ne se réunissent qu'en moindre mesure. En effet, la seule instance

⁵⁹⁵ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention de la délinquance

existante réside dans un groupe de travail qu'elle anime. Elle reprend par ailleurs l'histoire du C.I.S.P.D. et montre par le nombre de réunions ayant eu lieu depuis 10 ans la faible activité du dispositif.

« Alors moi, je me rends compte de la difficulté. Alors, il a été créé en 2002. Il y a eu moins d'une dizaine de réunions⁵⁹⁶ depuis 2002, donc ce n'est franchement pas énorme. Du fait des coordonnateurs qui sont partis successivement, du décret de 2007 qui modifie aussi la composition du C.I.S.P.D. donc ça, ça n'a pas été repris ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Pour un Acteur de Liaison Sociale d'un club de prévention, le C.L.S.P.D. de la ville est peu actif. En effet, il ne fait que répondre à une exigence légale imposée par l'Etat. Par la faible rencontre des acteurs, on convient ainsi du peu d'activité existante sur ce dispositif et de la capacité du niveau local à poursuivre de façon mesurée les attendus étatiques.

« Le C.L.S.P.D. se réunit très rarement à V, il se réunit une fois par an, c'est une espèce de plénière. On sent que ce n'est pas une priorité contrairement à d'autres villes ». (Un acteur de liaison sociale d'un club de prévention)

L'influence de l'échelon local se mesure d'autant plus puisque l'Etat a statué sur la nécessité pour ce dispositif de se réunir à minima. En effet, la circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention de la délinquance prévoit que « le conseil se réunit, à l'initiative de son président, au moins deux fois par an. Il se réunit en outre de droit à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres. Son secrétariat est assuré sous l'égide du président⁵⁹⁷ ». Afin de répondre au cadre légal et au contrôle du préfet, cette collectivité joue des éléments officiels de l'existant. C'est dans ce cadre que la coordinatrice du C.I.S.P.D. concerné ajoute que les instances obligatoires existent effectivement officiellement. Toutefois, les membres inscrits n'existent que sur « le papier » souligne-t-elle, ces derniers n'exerçant plus leurs activités ou leurs mandats. Le C.I.S.P.D. a en effet été actif et existant à une époque mais les nouvelles configurations politiques de l'E.P.C.I. ont modifié les priorités et l'activité du dispositif.

« Le groupe de travail, c'est la seule instance, y'a pas de réunion plénière. Est-ce que on a une obligation de faire une réunion plénière par an ? Légalement, on a des instances mais qui se réunissent pas et bon les personnes ne doivent plus être élues. Les personnes existent sur le papier ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Enfin, cette même coordonnatrice de C.I.S.P.D, amenée à participer à un C.L.S.P.D de son territoire, mentionne que la pratique intercommunale n'est pas en marge. En faisant référence aux

⁵⁹⁶ La coordonnatrice du CISPd entend l'ensemble des réunions réalisées et ce quelles que soient les instances.

⁵⁹⁷ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance parue au journal officiel du 18 juillet 2002 p. 12260 texte n° 8

cinq C.L.S.P.D. existants dont elle a à charge la coordination, elle compte « trois comités sur cinq non actifs » et comprend les raisons de cette inactivité du fait de « l'absence de portage politique ». Pour d'autres collectivités, l'influence passe par une réappropriation du cadre national. Il s'agit avant tout par ce biais de montrer dans quelle mesure le niveau local est en capacité de se réapproprier voire de détourner les orientations nationales par la lecture du cadre réglementaire.

1.2.2. L'appropriation du cadre réglementaire de l'élu local : entre poursuite et appropriation des orientations nationales

Au-delà de la simple existence, l'élu local valide les priorités à retenir et les orientations à poursuivre. Une responsable associative explique, du fait de la départementalisation de son activité, les postures politiques multiples auxquelles elle a été confrontée. La volonté du politique local dans l'orientation qu'il souhaite donner au dispositif de la politique de la ville est un signe majeur du degré d'adhésion de la politique nationale. Elle en conclut ainsi que « tout dépend de l'impulsion qui veut être donnée au C.I.S.P.D., ça dépend du président de la communauté d'agglomération et des élus. Quelle politique de prévention de la délinquance ils souhaitent ? »

Les échanges entre les coordonnateurs de C.I.S.P.D. lors d'une réunion initiée par le Préfet leur a également permis de prendre conscience des orientations spécifiques eu égard à la couleur politique des élus locaux. Suite à ces réunions, une coordonnatrice d'un dispositif de la politique de la ville affirme que l'appartenance politique conditionne les lignes de conduites possibles du technicien. Elle souligne ainsi qu'elle a pu se rendre compte qu'un de ses homologues n'est pas en mesure de mener des actions similaires sur son territoire du fait des orientations politiques différenciées. Ainsi, si la politique territoriale ambitionne la considération des spécificités locales dans les orientations prises, les acteurs politiques jouent de ce cadre formel pour y intégrer les opinions politiques et les considérations idéologiques plutôt que les réalités objectives telles qu'elles peuvent leur être rapportées dans les diagnostics territoriaux par le coordonnateur de projet.

« On ne parlera pas de répression mais de rappel à l'ordre. On est dans un fief socialiste, je pense que les politiques jouent un rôle essentiel dans l'orientation du C.I.S.P.D. Je vous dis mon homologue sur C. a plus de difficultés à faire certains projets, on est forcément soumis aux décisions politiques. On est des techniciens mais euh... Mais euh avec la difficulté sur certains sujets. Je ne vais pas vous expliquer ça ici ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D)

Les élus locaux confirment cette tendance exprimée par les techniciens lorsqu'un élu fait part de l'influence de ses couleurs politiques dans la façon d'orienter l'action du C.I.S.P.D. Il explique ainsi ne pas être enclin à une démarche répressive. Perçue comme un passage obligé, il s'est empressé de solliciter la justice et le commissariat pour une présentation rapide des mesures

répressives possibles lors d'une réunion. Après avoir réalisé cette étape, son discours montre qu'il peut enfin orienter l'action vers un aspect préventif et éducatif qui correspond davantage à son idéologie et qui sera menée avec une toute autre ampleur. Il mentionne ainsi le regard porté sur l'action à entreprendre.

« Ça a pris autant de temps que la deuxième partie mais maintenant c'est tout, c'est fait, c'est acté. On peut passer à la prévention ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Ainsi, la lecture de la politique nationale permet dans une certaine mesure d'adapter les orientations prescrites à la propre volonté des représentants politiques locaux. Par ce biais, poursuivant plus ou moins les orientations adressées par l'Etat, les élus locaux marquent leur degré d'adhésion ou de rejet de la politique publique nationale. Si cette marge de liberté met en perspective le pouvoir dont ils sont dotés, la capacité politique apparaît également dans la délégation de compétence des communes à l'intercommunalité. Celle-ci peut également traduire le niveau de poursuite de la politique étatique.

1.2.3. La délégation de compétence à l'E.P.C.I. : de la mutualisation des ressources au désintéret de l'action publique

L'apparition de l'intercommunalité a été pensée initialement afin de promouvoir la mutualisation des ressources communales pour répondre de façon plus opportune aux besoins des territoires. Or, l'analyse des pratiques politiques locales a montré que, sans affirmer que la délégation d'une compétence communale à l'intercommunalité soit foncièrement liée à un désintéret partiel d'une politique publique, cela reste potentiellement envisageable. Ainsi, si les textes réglementaires ont prévu la possibilité pour les communes de déléguer une compétence à l'intercommunalité afin d'unir les moyens sur un même territoire, plusieurs communes ont fait le choix de déléguer une compétence par désintéret pour une politique. En effet, certaines d'entre elles ne jugent pas prioritaire la politique publique nationale du fait par exemple de l'absence d'actes de délinquance sur leurs territoires. Pour d'autres, elles expriment le souhait de ne pas gérer la thématique de la politique publique déléguée par l'Etat qu'elles ne considèrent pas comme une priorité politique locale. Dans ce sens qu'une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D. vient conforter cette analyse lorsqu'elle explique que la délégation de la compétence communale à l'intercommunalité s'est entendu sur son territoire comme un désintéret voire un désengagement de la collectivité territoriale communale à l'égard de la prévention de la délinquance.

« A part C et D, sinon ce sont des communes qui veulent pas gérer cette partie là, qui n'ont pas de gros phénomènes ou pour qui c'est pas la priorité. ... J'ai pu m'en apercevoir lorsque j'ai assisté aux réunions avec les élus. De ce fait, il nous [E.P.C.I.] ont délégué la

compétence. Pour C et D, ils ont créé leur C.L.S.P.D ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Les E.P.C.I. peuvent ainsi prendre la figure d'une organisation « poubelle » pour les élus communaux, c'est-à-dire de bénéficier de la délégation de compétences des villes qui ne souhaitent pas traiter la thématique d'une action publique. Cet élément a par ailleurs été conforté par les élus communaux et les coordonnateurs de projets lorsque ces derniers expriment leur désaccord à déléguer une compétence à l'intercommunalité. L'exemple est manifeste auprès d'un élu lorsque celui-ci mentionne que « la politique de la ville appartient aux villes ». Il traduit ici son opposition à la délégation de cette compétence à l'intercommunalité, expliquant en partie sa position à une forme d'affirmation de la légitimation de son organisation de rattachement dans le domaine concerné comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 4. Si nous comprenons aisément que les élus des communes puissent ne pas porter d'intérêt pour une politique publique du fait de l'absence de phénomène sur leur territoire, cet élément est accepté et reconnu par l'Etat lorsqu'il décline les éléments qui doivent conduire au choix du ressort territorial pertinent des C.L.S.P.D sur les territoires. En effet, en soulignant qu'« il convient aussi de tenir compte de l'effectivité et de l'acuité des enjeux de sécurité de chaque commune⁵⁹⁸ », l'Etat accorde l'absence d'investissement de la commune sur la thématique de la délinquance en la renvoyant à l'échelle intercommunale. Toutefois, ce point montre une contradiction notoire de la posture étatique dans la mesure où cette possibilité n'est pas laissée aux communes de plus de 10000 habitants qui ont pour obligation de s'investir dans ce champ. Par ailleurs, cette tendance à considérer l'intercommunalité comme une délégation des compétences dont les maires ne souhaitent pas s'investir est en quelque sorte encouragée par l'Etat. Nous retenons notamment à cet effet la circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance qui mentionne qu'« au premier rang », ce qui doit conduire le choix du ressort territorial pour un Comité local de Sécurité et de Prévention de la délinquance réside dans le fait « d'apporter la meilleure réponse au souhait de chaque maire de s'impliquer dans la démarche et de jouer un rôle efficient dans celle-ci⁵⁹⁹ ». Ainsi, dans ce cadre, l'Etat concède l'influence du désintérêt politique local alors qu'il le considère dans le même temps comme une « priorité » nationale. La délinquance et la sécurité apparaissent en effet comme une priorité gouvernementale dans la mesure où « le Gouvernement a fait de la sécurité de nos concitoyens une priorité de son action. Il entend mobiliser autour d'elle tous ceux qui peuvent contribuer à améliorer la réponse

⁵⁹⁸ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance parue au journal officiel du 18 juillet 2002 p. 12260 texte n° 8

⁵⁹⁹ *Ibid.*, p. 12260 texte n° 8

globale à cette attente légitime et à cette exigence démocratique⁶⁰⁰ ». Cet élément ne fait ainsi que renforcer la contradiction étatique dans sa posture concernant la thématique de la délinquance. L'analyse proposée rejoint ainsi les conclusions du rapport d'Alain Lambert portant sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales lorsque celui-ci identifie que la normalisation excessive « donne lieu à plusieurs instructions et non une seule, le plus souvent différentes⁶⁰¹ ».

Dès lors, l'amplitude du comportement de l'élu local dans les considérations politiques qu'il porte et les comportements qu'il manifeste soulignent la centralité de cet acteur dans la politique publique. Elle permet également de rendre compte d'une certaine incapacité de l'Etat à faire appliquer les orientations qu'il décline nationalement dans une politique territoriale. On retient précisément par exemple la logique de contournement opérée au niveau local. L'action publique reste ainsi soumise à la volonté politique locale même si la politique de la ville est issue d'une déclinaison étatique. Dans la mesure où la politique de la ville reste soumise à la volonté de l'élu, ce dernier décide dès lors d'intégrer ou non les principes de l'Etat sur son territoire. La majorité des dispositifs de la politique de la ville sont en effet soumis à l'appropriation du politique local (P.R.E., A.N.R.U.). En outre, certains dispositifs relèvent d'un caractère obligatoire dans la mesure où l'Etat impose la création des C.L.S.P.D. Cependant, le pouvoir politique local peut tout à fait respecter le cadre légal imposé par la création de ces comités sans pour autant les soutenir dans l'opérationnalité. On distingue à ce niveau, l'existence de l'opérationnalité comme vecteur de pouvoir décisionnel. Une chef de projet local met en effet en évidence un C.L.S.P.D « en veille », c'est-à-dire existant mais non actif. Ainsi, la position de l'Etat n'est pas la même pour tous les dispositifs de la politique de la ville, et si le rapport de la Cour des Comptes portant évaluation de la politique de la ville datant du 2 février 2002 indique que cette politique est une démarche volontariste des territoires, nous nuancerons ces propos au regard de la spécificité des C.L.S.P.D.

Au regard de ces considérations, que l'Etat rende obligatoire ou non les dispositifs de la politique de la ville, le pouvoir politique local a le potentiel pour détourner les intentions nationales et s'approprier le cadre légal. Il ne s'agit donc pas d'avoir les critères identifiés par le cadre réglementaire national pour inscrire un territoire sous les dispositifs du C.U.C.S., encore faut-il que le décideur politique local adhère à la logique proposée et reconnaisse une partie de son territoire en difficulté sur une ou plusieurs thématiques retenues par le ministère de la Ville. Le pouvoir du politique local est donc souverain sur son territoire d'intervention. *A fortiori*, il l'est

⁶⁰⁰ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention de la délinquance

⁶⁰¹ Lambert. A., Rapport du groupe de travail « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales, décembre 2007, p.42.

d'autant plus que ses choix ne s'opèrent pas que sur l'existence ou la non-existence de la politique de la ville mais également sur les orientations qu'elle poursuit. Ainsi, si les diagnostics partagés sont réalisés par les techniciens des instances représentatives, la validation des orientations retenues, au regard des données transmises et analysées, sera soumise à la volonté et à la validation politique locale.

Dès lors, la prise de décision dans les organisations en réseau inter organisationnel ne peut se soustraire à la validation politique avant que l'Etat considère la pertinence des éléments présentés. L'Etat n'est donc plus en mesure d'identifier les zones fragilisées et ne peut dès lors plus se prévaloir de mener seul sa politique nationale. Il doit soumettre celle-ci au jugement de la pertinence locale. Nombreux sont les témoignages ayant montré cette souveraineté du politique local dans les décisions, que celles-ci soient d'ordre organisationnelles ou orientationnelles.

Au regard de ces éléments, il convient de mettre à présent en perspective les manifestations de l'influence de l'Etat sur le niveau local dans la mise en œuvre de l'action publique telle qu'il l'a envisagée dans ses orientations. En d'autres termes, quels sont les leviers sur lesquels l'Etat s'appuie pour envisager la poursuite des orientations prescrites ?

2. Influence de l'Etat sur le niveau local : vers la considération des limites du modèle décentralisé ?

Comme le souligne le Rapport Mercier⁶⁰², le principe de libre administration des collectivités territoriales n'empêche pas l'Etat de maintenir une influence sur les acteurs territoriaux. Ainsi, le juge constitutionnel peut « imposer des contraintes aux collectivités locales, contraintes qui peuvent s'avérer très lourdes et de nature à réduire singulièrement leur liberté de décision ». L'exemple est d'ailleurs donné dans le champ de l'insertion ou du logement puisque « les collectivités locales peuvent se voir contraintes par la loi d'agir en partenariat avec l'Etat comme dans le cas du revenu minimum d'insertion ou encore se voir imposer des dépenses obligatoires, par exemple pour le financement du logement social ». Ces contraintes restent toutefois soumises aux conditions « qu'elles aient un objet et une portée précis, qu'elles ne soient pas contraires aux compétences propres des collectivités locales et qu'elles ne heurtent pas à la libre administration juridique et financière de celles-ci » telles que relevées dans la décision n° 90- 274 du 29 mai 1990 du Conseil Constitutionnel. Nous poursuivons l'analyse du jeu d'influence de

⁶⁰² Mercier. M., Rapport d'information du sénat n° 447, Tome 1, *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, op.cit., p.45-46.

l'Etat à l'égard des collectivités territoriales en proposant un développement s'articulant autour de l'indépendance financière sur le cadre formel et structurel posé par l'Etat tant du fait du caractère contractuel que concernant les contenus.

2.1. L'indépendance financière des collectivités territoriales à l'égard de l'Etat

L'influence et l'évolution de la place de l'Etat a suscité un intérêt particulier au regard de l'organisation décentralisée. Ainsi, si le développement de la territorialisation a contribué à donner une place de choix au local dans les orientations et dans l'application de la politique publique, l'Etat n'a cependant pas disparu du paysage organisationnel français. Pour Robert Cantacuzène par exemple, son rôle s'est, dans ce contexte, davantage orienté vers le « maintien de la cohésion territoriale ⁶⁰³ ». L'Etat, afin d'assurer son nouveau rôle de cohésion des politiques publiques, met en place des structures intersectorielles et de gestion afin d'y parvenir. La création de ces entités n'affirme que davantage la complexité organisationnelle au regard des disparités existantes avec les coordinations interministérielles et les fonds thématiques créés au plan national⁶⁰⁴. Pour Jean Pierre Gaudin, par son représentant local en la personnalité du préfet, l'évolution engagée a permis de développer une neutralité étatique en jouant désormais le rôle d'intermédiaire, voire de régulateur des interdépendances des acteurs⁶⁰⁵.

Nous ne pouvons cependant pas réduire la place de l'Etat au simple rôle d'animation et de cohésion des politiques publiques comme l'analyse Robert Cantacuzène ou Jean Pierre Gaudin. Nous percevons pour notre part davantage un mode managérial et gestionnaire différenciés. En se plaçant comme le principal financeur de certaines politiques, l'Etat garde une position centrale. Ainsi, si l'Etat cherche à se doter par la mise en œuvre de la contractualisation de moyens d'action, il reste cependant incontournable sur le plan du financement. Notre analyse illustre ainsi de façon concrète les propos de Julien Damon lorsqu'il précise qu'« au sujet des finances - nerf de la guerre, même dans le social - les négociations qui ont lieu s'opèrent quasiment toujours avec et autour de l'Etat. S'il n'est pas nécessairement protagoniste des jeux locaux, les règles de financement et de cofinancement des opérations sont très largement de son cru. L'Etat, car il est le rédacteur et le garant des procédures, est un « partenaire primordial⁶⁰⁶ ». Il en est de même pour François Robbe qui analyse la posture de l'Etat en soulignant que « les sources de financement

⁶⁰³ Cantacuzène. R, *op.cit.*, p.831.

⁶⁰⁴ Gaudin. J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *op.cit.*, p.32.

⁶⁰⁵ Cantacuzène. R, « La coordination des politiques dans les départements-régions d'outre-mer. Le cas de la Martinique », *op.cit.*, p.831.

⁶⁰⁶ Damon. J., « Le partenariat Retour sur une notion d'un quart de siècle », *op.cit.*, p.160.

considérables qu'il déploie à travers les contrats de plan lui ont permis de jouer jusqu'à aujourd'hui le rôle de chef de file, et de coordonner ainsi dans de nombreux domaines l'action conjointe des collectivités territoriales⁶⁰⁷ ».

Concernant notre objet, la loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 a confirmé le rôle et la place de l'Etat par le biais de son Agence Nationale de Rénovation Urbaine (A.N.R.U.). Sous la forme d'un guichet unique, cette entité a en charge la validation et le suivi des actions de réhabilitations et de reconstructions des quartiers souffrant d'un vieillissement du fait des constructions massives datant des années 1950 à 1970. Les institutions locales, et plus particulièrement les communes, ont dès lors présenté les projets envisagés sur leurs territoires en s'assurant de la concordance avec le cahier des charges établi. L'Etat semble donc garder dans une certaine mesure une centralité décisionnelle et financière et concède l'opérationnalité des actions qu'il décline aux collectivités territoriales.

La coopération impulsée par l'Etat ne s'apparente donc pas à un simple encouragement de la démarche auprès des acteurs locaux mais davantage comme « imposé par les modalités de mise en œuvre de tel ou tel dispositif d'Etat assorti de subventions⁶⁰⁸ ». Face à ces considérations, il serait logique d'octroyer à l'Etat une place de leader sur le champ d'étude considéré. Cependant, en analysant le comportement des acteurs et les stratégies mises en œuvre pour chacun d'entre eux, on perçoit aisément une utilisation des fonds de l'Etat pour servir des intérêts organisationnels de rattachement (chapitre 3). Le financement devient alors un enjeu et la clé de voûte de compréhension du rapport entretenu entre le territoire et l'Etat. La recherche des ressources mobilisables est perceptible dès la conception contractuelle d'un partenariat. A ce niveau, les travaux de Jacques de Maillard ont par exemple bien montré que les objectifs généraux et la philosophie de la contractualisation affichés par les institutions ne sont pas en adéquation avec les réalités opérationnelles. En effet, quelle que soit l'échelle d'impulsion ou d'application, la contractualisation n'est pas le reflet de relations partenariales entre des signataires qui s'orientent et formalisent des objectifs communs, mais davantage l'illustration de zones négociées⁶⁰⁹ et de coopérations stratégiques, notamment sur le plan financier, qui mettent en évidence les effets produits par l'appartenance organisationnelle. Les phases de négociations liées à la signature de conventions sont représentatives des freins à la collaboration. Elles marquent précisément la poursuite des intérêts spécifiques aux organisations d'origine des acteurs au sein du réseau par la recherche de ressources mobilisables. La coopération permet alors de servir les besoins et les

⁶⁰⁷ Robbe. F., *op.cit.*, p.196.

⁶⁰⁸ Delévaux. C., Gomez. R., *op.cit.*, p.70.

⁶⁰⁹ De Maillard. J., *op.cit.*, p.169.

intérêts organisationnels intrinsèques. Par exemple, selon Julien Damon, l'Etat cherche à mobiliser des ressources qui lui font défaut afin de mener ses politiques notamment dans le cadre de la lutte contre les exclusions⁶¹⁰. On perçoit dès lors une gestion entrepreneuriale de l'action publique puisque Bernard Forgues, Michel Fréchet et Emmanuel Josserand établissent des constats similaires dans leurs études engagées dans le secteur privé des entreprises. Nous retenons précisément l'affirmation présentée par ces auteurs selon laquelle « les firmes se lient, coopèrent, contractent avec d'autres organisations pour obtenir des ressources qu'elles ne possèdent pas et ne pourraient obtenir faute d'un marché pour les ressources concernés⁶¹¹ ». Dès lors, il existe une interdépendance financière entre l'Etat et les collectivités territoriales. Bien plus encore, cette analyse laisse entrevoir le mouvement d'« entreprisation » de l'action publique tel que l'entend Andreu Solé⁶¹².

Toutefois, l'analyse des positions étatiques montre que face à la politique incitative menée, ce dernier fait évoluer son cadre réglementaire pour assurer une opérationnalité effective des dispositifs de la politique de la ville en soumettant les financements à la mise en œuvre. Par exemple, lors de l'examen du projet de Loi d'Orientation et de Programmation pour la Performance de la Sécurité Intérieure (L.O.P.P.S.I.), les députés ont adopté un amendement concernant l'article 24 ter A qui met en évidence un manque d'attractivité de la thématique de la prévention de la délinquance pour les communes et les intercommunalités. Ces dernières ne souhaitant visiblement pas s'approprier cette dimension sur leurs territoires⁶¹³, l'amendement était « destiné à inciter les communes à s'impliquer davantage dans la prévention de la délinquance, notamment celle qui est orientée vers les mineurs, ainsi que l'aide aux victimes, et à faciliter la mise en œuvre des dispositifs créés en ce sens par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance en adaptant le dispositif à la taille de la commune⁶¹⁴ ».

Ainsi, c'est sur le plan financier que l'Etat tend notamment à rendre obligatoire l'implication des collectivités chargées de la compétence en matière de prévention de la délinquance. En effet, sur proposition du Gouvernement, le financement d'actions par le fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (F.I.P.D.) est désormais « réservé aux communes ou au E.P.C.I. qui mettent en place un conseil local ou intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance, et un conseil pour les droits et devoirs des familles ou une cellule de citoyenneté

⁶¹⁰ Damon. J., « Le partenariat Retour sur une notion d'un quart de siècle », *op.cit.*, p.159.

⁶¹¹ Forgues. B., Fréchet. M., Josserand. E *op.cit.*, p.24.

⁶¹² Sole. A., « L'entreprisisme du monde » in Chaize. J., Torres. F., *Repenser l'entreprise. Saisir ce qui commence, vingt regards sur une idée neuve* Le Cherche Midi, 2008, P.27- 49.

⁶¹³ Comme nous avons pu le vérifier sur nos terrains de recherche au regard des positions exprimées par les élus locaux.

⁶¹⁴ Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) - article 24 ter A.

et de tranquillité publique⁶¹⁵ ». L'Etat tend ainsi faire respecter ses orientations en exerçant une pression financière sur les modalités requises pour bénéficier de certaines subventions. Cependant, de la lecture incitative qui peut être relevée par le cofinancement de l'action publique, elle est à la fois un frein pour l'Etat quand les élus locaux préfèrent ne pas bénéficier des fonds mis à disposition plutôt que de financer une action qu'ils ne jugent pas prioritaire ou pertinente. Une coordinatrice de C.I.S.P.D rapporte ainsi le cadre réglementaire qui a évolué en matière de financement de la politique publique. L'Etat semble ainsi avoir pris conscience au regard des propos tenus par l'interviewé du détournement de la politique nationale par le local tout en maintenant le bénéfice des fonds et des subventions associés. La modification apportée par le décret cité en référence stipule ainsi que sans un dispositif actif, les collectivités ne bénéficieront plus des financements relevant des F.I.P.D. Cet élément n'est pas sans avoir retenu l'attention des acteurs réticulaires, et plus précisément les techniciens coordonnateurs de projet.

« De la même façon, il y avait un décret où on indique que si le C.I.S.P.D. n'est pas actif, y'aura pas de financement F.I.P.D. etc.... Apparemment, ça a du mal à fonctionner tout ce que lance le gouvernement. Pareil, le conseil des devoirs et de familles qui est obligatoire pour les villes de plus de 50000 habitants, c'est dur pour être appliqué. Donc euh en gros, je pense qu'il y a une pression qui est exercée sur les C.I.S.P.D. en disant : 'attendez, s'il n'est pas actif, nous on ne donne pas de financement ». Vous voyez, il y a des conditions comme ça. De la même façon le F.I.P.D. ne finance pas plus de trois ans de suite le poste de coordinateur. Donc après, c'est à la charge de l'intercommunalité ». (Une coordinatrice d'un C.I.S.P.D.)

Concernant le dispositif P.R.E., une tendance similaire de la position étatique a été identifiée. En effet, il existe une évolution du cadre légal à ce sujet concernant le financement. Si au démarrage, ce dispositif était intégralement pris en charge par l'Etat, l'ACSès sollicite aujourd'hui une participation des porteurs à hauteur de 20%. Le discours tenu par un coordonnateur de projet P.R.E met en évidence cet aspect. Il montre ainsi l'attractivité de la politique étatique par les financements proposés. L'Etat rend ainsi obligatoire la participation des collectivités territoriales si ces dernières souhaitent bénéficier des dispositifs de la politique de la Ville. L'Etat par ce biais met en évidence sa capacité d'influence à l'égard du local par l'implication financière qu'il impose aux territoires. Un coordonnateur de projet d'un P.R.E. mentionne l'évolution de la posture étatique identifiée sur ce point.

« Il faut être honnête et le dire clairement. Au début, c'était à 100% financé par l'Etat. C'est plus facile de porter quelque chose, enfin c'était attractif. (...) Le cadrage c'est 20% de cofinancement. L'ACSès demande 20%, c'est nouveau aussi ça. Le cofinancement est devenu obligatoire, c'est 20% minimum ». (Un coordonnateur P.R.E.)

⁶¹⁵ *Ibid.*, article 24 ter A.

Par ailleurs, les fonds dédiés aux dispositifs sont soumis à la reconduction et à la décision de l'Etat au terme de la période contractuelle. Les collectivités territoriales porteuses des dispositifs s'inquiètent dès lors d'une non reconduction et de la nécessité de pallier cette éventualité. Une élue municipale mentionne ses inquiétudes à ce sujet et les perspectives possibles qu'elle prévoit en cas de non reconduction. Elle explique notamment la nécessaire projection de sa collectivité face à l'incertitude liée à la contractualisation. Elle montre en parallèle les interrogations que cela suscite lorsqu'elle mentionne qu'« il a fallu se projeter aussi en disant :

« attention, ce dispositif n'existe plus demain alors qu'est-ce qu'on fait ? » ». C'est notamment sur un plan financier que l'élue se demande comment sa collectivité pourra faire face à une non reconduction. En précisant le montant que la municipalité devrait financer et les répercussions sur l'imposition locale, l'élue local montre la position délicate dans laquelle se trouve sa collectivité territoriale pour faire face à la non reconduction éventuelle d'un dispositif de la politique de la ville. Ainsi, il soulève les enjeux de l'absence de portage financier étatique et considère cette possibilité dans la gestion de sa politique locale.

« Et c'est un gros souci si l'Etat arrête, qu'est-ce qu'on fait avec tous les gosses pour qui il y'a quelque chose de commencé ? Ça, c'est un réel souci. Là on est à 275 000 euros. C'est quoi, c'est deux points d'impôts... C'est vrai qu'il y a une grosse envie, s'il y a un choix à faire pour moi, c'est ce choix là que je défendrai : le choix du dispositif de réussite éducative ».
(Un élu municipal en charge du dispositif P.R.E.)

Outre la dimension financière qui marque le jeu d'influence entre l'Etat et les territoires, les dimensions structurelle et formelle de l'organisation sont également identifiées comme des points d'appui de l'Etat pour asseoir la poursuite de ses orientations. Si celles-ci tendent ainsi à contraindre les territoires, elles interrogent dans le même temps la remise en cause de la territorialisation par le niveau national.

2.2. Entre imprévisibilité de la position et niveau de précision du cadre : les stratégies et les effets des choix étatiques

Les interviews se sont déroulées de mai 2009 à mai 2012. Cela a permis de mesurer les évolutions concernant la réglementation des dispositifs étatiques de la politique de la ville. Cette démarche inscrite dans le temps est riche d'enseignements car elle permet de cerner l'évolution de l'Etat dans la façon de concevoir sa politique nationale. Elle est également l'occasion de mesurer les effets produits sur la mise en œuvre de l'action publique. La seule lecture du cadre réglementaire permet dans une moindre mesure de porter une analyse sur le degré de précision de la politique de la ville. S'il était aisé de considérer le cadre réglementaire comme relativement élargi du fait des principes de la territorialisation et de la décentralisation, qui laissent le soin au

local de préciser les orientations à poursuivre, le croisement de l'étude du cadre réglementaire avec le discours tenu par les interviewés a permis d'identifier une tendance de l'Etat à préciser de plus en plus les objectifs et les orientations de sa politique nationale. Nous proposons ici de mentionner les principales évolutions repérées et les conséquences produites sur l'action proprement dite. Enfin, cette analyse permet également d'entrevoir que l'Etat reconnaît les limites du système décentralisé par la circonscription de plus en plus précise de la réglementation en vigueur. Nous avons exposé la capacité des acteurs locaux à détourner ou à rejeter les orientations nationales. De ce fait, nous mesurons l'un des écueils du modèle décentralisé tel qu'il est conçu initialement par la difficulté de l'Etat à faire poursuivre les objectifs qu'il affiche. Face à cette dispersion de l'action du fait d'acteurs locaux qui se réapproprient les contenus de l'action publique à mener, l'Etat semble avoir pris conscience des limites du système. Par l'étude du degré de précision de la structuration et des objectifs à poursuivre, nous mesurons l'évolution de la position étatique et sa capacité d'influence à l'égard du territoire. Dans le même temps, la logique contractuelle nous laisse également entrevoir le niveau d'influence exercé par l'incertitude des comportements étatiques à l'égard de l'action publique future.

2.2.1. Le degré de précision du cadre général de l'action publique : entre influence étatique sur les territoires et remise en cause du principe de territorialisation

L'étude du cadre réglementaire des dispositifs de la politique de la ville ainsi que les discours tenus par les interviewés ont permis de mettre en évidence une formalisation de plus en plus précise des attendus de l'Etat dans l'action publique. Ainsi, en février 2002, le rapport de la Cour des comptes portant sur la politique de la ville stipulait que « les concepts utilisés restent très globaux⁶¹⁶ ». Nous comprenons aisément la critique portée par cet organe indépendant de l'Etat lorsqu'il reprend la présentation faite par le Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998 concernant les objectifs de la politique de la ville. Ce rapport mentionne ainsi le caractère étendu des orientations puisque « cette nouvelle ambition pour les villes va se construire autour de quatre objectifs : garantir le pacte républicain sur tout le territoire ; assurer la cohésion sociale dans nos villes ; mobiliser autour d'un projet collectif ; construire un nouvel espace démocratique avec les habitants ».

Si de nombreux auteurs ont mis en évidence que l'adaptation aux spécificités du territoire est un prérequis de l'action publique contemporaine comme le montrent par exemple Jacques Ion

⁶¹⁶ Cour des comptes, *La politique de la ville*, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

et Bertrand Ravon⁶¹⁷, les zones d'incertitudes que concède l'Etat au nom du principe de territorialisation est interrogé. Cette tendance peut s'expliquer en partie par l'incapacité du territoire à émettre des priorités affinées et à poursuivre les orientations souhaitées. En effet, la formalisation d'objectifs issue d'un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs d'une organisation en réseau ne permet pas toujours de poser des objectifs précis. Ainsi, s'il est laissé à la charge du local la précision des objectifs à poursuivre, nous avons mesuré à quel point cet attendu de l'Etat était partiellement décliné au niveau territorial. L'étude du cadre réglementaire local des dispositifs étudiés confirme ainsi l'évaluation du rapport de la Cour des Comptes puisque les objectifs des dispositifs P.R.E tendent généralement vers des idéaux relativement élargis. Nous retenons l'exemple d'un projet P.R.E. qui se donne comme ambition de « donner la chance aux enfants ne bénéficiant pas d'un environnement social, familial et culturel favorable à leur réussite

». En 2009, une interview réalisée montre ainsi l'absence de déclinaison précise d'objectifs à poursuivre. Comme le précise le regard porté par un médecin de la Protection Maternelle et Infantile participant à ce dispositif, ce sont de « vastes objectifs ayant peu de précisions ». Pour ce dispositif, le système pyramidal n'émet donc pas un cadre formel précis alors que le principe de territorialisation a pour ambition la prise en considération des spécificités locales. Pour reprendre l'objectif précité, ce dernier n'identifie pas une problématique spécifique au territoire de référence puisqu'il est aisément transposable à l'ensemble des territoires développant un Programme de Réussite Educative. Si l'Etat laisse une marge de manœuvre conséquente au territoire pour décliner les orientations spécifiques à poursuivre, la déclinaison locale n'a donc pas précisé dans ce cas les intentions au regard des difficultés rencontrées. Par ailleurs, ce manque de précision rend difficilement évaluable l'action publique. Alors que l'Etat met un point d'honneur à mesurer l'efficacité des politiques publiques mises en place, les objectifs déclinés se définissent comme non opérationnels dans la mesure où ils ne sont pas atteignables. Leur caractère élargi est ainsi identifié comme un frein dans une perspective évaluative de la politique publique. Si le discours de l'interviewé met en évidence les conséquences produites par l'absence de précision, cet élément est confirmé dans le rapport de la Cour des comptes lorsque ce dernier mentionne qu'un cadre très élargi ne permet pas d'évaluer cette politique publique ». En particulier, il n'y a pas d'objectifs quantitatifs affichés au niveau national, en matière de résultat, sauf un objectif très général visant à réduire l'écart entre la situation des populations de ces quartiers et la moyenne nationale⁶¹⁸ ».

⁶¹⁷ Ion. J., Ravon. B., « Institutions et dispositifs », in ION. J. (sous la direction de), *Le travail social en débat(s)*, Paris, la découverte, 2005, p.71-85.

⁶¹⁸ Cour des comptes, *La politique de la ville*, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002

Par ailleurs, les stratégies développées par les acteurs peuvent également expliquer l'évolution de la posture étatique. En effet, les logiques comportementales adoptées par les élus locaux ont mis en évidence leur capacité à rejeter une action publique étatique voire à en détourner ses intentions. La précision du cadre se présente dès lors comme une réponse de l'Etat afin que ces derniers poursuivent davantage les attendus nationaux. Les interviewés sont ainsi nombreux à mesurer une évolution significative de la posture de l'Etat. Un coordonnateur du dispositif P.R.E. stipule à ce titre que l'Etat n'avait envisagé qu'une simple phrase dans la loi⁶¹⁹ pour déterminer les orientations lors de la mise en place du dispositif P.R.E.. Au fur et à mesure, il confie que le cadre devient de plus en plus circonscrit. C'est ainsi qu'il décline notamment la façon dont est conçue la formalisation étatique à ce jour.

« C'est à partir aussi des propres observations que se fait l'ACSé. Le cadre, il est aussi basé sur le fonctionnement réel, il est co-construit. Mais au départ, c'était une phrase dans la loi, une phrase, ça nous laissait vraiment beaucoup de marge de manœuvre. Après, on a eu des circulaires ». (Un coordonnateur P.R.E.)

Par ailleurs, les précisions apportées par l'Etat relèvent de multiples dimensions puisque selon les acteurs, il s'immisce à la fois dans les orientations locales mais également dans la façon de mettre en œuvre l'action. Un coordonnateur donne d'ailleurs différents exemples concernant les précisions qu'il a pu repérer pour le Dispositif de Réussite Educative. Il voit ainsi apparaître des thématiques retenues comme prioritaires et sur lesquelles l'Etat tend à promouvoir les actions à mener. C'est dans ce cadre que ce dernier précise l'évolution.

« Le cadre se précise dans la façon de mettre en œuvre autant sur la façon de faire que sur les priorités données. Justement, il y a des priorités données qui peuvent évoluer. Par exemple le décrochage scolaire ça, ça vient de plus en plus. Et puis après, il y a la santé qui est aussi affirmée comme une priorité ». (Un coordonnateur P.R.E.)

« J'ai l'impression qu'on va demander à ce que ça colle plus à la future réforme sur les rythmes scolaires ». (Un élu communal en charge du P.R.E.)

Par le niveau de précision du cadre qui évolue, l'Etat réinterroge et remet en cause de façon consciente ou inconsciente les grands principes du modèle décentralisé. En circonscrivant les objectifs à atteindre, la territorialisation qui fonde son principe sur la déclinaison d'objectifs spécifiques pour chacun des territoires en fonction de ses besoins et de ses leviers est remise en question par le niveau national. Si l'évolution du cadre structurant ainsi que son degré de précision marquent la remise en cause du principe de territorialisation dans la conduite des affaires publiques par l'Etat, ces modifications portées soulèvent dès lors des questionnements manifestes quant à la capacité de l'organisation de l'action publique à répondre aux besoins de la société. En effet, si

⁶¹⁹ Cet acteur fait référence à la Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

l'Etat central ne parvenait pas à répondre aux besoins spécifiques des territoires dans une organisation centralisée, l'évolution du degré de précision du cadre réglementaire ne permet qu'en moindre mesure de répondre efficacement aux spécificités territoriales comme il l'ambitionnait. Par ailleurs, ces précisions apportées montrent qu'elles apparaissent pour l'Etat davantage comme un outil de gestion du local. On comprend ainsi J-D Reynaud⁶²⁰ ou encore François Chazel⁶²¹ lorsque ces derniers analysent la portée de la réglementation et du cadre légal comme mode de régulation de l'action collective. François Dubet note à ce titre que « dans ce contexte, le droit apparaît plus comme un outil de régulation de jeux changeant de nature et d'enjeux que sous la forme de règles intangibles déclinant quelques principes fondamentaux⁶²² ». Le cadre et la réglementation déclinés par l'Etat sont donc des points d'appui manifestes pour influencer les territoires à coopérer et à poursuivre les intentions nationales. Si un coordonnateur de projet P.R.E. identifie effectivement ce cadre qu'il estime de plus en plus contraignant, il souligne dans le même temps son regret quant à cette évolution puisqu'elle remet en cause le principe de territorialisation. Une telle posture adoptée par l'Etat ne permet donc pas à son sens de répondre aux besoins spécifiques des territoires.

« Alors, je pense qu'il faut faire attention lorsqu'on précise le cadre, il ne faut pas qu'il soit trop contraignant. Sinon, on ne va pas répondre à un besoin parce qu'on est sur un public très spécifique qui est isolé qui ne rentre pas dans les cases institutionnelles classiques donc on va forcément être obligé de faire différemment. On est vraiment sûr de la proximité donc d'une ville à l'autre, ça change beaucoup avec son histoire, avec son peuplement par exemple, ça c'est clair. Donc c'est un risque et je l'observe et si je pouvais le dire je dirais :
« Attention à ne pas avoir un cadre trop restreint ». (Un coordonnateur P.R.E.)

Toutefois, certains acteurs mentionnent la nécessaire précision du cadre établi par l'Etat. Ainsi, le cadre étatique n'est pas vécu comme une contrainte mais il peut aussi être une attente de l'acteur car il facilite l'action à entreprendre. C'est ainsi que l'évolution du cadre réglementaire est parfois bien perçue au regard du caractère trop élargi dont certains dispositifs faisaient l'objet. Un cadre peu développé ne permet pas aux acteurs de comprendre l'objet de la politique publique développée par l'Etat. C'est notamment ce que mentionne un coordonnateur P.R.E. dans le regard qu'il porte sur l'évolution engagée.

« Qu'il y ait un minimum de cadre et qu'il y en ait un peu plus qu'au départ je peux comprendre parce qu'au début, on ne savait pas ce que c'était un Dispositif de Réussite Educative. Maintenant, on sait ce que c'est. Donc c'est quand même quelque chose, il y a quand même une consistance ». (Un coordonnateur P.R.E.)

⁶²⁰ Reynaud, J-D., *Les règles du jeu. L'Action collective et la Régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989.

⁶²¹ Chazel, F., *Normes juridiques et régulation Sociale*, Paris, éd. Commaille, J., LGDJ, 1991.

⁶²² Dubet, F., *Le déclin de l'institution*, Seuil, octobre 2002, p.63.

Si la précision du cadre réglementaire perçue par les techniciens mérite ainsi d'être mesurée puisqu'elle peut se révéler être un frein à l'action, les élus locaux, faisant le même constat, perçoivent cette évolution davantage comme une contrainte dans leur marge de manœuvre. En effet, ils mentionnent que cette évolution posée par l'Etat laisse une amplitude de décision de moins en moins étendue.

« Le cadre se précise, on est de plus en plus contraint je pense ». (Un élu communal en charge du P.R.E.)

Ainsi, l'Etat laisse de moins en moins à l'exécutif local la charge de la déclinaison des objectifs à poursuivre. Au gré des années, le cadre structurant de la politique de la ville s'est resserré. L'arrivée de circulaires notamment a circonscrit la marge de manœuvre des acteurs locaux. Dès lors, on voit apparaître des actions similaires déployées sur des territoires multiples. Par exemple, concernant la prévention de la délinquance, on identifie que l'ensemble des terrains d'étude a décliné des actions en lien avec les violences intrafamiliales, thématique retenue comme prioritaire par l'Etat. Ainsi, différents coordonnateurs de C.I.S.P.D. évoqueront cette priorité et cet axe de travail sur leurs territoires respectifs.

« On a un fort volet sur les violences faites aux femmes alors ça s'est vraiment un développement particulièrement poussé des trois dernières années et une volonté de l'Etat ». (Un chef du service sécurité et prévention de la délinquance)

« Nous, les subventions qu'on accorde, ce sont aux associations qui font de la prévention intra familiale donc voilà, mais parce que c'était notre axe de travail pendant trois ans ». (Une coordonnatrice d'un C.I.S.P.D.)

Compte tenu des thématiques élargies qui offrent un vaste choix dans les actions mais également de l'amplitude géographique qu'impose l'intercommunalité, des choix stratégiques s'opèrent. C'est notamment l'élu qui peut décider des orientations à mener ainsi que des zones géographiques sur lesquels se dérouleront des actions. Certains voient ainsi dans un cadre élargi posé par l'Etat la propension à la dispersion d'autant que les territoires sont étendus. L'Etat n'est également pas sans considérer cet aspect puisque des réflexions nationales portent sur la déclinaison des nouveaux territoires éligibles aux dispositifs de la politique de la ville au terme de la période contractuelle de 2014.

« C'est très large la prévention de la délinquance et c'est pour cela que dès que j'ai eu cette Vice-présidence, j'ai voulu identifier des foyers, c'est-à-dire qu'on ne se dispersait pas partout ». (Un élu communautaire chargé par délégation de la prévention de la délinquance)

Au regard des orientations prises, on s'interroge également à ce niveau sur la logique territoriale souhaitée et promue par la politique de la ville. Dans ce cadre, les objectifs fixés sur un plan départemental sont précis et ne permettent pas une appropriation par les territoires de la

politique publique. Les violences intra familiales se présentent en effet comme une thématique précise qui ne considère pas les spécificités territoriales. Ainsi, dans quelle mesure les objectifs retenus sont des problématiques majeures sur les territoires étudiés. Outre les dimensions structurales et formelles, la contractualisation de l'action publique influence également les rapports entretenus. Celle-ci se présente en effet comme imprévisible au regard de l'incertitude quant à la pérennisation des dispositifs.

2.2.2. L'imprévisibilité de l'action publique sous la forme contractuelle: le maintien de la relation de dépendance de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales

L'influence de l'Etat s'identifie également dans le principe de contractualisation. En effet, « la politique de contractualisation menée depuis les années 80 est l'une des meilleures illustrations de ce désir de l'Etat de demeurer omniprésent. Les contrats de plan Etat- Région ont permis aux administrations étatiques d'orienter les politiques publiques menées à l'échelon local. Ainsi, l'Etat a-t-il pu conserver le contrôle partiel des compétences décentralisées⁶²³ ». Outre cette omniprésence signifiée par François Robbe, le cadre contractuel maintient les collectivités territoriales dans une relation de dépendance avec l'Etat. En effet, par la délimitation temporelle des accords passés entre l'Etat et les collectivités territoriales, le niveau national rend incertain et imprévisible la posture qu'il adoptera au terme de la période contractuelle. Gilles Pinson interroge à ce niveau la capacité d'action des organisations en réseau par projet. Il formule en effet le questionnement suivant : « Comment fixer des orientations capables de donner une cohérence à l'action d'une pluralité d'acteurs tout en sachant que ces orientations peuvent être remises en cause par l'évolution du contexte et du stock de ressources disponibles ? ⁶²⁴ » Ainsi, si nous avons pu mesurer que la contractualisation apparaît comme un frein à l'investissement du niveau local, ce mode de gestion de l'action publique se présente également comme le point d'appui de l'Etat pour maintenir une marge de négociation à l'égard des territoires. Ainsi, le caractère incertain de la contractualisation, permet à l'Etat d'avoir une influence sur les territoires. Michel Foudriat résume bien l'enjeu de l'imprévisibilité du comportement des acteurs. Selon lui, cette imprévisibilité est irréductible dans une relation de négociation puisque « dans les jeux de pouvoir, leur avantage [celui des acteurs] sera d'autant plus grand que leurs comportements conservent, pour les autres acteurs, une part d'imprévisibilité⁶²⁵ ». En effet, en conservant une imprévisibilité de son

⁶²³ Sous la direction de Caudal. S. et Robbe. F., Les relations entre collectivités territoriales, éd. L'harmattan, septembre 2009, Paris, article Robbe. F., Le rôle de l'Etat dans les relations entre les collectivités territoriales, p.196.

⁶²⁴ Pinson. G., « Projets de ville et gouvernance urbaine », *op.cit.*, p.619 – 651.

⁶²⁵ Foudriat. M, *op.cit.*, p.160.

comportement à l'égard de ses pairs, l'acteur parvient à garder une marge de négociation. Car si tous les comportements des acteurs sont prévisibles, l'acteur engagé dans une relation perdrait toute la matière potentielle de son marchandage. Cet élément est notamment développé par Michel Foudriat précisant que « dans un contexte de contraintes et de ressources différentes, les acteurs tentent de gérer les dépendances dans lesquelles ils sont pris en marchandant leurs comportements de la manière la moins perdante possible. Plus ils auront la capacité de laisser planer la possibilité de refuser ou de poursuivre leur coopération, plus ils rendront dépendants les autres acteurs et plus ils pourront obtenir d'eux les arrangements favorables à leurs propres enjeux. La capacité d'action, c'est-à-dire le pouvoir, d'un acteur dans une organisation donnée dépend de la pertinence et de l'imprévisibilité de ses comportements pour les autres acteurs⁶²⁶ ». On perçoit aisément cette posture au regard de la logique contractuelle développée par l'Etat. Cette incertitude quant à la pérennité de l'action menée engendre ainsi une dépendance des collectivités à son égard. Les discours tenus par les élus locaux sont relativement éloquents à ce niveau. Ils montrent en effet l'incertitude entretenue du fait de la logique contractuelle ainsi que la dépendance qu'ils « subissent » de ce fait.

« C'est vrai qu'avec le nouveau gouvernement, moi je suis en attente un peu de cette pérennisation qui normalement pour le dispositif de réussite éducative a été engagée jusqu'en 2014. Donc je pense que de toute façon, ils ne reviendront pas en arrière mais ils peuvent peut être proposer autre chose ». (Un élu communal en charge du P.R.E.)

« Je ne sais pas ce que la ministre déléguée va proposer, ça me semble un peu vague. Tout me semble malheureusement un petit peu... La gauche a de grosses envies mais sur le terrain, ils sont extrêmement contraints par le budget et que... ». (Un élu communal en charge du P.R.E.)

Erhard Friedberg souligne par ailleurs que l'acteur peut en fonction de la stratégie qu'il juge la plus pertinente se situer tantôt dans l'imprévisibilité tantôt dans la transparence des comportements futurs qu'il adopte, même si l'imprévisibilité reste souvent de mise. Il stipule ainsi qu'« aucun des participants n'est obligé de faire véritablement défection pour rester imprévisible ; chacun peut y renoncer temporairement s'il pense que c'est là son intérêt. Mais aucune négociation, aucun marchandage ne peut être imaginé sans un minimum de liberté et de marge de manœuvre pour les parties prenantes. Pour cette raison, tous sont au moins potentiellement imprévisibles les uns pour les autres, et leur capacité de négociation, au moins au départ, sera fonction de cette imprévisibilité potentielle. C'est en quelque sorte une « pré-condition » pour le marchandage et l'échange négocié. Il n'y a rien à faire : si votre comportement est parfaitement prévisible, il est alors automatique, et personne ne s'en préoccupera ni n'offrira quoi que ce soit en

⁶²⁶ *Ibid.*, p.160.

échange⁶²⁷ ». Ainsi, même s'il convient de souligner qu'une telle posture est souvent adoptée, elle reste soumise à la stratégie poursuivie. C'est pourquoi, « aucune logique simple et linéaire ne peut de ce fait rendre compte des comportements réels des acteurs dans un espace d'action donné. Les tentatives incessantes des uns de faire disparaître des incertitudes en rationalisant- c'est-à-dire, en dernière analyse, en automatisant les enchaînements problématiques et incertains pour les soustraire à l'arbitraire humain- sont toujours contrecarrées par les tentatives tout aussi permanentes des autres de sauvegarder des parcelles d'incertitude, voire d'en retrouver, dans les enchaînements apparemment les mieux maîtrisés et rationalisés, pour reconstruire ainsi une zone arbitraire qui soit monnayable face aux autres⁶²⁸ ». Concernant l'étude de l'imprévisibilité des comportements de l'Etat, nous identifions à la fois la clarté de sa position par les objectifs de plus en plus affirmés qu'il décline mais dans le même temps l'imprévisibilité de sa posture par le cadre contractuel qui lui confère une marge de négociation indéniable à l'égard des collectivités territoriales. Enfin, l'imprévisibilité des financements est une dimension qui rend fébrile les porteurs des dispositifs de la politique de la ville pour envisager une implication optimale et massive. Cependant, par ce biais, l'Etat parvient à affirmer sa capacité à influencer l'action entreprise sur les territoires et à montrer son monopole sur les finances publiques. Si nous avons pu mesurer que la contractualisation engendre une précarité et un turn-over des coordonnateurs de projet par l'incertitude qu'elle soulève du fait de la question de la pérennisation de l'action publique, cet élément met également en évidence l'influence de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales. En effet, les élus ont pu exprimer une contradiction dans la posture étatique qui conduit à obliger les collectivités territoriales à s'impliquer. C'est dans ce sens qu'un coordonnateur de P.R.E. met en parallèle les prérogatives de la politique contractuelle et le cadre des emplois de la fonction publique dont les contours sont signifiés par l'Etat.

« Ils ont parfois quatre, cinq contrats dans la même année. Le fait que ce soit annualisé, ça pose des difficultés effectivement. On s'inscrit dans la durée mais dans les faits, ils ont eu je ne sais pas combien de contrats en trois ans. Il y a un contrôle de légalité qui contrôle les municipalités et qui en général n'est pas favorable à la multiplication des contrats. Seulement, c'est assez contradictoire, c'est l'Etat qui pose l'annualité et c'est l'Etat qui demande à ce qu'on ne prenne pas des contractuels. Ça oblige au final à obliger les municipalités à prendre des gros risques financiers ». (Un coordonnateur de P.R.E.)

Ainsi, si la contractualisation se présente comme un frein à l'action publique parce qu'elle implique une réserve des acteurs dans leur investissement, elle permet dans le même temps d'asseoir l'influence de l'Etat au regard de la dépendance qu'elle suscite. Si nous avons ainsi

⁶²⁷ Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, op.cit., p.122-123

⁶²⁸ *Ibid.*, p. 277.

considéré ce pan dans le jeu d'influence, il reste toutefois à porter une analyse sur la considération de l'Etat concernant l'influence des propriétés structurelles dans les comportements des acteurs. En effet, à travers sa réglementation, nous mesurons dans une certaine mesure que l'Etat a pris manifestement conscience des limites du modèle décentralisé par la mise en relation d'acteurs aux attributs hétérogènes au sein des organisations en réseau de l'action publique.

2.3. La considération de l'Etat concernant l'influence des propriétés structurelles dans les organisations en réseau de l'action publique

L'Etat tend à considérer l'influence et la prégnance des propriétés structurelles des organisations de rattachement sur le comportement des acteurs associés en apportant des précisions quant à la structuration et à la formalisation des organisations en réseau de l'action publique. C'est ainsi que de façon progressive, on voit apparaître dans les circulaires des précisions fondamentales auprès des porteurs.

Concernant le ressort territorial, l'Etat semble avoir pris conscience de l'incapacité pour les acteurs d'investir une politique publique territoriale quand leurs échelles géographiques ne correspondent pas à celles retenues par le dispositif de la politique de la ville. En effet, l'Etat tend à considérer cette contrainte notamment au regard de la circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance en précisant que le choix de l'échelle géographique pour la création d'un Comité de Prévention et De Sécurité de Prévention de la Délinquance doit se réaliser en considérant notamment « l'organisation de chacun des services de sécurité concernés de l'Etat et de leur capacité à participer activement à plusieurs instances de concertation⁶²⁹ ».

En outre, l'Etat tend également à prendre la mesure de la multiplicité des acteurs associés aux dispositifs de la politique de la ville comme un frein potentiel. C'est dans ce sens qu'il propose dans la même circulaire la formation de groupes restreints. Il décline ainsi à travers le règlement intérieur la possibilité de recourir à ces instances constituées de groupes d'acteurs peu élargis. On retient notamment que « le conseil local élabore et vote son règlement intérieur. Celui-ci détermine notamment les conditions dans lesquelles le conseil peut se réunir en formation restreinte et les questions sur lesquelles peuvent être prises des décisions dans cette configuration. Sa composition tripartite doit être respectée dans cette formation. La formation restreinte peut notamment

⁶²⁹ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance parue au journal officiel du 18 juillet 2002 p. 12260 texte n° 8.

constituer la structure de suivi des contrats locaux de sécurité⁶³⁰ ». Par ailleurs, le nouveau livret de prévention du maire d'octobre 2010 adressé par le Comité interministériel de la Prévention de la Délinquance reprend également cette invitation concernant les modalités organisationnelles en réaffirmant la déclinaison restreinte d'une instance du C.L.S.P.D. Il en précise par ailleurs les finalités en indiquant que « le maire peut réunir le C.L.S.P.D. en « formation restreinte ». Constituant un véritable état-major autour du maire, cette instance peut être réunie pour assurer un suivi personnalisé de situations particulières, ainsi qu'en cas d'urgence⁶³¹ ». La charte de la réussite éducative n'est pas en reste sur cette dimension puisqu'elle prévoit également la qualification de ce type de structuration au sein du dispositif P.R.E. Elle donne ainsi comme obligation la constitution d'une équipe restreinte « composée des professionnels susceptibles d'apporter une aide directe à l'enfant / et sa famille et du coordonnateur. Elle a pour mission de poser un diagnostic individualisé puis de proposer un projet d'action. Elle nomme un référent famille qui sera en lien direct avec la famille ou assurera la coordination des différentes interventions ».

Ainsi, si l'Etat laisse au local le soin d'envisager en partie la structuration des organisations en réseau de l'action publique, il considère cependant les propriétés structurelles liées à la multiplicité des organisations de rattachement en présence par les attendus et les préconisations qu'il transmet. Si les acteurs des dispositifs P.R.E. ont fait part de l'absence de cadre étatique, on identifie ainsi une précision de plus en plus conséquente de l'Etat qui tend à considérer par ce biais les limites de l'organisation décentralisée en tentant d'y pallier.

En outre, le cadre réglementaire invite également à considérer que l'Etat a mesuré la complexité liée aux domaines d'intervention et à la diversité géographique en préconisant une déclinaison considérant ces dimensions dans les dispositifs de la politique de la ville. Par exemple, le Plan Départemental de Prévention de la Délinquance du Pas de Calais affiche une logique stratégique en situant le C.L.S.P.D. comme « le véritable pivot de la coordination entre les acteurs au niveau local, les échanges d'informations nominatives avec les travailleurs sociaux, la mise en place de stratégies territoriales qui se substituent à des dispositifs contractuels obsolètes, le rappel à l'ordre par les maires, les correspondants justice ville, le développement des Travaux d'Intérêt Général (T.I.G.) et des mesures de réparation et les mesures d'éloignement de certains

⁶³⁰ Le conseil local élabore et vote son règlement intérieur. Celui-ci détermine notamment les conditions dans lesquelles le conseil peut se réunir en formation restreinte et les questions sur lesquelles peuvent être prises des décisions dans cette configuration. Sa composition tripartite doit être respectée dans cette formation. La formation restreinte peut notamment constituer la structure de suivi des contrats locaux de sécurité

⁶³¹ Nouveau livret de prévention du maire d'octobre 2010 adressé par le Comité Interministériel de la Prévention de la Délinquance

délinquants ». C'est ainsi que dans les 10 mesures retenues pour cet axe, il est prévu de « systématiser la création de groupes de travail et d'échanges d'informations à vocation territoriale ou thématique au sein des C.L.S.P.D ».

Par ailleurs, l'Etat semble également avoir mesuré la difficulté liée à la présence de cultures multiples associées au sein des organisations en réseau. Il tente ainsi de réguler cet aspect en prévoyant notamment la constitution de chartes. C'est ainsi que sur le plan départemental, en comparaison au dispositif du C.I.S.P.D., les différentes instances sont déclinées relativement précisément par la charte pour la mise en œuvre du programme en stipulant le fonctionnement des différentes équipes du P.R.E. Son objet est en effet de rechercher « l'efficacité des rencontres et garantir le respect des fonctions des personnels impliqués⁶³² ». L'Etat considère également les difficultés liées aux cultures organisationnelles dans le cadre des C.I.S.P.D. Il tente ainsi de pallier les résistances à la coopération en s'appuyant sur des organes de conseil propres aux acteurs concernés. Ainsi, un communiqué du Secrétariat général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance d'octobre 2010 notifie l'avis de la commission éthique et déontologique du Conseil Supérieur du Travail Social (C.S.T.S) concernant la charte déontologique type pour l'échange d'informations dans le cadre des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance. Si la commission éthique et déontologique du Conseil Supérieur du Travail Social (C.S.T.S) a fait savoir dans un avis transmis le 16 juin à la Gazette des communes qu'elle approuvait la charte précitée, celle-ci a cependant clarifié le cadre de l'échange et émet quelques réserves. C'est ainsi qu'elle a considéré que « lorsque des situations très difficiles dépassent les compétences professionnelles et l'action individuelle des intervenants ainsi que les capacités et les moyens des personnes concernées, l'échange d'informations et d'analyses peut être utile, auquel cas il doit être réalisé dans des conditions satisfaisantes ». Pour ce faire, elle émet comme conditions « d'une part la clarté et la compatibilité juridique et déontologique du cadre des échanges, d'autre part, la reconnaissance et la libre adhésion des acteurs à une méthode de travail commune ». Elle renvoie dès lors la responsabilité dans les échanges aux travailleurs sociaux en soulignant qu'« il n'y a pas de « secret partagé » dans ces groupes de travail des C.L.S.P.D : chaque membre détermine en conscience et au cas par cas si une information qu'il détient relève ou non du secret professionnel ». De ce fait, il appartient aux professionnels du secteur de poser sa perception et l'éclairage de la charte visant l'échange d'informations ne permet pas de dépasser les divergences culturelles.

⁶³² Charte Départementale pour la mise en œuvre du Programme de Réussite Educative.

Ainsi, on mesure la capacité d'influence de l'Etat lorsque ce dernier oriente les modalités de structuration des organisations en réseau. Au-delà des limites du modèle décentralisé que met en exergue la posture étatique dans sa déclinaison des politiques publiques et dans la circonscription du cadre, d'autres éléments portant sur l'aspect contractuel notamment soulignent les limites du modèle décentralisé face à l'ambition initiale exposée dans le chapitre 1.

3. Les limites du modèle décentralisé

A la lecture de l'ensemble de notre thèse, nous parvenons à avoir une vision globale du système et à en réaliser une critique. Cela se traduit notamment à travers l'identification de limites notables que comporte le système décentralisé au regard des objectifs affichés qu'il se fixait. Pour construire notre propos, nous reprenons ainsi les ambitions de la décentralisation exposées au chapitre 1 et soumettons ses objectifs aux réalités concrètes que nous avons pu observer tout au long de notre analyse. Nous parvenons ainsi à rendre compte des limites de la contractualisation, de la territorialisation et interrogeons également ce modèle soucieux de servir l'intérêt général et de développer la démocratie notamment par la proximité de la décision.

3.1. Des ambitions de la contractualisation à l'incertitude d'une action publique étatique : un investissement mesuré du local

Le cadre contractuel de l'action publique se présente chez les élus locaux comme un frein à leur engagement. C'est en effet ce qu'explique un élu municipal concernant le P.R.E. en soulignant que « ce dispositif c'est vraiment du très court terme, c'est très embêtant de s'engager et j'avoue qu'on connaît que très tardivement les prolongations ». Il s'agit dès lors de comprendre dans quelle mesure une politique contractuelle impacte l'engagement des acteurs de l'action publique ?

Les politiques contractuelles proposées par l'organisation étatique reçoivent un accueil relativement méfiant de la part des élus locaux et des acteurs réticulaires engendrant un engagement mesuré face à l'incertitude qui la caractérise. Les élus récusent ainsi une action publique étatique d'une durée limitée qui ne garantit aucunement la pérennité. Dans une logique d'anticipation et de prospective, ils envisagent la non reconduction de l'action publique et mesurent les effets que produirait cette posture étatique. Ils expliquent ainsi qu'interrompre une action publique engagée pourrait être perçue défavorablement par la population et mettent en parallèle l'impact produit en terme financier pour supporter une politique publique qui ne serait plus portée par l'Etat. Nous avons ainsi relevé qu'un poste de coordonnateur de C.I.S.P.D. est financé à mi-temps par les fonds du F.I.P.D. Cependant, l'agent étant sur ce poste mentionne que

celui-ci ne « sera valable que pour trois ans, après ce sera tout ». L' élu concerné quant à lui mentionne « le désengagement de l'Etat (...) par le transfert de compétences non associé aux fonds correspondants ». Il ajoute par ailleurs qu'il perçoit une logique stratégique de l'Etat par un financement sur une durée très courte de certaines compétences. Après cette période, il confie qu'il reste à la charge de la collectivité territoriale de trouver les financements si elle souhaite poursuivre l'action, quand l'Etat lui laisse la possibilité de ce choix.

La logique explicitée est d'autant plus forte que certains élus voient le transfert de compétences obligatoires comme la manifestation de l'inflexion des politiques volontaristes des collectivités territoriales. Pour ces derniers, les financements des compétences transférées ne sont pas associés à un transfert de fonds équivalents. La réforme de la taxe professionnelle par exemple a été reprise par les élus pour argumenter leurs analyses et expliquer leurs postures. Il existe ici une contradiction notable avec le cadre réglementaire puisque celui-ci notifie que l'Etat garantit le transfert des fonds dans le cadre de la décentralisation. L'article 72-2 de la constitution du 4 octobre 1958 indique en effet que les compétences attribuées aux collectivités territoriales par les vagues de décentralisation s'accompagnent de financements réglementés par le cadre légal. Ce même article mentionne à ce titre que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi⁶³³ ». Toutefois, les élus s'accordent à mentionner que l'Etat transfère les fonds en se référant aux coûts des années précédentes. Ainsi, les collectivités déplorent le fait de devoir faire l'avance de fonds.

Par la notification des baisses budgétaires, l'Etat souligne par ailleurs son caractère relativement indéterminé concernant la poursuite de cette politique. C'est notamment lorsque le niveau national précise que la reconduction des crédits n'est pas garantie et reste soumise au terme des périodes contractuelles que les incertitudes se perçoivent. La circulaire du 8 novembre 2010 relative à la prolongation des C.U.C.S en 2011 rend compte de cette indétermination étatique lorsqu'elle conclut que « lorsqu'un contrat n'est pas assorti de dispositions financières déterminant la contribution pluriannuelle des crédits de la politique de la ville, sa prolongation ne signifie pas nécessairement le maintien de 2011 à 2014 des crédits à leur niveau moyen de 2007 à 2010, même

⁶³³ Constitution du 4 octobre 1958 – article 72-2.

si celui-ci correspond à l'accord auquel vous êtes parvenu avec la collectivité dans le cadre de la programmation annuelle des crédits de l'Acse au cours de cette période ⁶³⁴ ».

La contractualisation engendre par ailleurs une reconduction des contrats des coordonnateurs de projets et des référents familles. Cette situation conduit à une précarité des situations de ces professionnels qui voient une incertitude dans la reconduction de leur fonction. De ce fait, on assiste à un « turn-over » observable pour l'ensemble des postes qu'occupent des agents dont le financement provient de la politique de la ville. Cette situation empêche une projection à long terme de ces acteurs et dessert indirectement le service rendu au public par les changements réguliers de référents auprès des familles qui ne permet pas une continuité dans les prises en charge. Cet élément est d'ailleurs repris par un élu municipal en charge du dispositif P.R.E.

« On a discuté aussi, ce qui me choquait énormément c'était le fait que des Référents de parcours n'étaient absolument pas pérennes mais comment peut-on avoir une relation de confiance avec des familles et puis six mois plus tard on présente quelqu'un d'autre donc il a fallu batailler ». (Un élu municipal en charge du P.R.E.)

De cette incertitude du fait de la contractualisation, l'absence de garanties concernant la pérennité des dispositifs empêche une certaine projection des acteurs dans l'action à mener. De ce fait, il leur est difficile d'envisager une implication totale du fait d'une incertitude quant à la pérennisation de l'action. Cet élément empêche par ailleurs une mise en œuvre opérationnelle en ralentissant l'optimisation de l'action.

« Il y a eu aussi beaucoup de choses qui sont venues interférer, du style est ce que ça va être reconduit ou pas. Comment on peut travailler si on ne sait pas si ça va être pérennisé ? Et ça, on le sait que depuis trois quatre mois que c'est reconduit. Du coup, le dispositif va être en vitesse de croisière et je pense qu'il va pouvoir être évalué plus facilement. Moi ce que je sais, c'est que les gens que je connais qui ont à faire avec le D.R.E., ils en sont contents. Ils en sont contents parce qu'il y a un taxi qui vient les prendre pour conduire leur enfant il y a autre chose, c'est pas qu'une prestation ». (Un psychologue clinicien d'un C.M.P.P.)

Si les limites du modèle décentralisé se trouvent en partie dans la contractualisation de l'action publique, la territorialisation qui caractérise également ce modèle présente également des limites notables notamment au regard du service rendu aux citoyens.

3.2. Les limites d'une action publique territoriale: une inégalité de traitement des citoyens

La territorialisation de l'action publique vise à concentrer l'action sur les quartiers les plus en difficultés. Ce principe adopté depuis l'émergence de la politique de la ville trouve cependant des limites notables au regard des discours tenus par les interviewés. Le découpage géographique

⁶³⁴ Circulaire du 8 novembre 2010 relative à la prolongation des CUCS en 2011.

se fait en effet en zonage. S'appuyant sur des données statistiques, les pouvoirs publics s'appuient sur ces données recueillies pour concentrer l'action. Or, cette dimension, notamment au regard des études du dispositif P.R.E., montre des incohérences notables dans les prises en charge. C'est dans ce sens que des inégalités de traitement par l'approche territoriale sont identifiées. En effet, alors qu'un enfant repéré dans les mêmes proportions de difficulté aurait pu bénéficier d'un accompagnement du dispositif, son rattachement à une école n'appartenant pas à la Zone d'Education Prioritaire ne lui permet pas de bénéficier de celui-ci. Cet élément est d'ailleurs déploré par un coordonnateur de projet qui met en évidence la proximité de deux établissements dont les considérations politiques et l'ouverture des droits à l'accompagnement divergent.

« Vous avez une école, aller à 100 mètres d'une école qui dépend du D.R.E. vous avez un gamin en difficulté bon ben ces gamins là qu'est ce qu'on peut faire pour eux... Ben rien, parce que même s'il a les mêmes difficultés que celui de l'établissement classé en Z.E.P., il ne peut pas bénéficier du dispositif ». (Un coordonnateur d'un dispositif P.R.E.)

En outre, il n'existe pas de cohérence entre le primaire et le secondaire ce qui peut engendrer des césures. La logique territoriale de la thématique de l'éducation se décline sur les caractéristiques des collèges. Or, un enfant scolarisé dans le primaire peut être orienté sur un collège ne relevant pas d'une Zone d'Education Prioritaire. Dans ce cas, la législation ne prévoit pas de continuité dans les accompagnements proposés. Le local tente ainsi de pallier les insuffisances d'un système territorial défectueux en adaptant le cadre réglementaire. C'est dans ce sens qu'un coordonnateur de projet P.R.E. envisage la poursuite de l'accompagnement pour ces enfants même si le collège n'est pas identifié et reconnu comme prioritaire. Il contourne ainsi la réglementation pour maintenir une cohérence.

« Et puis des fois, on a des écoles qui servent pas les collèges et on va dire ben voilà on l'accompagne plus comme s'il avait eu une ascension sociale. Donc on a décidé de poursuivre l'accompagnement même si le collège ne peut pas nous orienter d'enfants. On garde les accompagnements ». (Un coordonnateur d'un dispositif P.R.E.)

Au-delà des limites que présente la territorialisation, l'analyse des postures adoptées par les acteurs de l'action publique conforte également à interroger la poursuite de l'intérêt général. Plusieurs questionnements préalables sont à mettre en lumière à ce niveau. Tout d'abord, comment définir « l'intérêt général » ? Par ailleurs, qui a la charge de le décliner et peut se prévaloir d'être légitime pour en prendre la responsabilité ? Enfin, au regard de l'analyse portée et des logiques comportementales adoptées, comment comprendre l'action publique contemporaine en rapport avec la poursuite de l'intérêt général ?

3.3. La décentralisation : de la logique des intérêts organisationnels de rattachement à la poursuite de l'intérêt général

Le rapport public du Conseil d'Etat de 1999 ne laisse aucune place à l'incertitude concernant la visée de l'action publique au sein de la société française. Un extrait de ce rapport rend compte de cette position affirmée lorsqu'il indique que : « nul doute que la tradition française, telle qu'elle s'exprime dans la législation et la jurisprudence, a clairement pris le parti de promouvoir un intérêt général qui aille au-delà d'un simple arbitrage entre intérêts particuliers. Elle s'inscrit, sans conteste, dans la filiation volontariste de l'intérêt général⁶³⁵ ». Unanimement, les courants sociologiques se rejoignent également sur l'analyse de la finalité de l'action publique qui entend poursuivre l'intérêt général pour « agir au bénéfice de tous » comme l'indique Jacques Chevalier⁶³⁶. Si la finalité de l'action publique est alors clairement établie par le cadre légal tout comme par le champ scientifique, il convient de s'interroger sur les conditions qui permettent d'atteindre cet idéal démocratique.

Nous retenons en premier lieu l'affirmation d'un élu national qui considère en effet qu'« on administre bien que de près » mais « on ne gouverne bien que de loin », car « dans une bonne gestion démocratique, la distance permet d'éviter de confondre l'expression des intérêts particuliers avec l'intérêt général et de ne pas céder aux pressions conjoncturelles⁶³⁷ ». Cette logique poursuit donc la posture tenue dans le rapport Picq de 1994. En effet, en mentionnant les considérations et le rôle de l'Etat Français dans l'action publique, celui-ci lui accorde une place centrale garant de l'intérêt général. C'est ainsi que nous relevons que « l'Etat n'est pas une organisation comme les autres. Dépositaire de la souveraineté, instrument du pouvoir politique, porte-parole de l'intérêt général, l'Etat est investi de responsabilités fondamentales. Elles font de lui le gardien du bien commun, défenseur et promoteur de nos intérêts collectifs, chargé d'entretenir et de développer tout ce qui rassemble nos énergies et favorise notre vie commune⁶³⁸ ».

Ces propos tenus par un député et repris dans le Rapport Picq ne traduisent cependant pas la réalité des évolutions en la matière. En effet, nous convenons certes comme le souligne le Rapport Mercier que « le modèle de l'Etat centralisé qui s'est longtemps imposé dans notre pays repose d'abord sur l'idée selon laquelle l'Etat est seul à même de définir l'intérêt général et d'arbitrer entre celui-ci et les intérêts particuliers. L'Etat se voit reconnaître un rôle exclusif pour

⁶³⁵ Rapport public du Conseil d'Etat, *L'intérêt général*, La documentation française, 1999.

⁶³⁶ Chevalier, J., « Réflexion sur l'idéologie de l'intérêt général », in *Variation autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol. 1, éd. C.U.R.A.P.P., Amiens, Presses Universitaires de France, 1978.

⁶³⁷ Jean Espilondo, député socialiste, CR de la 2^{ème} séance du 14/06/2001, Assemblée Nationale.

⁶³⁸ Picq, J., Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, *L'Etat en France, Servir une nation ouverte sur le monde*, mai 1994.

structurer et coordonner les activités de la société. De cette conception du rôle de l'Etat, découle le pouvoir de contrôle *a priori* qu'il doit exercer sur toute initiative afin d'assurer la conformité des initiatives à l'intérêt général et leur uniformité sur l'ensemble du territoire. En découlent également le pouvoir d'arbitrage qui lui est octroyé afin de veiller à l'égalité entre les citoyens, ainsi que le pouvoir d'expertise qu'exerce territorialement l'administration de l'Etat⁶³⁹ ». Toutefois, la décentralisation et la répartition des pouvoirs dans la déclinaison de l'action publique qu'elle soutient ne permet plus de se situer dans une même configuration de la déclinaison de l'intérêt général. Sa conception repose en effet aujourd'hui sur une proximité démocratique que seules les collectivités territoriales peuvent transcrire. C'est ainsi que l'exécutif national a considéré la réorganisation des pouvoirs et des compétences entre les collectivités et l'Etat. Nous retrouvons cet élément de conception de l'action publique contemporaine dans le rapport Mercier lorsque celui-ci indique que la décentralisation « induit un nouveau mode de définition de l'intérêt général, lequel n'est plus du ressort exclusif de l'Etat mais au contraire peut, dans certains domaines, être défini et porté par les acteurs décentralisés⁶⁴⁰ ». Ainsi, la déclinaison de l'intérêt général serait aujourd'hui partagée entre l'ensemble des collectivités territoriales et l'Etat.

Yves Sintomer⁶⁴¹ précise davantage les contours des conceptions lorsque ce dernier affirme qu'il existerait deux postures foncièrement opposées. En effet, « si les fractions les plus conservatrices du républicanisme insistent surtout sur la distance, les tendances modernisatrices, alarmées par la « crise » « anomique » de légitimité provoquée par la communication trop faible entre l'Etat et la société, insistent quant à elles sur la communication qu'est censée favoriser la proximité et proposent la création d'instances permettant de l'incarner ». On retrouve aisément cette tendance dans l'action contemporaine au regard des évolutions organisationnelles opérées depuis les vagues de décentralisation.

Toutefois, selon qu'on s'inscrive dans une perspective de la théorie libérale ou marxiste, Jacques Chevalier⁶⁴² précise que des conceptions différenciées sont perceptibles. Ainsi, la théorie libérale en étant « toute entière basée sur la centralité étatique⁶⁴³ » affirme que « l'intérêt général ne saurait en effet résulter de l'ajustement spontané des intérêts particuliers : il passe par la médiation d'une instance capable, en raison de sa position spécifique, de réaliser la synthèse des

⁶³⁹ Mercier. M., Rapport d'information du sénat n° 447, Tome 1, *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, session ordinaire de 1999-2000, *op.cit.*, p.45-46.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p.44.

⁶⁴¹ Sintomer. Y., « Emile Durkheim, entre républicanisme et démocratie délibérative », P.U.F. Sociologie, 2011/4, vol. 2, p 405-416.

⁶⁴² Chevalier. J., *op.cit.*

⁶⁴³ *Ibid.*

volontés individuelles et de définir un intérêt commun à l'ensemble des membres. L'idéologie de l'intérêt général aboutit à ériger, au centre de la société – ou de l'institution –, un lieu symbolique de régulation et d'intégration, qui incarne le principe d'ordre sur lequel se fonde l'unité du groupe et dont le rôle est de préserver, et de renforcer en permanence, sa cohésion⁶⁴⁴ ».

En s'appuyant sur la conception durkheimienne, Jacques Chevalier montre que cette théorie s'appuie sur l'idéologie selon laquelle seul l'organe étatique est à même de garder une posture permettant de servir l'intérêt général. C'est d'ailleurs ce qui fait sa spécificité à l'égard des autres organisations. Ainsi, « dans la société, cette position centrale est occupée par l'Etat : personne abstraite, ne relevant pas de l'ordre sensible, l'Etat constitue le principe d'unification de la société et donc le seul dépositaire de l'intérêt général par essence neutre, indépendant et objectif, l'Etat à la « conscience claire » (Durkheim), le cerveau de la société, qui unit, rassemble, ordonne, ce qui est dispersé, atomisé, irrationnel, le catalyseur qui transforme les antagonismes sociaux en projet collectif, le facteur de polarisation indispensable pour combattre l'attraction centrifuge et homogénéiser le champ social placé sous son emprise⁶⁴⁵ ».

Cette nécessaire centralité étatique s'explique en partie au regard des apports de Hegel⁶⁴⁶, puisque selon Jacques Chevalier les termes du rapport entre l'Etat et la société civile s'expliquent en partie par son incapacité à se réguler sans son intervention. Ainsi, « en tant que principe de « totalité » et expression suprême de la Raison, l'Etat opère en fait la synthèse de l'universel et de l'individuel, de l'intérêt général et des intérêts particuliers : « réalité en acte de la liberté concrète », il est assez puissant pour « laisser le principe de la subjectivité s'accomplir jusqu'à l'extrémité de la particularité personnelle autonome » et en même temps ramener les volontés subjectives à l'unité de l'universel et du général ».

Si la théorie marxiste remet en cause dans un premier temps la légitimité de cette centralité étatique, c'est parce que « cette conception de l'Etat comme intégration sociale dissimulerait dans les pays capitalistes la double réalité de la division sociale et de la primauté des rapports de production : prétendant être l'incarnation de l'unité sociale, l'Etat n'est en fait que l'expression de l'antagonisme de classe et un appareil de répression ». Ainsi, Karl Marx⁶⁴⁷ montre dans un article sur « les vols de bois » que la position étatique sert les intérêts d'une classe dominante. En élaborant une jurisprudence considérant le ramassage des bois morts comme un vol, Karl Marx fait la démonstration que l'intervention de l'Etat sert les représentants fonciers. Toutefois, la théorie du

⁶⁴⁴ *Ibid.*

⁶⁴⁵ *Ibid.*

⁶⁴⁶ Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, 1821, Gallimard, 1949, coll. idées, 1963, p.260.

⁶⁴⁷ Marx. K., *La loi sur les vols de bois*, Paris, 1939, A. Costes, t. 5.

« capitalisme monopoliste d'Etat » permet de revenir sur cette posture. En effet, si l'on considère l'Etat « investi de la responsabilité de concevoir et de réaliser une société homogène et sans conflit », ce dernier est alors perçu et entendu comme « le porteur du projet collectif » dont « l'unification sociale se fait par en haut et au moyen de la contrainte étatique ». Une fois cette unité sociale obtenue par l'élimination des oppositions de classes, l'Etat devient « l'Etat du peuple tout entier ». Dès lors, si la théorie libérale et marxiste divergent, c'est davantage dans la conception du rôle et de la posture adoptée par l'Etat plutôt que sur sa légitimité à décliner l'intérêt général. Dès lors, comme nous y invite Jacques Chevalier dans ses conclusions, nous postulons finalement « il n'existe pas d'opposition irrémédiable entre les libéraux et les marxistes sur le problème de la centralité de l'Etat ».

Toutefois, si l'Etat peut se prévaloir de garantir l'intérêt général, les fondements de l'attribution de blocs de compétences dans la décentralisation s'expliquent en partie par la volonté étatique de clarifier les zones d'intervention pour chacune des collectivités afin d'éviter aux acteurs des politiques publiques de s'inscrire dans des jeux de pouvoir et in fine de desservir l'intérêt des citoyens. C'est dans ce sens que Charles Millon⁶⁴⁸ indique que « la logique de la décentralisation est celle des blocs de compétences, dont l'importance se comprend d'elle-même. Cette logique, qui doit présider à la répartition entre les diverses collectivités, depuis l'état jusqu'aux communes, de certaines prérogatives et des charges qui y affèrent, est une logique précisément conçue pour éviter au maximum les empiètements de pouvoir d'une collectivité sur une autre, qui risquent à l'évidence de créer un certain nombre de conflits, préjudiciables à l'efficacité des politiques menées et contraires aux intérêts des administrés ».

Toutefois, si nous comprenons aisément les logiques entreprises, cette configuration soulève un grand nombre de questionnements quant à la poursuite de l'intérêt général au sein d'une action publique partagée. En effet, dès la présentation du projet de loi en 1982, les débats parlementaires ont soulevé un grand nombre de critiques notamment sur la souveraineté nationale accordée à l'échelon territorial au détriment d'un Etat jusque-là centralisateur ainsi que sur les décisions arbitraires pouvant en découler. Ces oppositions conséquentes marquées à l'aube de la décentralisation posent la problématique de la poursuite de l'intérêt général dans cette nouvelle organisation. Cette question reste d'actualité au regard du discours tenu par Jacques Chirac à l'aube de la deuxième vague de décentralisation lorsque poursuivant son discours à Rouen le 10

⁶⁴⁸ Millon. C., « L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie », in Pouvoirs, n°60, *La décentralisation*, janvier 1992, p.41-53.

avril 2002, il affirme que « nous devons faire le pari de la confiance ». Cette allocution sera d'ailleurs analysée dans le Rapport Mercier comme la dénonciation de « l'esprit de suspicion à l'égard des citoyens, des collectivités⁶⁴⁹ » dans une finalité autre pouvant être poursuivie que celle de l'intérêt général. Ainsi, dans quelle mesure l'organisation décentralisée permet-elle la poursuite de l'intérêt général ?

Nous avons mesuré à travers les interviews et l'étude du cadre réglementaire que la logique de décentralisation ne parvenait pas, malgré les transferts de compétences, à clarifier l'intervention respective des collectivités. La décentralisation place de ce fait les acteurs dans des logiques d'affirmation de la légitimité d'intervention de leurs organisations de rattachement. Nous expliquons en partie cette propension aux conflits par l'enchevêtrement des thématiques mais également par un cadre structurel peu marqué dans les attributions. Par ailleurs, si la décentralisation prévoit une répartition des compétences obligatoires, elle laisse dans le même temps l'amplitude d'action à chacune des collectivités au nom de la clause générale de compétence sur le territoire de rayonnement. Ainsi, même si une répartition des compétences était suffisante pour éviter les conflits entre les collectivités et l'Etat, la clause de compétence générale montre à quel point la légitimité d'intervention sur l'ensemble des secteurs de l'action publique offre aux collectivités la capacité à se situer en tant qu'acteur légitime.

Dans ce contexte et au regard des logiques manifestement poursuivies par l'ensemble des acteurs politiques et techniques, nous mesurons les conséquences notables en matière de service rendu au public. En effet, l'absence de contractualisation, la non-participation des agents d'une collectivité à un dispositif étatique sont les exemples manifestes qui permettent de mesurer le pouvoir dont est doté l' élu local. Cette posture met par ailleurs en évidence un comportement de refus de mettre à disposition des ressources organisationnelles, que celles-ci soient financières, humaines ou matérielles. Nous comprenons ainsi, dans un contexte « concurrentiel » entre les organisations publiques du fait de la recherche d'une affirmation de la légitimité des organisations de rattachement respectives, que les logiques de rejets plus ou moins marquées voire le manque d'intérêt manifeste de l' élu local concourent à desservir l'intérêt général. En se disputant le monopole de la légitimité rationnelle légale concernant le domaine de compétences, le territoire ou encore l'idéologie, les élus politiques sont manifestement plus sensibles à faire valoir l'existence et la pertinence de leurs organisations au détriment de leur investissement au service de la population. Un chef de la police municipale montre notamment à quel point l' élu local favorise l'intérêt

⁶⁴⁹ Mercier. M., Rapport d'information du sénat n° 447, Tome 1, *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, session ordinaire de 1999-2000, *op.cit.*, p.44.

organisationnel en oubliant parfois les conséquences produites en termes de service rendu. Dans le cadre d'un conventionnement, l'interviewé stipule ainsi le rejet total d'un Conseil Général de participer à un dispositif de la politique de la ville du fait de l'opposition politique. Il met parallèlement en exergue que la mission dévolue à cette organisation relève pourtant d'une totale adéquation avec les missions de cette dernière.

« Quand j'ai fait la convention avec l'Education nationale, la justice, j'avais envisagé aussi le Conseil Général, j'étais le premier à la proposer sur le département. Eh bien, le Président du Conseil général a refusé de participer car il était contre la loi du 5 mars 2007 car c'était un gouvernement du parti opposé qui l'avait fait, alors que c'était pour de l'absentéisme scolaire et que ça répond à leurs missions ». (Un chef d'une police municipale)

Ainsi, en identifiant que la conduite de la décision politique et les comportements de l'élu local se fondaient principalement sur la recherche de l'affirmation de la légitimité rationnelle légale de son organisation de rattachement, nous identifions les limites de la décentralisation et plus particulièrement de la territorialisation. En effet, par la volonté d'asseoir la suprématie territoriale que chacun des élus locaux se voit attribué, ces derniers sont peu enclins à coopérer avec les institutions présentes. Notre analyse vient ainsi éclairer la formulation de Roger Brunet, Robert Ferras et Hervé Thery dans la critique qu'ils portent sur la territorialisation lorsqu'ils indiquent qu'« un peu de territorialité crée de la société et de la solidarité, beaucoup de territorialité les assassine⁶⁵⁰ ». Ainsi, au regard de l'analyse empirique, l'Etat ne parvient pas à faire émerger une identité collective entre les acteurs impliqués dans les dispositifs de la politique de la ville. Le désir et la volonté manifeste de l'Etat d'inscrire la coopération entre les acteurs de l'action publique se présente comme un vœu relativement pieu. Si l'Etat ne cesse d'affirmer la volonté d'unir les moyens sur les territoires afin d'optimiser l'action publique, la volonté coopérative reste soumise aux comportements des acteurs qui émettent des réserves à ce sujet. C'est ainsi que nous avons relevé que le Plan Départemental de la Prévention de la Délinquance affirme que l'association des acteurs impliqués sur cette thématique se justifie au nom du service public. Il précise ainsi qu'« il est fondamental que les acteurs des politiques de prévention au sens large, indissociables de ceux en charge de l'application de la loi, unissent leurs savoirs et savoir-faire, dans l'esprit de service public qui nous unit⁶⁵¹ ». On comprend dès lors que la prévention de la délinquance ne s'adresse pas qu'aux représentants judiciaires et aux forces de l'ordre, qu'ils soient des services de la gendarmerie ou de la police. Au regard des orientations de l'Etat, la prévention de la délinquance est ainsi une affaire qui concerne l'ensemble des acteurs ayant un

⁶⁵⁰ Brunet. R., Ferras. R., Thery. H., *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Montpellier / Paris, éd Reclus, La Documentation Française, 1992, 470 p.

⁶⁵¹ Plan départemental de prévention de la délinquance du Pas de Calais 2010-2012.

rapport avec un public à risque et concourant de façon directe ou indirecte à prévenir les actes délictueux. Si l'Etat rappelle cette finalité du service public ainsi que l'implication de l'ensemble des acteurs dans cette entreprise, l'analyse a mis en évidence qu'il n'avait pas aujourd'hui les ressources suffisantes pour se situer au-delà d'une démarche incitative. Dès lors, le regard restrictif des acteurs, du fait d'une centralité des objectifs à leurs organisations de rattachement, met en exergue l'absence de considération d'une action publique globale. Nous retrouvons précisément ici l'analyse durkheimienne dans les conséquences de la division du travail qui engendre une vision parcellaire et tronquée de l'activité. Le système lui-même tel qu'il est conçu par l'Etat en attribuant des compétences aux organisations cloisonne en effet les missions, et notre analyse a mis en perspective que les acteurs dans un travail collaboratif ne sont pas enclins à dépasser ce cadre posé. Plus encore, certains acteurs, parce qu'inscrits dans une organisation et une politique nationale, préfèrent centrer leurs ressources sur les dispositifs et les politiques de leurs organisations de rattachement. Les acteurs restent ainsi ancrés sur des normes et des valeurs portées et inculquées par leurs organisations de rattachement (chapitre 5). Toutefois, ils parviennent à maintenir l'activité au regard des intérêts et des objectifs⁶⁵² que représentent pour eux les organisations en réseau de l'action publique. Si nous avons identifié des postures qui ne s'attachent qu'en moindre mesure à poursuivre l'intérêt général auprès des acteurs du domaine du public, nous ne pouvons qu'amplifier notre analyse à l'égard du domaine du privé. L'externalisation de l'action publique au domaine du privé s'avère en effet au regard des logiques comportementales aller à l'encontre de l'intérêt général et de la qualité du service rendu. Ces organisations sont en effet soumises à une dépendance envers les collectivités territoriales et l'Etat sur un plan financier. Leurs réalités économiques les amènent à s'employer à assurer leur survie et leur pérennité. Dans un tel contexte économique, ils s'attachent davantage à cet aspect plutôt qu'à s'orienter sur des actions les plus en adéquation avec les besoins repérés. Nous avons ainsi mesuré cette logique comportementale de l'intérêt organisationnel en identifiant certaines structures qui ne voient pas de lien à s'investir dans une action publique pour laquelle ils ne se sentent pas concernés. Ils participent toutefois aux instances des dispositifs, soucieux de redorer leurs blasons à l'égard des financeurs en présence. Il émane par ailleurs une logique concurrentielle entre eux, ce qui nous conduit à conclure que l'externalisation de l'action publique et l'autonomisation des organisations territoriales se situe dans une logique « d'entreprisisation » de l'action publique défavorable à la poursuite de l'intérêt général telle que le décline Andreu Solé. Dans ce contexte, si la décentralisation porte en elle des

⁶⁵² Il s'agit notamment des ressources que procure la participation à ce type de système en terme de capital social, capital humain et intérêt financier développé dans le chapitre 3.

limites au regard de la capacité des acteurs à coopérer et à tendre vers l'intérêt général, nous interrogeons également celle-ci en rapport avec la question démocratique telle que le conçoit la société contemporaine.

3.4. La décentralisation et la question du rapport démocratique

Pour Alain Touraine⁶⁵³, la démocratie se définit comme l'« expression de la souveraineté populaire ». Toutefois, si l'on comprend que la démocratie s'entend comme la voix du peuple, la question du rapport démocratique n'est pas nouvelle, il existerait même une crise de la démocratie selon nombre d'auteurs. Pour Pierre Rosanvallon⁶⁵⁴, « c'est à l'origine même que l'idée démocratique fait problème » puisque « si le principe de la souveraineté du peuple fonde avec évidence la politique moderne, sa mise en œuvre apparaît incertaine ». Dès lors, il s'agit ici de caractériser cette incertitude au regard des interviews et des comportements adoptés par les acteurs de l'action publique. Par ce biais, il sera également question de rendre compte des limites de la promotion de la démocratie au sein du modèle décentralisé.

Yves Sintomer⁶⁵⁵ en s'appuyant sur les apports d'Emile Durkheim distinguent trois types propres de « pathologies » de la démocratie sur lesquels nous nous appuyons pour réaliser notre analyse. Le premier est issu « d'une délibération insuffisante des organes de l'Etat.⁶⁵⁶ ». Il ajoute à cela que l'exercice de l'autorité doit se faire objectivement. Le second type de pathologie s'apparente à une considération insuffisante dans les instances délibératives de la considération des consultations réalisées auprès des administrés. On retrouve ici la posture durkheimienne lorsque celle-ci considère que l'Etat est « trop séparé des besoins et des sentiments populaires⁶⁵⁷ », il perd alors « un élément essentiel de ses délibérations⁶⁵⁸ ». Enfin, le troisième type de pathologie s'avérant le plus dangereux pour l'auteur se décline « lorsque la délibération étatique est submergée par la communication politique venant de la société⁶⁵⁹ ». Emile Durkheim dit à ce propos que « le rôle de l'Etat n'est pas d'exprimer, de résumer la pensée irréfléchie de la foule, mais de surajouter à cette pensée irréfléchie une pensée plus méditée⁶⁶⁰ ». Compte tenu de ces éléments, notre propos met en perspective au regard de l'analyse des travaux réalisés dans quelle

⁶⁵³ Touraine. A., *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994.

⁶⁵⁴ Rosanvallon. P., *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1988, collection Folio histoire, 2002.

⁶⁵⁵ Sintomer. Y., *op.cit.*, p 405-416.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, p 405-416.

⁶⁵⁷ Durkheim. E., *Leçons de sociologie*, Paris, P.U.F., 1990, p.134.

⁶⁵⁸ *Ibid.*, p.134.

⁶⁵⁹ Sintomer. Y., *op.cit.*, p 405-416.

⁶⁶⁰ Durkheim. E., *Leçons de sociologie, op.cit.*, p.125.

mesure le modèle décentralisé n'est pas parvenu contre toute attente à ses ambitions et dessert le principe démocratique tel qu'il entendait pourtant le développer.

La conception de la décentralisation avait pour ambition de soutenir la dimension démocratique en rapprochant tout d'abord la décision et la conception de l'action publique aux territoires. Pour ce faire, elle visait sur un plan méthodologique à favoriser l'implication des habitants par une démarche participative. Au regard des choix opérés, on rejoint une conception durkheimienne puisque cet auteur considère que « plus la communication devient étroite entre la conscience gouvernementale et le reste de la société, [...], plus la société a un caractère démocratique⁶⁶¹ ». Il ajoute ainsi que « ce qui fait la supériorité morale de la démocratie », se justifie par « la réflexion portée auprès des citoyens des orientations gouvernementales qu'ils peuvent s'imprégner et intérioriser⁶⁶² ». Il en conclut que « parce qu'elle est le régime de la réflexion, elle permet au citoyen d'accepter les lois de son pays avec plus d'intelligence, partant avec moins de passivité⁶⁶³ ». Ainsi, si la transposition de la posture durkheimienne est aisée au regard d'une communication plus foisonnante entre le niveau de décision et le citoyen, la logique n'est cependant pas la même. En effet, Emile Durkheim envisageait un travail d'information voire d'explicitation afin d'éduquer les citoyens pour qu'ils comprennent et intériorisent la décision gouvernementale. Or, ce qui caractérise la méthodologie contemporaine se trouve dans la consultation de la population en amont de la décision comme un mode de participation indirecte.

En outre, le modèle coopératif développé au sein du modèle décentralisé entendait servir la démocratie. C'est ce qu'explique François Dhume lorsqu'il déplore que la démocratie ne va pas de soi, et si une *crise* profonde est identifiable dans notre société puisque « le *démos* ne coïncide plus avec la figure du peuple unifié et représenté unanimement », une action est nécessaire car « ne faire qu'espérer l'avènement d'un jour meilleur est la meilleure façon de faire que la démocratie n'arrive pas⁶⁶⁴ ». François Dhume prône dès lors la conception d'un « *autre imaginaire politique* » basé sur la réflexion que suscite la coopération. En effet, « l'expérience de la coopération met en lumière selon l'auteur deux éléments fondamentaux de la question politique : dans la situation, la production politique suppose l'affirmation des singularités et leur mise au travail sur un mode conflictuel, entendu comme mode de confrontation affectant réciproquement⁶⁶⁵ ». Il considère ainsi que le mouvement de *démocratisation de la démocratie* « invite à *ouvrir* (la parole), à *déployer* (la question des valeurs), à *affirmer* (des exigences fondées en éthique), à *déplier*

⁶⁶¹ *Ibid.*, p.125.

⁶⁶² *Ibid.*, 1990, p.125.

⁶⁶³ *Ibid.*, p.125.

⁶⁶⁴ Dhume-Sonzogni, F., *La coopération dans l'action publique*, *op.cit.*, p. 312-313.

⁶⁶⁵ *Ibid.*, p. 312-313.

(l'espace de la politique) ». L'auteur prône ainsi la coopération démocratique comme nouvelle voie permettant de dépasser les limites et la critique. On retrouve aisément cette conception au sein de l'action publique telle que la décentralisation l'a souhaitée. Les acteurs sont en effet amenés à confronter les points de vue et les idéologies dans un espace politique élargi ou la nécessaire collaboration entre des acteurs indépendants les engage à ouvrir les débats. Cette piste proposée par Fabrice Dhume reste toutefois à interroger au regard des limites qu'elle présente. Certes, par la proximité de l'élu local au niveau des territoires ainsi que la coopération que soulève la décentralisation, l'Etat entendait soutenir la démocratie. A travers la coopération décentralisée, le modèle proposé envisage donc une proximité du représentant politique. Ainsi, les territoires sont davantage considérés dans leurs opinions et leurs implications. En laissant au local la possibilité de se donner les moyens de décliner sa politique, la décentralisation se voulait plus démocratique et servir ainsi l'intérêt général en considérant les réalités territoriales et la parole des habitants. On retrouve précisément cette volonté affichée à la lecture du rapport Mercier lorsque ce dernier souligne que « la décentralisation a favorisé l'émergence d'une véritable démocratie de proximité, en rapprochant le processus de décision des citoyens. Elle rompt ainsi avec un mouvement pluriséculaire qui avait construit pour l'essentiel la démocratie et la citoyenneté autour de l'Etat⁶⁶⁶ ». Plus particulièrement, les villes apparaissent par les représentants élus comme les chevilles ouvrières de la parole collective du fait de leur proximité. En effet, « par le nouveau processus de décision qu'elle met en place, la décentralisation crée un cadre nouveau qui substitue une démocratie de citoyens à une société d'administrés. Les 36 000 communes de France - trop souvent présentées comme un handicap - constituent de précieux foyers de démocratie locale. Elles contribuent à maintenir des repères de proximité particulièrement nécessaires dans un monde de plus en plus ouvert sur l'extérieur. (...) Les 500 000 élus locaux jouent un rôle indispensable dans la gestion des préoccupations quotidiennes de nos concitoyens. Ils assument ainsi une véritable mission de médiateurs sociaux. En témoignent les nombreuses initiatives des maires pour répondre aux déchirures du tissu social sous l'effet de la situation économique ainsi que l'adaptation permanente des conseils généraux à la diversité des besoins en matière d'action sociale⁶⁶⁷ ».

Toutefois, nous ne pouvons réduire la promotion de la démocratie à la proximité communicationnelle du gouvernement envers la société. En effet, compte tenu du comportement stratégique identifié chez les acteurs des organisations en réseau, la coopération comme voie d'un

⁶⁶⁶ Mercier. M., Rapport d'information du sénat n° 447, Tome 1, *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, session ordinaire de 1999-2000, *op.cit.*, p.47-48.

⁶⁶⁷ Mercier. M., Rapport d'information du sénat n° 447, Tome 1, *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, session ordinaire de 1999-2000, *op.cit.*, p.47-48.

nouvel imaginaire démocratique trouve rapidement des freins. Tout d'abord, le discours transcrit par les acteurs laisse apparaître que leurs comportements sont davantage conduits par les intérêts organisationnels de rattachement plutôt que par le souci d'élaborer une action publique la plus proche des besoins. Ils sont en effet soucieux d'affirmer la légitimité rationnelle légale de leurs organisations de rattachement et voient en la coopération des ressources pour servir les actions mises en œuvre au sein de leurs organisations de rattachement. Dès lors, la coopération des acteurs de l'action publique entraîne un repli de l'acteur et montre contre toute attente qu'elle dessert la démocratie par une logique centrée sur l'intérêt plutôt que sur le service rendu. Dans ce contexte, la visée de leurs actions et leurs comportements ne priorisent pas de porter la voix des populations. Nous ne retrouvons dès lors pas les conditions requises de promotion démocratique développées par Jean Jacques Rousseau dans la mesure où celle-ci n'est effective que « dans une législation parfaite » où « la volonté particulière ou individuelle doit être nulle, la volonté du corps propre au gouvernement très subordonnée, et par conséquent la volonté générale ou souveraine toujours dominante et la règle unique de toutes les autres⁶⁶⁸ ». De ces apports, nous retenons que la dispersion ou la fragmentation de l'action publique nécessite une communication politique foisonnante des territoires. Dans ce contexte, ce n'est pas la pensée irraisonnée qui se présente comme dangereuse pour la démocratie mais les oppositions marquées qu'elle suscite et qui pourtant lui confèrent un rôle d'autorité et de décision.

On mesure ainsi les conclusions de Charles Boyer⁶⁶⁹ lorsque celui-ci signifie que dans la démocratie contemporaine, « la volonté du corps propre au gouvernement n'est pas subordonnée à la volonté générale qui, du coup, n'est plus dominante ». Par ailleurs, nous interrogeons également les limites de la proximité de l'exécutif comme le gage de représentativité de la parole collective. On comprend ainsi, comme le soulignait Jean Jacques Rousseau⁶⁷⁰ qu'« à prendre le terme dans la rigueur de l'acceptation, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné ». Ainsi, Jean Jacques Rousseau met en opposition et en incompatibilité la nécessaire gouvernance et la démocratie. Il postule toutefois que la dimension électorale « est l'ordre le meilleur et le plus naturel que les plus sages gouvernent la multitude » mais poursuit son développement en émettant comme condition qu'il faut s'assurer « qu'ils la gouverneront pour son profit et non pour le leur⁶⁷¹ ». Des

⁶⁶⁸ Rousseau. J.J., *Du contrat social*, livre III, 2., présentation par Bruno Bernardi, Paris, GF – Flammarion, 2001

⁶⁶⁹ Boyer. C., « Rousseau, penseur de (la crise de) la représentation politique », *Cahiers philosophiques*, 2009/3, n° 119, p. 99.

⁶⁷⁰ Rousseau. J.J., *op.cit.*.

⁶⁷¹ *Ibid.*

entretiens réalisés, nous sommes parvenus aux conclusions que le politique agit au nom d'intérêts multiples comme nous avons pu le développer dans le chapitre 4. Son souci d'affirmer la légitimité rationnelle légale de son organisation de rattachement, ou l'influence de l'image territoriale renvoyée sont autant de facteurs qui l'amènent à reconsidérer ses orientations et à mettre au second plan l'intérêt général, entendu comme l'intérêt du plus grand nombre.

Toutefois, nous avons identifié que l' élu local n'était pas sans considérer le regard porté par ses administrés. Les résultats empiriques obtenus interrogent ainsi le bien-fondé de la démocratie sous le caractère polyarchique des décisions comme participation démocratique au regard des logiques de l' élu concernant les considérations des populations à l'égard de la politique publique proposée. Cet aspect du développement démocratique correspond à « la théorie pluraliste [reconnaissant] l'existence du politique comme activité spécifique exercée par un groupe ou une élite qui puisse servir de porte-parole à tous les groupes n'ayant pas eux-mêmes une activité politique⁶⁷² ». Si cette théorie permet de légitimer les élus en tant que porte-parole d'un collectif, c'est que ces derniers, et ce quelle que soit l'échelle géographique de représentation, sont choisis et reconnus par les électeurs compte tenu des programmes d'actions et des objectifs qu'ils proposent. C'est sur ces aspects que les électeurs émettent un choix. Toutefois, si la décision de l' élu en tant que représentant d'une population d'électeurs rend légitime ses positions, elle interroge cependant le degré de retransmission d'une parole collective dans les choix qu'il opère au cours de son mandat. Si nous avons mesuré que ses comportements se centrent davantage sur l'affirmation de la légitimité de son organisation au détriment de l'intérêt collectif et de la parole des administrés, d'autres comportements ont mis en avant une logique stratégique qui ne tend pas vers la retransmission de la parole collective. En effet, les perspectives de futures campagnes électorales et l'enjeu de la réélection peuvent amener l' élu à se situer dans une posture du « faire plaisir » auprès de ses administrés plutôt que dans une action publique qu'il jugerait nécessaire mais défavorable pour l'opinion publique. C'est ainsi que la prévention de la délinquance et les actions associées ont souvent été rejetées par les élus compte tenu de l'impact produit sur les populations. Car mener une action publique, c'est mettre en évidence les besoins d'un territoire, ne pas souhaiter la développer et la communiquer, c'est faire fi de leurs existences. Dans ce cadre, l' élu politique tout comme les techniciens n'agissent pas au nom de l'intérêt général mais des intérêts organisationnels voire individuels. Et s'ils nous ont souligné l'importance qu'ils accordent au regard des administrés, c'est davantage dans une logique de sanction électorale et du « faire

⁶⁷² Birnbaum. P., « L'action de l'Etat, différenciation et dédifférenciation » in Grawitz. M., Leca. J. (Sous la direction de), *Traité de science politique*, Paris, Presse Universitaire de France, juin 1985, p.646.

plaisir » plutôt que dans une perspective de viser l'intérêt général des populations. L'exemple du sentiment d'insécurité face à une population vieillissante d'un territoire a été manifeste en ce sens. Alors que le sentiment des populations n'est pas fondé au regard des événements et des données statistiques, la logique de répondre aux sollicitations et aux besoins non légitimes de la population est poursuivie par les élus. On assiste dès lors à une action publique menée ne répondant pas aux besoins des territoires

Enfin, aucun organe identifié dans l'analyse de l'action publique n'a pour objet d'exercer un contrôle et de se porter garant des orientations présentées au démarrage du mandat électoral. De même, nous n'avons pas identifié des moyens permettant de contrôler la pertinence des choix politiques en rapport avec les besoins territoriaux. Si l'on comprend cette absence au regard du pouvoir décisionnel attribué à l' élu local, celle-ci lui laisse dans le même temps une suprématie sans réserve sur l'orientation de l'action publique. Par exemple, elle permet de ne pas voir se développer des politiques jugées impopulaires. Certes, des instances délibératives existent au sein des institutions politiques mais si celles-ci garantissent le débat et la dimension collective de la décision, elles ne permettent pas de porter un regard sur l'adéquation avec les programmes initialement présentés et les besoins repérés dans les diagnostics réalisés. Par ailleurs, en l'absence d'instances de ce type, les résultats ont montré que les fondements de la décision du politique local ne relèvent pas du porte-parole mais d'idéologies qu'il construit notamment sur ses origines politiques, professionnelles. Il manifeste profondément le rattachement de ses comportements en lien avec l'intérêt qu'il perçoit pour son organisation de rattachement. L'ensemble des élus interrogés a montré dans les propos recueillis une considération davantage individuelle que collective dans leur prise de décision. Et si l' élu politique s'attache aux considérations de ses administrés, c'est davantage dans une perspective d'enjeu politique future qu'en termes de service rendu. L' élu politique local n'a ainsi pas mis en évidence la primauté du bien-être collectif mais davantage la poursuite d'intérêts individuels liés aux enjeux de la fonction. Enfin, au regard de l'analyse portée, il existe une suprématie politique dans les orientations de l'action publique au détriment de la démarche méthodologique. L'objectivation des orientations reste ainsi soumise à la bonne volonté des élus locaux. Dès lors, à l'image de Pierre Duran, nous percevons la nécessité de renouveler la conception démocratique notamment par la création d'instances de contrôle garantissant son principe. Il estime en effet, que « la démocratie ne peut plus elle-même s'envisager à travers la seule activité électorale, elle doit aussi bien assurer la participation de tous ceux concernés par les conséquences de l'action publique que promouvoir un contrôle impartial

des activités de gouvernement à travers des institutions de surveillance adaptées⁶⁷³ ». C'est à notre sens ce dernier point qui fait défaut à travers l'analyse que nous avons pu développer et entrave ainsi la démocratie par les nouvelles configurations et les comportements potentiellement adoptés par les acteurs en charge de l'action publique.

Au-delà d'une dimension électorale, l'étude du cadre réglementaire a permis d'identifier d'autres formes de participation des populations à la prise de décision. Toutefois, les apports juridiques retenus montrent une participation relative du citoyen à la décision dans la mesure où celui-ci est consulté - c'est-à-dire qu'il n'a pas de voix délibérative comme nous l'avons identifié dans le chapitre 7. Ainsi, l'article L2141-1 modifié par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 – art 122 paru au journal officiel le 17 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales précise que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs ». Enfin, si la démocratie participative est une prérogative de l'action publique, elle trouve ses limites du fait d'une mise en œuvre relativement faible. En effet, au-delà de la consultation, les interviewés n'ont quasiment pas mentionné cette dimension dans les pratiques quotidiennes. De ce fait, nous comprenons aisément l'affirmation de Loïc Blondiaux lorsque celui-ci identifie qu' « en France, le vocable « démocratie délibérative » ne rencontre pour l'instant qu'un écho assez faible⁶⁷⁴ ».

Si les travaux réalisés ont permis de mettre en lumière les limites du modèle décentralisé à travers le développement de la démocratie, elle permet également de mesurer l'évolution du rapport d'influence.

4. Evolution du système d'influence au sein d'une organisation décentralisée

La question de la posture du chercheur a toujours suscité un grand nombre de questionnements et de controverses dans divers champs disciplinaires. Cet attrait pour cette question paraît en effet fondamental car elle induit une approche de l'objet pouvant susciter la critique en étant perçue comme une défaillance méthodologique. Nous retrouvons ainsi de façon caricaturale deux approches distinctes présentées par Alain Laurent à ce sujet. Ainsi, « le social et

⁶⁷³ Duran. P., « Légitimité, droit et action publique », *op.cit.*.

⁶⁷⁴ Blondiaux. L., *op.cit.*, p. 131-147.

d'une manière générale les phénomènes sociaux doivent-ils être décrits ou interprétés en termes d'« êtres collectifs » antérieurs aux individus - ou bien faut-il le faire en les rapportant à des comportements individuels et des relations interindividuelles qui constitueraient sinon la réalité humaine exclusive du moins les données empiriques premières permettant d'en construire des modèles compréhensibles ? ⁶⁷⁵ ».

Notre posture de recherche s'est autorisée à un consensus entre une démarche holiste qui consisterait à s'investir dans la première posture proposée par Alain Laurent et individualiste, exposée dans la seconde. Nous avons en effet cherché à comprendre les contraintes exercées par la structure sur le comportement des individus. Pour y parvenir, notre démarche consistait à analyser le poids de l'influence structurale et formelle sur le comportement des acteurs dans le champ de l'action publique. Dans cette perspective, la lecture que nous pourrions avoir de notre démarche est holiste puisque nous acceptons que le comportement de l'individu soit contraint par une structure. Dans le même temps, nous n'avons pas souhaité nous enfermer dans une telle démarche qui ne considérerait pas la potentielle capacité individuelle à agir. Dès lors, nous avons fait le choix de partir de la réalité de l'individu pour expliquer son comportement et le fondement de ses choix. Nous laissons ainsi la possibilité d'entrevoir des logiques singulières pour expliquer le tout, et nous nous situons sur ce point dans une posture individualiste. De cette possibilité qui nous est offerte, nous tendions dès lors vers une démarche interactionniste. Mais au regard des motivations qui nous anime à mesurer l'influence des appartenances organisationnelles, nous sommes parvenus contre toute attente à identifier que la posture du chercheur dans une visée holiste, individualiste ou encore interactionniste serait une erreur méthodologique fondamentale. Cette partie propose en effet de démontrer que la recherche doit comprendre dans quelle mesure des comportements peuvent être compris collectivement. Elle doit pour ce faire cerner les variables qui influenceraient l'individu à adopter un comportement que l'on retrouve chez ses pairs. L'objet de notre propos est d'explicitier ici cette analyse qui conclut ce présent chapitre.

4.1. Les conceptions de l'analyse de l'influence entre l'acteur et le système

L'analyse de l'influence entre l'acteur et le système ne saurait se réaliser sans décliner précisément au préalable ces deux composantes. Pour ce faire, nous prenons appui sur Pierre Muller qui en propose une définition et réapproprions ces apports à notre objet d'étude. Ainsi, Pierre Muller conçoit les structures comme « des systèmes d'interaction durables concernant différents sous systèmes sociaux, ne dépendant pas directement de l'action d'agents identifiables et

⁶⁷⁵ Laurent. A., *L'individualisme méthodologique*, Que sais-je, PUF, 1994.

s'exprimant dans des institutions et des cadres d'interprétation du monde stabilisés⁶⁷⁶ ». Nous transposons ainsi les « sous-système » exposés par l'auteur aux organisations de rattachement au sein de l'organisation en réseau. L'organisation étatique, quant à elle, fait figure du système qui englobe les composantes citées. En définissant les acteurs comme « les agents individuels ou collectifs indentifiables, dans la mesure où ils participent directement à l'action publique⁶⁷⁷ », nous identifions l'ensemble des membres du réseau, que ceux-ci soient des élus ou des techniciens ayant fait l'objet d'interviews. Dès lors, les différents courants présentés exposent les conceptions du sociologue dans son approche de l'objet. Elles mettent également en perspective les jeux d'influence et les prédominances pouvant exister entre l'acteur et le système.

4.1.1. La posture holiste : la prédominance de la structure sur l'acteur

La posture Holiste reprise notamment par Hubert Brochier⁶⁷⁸ se caractérise par « cette réalité profonde que la société préexiste aux individus et les détermine à travers des structures et des institutions collectives : classes, familles, système de production et de consommation... ». Hubert Brochier montre ainsi la prédominance de l'organisation sur l'acteur qui le conditionne dans sa façon de penser et d'agir. Alain Degenne et Michel Forsé⁶⁷⁹ renvoient cette réalité au courant holiste dans la mesure où celui-ci accorde une influence dominante du système sur les acteurs. Ils mentionnent en effet que « le holisme pense que (...) les structures s'imposent aux individus ». Si cette domination structurelle implique que « la structure prime sur l'individu » et qu' « elle ne se réduit pas à la somme des actions individuelles », elle s'appuie sur une contrainte absolue ou forte exercée sur les actions. Raymond Boudon explique davantage cette posture en s'appuyant sur l'exemple de la criminalité. C'est par le biais de la mise en relation de ce phénomène (la criminalité) P avec un autre phénomène (l'urbanisme ou la sévérité des tribunaux) P', que l'approche holiste n'accorde que peu d'influence à l'individu. Nous reprenons ainsi sa démonstration lorsque ce dernier explique qu'« on peut chercher à expliquer la variation P de la criminalité dans le temps ou dans l'espace en cherchant à mettre ce phénomène en relation avec d'autres phénomènes P', P'', etc., par exemple l'urbanisation, la sévérité des tribunaux, etc. On cherchera alors à établir l'existence de corrélations entre P et P', P et P'', etc. Ainsi, on observera peut-être que les taux de criminalité caractérisant un certain nombre de pays pour des catégories

⁶⁷⁶ Muller. P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique Structures, acteurs et cadres cognitifs », in *Revue Française de science politique*, 2005/1, vol.55, p. 158.

⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 158.

⁶⁷⁸ Brochier. H., « A propos de l'individualisme méthodologique : l'ouverture d'un débat », in revue d'économie politique, n°104, janv.-fév. 1994. p.33.

⁶⁷⁹ Degenne. A, Forsé. M, *op.cit.*, p.9.

bien définies de crimes et de délits sont d'autant plus forts en moyenne que l'urbanisation est plus développée. On observera peut-être par ailleurs que les taux de criminalité sont en moyenne d'autant plus élevés que la sévérité des tribunaux est moins grande. Si tel est le cas, on aura établi une relation causale (de type probabiliste) entre P' (urbanisation) et P'' (sévérité des tribunaux) d'une part, et P (taux de criminalité), d'autre part; dans ce cas, l'« explication » du phénomène, plus exactement de la variable P est donc obtenue en examinant la relation entre cette variable et d'autres variables, P' et P''. Ces variables « indépendantes » étant également observées à un niveau agrégé (...), une telle « explication » peut elle-même être dite agrégée ou non individuelle dans la mesure où elle ne prend pas en compte le comportement des individus dont la logique engendre les corrélations observées au niveau statistique. (...)»⁶⁸⁰. Dès lors, le chercheur part ainsi de la structure pour comprendre le comportement. En transposant cette approche à notre objet, nous aurions ainsi considéré le cadre réglementaire en mesurant les effets produits sur les acteurs et sur la coopération. Une seconde approche quant à elle, envisage d'appréhender l'objet en considérant davantage l'influence de l'acteur.

4.1.2. L'individualisme méthodologique : de l'approche atomistique de la prédominance de l'acteur à l'approche interactionniste de l'influence réciproque

Max Weber fait figure manifeste du courant individualiste lorsque ce dernier affirme en effet dans une lettre adressée à Liefmann en 1920 sa conception de la discipline qui l'a poussé à devenir sociologue. Nous retenons précisément un passage de celle-ci dans lequel la posture affirmée de Max Weber est perceptible : « si je suis devenu sociologue, c'est essentiellement pour mettre fin à cette industrie (*Betrieb*) à base de concepts collectifs dont le spectre rôde toujours parmi nous. En d'autres termes, la sociologie ne peut, elle aussi, que partir de l'action de l'individu, qu'il soit isolé, en groupe ou en masse ; bref : elle doit être conduite selon une méthode strictement « individualiste »⁶⁸¹ ». Les apports de Cyert et March⁶⁸² ne font qu'affirmer davantage cette approche lorsqu'ils stipulent que « seuls les individus et non les organisations peuvent avoir des objectifs⁶⁸³ ». Ainsi, comme le décrivent Alain Degenne et Michel Forsé⁶⁸⁴, l'individualisme

⁶⁸⁰ Boudon. R., Bourricaud. F., « holisme et individualisme méthodologiques », in *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1982.

⁶⁸¹ Weber. M., Lettre à R. Liefmann, 9 mars 1920, citée par Mommsen (1965) : « [...] Wenn ich nun jetzt einmal Soziologe geworden bin [...], dann wesentlich deshalb, um dem immer noch spukenden Betrieb, der mit Kollektivbegriffen arbeitet, ein Ende zu machen. Mit anderen Worten : auch Soziologie kann nur durch Ausgehen vom werden»« La sociologie, elle aussi... »

⁶⁸² Cyert. R.M., March. J.G., *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963.

⁶⁸³ Friedberg. E., « Organisation », in Boudon. R. (Sous la direction de), *Traité de sociologie*, Vendôme, P.U.F., novembre 1992, p.361.

méthodologique conçoit des effets de composition issus des motivations des acteurs conduisant à une interdépendance ou une interaction et non à des contraintes extérieures surdéterminantes. Ainsi, si « tout le monde est à peu près d'accord pour admettre que les individus agissent en vue d'atteindre des objectifs et que pour ce faire ils choisissent entre différentes alternatives en fonction des intérêts ou des valeurs qu'ils cherchent à promouvoir⁶⁸⁵ », en partant « des motivations individuelles pour recomposer par effet émergeant la structure⁶⁸⁶ », l'individualisme méthodologique accorde une place prépondérante à l'acteur puisque c'est en partant de ses logiques que l'on parviendrait à comprendre la structure dans laquelle il évolue. Dès lors, cette posture « donne aux fins poursuivies par les acteurs une place prépondérante pour expliquer l'action sociale⁶⁸⁷ » dans la mesure où la structure n'est pas totalement omise, mais celle-ci ne peut se comprendre qu'à travers les comportements individuels. Le chercheur part ainsi des logiques de l'acteur pour recomposer la structure.

Raymond Boudon conçoit ainsi le courant individualiste en s'appuyant sur les travaux de Durkheim et de Tocqueville. Nous retenons précisément qu'« une explication est dite *individualiste* (au sens méthodologique) lorsqu'on fait explicitement de P la conséquence du comportement des individus appartenant au système social dans lequel P est observé. Ainsi, Durkheim recourt, contre ses principes, à une interprétation individualiste lorsqu'il tente d'expliquer pourquoi les périodes de boom économique paraissent être fréquemment accompagnées d'une augmentation des taux de suicide: lorsque le climat est à l'optimisme, l'individu peut être incité à élever le niveau de ses attentes et, ainsi, à s'exposer au risque de la déception. Tocqueville recourt à une analyse micro sociologique de même type pour expliquer que les révolutions paraissent plutôt se déclencher dans des conjonctures favorables où la condition et les chances de tous ont tendance à s'améliorer. Sans doute l'analyse revient-elle dans les deux cas à une mise en relation entre un phénomène agrégé P (augmentation des taux de suicide, déclenchement des révolutions) et d'autres phénomènes agrégés P', P'', etc. (croissance économique, augmentation de la mobilité sociale). Mais la relation est déduite d'une représentation explicite du comportement des individus. Ces exemples et les mille autres qu'on pourrait produire démontrent que les théories individualistes ne sont pas étrangères à la sociologie et qu'elles sont repérables même chez des sociologues qui, comme Durkheim, répugnent à la méthodologie individualiste. De manière générale, on dira qu'on a affaire à une méthodologie individualiste

⁶⁸⁴ Degenne. A, Forsé. M, *les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, mars 2004, p.11.

⁶⁸⁵ *Ibid.*, p.9.

⁶⁸⁶ *Ibid.*, p.9.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, p.11.

lorsque l'existence ou l'allure d'un phénomène P, ou lorsque la relation entre un phénomène P et un phénomène P' sont explicitement analysés comme une conséquence de la logique du comportement des individus⁶⁸⁸ ». Transposée à notre objet, l'approche individualiste part des comportements de l'acteur pour comprendre la structure et le système décentralisé.

L'individualisme méthodologique conçoit toutefois deux orientations différentes : « la première peut être qualifiée d'atomistique et la seconde d'interactionnisme structurale (...)»⁶⁸⁹ ». La conception atomistique propose de cerner les représentations, les croyances pour expliquer les phénomènes sociaux en partant de la vision individuelle de l'acteur. C'est notamment la posture retenue par Max Weber

Georges Simmel défend quant à lui davantage la conception interactionniste lorsqu'il précise qu'« en fait à y regarder les choses de plus près, les individus ne sont nullement les éléments derniers, les atomes du monde humain. En effet, cette unité peut être indissoluble que désigne le concept d'individu n'est pas en général un objet de la connaissance, mais seulement de l'ordre du vécu (...) En tant qu'elle se réalise progressivement, la société signifie toujours que les individus sont liés par des déterminations et des influences éprouvées réciproquement⁶⁹⁰ ». Alain Degenne et Michel Forsé⁶⁹¹ s'appuieront sur cette conception de la sociologie qu'ils qualifient d'interactionnisme structural dans leurs études sur les réseaux sociaux. Ils argumentent notamment leur choix par le fait que cette conception « ne reprend [certes] pas à son compte la totalité des attendus interactionnistes », toutefois, ils estiment que cette « perte d'exhaustivité » est compensée par le gain de la « cohérence ». Cette conception de l'approche du réseau s'inscrit dans une analyse structurale qui a pour finalité de montrer « comment la structure réseau favorise le choix de telle ou telle action ou opinion et comment cette structure est aussi la résultante de ces choix individuels. Ils en concluent ainsi que c'est finalement « cette circularité entre structure et action, par le biais de choix individuels rationnels en un sens large, qui nous semble constituer le cœur de l'analyse structurale dans sa conception interactionniste ».

Dès lors, en identifiant les différentes postures et approches des objets de la sociologie, nous y percevons deux apports centraux. La première amène à questionner le jeu d'influence entre l'acteur et le système à divers niveaux. L'analyse des organisations en réseau plonge en effet des acteurs face à des structures multiples. Comment décliner le jeu d'influence entre l'acteur et le système à ces divers niveaux ? C'est ce que notre propos rend compte au regard des interviews et

⁶⁸⁸ Boudon. R., Bourricaud. F., *op.cit.*

⁶⁸⁹ Degenne. A, Forsé. M, *op.cit.*, p.11.

⁶⁹⁰ Simmel. G., *Grundfragen der Soziologie*, 1917, traduction française *Questions fondamentales de la sociologie in Sociologie et épistémologie*, Paris, P.U.F., 1981.

⁶⁹¹ Degenne. A, Forsé. M, *op.cit.*, p.12.

de l'analyse du cadre réglementaire réalisés. En outre, si nous parvenons ainsi à dégager une déclinaison holiste ou interactionniste du rapport d'influence en fonction du niveau d'analyse auquel on se réfère, elle nous amène dans notre propos conclusif à réinterroger la posture du sociologue dans son approche de l'action publique.

4.2. Evolution du système d'influence au niveau territorial: analyse des dimensions microsociologique et mésologique des organisations en réseau de l'action publique

En analysant le système d'influence au niveau microsociologique, c'est-à-dire au sein des organisations en réseau sur les territoires, nous sommes parvenus à diverses conclusions concernant l'analyse du système d'influence entre l'organisation et l'acteur.

Dans le rapport qu'entretient l'acteur avec son organisation de rattachement, nous avons mesuré la primauté de l'influence organisationnelle sur les comportements des individus. Que ceux-ci soient des techniciens ou des élus, ils se sont avant tout affichés comme des représentants de leurs organisations de rattachement. Ils expliquent ainsi les objectifs poursuivis en rapport avec l'activité de l'organisation de rattachement et ne cessent d'affirmer la légitimité rationnelle légale de celle-ci. Ils ont par ailleurs montré dans l'analyse des phénomènes culturels qu'ils sont emprunts d'une véritable personnalité organisationnelle, assimilant les normes et les valeurs individuelles à celles de leurs organisations de rattachement. Outre cette intériorisation, l'organisation réticulaire dans laquelle est inscrit l'acteur le pousse à subir l'influence de son organisation de rattachement dans la représentativité. En effet, si les acteurs revendiquent une posture de représentant organisationnel au sein des organisations en réseau de l'action publique, c'est également parce que c'est un attendu des participants. Ainsi, les membres du réseau attendent de chacun des acteurs une posture de représentant affiché et explicitée. Dès lors, parce que l'acteur représente un collectif, il ne peut être pris et compris dans sa dimension individuelle. Enfin, l'étude des relations interpersonnelles a mis en évidence une activité centrée sur l'organisation de rattachement. Les acteurs des organisations en réseau ont en effet montré qu'ils s'intéressaient et priorisaient davantage l'organisation de rattachement au détriment parfois de l'activité réticulaire. Au regard de l'ensemble des comportements adoptés, nous sommes dès lors en mesure d'affirmer que la structure de l'organisation de rattachement exerce davantage d'influence sur l'acteur que l'organisation en réseau. Nous mesurons dès lors comme le soulignent Stefano Zan et Massimo Ferrante, lorsqu'ils décrivent l'influence du système sur les acteurs à quel point « les organisations

de par leur caractère même de systèmes de rôles, fonctionnent, dans tous les cas et quoi qu'il adienne, comme des mécanismes influant sur les comportements individuels⁶⁹² ».

La seule réserve que nous émettons à ces conclusions se traduit par le fait que les acteurs ont parfois montré qu'ils ne subissaient pas cette influence sur le comportement, mais qu'ils pouvaient en jouer à l'égard des autres membres de l'organisation réticulaire. En effet, dans leurs logiques stratégiques, ils présentent parfois la contrainte structurelle de l'organisation de rattachement comme un bouclier pour expliquer et légitimer leurs comportements. C'est dans une logique stratégique que nous avons identifié ce phénomène puisqu'elle sert précisément les objectifs qu'ils poursuivent. Ainsi, en considérant les propriétés structurelles, nous sommes parvenus à relever que si la structure s'impose à l'acteur, elle est également l'objet du jeu stratégique.

Dans un autre registre, les travaux réalisés ont également permis de porter une analyse sur le jeu d'influence entre l'acteur et l'organisation en réseau. Ce niveau d'analyse a pu mettre en évidence notamment par l'étude de la structuration et de la formalisation de l'organisation en réseau présentée dans le chapitre 7, la capacité de l'individu à agir et à influencer le système dans lequel il évolue. C'est ainsi que les conclusions ont montré que ce type d'organisation devait nécessairement considérer les logiques des acteurs qui la composent dans sa structuration pour parvenir à atteindre son objectif et ainsi, faire coopérer des acteurs dont les organisations de rattachement animent profondément leurs comportements et leurs logiques. L'organisation en réseau considère donc les propriétés structurelles des organisations de rattachement dans sa propre structuration par une fragmentation des instances qui la composent. Il s'en suit une sous fragmentation basée sur le degré de fréquentation de l'acteur réticulaire et sur la mise en relation de ces derniers. C'est dans un souci de répondre aux exigences de chacun mais également au regard des divergences qui les caractérisent que l'organisation en réseau subit cette influence. De ce fait, nous sommes en capacité de nous inscrire dans une posture individualiste proche de Max Weber en considérant l'influence prédominante de l'acteur sur le système. Ainsi, c'est parce que nous avons considéré les logiques des acteurs pour comprendre par agrégation la structure que nous sommes parvenus à mesurer cette prédominance. Par ailleurs, l'analyse de l'influence s'est également orientée au niveau macrosociologique en s'intéressant au rapport entretenu entre le niveau local et le niveau national.

⁶⁹² Zan. S., Ferrante. M., *le phénomène organisationnel*, L'harmattan, janvier 1996, p.53.

4.3. L'évolution du système d'influence entre le niveau national et le niveau local : analyse de la dimension macrosociologique des organisations en réseau de l'action publique

Divers auteurs ont statué sur l'influence exercée entre l'Etat et les territoires. De ces analyses, des divergences notables apparaissent. Jacques Donzelot⁶⁹³ faisant de ce dernier un simple « animateur » manifeste une perte du pouvoir étatique. Pour d'autres, l'Etat ferait figure d'un simple partenaire à l'image de la considération de François Xavier Schweyer⁶⁹⁴, mettant ainsi sur un même niveau l'organisation étatique et l'ensemble des organisations de l'action publique. Enfin, pour Jean Leca⁶⁹⁵, ce dernier est d'autant plus tranché quant à son positionnement lorsqu'il intitule un article « l'Etat creux ». Si ces auteurs identifient dans la perte de centralité étatique un certain « désengagement », comme le considère d'ailleurs Annie Fourcaut⁶⁹⁶, d'autres auteurs ont une vision plus modérée concernant la position de l'Etat. C'est dans ce cadre que Renaud Epstein⁶⁹⁷ montre la mouvance du rapport d'influence entre l'Etat et les territoires. Il met en effet en évidence que l'identification de l'autonomie locale n'est pas immuable. Elle correspond selon l'auteur à une période transitoire du rapport entretenu entre l'Etat et le territoire face à la « recomposition étatique ». En effet, ce dernier assimile les années 80-90 à une période transitoire de « décomposition de l'Etat » préalable à « sa recomposition ». Son analyse met ainsi en évidence que les modifications envisagées par l'Etat dans sa façon de concevoir l'action publique ont engendré une profonde mutation favorable à l'émancipation des villes. Toutefois, il signifie un retour de la présence étatique du fait de la fin de ses recompositions. Pour notre part, il semble malaisé de percevoir un regard tranché sur le rapport entretenu entre l'Etat et les territoires. Notre propos tend davantage à mettre en évidence un mode managérial différencié de l'action publique. En effet, par l'interaction et l'influence qui se jouent entre le territoire et l'Etat, mais également du fait des postures qui peuvent être analysées de façon divergentes, nous convenons comme le mentionne Marc-Olivier Padis que « le mélange instable d'interventionnisme public et de privatisation⁶⁹⁸ rend l'action gouvernementale actuelle difficile à caractériser⁶⁹⁹ ». Ainsi, si nous parvenons à identifier des influences exercées à la fois par l'Etat et les territoires, nous nous garderons de décliner une prédominance de l'un ou l'autre tant les logiques sont parfois empruntées

⁶⁹³ Donzelot. J., *L'Etat animateur : Essai sur la politique de la Ville*, France, Esprits, avril 1994.

⁶⁹⁴ Schweyer. F-X., *op.cit.*, p. 487.

⁶⁹⁵ Leca. J., « L'Etat creux », in *La France au-delà du siècle*, Les éditions de l'Aube/DATAR, 1994.

⁶⁹⁶ Fourcaut. A., *op.cit.*, p.114.

⁶⁹⁷ Epstein. R., « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, 2008/2 Février, p. 136-149.

⁶⁹⁸ L'auteur entend ici définir la privatisation comme « la sous traitance de l'action publique » qu'il « délègue ou abandonne ce qu'il ne peut ou ne veut plus faire». p.100 in Nous retrouvons aisément cette position de l'Etat à dans les dispositifs de la politique de la ville.

⁶⁹⁹ Padis. M.O., *op.cit.*, p. 107.

de contradictions et peuvent également faire l'objet davantage d'interprétation plutôt que d'une analyse tendant à l'objectivation.

4.3.1. D'une vision holiste d'un Etat central et déconcentré : La primauté de l'influence de la structure sur les acteurs

En amont des vagues de décentralisation à l'aube des années 80, les orientations de l'action publique se déclinaient par l'Etat. Certes, des évolutions notables sont relevées dans la mesure où le passage de la centralisation à la déconcentration a permis, sous la responsabilité des préfets, d'affiner la prise de décision à l'échelle territoriale. Il n'en demeure pas moins que l'organisation étatique se prévalait d'une légitimité rationnelle légale unique. Face à cette configuration, les règles établies formalisant la structure de l'action publique étaient rigoureusement déclinées. Les acteurs chargés de la mise en œuvre des orientations sur une échelle régionale, départementale ou locale ne bénéficiaient que de peu de marge de manœuvre au regard du contrôle *a priori* exercé par le représentant étatique. On retrouve ici une conception Bourdieusienne de l'Etat « en tant que structure organisationnelle et instance régulatrice des pratiques [qui] exerce en permanence une action formatrice des dispositions durables à travers toutes les contraintes et les disciplines corporelles et mentales qu'il impose uniformément à l'ensemble des agents⁷⁰⁰ ». Rapporté à l'analyse organisationnelle, dans la mesure où la structure et la règle gouvernant le fonctionnement sont édictées précisément, les « zones d'incertitudes », pour reprendre les termes de Michel Crozier et Erhard Friedberg⁷⁰¹, sont peu étendues et permettent en moindre mesure aux acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques de développer des stratégies en vue d'atteindre leurs objectifs propres.

Ainsi, les caractéristiques des systèmes centralisés et déconcentrés appliqués jusqu'au début des années 1980 encouragent à s'inscrire dans la posture holiste. C'est à ce niveau que le parallèle est réalisé afin d'assimiler l'organisation bureaucratique d'un état centralisé puis déconcentré à un système holiste basé sur une contrainte structurelle règlementaire précisément définie dans l'action publique. Ainsi, dans un système caractérisé par un « pouvoir formel » attribué de façon unique à l'organisation étatique, la légitimité rationnelle légale singulière qui en découle réduit considérablement les marges de manœuvre des acteurs exogènes associés à la réalisation de cette entreprise.

⁷⁰⁰ Bourdieu. P., *op.cit.*, p.125.

⁷⁰¹ Crozier. M., Friedberg. E., *op.cit.*.

Dans de telles circonstances, si le holisme a subi d'importantes critiques notamment par Granovetter et Burt qui déploraient respectivement la déclinaison d'une théorie « sur- socialisatrice » et « normative » dans la mesure où « les intérêts ou les valeurs sont fixés dans la dépendance de l'individu vis-à-vis de son groupe⁷⁰² », il faut cependant admettre que le type de système décrit, réduisait les acteurs externes de l'organisation étatique à cette dimension dans la mise en œuvre de l'action publique.

Au regard des évolutions organisationnelles marquées par l'indépendance des acteurs mais également par leur singularité liée à leur appartenance organisationnelle de rattachement, dans quelle mesure ces modifications ont-elles engendré des transformations sur le rapport d'influence entre l'acteur et l'organisation de l'action publique ?

4.32. A la vision interactionniste d'un Etat décentralisé : l'influence réciproque entre les acteurs et le système

Les actes de décentralisation ont engendré une dispersion de la légitimité rationnelle légale à l'ensemble des collectivités territoriales et ce pour deux raisons principales. Tout d'abord, l'Etat a attribué des compétences respectives ainsi que le principe de libre administration à chacune d'entre elles. En leur déléguant un pouvoir exécutif, la déclinaison des orientations ne relève donc plus de la seule organisation étatique. Par ailleurs, si le contrôle exercé par le représentant de l'Etat est effectivement maintenu, il s'exerce désormais *a posteriori*. Dans le même temps, il permet aux collectivités locales d'investir l'ensemble des domaines de l'action publique en instaurant la clause générale de compétences. C'est pourquoi, au regard du concept de pouvoir établi sur ses aspects formels, chacun est à même d'édicter des règles de fonctionnement et de définir des objectifs en rapport avec son domaine de compétence. L'éclatement du « pouvoir formel » concourt ainsi à la diversification de la légitimité rationnelle légale à l'ensemble des organes chargés de décliner les orientations et la mise en œuvre de l'action publique. L'absence d'une domination rationnelle conférée à une seule entité affaiblit considérablement l'influence structurale et ce, d'autant plus que des « zones d'interférences » sont perceptibles dans les compétences attribuées comme nous l'avons soulevé lors du second chapitre. Cet aspect est d'ailleurs accentué par l'enchevêtrement des thématiques qui rend davantage nébuleux les frontières d'intervention. Le système est de ce fait confronté à des légitimités rationnelles légales organisationnelles divergentes voire contradictoires potentiellement en confrontation. Le rapport de la Cour des Comptes de février 2002 portant sur la politique de la ville signifie à ce titre les interdépendances existantes ainsi que

⁷⁰² Degenne. A, Forsé. M, *op.cit.*, p.9.

l'affaiblissement de l'Etat dans sa capacité à décliner et à mettre en œuvre l'action publique du fait notamment de la décentralisation. Il souligne ainsi que l'Etat « ne peut pas agir seul dans la plupart des domaines concernés. Aussi, la politique de la ville repose-t-elle en grande partie sur la participation des collectivités locales (régions, départements, communautés urbaines, communes) et sur celle de divers organismes tels que la Caisse des dépôts et consignations, le (F.A.S.) Fonds d'Action Sociale ou La Poste. Elle s'appuie aussi localement sur le milieu associatif qui sert de relais vers les populations concernées, dont la participation, qui est désormais une priorité affichée de la politique de la ville, conditionne le succès des actions entreprises⁷⁰³ ». L'externalisation de la politique de la ville au domaine du privé a ainsi renforcé la multiplicité des acteurs. On note par ailleurs la dépendance de l'Etat à l'égard des acteurs territoriaux puisque la réussite de sa politique publique dépend de l'implication de ces derniers. Si l'on comprend ainsi que les organisations publiques, par ses représentants, influencent considérablement l'organisation étatique, nous identifions plus largement la capacité de l'acteur à influencer la structure.

Si le rapport de la Cour des Comptes précité a, à notre sens, cerné en partie l'influence du territoire sur l'organisation étatique telle que nous-mêmes nous avons pu l'analyser à travers l'étude du cadre réglementaire et des interviews, il ne traduit pas celle-ci dans son intégralité. En effet, la structuration de l'organisation de l'action publique sous la forme d'un réseau inter organisationnel a mis en évidence la nécessité pour l'Etat de considérer les propriétés structurelles pour permettre une implication durable des acteurs et éviter un désengagement de ces derniers. C'est ainsi qu'il encourage les porteurs à décliner des groupes thématiques ou géographiques sous une forme restreinte. Dans ce sens, la structuration étatique est soumise aux priorités que se donnent les acteurs territoriaux et doit de ce fait adapter sa structure à ces exigences. Enfin, face à la multiplicité et à l'indépendance des organisations chargées de décliner et de mettre en œuvre l'action publique, le système aspire à mutualiser l'action entreprise en édictant des règles par la contractualisation. Ainsi, l'émergence de la contractualisation tente de formaliser des orientations communes qui se traduisent davantage comme des zones négociées plutôt que comme des modes mutualistes. Nous mesurons ici encore l'adaptation de la structure étatique aux contraintes qu'elle subit par les territoires. L'absence de signature contractuelle identifiée par certains acteurs ne fait ainsi que renforcer le regard que nous portons sur l'intensité des « pouvoirs périphériques ». Enfin, nous identifions une ultime influence de l'acteur au regard de la formalisation de plus en plus précise à laquelle l'Etat a recours dans sa politique publique. En effet, si cet aspect pourrait être à

⁷⁰³ Cour des Comptes, La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

première vue perçu comme une influence de l'Etat envers les territoires puisqu'il contraint leur marge de manœuvre, nous en faisons également une lecture de renonciation partielle de la structuration territoriale de l'action publique telle que l'Etat l'a souhaité. En affichant des objectifs de plus en plus restrictifs au niveau national, l'Etat revient en effet sur ses principes initiaux de la décentralisation. Il ne parvient pas à mener une action publique en laissant une marge de manœuvre aux territoires quant à la déclinaison précise des orientations à poursuivre pour répondre aux spécificités territoriales. Il subit en effet les écueils de cette liberté offerte par une réappropriation des contenus généraux qui ne poursuivent pas les orientations nationales souhaitées.

Toutefois, l'Etat ne fait pas que subir l'influence des acteurs amenés à intervenir dans une politique publique qu'il impulse. En effet, si la contractualisation s'est présentée comme le fruit de l'influence des territoires sur l'Etat, il assigne dans le même temps les acteurs locaux à une véritable dépendance à son égard. En effet, la contractualisation se présente comme le cadre formel de la coopération entre l'Etat et les collectivités. Outre des engagements réciproques qui sont appréciés, cette formalisation de la coopération sur une durée établie rend incertaines les postures futures de l'Etat dans ses implications comme nous l'avons souligné. Les territoires subissent de ce fait une véritable influence de l'Etat qui les maintient par l'imprévisibilité quant à la reconduction de sa politique dans une relation de dépendance, et ce, notamment financière. Outre ce processus contractuel, l'influence financière de l'Etat sur les collectivités territoriales est un véritable levier d'influence. Si l'autonomie financière accordée par les vagues de décentralisation est de mise, l'Etat, dans les politiques publiques qu'il décline, émet des réserves aux financements par des contraintes qu'il formalise concernant la mise en œuvre. Nous avons particulièrement apprécié cet aspect concernant le dispositif des C.I.S.P.D. lorsqu'un décret stipule que les collectivités territoriales bénéficieront des Fonds Interministériels de Prévention de la Délinquance sous la condition de créer un C.I.S.P.D.

Dans de telles circonstances organisationnelles, nous identifions une influence réciproque entre la structure étatique et les acteurs territoriaux. En effet, la marge de manœuvre concédée par l'Etat aux collectivités territoriales tant dans les orientations que dans la mise en œuvre de l'action publique confère aux représentants institutionnels une influence indéniable sur le système. Mais dans le même temps, nous mesurons la capacité de la structuration étatique à influencer les acteurs territoriaux. A l'image de Georges Simmel⁷⁰⁴, nous considérons le cadre réglementaire et formel de l'organisation tout en identifiant l'influence individuelle de l'acteur sur le système. Cependant,

⁷⁰⁴ Simmel. G., *Grundfragen der Soziologie, op.cit.*

nous lui assignons davantage une fonction de représentant organisationnel plutôt que celle d'un individu dénué de toute appartenance. Nous avons d'ailleurs manifestement montré par les postures des acteurs en charge de l'action publique et l'analyse du cadre réglementaire cette influence réciproque dans ce présent chapitre. Ainsi, au regard des apports de la sociologie des organisations, nous nous rapprochons de la théorie développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg et en réalisons une influence réciproque au niveau macrologique. En effet, si ces auteurs accordent une influence du système sur les acteurs, ils perçoivent cependant davantage une réciprocité de celle-ci entre ces deux entités. En effet, ils expliquent à ce titre que « l'acteur n'existe pas en dehors du système qui définit la liberté qui est la sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action. Mais le système n'existe que par l'acteur qui seul peut le porter et lui donner vie, et qui seul peut le changer. C'est de la juxtaposition de ces deux logiques que naissent ces contraintes de l'action organisée que notre raisonnement met en évidence⁷⁰⁵ ».

De ces apports, nous retenons donc trois niveaux d'analyse des organisations en réseau de l'action publique dans son rapport d'influence avec l'acteur. Il s'agit en premier lieu du rapport entre l'organisation de rattachement et l'acteur. Le second porte sur le rapport entretenu entre l'organisation en réseau constituée sur le territoire et l'acteur. Enfin, sur un aspect macrosociologique, on ne peut également faire fi du rapport entretenu entre l'organisation établie à l'échelle nationale et l'acteur réticulaire.

De ces trois niveaux, nous avons ainsi pu dégager des jeux d'influence divers entre l'acteur et l'organisation que nous repreneons de la façon suivante et qui nous inscrivent dès lors dans des postures propres à chacune des échelles dans l'analyse du jeu d'influence entre la structure et l'acteur.

Tableau du jeu d'influence au sein d'une organisation en réseau de l'échelle micrologique et macrologique

<u>Niveau d'analyse</u>	<u>Jeu d'influence établi</u>	<u>Logique</u>
Niveau macrologique	Acteur et structure nationale	Interactionnisme
Niveau mésologique	Acteur et organisation en réseau territoriale	Individualisme
Niveau micrologique	Acteur et organisation de rattachement	Holisme

⁷⁰⁵ Crozier. M., Friedberg. E., *op.cit.*, p.11.

A l'issue de cette identification des formes d'influence entre les niveaux d'analyse de l'action publique, nous comprenons la nécessité méthodologique de s'inscrire dans une posture ne réduisant pas le champ des possibles.

*

Le rapport d'influence entre le niveau étatique et le niveau local est prégnant au regard de l'analyse des organisations en réseau de l'action publique. Il existe en effet une influence réciproque entre ces deux échelles. Ainsi, par le biais de l' élu local, la quête d'une affirmation de la légitimité rationnelle légale de l'organisation de rattachement tout comme la considération de l'attractivité de la politique de la ville sont aux fondements des comportements adoptés. En fonction des lectures que l' élu politique réalise, il poursuit plus ou moins les aspirations étatiques notamment par la signature contractuelle ainsi que par le degré d'investissement des moyens financiers et humains de sa collectivité. L'Etat n'est toutefois pas en reste concernant l'influence qu'il exerce sur le niveau territorial. La contractualisation par l'incertitude qu'elle provoque à l'égard des collectivités porteuses en est l'exemple manifeste. L'Etat use également du cadre formel pour contraindre les territoires à poursuivre les orientations et les objectifs qu'il se fixe. Il faut cependant admettre que ses aspirations ne sont pas atteintes. L'analyse selon laquelle l'Etat est en incapacité d'atteindre les objectifs qu'il se fixe par l'influence qu'il subit des territoires est ainsi confirmée. Au-delà de ce premier pan d'analyse sur un niveau macrosociologique, ces premières conclusions invitent également à interroger les limites du modèle décentralisé tant celui-ci semble éprouver des difficultés à atteindre les ambitions qu'il se donnait. En effet, la proximité de la décision politique ne semble pas répondre aux exigences démocratiques compte tenu des comportements adoptés par les élus. Par exemple, le souci d'affirmation de la légitimité rationnelle légale de rattachement prime en effet sur le souci de répondre aux exigences et aux spécificités des territoires. En outre, les postures adoptées par l'Etat dans sa déclinaison du cadre réglementaire tendent à afficher une renonciation de ce dernier à poursuivre la logique de territorialisation de l'action publique. Prise de conscience étatique des limites du système décentralisé ou comportement non conscientisé, le niveau local n'est plus en capacité de décliner des objectifs en rapport avec les besoins spécifiques du territoire tant la prescription étatique se précise. Enfin, l'analyse pluridimensionnelle du jeu d'influence a permis de mesurer au terme de ce chapitre que la posture du chercheur à s'inscrire dans une démarche holiste ou individualiste trouvait des limites notables car elle circonscrivait les résultats et ne permettait pas de mesurer le jeu d'influence entre

l'acteur et le système. Considérer ainsi simultanément ces deux dimensions paraît dès lors incontournable pour des travaux qui ambitionnent d'interroger cet aspect de l'action publique.

Conclusion

L'analyse des jeux d'influence dans les dimensions systémiques et stratégiques des organisations en réseau nous a conduit à identifier tout d'abord différentes formes relationnelles entretenues entre les acteurs de l'action publique. Ainsi, de la simple information à la concertation, la forme relationnelle entretenue favorise plus ou moins les échanges et la négociation. Nous avons ainsi pu montrer que les acteurs étaient amenés à se concerter sur des objets lorsqu'ils étaient en difficulté pour trouver seuls une issue possible à la résolution du problème qui les préoccupe. Ainsi, la coopération des acteurs dans l'action publique se présente comme imposée puisqu'elle apparaît le plus souvent lorsque le traitement d'une problématique donnée ne peut trouver d'issue qu'en s'associant à d'autres acteurs. Toutefois, les relations entretenues dans ce cadre conduisent à des divergences d'opinion voire à des conflits qu'il s'agit de dépasser. Les issues possibles sont de deux ordres puisqu'elles permettent ou non de dépasser les divergences d'opinions en trouvant un consensus entre les parties. Dans ce second cas de figure, on voit apparaître des comportements de rejets voire des ruptures relationnelles entre les acteurs associés. Nous avons néanmoins pu observer que les acteurs investissaient beaucoup d'énergie à une sortie de conflit qui permette de maintenir des relations sereines et l'activité. Cette logique poursuivie s'explique en partie par les relations de dépendances existantes mais aussi par les intérêts que procure la mise à disposition des ressources des membres du réseau. Au terme de l'analyse des relations, il a été nécessaire de distinguer la participation de l'implication de l'acteur. En effet, les contraintes exercées par le contexte organisationnel peuvent conduire certains des membres du réseau à une participation sans implication. Dans cette configuration, l'acteur ne mettra pas ses ressources au bénéfice de l'activité.

Toutefois, l'analyse des relations ne peut se comprendre qu'en la corrélant à l'analyse de la structuration et de la formalisation des organisations en réseau de l'action publique. En effet, nous avons pu mesurer que le degré de formalisation et de structuration influençait les relations entretenues. Mais au-delà de l'influence du cadre sur les comportements, l'analyse des organisations en réseau a également démontré que ce type de système devait s'adapter aux contraintes que les acteurs lui imposent du fait de leurs appartenances organisationnelles. L'organisation en réseau tente ainsi de faire coopérer ses membres en considérant les propriétés structurelles des organisations de rattachement. C'est à cette condition que le travail coopératif sera effectif. Enfin, l'analyse du système, dans une perspective davantage macrologique, a mis en perspective les influences réciproques exercées entre l'Etat et les territoires. Si les stratégies déployées sont multiples, elles concourent dans le même temps à démontrer les limites de la décentralisation, de la territorialisation et de la démocratisation de l'action publique. Dans ce sens, le modèle émergent, qui avait été conçu dans une perspective d'efficacité de l'action publique en répondant davantage aux besoins des territoires, n'a pas permis d'atteindre ses ambitions initiales.

CONCLUSION GENERALE

I. Apports scientifiques et formulation de la thèse sur l'action publique

Cette recherche a mis en perspective dans une première partie les fondements de l'émergence de la coopération dans l'action publique. C'est ainsi que dans une démarche compréhensive, le législateur a mis l'accent sur la territorialisation et la participation citoyenne comme nouvelles prérogatives. Il s'agissait ainsi de mieux comprendre les réalités locales en sollicitant les individus sur leurs réalités quotidiennes. Pour poursuivre cette logique, l'action publique s'est orientée vers la proximité de la décision. C'est dans ce sens que la politique de la ville par son caractère territorial a souhaité adapter les décisions et les orientations de ses actions aux particularités locales. L' élu, apparaît ainsi plus près des préoccupations. Plus proche du citoyen, il se situe dans une proximité qui lui permet de décliner une politique locale en rapport avec la situation. La décentralisation est ainsi la poursuite de cette philosophie. Toujours dans un souci de développer une action publique la plus adaptée aux évolutions de la société, la coopération des acteurs dans l'action publique apparaît depuis la naissance de la politique de la ville comme incontournable dans les pratiques. La co-construction est d'ailleurs significativement apparente dans le cadre réglementaire. Cette volonté manifeste s'appuie sur deux argumentaires. Le premier, trouve son essence dans la connaissance que chaque acteur a de la situation territoriale. Le second est que cet acteur œuvrant dans le domaine concerné, est ainsi en capacité de mobiliser ses compétences et les moyens. La visée partenariale a pour objet, dans un contexte où les problématiques demeurent de plus en plus complexes et multiformes, d'unir les moyens pour mieux répondre aux besoins. La coopération apparaît dès lors au-delà du fait d'être imposée par le cadre réglementaire, comme une quasi obligation dans les pratiques quotidiennes du fait de l'incapacité des acteurs à résoudre une situation sans l'aide d'autrui. Dans ce sens, la coopération est issue d'une interdépendance des acteurs. Enfin, la démarche étatique entend également objectiver l'action publique des territoires en s'appuyant sur une méthodologie de projet. Celle-ci consiste dans un premier temps à recueillir les données qualitatives et quantitatives nécessaires à la compréhension de la situation territoriale. De l'analyse qui en découle, un plan d'action est alors établi. Dans ce contexte, l'action publique contemporaine relève de l'influence de divers facteurs : conjoncturels, organisationnels, politiques.

Face au caractère obligatoire que prend la coopération dans l'action publique, notre regard s'est orienté sur les effets de l'appartenance organisationnelle comme porte d'entrée de compréhension du comportement des acteurs. Nous avons ainsi mis en perspective, en nous appuyant sur la sociologie des organisations, les enjeux et les ressorts de la double appartenance dans laquelle se situent les acteurs de l'action publique. En effet, nous sommes partis du constat

que dans une coopération formalisée, les acteurs appartiennent à la fois à une organisation de rattachement et à l'organisation en réseau inter organisationnelle. Nous nous sommes dès lors questionnés sur une prédominance de l'influence d'une organisation sur l'autre dans les choix, les décisions et les comportements de l'acteur. Par ce biais, nous sommes parvenus au terme de l'analyse à mettre en lumière que l'acteur se distingue comme un représentant affiché de son organisation de rattachement. Il agit en effet au nom de celle-ci dans la mesure où l'ensemble de ses comportements se situe dans une logique stratégique qui tente d'en défendre ses intérêts. Pour y parvenir, nous nous sommes dans un premier temps attachés, comme le préconise la sociologie des organisations, à décliner les objectifs des politiques publiques étudiées et à les confronter aux objectifs tels qu'ils se présentent dans les discours et dans les comportements observés. Si ce premier pan de l'analyse a permis d'identifier une finalité commune de servir l'action publique, elle a également mis en lumière que les acteurs affichent en parallèle des objectifs centrés sur leurs organisations de rattachement. Ils voient ainsi leur participation aux dispositifs de la politique de la ville comme le moyen de servir celles-ci. C'est dans ce cadre qu'ils perçoivent leur implication dans les organisations en réseau de l'action publique comme l'opportunité d'obtenir des ressources financières, informationnelles, voire d'expertises de la part des autres membres. Les acteurs agissent ainsi en ayant pour objectif de tirer un profit pour l'activité inscrite et reconnue au sein de leurs organisations de rattachement. Dès lors, l'analyse des objectifs poursuivis conduit déjà à identifier une priorisation de l'acteur à son organisation de rattachement, et ce au détriment de l'organisation en réseau et de la coopération spontanée.

Au-delà de ce premier pan de l'analyse, la dimension politique est apparue comme centrale dans la compréhension des organisations en réseau de l'action publique. Tout d'abord, l' élu local voit ses fonctions évoluer puisqu'au-delà de son implication concernant l'orientation des politiques publiques, il apparaît désormais comme un acteur investi dans l'opérationnalité. Sa centralité réside principalement dans l'influence qu'il exerce par le portage et la capacité politique. C'est ainsi que son statut lui confère des attributs particuliers puisqu'il se présente comme le seul acteur ayant la capacité de mobiliser les partenaires institutionnels. En outre, l'étude des fondements du choix politique mettent en évidence une volonté manifeste des élus locaux d'affirmer la légitimité rationnelle légale de leurs organisations de rattachement. Ils s'attachent également à considérer l'influence de l'action publique au regard de l'attractivité qu'elle porte en elle. L'action publique menée sur un territoire est en effet empreinte d'une image qu'elle renvoie du territoire, d'un degré de récupération politique variable ainsi que d'enjeux financiers au regard du niveau d'implication de l'Etat. Dès lors, en considérant la dimension politique comme caractéristique de l'organisation

de rattachement, nous mesurons le poids de l'appartenance organisationnelle pour cet acteur dans ses comportements.

Sur un plan culturel, la prégnance de l'organisation de rattachement est également manifeste au regard des postures adoptées par les acteurs. Si nous avons pu mesurer les enjeux liés à la construction d'une culture commune au sein d'une organisation en réseau, c'est parce qu'elle permet de dépasser les conflits, de faciliter l'intégration des nouveaux arrivants en leur inculquant des normes et des valeurs. De ce fait, en facilitant l'activité, la culture est source d'efficience pour l'organisation. Ainsi, le poids des valeurs, des normes et des formes langagières dont sont imprégnés les acteurs ont des incidences notables sur la coopération. Nous assistons en effet à des réticences au travail coopératif qui entravent profondément l'activité au sein de l'organisation en réseau par la mise en relation d'acteurs aux attributs différenciés. Face à des situations d'incompréhension entre les acteurs liées principalement à une méconnaissance culturelle à l'égard des autres membres, ceux-ci, malgré une réticence au travail coopératif, vont se situer dans une démarche de « transcodage » et de « différenciation symbolique ». Après cette première étape qui leur permet de mieux appréhender les réalités culturelles en présence, ils tenteront de réaliser un compromis leur permettant de trouver un terrain d'entente pour développer les coopérations. Il n'existe donc pas de renonciation aux cultures organisationnelles de rattachement mais une adaptation pour que le réseau puisse maintenir une activité tout en ayant des membres rattachés à des cultures multiples. Ainsi, sans remettre en question leurs valeurs et leurs normes et tout en ayant compris l'impossibilité de faire valoir leur culture organisationnelle, les acteurs tentent de trouver des zones de coopération en acceptant les cultures divergentes. Ils concèdent ainsi la différence culturelle dans la mesure où celle-ci ne remet pas en cause les principes auxquels ils sont attachés. Les comportements observés tendent ainsi au travail ensemble en présence de normes et de valeurs qui ne vont pas à l'encontre de celles véhiculées par leurs organisations de rattachement. Cette logique entreprise n'est cependant pas sans coûter à chacun des acteurs au regard de l'investissement qu'ils accordent pour permettre des zones de coopération.

Dans ce contexte, la structuration de l'organisation en réseau est contrainte de s'adapter aux exigences des acteurs qui ne se mobilisent que pour une activité en lien direct avec leurs organisations de rattachement et pour laquelle ils perçoivent un bénéfice facilitant son activité. Afin d'éviter un désinvestissement des acteurs, l'organisation en réseau se soumet à leurs exigences, car du maintien de l'intérêt qu'ils porteront, dépendra leur participation et la pérennisation de l'activité de l'organisation en réseau. C'est dans ce cadre que les organisations en réseau étudiées ont mis en place une fragmentation organisationnelle se basant sur le territoire géographique, le public des organisations de rattachement en présence. La logique retenue est ainsi

de regrouper des acteurs dont les organisations de rattachement ont suffisamment de caractéristiques communes et d'intérêts partagés pour susciter une participation durable et une coopération opérante. Ces derniers seront ainsi plus enclins à s'impliquer dans la mesure où ils estimeront être davantage concernés par l'activité réticulaire tout en percevant un intérêt dans les ressources potentiellement mobilisables. Au-delà de cette fragmentation considérant les propriétés structurelles des organisations de rattachement, des sous-fragmentations portant sur le degré d'association de l'acteur ainsi que sur le type de relations sont également perceptibles. Ainsi, des acteurs apparaissent comme centraux au sein des organisations en réseau de l'action publique. Parce que ces derniers sont en adéquation avec les contenus de l'action envisagée, ils auront une implication permanente. A contrario, des acteurs occasionnels sont investis ponctuellement. Ces derniers sont associés uniquement à l'activité réticulaire de façon ponctuelle lorsque l'action où le thème soulevé nécessite leur participation. Par ailleurs, nous constatons également que le niveau de mise en relation diffère. Il s'avère en effet, que la mise en relation directe d'acteurs aux cultures divergentes ne permettent pas d'envisager une coopération tant les réticences sont importantes. Dès lors, le chapitre 7 permet de conclure que la prédominance de l'appartenance à l'organisation de rattachement nécessite une structuration dynamique des organisations en réseau de l'action publique qui considère l'ensemble des caractéristiques des organisations de rattachement.

Au terme de ces travaux, nous sommes en mesure de formuler la thèse selon laquelle la décentralisation, qui se voulait plus efficace en rapprochant la décision des territoires afin de répondre aux spécificités locales, a engendré une entreprisation de l'action publique au regard des comportements centrés sur l'intérêt de l'organisation de rattachement que développent les acteurs. Outre cette rationalisation observée entre d'un côté l'investissement accordé aux organisations en réseau et de l'autre l'intérêt perçu pour l'organisation de rattachement, la décentralisation trouve également ses limites au regard de l'étude de la prise de décision. En effet, l'action publique ne considère qu'en moindre mesure les besoins observés dans les diagnostics territoriaux. Loin d'une promotion de la démocratisation locale, la décentralisation relègue au second plan la parole collective des administrés au regard du pouvoir décisionnel local. Les élus locaux, pris dans des réalités de légitimation de leur organisation de rattachement, ne considèrent en effet que dans une moindre mesure les besoins de leur territoire. Enfin, la décentralisation, trouve également ses limites dans le contexte de territorialisation qu'elle sous-tend. En effet, l'analyse des dispositifs de la politique de la ville a permis d'identifier un resserrement des orientations de l'Etat qui ne laisse qu'une marge étroite à la décision locale dans les orientations à poursuivre. Outre l'analyse des limites du système décentralisé, ce travail de thèse s'avère également une contribution à la sociologie de l'action publique.

II. Une contribution à la sociologie de l'action publique

Selon nous, la sociologie des organisations apporte des contributions notables à l'analyse des organisations en réseau de l'action publique tant dans ses apports concernant la compréhension du système que dans la méthodologie retenue pour approcher notre objet. C'est ainsi que nous avons notamment poursuivi les recommandations de Michel Crozier et d'Erhard Friedberg en s'imprégnant du cadre de l'organisation avant de s'intéresser aux logiques comportementales des acteurs. La richesse de notre contribution réside à notre sens de la double référence organisationnelle qu'offre l'analyse des organisations en réseau. Cette particularité permet de contribuer à la sociologie des organisations de l'action publique. En effet, l'analyse de Michel Crozier met en évidence une certaine opposition entre l'acteur et le système. Selon lui, le cadre formel de l'organisation apparaît comme une contrainte pour l'acteur en réduisant sa marge de liberté. Pour Michel Crozier, l'acteur tente ainsi de faire évoluer ce cadre, de s'immiscer dans les zones d'incertitudes pour agir de façon stratégique et en rapport avec ses intérêts particuliers. Pierre Bourdieu, quant à lui, développe une théorie qui conçoit davantage l'individu comme le produit de la structure, c'est-à-dire un agent, conditionné par le cadre formel qu'il intériorise. Son comportement découlerait ainsi de l'influence de la structure. De ces considérations radicalement opposées, nos travaux ont permis de mettre en évidence que l'individu dans l'action publique est à la fois un acteur au sens de Michel Crozier et un agent au sens de Pierre Bourdieu. En effet, en se référant à l'organisation de rattachement, l'individu intériorise le cadre formel de celle-ci et fait figure de véritable représentant. A contrario, ce même individu fait figure d'acteur en référence à l'organisation en réseau. Il tente en effet de faire évoluer le cadre et entre dans des jeux de négociations interpersonnels afin d'atteindre ses intérêts. Notre exposé a ainsi démontré que l'influence de l'acteur amenait l'organisation dans sa structuration et dans son cadre formel à évoluer et à s'adapter. Toutefois, nous nuancerons la théorie de Michel Crozier, car s'il existe véritablement une contrainte exercée par l'acteur pour faire évoluer le cadre formel de l'organisation en réseau, nous avons également identifié que ces derniers aspirent dans une certaine mesure à l'établissement de ce cadre. Celui-ci ne représente donc pas uniquement la réduction de la marge de liberté et la contrainte. La formalisation est également rassurante car elle donne à l'acteur les règles du jeu concernant sa participation. De même, le cadre formel de l'organisation est également apprécié dans la mesure où il permet de garder une trace de l'organisation. En établissant un cadre formel, l'organisation survit ainsi aux individus. En transposant la théorie de « l'homme pluriel » de Bernard Lahire, qui perçoit l'individu comme un atome dépourvu d'une culture organisationnelle, nous identifions également la pluralité de

l'individu au regard de son rapport à l'organisation, selon que nous prenions en référence l'organisation en réseau ou l'organisation de rattachement. Le tableau ci-dessous traduit les différentes postures adoptées au regard de l'organisation prise en référence.

Tableau d'identification de la posture de l'acteur au regard de l'organisation en référence

<u>Organisation de référence</u>	Organisation en réseau	Organisation de rattachement
Dénomination de la posture <u>l'individu</u>	Acteur	Agent
<u>Comportement adopté</u>	Opposition au cadre perçu comme contrainte	Intériorisation du cadre
<u>Référence sociologique</u>	Logique crozérienne	logique bourdieusienne

Au-delà des apports de cette recherche concernant la compréhension des enjeux de la coopération et des effets produits par l'appartenance organisationnelle dans les organisations en réseau de l'action publique sur la posture de l'individu, celle-ci nous apporte également des éléments à considérer sur la méthodologie employée pour appréhender l'action publique. En effet, nous mesurons que le parti pris d'une posture holiste ou interactionniste ne peut avoir de sens qu'en considérant le contexte dans lequel le chercheur se situe. En effet, par les références structurelles multiples que nous offrent les organisations en réseau de l'action publique, nous sommes parvenus à identifier des rapports divergents entre l'acteur et la structure en fonction de l'organisation à laquelle on se réfère. Pour notre part, les postures adoptées peuvent faire certes l'objet de débats sociologiques comme Camille Tarot⁷⁰⁶ en rend compte, toutefois, ils ne sauraient exister sans se référer au contexte structurel dans lequel ils se situent. En effet, l'organisation en référence laisse à l'acteur par le degré de formalisation et de structuration du système étudié, comme nous l'avons développé en partie dans le chapitre 7, une marge de manœuvre plus ou moins développée qu'il convient de mesurer préalablement avant de se positionner. Dans la continuité de Camille Taro, nous avons considéré ces apports non pas comme « des paradigmes

⁷⁰⁶ Tarot. C., « Individu, Société et Individualismes. Une introduction au débat sociologique », Essaim, 2004/1, n°12, p. 94.

complets, intemporels et antagonistes⁷⁰⁷ », mais davantage comme « des montages historiques, nullement définitifs, partiellement pris dans ce dont ils parlent, améliorables et possiblement complémentaires, mais utiles à baliser notre complexité⁷⁰⁸ » de l'objet. Nous poursuivons dès lors la thèse défendue par Pierre Muller selon laquelle l'analyse structurale ou systémique doit être complétée par une analyse stratégique des acteurs de façon simultanée. Il affirme ainsi qu' « on ne peut pas comprendre l'action publique dans les sociétés modernes et particulièrement, les processus de changement des politiques publiques si l'on ne *combine* pas une approche par les structures, qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par les acteurs, qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents participant au policy-making. ⁷⁰⁹ » Ainsi, les effets de la double appartenance de l'acteur ne peuvent être appréhendés que dans cette logique qui dépasse les postures classiques de l'individualisme, du holisme ou de l'interactionnisme. En effet, il ne s'agit pas de partir des acteurs pour remonter par effets sur la structure comme le propose Max Weber ou au contraire partir de la structure pour comprendre les logiques qui animent les acteurs comme l'envisage le courant holiste, mais davantage combiner ces deux approches simultanément. Notre propos a ainsi pu mettre en évidence comme le souligne également Pierre Muller, que pour aborder le changement dans les politiques publiques « le moyen le plus efficace pour effectuer cette combinaison et donc d'analyser effectivement l'articulation entre les effets des structures et les marges de jeu dont disposent les acteurs des politiques publiques est de mettre en évidence les mécanismes en fonction desquels les cadres cognitifs et normatifs, qui constituent le cœur de l'action publique – les référentiels-, sont à la fois l'expression des contraintes structurelles et le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs ». Nous mesurons l'intérêt produit par cette approche puisque sans adopter cette posture, nous ne serions en effet pas parvenus à identifier trois niveaux d'analyse concernant la prédominance de l'influence de la structure, de l'acteur ou d'une réciprocité qui tend à se rapprocher respectivement d'une posture holiste, individualiste ou interactionniste. Adopter l'un de ces trois courants revient ainsi à avoir des résultats tronqués et parcellaires. Ainsi, notre démarche offre au chercheur la possibilité de caractériser le jeu d'influence entre l'acteur et le système, que celui-ci présente une prédominance ou une réciprocité, et montre de ce fait que les confrontations existantes entre les courants peuvent être dépassées par une posture qui laisse l'opportunité d'entrevoir les influences possibles, et non les influences qu'il

⁷⁰⁷ *Ibid.*, p. 94.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p. 94.

⁷⁰⁹ Muller. P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique Structures, acteurs et cadres cognitifs », *op.cit.*, p. 158.

présuppose. Au regard des résultats obtenus, des prolongements et perspectives de recherche sont envisageables.

III. Prolongements et perspectives de recherche

La démarche de recherche proposée s'est voulue multidimensionnelle dans la mesure où elle a apporté des contributions à la fois à l'échelle micrologique et macrologique. En faisant ce choix, cela nous a permis de mesurer le jeu des acteurs, d'identifier l'appropriation du cadre national et la façon de poursuivre les orientations déclinées formellement par l'Etat dans l'action publique. Sous les travers des dimensions formelle, politique, culturelle, l'appartenance à une organisation de rattachement conditionne profondément le comportement des acteurs. Ce travail de thèse a donc montré les fondements des choix comportementaux en mettant en évidence que quels que soient les acteurs, c'est-à-dire en considérant l'ensemble des caractéristiques des organisations de rattachement ainsi que les fonctions et le statut de chacun, ils sont empreints d'une influence de leurs organisations de rattachement qui conditionne profondément les relations entretenues. Les effets sur l'action publique sont notables puisque les acteurs rationalisent leur investissement au sein des organisations en réseau. Ils ont ainsi montré qu'ils étaient prêts à mettre à profit les ressources dont ils disposent à condition de trouver des intérêts à la hauteur de leur implication. C'est en évaluant le bénéfice que leur participation au réseau procure à leur organisation de rattachement qu'ils seront enclins à coopérer. Toutefois, au-delà de cette analyse micrologique, les résultats ont également mis en perspective les jeux d'influence entre l'Etat et les territoires. Nous sommes ainsi parvenus à identifier les limites de la décentralisation. Plus précisément, nous avons observé que les acteurs se situaient dans des réalités qui ne laissaient qu'en moindre mesure la place à la recherche de l'intérêt général.

Au-delà des apports de ce travail de thèse, nous aspirons à poursuivre des investigations au regard des résultats obtenus. En effet, concernant l'évolution de la fonction de l' élu local à travers l'investissement qu'il engage dans une action publique renouvelée, nous sommes conscients que cet élément à lui seul mériterait des investigations complémentaires pour comprendre les effets des considérations des élus concernant le rôle qu'ils occupent. De même, l'attractivité de la politique publique comme fondement du comportement politique mériterait également des investigations complémentaires. Si nous avons identifié ce facteur, il serait opportun au-delà des premiers résultats obtenus de mesurer l'amplitude de ce qui relève d'une action attractive ou au contraire rebutante pour l' élu local. Nous souhaitons ainsi au-delà des perspectives de recherche que nos travaux peuvent offrir, signifier que nous n'avons pas l'ambition initiale de mesurer

exhaustivement le phénomène de l'attractivité de l'action publique. Ainsi, notre thèse se présente à nos yeux comme le démarrage d'un programme de recherche ou chacune des pistes soulevées, qui certes sont en lien avec l'appartenance organisationnelle mériteraient d'être investiguées plus amplement. C'est ainsi que l'étude de la culture organisationnelle au sein des organisations en réseau de l'action publique par le transcodage, la différenciation symbolique mais surtout l'acceptation partielle de la différence culturelle pourrait également faire l'objet de travaux futurs. Nous envisageons par ce biais de mesurer plus finement ce qui est du domaine de l'acceptable et de l'inacceptable chez les acteurs. Enfin, nos préoccupations scientifiques pourraient également s'orienter sur une analyse plus abouti du rapport entre l'élus et les techniciens. En effet, face à l'évolution des fonctions de chacun, il semble opportun de mesurer les effets de ces évolutions sur les rapports entretenus mais également sur l'action publique proprement dite. Il s'agirait par ce biais de mettre davantage en évidence les effets de la proximité du représentant politique sur l'action publique.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles

ABRIC. J-C., *Coopération, compétition et représentations sociales*, fribourg : Delval, 1987.

AKOUN. A., ANSART. P. (Sous la direction de), *Dictionnaire de Sociologie*, Tours, Seuil, octobre 1999.

ALBERT. S., ASHFORTH. B.E., DUTTON. J.E., « Organizational Identity and Identification: Charting New Waters and Building New Bridges », *Academy of management Review*, vol.25, n°1, 2000, p.13-17.

AMBLARD. H., BERNOUX. P., HERREROS. G., LIVIAN. Y.F., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Dijon, Seuil, avril 1996.

AUBERT. N., « Pouvoir et jeux de pouvoir » in AUBERT. N., GRUERE. J-P., JABES. J., LAROCHE. L., MICHEL. S., *Management. Aspects humains et organisationnels*, Paris, P.U.F. Fondamental, mars 2002.

AVANZA M., LAFERTE G., « Dépasser la « construction des identités » ? Identification, image sociale, appartenance », *Genèses*, 2005/4 n° 61, p. 134-152.

BAGNASCO. A., LE GALES. P., « Les villes européennes comme société et comme acteur », in BAGNASCO. A., LE GALES. P. (sous la direction de.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

BELANGER. A-J, LEMIEUX. V., *Introduction à l'analyse politique*, Canada, Presses de l'Université de Montréal, 1996, p.32.

BENTLEY. A., *The process of government*, Chicago, 1908, Chicago University Press, 1908.

BERCOT. R., « La coopération au sein d'un réseau de santé. Négociations, territoires et dynamiques professionnelles », *Négociations*, 2006/1 no 5, p. 35-49.

BERGERON. H., *L'Etat et la toxicomanie. Histoire d'une singularité française*, Paris, P.U.F., 1999

BERNOUX. P., *La sociologie des organisations*, Espagne, Seuil, octobre 1985.

BERNOUX. P., *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris, Seuil, février 2010.

BERTRAND. Y., *Culture organisationnelle*, Montmagny, Presse de l'Université du Québec, septembre 1991.

BION. J.Y., « Les systèmes d'action collective organisés : Les jeux d'organisations dans le cadre des politiques publiques », Rapport du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (C.E.R.T.U.), *Cahier n°1 : L'analyse des systèmes d'acteurs*, Lyon, avril 2001.

BIRNBAUM. P., « L'action de l'Etat, différenciation et dédifférenciation » in GRAWITZ. M., LECA. J. (Sous la direction de), *Traité de science politique*, Paris, Presse Universitaire de France, juin 1985, p.643-682.

BLAU. P., *Inequality and heterogeneity*, Paris, La découverte, 1977.

BLONDIAUX. L., « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », in *Raisons politiques*, 2008/2 n° 30, p. 131-147.

BOBBIO. L., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, 2004.

BOULANGER. P., PERELMAN, *Le réseau et l'infini*, juin 1990, éd. Nathan.

BOILY. L. et PHILIPPE. P., « Compétences et enjeux sociaux des organisations en réseau », in *Sociologies pratiques*, 2006/2 n° 13, p. 139-145.

BONNY. Y., DEMAILLY. L., « Introduction », in *L'institution plurielle*, Presses Universitaires Septentrion, février 2012.

BOUDON. R., BOURRICAUD. F., « Holisme et individualisme méthodologiques », in *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, P.U.F., 1982.

BOUDON. R., « Individualisme ou holisme : un débat méthodologique fondamental », in MENDRAS. H., VERRET. M. (Sous la direction de), *Les champs de la sociologie française*, Paris, Armand Colin, 1988.

- BOULANGER. P., *Organiser l'entreprise en réseau*, Paris, Nathan, 1995.
- BOURDIEU. P., *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.
- BOURDIEU. P., « Le capital social. Notes provisoires » in A. BEVORT., M. LALLEMENT. (Sous la direction de), *Le capital social*, Paris, La découverte, janvier 2006.
- BOURQUE. R, THUDEROZ. C., *Sociologie de la négociation*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, mai 2011.
- BOYER. C., « Rousseau, penseur de (la crise de) la représentation politique », *Cahiers philosophiques*, 2009/3, n° 119, p. 97-107.
- BRECHON. P., *Les grands courants de la sociologie*, Grenoble, P.U.G., novembre 2000.
- BRECHON. P. (Sous la direction de), *La gouvernance de l'opinion publique*, Paris, L'harmattan, juin 2006.
- BROCHIER. H., « A propos de l'individualisme méthodologique : l'ouverture d'un débat », in revue d'économie politique , n°104, janv.-fév. 1994.
- BRUNET. R., FERRAS. R., THERY. H., *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier / Paris, éd Reclus, La Documentation Française, 1992, 470 p.
- .
- CAILLASSE. J., HARDY. J., *Droit et modernisation administrative*. Paris, La documentation Française, 2000.
- CALLON. M., « Eléments pour une sociologie de la traduction », in *l'Année sociologique*, 1986.
- CALLON. M. et FERRARY. M., « Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau », in *Sociologies pratiques*, 2006/2 n° 13, p. 37-44.
- CANTACUZENE. R., « La coordination des politiques dans les départements-régions d'outre-mer. Le cas de la Martinique » in *Annuaire des collectivités locales*, vol. 22, n°1, 2002.
- HAZEL. F., *Normes juridiques et régulation Sociale*, Paris, éd. Commaille. J., LGDJ, 1991.
- HAZEL. F., *Du pouvoir à la contestation*, L.G.D.J., novembre 2003.
- CHEDOTEL. F., « L'ambivalence de l'identification organisationnelle : revue de littérature et pistes de recherche », in *Management & Avenir*, 2004/1, n° 1, p. 59-75.

CHEVALIER. J., « Réflexion sur l'idéologie de l'intérêt général », in *Variation autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol. 1, éd. C.U.R.A.P.P., Amiens, Presses Universitaires de France, 1978.

CLARK T». Community Structure, Decision-Making, Budget Expenditures, and Urban Renewal in 51 American communities. *American Sociological Review*, N°4, p. 576 -593.

CONINCK. F., *L'homme flexible et ses appartenances*, Paris, éd. L'Harmattan, 2001.

COMBESSIE. J.C, *La méthode en sociologie*, éd. La Découverte, octobre 2003.

CORDONNIER. L., *Coopération et réciprocité*, Paris, P.U.F., mars 1997.

COSSART. P., TALPIN. J. KEITH. W., « Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques : une aberration historique ? », *Participations*, 2012/2, n°3, p.5- 47.

CROZIER. M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

CROZIER. M., *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, Paris, Seli Arslan, mai 2000.

CROZIER. M., FRIEDBERG. E., *L'acteur et le système*, Paris, Points, juin 1992.

CURIEN. N., « Coordination et réseaux : de l'interconnexion à l'intermédiation », in Michel CALLON, Patrick COHENDET, Nicolas CURIEN, *Réseau et coordination*, Paris, éd. Economica, 1999.

CYERT. R.M., MARCH. J.G., *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963.

DAMAMME. D., JOBERT. B., « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique » in *Revue française de science politique*, 45e année, n°1, 1995, p. 3-30.

DAMON. J., « La dictature du partenariat : Vers de nouveaux modes de management », *public, Futuribles*, numéro 273, mars 2002 ou *informations sociales*, n°95, 2001.

DAMON. J., « Le partenariat. Retour sur une notion d'un quart de siècle » in *Revue de droit sanitaire et social*, vol.45, n°1, 2009, p.149-162.

DEGENNE. A., FORSE. M., *les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, mars 2004.

DE MAILLARD. J., « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages » in *Revue Politix*, volume 15, numéro 60, 2002.

DELEVAUX. C., GOMEZ. R., « Partenariat et réseaux », in sous la direction de Morgensztern. F., Slama. R., *Revue Pour, Le clair-obscur des réseaux*, n°132, éd. L'Harmattan, décembre 1991.

DHUME. F., *Du travail social au travail ensemble*, éd. A.S.H., juin 2002.

DHUME-SONZOGNI. F., *La coopération dans l'action publique*, France, éd. L'harmattan, octobre 2008.

DONZELOT. J., *L'Etat animateur : Essai sur la politique de la Ville*, France, Esprits, avril 1994.

DORMOIS. R., « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, vol.56, 4, mai 2006, p837-867.

DUBET. F., *Le déclin de l'institution*, Seuil, octobre 2002.

DUGUIT. L., *Traité de droit constitutionnel*, tome 1, La règle de droit - Le problème de l'Etat, Paris, éd. De Boccard, 1927.

DUPONT. Ch., *La Négociation. Conduite, théorie, applications*, Paris, Dalloz, 1994.

DUPONT. Ch., « Le « négociable » et le « non-négociable » » Différenciation et typologie, in *Revue française de gestion*, 2004/6 no 153, p. 29-44.

DURAN. P., « Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques » in *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*, *Revue Française de science politique*, 46^{ème} année, n°1, 1996.

DURAN. P., « L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction » in *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques* *Revue Française de science politique*, 46^{ème} année, n°1, 1996.

DURAN, P., « Action publique, action politique », in LERESCHE. P. (sous la direction de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Pédone, Paris, 2001.

DURAN P., « Légitimité, droit et action publique », in *L'Année sociologique*, 2009/2, vol. 59, p. 303-344.

DURAN P., THOENIG. J-C., « L'État et la gestion publique territoriale », in *Revue française de science politique*, 46^e année, n°4, 1996. pp. 580-623.

DURKHEIM. E., *Leçons de sociologie*, Paris, P.U.F., 1990.

DURKHEIM. E., *De la division du travail social*, Paris, P.U.F., Quadrige, 1991 [1893], p.2.

DUTTON. J., DUKERICH. J., « Keeping an eye on the mirror : Image and identity in organizational adaptation », *Academy of Management Journal*, 34,1991, p. 550. 517-554.

ELSBACH. K.D., « An Expanded Model of Organizational Identification », *Research in Organizational Behavior*, vol.21, 1999, p.163-200.

EPSTEIN. R., « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires » in *Revue Esprit*, n°11, 2005.

EPSTEIN. R., « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, 2008/2 Février, p. 136-149.

EPSTEIN. R., avec la collaboration de Thomas Kirszbaum et Hélène Macaire, Rapport final au Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement Durable et de la Mer - Plan urbanisme construction et architecture - Programme « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » Convention P08.25 / 0800068, Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre, Septembre 2011.

FAUCONNET. P. et MAUSS. M., « Sociologie », in Mauss. M., *Œuvres. 3. Cohésion sociale et division de la sociologie*, Paris, Minuit, 1969, p.139 – 177.

FERRAND. A., *Appartenances multiples Opinions plurielles*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires Septentrion, mars 2011.

FERRARY. M., PESQUEUX. Y., *L'organisation en réseau, mythes et réalités*, Vendôme, P.U.F., mai 2004.

FIOL. C.M., « Revisiting an Identity-Based View of Sustainable Competitive Advantage », in *Journal of Management*, novembre-décembre 2001.

FORGUES. B., FRECHET. M., JOSSERAND. E., « Relations interorganisationnelles conceptualisation, résultats et voies de recherche », in *Revue Française de Gestion*, n°164, 2006-5.

FOUDRIAT. M., *Sociologie des organisations*, Paris, février 2007.

FOURCAUT. A., « Les habits neufs de la politique de la ville depuis 1980 » in *Vingtième siècle*, in *Revue d'histoire*, vol 64, numéro 1, 1999, p.116.

FRIEDBERG. E., « Organisation », in BOUDON. R. (Sous la direction de), *Traité de sociologie*, Vendôme, P.U.F., novembre 1992.

FRIEDBERG. E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, France, Seuil, avril 1993.

FULCONIS. F., « Management des « structures en réseau » : modèle d'analyse et pistes concrètes d'action », Actes du Colloque « Réseau », Université Paris XI, PESOR, 26-27 septembre 2002.

GAUDIN. J-P., *Gouverner par contrat*, France, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, octobre 2007.

GAUDIN. J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », in *Revue Française de Science Politique*, volume 45, numéro 1, 1995.

GOGUELIN. P., *La Négociation : frein et résistance au changement*, Paris, ESF, 1993.

GREMION. P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

GOURNAY. B., « L'étude des décisions politiques : note introductive », in *Revue française de science politique*, 13e année, n°2, 1963. pp. 348-351.

HABERMAS. J., *Après l'Etat-nation, une nouvelle constellation politique*, Paris, Gallimard, 2000.

HALBWACHS. M., « La psychologie collective du raisonnement », *Zeitschrift für Sozialforschung*, 1938, p.374.

HALBWACHS. M., *La mémoire collective*, Paris, Albin Michel, 1950.

HALBWACHS. M., « L'expérience de Chicago (automne 1930) », *Les Annales*, vol.61, n°3 :555-581, p.36 in FERRAND. A., *Appartenances multiples Opinions plurielle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires Septentrion, mars 2011.

HATCH. M.J., *Théorie des organisations ; de l'intérêt de perspectives multiples*, Liège, Boeck, janvier 2000.

HATCH. M., SCHULTZ. M., «The dynamics of organizational identity », in *Human Relations*, vol. 55, n° 8,2002, p. 989-1018.

HASSENTEUFEL. P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, octobre 2011.

HEGEL, *Principes de la philosophie du droit*, 1821, Gallimard, 1949, coll. idées, 1963.

HERTZOG. R., « Les relations entre collectivités territoriales dans une administration fragmentée », in CAUDAL. S., ROBBE. F. (sous la direction de), *Les relations entre collectivités territoriales*, éd. L'Harmattan, septembre 2009.

HOGG. M.A., TERRY. D.J., « Social Identity and Self-Categorisation Processes in Organizational Contexts », *Academy of Management Review*, vol.25, n°1, 2000, p.81-87.

HUNTINGTON. S.P., NELSON. J. M., *No easy choice: political participation in Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1976,

ION. J., RAVON. B., « Institutions et dispositifs », in ION. J. (sous la direction de), *Le travail social en débat(s)*, Paris, la découverte, 2005, p.71-85.

JOUVE. B., LEFEVRE. C., « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », in *Revue française de science politique*, 49e année, n°6, 1999, p. 835-854.

JOUVE. B., « La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? », *Revue internationale des sciences sociales*, 2007/3, n° 193-194, p. 387-402.

JOUVE. B., « Réseaux et communautés de politique publique en action » in Le GALES. P., THATCHER. M., *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, octobre 2008.

JOUVE.B., LEFEVRE. C. (Sous la direction de), *Métropoles ingouvernables*, Montréal, Édition Elsevier, 2002, p.17.

KNUDSEN. H., « Cooperative federalism in Germany » in Y. Meny. (Sous la direction de), *Centres et périphéries le partage du pouvoir*, Paris, Economica, 1983.

KINGDON. J., *Agendas, Alternatives end Public Policies*, Boston, éd. Broché, 2nde édition, septembre 2002.

KOHN. R-C., « Unité et multiplicité de réseau », in MORGENSZTERN. F., SLAMA. R. (Sous la direction de), *Revue Pour, Le clair-obscur des réseaux*, n°132, décembre 1991, éd. L'Harmattan.

LAHIRE. B., *La culture des individus Dissonances culturelles et distinction de soi*, France, La Découverte, août 2006, p.250.

LAHIRE. B., *L'homme pluriel*, France, Armand Colin, avril 2011.

LAROCHE. H., « L'entreprise close – une approche cognitive », in P. Besson, *Dedans, dehors – les nouvelles frontières de l'organisation*, Vuibert, Paris, 1997, p.171-190

LAROCHE. H., « Culture organisationnelle », dans AUBERT. N., GRUERE. J-P., JABES. J., LAROCHE. L., MICHEL. S., *Management. Aspects humains et organisationnels*, Paris, P.U.F. Fondamental, mars 2002.

LASCOUMES. P., « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, p.334-335

LAURENT. A., *L'individualisme méthodologique*, Que sais-je, PUF, 1994.

LAZEGA. E., « Analyse de réseaux et sociologie des organisations » in *Revue Française de Sociologie*, Vandoeuve, Inist diffusion, 1994.

LAZEGA. E., « Rationalité, discipline sociale et structure », in *Revue Française de Sociologie* Gap, Ophrys, avril-juin 2003, 44-2.

LAZEGA. E., *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Vendôme, P.U.F., octobre 1998.

LECA. J., « L'Etat creux », in *La France au-delà du siècle*, Les éditions de l'Aube/DATAR, 1994.

LE CHATELIER. G., « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA*, N° 4/2009, 9 février 2009

LE GALES. P., THATCHER. M., *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, octobre 2008, p.35.

LELOUP. F., MOYART. L. et PECQUEUR. B., « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? », *Géographie Économie Société*, 2005/4, Vol. 7, p. 321-332.

LEMIEUX. V., « Réseaux et coalitions », in *l'Année Sociologique*, vol.47, n°1, P.U.F., 1997.

LEMIEUX. V., *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Vendôme, P.U.F., Septembre 1999.

LEMIEUX. V., *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université du Montréal, Collection politique et économie, 2001.

LEMIEUX. V., *Le pouvoir et l'appartenance : Une approche structurale du politique*, Canada, Presses de l'Université de Laval, 2006.

LEROUX. I., « Gouvernance territoriale et jeux de négociation » Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique, *Négociations*, 2006/2 no 6, p. 83-98

LEWICKI. R., LITTERER. A., *Negotiation*, Irwin, Homewood, 1985;

LORRAIN. D., « Gouverner les villes : questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, n°13, 2000, p. 27-40.

LUHMANN. N., *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Le Cerf, 1999.

MADIOT. Y., *Les techniques de correction de la répartition des compétences*, RFDA, n°5 1996.

MAIN. B., « Quels réseaux dans les villes ? », in de MORGENSZTERN. F., SLAMA. R. (Sous la direction), *Revue Pour, Le clair-obscur des réseaux*, n°132, décembre 1991, éd. L'Harmattan.

MARCH. J., OLSEN. J., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

MARCOU. G., « Bilan et avenir de la déconcentration », in *Annuaire des collectivités locales*, tome 22, *L'organisation territoriale de la France*, demain, 2002.

MARX. K., *La loi sur les vols de bois*, Paris, A. Costes, t. 5, 1939.

MEMMI. D. « L'engagement politique », in GRAWITZ. M., LECA. J. (Sous la direction de), *Traité de science politique, L'action politique 3*, P.U.F., Vendôme, Juin 1985.

MENARD. C., *L'économie des organisations*, n°86, Paris, La Découverte, novembre 2012.

MENDRAS H., *Éléments de sociologie*, Paris, Armand Colin, novembre 1989.

MENY. Y., « La république des fiefs », in *Pouvoirs*, n°60, *La décentralisation*, janvier 1992, p.17-24.

MENY. Y., THOENIG. J.C., *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1989.

MERCKLE. P., *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, octobre 2004.

MERMET. L.». La concertation : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », *Négociations*, Louvain, De Boeck, vol.2008/1, 2006.

MICHEL. A., JEHN. K. E., « The Dark Side of Identification: Overcoming Identification – Induced Performance Impediments », *Research on Managing Groups and Teams*, vol.5, 2003, p.189-219.

MILLON. C., « L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie », in *Pouvoirs* n°60, *La décentralisation*, janvier 1992, p.41-53.

MINTZBERG. H., *Le pouvoir dans les organisations*, France, Organisation, septembre 2003.

MINTZBERG. H., *Structure et dynamique des organisations*, traduction de *the structuring of organizations*, France, Organisation, mars 2005.

MORENO. J.L, *Who shall survive ?*, Traduction française *Fondements de la sociométrie*, Paris, Presse Universitaire de France, 1970 [1934]

MULLER. P.». Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », in *Revue française de science politique*, année 1985, vol. 35, numéro 2, p.165-189.

MULLER. P.». Les politiques publiques entre secteurs et territoires » in *Politiques et management public*, vol. 8, n° 3, 1990. p.19-33.

MULLER. P., « Présentation : Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », in *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*, in *Revue Française de science politique*, 46^{ème} année, n°1, 1996.

MULLER. P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue Française de Science politique*, 50^{ème} année, n°2, 2000, p189-208.

MULLER. P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique Structures, acteurs et cadres cognitifs », in *Revue Française de science politique*, 2005/1, vol.55, p. 155-187.

MULLER. P., SUREL. Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

MUSSELIN. C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet », in *Revue Française de science politique*, vol.55, n°1, février 2005.

NARCISO. P., « Appartenances, places et réseaux de places », *Sociologie et sociétés*, vol. 31, n°1.

NIE. N. H., VERBA. S., *Participation in America: Social Equality and Political Democracy*, New York, Harper and Row, 1972, p.2.

NIZET. J., HUYBRECHTS. C., *Interventions systémiques dans les organisations*, Bruxelles, De Boeck, 2004.

NORTH. D., *Institutions, institutional Change and Economic Performance*, Cambridge - New York - Melbourne, 1990, Cambridge University Press.

OFFNER. J-M., « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de science politique*, 2006/1 Vol. 56, p. 27-47.

PADIS. M.O., « le consultant et le préfet », in *Esprit*, 2010/3 Mars/ avril, p. 99-107.

PAGES. D., PELISSIER. N., *Territoires sous influence*, vol. 1, éditions l'Harmattan, 2000.

PELLET. R., *Initiation à la théorie des graphes*, Paris, Entreprise Moderne d'Édition, 1966.

PINSON. G., « Projets de ville et gouvernance urbaine » in *Revue française de science politique*, Presses de sciences po, 2006/4, vol. 56, p.619 – 651.

PINSON. G., « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », in *Sciences de la Société*, n°71, mai 2007, p. 89-113.

PINSON. G., SALA PALA. V., « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007/5 Vol. 57, p. 555-597.

PONTIER. J-M., « La décentralisation et le temps », in *Revue de droit public*, lieu, 1991.

RAVEYRE. M., « La construction de réseaux locaux - Le cas de la politique territoriale de Saint-Gobain », in *Sociologies pratiques*, 2006/2 n° 13, p. 77-89.

RAYNAL. F., RIEUNIER. A., *Pédagogie : dictionnaire des concepts clés*, éd. E.S.F., mars 2003.

REICHER-BROUARD. V., « Repenser la coopération. Les modèles sociologiques en question ? », *Travailler*, 2001/1 n° 5, p. 119-136.

REYNAUD. J-D., *Les règles du jeu. L'Action collective et la Régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989.

ROBBE. F., « Le rôle de l'Etat dans les relations entre les collectivités territoriales » in CAUDAL. S. et ROBBE. F. (Sous la direction de), *Les relations entre collectivités territoriales*, éd. l'harmattan, septembre 2009, Paris.

ROSE. A.M., *A Systematic Summary of Symbolic Theory in human behaviour end social processes: an interactionist approach*, London, 1992.

RHODES. R.A.W., MARSH. D., *Les réseaux de l'action publique en Grande Bretagne*, trad. DELPERIE. I., in LE GALES. P., THATCHER. M., *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, octobre 2008.

ROSANVALLON. P., *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1988, coll Folio histoire, 2002.

ROUSSEAU. J.J., *Du contrat social*, présentation par Bruno Bernardi, Paris, GF – Flammarion, 2001.

SASSEN. S., *La ville globale. New York, Londres, Tokyo, Paris*, Descartes, 1996.

SESTIER. J-F., « Les supports organiques des relations entre les collectivités territoriales », in CAUDAL. S. et ROBBE. F. (Sous la direction de), *Les relations entre collectivités territoriales*, éd. L'harmattan, septembre 2009, Paris.

SCHARP. F., *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

SCHEIN. E. H., *Organizational culture and leadership: A dynamic view*, Jossey-Bass, San Francisco, 1985.

SCHWEYER. F-X., « Vers un Etat partenaire ? », in S. Paugam (sous la direction de), *L'exclusion. L'Etat des savoirs*, La Découverte, 1996, p. 487.

SIMMEL. G., *Soziologie*, 1908, traduction française, *Sociologie Essai sur les formes de la socialisation*, Paris, P.U.F., 1999.

SIMMEL. G., « Grundfragen der Soziologie », 1917, traduction française « Questions fondamentales de la sociologie », in *Sociologie et épistémologie*, Paris, P.U.F., 1981.

SIMON. H.A., *Administration et processus de décision*, traduction de DAUZAT. P. E., Paris, Economica, DATE.

SINTOMER. Y., « Emile Durkheim, entre républicanisme et démocratie délibérative », P.U.F. in *Sociologie*, 2011/4, vol. 2., p 405-416.

SMELSER. N. J., « Le lien problématique entre différenciation et intégration », in BESNARD. Ph., BORLANDI. M., VOGT. P. (sous la direction de), *Division du travail et lien social. La thèse de Durkheim un siècle après*, Paris, P.U.F., 1993.

SOLE. A., « L'entreprisisation du monde » in CHAIZE. J., F. TORRES., *Repenser l'entreprise. Saisir ce qui commence, vingt regards sur une idée neuve* Le Cherche Midi, 2008, P.27- 49.

SOLE. A., « Quelles histoires, les « sciences de gestion » racontent-elles à l'humanité ? » in *Management international / International Management / Gestión Internacional*, vol. 13, n° 3, 2009, p. 53-65.

STONE. C., « Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach » in *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, 1993.

TAROT. C., « Individu, Société et Individualismes. Une introduction au débat sociologique », in *Essaim*, 2004/1, n°12, p. 94.

TESSIER. R., TELLIER. Y (Sous la direction de), *Pouvoir et cultures organisationnels*, Québec, Presses de l'Université du Québec, mars 1991.

THERET. B., « Institutionnalismes et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives ? », in *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, 2003/1, n° 44, p. 51-78.

THELEN. C. et STEINMO. S., « Historical institutionalism in comparative politics, in Steinmo. S., Thelen. C. et Longstreth. F., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

THOENIG. J-C., « L'analyse des politiques publiques », in Grawitz. M., Leca. J., *Traité de science politique*, Paris, P.U.F., juin 1985.

THOENIG. J-C., « La quête du deuxième souffle » in *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*, in *Revue Française de science politique*, 46^{ème} année, n°1, 1996.

TOURAINE. A., *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994.

TOUZARD. H., *la médiation et la résolution des conflits*, Paris, P.U.F., 1987, p. 401.

TOUZARD. H., « Consultation, concertation, négociation » Une courte note théorique, *Négociations*, 2006/1 no 5, p. 67-74.

URFALINO. P., « L'allocation des ressources sans critère de choix : la mise en œuvre des politiques culturelles municipales », thèse de troisième cycle de sociologie, Paris, institut d'études politiques de Paris, 1984.

VANIER. M., *le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Paris, éd. Economica, janvier 2008.

VANIER. M., « L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in ANTHEAUME B., GIRAUT. F., *Le territoire est mort, vive les territoires*, IRD, Paris, 2005.

VANIER. M., « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, 70 (2), 1995, p. 93-103.

VELTZ. P., *Des territoires pour apprendre et innover*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994.

WEBER. M., *Economie et société*, tome 1, Paris, Pocket, septembre 2006.

ZAN. S., FERRANTE. M., *le phénomène organisationnel*, l'Harmattan, janvier 1996.

ZAY. D. (Sous la direction de), *La formation des enseignants au partenariat, une réponse à la demande sociale ?*, PUF/INRP, 1994.

Cadre légal, rapports et réglementation

Circulaire du 3 mars 1977 relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel habitat et vie sociale.

Circulaire du 3 mai 2001 relative aux actions de prévention et de lutte contre la délinquance et l'insécurité : modalités d'association des maires à ces actions

Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance parue au journal officiel du 18 juillet 2002 p. 12260 texte n° 8.

Circulaire de la DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance

Circulaire du 24 mai 2006 portant sur l'élaboration des C.U.C.S.

Circulaire du 9 mai pour l'application des articles 8 à 10 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Circulaire du 1^{er} juillet 2010 relative à la prolongation des CUCS en 2011.

Circulaire du 8 novembre 2010 relative à la prolongation des CUCS en 2011.

Décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance.

Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville.

Décret n° 2010-1456 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de la ville.

Décret n° 2012-807 du 12 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Note du 15 septembre 2006 de la Direction Interministérielle à la Ville (D.I.V.) relative à la géographie prioritaire de la politique de la Ville.

Convention du 15 mars 1966, modifiée en dernier lieu par avenant n°282 du 22 octobre 2002, agréée par arrêté du 16 décembre 2002 et paru au Journal Officiel du 26 décembre 2002.

Constitution du 4 octobre 1958.

BALLADUR. E., Comité pour la réforme des collectivités, « Il est temps de décider », rapport au Président de la République, 5 mars 2009.

COUR DES COMPTES, La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

DUBEDOUT. H., *Ensemble refaire la ville* : rapport au 1^{er} ministre, 1982.

GUICHARD. O., Rapport « Vivre ensemble », octobre 1976.

LAMBERT. A., Rapport du groupe de travail « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales, décembre 2007.

MERCIER. M., Rapport d'information du sénat n° 447, Tome 1, *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, session ordinaire de 1999-2000, annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2000, fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales.

PICQ. J., Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, L'Etat en France, Servir une nation ouverte sur le monde, mai 1994.

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite « loi Le Pors ».

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville.

Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

Nouveau livret de prévention du maire d'octobre 2010 adressé par le Comité Interministériel de la Prévention de la Délinquance.

Plan Départemental de Prévention de la Délinquance (PDPD) 2010-2012 Pas-de-Calais.

Loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne et de la circulaire du 3 mai

GLOSSAIRE

A.C.S.E. : Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances
A.N.C.S.E.C : Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances
A.N.R.U : Agence Nationale de Rénovation Urbaine
C.A.F : Caisse d'Allocations Familiales
C.C.A.S. : Centre Communal d'Action Sociale
C.M.P : Centre Médico-Psychologique
C.I.S.P.D : Comité Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance
C.I.V : Comité Interministériel des Villes
C.L.S.P.D : Comité Local de Sécurité et de Prévention de Délinquance
C.S.A.P.A : Centre de Soins d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie
C.S.T.S : Conseil Supérieur du Travail Social
C.U.C.S : Contrat Urbain de Cohésion Sociale
D.A.T.A.R : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
D.I.V : Délégation Interministérielle à la Ville
D.R.E : Dispositif de Réussite Educative
E.P.C.I : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
E.P.S.M. : Etablissement Public de Santé Mentale
E.S.A.T : Etablissement et Services d'Aide par le Travail
F.A.S. : Fonds d'Action Sociale
F.A.S.I.L.D : Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations
F.M.I. : Fonds Monétaire International
H.L.M. : Habitat à Loyer Modéré
I.R.T.S. : Institut Régional en Travail Social
L.E.P. : Lycée d'Enseignement professionnel
L.O.P.P.S.I. : Loi orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
M.D.S : Maison du Département Solidarités
O.N.U. : Organisation des Nations Unies
P.A.I.O. : Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation
P.D.P.D. : Plan Départemental de Prévention de la Délinquance
P.R.E : Programme de Réussite Educative
P.R.V. : Pacte de Relance pour la Ville

P.T.S. : Programme Territorial de Santé
R.E.P. : Réseau d'Education Prioritaire
R.A.S.E.D. : Réseaux d'Aides Spécialisées aux Elèves en Difficulté
R.G.P.P. : Révision Générale des Politiques Publiques
S.A.I.O. : Service d'Accueil d'Information et d'Orientation
S.I.V.O.M. : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
S.R.U. : Solidarité et Renouveau Urbain
S.S.F.E. : Service Social en Faveur des Elèves
T.I.G. : Travaux d'Intérêt Général
U.E. : Union Européenne
U.T.P.A.S : Unité Territoriale de Prévention et d'Action Sociale
Z.E.P. : Zones d'Education Prioritaire
Z.U.S. : Zone Urbaine Sensible

ANNEXES

Tableau des caractéristiques sociales des acteurs interviewés

Le tableau des caractéristiques sociales des interviewés catégorise les acteurs en fonction des statuts qu'ils occupent au sein des organisations en réseau de l'action publique. Dans ce cadre, un code couleur permet d'identifier les chefs de projets, les élus et les partenaires associés aux dispositifs. En outre, ce tableau reprend pour chacun des acteurs l'organisation de rattachement, l'âge, l'ancienneté dans les fonctions, le poste occupé au sein de l'organisation de rattachement ainsi que le type d'organisation en réseau inter organisationnel dans lequel ils s'inscrivent.

Concernant l'organisation de rattachement, on indiquera l'intitulé de la collectivité ou de l'association ainsi que le service, si cela s'avère un élément nécessaire à la compréhension.

Par ailleurs, après avoir mentionné l'âge de l'interviewé, nous présenterons le nombre d'année d'ancienneté ainsi que le poste occupé au sein de son organisation de rattachement.

En ce qui concerne l'intitulé de l'organisation en réseau inter organisationnel, nous identifierons si cet acteur est associé à un dispositif P.R.E., A.N.R.U. ou à un C.I.S.P.D. ou C.L.S.P.D.

	<u>Organisation de rattachement</u>	<u>Age</u>	<u>Ancienneté dans ses fonctions</u>	<u>Organisation en réseau inter organisationnel</u>	<u>Fonction occupée dans son organisation de rattachement</u>	<u>Lieu d'exercice</u>
1.	Communauté Urbaine	36 ans	5 ans	C.I.S.P.D.	Chef de sécurité et de prévention de la délinquance	A
2.	Communauté d'agglomération	28 ans	2 ans	C.I.S.P.D.	Coordonnateur d'un C.I.S.P.D.	B
3.	Ville	34 ans	2 ans	A.N.R.U.	Chef de projet A.N.R.U.	B
4.	Communauté de communes	32 ans	2 ans	C.I.S.P.D.	Coordonnateur C.I.S.P.D.	S
5.	Ville	39 ans	6 ans	P.R.E.	Coordonnateur P.R.E.	V
6.	Ville	30 ans	2 ans	P.R.E.	Coordonnateur P.R.E.	L
7.	Ville	50 ans	18 ans	P.R.E.	Chef de projet politique de la ville	A
8.	Ville	27 ans	2 ans	C.L.S.P.D.	Chef de projet prévention de la délinquance	B
9.	Ville	36 ans	4 ans	P.R.E.	Coordonnateur P.R.E.	C
10.	Ville	38 ans	4 ans	C.I.S.P.D. et A.N.R.U.	Chef de projet politique de la ville	L
11.	Communauté d'agglomération	57 ans	3 ans	C.I.S.P.D.	Elu intercommunal en charge de la prévention de la délinquance	B

12.	Ville	47 ans	2 ans	P.R.E.	Elu communal en charge de l'éducation	V
13.	Ville	58 ans	4 ans	A.N.R.U.	Elu communal en charge de la thématique logement	B
14.	Ville	62 ans	18 ans	C.L.S.P.D.	Elu communal en charge de la sécurité	Br
15.	Communauté Urbaine	47 ans	5 ans	C.I.S.P.D.	Elu communautaire en charge de la sécurité et de la prévention de la délinquance	A
16.	Ville	56 ans	12 ans	P.R.E.	Elu communal en charge de l'éducation	Av
17.	Communauté de communes	67 ans	4 ans	C.I.S.P.D.	Elu intercommunal en charge de la sécurité	S
18.	Ville	49 ans	5 ans	C.I.S.P.D.	Elu communal en charge de la sécurité et de la prévention de la délinquance	L
19.	Ville	48 ans	5 ans	A.N.R.U.	Elu communal en charge de la thématique logement	L
20.	Ville	52 ans	6 ans	P.R.E.	Elu communal en charge de l'éducation	C

21.	Conseil Général	48 ans	15 ans	C.I.S.P.D.	Responsable d'Unité territoriale d'intervention sociale	A
22.	Conseil Général	45 ans	12 ans	C.I.S.P.D.	Responsable d'Unité territoriale d'intervention sociale	S
23.	Conseil Général	38 ans	6 ans	P.R.E.	Responsable d'Unité territoriale d'intervention sociale	C
24.	Conseil Général	46 ans	13 ans	P.R.E.	Médecin de P.M.I.	C
25.	Conseil Général	52 ans	8 ans	P.R.E.	Chef de service social	C
26.	Conseil général	26 ans	2 ans	P.R.E.	Assistante de service social – service social local	C
27.	Commune	43 ans	6 ans	P.R.E.	Responsable du service jeunesse	C
28.	Commune	37 ans	5 ans	P.R.E.	Responsable du C.C.A.S.	C
29.	Commune	24 ans	2 ans	P.R.E.	Référent famille P.R.E. (éducateur spécialisé)	V
30.	Commune	28 ans	1 ans	P.R.E.	Référent famille P.R.E. (psychologue)	V
31.	Education nationale	52 ans	20 ans	P.R.E.	Directrice d'un collège	C

32.	Education nationale	59 ans	25 ans	P.R.E.	Directrice d'une école élémentaire	C
33.	Education nationale	48 ans	12 ans	P.R.E.	Médecin de santé scolaire	C
34.	Education nationale	37 ans	1 ans	P.R.E.	Assistante de service social	V
35.	Education nationale	34 ans	1 ans	P..R.E.	Conseiller Principal d'Education	V
36.	Club de prévention	56 ans	12 ans	P.R.E.	Chef de service	C
37.	Club de prévention	28 ans	4 ans	P.R.E.	Educateur spécialisé	V
38.	C.A.F.	30 ans	7 ans	P.R.E.	Travailleur social (Conseillère en Economie Sociale Familiale) - Antenne de Développement Social	C
39.	C.A.F.	56 ans	13 ans	P.R.E.	Chef de service – Antenne de développement social	C
40.	C.A.F.	52 ans	20 ans	P.R.E.	Travailleur social (Assistant de service social) - Antenne de Développement Social	C
41.	Education Nationale	49 ans	12 ans	P.R.E.	Psychologue – R.A.S.E.D.	C
42.	Education nationale	48 ans	18 ans	P.R.E.	Psychologue scolaire	L

43.	C.M.P.P. (milieu hospitalier)	43 ans	6 ans	P.R.E.	Psychologue clinicien	V
44.	Commune	42 ans	10 ans	P.R.E.	Responsable du C.A.J.	C
45.	Commune	38 ans	4 ans	P.R.E.	Responsable du C.A.J.	C
46.	Commune	32 ans	4 ans	P.R.E.	Responsable du centre de loisirs	C
47.	Commune	29 ans	6 ans	P.R.E.	Référent social au C.C.A.S.	C
48.	Association œuvrant dans la prévention des comportements à risque auprès d'adolescents	27 ans	4 ans	P.R.E.	Psychologue clinicienne	C
49.	Commune	52 ans	8 ans	P.R.E.	Responsable du service scolaire	C
50.	Education nationale	56 ans	22 ans	P.R.E.	Directrice d'école primaire et coordinatrice R.E.P.	C
51.	Commune	43 ans	12 ans	P.R.E.	Directeur d'un centre social	C
52.	Commune	48 ans	2 ans	C.I.S.P.D.	Chef de la police municipale	V
53.						
54.	Association œuvrant dans le champ des addictions	34 ans	4 ans	C.I.S.P.D.	Psychologue clinicienne	V
55.	Association d'aide aux victimes	38 ans	6 ans	C.I.S.P.D.	Responsable de structure- juriste	A
56.	C.S.A.P.A.	36 ans	4 ans	C.I.S.P.D.	Psychologue	V

	(associatif)				clinicienne	
57.	Association œuvrant dans le champ des addictions	29 ans	5 ans	C.I.S.P.D.	Educateur spécialisé	V
58.	Association œuvrant dans l'accompagnement éducatif	46 ans	8 ans	C.I.S.P.D.	Responsable	V
59.	Centre Social associatif	57 ans	23 ans	C.I.S.P.D.	Directeur	V
60.	Education nationale	52 ans	24 ans	C.I.S.P.D.	Médecin de santé scolaire	V
61.	Conseil Général	52 ans	8 ans	C.I.S.P.D.	Responsable d'Unité	V
62.	Club de prévention				Acteur de liaison sociale	V
63.	Education nationale	36 ans	13 ans	P.R.E.	Infirmière	V
64.	Conseil général	27 ans	3 ans	P.R.E.	Assistant de service social – service social	C
65.	Conseil Général	52	25 ans	P.R.E.	Assistant de service social – service social	C
66.	Conseil Général	32 ans	10 ans	P.R.E.	Assistant de service social – service social	C
67.	Conseil général	24 ans	2 ans	P.R.E.	Assistant de service social service social	C
68.	Education nationale	48 ans	22 ans	P.R.E.	Assistante sociale	V
69.	Commune	36 ans	8 ans	P.R.E.	Responsable du centre de loisirs	V
70.	Association œuvrant	37 ans	6 ans	C.I.S.P.D.	Directrice	A

	dans le champ de l'accès au droit des familles					
71.	Point d'accès au droit (association)	52 ans	3ans	C.I.S.P.D.	Responsable	A
72.	Education nationale	45 ans	10 ans	P.R.E.	Directrice d'école maternelle	L
73.	Education nationale	38 ans	5 ans	P.R.E.	Directrice d'école maternelle	L
74.	Education nationale	39 ans	8 ans	P.R.E.	Directrice d'école élémentaire	L
75.	Education nationale	42 ans	10 ans	P.R.E.	Directrice d'école élémentaire	V
76.	Commune	36 ans	4 ans	P.R.E.	Responsable d'un C.A.J.	L
77.	Milieu hospitalier	43 ans	6 ans	P.R.E.	Psychologue C.M.P.P.	L
78.	Club de prévention	32 ans	8 ans	P.R.E.	Educateur spécialisé	L
79.	Education nationale	38 ans	12 ans	P.R.E.	Infirmière	V
80.	Association œuvrant dans la prévention des comportements à risque auprès d'adolescents	33 ans	6 ans	P.R.E.	Educatrice spécialisée	L

ANNEXE II Grille d'entretien destinée aux coordonnateurs des dispositifs

Etudiant en sociologie, je réalise une recherche sur les dispositifs de la politique de la ville. Dans ce cadre, je suis amené à rencontrer les chefs de projets et les coordonnateurs des dispositifs de cette politique. Afin de respecter une rigueur méthodologique, me permettez-vous d'enregistrer notre échange ? Vos propos permettront ainsi d'enrichir ma compréhension de cette politique. Je tiens par ailleurs à vous préciser que votre discours sera rendu anonyme si toutefois il devait apparaître dans l'écriture de ma recherche.

Profil sociologique

- Quel est votre parcours professionnel ?
- Quelles sont vos fonctions actuelles ?
- Depuis quand occupez-vous vos fonctions ?
- En quoi consistent vos fonctions ?
- Quelles sont pour vous les qualités indispensables d'un coordonnateur de projet ?
- Quelles sont pour vous les valeurs professionnelles principales que vous défendez ?
- Quelles difficultés rencontrez-vous dans l'exercice de vos fonctions actuelles ?

Appropriation et regard porté sur l'organisation en réseau

- Pouvez-vous me présenter l'organisation du dispositif ? (instances, fréquence des rencontres, composition....)
- Existe-t-il à votre sens des spécificités ou des particularités territoriales sur la mise en œuvre du dispositif ?
- Quels sont les textes officiels qui régissent le dispositif ?
- Quels en sont les grands principes ?
- Des modifications de fonctionnement ont-ils été apportés dans la mise en œuvre du dispositif ?, pour quelles raisons ?
- Des évolutions sur les orientations ont-ils été réalisées ? Pour quelles raisons ?
- Quelles sont pour vous ses principales caractéristiques ?
- Quelles sont pour vous les objectifs généraux du dispositif ?
- Partagez-vous toujours les orientations, les pratiques et les choix qui sont pris ?
- Quelles sont les priorités données ?
- Quelle évaluation portez-vous sur le dispositif ?
 - Quels sont pour vous les points d'amélioration de ce dispositif ?

- Comment comptez-vous y parvenir ?
- Quels sont pour vous ses points forts ?
- Quelles sont ses faiblesses ?
- Comment est évalué le dispositif ?

Perception de sa place dans le type de système

- Quel est votre rôle dans le dispositif ?
- Qu'apportez-vous au dispositif ? (technicité, connaissance de la population,)
- Que vous apporte votre participation au dispositif ?

Perception de la place de l' élu dans l' action public

- Quelle relation entretenez-vous avec l' élu ?
- Comment concevez-vous le rôle et la fonction de l' élu ?
- Quelle place occupe l' élu dans le dispositif de la politique de la ville ?

Légitimité et place de l'acteur réticulaire

- Quels sont pour vous les partenaires incontournables ? Pour quelles raisons ?
- Quels sont les partenaires avec qui vous pensez avoir le plus d' affinité ?
- Quels sont ceux avec qui vous pensez être le moins en adéquation ? Pourquoi ?

L'acteur et ses pairs

- Existe t- il selon vous des points de vue divergents ou des différences notables entre les partenaires ? Pouvez-vous m' en donner des exemples ?
- Percevez-vous des attentes spécifiques pour chacun d' entre eux ? A quoi cela est dû selon vous ?

La partenariat et la coopération

- Que représente pour vous la collaboration ou le partenariat ?
- Quelles peuvent en être les difficultés ?
- Quels sont les points nécessaires à sa réussite ?
- Souhaitez-vous ajoutez des éléments ?
- Comment définiriez-vous la thématique du dispositif (prévention de la délinquance, la réussite éducative...) ?
- Quel regard portez-vous sur l' action mise en place dans le cadre de la prévention de la délinquance ou la réussite éducative ou la santé ou le logement ?

Etudiant en sociologie, je réalise une recherche sur les dispositifs de la politique de la ville. Dans ce cadre, je suis amené à rencontrer des professionnels impliqués dans les dispositifs de cette politique. Afin de respecter une rigueur méthodologique, me permettez-vous d'enregistrer notre échange ? Vos propos permettront ainsi d'enrichir ma compréhension de cette politique. Je tiens par ailleurs à vous préciser que votre discours sera rendu anonyme si toutefois il devait apparaître dans l'écriture de ma recherche.

Profil sociologique

- Quel est votre parcours professionnel ?
- Quelles sont vos fonctions actuelles ?
- Depuis quand occupez-vous vos fonctions ?

Organisation de rattachement

- Quelles sont les missions de votre institution ?
- Quelles sont pour vous les valeurs principales que vous défendez ?

Appropriation et regard porté sur l'organisation en réseau

- Comment avez-vous été associé au dispositif ?
- Comment définiriez-vous la prévention de la délinquance, la réussite éducative... ?
- Quelles sont pour vous ses principales caractéristiques ?
- Quelles sont pour vous les objectifs généraux du dispositif ?
- Partagez-vous toujours les orientations, les pratiques et les choix qui sont pris ?
- Quelles sont les priorités données ?
- Quelle évaluation portez-vous sur le dispositif ?
 - Quels sont pour vous les points d'amélioration de ce dispositif ?
 - Quels sont pour vous ses points forts ?
 - Quelles sont ses faiblesses ?

Perception de sa place dans le type de système

- Qu'apportez-vous au dispositif ? (technicité, connaissance de la population,)
- Quel rôle occupez-vous au sein du dispositif ?

Attentes de l'acteur au regard du dispositif

- Que vous-apporte le dispositif ?
- Quelles sont vos attentes par rapport à ce dispositif ?
- Dans quelle mesure le dispositif est en lien avec vos missions ?
 - En quoi le dispositif est en adéquation avec votre pratique professionnelle et vos missions ?
 - En quoi le dispositif ne correspond pas à votre pratique professionnelle et vos missions ?
- Dans quelle mesure votre participation à ce dispositif facilite-t-il l'exercice de vos missions ?

Légitimité et place de l'acteur réticulaire

- Quels sont pour vous les partenaires incontournables ? Pour quelles raisons ?
- Quels sont les partenaires avec qui vous avez le plus d'affinité ?
- Quels sont ceux avec qui vous pensez être le moins en adéquation ou le moins proche ? Pourquoi ?

L'acteur et ses pairs

- Existe t- il selon vous des points de vue divergents ou des différences notables entre les partenaires ?
- Avez-vous l'habitude de travailler avec les partenaires associés au dispositif dans votre quotidien professionnel?

Le partenariat et la coopération

- Que représente pour vous la coopération ou le partenariat ?
- Quelles peuvent en être les difficultés ?
- Quels sont les points nécessaires à sa réussite ?
- Souhaitez-vous ajoutez des éléments ?

Etudiant en sociologie, je réalise une recherche sur les dispositifs de la politique de la ville. Dans ce cadre, je suis amené à rencontrer des élus locaux impliqués dans cette politique. Afin de respecter une rigueur méthodologique, me permettez-vous d'enregistrer notre échange, Vos propos permettront ainsi d'enrichir ma compréhension de cette politique. Je tiens par ailleurs à vous préciser que votre discours sera rendu anonyme si toutefois il devait apparaître dans l'écriture de ma recherche.

Profil sociologique

- Quel est votre parcours professionnel ?
- Depuis quand occupez-vous vos fonctions professionnelles ?
- Quelles sont vos fonctions politiques actuelles ?
- Depuis quand occupez-vous ces fonctions ?

Organisation de rattachement

- Quelles sont les missions de votre institution ?
- Quelles sont pour vous les valeurs principales que vous défendez ?

Appropriation et regard porté sur l'organisation en réseau

- Comment définiriez-vous la prévention de la délinquance ou la réussite éducative... ?
- Quelles sont pour vous ses principales caractéristiques ?
- Quelles sont pour vous les objectifs généraux du dispositif ?
- Comment sont prises les décisions ?
- Partagez-vous toujours les orientations, les pratiques et les choix qui sont pris ?
- Quelles sont les priorités données ?
- Quelle évaluation portez-vous sur le dispositif ?
 - Quels sont pour vous les points d'amélioration de ce dispositif ?
 - Quels sont pour vous ses points forts ?
 - Quelles sont ses faiblesses ?

Perception de sa place dans le système

- En quoi consistent votre place d' élu dans le dispositif ?

- Qu'apportez-vous au dispositif ? (technicité, connaissance de la population,)

Attentes de l'acteur au regard du dispositif

- Qu'attendez-vous du dispositif ?

Perception de la place de l'élu dans l'action publique

- Quelle relation entretenez-vous avec le coordonnateur de projet?
- Comment concevez-vous le rôle et la fonction du coordonnateur de projet ?
- Quelle place occupe le coordonnateur de projet dans le dispositif de la politique de la ville ?

Légitimité et place de l'acteur réticulaire

- Quels sont pour vous les partenaires incontournables ? Pour quelles raisons ?
- Quels sont les partenaires avec qui vous pensez avoir le plus d'affinité ?
- Quels sont ceux avec qui vous pensez être le moins en adéquation ? Pourquoi ?

L'acteur et ses pairs

- Existe t- il selon vous des points de vue divergents ou des différences notables entre les partenaires ?
- Avez-vous l'habitude de travailler avec les partenaires associés au dispositif dans votre quotidien professionnel?

La partenariat et la collaboration

- Que représente pour vous la collaboration ou le partenariat ?
- Quelles peuvent en être les difficultés ?
- Quels sont les points nécessaires à sa réussite ?
- Souhaitez-vous ajoutez des éléments ?

Institution Partenaire	Public et territoire de référence	Capacités / ressources	Besoins / Problématique	Attentes
1. EPSM – Assistant de service social – Nathalie	Les patients Adulte plus de 16 ans 6 communes	- Connaissance public - Capacité de prise en charge - expertise dans procédure	Souci de la prise en charge Manque appartements thérapeutiques Réseau après hospitalisation / sortie	- Faciliter les relations partenariales - Mieux connaître les partenaires pour mieux échanger, pour mieux solliciter
2. CAF – contrat enfance jeunesse- chargée de mission Anne Philippe	Allocataires Département	- Financier/ lieu d'accueil - Vacances en famille - Connaissance des ressources et prestations - Développement de projet loisirs/ vacances - Accompagnement à la parentalité	- Méconnaissance de la santé mentale	- Problématique santé mentale des familles accompagnées - Améliorer connaissance du public
3. Bailleur social – Chargé de développement social local Véronique	Locataires Deux bassins	- Mise à disposition du parc locatif - Aménagement du logement - Accès au logement (DALO) - maintien dans le logement	- Méconnaissance de la santé mentale/locataire - Comment intégrer le public en garantissant le respect des locataires	- Tranquillité du parc - S'appuyer sur réseau pour répondre au cadre légal d'accès et de maintien dans logement
4. Club de prévention Chef de service José	16- 25 ans Quartier de la ville	- Connaissance du public jeune - Relation confiance / analyse des situations - Faire le lien avec l'accès à la santé mentale - Prévention/ action spécifique - Accompagnement	- Souci exercice des missions/ santé mentale - Parents/ connaissance rend difficile intervention - Définir santé mentale / comment repérer pour prévenir	- Relais/ création de groupe de travail/ trouver des moyens d'accompagnement / dispositifs - Réalisation d'actions - Réponse en terme d'accompagnement / hébergement
5. Association œuvrant en protection de l'enfance Assistante de service social Florence	Famille EPCI de V 59 communes	- Accompagnement à la parentalité « sous contrainte » judiciaire - sensibilisation aux soins - montage de projets	- Méconnaissance des partenaires/ santé mentale - Refus d'accompagnement Sensibilisation du public	- S'appuyer sur le réseau - Connaissance des pathologies mentales parents/ enfants - Formation
6». Les Papillons Blancs » ESAT- Relation entreprise – Educateur spécialisé Laurence	Travailleur	- Maintenir dans l'emploi pour un mieux être - Conventions / Faciliter l'accès à l'emploi	Avoir une place en entreprise - Rentabilité / prévenir les absences et les arrêts - Logement inadapté	- Intégrer les adultes Insertion professionnelle - Prise en charge du travailleur

CONSEIL CONSULTATIF

Président du conseil général Président du conseil régional 2 représentants de l'Etat désignés par le préfet Président de la CAF ou son représentant Président de la caisse des écoles

EQUIPE PLURIDISCIPLINAIRE

Chef de projet / Coordinatrice PRE

Inspecteur Départemental de l'Education Nationale

PARENTS

PARENTS

**EQUIPE RESTREINTE A :
Collège R**

Coordinatrice PRE / Chef de projet
Directeurs et principaux
Ecoles Primaires : P b, C P, J J
Ecoles Maternelles : C G, J J.
Responsable structure d'accueil (CAJ M, CAJ C I V, CL L B, CS G C)
Réfèrent social CCAS
Assistante Sociale CAF
Assistante Sociale de la maison de la solidarité de L. (UTASS)
Médecin PMI
Médecin Scolaire
Coordinatrice REP
Responsable service scolaire
Réseau d'aides (RASED)
Club de prévention

**EQUIPE RESTREINTE B :
Collège D**

Coordinatrice PRE / Chef de projet
Directeurs et principaux
Ecoles Primaires : B, P B L, M L, P, J.M, L
Ecoles Maternelles : B, L, V, L, B
Responsable structure d'accueil (CAJ V B, CL B/E, CL B, CL B, CS J G)
Réfèrent social CCAS
Assistante Sociale CAF
Assistante Sociale de la maison de la solidarité de L. (UTASS)
Médecin PMI
Médecin Scolaire
Coordinatrice REP
Responsable service scolaire
Réseau d'aides (RASED)

Responsable Service jeunesse de la ville

Responsable CCAS

Chef de service ASE

Directeur CS

Club de prévention

Médecin scolaire

Médecin PMI

Réseaux d'aides (RASED)

Association FA

EQUIPE RESTREINTE C : Collège C

Coordinatrice PRE / Chef de projet
Directeurs et principaux Ecoles Primaires : B, G.S, L L
Ecoles Maternelles : C F, C, L L, C
Responsable structure d'accueil (CAJ M, CL S.A, CS G.C, J G)
Responsable service scolaire Réfèrent social CCAS
Assistante Sociale CAF Médecin PMI Réseau d'aides (RASED)
Médecin Scolaire Coordinatrice REP
A S de la maison de la solidarité de L. (UTASS)

Responsable service des sports de la ville

Chef de service social Conseil Général

Représentant Conseil général

Assistante sociale CAF

2 Coordinatrices REP

Service Culturel

Principaux des Collèges

L'inspecteur départemental de l'EN

1 représentant d'association

Plusieurs élus

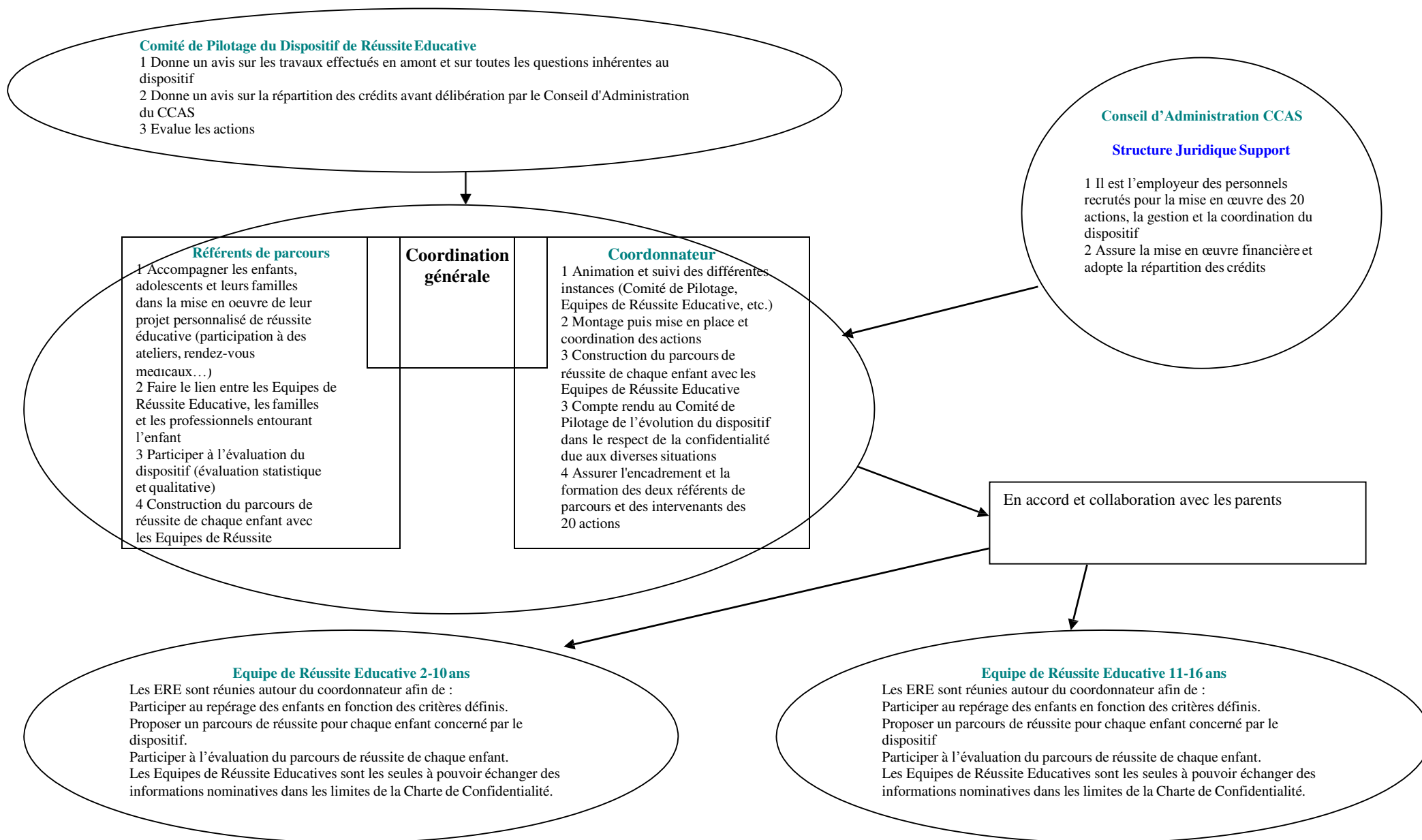
1 directrice d'école

2 représentants de parents d'élèves

1 principal de collège

Le schéma d'organisation du dispositif de la ville de V

ANNEXE VII



Résumé de Thèse

Coopération et appartenances organisationnelles dans l'action publique

L'exemple des dispositifs de la politique de la ville

Aborder la coopération des acteurs dans l'action publique est un enjeu central de la société contemporaine. En effet, les mutations sociétales tout comme les évolutions organisationnelles et structurelles impulsées par l'Etat ont rendu quasiment obligatoire la collaboration entre des acteurs aux organisations de rattachement multiples (services de l'Etat, collectivités territoriales, organisations privées ou semi-privées, fonction publique hospitalière...).

Dans ce contexte, cette thèse interroge les effets de l'appartenance organisationnelle des acteurs inscrits dans une démarche coopérative au sein d'une action publique impulsée par l'Etat.

La première partie de la thèse s'attache à rendre compte des choix organisationnels réalisés depuis la remise en cause du système central mis en place jusqu'au début des années 1960 tout en mettant en évidence que les caractéristiques de la politique de la ville correspondent précisément aux évolutions opérées dans leur ensemble (chapitre 1). Elle propose ensuite un cadre d'analyse s'appuyant notamment sur les apports de la sociologie des organisations en signifiant que la configuration de la coopération dans l'action publique actuelle correspond « aux organisations en réseau inter organisationnel » tant au niveau des avantages que ce type de système procure que des enjeux qu'il soulève (chapitre 2).

La deuxième partie de la thèse se consacre principalement à mesurer l'influence de l'appartenance organisationnelle sur les comportements de l'acteur. C'est ainsi que le chapitre 3 s'attache à identifier le degré d'influence politique de l'élu local sur l'action publique en soulignant particulièrement les fondements sur lesquels reposent ses choix. L'analyse se poursuit dans le chapitre 4 en identifiant les modalités de déclinaison des objectifs de l'action publique territoriale. En mettant en parallèle les objectifs étatiques affichés et les objectifs que se fixent chacun des acteurs réticulaires, il s'agit d'appréhender le degré de concordance existant. Enfin, le chapitre 5 interroge la coopération sous l'angle de la dimension culturelle. Ainsi, après avoir cerné les enjeux de l'acquisition d'une culture au sein des organisations en réseau de l'action publique, le présent chapitre propose d'analyser les comportements des acteurs et leur capacité à coopérer sans toutefois renoncer aux références dont ils sont imprégnés.

La troisième partie de la thèse traite davantage des jeux d'influence dans les dimensions systémique et stratégique de l'organisation. Dans ce cadre, le chapitre 6 propose d'étudier les relations interpersonnelles en identifiant les formes de relations dans lesquelles les acteurs sont insérés. Il s'en suit une analyse des rapports de négociations en corrélant l'intérêt de l'acteur, son interdépendance ainsi que son niveau de participation. Le chapitre 7 s'intéresse dans un premier temps à l'influence réciproque exercée entre les organisations de rattachement et l'organisation en réseau de l'action publique. Ces apports permettent ensuite de décliner les conséquences produites sur l'activité réticulaire. Enfin, la dernière partie s'achève par une analyse du jeu d'influence entre le niveau national et le niveau local. Le chapitre 8, inscrit dans une dimension macrologique, présente ainsi un regard critique du modèle décentralisé en interrogeant notamment le caractère démocratique ainsi que la poursuite de l'intérêt général de l'action publique contemporaine.