



HAL
open science

**La métropole, nouvelle frontière de l'État-providence.
Métropolisation des politiques publiques d'insertion et
institutionnalisation de la métropole de Lyon
(2014-2024)**

Tommaso M. Germain

► **To cite this version:**

Tommaso M. Germain. La métropole, nouvelle frontière de l'État-providence. Métropolisation des politiques publiques d'insertion et institutionnalisation de la métropole de Lyon (2014-2024). Sciences de l'Homme et Société. Sciences Po Lyon; ENS de Lyon; Université Lyon 2, 2024. Français. NNT : 2024LYO20017. tel-04817052

HAL Id: tel-04817052

<https://theses.hal.science/tel-04817052v1>

Submitted on 3 Dec 2024

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.

Copyright

Université de Lyon

Ecole doctorale « Sciences sociales » (ED 483)

Institut d'études politiques de Lyon

UMR Triangle 5206

LA METROPOLE, NOUVELLE FRONTIERE DE L'ETAT-PROVIDENCE

Métropolisation des politiques publiques d'insertion et
institutionnalisation de la métropole de Lyon (2014-2024)

Par Tommaso GERMAIN

Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique

Sous la direction de Renaud PAYRE

Présentée et soutenue publiquement le 12 juillet 2024

Composition du jury :

Anne EYDOUX, Maîtresse de conférences, Conservatoire national des arts et métiers, LISE

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Professeur des universités, Institut d'études politiques de
Toulouse, LaSSP

Charlotte HALPERN, Chargée de recherche, Institut d'études politiques de Paris, CEE

Guillaume MARREL, Professeur des universités, Université d'Avignon, LSJPEG

Renaud PAYRE, Professeur des universités, Institut d'études politiques de Lyon, Triangle

Gilles POLLET, Professeur des universités, Institut d'études politiques de Lyon, Triangle

Remerciements

Début décembre 2017. C'était un matin calme et brumeux, comme les eaux de la Saône en ont le secret. Un message me parvient. Je lis : c'est quelqu'un des ressources humaines qui me fait part d'une offre de stage qui pourrait m'intéresser. Le fichier-joint fait apparaître un logotype rouge et noir : « *Grand Lyon, la métropole* ». Ainsi démarra ce jour-là une aventure de six ans.

Elle s'achève avec ces lignes.

Ma reconnaissance va d'abord à toutes les personnes qui ont aimablement participé à cette enquête. En réservant un accueil chaleureux à mes questions insistantes, vous avez contribué à cette thèse qui s'intéresse à votre histoire et à votre action. J'espère qu'elle rend justice à votre confiance.

Je voudrais saluer ici mes collègues et amis de l'administration métropolitaine. Ce travail n'aurait pas été possible sans vous. Un remerciement particulier à Magid, Hélène, Marie-Astrid, Marco et William pour votre fidélité, ainsi qu'à Hakim, Christèle, Liliane, Olivier, Christophe, Robert pour votre confiance.

Merci à Renaud Payre d'avoir accepté de me suivre dans cette aventure, avec exigence. Merci aux chercheurs de Triangle qui m'ont aidé à y voir plus clair. Merci à Antoine Parent de m'avoir incité à poursuivre en doctorat il y a longtemps. Je salue ici Fabrice Danequin, qui m'a initié aux sciences sociales il y a plus longtemps encore, rue de Venise.

Toute ma reconnaissance aux membres du jury également, dont les travaux m'ont inspiré.

Merci aux centaines d'étudiants que j'ai encadrés d'avoir contribué à la réflexion. Votre dévotion et nos discussions ont renforcé ma motivation.

Je voudrais sincèrement remercier ici mes parents qui m'ont soutenu dans ce travail d'endurance, de persévérance et de découverte de soi. Je leur dédie ce travail.

Grand merci à mes frères pour leurs encouragements. Et à mes amis, bien sûr. Nous nous verrons à la Fontaine de Mars. Grâce à vous tous, entre Lyon, Syracuse, Beyrouth et Paris, la rédaction n'aura finalement pas été si solitaire. Et ces six années ont été bien remplies !

Enfin, ma reconnaissance va à tous ceux qui liront attentivement le fruit de cette longue et passionnante enquête.

Paris, mai 2024

*« Ce que nous fûmes hier,
ou ce que nous sommes aujourd'hui,
nous ne le serons plus demain. »*

Ovide

Sommaire

<i>Remerciements</i>	2
<i>Sommaire</i>	5
INTRODUCTION GENERALE	9
<i>Ouvrir la boîte noire métropolitaine pour analyser la dernière transformation de l'Etat-providence</i>	11
<i>Comment saisir la transformation de l'action publique ? Institutions, professions, bureaucratie, culture administrative, savoirs et instruments</i>	19
<i>L'institution métropolitaine en action, saisie de l'intérieur. Méthode de l'enquête de terrain</i>	33
PREMIERE PARTIE : LA GENESE DE LA METROPOLE LYONNAISE AU PRISME DE LA TERRITORIALISATION DE L'ETAT-PROVIDENCE (années 1960-2015)	47
<i>Introduction à la première partie</i>	49
CHAPITRE I : COMME ABEL ET CAÏN. TRAJECTOIRES INSTITUTIONNELLES DU DEPARTEMENT-PROVIDENCE ET DE LA COMMUNAUTE URBAINE (années 1960-2014)	53
1.1 De l'avènement de l'Etat social actif à l'impasse du département-providence (années 1960-2014)	55
1.1.1. Pour une analyse conjointe de la transformation de l'Etat-providence et de la décentralisation (XIX ^e siècle – 1988)	56
1.1.2. La gouvernance des politiques d'insertion au sein du système local d'action publique : l'avènement du département-providence (1988-2003)	70
1.1.3. La réforme territoriale du social dans le Rhône : de la prise en main du Revenu Minimum d'Insertion au passage au Revenu de Solidarité Active, l'illusion du département-providence (2003-2014)	81
1.2 L'incrémentalisme continu de la Communauté urbaine de Lyon (années 1960-2014)	99
1.2.1. L'institution communautaire saisie par l'incrémentalisme des compétences (1966-1995)	100
1.2.2. Objectifs stratégiques au sein de l'économie mondialisée : émergence d'une raison métropolitaine (1995-2014)	109
1.2.3. Une coalition stable de réformateurs autour des leaders d'agglomération ?	118
CHAPITRE II : GENESE ET CONSECRATION DU PROJET POLITIQUE D'UNE METROPOLE SINGULIERE (2008-2015)	129
2.1 Faire reconnaître par la loi une collectivité <i>sui generis</i> capable de répondre au défi de l'insertion et de l'emploi (2008-2014)	130
2.1.1. Du Comité Balladur au Pôle métropolitain : affermissement du projet lyonnais (2008-2012)	131
2.1.2. Contexte national d'émergence des métropoles : formation d'une fenêtre d'opportunité (2012-2013)	138
2.1.3. Une fenêtre d'opportunité dûment exploitée : consécration nationale de l'accord politique local par la loi MAPTAM (2013-2014)	147
2.2 Invention locale d'une forme administrative par la fusion institutionnelle (2013-2015)	159
2.2.1. Quatre rationalités de la fusion : politique, financière, organisationnelle et d'action publique	160
2.2.2. Préparation de la transition et du transfert, entre urgence et incertitude	172
2.2.3. Qui pour gouverner la nouvelle institution ? Réorganisation des exécutifs locaux	182
<i>Conclusion de la première partie</i>	195

DEUXIEME PARTIE : FUSIONNER. LA CONSTRUCTION CROISEE DE L'INSTITUTION ET DES POLITIQUES METROPOLITAINES, VUE DE L'INTERIEUR (2015-2024)	199
<i>Introduction à la seconde partie</i>	201
CHAPITRE III : UNE ŒUVRE D'INTEGRATION SECTORIELLE. LA CONSTRUCTION DU PROGRAMME METROPOLITAIN D'INSERTION POUR L'EMPLOI (2015-2016)	207
3.1 La combinaison intersectorielle : fondement cognitif de la politique publique	211
3.1.1. L'insertion pour l'emploi. La captation métropolitaine comme réorientation du sens de la politique publique	212
3.1.2. Métropolisation et redéfinition des interventions économique et sociale	219
3.1.3. Combinaison organisationnelle : intégrer la direction de l'insertion aux bureaucraties du développement économique	229
3.2 L'élaboration du Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi : enjeux de la traduction administrative de la stratégie politique	236
3.2.1. Traduire une volonté politique en démarche administrative	237
3.2.2. A la recherche de la légitimité sectorielle : repérer et se faire accepter par les acteurs établis	242
3.2.3. Résultats de l'élaboration : définition du public, des acteurs, des enjeux et des instruments de la politique publique	252
CHAPITRE IV : DANS L'ADMINISTRATION. INCORPORATION METROPOLITAINE D'UNE BUREAUCRATIE TRANSPLANTEE (2015-2024)	269
4.1 Que révèle l'hybridation morphologique de la Direction de l'Insertion et de l'Emploi métropolitaine ?	272
4.1.1. Transplantation. Métropolisation primaire d'une direction départementale (2015-2016)	275
4.1.2. Morphologiser à partir du PMI'e : recruter pour étoffer la politique publique (2016-2019)	285
4.1.3. Une dé-départementalisation morphologique de la DIE ?	293
4.2 La fusion inachevée ? Culture administrative, frontières professionnelles, fragilités organisationnelles	304
4.2.1. Instaurer une culture commune, entre legs institutionnel et socialisation professionnelle	306
4.2.2. Limites à l'hybridation : l'impératif de la fusion à l'épreuve des fragilités d'une structure administrative opérationnelle	323
4.2.3. « Il faut sauver la direction » : clarification des frontières et recentrage organisationnel	332
<i>Conclusion de la deuxième partie</i>	348
TROISIEME PARTIE : L'ACTION METROPOLITAINE ENTRE CENTRALISATION LOCALE, REFORTE SECTORIELLE ET PERMANENCE DE L'ETAT (2015-2024)	355
<i>Introduction à la troisième partie</i>	357
CHAPITRE V : LA STRUCTURATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE AU PRISME DU PROCESSUS DE CENTRALISATION LOCALE	361
5.1 La métropolisation comme centralisation locale	363
5.1.1. Un éparpillement disharmonieux ? Retour sur la configuration locale pré-métropolitaine	363
5.1.2. « Le pot de fer contre le pot de terre ». La centralisation métropolitaine dans le champ de l'emploi et de l'insertion	379
5.1.3. Emergence du « bras armé de la métropole » : la métropolisation porteuse d'agencification	404
5.2 La métropolisation comme reconfiguration de l'ordre institutionnel	418
5.2.1. L'agencification, modalité-clef d'intégration partenariale	419

5.2.2. Collectivité de plein exercice, alternance politique : réorientation du processus de centralisation locale ? _____	433
5.2.3. La politique publique entre émergence de la métropole dans l'ordre institutionnel local et volonté de « retour » de l'Etat central _____	454
CHAPITRE VI : CE QUE LA METROPOLISATION FAIT AUX SAVOIRS ET AUX INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE INTERSECTORIELLE _____	475
6.1 Quand l'institution remodèle le secteur : l'action métropolitaine comme régulation de l'offre et de la demande d'insertion _____	479
6.1.1. Le travail institutionnel sur l'offre d'insertion : repérage, extraction, production, circulation _____	480
6.1.2. Le travail institutionnel sur la demande d'insertion : capital humain, employabilité, accompagnement _____	495
6.1.3. Le travail institutionnel d'orientation, de connaissance et de mise en adéquation _____	521
6.2 Décloisonnement et articulation du « secteur par excellence » de la métropole _____	542
6.2.1. Connecter deux mondes qui s'ignorent : une communauté intermédiaire entre secteur social et secteur économique pour lier offre et demande ? _____	544
6.2.2. Au-delà du secteur économique, quelle articulation aux secteurs connexes à l'insertion par l'emploi ? Peuplement, immigration, intégration _____	572
6.2.3. Etendre l'insertion économique à la jeunesse. Analyse d'une articulation au noyau de la régulation Etat-métropole _____	593
<i>Conclusion de la troisième partie</i> _____	618
CONCLUSION GENERALE _____	621
ANNEXES _____	635
<i>Répertoire des tableaux, illustrations, encadrés et observations</i> _____	635
<i>Répertoire des entretiens</i> _____	643
<i>Bibliographie</i> _____	647
<i>Table des matières détaillée</i> _____	674
<i>Résumé</i> _____	681
<i>Liste des acronymes et sigles employés</i> _____	682

INTRODUCTION GENERALE

« Ce que nous avons à faire, ce que notre génération a à faire, n'est plus d'ajuster le formidable Etat-providence que la génération de la fin du XIXe siècle, puis celle de 1945, suivies par les autres, avaient progressivement construit. C'est de refonder un Etat-providence contemporain qui réponde aux risques nouveaux, aux instabilités de la société, mais qui garantisse à chacun ses droits, cette place, cette émancipation, cette dignité. [...] Nous devons, dès à présent, traduire cette mobilisation générale en faveur de l'insertion. C'est la racine même de ce qu'est la République, rien d'autre. »

Discours du président de la République française, 2018.

« C'est une question que m'a posée un jour la maire de Nantes. Le maire de Lyon était en retard pour une réunion de travail, donc on a discuté elle et moi. Elle me demande : « mais finalement, nous, on est en train de réfléchir à Nantes à passer au statut de métropole intégrée : qu'est-ce que vous pouvez m'en dire ? ». Je réponds : « vous voulez le discours politique ou la réalité de ma pensée ? ». Et évidemment, elle voulait la réalité de ma pensée [*sourit et marque une courte pause*]. Donc j'explique qu'en réalité il y a peu de sujets réels qui justifient la fusion, en fait, si ce n'est celui de l'insertion. On a juxtaposé les compétences sociales et de l'autre côté les compétences urbaines, sans vraiment qu'il y ait diffusion. C'est vrai que le seul sujet sur lequel, vraiment, on pouvait dire que la métropole donne du sens, c'était la politique d'insertion. Rien que pour cela et tout ce que ça a permis, ça valait la peine de créer la métropole. »

Entretien avec le directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon, 2020.

« Refonder un Etat-providence contemporain » : aux risques que porte le XXIe siècle, il faudrait adapter l'appareil hérité de la très longue histoire de la prise en charge des destinées individuelles. Dans son discours appelant à une œuvre collective, le chef de l'Etat cite trente fois « l'insertion » et l'érige en « racine » du régime républicain. Quant au haut-fonctionnaire territorial avec lequel nous nous entretenons deux ans plus tard, c'est le même mot qu'il invoque pour qualifier la seule raison d'être de la « métropole intégrée » à Lyon : « l'insertion ». Pourquoi ce mystérieux dénominateur commun entre refonte nationale du système républicain et sens du passage local à la métropole ?

Pour comprendre ce qui se joue, il faut revenir à la fin de l'année 2012. Nous sommes dans le salon de la préfecture du Rhône. Accompagné du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, le président de la République de l'époque vient de donner son aval au projet de fusion du département du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon sur le territoire de cette dernière, défendu par les deux influents barons locaux qui se tiennent devant eux. Leur projet va pouvoir devenir réalité. A

partir de cet instant sera présentée une métropole lyonnaise innovante, ambitieuse, élargie, aux compétences multiples. La loi lui reconnaît rapidement une singularité en lui accordant un statut unique en France. Si elle est érigée en modèle, c'est bien grâce à son *potentiel* : cette invention institutionnelle donnera un souffle nouveau à la République. Elle résoudra la complexité du millefeuille administratif. La métropole dépassera la lourdeur des segmentations sectorielles. En englobant les politiques urbaines, économiques et sociales par une forme institutionnelle adaptée à la mondialisation, elle seule pourra soigner les maux qui affectent la France dans la vitale nécessité de sortir de la crise. Seule cette forme permettra, enfin, la réussite de politiques d'insertion qui ont tant déçu depuis plus de vingt ans, que les départements affaiblis ne peuvent correctement mettre en œuvre. Pour se relever, le pays a besoin de s'appuyer sur des pôles urbains actifs, productifs, innovants, compétitifs. Ces agglomérations doivent être dotés de formes institutionnelles adéquates. L'idée est celle d'une mise à jour du système d'action publique et avec sa métropole exceptionnelle, Lyon ouvre la voie. L'horizon lumineux verra les autres grandes villes du pays suivre son exemplaire audace !

Voilà le récit enthousiaste qui circule au sein des élites gouvernementales françaises lors du troisième acte de la décentralisation. Et pourtant. Dix ans plus tard, aucune autre fusion département-communauté urbaine n'a eu lieu en France. Le millefeuille territorial n'a pas disparu : les départements se sont tous maintenus et continuent tant bien que mal de mettre en œuvre les politiques d'insertion à la « racine » de l'ordre social républicain. Aucune autre « métropole exceptionnelle » n'exerce cette politique en lieu et place du département. Les radieux jours promis ont peu à peu été relégués au rang d'illusion, la vigueur de l'ambition enflammée à un souvenir heureux. Les discours politiques n'érigent plus l'institution métropolitaine grandlyonnaise en patron : le Sénat questionne les réussites du projet, l'Assemblée réfléchit bien davantage aux villes moyennes tandis que la Cour des comptes examine de près les effets de la fusion. Le chômage et l'inactivité persistent dans un climat social dégradé. Les économies promises n'ont pas vraiment été réalisées. On est encore à la recherche de moyens organisés de faire face aux « risques nouveaux ». La métropolisation ne semble plus si impérieusement nécessaire et audacieuse. En fait, l'engouement est retombé.

Alors n'était-ce qu'un euphorique « moment » ? Ce projet unique en son genre se serait-il soldé par un échec ? Ce chantier pharaonique de fusion n'a-t-il été lancé qu'à Lyon parce qu'il est inadapté à d'autres configurations, « induplicable » ? Et donc la métropolisation de l'action publique n'a-t-elle été qu'une fausse piste pour refonder le système institutionnel de l'Etat-providence ? Devrait-on repousser ces quatre questions pour s'armer de patience, de modestie, et se demander plutôt : qu'est-ce qui a été accompli en dix ans ? Que resterait-il à accomplir pour « refonder l'Etat-providence » ? Et surtout : pourquoi la clef de cette refonte et la clef du passage à la métropole portent-elles le même nom : « l'insertion » ?

L'objet de cette thèse est de répondre à cette énigme initiale. En suivant le sinueux avènement de la métropole lyonnaise, nous nous rendons aux frontières de l'Etat-providence, aux confins du « modèle social » républicain français. Concevoir cette fusion comme l'avant-poste non seulement de la décentralisation mais aussi du nouvel ordre institutionnel et providentiel, c'est alors s'obliger à explorer les tréfonds de cette machine humaine qui rassemble plus de neuf mille personnes quotidiennement actives en direction d'un territoire peuplé de plus d'un million et demi d'habitants. Pour franchir le portail du monument métropolitain et ouvrir la voie sous les voûtes de l'Etat-providence en mutation, nous ne pouvons que partir de ce troublant indice. Cette mystérieuse double clef qu'est « l'insertion ».

Ouvrir la boîte noire métropolitaine pour analyser la dernière transformation de l'Etat-providence

« L'insertion ». Si l'on observe de plus près notre clef de voûte, on s'aperçoit que loin d'une simple notion, cette catégorie du discours politique et institutionnel renferme en elle-même le trait caractéristique des sociétés organisées : le travail de l'homme y est socialisé et sert de fondement à une superstructure étatique qui régent la vie sociale en prélevant et redistribuant les richesses et en socialisant les individus à une mission productive. Les destinées individuelles ne répondent plus de la Providence divine, mais d'un Etat-Providence qui s'érige en instituteur général. Dès lors, « s'insérer », c'est tout simplement être gouverné, adhérer et participer à la société¹. « L'insertion », c'est le mouvement général par lequel les institutions étatiques, en encastrant les individus dans quelque chose, produisent un certain *ordre*. Relation entre individuel et collectif, l'ordre est d'abord social, hiérarchique, professionnel, économique, productif. Mais c'est aussi, fondamentalement, un ordre *politique*, en cela que « l'insertion » renvoie à la préservation d'une structure par l'injonction faite aux individus et par l'encadrement de leur vie, toujours plus incorporée à un ensemble monumental qui les dépasse. Dans un sens plus strict, « l'insertion » ou « les politiques d'insertion » sont un domaine d'action publique inauguré dans les années 1980 recouvrant des aides aux ménages et à leur intégration dans l'activité sociale et économique. L'idée était que la matrice centrifuge de l'Etat avait perdu de sa puissance, qu'elle excluait désormais. L'action politique se donna alors comme but de (ré)insérer, au nom des souffrances de l'exclu. Mais certainement aussi pour sauvegarder la macrostructure étatique : sans travail de l'homme, l'Etat déperit. En y regardant de plus près, cette catégorie recouvre bien une réalité enchevêtrée : celle de l'édification de l'Etat-providence entre l'échelle nationale et l'échelle locale.

La question du travail et sa socialisation : l'Etat-providence entre local et national

La science historique et politique a développé de nombreuses recherches dans une conception macroscopique de l'Etat-providence². Indissociables des travaux de portée générale sur la question

¹ Etymologiquement, le verbe transitif « insérer » provient du latin *inserere, inserui, insertum*. Il s'agit d'introduire, de greffer, d'incorporer quelque chose dans un ensemble. La confusion peut exister avec *inserere, insevi, insitum*, duquel provient le verbe français « inséminer » et qui renvoie à l'idée de planter, de semer.

² Pour ne citer que les principaux travaux macrohistoriques, souvent à visée comparatiste, nous renvoyons à Gøsta Esping-Andersen qui a théorisé trois modèles de régimes d'Etat-providence. Gøsta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le Lien social », 2007. En France, François-Xavier Merrien a consacré de nombreuses publications à l'origine et au devenir des Etats-providence. François-Xavier MERRIEN, Raphaël PARCHET et Antoine KERNEN, *L'État social. Une perspective internationale*, Paris, Armand Colin, 2005. François-Xavier MERRIEN, *L'État-providence*, Presses universitaires de France, 2007. Bruno Palier a également étudié l'évolution des systèmes de protection sociale dans une même perspective. Bruno PALIER, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Presses universitaires de France, 2005 ; Gøsta ESPING-ANDERSEN et Bruno PALIER, *Trois leçons sur l'État-Providence*, Paris, Le Seuil, 2008. Enfin, Jean-Claude Barbier et Bruno Théret s'inscrivent également dans cette tradition d'étude de l'Etat-providence. Bruno THERET, *L'État-providence à l'épreuve des comparaisons internationales*, in Sylvie AUVERGON *et al.* (dir.), *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Syllepse, 1998 ; Jean-Claude BARBIER et Bruno THERET, *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, La Découverte, 2004.

sociale et son étatisation³, ces recherches adoptent un prisme historique et permettent les comparaisons internationales par le biais de typologies.

Il en ressort que la sociogenèse de l'Etat-providence est toujours liée à la collectivisation de l'intervention sociale, dans une culture anthropologique nationale, variable expliquant les différences entre les systèmes et leur sociogenèse. La construction de l'Etat-providence s'inscrit dans le mouvement général de l'étatisation. L'Etat élargit, requalifie et approfondit son emprise sur la population. En Europe, on peut ainsi comprendre l'édification de l'Etat-providence comme le résultat de la monopolisation étatique des fonctions de solidarité sociale, engendrant une collectivisation du risque. Enfin, le régime d'Etat-providence apparaît indissociable du développement du capitalisme moderne, de l'organisation des rapports de production et de la violence politique liée aux guerres.

Dans un renversement de perspective, une série de travaux a montré que le mouvement d'étatisation observable après 1918 et surtout après les années 1940 s'inscrit en réalité dans la continuité d'une émergence locale du système providentialiste⁴. L'édification de l'Etat-providence apparaît alors comme le continuum d'une double dynamique entre émergence locale suite au « choc révolutionnaire », étatisation et sectorisation corporatiste par l'Etat, puis à nouveau reterritorialisation de l'Etat⁵.

Crise de l'Etat-providence : apparition de « l'insertion » comme politique

A partir des années 1970-1980 se multiplient les travaux diagnostiquant une « crise » de l'Etat-providence qui s'inscrirait autant dans les changements de l'ordre international, de l'économie et

³ Citons *a minima* Karl POLANYI, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 [1944]. Ainsi que les travaux de Pierre Rosanvallon et Robert Castel en France. Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1981 ; Pierre ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale*, Paris, Le Seuil, 1995 ; Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995. Pour compléter, on peut évoquer l'essai historique de Jacques Donzelot, concevant le « social » comme une catégorie intermédiaire inventée pour rendre gouvernable la société. Jacques DONZELOT, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1984.

⁴ A la « grande transformation » analysée par Karl Polanyi, processus de réencastrement et de resocialisation de l'économie par les institutions étatiques, Renaud Payre propose d'associer la « petite transformation », émergence d'un providentialisme local qu'il détecte en analysant les réseaux municipalistes. Renaud PAYRE, *Une science communale : réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS, 2007. C'est notamment le premier XXe siècle qui donne à voir cet Etat-providence émergeant « par le bas ». Ainsi une série de travaux sociohistoriques vont-ils resituer la sociogenèse de l'Etat contemporain. Bruno DUMONS et Gilles POLLET, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la IIIe République. Eclairage sur la sociogenèse de l'Etat contemporain », *Politix*, vol. 14, n°1, 2001, pp. 15-32 ; Gilles POLLET, « Administration municipale et assistance publique à Lyon sous la Troisième République. La constitution d'un « modèle urbain » de protection sociale ? », *Administrer la ville en Europe (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, pp. 187-206 ; Christian TOPALOV, « Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *Genèses*, vol. 118, n°1, 2020, pp. 5-26 ; Didier RENARD, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses*, 2020, vol. 118, n°1, pp. 27-43.

⁵ Gilles POLLET, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIXe et XXe siècles) », *Lien social et politiques*, n° 33, 1995, pp. 115-131.

de la démographie⁶, que dans une « crise de légitimité du consensus social »⁷. Le chômage de masse s’installe avec le renoncement au plein-emploi et le développement d’une société d’entreprise⁸, engendrant l’apparition du précaire « en deçà du salariat à proprement parler »⁹. Tandis que la maîtrise de la dépense publique devient un impératif, se constitue une « élite » administrative du secteur du travail et de l’emploi¹⁰. Après un « tournant modernisateur et gestionnaire »¹¹, les politiques sociales ciblent des publics identifiés comme « particulièrement vulnérables ». Avec ce nouveau particularisme appuyé sur l’apparition de plusieurs minimas sociaux et la création de politiques spécifiques, on assiste pour les chercheurs à l’ouverture d’un « deuxième monde de la protection sociale »¹².

Mode	Premier monde	Deuxième monde
Politique	Générale	Ciblée
Répertoire	Universel	Libéral
Source des droits	Statut	Ressources
Public	<i>Insider</i>	<i>Outsider</i>

Tableau n°1 : la dualisation du système providentialiste.

L’apparition de ces politiques d’insertion en France est analysée dans le cadre plus large du « tournant de l’activation », recentrage des programmes sociaux sur l’investissement du marché du travail par les bénéficiaires, dans le processus d’euphorisation des politiques sociales¹³. L’ensemble de la protection sociale est désormais adossé au paradigme réformateur de l’emploi, tandis que les dépenses sociales et leurs bénéficiaires sont contrôlés et que le mode de prise en

⁶ Isabelle CASSIERS et Pierre REMAN, « Ambivalences de l’État-providence. À l’horizon d’un État social actif », *Informations sociales*, 2007, vol. 142, n° 6, pp. 18-24. Anne-Marie GUILLEMARD et Alain TOURAINE, *Le Déclin du social. Formation et crise des politiques de la vieillesse*, Paris, Presses universitaires de France, 1986. Anne-Marie GUILLEMARD, *Les défis du vieillissement. Âge, emploi, retraite, perspectives internationales*, Paris, Armand Colin, 2010.

⁷ Pierre ROSANVALLON, *La crise de l’État-providence*, op. cit. François-Xavier MERRIEN, « États providence en devenir, devenir des États providence », op. cit.

⁸ Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France 1978-1979*, Paris, Le Seuil, 2004.

⁹ Robert CASTEL, « Les ambiguïtés de l’intervention sociale face à la montée des incertitudes », *Informations sociales*, 2009, vol. 152, n°2, pp. 24-29, p. 24.

¹⁰ Pierre MATHIOT, « Les acteurs administratifs dans la production des politiques publiques sociales. « Pouvoir » et marges de jeu d’une élite sectorielle », in Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l’administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2006, pp. 87-101.

¹¹ Christophe CAPUANO, « État-providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : l’« efficacité » des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980) », *Le Mouvement Social*, 2015, vol. 251, n° 2, pp. 33-58.

¹² L’unicité du système d’après-guerre prend fin. Le second pan adopte une approche subsidiaire du traitement de la régulation de la pauvreté. Les nouveaux droits, minimaux, résiduels, n’émanent pas du statut de la personne mais des ressources. Bruno PALIER, « Du welfare au workfare : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté », *Regards croisés sur l’économie*, 2008, vol. 4, n° 2, pp. 162-168.

¹³ Comme le montre Jean-Claude Barbier, ce tournant est commun à toute l’Europe, de la Norvège à la France et du Danemark à l’Allemagne, et n’est pas complètement déconnecté des transformations du système américain et du système britannique. Jean-Claude BARBIER, « 7. L’« activation » de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », *Où va la protection sociale ?*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le Lien social », 2008, pp. 165-182.

charge propre au deuxième monde se généralise¹⁴. Ces travaux comparatistes à visée macroscopique concluent néanmoins à la forte hétérogénéité des systèmes nationaux¹⁵.

Au-delà de ces approches comparatives et macroscopiques, émergent avec les politiques d'insertion une série de travaux proprement sociologiques, venant interroger ce nouveau monde de la protection sociale en employant les méthodes de l'enquête de terrain, conduite principalement auprès des professionnels du secteur émergeant et des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion¹⁶.

Dans une approche néomarxiste, les théoriciens de l'économie politique conçoivent quant à eux l'activation comme un réalignement de l'Etat-providence sur les changements du capitalisme globalisé. Ainsi les politiques sociales sont partie intégrante d'une montée de l'Etat néolibéral¹⁷ dans lequel le *workfare* schumpétérien a remplacé le *welfare* keynésien¹⁸. Malgré leur diversité, ces conceptions critiques réactivent l'idée marxienne d'armée de réserve en faisant de la population exclue du marché du travail une main d'œuvre précarisée, destinée à assurer aux mutations capitalistiques une certaine flexibilité.

Le « *workfare* » recouvre alors une conception essentiellement négative, ce qui conduit plusieurs recherches moins critiques à souligner les différences entre *workfare* anglo-saxon et politiques

¹⁴ Duncan GALLIE et Serge PAUGAM, *The Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000. « Dans le domaine des politiques du marché du travail, les règles jusqu'ici orientées vers le maintien des revenus et du statut dans l'emploi ont bifurqué vers un objectif tout autre, celui de la mise au travail par l'activation et l'institutionnalisation de normes « plus favorables à l'emploi ». Les systèmes de protection sociale se réorientent vers des politiques d'assistance aux pauvres mettant en œuvre des prestations sociales sous condition de ressources ». Noëlle BURGI, « La construction de l'Etat social minimal en Europe », *Politique européenne*, 2009, vol. 27, n°1, pp. 201-232. Voir également Bernard CONTER, « Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, 2007, vol. 21, n° 1, pp. 21-40. Voir également Bruno PALIER, Christiane CREPIN et Sandrine DAUPHIN, « Les défis de la protection sociale française dans un contexte d'europanisation », *Informations sociales*, vol. 175, n°1, 2013, pp. 14-21. Sur la question du contrôle, voir Vincent DUBOIS, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007, vol. 21, n°1, pp. 73-95.

¹⁵ L'europanisation, que Patrick Hassenteufel identifie comme grand facteur de changement des politiques publiques, n'est pas uniforme : « l'activation est conçue de manière très contrastée » entre les pays libéraux, dans la logique de *workfare* (sanctions, incitations et conditionnement de l'aide), les pays socio-démocrates, dans la logique de contractualisation et de négociation. Patrick HASSENTEUFEL, « Les changements de l'action publique », in *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2021, pp. 219-285, p. 281. Jean-Claude BARBIER, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Presses universitaires de France, 2008.

¹⁶ Ces travaux sociologiques s'intéressent autant à la production des politiques qu'à la réception par les individus de l'injonction à l'autonomie et à leur évolution dans les dispositifs. Nous n'en citons que les principaux. Isabelle ASTIER, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997. Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses universitaires de France, 2002.

Isabelle ASTIER, *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses universitaires de France, 2007. Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

¹⁷ Mutation de l'Etat centaure néolibéral, punitif et disciplinaire, accompagnée d'un trope de la responsabilité individuelle, et d'une régulation de l'insécurité sociale liée aux changements de stratification sociale, par les politiques sociales et pénales. Loïc WACQUANT, « La fabrique de l'État néolibéral. « Workfare », « Prisonfare » et insécurité sociale », *Civilisations*, vol. 59, n°1, 2010, pp. 151-174.

¹⁸ Bob JESSOP, « The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state », in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, Londres, New York, Routledge, 1994, pp. 13-37. Paul Pierson voit pour sa part, malgré une refonte de l'Etat social (*Welfare State*) entamée dans les années 1980, marquée par une réduction des dépenses (*retrenchment*), des raisons de noter la « remarquable résilience de l'Etat-providence depuis deux décennies d'austérité ». « *The welfare state's remarkable resilience over the past two decades of austerity* » in Paul PIERSON « The new politics of the Welfare State », *World Politics*, vol. 48, n°1, 1996, pp. 143-179.

d'activation et d'insertion en Europe et en France¹⁹. Ces nouvelles politiques sociales réinterrogent enfin les analyses de la stratification sociale et de l'ordre social²⁰.

Régime	Etat-providence	Etat social actif
Modèle productif	Fordiste	Post-fordiste
Ordre international	Bipolaire	Multipolaire
Consensus économique	Keynésien	Néolibéral
Chômage	Conjoncturel	Structurel
Hiérarchie sociale	Binaire	Triangulaire
Classe centrale	Salariat	Précariat
Politique sociale	<i>Welfare</i> keynésien	<i>Workfare</i> schumpétérien

Tableau n°2 : rapports de classe et stratification entre Etat-providence et Etat social actif.

Centrés sur la catégorie « insertion », ces différents courants de recherche doivent être croisés avec les analyses de la mise en œuvre de ces politiques publiques dans l'organisation des institutions de l'Etat, pour comprendre comment la métropole va entrer dans l'équation.

Les politiques d'insertion de la décentralisation à la métropolisation

« L'insertion » ne se situe pas au centre de la réorganisation « obsessionnelle » de l'Etat²¹ par hasard. Elle pose en effet le problème de la prise de l'Etat sur la société : dans une désétatisation

¹⁹ Le terme « workfare » renvoie aux Etats-Unis à une réforme des prestations sociales, indexées à la prise d'un emploi, dans une logique de contrepartie, le « welfare-to-work ». Jean-Luc Outin évoque l'apparition d'un « modèle français du workfare » dont la finalité n'est guère la punition mais l'aide aux populations, dans une conception de la citoyenneté digne. Jean-Luc OUTIN, « Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du workfare ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 1996, pp. 27-43. Le sociologue Jean-Claude Barbier propose donc un autre vocabulaire : « la notion d'activation de la protection sociale peut rassembler pour les décrire la variété des politiques menées en Europe, sans rester prisonnière du champ étroit et de la conception « anglo-saxonne » de l'assistance, ni de l'étude des obligations imposées aux chômeurs ». Jean-Claude BARBIER, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », *La vie des idées*, novembre 2008, p. 4. L'insertion se situe « bien loin de l'orientation punitive de l'obligation de travail ». Jean-Claude BARBIER, Michaël ZEMMOUR et Bruno THERET, « La protection contre le chômage, les politiques d'emploi, l'insertion et les minima sociaux », *op. cit.*, p. 89. Très différente du modèle américain ou britannique, l'insertion est une originalité française dotée d'une histoire particulière, et une conception du travail comme intégrateur et non comme punitif. Elle est bien « spécifique du régime français, même si elle manifeste des traits communs avec les pratiques scandinaves ». Jean-Claude BARBIER, « L'« activation » de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », *op. cit.*, p. 176. Le schéma contractuel repose moins sur la valeur juridique de la réciprocité instituée par le contrat de droit privé que sur l'héritage politique du contrat social républicain, inscrivant cette politique dans une spécificité française. Sylvie MOREL, *Logiques de réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance en France et aux Etats-Unis*, Paris, Presses universitaires de France, 2000. Au contraire du workfare reposant sur une activation dure, les politiques françaises d'insertion renvoient à une « activation douce ». Isabelle ASTIER, *Les nouvelles règles du social*, *op. cit.*, p. 9.

²⁰ On assisterait à une triangulation des publics : la classe productive n'est plus en confrontation binaire avec la classe possédante, mais regarde désormais vers le bas avec jalousie, dans la mesure où l'assistance concurrence le travail précaire. « Une culpabilisation des assistés, destinée tant à contenir les revendications des « privilégiés » qui ont un emploi qu'à rappeler à ceux qui n'en ont pas qu'ils peuvent espérer une aide conditionnelle et non réclamer des droits ». Vincent DUBOIS, « Le paradoxe du contrôleur », *art. cit.*, p. 48. Olivier SCHWARTZ, « Vivons-nous encore dans une société de classes ? Trois remarques sur la société française contemporaine », *La Vie des Idées*, 2009.

²¹ La réforme de l'Etat apparaît comme une constante : des dizaines de programmes de modernisation témoignent d'une « obsession française de moderniser l'État de fond en comble ». Patrick GIBERT et Jean-Claude THOENIG, *La modernisation de l'État. Une promesse trahie ?*, Paris, Garnier, coll. « Bibliothèque de l'économiste », 2019, p. 35. On observe en effet une réforme permanente de et par l'Etat dont témoigne l'existence de « réformes qui se multiplient au point de devenir aujourd'hui le quasi-synonyme de « politiques gouvernementales » ». Vincent DUBOIS, « L'action

du social, le territoire remplace le secteur comme mode de gestion des populations et espace de mise en cohérence²². La « territorialisation de l'action publique » s'impose comme un sésame dans le vocabulaire professionnel et devient une politique de légitimation²³. Les chercheurs développent alors le concept de « gouvernance territoriale » pour évoquer l'incorporation de l'action étatique dans un environnement local²⁴. Processus de coordination pluraliste et interactif, la gouvernance consolide la légitimité de l'action publique en intégrant une diversité d'acteurs à l'action collective²⁵. Moins autoritaire, elle ne constitue pas pour autant un système dépolitisé²⁶.

La question du *département* créé en 1789 va rapidement devenir centrale dans la gouvernance territoriale de l'insertion. Découpage géographique et système politico-administratif de production d'une légitimité territoriale croisée, le département produit une articulation dynamique entre le pouvoir central et des entités locales²⁷. Devenu collectivité territoriale de plein exercice avec le

de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, vol. 201-202, n° 1-2, pp. 11-25, p. 16. Patrick Hassenteufel souligne quant à lui « le caractère partiellement contradictoire et hybride des transformations de l'État contemporain ». Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique de l'action publique*, *op. cit.*, p. 288.

²² Michel AUTES, « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations », in *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, Syros, 1991. Dans la « prise de conscience des limites d'une approche verticale des problèmes sociaux », la désétatisation de l'action publique est consommée. Pierre MULLER, « L'État en action revisité », *Pôle Sud*, 2004, vol. 21, n° 2, pp. 31-42. En ce sens, « le territoire apparaît comme la condition de possibilité de l'action publique renouvelée ». Bruno PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 315. Le territoire, « espace de mise en cohérence », apporte la solution au problème sectoriel. Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 137-138. On assisterait donc, après « un passage d'une logique territoriale à une logique sectorielle », au mouvement inverse. Pierre MULLER, « De la théorie de l'État à l'analyse des politiques publiques », *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2011, p. 10.

²³ Elle apparaît « à la fois comme solution et comme principe de légitimation de l'action publique nationale ». Alain FAURE et Emmanuel NEGRIER, « Territoire », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2019, pp. 635-643. Dans un contexte de recherche d'efficacité, la territorialisation est promue par certains acteurs comme « un mode de légitimation de l'action publique ». Anne-Cécile DOUILLET, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 319-348.

²⁴ Territoriale et plus consensuelle, incarnée par l'État qui ne disparaît pas, mais s'installe dans un partenariat avec les collectivités et les autres acteurs publics et privés. Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. « Droit et société », 2004. Romain PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012. Pour évoquer cette production localisée du politique, on parlera aussi de « processus de territorialisation de l'action publique » et de « système local d'action publique ». Francine LABADIE, « Politiques locales de jeunesse et territorialisation de l'action publique », *Agora débats-jeunesses*, vol. 43, n° 1, 2007, pp. 30-43. Olivier DAVID, Éric LE GRAND et Patricia LONCLE, « Systèmes locaux et action publique : l'exemple des jeunes vulnérables », *Agora débats-jeunesses*, vol. 62, n° 3, 2012, pp. 81-95.

²⁵ « Alors que l'État, et plus précisément une partie spécialisée, le gouvernement central, était en charge, d'une part, de la direction de la société et, d'autre part, de l'agrégation des différents intérêts pour la définition de l'intérêt général dans les sociétés européennes, les transformations actuelles vécues par ce même État – processus de différenciation interne, d'eupéanisation et de globalisation notamment – remettent en cause les conceptions traditionnelles de l'autorité et de la direction de l'action publique, rendant par là même pertinent le recours à la notion de gouvernance. ». Patrick LE GALES, « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, pp. 299-308, p. 300.

²⁶ Bruno JOBERT, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2003, pp. 273-285.

²⁷ Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, *La Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Paris, EHESS, 1989. Pierre Grémion nommera « jacobinisme apprivoisé » le gouvernement local à travers le préfet et les notables locaux. A partir des années 1950, le système français relèverait de ce mode de régulation locale issu des fondations posées par la IIIe République. Voir Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976. Sous l'égide d'un « lobby départementaliste », le département s'impose comme un espace politico-administratif solide, au cœur du système républicain. Marie-Ange GREGORY, *La cause départementaliste : genèses et réinventions d'une controverse politique française*, thèse de doctorat en science politique, Aix-en-Provence, Institut d'études politiques, 2014.

premier acte de décentralisation (1982), le département est renforcé par le second acte de décentralisation (2004).

Les observateurs de la décentralisation vont alors proposer, au début des années 2000, un terme qui fera effet : « département-providence »²⁸. Tout se passe comme si l'Etat central délègue l'encombrante question sociale, dont le Revenu minimum d'insertion, au département « insubmersible », nouveau centre de gravité du social, « au contact » du territoire. Notre clef de voûte qu'est l'insertion recherche ainsi la bonne organisation à sa mise en œuvre.

La métropole, dernière frontière de la décentralisation

Dans le système institutionnel français, les intercommunalités créées dans les années 1960 ont nourri un vaste programme de recherche. Investi par des politistes ou des juristes²⁹, ce champ s'intéresse au gouvernement de l'intercommunalité, à son caractère (a)démocratique et aux dynamiques de participations, s'inscrivant dans les questions plus larges du régime urbain, du pouvoir urbain ou de la gouvernance urbaine³⁰.

Alors de quoi la métropolisation est-elle le nom ? Une première acception mêlant géographie et économie renvoie à des transformations macroscopiques du capitalisme mondialisé. On peut qualifier ce courant de « macrogéoeconomique », même s'il incorpore des questionnements politiques³¹. L'idée est que le capitalisme mondialisé polarise les régions urbaines mises en réseau

²⁸ Analysant le département de l'Hérault, Nathalie Blanchard observe « un authentique enracinement du social dans le local ». Nathalie BLANCHARD, *L'avènement du département providence*, Rennes, Éditions de l'École nationale de la santé publique, 2004. Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n°4, pp. 17-34. Philippe ESTEBE, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, 2005, vol. 121, n°1, pp. 66-75. « la réforme est indubitablement départementaliste au double sens du terme : le département reste l'espace dominant de mise en œuvre des politiques publiques et la collectivité départementale se voit confier une part importante de ces politiques ». Robert LAFORE, « Le cadre politico-administratif local », *art. cit.*, p. 62. Pour une discussion nuancée, voir Patrick Le LIDEC, « Le département n'est pas insubmersible, même si l'acte deux l'a consolidé... », *Pouvoirs Locaux*, n°75, 2007.

²⁹ Bernard JOUVE, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°2, 2005, pp. 317-337. David GUERANGER, « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, n°4, 2008, pp. 595-616. Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Vulaines-sur-Seine, Croquant, 2011. Emmanuel NEGRIER, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1, 2012, pp. 73-86. Jean-Luc ALBERT, « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n°4, 2015, pp. 981-988.

³⁰ Ces travaux sont conduits en relation avec les Etats-Unis, où à partir de monographies, la lecture d'économie politique de l'action publique urbaine a établi que la capacité à gouverner dépend de la force bureaucratique mais aussi de la capacité à mobiliser les acteurs économiques locaux. En Europe cependant, les institutions locales dépendent beaucoup moins du financement des acteurs économiques. Patrick LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n°1, pp. 57-95. Pour une vue générale sur le pouvoir urbain, voir Christian LEFEVRE et Gilles PINSON, *Pouvoirs urbains. Ville, politique et globalisation*, Paris, Armand Colin, coll. « Le siècle urbain », 2020.

³¹ Les références sont nombreuses. Nous nous limiterons à Vincent HOFFMANN-MARTINOT et Jefferey SELLERS (dir.), *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, Paris, CNRS, coll. « Science politique », 2007. Ludovic HALBERT, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2009. Cynthia GHORRA-GOBIN, *La métropolisation en question*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2015. Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadriges », 2014. Maurice OLIVE, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, vol. 160-161, n°1-2, 2015, pp. 135-151.

et déconnectées de leur arrière-pays (*hinterland*). Les formes institutionnelles s’y adaptent, dans un processus de rééchelonnement de l’étatité³².

C’est alors que la science de l’Etat territorialisé commence de s’emparer de ce champ d’étude exclusivement investi par la géographie et les études urbaines. Longtemps marginale et centrée sur la pratique monographique, l’étude du fait métropolitain acquiert « une visibilité politique et médiatique sans commune mesure avec la seconde moitié des années 2000 », dans une « fièvre métropolitaine »³³. Une originalité apparaît alors : croiser le courant de l’institutionnalisation des métropoles et celui de la réforme quasi-constante de l’Etat-providence à la recherche de la bonne échelle d’intervention. En France, le département est menacé de disparition et les métropoles sont sur le point de voir le jour. L’idée de « métropole-providence » est née³⁴.

Si les institutions européennes emploient la catégorie « métropole inclusive », nous préférons parler de *métropole providentialiste* comme l’institution dont la captation de la compétence sociale constitue le ciment de son édification et de la refonte de ses politiques publiques, qui s’inscrit dans l’ordre institutionnel constituant l’Etat-providence contemporain.

Suivant notre définition, une seule métropole providentialiste existe en France : la métropole lyonnaise. Celle-ci absorbe le département sur son périmètre, ce qui correspond à ses politiques publiques, dont l’insertion, clef de voûte de l’opération, mais aussi des milliers d’agents. Il est temps de donner une caractérisation institutionnelle à partir de l’étude d’un élément que l’ensemble de ces recherches obèrent ou négligent : l’administration. Unique croisement entre développement de l’insertion comme socle de l’Etat-providence contemporain et réajustement de l’étatité par la métropolisation institutionnelle, nous voulons saisir la métropole lyonnaise non par une étude juridico-technique ou par une analyse économique du territoire, mais bien par une étude de l’institutionnalisation fondée sur une science politique de l’administration attentive aux logiques bureaucratiques et instrumentales. A partir de la population administrative, de ses agissements et de ses interactions, il s’agit en définitive de saisir ce dernier avatar de l’Etat-providence *de l’intérieur*, muni de notre clef de l’insertion.

³² Neil BRENNER, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe », *European urban and regional studies*, 2003, vol. 10, n°4, pp. 297-324. Bernard JOUVE, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l’État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *Géographie, économie, société*, 2005, vol. 7, n°2, pp. 177-192. Bernard JOUVE et Emmanuel NEGRIER, « La sécession métropolitaine. Analyse comparée franco-américaine », *Les régimes politiques revisités*, Paris, Khartala, 2009, pp. 45-61.

³³ Avant même les ajournements institutionnels de 2010, 2014 et 2015, le fait métropolitain est mis à l’agenda scientifique. Des revues interdisciplinaires sont créées. Christian LEFEVRE et Gilles PINSON, « Métropoles : retour sur une revue originale dans le champ des études urbaines », *Métropoles*, 2018, Hors-série. Il est intéressant de voir qu’à l’aube de l’avènement de la métropole lyonnaise, c’est encore dans une revue de géographie qu’y est analysé son devenir institutionnel. Deborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d’une machine intercommunale », *Hérodote*, 2014, vol. 154, n°3, pp. 191-209.

³⁴ Pour le sociologue Julien Damon, les métropoles institutionnelles consacrent une réalité déjà ancrée, autour d’un double défi : « avec une capacité élevée à capter et gérer des flux (de touristes comme de denrées et données), elles rayonnent sur des aires géographiques importantes. Classées selon leurs prix, leur qualité de vie, leurs infrastructures, elles sont comparées dans le cadre de multiples classements. Le défi pour elles est tout autant celui de l’attractivité que de la cohésion sociale. ». Julien DAMON note à ce propos que le « premier exemple lyonnais fait de volontarisme et de prospective » doit inspirer. Julien DAMON, « Vers la métropole providence ? », *Actualités sociales hebdomadaires*, n°2866, juin 2014. Les réflexions sur le département-providence y trouvent un débouché naturel. Robert LAFORE, « La métropolisation de l’action sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, 2015, n°3, pp. 525-535.

Comment saisir la transformation de l'action publique ? Institutions, professions, bureaucratie, culture administrative, savoirs et instruments

Variations sur le thème de l'institutionnalisation d'un prototype

Le projet métropolitain lyonnais est resté le seul cas de métropolisation complète de l'action sociale et des politiques d'insertion. Que peut-on apprendre de ce « prototype lyonnais unique »³⁵ ? Notre monographie de l'une des principales métropoles européennes a pour objectif de contribuer au développement des travaux sur la mutation de l'ordre institutionnel républicain du XXI^e siècle dans un contexte de métropolisation. Bouquet de compétences et modèle de création et distribution de richesses uniques, il faut lui donner une teneur sociologique. Ce qui ne suppose pas un « un inventaire aussi complet que possible de toutes les conditions » de réalisation, comme l'écrit Durkheim dans *Le Suicide*. Loin de chercher l'exhaustivité, cette attention suppose de munir l'étude empirique d'outils et modèles d'analyse adaptés et robustes.

« Le savant n'est pas l'homme qui fournit les vraies réponses, c'est celui qui pose les vraies questions » écrivait Claude Lévi-Strauss dans *Le cru et le cuit*. Notre questionnement démarre par les contradictions et paradoxes immédiats. Recourant modestement à cet « art de rendre problématique le monde social »³⁶, capable de dénaturer des phénomènes paraissant aller de soi, nous voulons montrer que la réalité métropolitaine n'a rien de neutre ni d'évident, que les politiques destinées à la population ne sont pas un baume naturel mais sont bien *politiques*, résultant de choix conscients encadrés dans des luttes d'acteurs. C'est dans un esprit critique et non descriptif que l'on souhaite « faire de certaines réalités sociales les problèmes qu'elles ne sont pas aux yeux des acteurs concernés »³⁷. Tandis que « ce sont la sinuosité et l'aveuglement partiel qui ont présidé à sa réalisation pratique »³⁸, nous restituons clairement les étapes en déroulant le fil interrogateur de ces paradoxes apparus au fur et à mesure de l'enquête. « Dissoudre les objets préconstruits »³⁹, dans une logique scientifique inspirée d'Emile Durkheim et de Gaston Bachelard est la condition d'un travail rigoureux émancipé des pseudo-évidences. Engagé dans nos croyances et attentes, ce n'est qu'en construisant rigoureusement l'objet de recherche que l'on pourra apporter une contribution à la connaissance.

Reconfiguration organisationnelle, changement du rapport de force, fusions d'acteurs, concentration, nouveaux champs ouverts, nouveaux dispositifs : un plan concerté est venu favoriser la réussite de la fusion. Cependant, une attention précise aux dynamiques de professionnalisation, de mobilité professionnelle, de réorganisations administratives et managériales révèle l'existence d'une tension permanente, tantôt si pressante qu'elle impose l'intervention expresse de tiers pour calmer le jeu, tantôt lancinante et reproduisant des conflits faisant obstacle à une véritable hybridation. Se pourrait-il dès lors que ce processus d'acculturation

³⁵ Thomas FRINAULT, « Le département-providence et la décentralisation », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 31-39, p. 35.

³⁶ Cyril LEMIEUX, « Problématiser », in *L'enquête sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 2012, pp. 27-51, p. 28.

³⁷ *Ibid.*, p. 30.

³⁸ Cyril LEMIEUX, « L'écriture sociologique », in *L'enquête sociologique*, op. cit., p. 377-402, p. 379.

³⁹ Louis PINTO, *La construction d'objet en sociologie. Actualité d'une démarche*, Vulaines-sur-Seine, Croquant, coll. « Champ social », 2020, p. 59.

rencontre des résistances, volontaires ou fonctionnelles ? La métropole peut-elle dépasser les deux institutions à son origine et leurs héritages mêlés ? Les pratiques bureaucratiques, les équilibres professionnels, les réorganisations successives, l'externalisation de leviers et la professionnalisation de l'administration peuvent renseigner sur cet enjeu.

Le « modèle lyonnais » est présenté lors de l'acte III de la décentralisation comme une marche à suivre, un patron, un guide pour d'autres collectivités, localement comme au sein des arènes nationales. L'invocation d'un sésame, d'un modèle à imiter prestement, d'une avant-garde ouvrant la voie contribue à faire exister l'institution. Tout se passe initialement comme si par le projet lyonnais la panacée était trouvée, comme si la métropolisation serait le *nec plus ultra*. Cependant l'examen empirique ne cesse de montrer qu'il y a permanence des structures précédentes, d'héritages institutionnels, d'inertie bureaucratique malgré les réorganisations successives. Plutôt que de se demander « pourquoi cela fonctionne ? » et « pourquoi dans d'autres cas cela ne fonctionne pas ? », il faut donc tenir ensemble les deux cas, que cela produise ou non des effets, et quels que soient ces effets⁴⁰.

Les décennies 2010 et 2020 font l'objet de notre investigation car elles marquent certainement un tournant majeur : le département est absorbé afin de maîtriser toute la panoplie d'outils pour offrir à la population un heureux destin. C'est le tournant providentiel d'une institution communautaire jusqu'alors imperméable au développement social. Nous ouvrons la boîte noire institutionnelle en nous intéressant à la politique métropolitaine d'insertion et à ceux qui la mettent en œuvre. Clef du passage à la métropole, cette politique publique à la lisière de l'économique et du social se situe au centre du processus d'institutionnalisation fondé sur une professionnalisation de la bureaucratie et une modernisation des instruments, engendrant une reconfiguration de l'ordre institutionnel. Y a-t-il vraiment passage de l'Etat-providence classique, *centralisé* et *distributeur*, à l'Etat social actif, *décentralisé* et *régulateur* ? Cela semble trop schématique.

Nous faisons le choix d'aborder la métropolisation du social sous l'angle de l'*institutionnalisation* de la métropole providentialiste. L'*institution* s'inscrit dans le processus général de l'objectivation⁴¹, par lequel quelque chose est constitué comme *chose*, comme réalité admise, « allant de soi ». Rencontre dynamique entre ce qui est établi et les investissements qui activent cet établi, l'institution est accomplie lorsqu'elle apparaît naturelle, nécessaire et immuable aux yeux des acteurs. Si un néo-institutionnalisme a émergé dans la recherche américaine, la sociologie de l'institution à la française que nous mobilisons n'est pas un courant unifié. Elle relève toutefois d'une même mobilisation des méthodes des sciences sociales⁴². Elle permet d'élaborer un questionnement plus large que les approches de sociologie des organisations⁴³ et de combiner les

⁴⁰ Nous appliquons donc le principe de l'homogénéisation : à échec comme à réussite, à un résultat comme à un autre, il faut déceler « la perspective d'une explication sociologique homogène de la différence observée », c'est-à-dire le commun en amont des différences. Cyril LEMIEUX, « Problématiser », *op. cit.*

⁴¹ Dans une perspective constructiviste, l'objectivation est un mécanisme général. « La réalité de la vie quotidienne apparaît elle-même objectivée, c'est-à-dire constituée d'un ensemble ordonné d'objets qui ont été désignés comme tels avant même que je n'apparaisse sur la scène. Le langage utilisé dans la vie quotidienne me procure continuellement les objectivations nécessaires et établit l'ordre au sein duquel celles-ci acquièrent un sens, de même que l'ordre au sein duquel la vie quotidienne devient, pour moi, signifiante. » Peter BERGER et Thomas LUCKMANN, *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, coll. « Individu et Société », 2018 [1966].

⁴² Pour un ouvrage général abordant l'essentiel des questions analytiques et disciplinaires, nous renvoyons directement à Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, coll. « Socio-histoires », 2011.

⁴³ Vincent Dubois livre un argumentaire détaillé des apports sur ce point, considérant que « l'institution, c'est l'organisation plus l'histoire incorporée dans les dispositions des agents ». En plus des systèmes d'interaction, des

principaux apports des sciences sociales. Dans ce « processus permanent » de l'objectivation, qui « confère une existence propre à des produits de relation humaine »⁴⁴ et qui n'est pas linéaire, sont encastrés des milliers d'humains, qui *sont* la métropole.

Ce qu'est l'institution métropolitaine : fille de la fusion

On peut considérer l'institution métropolitaine comme une institution politique. Aucune institution n'apparaît *ex-nihilo*. La nôtre serait-elle issue comme les autres métropoles de « la fusion d'un statut avec un vocabulaire préalablement investi par la littérature scientifique »⁴⁵ ? Il nous semble que l'héritage ait dans notre cas une bien plus grande épaisseur et matérialité qu'un « statut » et un « vocabulaire ». La métropole lyonnaise est en effet le produit d'une fusion entre des institutions très anciennes, à la trajectoire longue et différenciée. D'une part le département, créé en 1789 et lui-même héritier de formes antérieures, de l'autre la communauté urbaine créée en 1966, là encore non plus *ex-nihilo*. C'est ce procédé qui différencie la métropole lyonnaise de toutes les autres « métropoles » de droit commun : notre institution est la seule à résulter de la fusion d'une communauté urbaine et d'une fraction importante de département.

Ainsi, l'institutionnalisation procède bien davantage de la réalisation *in vivo* de cette fusion comme jeu complexe d'héritages, notamment dans l'administration locale composée de plus de neuf mille agents, que d'un *aggiornamento* intercommunal de mise à l'agenda de la métropolisation économique ou de logiques de statut comme cela peut être le cas ailleurs.

Emergence au sein d'une réforme institutionnelle

L'avènement de la métropole lyonnaise se fait dans un « moment constituant » français : celui de la métropolisation de l'action publique dans la réforme territoriale de 2014-2015. Dans notre cas, il s'agit également d'une réforme de l'Etat-providence puisque le social est nettement concerné. La métropolisation économique et la crise économique de la fin des années 2000 constituent un « choc exogène » qui va générer une « réponse institutionnelle ». Des « activités d'interprétation des problèmes » vont constituer une, voire *la* solution à la « crise » : la réforme institutionnelle⁴⁶. Sauvetage par réforme de l'institution, l'affirmation des métropoles doit beaucoup aux entrepreneurs lyonnais, qui réussiront à influencer la loi de 2014 pour qu'elle consacre une conception locale.

De plus, la montée de la métropole s'est faite dans un environnement institutionnel déjà établi. Les institutions existantes, que ce soit l'Etat, la région ou les communes du territoire doivent alors composer avec cette nouvelle entité. L'enjeu de la réforme institutionnelle, politique constituante, est de « transformer le monopole de juridiction d'une institution sur un domaine ou un secteur

luttres de pouvoir et des fonctions réelles et non pas saisies uniquement au prisme des textes officiels, l'approche institutionnelle ajoutent l'appartenance et l'origine sociale des individus, leur socialisation, aux dispositions acquises en dehors de l'organisation. Conclusion de Vincent DUBOIS *in Sociologie de l'institution, op. cit.*, p. 309-310.

⁴⁴ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution, op. cit.*, p. 12-13.

⁴⁵ Thomas FRINAULT, « L'approche institutionnelle des métropoles : une intercommunalité pas comme les autres ! », *Métropoles*, n°24, 2019.

⁴⁶ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *in Sociologie de l'institution, op. cit.*, pp. 55-73, p. 60-61. La réforme institutionnelle est également définie comme « des investissements spécifiques visant intentionnellement à modifier les règles constituantes des institutions ». Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », *in Sociologie de l'institution, op. cit.*, pp. 74-101, p. 76.

d'action publique et d'accroître ou de diminuer ses prérogatives au détriment des institutions concurrentes »⁴⁷. Par conséquent, les institutions menacées par l'émergence métropolitaine se défendent, la compétition étant particulièrement exacerbée dans les « moments constitutifs ». On pense bien entendu au département. Que vaut l'idée commune voulant qu'il se soit fait « harakiri », un suicide honorifique ? Au-delà de l'institution départementale, l'Etat et les communes ainsi que d'autres institutions intermédiaires ne doivent pas être oubliés. L'institution métropolitaine se positionne par rapport au champ de « l'insertion » qu'elle entend désormais réguler et structurer : comment les autres éléments de l'ordre institutionnel réagissent-ils à cette irruption ? Que change pour eux l'avènement de la métropole ?

Changement ou inertie ?

La question du changement ou de l'inertie de l'ordre institutionnel et des politiques publiques est centrale dans notre propos. La réforme se présente rhétoriquement comme un séisme, une refonte, une révolution. Le Grand Lyon deviendrait un « territoire pionnier où s'invente l'avenir »⁴⁸. Et pourtant, malgré ce souhait performatif, il n'y a pas forcément altération de l'ordre et du jeu antérieur. La réforme institutionnelle revêt un caractère imprévisible et le mécanisme le plus couramment observé est celui de la reproduction institutionnelle, le changement étant alors marginal. Comment garantir qu'il ne s'agit pas d'un simple « changement de papier » ? L'approche par l'ordre institutionnel et la prise de l'institution sur les agents saura nous fournir des hypothèses de travail.

Enfin, il faut être attentif à la temporalité. L'institutionnalisation est un processus permanent. Il n'y a donc pas « naissance », « moment originel », mais des phases plus ou moins intenses d'acquisition de l'objectivité. Les effets de changement relèvent d'une temporalité variable. Si des « effets rapides de changement », souvent formels, sont repérables dans une temporalité brève⁴⁹, il se peut qu'ils arrivent avec une intensité plus ou moins forte et un délai plus ou moins long⁵⁰. C'est dans cette logique que nous étudions une période de plusieurs décennies, et surtout les dix dernières années. Le tournant de 2014-2015 n'est qu'une étape, mais a son importance, car c'est un moment d'édiction de règles et de mobilisation de l'arsenal juridique, à commencer par la loi. Or ces règles sont elles aussi « profondément indexées aux contextes sociaux et historiques propres au moment de leur production »⁵¹. Doit-on alors s'apprêter à déceler si un désajustement ne s'installe pas progressivement après ce tournant ?

Saisir l'institution en pratique

Pour saisir l'institution, nous recourons aux catégories, aux acteurs, aux pratiques et aux récits.

⁴⁷ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 70.

⁴⁸ C'est ce que déclare Gérard Collomb lorsque la métropole devient réalité juridique, dans *Grand Lyon Magazine*, n°49, janvier 2015, p. 2.

⁴⁹ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 97.

⁵⁰ C'est ce qu'a établi Paul Pierson à partir de son travail sur la réforme des Etats-providence. Voir Paul PIERSON, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; ainsi que Paul PIERSON, *Politics in Time. History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton university press, 2004.

⁵¹ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 100.

Le prisme institutionnaliste nous conduit *de facto* à prendre d'assaut des catégories institutionnelles. « Métropole sociale », « emploi », « insertion », « freins à l'emploi », « territoire » etc. : les catégories sont construites et non données *a priori*⁵². Il ne s'agit pas de les déconstruire dans un élan nihiliste, mais de restituer le procès de leur construction, au centre de l'institution qui « se présente avec toutes les apparences du naturel »⁵³. On comprend qu'à partir de là, on ne pourra faire l'économie de l'établissement, comme le suggère Pierre Bourdieu, de catégories scientifiques distinctes de celles que fait circuler l'appareil métropolitain, avec lesquelles l'analyse doit rompre le plus possible⁵⁴.

De façon générale, l'institution existe si les acteurs la font exister par leurs pratiques. L'institutionnalisation est saisie non pas à partir de discours ou d'hypothèses extérieures, mais de l'intérieur, par l'investissement des agents sociaux : « les agents qui investissent une institution lui donnent corps, au sens où c'est avec eux, à travers eux, qu'elle existe »⁵⁵. Elle façonne en retour les façons de voir, de penser et d'agir de ses membres⁵⁶. De nombreuses questions apparaissent alors : qui sont ces agents ? D'où viennent-ils ? Quelles sont leurs propriétés, et évoluent-elle en habitant l'institution ? Y a-t-il une « culture maison »⁵⁷ traversant ces agents ? L'institution n'a pas à être une totalité homogène et cohérente : elle fait l'objet d'« appropriations diversifiées »⁵⁸. La diversité de ces appropriations et les conflits qui peuvent en émerger ne sont pas périphériques, mais bien consubstantiels du degré de réalité de l'institué.

L'institutionnalisation par la réforme permet de mesurer la prise sur les agents : comment s'investissent-ils ? Selon quelle variable explicative ? Certains « jouent pleinement le jeu de la réforme » et deviennent les soldats de la fusion, tandis que d'autres « n'y adhèrent que formellement »⁵⁹ et demeurent habités d'héritages en tension, voire résistent : selon quel type de trajectoire et quelles dispositions s'opère cette différence d'investissement ?

Pour finir, l'institution est dotée d'une armature discursive. Il s'agit d'un récit, d'une narration ou encore d'un mythe : autant de produits du langage conférant un sens et circulant parmi les acteurs. Interroger ce récit, particulièrement marqué dans la phase critique de réforme institutionnelle, permet de comprendre les logiques d'appartenance et d'action collective.

⁵² Vincent DUBOIS, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice versa) », *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « CURAPP/GSPM », 2003. Face au nécessaire dépassement du discours institutionnel et à la nécessaire séparation entre catégories d'analyse et catégories d'action, Gwénaëlle Perrier se pose la question rhétorique suivante : « l'analyse des politiques publiques ne gagnerait-elle pas à privilégier des cadrages définis en fonctions des enjeux identifiés par le chercheur ? ». La reformulation analytique des catégories mobilisées par les acteurs peut donc s'inspirer de réponses à cette question rhétorique. Gwénaëlle PERRIER, « Politiques publiques », *Dictionnaire Genre et science politique. Concepts, objets, problèmes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 405.

⁵³ Pierre BOURDIEU, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 1994, p. 107. Sur l'apparence neutre, universelle et naturelle des catégories de la pensée d'Etat, voir également Pierre BOURDIEU, « Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 96-97, n°1, 1993, pp. 49-62.

⁵⁴ François BUTON, « Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif », *La France et ses administrations*, *op. cit.*, pp. 151-165. Comme l'écrivait simplement Charles Péguy : « Une définition de mots est indispensable non pas au commencement, mais avant le commencement de toute étude, au seuil de toute science. »

⁵⁵ Julien MEIMON, « Sur le fil. Naissance d'une institution », *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, pp. 105-129, p. 117.

⁵⁶ Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, 1988 [1894], p. 99-101.

⁵⁷ Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2001.

⁵⁸ Emilie BILAND, « Les cultures d'institution », in *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, pp. 177-192, p. 179.

⁵⁹ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 101.

Ainsi notre approche combinera, dans une volonté de « frottement dynamique »⁶⁰ : la sociologie de l’institution, des organisations et des groupes professionnels, une science politique de l’administration et l’analyse de la politique publique à partir de ses instruments et des savoirs de gouvernement.

<i>Date</i>	<i>Dispositif</i>	<i>Gouvernance</i>
1988	Revenu minimum d’insertion (RMI)	
1990		Création des Plans locaux d’insertion et d’emploi (PLIE)
2004		Décentralisation du RMI
2005		Création des Maisons de l’emploi (MDE)
2008	Revenu de solidarité active (RSA)	Création de Pôle Emploi (PE)
2015		Création de la métropole providentialiste
2016	Prime d’activité	
2020	Abandon projet de Revenu universel d’activité (RUA)	Création du Service public de l’insertion (SPI)
2024		Création de France Travail

Tableau n°3 : dispositifs et gouvernance des politiques dans la construction des politiques d’insertion (1988-2024).

Quatre modèles complémentaires mobilisés

Au sens strict, la science politique se détache de la philosophie politique et de la théorie politique, pour ne représenter qu’un courant des sciences sociales apparu au début du siècle dernier⁶¹. Dans son autonomisation se constitue l’analyse des politiques publiques⁶². Le domaine social en est l’un des champs d’investigation, exigeant des études plus fines. La critique de l’Etat-providence contribue ainsi à « sociologiser » l’analyse de l’action étatique⁶³. Au fil des années 1970 et 1980 s’affirme un mouvement d’importation dans la science politique, jusque-là marquée par un juridisme et un fonctionnalisme, des outils, méthodes et questionnements sociologiques, historiques, ethnographiques. Les méthodes d’immersion, d’observation (participante ou non), de présence prolongée de l’enquêteur au sein d’un milieu se sont également affirmées⁶⁴. Ce tournant sociologique a conduit à un renouvellement des modèles et méthodes de la science politique, notamment en ce qui concerne l’action publique et les politiques publiques. La sociologie politique, caractérisée comme « étude, monographique ou comparative, des acteurs de la vie

⁶⁰ Le dialogue entre différentes approches peut bénéficier à la volonté explicative. Voir la conclusion de Jean-Michel EYMERI-DOUZANS in *Sociologie de l’institution*, op. cit., p. 300.

⁶¹ En plus de la neutralité axiologique et de l’emprunt méthodologique aux sciences sociales, elle se caractérise par la fabrication de modèles permettant une certaine prédictivité des faits sociaux et une rationalisation de l’analyse. Philippe BRAUD, *La science politique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2023, p. 4.

⁶² Alors qu’au début du XXe siècle les sciences sociales apparaissent peu différenciées, la science politique de la seconde partie du siècle s’autonomise et se dote de ses propres objets de recherche, outils et concepts. L’analyse des politiques publiques apparaît en Occident dans les années 1960 et 1970 à la faveur de la crise économique et politique des sociétés industrielles avancées (crise de solvabilité, crise d’efficacité, crise de légitimité). Dans ce contexte, l’analyse des politiques publiques avait pour objectif fondamental de répondre à une triple question, à savoir : la nature, les causes et les effets de l’intervention gouvernementale.

⁶³ Pierre MULLER, « L’analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l’action publique », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°2, 2000, pp. 189-208.

⁶⁴ Voir par exemple le champ de l’étude des partis politiques avec la publication de Michel OFFERLE, *Les partis politiques*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1987 ; ou dix ans plus tard la monographie Frédéric SAWICKI, *Les réseaux du Parti socialiste. Sociologie d’un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997.

politique et des processus de socialisation »⁶⁵, constitue un domaine important de la science politique sociologisée.

Comprendre les effets de la construction de la métropole providentialiste revient à s'inscrire dans la lignée d'une tradition d'analyse de la transformation de l'Etat social composée de trois tendances : les approches économiques, les approches macrosociologiques et les approches par les acteurs et leurs interactions⁶⁶. Notre approche s'inspire du cadre posé par l'économie politique, à savoir l'Etat-providence comme composante du régime (post-)fordiste, et vise à saisir sa transformation actuelle à partir de la mise en œuvre de la décentralisation de sa politique sociale à la recherche de collectivités providentialistes. Pour doter cette étude d'un outillage robuste, nous mobiliserons principalement quatre modèles non-exclusifs, que notre enquête empirique étayera.

En nous inscrivant dans la sociologie politique de l'institution et de l'action publique territoriale, nous mobilisons : la sociohistoire de l'institution métropolitaine lyonnaise ; une entrée par la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, à même d'éclairer concrètement la production de l'action publique territoriale ; l'ethnographie de l'action publique et la science politique de l'administration, afin de cerner la mise en œuvre politico-administrative de la politique d'emploi et d'insertion, notamment à travers les propriétés, trajectoires et pratiques croisées de la bureaucratie et du personnel politique ; enfin l'approche par les instruments d'action publique et les savoirs de gouvernement, afin de caractériser les leviers du déploiement de la politique publique et leur évolution.

Sociohistoire de la métropole providentialiste lyonnaise

La sociohistoire de l'action publique est un courant largement installé au sein de la discipline dont une grande partie des travaux concerne l'édification de l'Etat social. Nos deux premiers chapitres mobiliseront une perspective de sociohistoire : étant donné que nous n'avons de prise empirique synchronique directe, avec une présence intensive sur le terrain, que sur la période 2018-2024, la période précédente reposera principalement sur l'analyse de matériau archivistique et documentaire ainsi que sur la mobilisation d'entretiens retraçant aussi bien les trajectoires que les évolutions antérieures, sur le mode d'entretiens quasi-historiques évoqués par Alexis Spire⁶⁷. Le matériau sur la période du début des années 2000 jusqu'au moment constituant de 2014-2016 est étudié sur le mode de l'« observation historique » comme « oxymore productif »⁶⁸. Les sciences sociales étant fondamentalement historiques, ce rapport diachronique mobilise la spécificité qui a émergé de l'autonomisation de la science politique à la française et du passage de l'analyse des politiques publiques à la sociologie de l'action publique, avec cette possible « ethnographie

⁶⁵ Philippe BRAUD, *La science politique*, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁶ Les approches économiques se composent du courant développementaliste (l'industrialisation et la maturité démographique génèrent l'Etat social) et du courant de l'économie politique (composante du régime fordiste, l'Etat social permet la reproduction salariale). Les approches macrosociologiques voient l'Etat-providence comme le produit de dynamiques sociopolitiques de longue durée, s'intéressant aussi à l'avènement des droits sociaux. Enfin, les approches par les acteurs et leurs interactions s'intéressent davantage aux groupes sociaux et à leur conflit pour la distribution de droits sociaux, et étudie des groupes comme les hauts fonctionnaires, « élite du welfare » partageant un sens commun réformateur. Patrick HASSENTEUFEL, « Sociologie politique de la mise en place et des transformations de l'Etat social », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2022, pp. 137-152.

⁶⁷ Alexis SPIRE, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », in *Observer le travail*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2008, pp. 61-76.

⁶⁸ François BUTON, « Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif », *op. cit.*, p. 152-153.

historique »⁶⁹. Nous mettons ainsi à distance une vision trop stato-centrée ainsi que l'écueil consistant à considérer que l'institution visible aujourd'hui n'aurait pu être que comme cela : ce biais téléologique empêche de concevoir la sinuosité et l'amplitude des choix qui ont pu être explorés⁷⁰. Encore peu de travaux s'intéressent aux années 2010 et aux cinq premières années de la décennie 2020. Les méthodes imbriquées de la sociohistoire, qui a livré des monographies historiques, fortifient les fondements de notre analyse synchronique.

La politique publique par sa conception et sa mise en œuvre

L'action publique recouvre une pluralité d'acteurs autour des institutions publiques. Son analyse dispose d'une tradition établie en France. Le dépassement du « mythe d'un État tout-puissant et surplombant » est la condition nécessaire à une analyse polycentrique restituant les acteurs dans leur pluralité dans le processus de fabrication des politiques publiques⁷¹. Dans la mesure où l'action publique se construit aussi « au cœur des interactions sociales entre des acteurs publics mais aussi privés et non plus seulement au sommet de l'État »⁷², on abandonne progressivement le terme de « gouvernement » pour y substituer celui de « gouvernance », « gouvernance territoriale » et « gouvernance multiniveau »⁷³. Nous nous inscrivons ainsi dans la sociologie de l'action publique territoriale : quelles interactions de l'institution avec son environnement concourent-elles à produire ce qui se désigne comme « politique d'insertion » ?

L'institutionnalisation des politiques sociales, richement analysée dans la tradition française, est « pensée comme un rapport social impliquant les acteurs sociaux, qu'il s'agisse notamment des destinataires des politiques sociales ou des professionnels qui mettent en œuvre ces politiques »⁷⁴. La sociologie de l'action publique vise à analyser les « enjeux de construction des problèmes publics dans le champ du social, ceux de leur institutionnalisation et ceux de leur mise en œuvre »⁷⁵. Il faut analyser concrètement les processus affectant la construction et le traitement des problèmes publics du champ social⁷⁶. Notre choix est ainsi d'analyser la « boîte noire » en dépassant le seul niveau de l'édiction de normes et de la conception, pour aller observer la mise en vigueur concrète à travers les pratiques des agents.

⁶⁹ Car les travaux socio-historiques se sont longtemps concentrés sur les gouvernements locaux et « reconnaissent étudier des cas et donc des acteurs singuliers », notamment sur « un terrain archivistique et documentaire » dans une logique de sociologisation de l'analyse de l'action publique. Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, pp. 133-154.

⁷⁰ La perspective sociohistorique ou démarche sociohistorienne permet de lever des blocages de méthode puisqu'elle « conduit à se défaire de ce double carcan consistant à n'envisager le pouvoir municipal qu'à travers une relation verticale nouée avec l'État, et à ne considérer son histoire qu'à partir d'un regard rétrospectif et téléologique ». Renaud PAYRE et Gilles POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, op. cit., p. 58.

⁷¹ Le terme d'action publique indique la « prise en compte à la fois des actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives ». Jacques COMMAILLE, « Sociologie de l'action publique », in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 576-584, p. 578.

⁷² *Ibid.*, p. 580.

⁷³ A propos de ce dernier concept, se référer à François-Mathieu POUPEAU, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Politique en + », 2017.

⁷⁴ Olivier GIRAUD et Gwenaëlle PERRIER, « Introduction. Les politiques sociales comme action publique », in *Politiques sociales : l'état des savoirs*, op. cit., pp. 5-12, p. 12.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁶ Patrick HASSENTEUFEL, « Sociologie politique de la mise en place et des transformations de l'État social », op. cit.

A l'instar de la politique métropolitaine d'emploi et d'insertion, une politique publique peut être définie formellement. Elle « prend la forme d'un programme spécifique porté par une autorité gouvernementale » et agit par des pratiques matérielles comme par des pratiques immatérielles⁷⁷. Une politique a pour principe de cibler un public et d'opérer des segmentations parmi la population, pour moyen des outils qui « ne sont pas neutres » et pour effet la création d'une séparation entre assujettis et non-assujettis. Comme l'Etat producteur de politiques publiques (*policy state*), les collectivités territoriales dispensent massivement des politiques publiques, régulent les secteurs, redistribuent les richesses et allouent les biens sociaux. A ce titre, penser la métropole exige donc, plus que jamais, de la saisir à travers ses interventions⁷⁸.

Il faut aussi savoir repérer les effets réciproques dynamisant le rapport entre la politique publique (*policy*) et la politique comme rapport de force durabilisé (*politics*). La réciprocité de ces effets est établie : le programme public est influencé par la configuration d'acteurs et le rapport de force politique présidant à son élaboration ; de même que l'agencement des luttes est remodelé, profondément ou à la marge, par la mise en œuvre du programme public qui ouvre des arènes nouvelles. Au vu de la multiplicité des angles d'analyse possibles, il est vrai qu'une politique publique « n'est donc pas un donné, mais un construit de recherche »⁷⁹.

Nous lions conception et mise en œuvre, parfois artificiellement séparées. Dans une logique intermédiaire, située entre pouvoir politique et bureaucratique, nous nous intéressons à la définition de la politique publique, la construction du programme d'action, sa mise en œuvre à travers l'administration et ses institutions clientes⁸⁰. Si l'on se réfère à l'analyse séquentielle des politiques publiques, notre travail correspond aux étapes de développement du programme et de sa mise en œuvre (*implementation*). L'analyse de la mise en œuvre constituait à l'origine un angle mort de la science politique. Les travaux fondateurs émergent d'un scepticisme prononcé quant aux politiques publiques mises en place dans les années 1960 aux Etats-Unis : loin d'atteindre leurs objectifs initiaux, elles constituent une déception et interrogent. Il s'agit d'analyser la façon dont les différentes composantes des politiques publiques se confrontent au réel, en redéfinissant ou non les objectifs du programme. Une étude classique de la *policy science* américaine propose de déplacer le curseur de la décision centrale normative à la mise en œuvre concrète sur un territoire. Les auteurs concluent à d'hasardeuses chances de réussite de la mise en œuvre d'une politique s'il y a profusion d'étapes et d'acteurs impliqués⁸¹. Ces développements sont poursuivis quelques années plus tard : l'analyse de la mise en œuvre part du postulat que les politiques publiques existent concrètement à partir de ce que font les agents de terrain et que leurs pratiques

⁷⁷ Jean-Claude THOENIG, « Politique publique », in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 462-468.

⁷⁸ Nous faisons ici directement référence à l'idée que « Penser l'Etat contemporain exige donc plus que jamais de le saisir à travers ses interventions », Philippe BEZES et Frédéric PIERRU, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 1, n°2, pp. 41-87, p. 42.

⁷⁹ Pierre MULLER, « De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques », art. cit., p. 20.

⁸⁰ Sans pour autant aller jusqu'à mesurer en bout de chaîne les effets concrets des outputs ainsi produits auprès de la population. En nous focalisant sur les acteurs politiques et administratifs locaux, nous choisissons de ne pas enquêter sur les destinataires de l'action publique, à savoir les « individus auxquels s'adressent les autorités étatiques quand elles agissent ». Ce serait une tout autre étude à conduire. Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 10.

⁸¹ Les enquêteurs se centrent sur les parties intermédiaires (l'agence, les entreprises, la municipalité, les multiples commissions) à Oakland en Californie (des milliers de kilomètres de Washington D.C.) et questionnent l'autonomie des agents et de la configuration locale face au déploiement de décisions centrales. Jeffrey PRESSMAN et Aaron WILDAVSKY, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

contribuent à la fabrique de l'action publique. A ce titre ils sont possesseurs d'un pouvoir discrétionnaire (*policy makers*)⁸².

En France, les analyses de la mise en œuvre s'articulent originellement autour du Centre de sociologie des organisations et des concepts de « jacobinisme improvisé » et de « régulation croisée ». L'incapacité de l'Etat central à imposer ses préférences tient à la puissance des élus locaux et de leurs relais, le Sénat comme les structures partisans⁸³. Les agents chargés de mettre en œuvre les politiques et leurs pratiques concrètes, jusqu'alors laissés de côté, commencent à être pris en compte. On tente d'opposer un modèle *bottom-up* au modèle classique partant de la décision, dit *top-down*⁸⁴. Ces modèles binaires sont aujourd'hui dépassés comme la stricte séparation entre décision et mise en œuvre. Ces politiques processuelles font intervenir grand nombre d'acteurs et d'intérêts : la décision n'oriente pas tout⁸⁵. La décision peut être modifiée au cours de la mise en vigueur, sinueuse, conflictuelle et négociée. Dans tous les cas, il faut saisir l'action publique par sa réalité de terrain. On peut questionner le rôle d'interface avec le public, mais on peut surtout questionner le pilotage administratif de cette « première ligne », qui n'est pas libre de toute contrainte.

Concernant la mise en œuvre des politiques sociales, des travaux combinant sociologie du travail, sociologie de l'administration et sociologie des rapports sociaux ont éclairé les multiples enjeux qu'elle suscite, et notamment la distance qui existe entre la décision politique et la mise en œuvre concrète des politiques sociales⁸⁶. Dans la mesure où l'analyse des politiques publiques semble souffrir de son encastrement, suscitant des inquiétudes quant à son « essoufflement »⁸⁷, il s'agit de ne pas ignorer les pistes fécondes qui s'offrent à nous. En effet, une solution à cet essoufflement serait « la prise en compte du phénomène bureaucratique » comme faiseur des politiques publiques, qu'il s'agisse du niveau national ou territorial, solution qui « peut faire figure de bain de jouvence pour l'analyse des politiques publiques, à condition, toutefois, d'être l'objet de fertilisations croisées »⁸⁸.

Pour faire écho à la caractérisation précise des politiques étudiées que recommande Jean-Claude Thoenig⁸⁹, il s'agit en somme d'analyser la politique d'emploi, d'insertion sociale et professionnelle et de développement économique de la métropole lyonnaise, sur deux mandats différents, de 2014 à 2024. Cette analyse mobilisera le modèle de la mise en œuvre administrative et intermédiaire de la politique publique : définition et adoption de programmes publics, action

⁸² Voir l'ouvrage classique ayant connu multiples rééditions : Michael LIPSKY, *Street level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-York, Russell Sage Foundation Publications, 1980.

⁸³ Jean-Claude THOENIG et François DUPUY, « La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas », *Revue française de science politique*, 1983, vol. 33, n° 6, pp. 962-986.

⁸⁴ : « L'approche *bottom-up* ne commence pas avec une décision, mais identifie le réseau d'acteurs impliqués dans les prestations de services ». Jacques DE MAILLARD et Daniel KÜBLER, « La mise en œuvre : entre application et reformulation de la décision », in *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Politique en + », 2016, pp. 79-107, p. 95.

⁸⁵ « C'est une multiplicité d'acteurs qui se trouvent impliqués, qui poursuivent leurs propres intérêts et temporalités, sans être guidés par les objectifs fixés dans la décision » *Ibid.*, p. 105.

⁸⁶ Voir notamment les travaux comme Vincent DUBOIS, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, coll. « Etudes Politiques », 1999.

⁸⁷ Philippe BEZES et Frédéric PIERRU, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *art. cit.*, p. 42.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 87.

⁸⁹ Définir rigoureusement une politique publique dans une logique de sciences sociales revient à répondre aux questions suivantes : « Quelle autorité particulière ? Quel secteur d'intervention ? À quel moment ? Vers quelle cible ? » Jean-Claude THOENIG, « Politique publique », *op. cit.*, p. 463.

politico-administrative, reconfigurations institutionnelle et instrumentale, sans pour autant limiter la focale à la seule mise en œuvre.

Mieux connaître ceux qui peuplent l'institution : science politique de l'administration et ethnographie de l'action publique

L'ethnographie se définit comme une enquête directe par interconnaissance dans un milieu donné, mobilisant les outils de l'observation et de l'entretien⁹⁰. Notre étude ressemble à une monographie, méthode issue de la branche anthropologique des sciences sociales⁹¹. Cadre spatial unifié d'analyse, la monographie comme « étude minutieuse et longitudinale d'un seul cas »⁹² fait fonction de méthode de collecte et d'analyse. L'étude doit démarrer et se clore par un volume unique. Outil classique, mobilisé aussi bien en science politique qu'en histoire, la monographie offre l'avantage de l'exhaustivité et de la profondeur d'analyse au sein du cadre strictement délimité⁹³. Il faut la maximiser en proposant une montée en généralité employable ailleurs.

La monographie présente en effet certains défauts, manquant de portée générale, bornant trop strictement un terrain et rendant toute lecture comparative « mutilante »⁹⁴. La fragmentation de la science politique par la prolifération des études de cas empêcherait l'optimisation de sa cohérence globale⁹⁵. On peut cependant penser, après David Guéranger, que monographies et comparaisons ne sont pas si éloignées qu'il n'y paraît et que le débat méthodologique est faussé⁹⁶. De plus, les « enquêtes monographiques rigoureusement construites peuvent soulever des problèmes centraux de la recherche en sciences sociales », d'autant plus s'il y a « intensité de l'observation » comme dans notre cas et un terrain qui s'y prête : « les institutions périphériques » comme la métropole interrogent « autant la continuité de l'Etat que ses frontières »⁹⁷. Il faut enfin souligner que les logiques politiques d'érection du territoire en catégorie de l'action publique tendent à adosser la recherche à cet espace politique et à lui conférer implicitement cet aspect monographique. En passant par une observation de longue durée et en immersion continue, notre étude emprunte partiellement à la méthode de l'ethnographie de l'action publique, application de méthodes originellement issues de l'anthropologie au sein de la science politique.

⁹⁰ Florence WEBER, *Manuel de l'ethnographie*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

⁹¹ Jean COPANS, « La monographie en question », *L'Homme*, 1966, n°3, pp. 120-124.

⁹² David GUERANGER, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres. Les études de l'intercommunalité et leur territoire », *Terrains & travaux*, 2012, vol. 21, n°2, pp. 23-36, p. 23.

⁹³ Dans le champ américain de l'analyse de la mise en œuvre des programmes publics, l'exemple des travaux fondateurs de Philip Selznick ou Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky montre que malgré leur aspect novateur consistant à regarder le terrain avant les normes, c'est finalement bien la dimension monographique qui fut au centre des critiques, ces dernières reprochant aux auteurs d'être trop concentrés sur un seul cas, avec des études pas assez généralisantes et non-cumulatives. Philip SELZNICK, *TVA and the Grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1949. Jeffrey PRESSMAN et Aaron WILDAVSKY, *Implementation*, *op. cit.* Voir Jacques DE MAILLARD et Daniel KÜBLER, « La mise en œuvre : entre application et reformulation de la décision », *op. cit.*, p. 80.

⁹⁴ Annie FOURCAUT, « Les historiens et la monographie, l'exemple de la banlieue parisienne », *Politix*, vol. 2, n°7-8, 1989, pp. 30-34, p. 34.

⁹⁵ Vincent DUBOIS, « L'action publique », *Nouveau Manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, pp. 311-325.

⁹⁶ Pour David Guéranger, « monographies et comparaisons seraient soumises à des soupçons et des justifications scientifiques distincts : aux premières les injonctions sur la généralisation et aux secondes celles sur la comparabilité. Cette distinction ne résiste ni à l'épreuve théorique, ni à l'épreuve des faits ». David GUERANGER, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres », *art. cit.*

⁹⁷ François BUTON, « Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif », *op. cit.*, p. 161.

Notre focale sur l'administration, bain de jouvence bureaucratique, vise à répondre au moins partiellement au vœu formulé par Françoise Dreyfus : investiguer davantage l'administration et ses personnels, notamment au niveau des collectivités territoriales, dans un contexte de cécité prolongée de la science politique française vis-à-vis de cet objet, oublié au profit des politiques publiques⁹⁸. Nonobstant des travaux publiés depuis les années 1960 et le moment fondateur du Centre de sociologie des organisations, « la sociologie de l'administration ne s'est pas constituée en champ autonome »⁹⁹, si bien que la connaissance de l'Etat comme des collectivités territoriales par leur administration constitue encore un angle mort de la science politique. L'intérêt éphémère pour l'administration a laissé place à un retrait des sciences sociales, tandis que les investigations se sont progressivement décalées vers le management et les sciences de gestion. Dans les années 2000, de nombreux travaux sont publiés mais l'administration « n'y figure que rarement comme objet principal des investigations »¹⁰⁰ en dehors des travaux de Philippe Bezès. Les approches ethnographiques ont aussi laissé cet angle mort prospérer. Longtemps, l'ethnographie a ignoré les terrains propres à la science politique, comme la bureaucratie et le pouvoir politique dans l'idée quasi-militante d'« aller voir comment vivent ceux qui ne parlent pas assez fort pour couvrir le bruit que font les puissants »¹⁰¹. Néanmoins un nombre croissant de travaux s'inscrit dans le croisement des deux sous-disciplines, afin de prêter davantage attention à la vie quotidienne et professionnelle des acteurs et à leurs trajectoires.

Ceci est d'autant plus nécessaires que des changements d'ampleur ont touché les administrations publiques ces dernières années. Pour contourner les écueils liés à une prise monolithique et désincarnée sur les politiques publiques, qui fait fi des acteurs et de leurs trajectoires, l'immersion prolongée parmi les acteurs administratifs est un bon « moyen de ré-oxygénation »¹⁰². Partageant le constat de Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri-Douzans à propos du « statut marginal qu'occupent, au sein de la science politique, les recherches sur l'administration »¹⁰³, Patrice Duran décelait de la « place pour un vrai programme de recherche » dans l'articulation entre « sociologie des organisations et analyse de l'action publique afin de mieux saisir la relation entre structure organisationnelle et résultats (*outcomes*) de l'action »¹⁰⁴. Ce vide prolongé est progressivement comblé depuis une dizaine d'années¹⁰⁵. Notre travail sur les rouages de l'administration métropolitaine en action s'inscrit pleinement dans ce renouveau des études de l'administration.

La clef de la méthode ethnographique réside dans l'expérience incarnée de l'enquêteur et dans son implication directe à la première personne au sein du milieu étudié, sur laquelle repose notre enquête. Nous avons baigné parmi les personnels administratifs : agents, cadres, hauts-fonctionnaires territoriaux. Nous avons également été en contact avec le personnel politique et les bureaucrates de terrain à l'interface avec les destinataires des politiques publiques (le « public »).

⁹⁸ Françoise DREYFUS, « A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de Notre Etat », *Politix*, 2002, vol. 59, n° 2, pp. 171-194.

⁹⁹ Olivier BORRAZ et Émilien RUIZ, « Saisir l'État par son administration pour une sociologie des rouages de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n°1, pp. 7-20, p. 10.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰¹ Florence WEBER, *Manuel de l'ethnologue*, *op. cit.*, p. 1.

¹⁰² Nicolas BELORGEY, « De l'hôpital à l'Etat : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 1, n°2, pp. 9-40.

¹⁰³ Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2006.

¹⁰⁴ Patrice DURAN, « Les pannes de la déconcentration. », *art. cit.*, p. 775.

¹⁰⁵ Jean-Michel EYMERI-DOUZANS et Bouckaert GEERT (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

Type d'acteurs	Enquête ethnographique (immersion prolongée)	Enquête sociologique (entretiens et observations ciblées)
Personnel politique	Non	Oui
Hauts-fonctionnaires	Oui	Oui
Cadres intermédiaires	Oui	Oui
Agents administratifs	Oui	Oui
Bureaucrates de terrain	Non	Oui
Population visée	Non	

Tableau n°4 : dimensions de l'enquête et niveaux d'analyse.

Ces niveaux de l'univers institutionnel font système. Certains acteurs peuvent se situer aux frontières de ces catégories voire naviguer entre l'une et l'autre.

Des travaux ethnographiques existent sur différents terrains de l'Etat social. Pour les transformations de l'Etat social, on peut citer l'analyse du secteur hospitalier que fait Nicolas Belorgey¹⁰⁶ et l'analyse des politiques d'asile « par le bas » dans une dimension comparée, d'auteurs français ou nord-américains¹⁰⁷. Cette approche permet enfin de dénaturaliser les catégories normées de l'action publique en les confrontant aux situations concrètes et de valoriser comme facteurs d'analyse les rapports de classe et les trajectoires individuelles des agents étudiés. L'action métropolitaine est donc à saisir à travers la réalité des pratiques administratives, ce qui permet aussi bien de nuancer des catégories floues ou trop normatives que de renforcer la scientificité des résultats.

Nous analysons les rouages du système politico-administratif métropolitain de l'intérieur. Si la politique est un concert, nous prenons en compte le compositeur et la partition, mais nous choisissons de nous intéresser de plus près à l'orchestre, car c'est bien lui qui, dirigé, assure la performance musicale. De même l'administration sur qui nous plaçons la focale, dirigée, assure la *performance politique*. Toute performance suppose des instruments et des savoirs en action.

¹⁰⁶ Nicolas BELORGEY, « De l'hôpital à l'Etat », *art. cit.*

¹⁰⁷ L'étude fine des procédures de traitement de l'asile et de la mise en œuvre différenciée de ces politiques est depuis longtemps un objet d'étude recourant à des méthodes empiriques en ciblant différents métiers intervenant dans ces processus. Alexis SPIRE, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », *op. cit.* Les méthodes ethnographiques « sont de plus en plus reconnues comme méthodes d'enquête à forte portée heuristique en science politique, permettant de rendre compte de divers faits sociaux à travers une immersion du chercheur ». Sule TOMKINSON et Jonathan MIAZ, « Au coeur des politiques d'asile : perspectives ethnographiques », *Politique et Sociétés*, 2019, vol. 38, n° 1, pp. 3-18, p. 8. Cette entrée « au ras des pratiques » est au centre du projet Ethnopol, « L'ethnographie politique permet en effet de renseigner et de documenter les médiations pratiques et matérielles constitutives de toute interaction. C'est par elles que se font et se défont les politiques publiques. ». Voir le projet de l'Association française de science politique (AFSP) Ethnopol. De nombreuses publications attestent de ce renouveau disciplinaire dans les sciences sociales à partir de l'anthropologie-ethnologie d'abord, puis de la sociologie et enfin de la science politique. Voir *Revue française de science politique* 66-6, décembre 2016, numéro consacré à l'ethnographie politique. *Revue Française de Science Politique* a publié en 2007 un numéro thématique « Enquêter en milieu difficile » (n° 57) entièrement consacré à des enquêtes ethnographiques. *Politix*, numéro 100 (2012), intitulé « Faire des sciences sociales du politique », comporte un important dossier « Faire du terrain, penser par cas » qui souhaite valoriser l'apport des enquêtes de terrain dans le renouveau de la discipline. Numéro « Enquêter dans les partis politiques », *Revue Internationale de Politique Comparée* (2010/4), le dossier « Ethnographies de la participation » (2012/3), *Participations* ou le numéro « Anthropologie des organisations internationales » de *Critique Internationale* (n° 54, 2012).

Analyse par les savoirs de gouvernement et les instruments d'action publique

Nous retenons deux leviers principaux à même d'entrer dans la « boîte noire » de la politique institutionnelle : les instruments d'action publique et les savoirs de gouvernement.

Afin de faire advenir une politique publique, le système politico-administratif repose sur des instruments d'action publique. Les approches par les instruments invitent à regarder le facteur non-humain, puisqu'il s'agit de « dispositifs sociotechniques »¹⁰⁸ artificiels. Conçus pour faciliter et rationaliser la supervision, le pilotage et la mise en œuvre d'une politique publique, ils sont des vecteurs de l'acte de gouverner, des technologies de pouvoir au sens foucauldien. Les instruments permettent de déceler ce qu'il y a de gouvernementalité dans la gouvernance, c'est-à-dire en quoi ces instruments sont vecteurs d'un ordre social, politique et symbolique et pas de simples « dispositifs partenariaux » neutres tels que l'institution les revendique. Dotés d'un pouvoir de transformation du réel, les instruments « constituent une variable relativement indépendante [...] et explicative de l'action publique »¹⁰⁹. Situés dans des usages sociaux, pris dans des luttes, ils structurent la mise en œuvre des politiques publiques. Les instruments ne sont pas forcément surplombants, ils structurent les relations : « un instrument ne détermine jamais une relation sociale. Il n'en est qu'un élément, qui interagit avec d'autres, *a priori* tout aussi importants »¹¹⁰. L'appropriation de l'instrument, comme la règle, est plurielle. La liberté du fonctionnaire réside justement dans cette particularité du « pouvoir de rendre ou non effectifs les règlements »¹¹¹. Les instruments sont activés dans des contextes, et leur choix témoigne de la conception d'une politique publique. En analysant les instruments de l'action publique métropolitaine, nous les incluons dans leur appropriation sociale par les différents acteurs. Les instruments financiers sont particulièrement importants : est-il valide que « qui finance décide » ? La compartimentation de l'action publique qu'ils suscitent est-elle bien étanche ? Nous questionnons aussi la capacité d'appropriation d'instruments étatiques par l'institution « métropole » : comment les programmes de l'Etat sont-ils investis localement ? Conscient que l'approche par les instruments vient « compléter les regards classiques » sur l'action publique¹¹², tout en étant un bon moyen d'étudier le changement, nous intégrons ce modèle à notre démarche sans en faire le vecteur principal. Enfin, les savoirs de gouvernement circulent au sein des institutions et en sont le canevas intellectuel¹¹³. S'y intéresser augure de nombreuses pistes analytiques que nous détaillerons.

Le modèle de science politique conçu pour cette étude est donc combinatoire. Inscrit dans la sociologie de l'action publique, il ambitionne d'analyser sociologiquement les transformations de l'Etat social territorialisé à travers la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Il vise à réencastrer à travers une même recherche des catégories qui ont pu souffrir de trop

¹⁰⁸ François-Mathieu POUPEAU, « Les approches par les instruments : pilotage, action à distance, gouvernementalité », *op. cit.*, p. 173.

¹⁰⁹ Pierre LASCOURMES et Louis SIMARD, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 1, pp. 5-22, p. 6.

¹¹⁰ François-Mathieu POUPEAU, « Les approches par les instruments : pilotage, action à distance, gouvernementalité », *op. cit.*, p. 179.

¹¹¹ Thomas DOUNIES, « La double vérité de la mise en œuvre. Jeu entre le dire et le faire dans l'application de la réforme de l'enseignement moral et civique », *Gouvernement et action publique*, vol. 9, n°2, 2020, pp. 41-64, p. 43.

¹¹² Pierre LASCOURMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2005, p. 364.

¹¹³ Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI et Gilles POLLET (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2003.

d'autonomisation académique : l'analyse des politiques publiques, l'analyse de l'administration et la sociologie politique, la sociologie de l'institution, à travers un terrain unique qu'il faut présenter.

L'institution métropolitaine en action, saisie de l'intérieur. Méthode de l'enquête de terrain

Pour répondre à l'énigme posée, impossible de se passer d'une méthodologie de terrain rigoureuse¹¹⁴. Nous adoptons un point de vue *de l'intérieur*, « au ras du sol des acteurs en train de mener leurs activités administratives »¹¹⁵. La recherche est certes originale par l'objet et innovante par la méthode d'immersion prolongée au sein d'une collectivité et le statut propre au dispositif CIFRE¹¹⁶ dans ce type d'administration publique trop peu enquêtée de l'intérieur en sociologie politique¹¹⁷. Toutefois la posture liée au dispositif pose question. Sa spécificité tient à la position « à la fois « dehors » et « dedans » », au contrôle exercé sur le terrain et au nécessaire travail d'éloignement et de traduction entre catégories indigènes et scientifiques¹¹⁸. Il faut prendre garde à la « complicité excessive avec les acteurs » et plutôt qu'adhérer aux propos, confronter l'institution observée avec ce que les acteurs veulent qu'elle soit¹¹⁹. Sur le terrain, nous avons souvent fait face à la demande d'explicitier notre posture, notamment vis-à-vis d'acteurs externes et d'un « droit de regard » vécu comme naturel par les acteurs internes. Ce qui n'est pas sans difficultés¹²⁰.

¹¹⁴ D'après Cyril Lemieux « le degré de nécessité technique qu'éprouve le chercheur à mener une enquête empirique pour parvenir à trouver une réponse à l'énigme qu'il a posée, constitue un excellent indicateur de la qualité sociologique, et de son énigme, et de la construction de son objet ». Cyril LEMIEUX, « Problématiser », *op. cit.*, p. 48.

¹¹⁵ François BUTON, « Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif », *op. cit.*, p. 153.

¹¹⁶ La Convention Industrielle de Formation par la Recherche est un dispositif créé en 1981 et financé par le ministère de l'enseignement supérieur et la recherche pour développer les partenariats entre recherche publique et secteur privé et organismes publics, *via* des subventions aux entreprises employant des doctorants pendant trois ans au moins. La collaboration avec des collectivités territoriales reste minoritaire. En 2020, les collectivités territoriales hébergent seulement 8 % des thèses CIFRE.

¹¹⁷ La littérature scientifique sur le sujet demeure assez restreinte bien que l'augmentation du nombre de thèses CIFRE en sciences humaines et sociales soit régulière et qu'elle fasse partie des priorités politiques pour l'ESR.

¹¹⁸ Une thèse CIFRE réalisée entre 2008 et 2010 au sein d'agences Pôle Emploi de la région parisienne, à la suite de la fusion ANPE et Assédic évoque un « terrain sensible, relativement contrôlé » posant des questions méthodologiques. Soulignant l'intérêt d'une longue présence sur le terrain notamment pour construire une relation de confiance, on note aussi que « cette originalité d'une position à la fois « dehors » et « dedans » ». Lynda LAVITRY, « Une ethnographie du métier de conseiller à l'emploi », in *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi*, Paris, Presses universitaires de France, 2015, pp. 9-32, p. 17, p. 20.

¹¹⁹ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 16-17.

¹²⁰ Le compte-rendu d'une recherche au sein d'une union de coopératives agricoles évoque un « désenchantement », « nombre de malentendus et d'incompréhensions » et la « position ambiguë et inconfortable du doctorant CIFRE en sciences sociales ». Florence HELLEC, « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation », *Sociologies pratiques*, 2014, n° 28, n° 1, pp. 101-109. Dans une immersion dans le domaine de la communication et de la coopération décentralisée dans une collectivité territoriale, la permanence des « ajustements entre la pratique, l'observation et la théorisation, entre l'opérationnel et le scientifique ». Marlène DULAURANS, « Une recherche dans l'action : le cas d'une CIFRE en collectivité territoriale », *Communication et organisation*, 2012, n°41, pp. 195-210, p. 197.

Les interférences plus ou moins fécondes avec le terrain suscitent des questionnements méthodologiques. Ce statut spécifique induit un lien de subordination vis-à-vis de la structure d'accueil¹²¹, permet d'opérer une observation directe prolongée souvent participante et interroge sur les relations entre les univers professionnels et les sciences sociales en général. Le chercheur étant socialement situé, la conduite de la recherche amène inexorablement à choisir son appartenance. Nous avons fait le choix de vivre pleinement l'immersion dans l'appartenance duale avant d'engager une phase de mise à distance gage d'une meilleure réflexivité, plus difficile que prévu, pour ne pas compromettre la scientificité de la production.

Les conditions propres à l'observation participante au sein de l'administration et non déclarée comme extérieure et purement universitaire, constituent un cadre propice. L'observation participante de longue durée se déploie à travers les fonctions de chargé d'études au sein de la Direction insertion et emploi. Le travail sociologique a tiré de cette immersion ethnographique sur la durée, coulé que nous étions dans le statut du fonctionnaire, par l'accès privilégié à un terrain où l'information fait abondance. Notre enquête empirique se fonde sur trois récoltes de données. Une immersion ethnographique de plus de cinq ans au total, dont quarante-deux mois en continu (février-juillet 2018 ; mai 2019-mai 2022). En 2023 et 2024, nous avons continué à fréquenter épisodiquement le terrain en étant, de plus en plus, identifié comme « désormais extérieur ». L'immersion dans l'administration métropolitaine a été complétée par des relations avec d'autres institutions étatiques ou locales. L'immersion s'est principalement déroulée dans l'agglomération lyonnaise, avec de brefs déplacements à Paris. Elle est complétée par une campagne de 87 entretiens semi-directifs et par un travail d'analyse de la très abondante littérature grise et des archives de la collectivité, combinées à celles d'autres organismes, notamment nombre de documents de travail et documents confidentiels non publiés. Notre étude combine le recours à l'immersion participante prolongée, à l'entretien sociologique systématisé, à l'observation ciblée, au travail sur archives et sur la littérature grise. Ce matériau sera régulièrement contextualisé et mis en avant au cours de l'analyse.

Temporalité et posture de recherche : transformer les multiples obstacles en gains heuristiques

Fondée sur un projet personnel, l'enquête ne s'adosse pas à une offre d'emploi conditionnée à une recherche ou à une proposition de la collectivité sur un sujet précis¹²².

¹²¹ Constance PERRIN-JOLY, « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *Sociologies*, n°35, 2010.

¹²² C'est en fin de stage à l'été 2018 que le chef de service et la directrice ont été convaincus par notre projet collaboratif et son utilité, initiative personnelle. Nous avons poursuivi le cursus à Sciences Po Lyon : à l'automne 2018, M. Renaud Payre a accepté de suivre nos travaux, ainsi que le laboratoire Triangle. En mai 2019, a démarré le contrat à durée déterminée (CDD) de 3 ans à la DIE dans le cadre de la convention, avec un retard malheureux de plusieurs mois dû à la vacance du poste de direction de la DIE. Précisons que la « crise sanitaire » a apporté un facteur de complexité et de réalisation, surmonté.

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Contrats avec la Métropole de Lyon	Stage*		CIFRE**				
Phase de la thèse	Construction		Exploration	Enquête			Analyse, traitement, rédaction

Tableau n°5 : temporalité et phases de construction de la thèse (2018-2024). *Chargé de mission, Direction de l'insertion et de l'emploi, Service mobilisation des entreprises. **Chargé d'études auprès du Directeur de l'insertion et de l'emploi.

Le projet n'a pas pu suivre la temporalité fixée par la convention CIFRE. Les trois années passées sur les fonctions de chargé d'études n'ont pas laissé le temps nécessaire à la préparation des travaux tels qu'ils sont classiquement présentés pour les doctorants en sciences sociales¹²³. C'est seulement à l'issue de ce contrat triennal que la prise de recul scientifique a pu être possible, ouvrant une période instable de désocialisation vis-à-vis de l'institution publique et de resocialisation scientifique, et quelque part à la solitude ethnographique, qui ont permis une plus grande réflexivité sur le terrain¹²⁴. La phase d'analyse, de traitement et de rédaction a démarré une fois la mise à distance des années de terrain assurée, à partir de fin 2022. L'écriture sociologique, fondée sur l'anticipation de la critique des pairs conduit « à réorganiser la pensée dont elle procède »¹²⁵, ce qui n'est rendu possible que par le détachement social et affectif des sables mouvants du terrain.

I/A	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Etat	François Hollande (PS)						Emmanuel Macron (LREM)						
Région	J.-J. Queyranne (PS)			Laurent Wauquiez (UMP-LR)									
Département	M. Mercier (UDI)	D. Chuzeville (UDI)		Christophe Guilloteau (UMP-LR)									
Métropole	Gérard Collomb (PS)						D. Kimelfeld (DVC)		Bruno Bernard (EELV)				
Ville							G. Képé. (LREM)		Gérard Collomb (LREM)		Grégory Doucet (EELV)		

Tableau n°6 : changement de la coloration politique des exécutifs national et locaux sur la période étudiée (2012-2024).

¹²³ Voir par exemple le séquençage des travaux que propose Michel BEAUD, *L'art de la thèse*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2006.

¹²⁴ Tout en poursuivant le dialogue avec certains collègues et livrant des participations fondées sur les résultats de recherche. Nous avons ainsi présenté nos travaux à deux reprises, en décembre 2022 à l'ensemble de la DIE à partir d'une présentation de deux heures intitulée « Recherches sur la Métropole-Providence » et à un groupe restreint en avril 2023.

¹²⁵ Cyril LEMIEUX, « L'écriture sociologique », *op. cit.*, p. 378.

Précisons pour finir que parmi les CIFRE hébergées par la métropole, seule la nôtre a supposé une enquête de terrain, *a fortiori sur la métropole*¹²⁶.

Il semble évident que « faire de la recherche en sciences sociales s'apparente à un travail comme un autre. Il s'effectue dans un cadre institutionnel contraignant (laboratoires, revues, financement, capacité à utiliser telle méthode, possibilité d'être sur tel terrain) qui définit en partie ce que nous pouvons faire et ce que nous ne faisons pas »¹²⁷. Dans notre cas, le cadre institutionnel est particulier puisqu'il s'étend à un univers qui n'est pas celui de la recherche. La posture personnelle et la posture de chercheur sont ici toutes deux fortement conditionnées par le dispositif qui insère le sujet enquêtant dans une institution socialisante et contraint la recherche effectuée. Puisque « les institutions, par le simple fait de leur existence, contrôlent la conduite humaine en établissant des modèles prédéfinis de conduites, et ainsi la canalisent dans une direction bien précise au détriment de beaucoup d'autres directions qui seraient théoriquement possibles »¹²⁸, le matériau sociologique doit pouvoir restituer ces effets de canalisation. Le salariat envers l'institution, spécifique à la CIFRE, impose un cadre de loyauté salariale. Plus encore, le statut d'agent contractuel de la fonction publique, comme ce fut le cas pour notre poste de chargé d'études non titulaire, est régi par des règles classiques de la fonction publique territoriale (FPT) et active une véritable typification de rôles et de conduites sociales. Cela cadre la vie sociale, puisque « le plus important véhicule de conservation de la réalité est la conversation »¹²⁹ et qu'une profession inclut dans un univers social fait de conversations objectivantes peuplées de signifiants variés. Outre la vie sociale au sein de la collectivité et ses ramifications, la prégnance de rôles sociaux affecte aussi profondément les conditions de récolte de matériau de recherche.

Le basculement fréquent entre action dans un collectif de travail et recherche théorique dans des conditions beaucoup plus solitaires a mis l'accent sur ces conditions différenciées de travail scientifique, d'autant plus que la fréquence de passage de l'un à l'autre a été élevée durant les trois ans passés en immersion¹³⁰. Ce basculement hebdomadaire permettait le suivi des missions professionnelles à la DIE, sans pour autant être sur un rythme complet, ce qui induisait un nécessaire rattrapage hebdomadaire. Facteur de complexité dans la construction dans le rapport au

¹²⁶ Les différents projets de recherche CIFRE de la Métropole de Lyon ont fait l'objet d'une valorisation du programme « 1000 doctorants pour les territoires » par une communauté d'universités et d'établissements. Deux articles ont été publiés après nous avoir interrogés. Sous la forme de témoignages, ces articles traitent d'une part des modalités d'accès à la thèse CIFRE et des subtilités de la mise en œuvre d'une telle recherche. « Doctorant(e)s à la Métropole du Grand Lyon, regards croisés sur la thèse Cifre. », *1000 doctorants pour un territoire*. Nos travaux sont cités comme relevant du projet de conviction *a contrario* des autres projets, réponses à des commandes métropolitaines : « Tommaso a par exemple proposé à la Métropole et à son laboratoire un sujet qu'ils ont ensuite approfondi ensemble. »

¹²⁷ Philippe MASSON et Marc SUTEAU, « Histoire, sociologie, ethnographie. De nouvelles lignes de partage ? », in *Observer le travail*, op. cit., pp. 235-248, p. 235.

¹²⁸ Peter BERGER et Thomas LUCKMANN, *La Construction sociale de la réalité*, op. cit., p. 67.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 244.

¹³⁰ Le découpage retenu privilégiait ainsi 3 journées DIE suivies de 2 journées en laboratoire pour la première année ; 2,5 journées chacun pour la deuxième année ; 2 journées DIE suivies de 3 journées en laboratoire la dernière année.

terrain¹³¹, la socialisation du doctorant-salarié aux deux univers professionnels est en outre simultanée, suppose un double apprentissage parallèle et souvent contradictoire¹³².

Au surplus des obstacles classiques des thèses en sciences sociales en France, préparant à une carrière universitaire fortement compétitive, défavorables à l'employabilité dans le reste des secteurs¹³³, la thèse « engage tous les domaines de la vie » en consommant le temps, ralentissant la progression sociale, favorisant l'isolement et la dépendance financière¹³⁴, ceux propres à la thèse CIFRE¹³⁵ : une moindre reconnaissance dans le champ académique, paradoxale, ainsi qu'une difficulté d'extraction du terrain très socialisant, une impossibilité d'un rythme scientifique plein en raison de responsabilités au sein d'une organisation publique pour laquelle on est salarié, qui « prédispose particulièrement à une forme de surtravail » dont les bienfaits nous sont devenus familiers¹³⁶. Alors que les doctorants CIFRE en SHS « enseignent très peu », nous avons mené un effort sur ce front ainsi de tenir ensemble réalité professionnelle et académique. En sortie de terrain, il a fallu au surplus « avoir le temps et les moyens de se réintégrer au monde académique » pour compenser l'éloignement propre à la thèse CIFRE¹³⁷. Il a donc été ardu voire impossible de « se ménager des espaces de liberté »¹³⁸, tout en devant fournir un travail conséquent dans une dualisation problématique de l'appartenance institutionnelle, professionnelle, personnelle.

Alors, l'intérêt du dispositif permet-il de dépasser ces difficultés si nombreuses ? L'apport principal réside dans la capacité à récolter un matériau unique et inédit. L'accès privilégié aux données et la présence prolongée sur le terrain présentent aussi la difficulté de savoir déployer un « regard perçu comme inquisiteur »¹³⁹, en trouvant la bonne distance, c'est-à-dire celle qui permettra au doctorant « de remplir sa mission tout en se préservant une capacité d'intervention critique »¹⁴⁰. C'est cette conscience d'une récolte privilégiée de matériau, dans un champ nouveau, peu étudié et traité souvent normativement, qui est le fondement de notre motivation. Dans notre cas, minoritaire dans les thèses CIFRE en SHS, notre lieu de travail constitue le terrain directement

¹³¹ Notamment en raison de « difficultés spécifiques, liées à la nécessité de concilier des exigences et des temporalités différentes, voire contradictoires : au temps long de la recherche consacré à la réflexion distanciée s'oppose la rapidité d'analyse tournée vers l'action immédiate en entreprise. ». Florence HELLEC, « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation », *art. cit.*, p. 101.

¹³² « Il n'y a pas d'antériorité d'une socialisation professionnelle sur une autre. La CIFRE donne lieu à deux processus d'acculturation parallèles, au cours desquels il nous faut apprendre à maîtriser les normes, le vocabulaire et les codes implicites de chacun de ces milieux professionnels » in « La thèse en CIFRE : une situation de double-appartenance professionnelle », Nicolas RIO, *Gouverner les institutions par le futur. Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)*, thèse de doctorat en science politique, Lyon, Institut d'études politiques de Lyon, 2015, p. 72.

¹³³ « Les difficultés d'insertion des docteurs : les raisons d'une exception française », Centre d'analyse stratégique, note de veille, n°189, juillet 2010.

¹³⁴ « Epreuve personnelle », la thèse est très exigeante, ce qui s'illustre par un taux d'abandon élevé à plus de 60% en lettres et sciences humaines. Héloïse LHERETE, « La solitude du thésard de fond », *Sciences Humaines*, 2011, vol. 230, n°10, p. 10.

¹³⁵ Qui concerne une grande minorité des thèses en SHS, puisqu'alors que seuls 30% des projets de thèses sont soutenus par une allocation de recherche, parmi l'ensemble des financements CIFRE, un quart est dédié à des thèses en SHS, dont une très faible proportion en science politique. Rapport d'enquête « Faire une thèse en Cifre en Sciences Humaines et Sociales », HESAM, novembre 2021. Les structures d'accueil sont des collectivités territoriales dans environ 15% des cas, fonctionnant généralement par appel à projet sur des propositions de recherche de la collectivité.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 4.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 14.

¹³⁸ Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU et Clément MABI, « Introduction. Chercheurs et acteurs de la participation : liaisons dangereuses ou collaborations fécondes ? », *Participations*, 2016, vol. 16, n° 3, pp. 5-17, p. 13.

¹³⁹ « Faire une thèse en Cifre en Sciences Humaines et Sociales », p. 13.

¹⁴⁰ Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU et Clément MABI, « Introduction. Chercheurs et acteurs de la participation : liaisons dangereuses ou collaborations fécondes ? », *art. cit.*, p. 10.

étudié : l'administration d'« accueil » est aussi l'objet analysé. Ainsi la posture de chercheur tient compte de paramètres déterminants : immersion dans le terrain sans être incognito et en étant socialisé par l'univers professionnel, avec un certain nombre de biais liés à la différence de statut, qui a également pu être source de malentendus ou de conflits. Ces paramètres ont généré des difficultés à mettre en œuvre la réflexivité, rendant la phase de sortie de terrain et d'objectivation pleinement nécessaire. La « familiarisation avec le terrain » permet de plus de confronter catégories indigènes et savantes¹⁴¹. Conscients de la redevabilité initiale de l'enquête¹⁴², nous privilégions finalement la scientificité de l'étude à son usage social.

Dernier point de posture : le rapport à la prescription politique. Max Weber s'était en son temps élevé contre cette confusion qui « noie dans la même et froide absence de tempérament la constatation de faits empiriques et l'invitation à une prise de position pratique devant les grands problèmes de la vie »¹⁴³. Bien que le chercheur soit engagé « chaque fois qu'il contribue à dévoiler la réalité, à chasser les mythologies, à désenchanter le monde et à donner aux acteurs des clés de compréhension des raisons véritables – souvent cachées ou inexplicables – de leurs croyances et de leurs actes »¹⁴⁴, un nombre élevé de travaux trahit par la pratique de cette confusion, sinon des objectifs militants, une volonté de faire et d'agir. Ce biais, présent dès l'avènement de la *policy science* comme « auxiliaire de la pratique gouvernementale »¹⁴⁵, continue de caractériser un grand nombre de travaux, qui se veulent prescripteurs du décideur public ou définisseurs du « bien » et de « ce qu'il faudrait faire », ou encore militants de causes variées. Les critiques sont souvent fondées sur des idées abstraites indéfinies comme « l'égalité », la « justice », la « démocratie », « l'émancipation » ou encore le « bien-être social », quand ces travaux ne s'érigent pas, tout hyperboliques, en pourfendeurs du « populisme » ou promoteurs directs de la « participation citoyenne » ou de la « reconnaissance ». Parmi les sociologues, politistes et économistes, une confusion est souvent à l'œuvre entre l'analyse scientifique du réel et d'autre part la prescription de normes, de valeurs, d'éléments de morale pour une « bonne » et « juste » politique sociale¹⁴⁶. Les discours académiques et institutionnels sont souvent fortement imbriqués dans cette liberté relative. Nous faisons le choix clair de mettre à distance ce normativisme néfaste aussi bien à la scientificité des méthodes des sciences sociales, qu'à leur crédibilité en général, au sein de la société.

Conscients que « la crédibilité de la science politique repose donc sur une ambition de rigueur, dans sa méthodologie comme dans son éthique »¹⁴⁷, nous renonçons à toute prescription. Nous laissons le lecteur seul juge de la « position pratique » à adopter. Nous concentrerons donc nos

¹⁴¹ François BUTON, « Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif », *op. cit.*, p. 154.

¹⁴² « La sortie aussi doit être pensée avec les questions épineuses de restitution qui se posent là aussi de manière spécifique puisque l'on a plus souvent à faire non pas à des groupes dominés, mais à des acteurs dotés de pouvoir, dont le pouvoir de se servir de nos enquêtes ou de les censurer ». « EthnoPol, AFSP », *op. cit.*

¹⁴³ Max WEBER, « Essai sur le sens de la "neutralité axiologique" dans les sciences sociologiques et économiques », *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Pocket, 1992 [1917], p. 368.

¹⁴⁴ Serge PAUGAM, « Le sociologue et le politique », *L'enquête sociologique*, *op. cit.*, pp. 421-440, p. 427.

¹⁴⁵ Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *art. cit.*, p. 11.

¹⁴⁶ Pour une discussion sur la posture des économistes et les écueils des liens entre économie et politique sur la question spécifique des minimas sociaux, nous renvoyons aux développements de Guillaume ALLEGRE, *Comment verser de l'argent aux pauvres ?*, Paris, Presses universitaires de France, 2024. Pour des considérations critiques, voir Nathalie HEINICH, « Radicalisation idéologique dans le monde de la recherche », *Humanisme*, vol. 315, n°2, 2017, pp. 37-41 ; Nathalie HEINICH, « Neutralité, compréhension, typologie : trois leçons webériennes de posture sociologique », *Cités*, vol. 97, n°1, 2024, pp. 141-153.

¹⁴⁷ Philippe BRAUD, *La science politique*, *op. cit.*, p. 124.

remarques normatives, inévitables, dans un post-scriptum dédié sur le mode de Marcel Mauss¹⁴⁸, afin de respecter « une articulation propre entre analyse sociologique et critique politique »¹⁴⁹ à même de contourner le piège militant, leurre fréquemment investi. Ces remarques pourront faire l'objet de développements de nature politique, ainsi isolés d'un raisonnement scientifique ne déployant aucun syntagme normatif et ne visant aucun horizon politique ou militant. Ces questions de posture clarifiées, venons-en à la conduite de la recherche.

Rapport au terrain : immersion longue, observation participante et récolte de matériau

La récolte du matériau en immersion s'est appuyée sur la tenue de cahiers ethnographiques. Ces cahiers étaient la principale source d'annotations principalement prises en direct mais aussi après les évènements observés en confidentialité. Supports de schémas, de plans, de notes variées, douze cahiers ont été tenus, deux entre février et juillet 2018 d'abord, et huit entre mai 2019 et mai 2022, deux entre 2022 et 2024 ensuite. Similaires aux cahiers de travail, quoiqu'ils contiennent aussi notes, plans et schémas, les cahiers ethnographiques ont pu susciter la curiosité, notamment dans des contextes où la prise de notes s'avérait inutile pour des raisons professionnelles - mais utile pour des raisons sociologiques¹⁵⁰. Nous avons produit ces journaux de terrain dans une logique réflexive, en parallèle de la méthode de « l'éponge », selon laquelle le chercheur doit être capable d'absorber tous les matériaux utiles, quitte à procéder par la suite à de vastes opérations de tri, qui ont nécessité plusieurs mois.

L'immersion est une observation directe pratiquée *in situ* sur une durée prolongée, fractionnée dans notre cas en deux périodes : six mois puis trente-six mois. Il s'agit de la seule méthode qui permette de « rencontrer les gens là où ils se trouvent, de rester en leur compagnie en jouant un rôle qui, acceptable pour eux, permette d'observer de près certains de leurs comportements et d'en donner une description qui soit utile pour les sciences sociales »¹⁵¹. Ainsi « la proximité aux acteurs constitue bien souvent une ressource, beaucoup plus qu'un obstacle » dans un contexte où l'accès au terrain est de plus en plus difficile en sciences sociales¹⁵². Sans être excessivement minutieuse et attentive au moindre comportement, l'observation continue permet surtout de saisir dans leur cadre naturel la culture professionnelle, les pratiques, les rôles, les rapports sociaux, les échanges symboliques, les hiérarchies implicites, les attendus comportementaux au sein de l'administration métropolitaine et dans l'interaction avec d'autres acteurs. L'observation a été continue et dans la mesure du possible « impliquée », c'est-à-dire lorsque « le sociologue doit être là « où ça se passe » et « quand ça se passe » en veillant à maintenir toujours sa position »¹⁵³, pour des évènements singuliers (conférence de presse, instance particulière, visite d'une entreprise ou d'une association, réunion partenariale externe ou interne, visite d'un représentant gouvernemental

¹⁴⁸ Qui formulait par ailleurs le souhait que la science politique comme analyse de l'art politique contribue à la sociologie générale, sans trop s'isoler conceptuellement. Voir à ce sujet précis Marcel MAUSS, « Divisions et proportions des divisions de la sociologie », in *Œuvres III*, Paris, Minuit, 1969, p. 239.

¹⁴⁹ Cyril LEMIEUX, « L'écriture sociologique », *op. cit.*, p. 399.

¹⁵⁰ Conscients que « là où il est seul à prendre ouvertement des notes, et quand bien même il s'agit d'un observateur à découvert, le risque est grand de susciter la méfiance ». Sébastien CHAUVIN et Nicolas JOUNIN, « L'observation directe », *L'enquête sociologique*, *op. cit.*, pp. 143-165, p. 151.

¹⁵¹ Everett HUGHES, *Le regard sociologique*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996, p. 202.

¹⁵² Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU et Clément MABI, « Introduction. Chercheurs et acteurs de la participation : liaisons dangereuses ou collaborations fécondes ? », *art. cit.*, p. 11.

¹⁵³ Laurence ROULLEAU-BERGER, « Voir, « savoir-être avec », rendre public : pour une ethnographie de la reconnaissance », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2004, vol. 117, n°2, pp. 261-283, p. 269.

à Lyon, évènement du secteur etc.), l'observation continue directe et participante a eu pour objet principal le travail bureaucratique quotidien de l'administration métropolitaine, travail inséré dans un calendrier et travail qui a pour caractéristique de « combiner en permanence des références implicites à des règles de droit et des routines incorporées par les agents qui les mettent en œuvre. »¹⁵⁴. A ce titre l'observation est fondamentale dans notre travail, puisque les pratiques ne peuvent se réduire aux discours et aux représentations. Seule cette méthode permet la récolte fine d'un matériau, d'autant mieux qu'elle est constante et sur une durée relativement longue de quarante-deux mois au total. En « habitant les lieux », en « faisant les mêmes gestes » que les enquêtés, avec lesquels on déjeune puis crée des liens affectifs, en étant familiarisé au langage, aux codes, aux valeurs, à toutes les subtilités de l'Hôtel de Métropole, principal bâtiment administratif, on devient soi-même, étant socialisé, objet dans l'étude. L'enquête par observation « met aussi en lumière certains effets de l'organisation spatiale sur le travail bureaucratique »¹⁵⁵, par une analyse de la rationalisation et de la parcellisation de l'espace, qui structure le cadre d'interactions et les dynamiques collectives, induisant également une hiérarchie.

En tant que chargé d'études, nous avons évolué au sein du « Service mobilisation des entreprises et accès à l'emploi » puis directement auprès de la Direction. Ces fonctions transversales ont donné accès à une observation participante prolongée, légitimée, dans le rythme des autres agents de la direction. L'observateur participant « tend à multiplier les perspectives, s'intéresse à des situations diverses, recherche des données contradictoires à celles qu'il a déjà collectées, fait émerger du sens à partir de la compilation de discours et de pratiques »¹⁵⁶ et ce format est idéal. Outre le quotidien dans les bureaux, couloirs, réfectoires, restaurants et autres ascenseurs, ce sont aussi des moments privilégiés de prise de décision, de négociation ou de conflit auxquels nous avons pu assister à travers des dizaines de réunions, comités, assemblées, commissions et groupes de travail.

La socialisation professionnelle exercée par le terrain a été aussi bien porteuse de difficultés que d'occasions d'approfondir la recherche conduite. L'explicitation des particularités de nos missions a mené dans certains cas à établir un contrat moral avec les acteurs impliqués. Dans la mesure où les enquêtés exercent sur l'enquêteur un contrôle, consubstantiel à la démarche ethnographique et à l'observation participante à l'intérieur d'un groupe constitué¹⁵⁷, il a été convenu d'annoncer notre posture en début de mission, sans pour autant insister sur ce point par la suite, afin de diminuer ce contrôle et de respecter un contrat moral nécessaire à la bonne conduite de la démarche. Au sein de l'administration, la surveillance est amplifiée dans le cadre de l'open-space la favorisant, avec une forme de secret professionnel¹⁵⁸. Un tel contrôle augmentait dans les sphères plus politiques de notre enquête, restreignant ainsi la capacité à ethnographier librement ces aspects¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Alexis SPIRE, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique », *op. cit.*, p. 73.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 66.

¹⁵⁶ Sébastien CHAUVIN et Nicolas JOUNIN, « L'observation directe », *op. cit.*, p. 148.

¹⁵⁷ Pierre FOURNIER, « Des observations sous surveillance », *Genèses*, 1996, vol. 24, n° 1, pp. 103-119.

¹⁵⁸ Elle n'est toutefois pas aussi forte qu'au sein des partis politiques où on est en présence d'un contrôle « très largement informel, implicite et quasi permanent » du fait d'un secret stratégique plus fort. Philippe ALDRIN et Anne-Sophie PETITFILS, « Les manifestations discrètes de la domestication partisane. Regards croisés sur deux enquêtes en immersion au PS et à l'UMP », in *L'enquête en danger. Vers un nouveau régime de surveillance dans les sciences sociales*, Paris, Armand Colin, coll. « Sociologia », 2022, pp. 145-169, p. 147.

¹⁵⁹ Dans ces registres, le secret est davantage présent, sous les formes qu'en a données Erving Goffman : secrets inavouables contraires à l'image que l'on souhaite renvoyer, secrets stratégiques visant à conserver un potentiel effet de surprise et enfin secrets d'initiés « dont la possession marque l'appartenance d'un individu à un groupe et contribue à ce que le groupe se sente distinct et différent de ceux qui ne sont pas « dans le secret » ». Erving GOFFMAN, *La Mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : La Présentation de soi*, Paris, Minuit, 1973, p. 137-138.

Sans constituer pleinement des blocages importants comme ceux issus de certains contextes politiques, autoritaires ou managériaux¹⁶⁰, l'appartenance institutionnelle et le regard sur l'enquête ont néanmoins structuré l'accès aux enquêtés et conditionné la prise de contact avec ceux-ci. C'est en revanche par la mise à distance des fonctions officielles et la valorisation d'une recherche personnelle que nous avons ouvert l'accès à des interlocuteurs comme deux anciens présidents de la métropole, des conseillers ministériels, des conseillers de cabinet ou des élus grandlyonnais. Dans ce cadre, le contrôle a pu prendre une forme relativement proche de la forme partisane visant, vis-à-vis du chercheur, à « sonder ses motivations réelles, de vérifier sa compatibilité politique pour, le cas échéant, neutraliser sa possible dangerosité pour le parti »¹⁶¹. De cette double posture ont pu émerger des incompréhensions ou des malentendus, notamment auprès des acteurs dont les propos avaient un degré élevé de confidentialité¹⁶². Enfin, notre enquête ne semble pas particulièrement marquée par des phénomènes comme ceux que décrit Stéphane Beaud, à savoir « devoir faire face, plus insidieusement, à diverses formes d'autocensure, tant de la part des enquêtés que de celle de l'enquêteur »¹⁶³. Ces autocensures sont restées mineures, aussi bien au cours de l'observation qu'au cours de la campagne d'entretiens. L'immersion est complétée du traitement documentaire et archivistique.

Les archives et leur investissement par les acteurs

Dans le cadre de notre récolte, dépouillement et analyse de matériaux archivistiques et documentaires, nous considérons l'archive (décret, délibération, règlement, message, note de service, photographie etc.) au regard des pratiques bureaucratiques¹⁶⁴. Nous privilégions aussi une modalité selon laquelle la pratique bureaucratique peut certes se saisir par ces textes structurants et légitimes, mais bien davantage par des archives qu'on aurait pu juger secondaires, mais qui en réalité explicitent le mieux le travail administratif réel : comptes-rendus de réunions, circulaires, plans de direction, notes, projets de délibérations, newsletter, tableaux Excel variés, courriels, courriers etc. Ces documents n'ont pas la même puissance normative n'étant pas également investis d'autorité nominative légitime, mais sont les véritables *traces* du travail bureaucratique observé. Grâce à l'observation et à la campagne d'entretiens, on peut observer comment les agents se situent vis-à-vis de ces documents. Loin d'avoir la force morale et normative qu'on pourrait leur attribuer de l'extérieur, les textes primaires sont en réalité modérément contraignants et les acteurs en ont des usages sociaux et professionnels variés. Cela est permis par le fort degré de synchronicité de notre étude, les archives secondaires datant pour la plupart de la période en immersion.

¹⁶⁰ Philippe ALDRIN *et al.*, *L'enquête en danger*, *op. cit.*

¹⁶¹ Philippe ALDRIN et Anne-Sophie PETITFILS, « Les manifestations discrètes de la domestication partisane », *op. cit.*, p. 169.

¹⁶² La confusion a pu concerner la notion d'« entretien », dont la nature sociologique a pu être confondue avec celle d'un entretien d'embauche. Elle a aussi porté sur notre posture : agent de la collectivité ou sociologue indépendant ?

¹⁶³ Stéphane BEAUD, « Censures et autocensures dans l'enquête et l'écriture. Monographier une famille algérienne en France dans les années 2000 », *in L'enquête en danger*, *op. cit.*, pp. 187-202.

¹⁶⁴ On peut investiguer les pratiques bureaucratiques selon la modalité qui consiste à « considérer qu'elles se déduisent d'un corpus de textes (décrets, circulaires, instructions écrites) émanant d'instances qui disposent de la légitimité nécessaire pour édicter les règles destinées à orienter les conduites et les décisions. La pratique se comprend alors comme la mise en œuvre d'un ensemble de principes (juridiques ou moraux) auxquels tous les agents – quels qu'ils soient – se réfèrent plus ou moins consciemment. » Alexis SPIRE, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique », *op. cit.*, p. 62.

L'enquête empirique emprunte donc aux méthodes classiques des sciences sociales, aux méthodes d'ethnographie de l'action publique¹⁶⁵, pour saisir les transformations de l'Etat social à travers la mise en œuvre des politiques publiques. Cela peut faire écho à des travaux en « ethnographie locale de l'État social actif »¹⁶⁶.

Nous considérons l'imbrication des méthodes sociologiques, ethnographiques (« travail sur le terrain ») et de science politique comme constituant un ensemble à l'épistémologie proche. Il s'agit en effet d'analyser l'action publique et les politiques publiques, au-delà d'une approche formelle, à travers les faits observables, privilégiant ce qu'il se passe par rapport à ce qu'il devrait se passer¹⁶⁷. Nous mettons de côté les catégories méthodologiques plus précises, « vagues étendards qui ne sont utiles que dans les jeux des luttes institutionnelles et de pouvoir académique »¹⁶⁸, afin de mettre en avant, davantage qu'un rattachement à une étiquette, une méthode adaptée à notre enquête empirique et aux questions que nous voulons traiter. Nous tenterons de confirmer après Alexis Spire que « la fécondité du raisonnement des sciences sociales est peut-être précisément de pouvoir articuler en permanence différentes sources, différentes méthodes et différentes visions du monde »¹⁶⁹.

Centralité de la campagne d'entretiens sociologiques

Dans un contexte de banalisation du recours à l'entretien dans les sciences sociales et de centralité de celui-ci dans les méthodes de science politique, nous mobilisons une campagne d'entretiens en complément de l'immersion prolongée. L'intérêt renouvelé pour l'entretien dans la sociologie de l'action publique tient à l'explicitation de ses usages dans le cadre de l'étude d'un champ donné¹⁷⁰. L'entretien fournit un contexte d'observation intéressant¹⁷¹ et révèle les représentations de l'acteur sur son activité, qu'il faut faire dialoguer avec la réalité des pratiques observées.

Des entretiens ethnographiques informels, entrevues non préparées, sans grille d'entretien et sans enregistrement ont fait partie intégrante de l'immersion. Contraints par le cadre d'interaction que produit l'univers administratif, ils ont donné accès à une large quantité de matériau, principalement dans une perspective synchronique. Cependant la campagne d'entretiens sociologiques concerne plus spécifiquement les entretiens semi-directifs préparés, cadrés et enregistrés. Davantage mobilisés en sociologie de l'action publique que les entretiens libres, non-directifs ou « en profondeur »¹⁷², les entretiens semi-directifs suivent une grille établie et permettent d'apporter des éléments de connaissance à l'historicité de l'action publique, dans une dimension diachronique

¹⁶⁵ Vincent DUBOIS, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n°1, 2012, pp. 83-101.

¹⁶⁶ Lynda LAVITRY, « Une ethnographie du métier de conseiller à l'emploi », *op. cit.*, p. 32.

¹⁶⁷ Jean-Claude THOENIG, « Politique publique », *op. cit.*

¹⁶⁸ Philippe MASSON et Marc SUTEAU, « Histoire, sociologie, ethnographie. De nouvelles lignes de partage ? », *art. cit.*, p. 238.

¹⁶⁹ Alexis SPIRE, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique », *op. cit.*, p. 76.

¹⁷⁰ Gilles PINSON et Valérie SALA PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n°5, pp. 555-597.

¹⁷¹ Stéphane BEAUD, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique », *Politix*, vol. 35, n°1, 1996, pp. 226-257. Nombre d'interactions s'y déroulent au-delà du cadre implicitement à l'œuvre : observation des lieux, interruptions par un tiers, obtention d'informations contextuelles, jeu autour de l'enregistrement ou du cahier.

¹⁷² Janine PIERRET, « Place et usage de l'entretien en profondeur en sociologie », in Claude Faugeron et alli. (dir.), *Sociologie pénale : système et expérience*, Ramonville Saint-Agne, Erès, coll. « Trajets », 2004, pp. 199-203.

voire « archéologique »¹⁷³, et notamment par une partie systématiquement vouée à la trajectoire sociale et professionnelle de l'enquêté, mais aussi à sa synchronicité : beaucoup d'entretiens concernaient des actions en cours ou à venir sur lesquelles pesait l'incertitude, invisible *a posteriori*. Ils répondent à la problématique de l'éclatement des lieux qui rend difficile une observation systématique¹⁷⁴. Nous mélangeons ainsi les entretiens réalisés « en fonction » avec ceux réalisés *a posteriori*, sous un rapport heuristique : on ne dit pas la même chose dans que hors de l'institution. De même, les entretiens *a posteriori* donnent à voir la façon dont l'objectif prend la force de l'inéluctabilité et la rationalisation par les acteurs de ce qui est effectivement arrivé. Au contraire des entretiens informels qui se coulent dans les rôles sociaux inchangés produits par l'institution, les entretiens sociologiques engagent dans une situation sociale d'enquêteur et d'enquêté explicite et démarrent par une « présentation de soi » opérée par le chercheur¹⁷⁵. Dans le cadre d'un rapport social particulier, ces entretiens font appel à une *hexis* corporelle et peuvent instaurer une logique de domination à objectiver afin de garantir une production de matériau correcte¹⁷⁶.

La campagne d'entretiens s'est déroulée de 2019 à 2023. Après trois années relativement moins denses, en raison des confinements successifs et de l'installation de la nouvelle majorité, le début de l'année 2022 a été le plus intense, avec des outils pour entretiens éprouvés et consolidés, un protocole efficace établi et un rythme actif de sollicitations et de réalisations d'entretiens. Enfin, l'année 2023 a permis de finaliser avec une vingtaine d'entretiens complémentaires portés par la prise de recul. Chaque entretien s'articulait autour d'une grille dont l'enquêté avait connaissance. La discussion s'ouvrait d'abord par un temps de questionnement de la trajectoire sociale de l'enquêté, en général de l'enfance au début des études supérieures, jusqu'à l'arrivée au poste occupé au moment de l'entretien. Cette « mise en bouche » biographique systématique permettait de recueillir les propriétés sociales et d'instaurer une confiance fondée sur le « parler de soi », inégalement travaillé selon les enquêtés. L'entretien se poursuivait généralement par un temps sur les missions concrètes de l'agent, ses relations fonctionnelles, son organisation. La conclusion prenait la forme de questions plus ouvertes et générales, sur le rôle de la métropole, les travaux à venir ou les grands enjeux actuels. A la suite de l'interruption de l'enregistrement, la conversation se poursuivait généralement sur un ton moins officiel, revenant parfois sur l'entretien lui-même¹⁷⁷.

Au total, 87 entretiens ont été conduits. D'une durée s'échelonnant d'une quarantaine de minutes à plus de deux heures, la moyenne se situant vers une heure et dix minutes, ils se sont déroulés à 95% en face à face, enregistrement à l'appui et le plus souvent dans les lieux de travail de l'enquêté : bureaux métropolitains, hôtel de ville, hôtel de région, antennes de terrain, directions

¹⁷³ Sylvère ANGOT, *La "modernisation de l'Etat", indifférente à l'expertise des services en territoires : la réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat dans les domaines de la cohésion sociale et du développement durable (2009-2015)*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Paris-Est, 2020. Enquêtant sur des services administratifs en voie de suppression, le chercheur se voit dire qu'il fait « de l'archéologie administrative par anticipation ».

¹⁷⁴ Ce qui est une problématique caractéristique des études sur la fabrique des politiques publiques. Gilles PINSON et Valérie SALA PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *art. cit.*, p. 596.

¹⁷⁵ Michel PINÇON et Monique PINÇON-CHARLOT, « Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif », *Genèses*, 1991, vol. 3, n°1, pp. 120-133.

¹⁷⁶ Cette domination ne va pas toujours dans le sens du sociologue, et notamment lorsque l'enquête se déroule au sein d'un groupe bien doté en capital. Hélène CHAMBOREDON, Fabienne PAVIS, Muriel SURDEZ et Laurent WILLEMEZ, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 1994, vol. 16, n°1, pp. 114-132.

¹⁷⁷ Des réactions typiques comme « alors, ça va, je n'ai pas été trop bavard ? » ou « j'espère que j'ai bien répondu à vos questions ». Souvent, le matériau rendu disponible après la fin de l'enregistrement a été plus utile que la version « officielle », le chercheur et l'enquête produisant ensemble un retour critique sur leur performance interactionnelle.

multiples, ministères parisiens... Seuls 4 entretiens sont tributaires de la réalisation par visioconférence enregistrée. La réalisation des entretiens a donc permis une récolte supplémentaire de matériau ethnographique, nous permettant d'être introduit dans de nombreux lieux fermés en temps normal : cabinet ministériel, ministère, assemblée nationale, préfecture, locaux de l'ADF, cabinet du président de la métropole ou de maires de l'agglomération, ainsi que d'autres lieux dont les entretiens ont débloqué accès plus ou moins éphémère.

La campagne d'entretiens sociologiques s'appuie sur une typologie organisée autour de trois groupes idéal-typiques. Le *personnel administratif métropolitain* (PAM). Il s'agit ici de fonctionnaires territoriaux, titulaires ou contractuels, occupant des postes de grades A, B ou C. Ces agents sont salariés de la Métropole de Lyon et principalement de la Direction de l'insertion et de l'emploi. On compte 36 entretiens réalisés, principalement entre 2021 et 2022. Les *acteurs parapublics locaux* (APL) gravitent autour de la métropole et participent à l'action publique. Ils peuvent être salariés d'autres collectivités territoriales impliquées dans la production des politiques publiques étudiées, comme la Ville de Lyon, ou salariés de structures publiques, comme la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi ou l'Agence d'urbanisme de Lyon, de structures privées, comme les cabinets conseil intervenant dans le secteur ou les associations du champ de l'insertion. On compte 18 entretiens réalisés, principalement en 2022. Le *gouvernants* (GOV) sont soit directement élus au suffrage universel direct, comme les maires, conseillers métropolitains, conseillers municipaux, conseillers régionaux, députés, soit nommés directement, comme c'est le cas pour les membres de cabinets politiques (locaux ou nationaux) et les postes administratifs à coloration politique, comme DGS et DGA. On compte 33 entretiens réalisés, principalement entre 2021 et 2022.

La typologie correspond au niveau d'intervention des acteurs dans la configuration et recoupe le travail d'enquête ethnographique. Ainsi les gouvernants se situent au niveau de la décision politique et de la conception des politiques publiques. Les acteurs parapublics locaux se situent au niveau intermédiaire entre le politique et les bureaucrates de terrain, puisqu'ils participent à la conception des politiques publiques et occupent souvent des fonctions managériales (direction de service, chef de projet). Les fonctionnaires territoriaux se situent principalement au niveau intermédiaire, avec un lien hiérarchique et fonctionnel plus prononcé avec le niveau politique. Certains agents peuvent être en partie considérés comme des bureaucrates de terrain, car ils pouvaient recevoir du public physique ou par téléphone, ou intervenir auprès du public dans certains contextes.

Catégorie de la typologie mobilisée pour la campagne d'entretiens	Enquête ethnographique (immersion continue)	Enquête sociologique (entretiens, observations ciblées)	Niveaux dans la configuration d'acteurs
GOV	Non	Oui	Décision, conception
PAM - APL	Oui	Oui	Cadres intermédiaires
PAM	Non	Oui	Bureaucrates de terrain

Tableau n°7 : acteurs identifiés et mobilisation des instruments d'enquête de terrain.

Cette organisation en trois groupes permet de cibler les populations étudiées afin de dégager leurs propriétés sociales communes et de développer l'analyse des interactions entre elles¹⁷⁸. Nous fournissons dans le corps du texte des encadrés biographiques mettant en valeur la trajectoire sociale et professionnelle des enquêtés et l'importance des propriétés sociales.

Le travail par entretiens auprès du premier groupe identifié (PAM) complète l'observation sur la durée et permet que l'observation puisse « dégager des types de pratiques et rapporter chacune d'elles aux trajectoires sociales des agents et à leur socialisation au sein même de l'institution »¹⁷⁹, trajectoire mieux appréhendée par l'entretien en partie biographique. La partie d'entretien sur la trajectoire personnelle et professionnelle est primordiale pour déterminer la position sociale et alimenter l'interprétation du matériau tiré de l'observation. La première catégorie bénéficie donc d'une combinaison méthodologique heuristique, tandis que les deux autres catégories réunissent des acteurs observés sur des laps de temps courts (une journée, quelques heures) et pour lesquels l'entretien est fondamental.

A partir d'une posture spécifique, notre méthode mobilise un cadre théorique combiné et articule donc l'immersion de longue durée, une vaste campagne d'entretiens et un travail sur archives.

Economie générale de la thèse

Six chapitres formant le mémoire de thèse. Le plan est composé de trois parties de deux chapitres chacune.

La première partie s'intéresse à l'émergence du projet réformateur métropolitain dans un contexte historique et une configuration institutionnelle spécifiques. Le premier chapitre s'intéresse à la configuration ternaire : sous contrôle de l'Etat, l'agglomération lyonnaise est gouvernée par le département et la communauté urbaine. Nous suivons la réforme de l'Etat-providence à partir du département rhodanien et de sa prise en main politico-administrative du social, au miroir de l'institutionnalisation de la communauté urbaine à partir de l'incrémentalisme de son intervention (*chapitre I*). Le second chapitre fait la genèse du projet métropolitain, replacé dans une dynamique locale et nationale et un contexte incertain de réforme constituante de possibilités débouchant sur la préparation de la fusion (*chapitre II*).

La seconde partie se fonde sur l'immersion de longue durée et prend comme point d'observation l'intérieur de l'administration. Nous voilà parmi les agents. Nous assistons au processus de fusion et d'intégration de la compétence départementale au sein de la métropole en suivant les agents issus du département. Le premier chapitre s'intéresse à la diffusion de la fusion, au récit réformateur et aux changements cognitifs de la politique d'insertion pour l'emploi à partir de la construction de la stratégie métropolitaine dans ce domaine (*chapitre III*). Le second chapitre aborde les enjeux organisationnels de transplantation d'une bureaucratie sociale et départementale au sein d'un vaste ensemble métropolitain voué au développement économique, ce qui représente

¹⁷⁸ Précisons ici que la population au sens du « public » des politiques publiques, les usagers ou « bénéficiaires », n'est pas une catégorie étudiée. Ce choix méthodologique résulte de la conjugaison de deux éléments : d'une part une volonté d'étudier le système politico-administratif producteur des politiques publiques et non les récepteurs ou bénéficiaires de ces politiques ; d'autre part les difficultés et spécificités d'une enquête centrée sur les usagers qui aurait requis un autre outillage conceptuel et probablement un calibrage différent de poste au sein de la DIE de la Métropole de Lyon. La population apparaît, mais ne constitue pas le cœur de cette enquête.

¹⁷⁹ Alexis SPIRE, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique », *op. cit.*, p. 75.

une triple fusion. Par l'analyse de l'hybridation morphologique, de la socialisation des agents et des luttes au sein de la bureaucratie où subsistent en fait deux institutions, nous faisons apparaître les tensions liées à la métropolisation comme recherche d'intersectorialité (*chapitre IV*).

La troisième et dernière partie est dédiée à l'ordre institutionnel et à la gouvernance métropolitaine des politiques d'insertion et d'emploi. Au prisme du processus de centralisation locale par lequel la métropole s'impose, ce qui ne manque pas de faire réagir l'Etat et les communes, nous déclinons les transformations de la métropolisation : agencification, étatismes métropolitain, modifications de l'ordre institutionnel et impact sur la politique publique (*chapitre V*). Pour finir, le dernier chapitre est consacré à la construction d'une science métropolitaine de gouvernement et à ce qu'apporte le renouveau instrumental de la politique d'insertion dans sa prise en main métropolitaine, dans la dynamique intersectorielle et interinstitutionnelle (*chapitre VI*).

PREMIERE PARTIE : LA
GENESE DE LA
METROPOLE LYONNAISE
AU PRISME DE LA
TERRITORIALISATION
DE L'ETAT-PROVIDENCE
(années 1960-2015)

Introduction à la première partie

« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. »
Préambule de la Constitution de 1946, article cinquième

L'Etat s'est fait *providence* de la société¹⁸⁰. Socialisation durable de la gestion des risques sociaux, l'Etat-providence émerge entre local et national. Après le premier vingtième siècle, on assiste à un mouvement de nationalisation et de bureaucratisation, que la sociohistoire a largement étudié. La question du travail et de l'emploi est au fondement de l'ordre politique et de sa recomposition, où sont stipulés le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. La (re)territorialisation de l'Etat-providence s'inscrit dans la montée en puissance des politiques d'insertion, qui ouvre un deuxième monde de la protection sociale et dans le processus de décentralisation du système politique.

Dans ce mouvement, le principal acteur est d'abord l'Etat, instructeur de la solidarité nationale. Mais les institutions locales comptent toujours davantage. Malgré les menaces sur son existence, le département se maintient et va même jusqu'à concentrer les prérogatives sociales à partir de 2004. Les communes déploient une politique sociale de proximité. Dans l'ordre institutionnel changeant par la territorialisation du social, les communautés urbaines ne jouent cependant aucun rôle. Construction sans largeur démocratique, très technique, avec des politiques de mise en commun et de planification mais sans social, l'intercommunalité à la française s'est construite « sans les citoyens et les corps intermédiaires ». Elle « a donc toujours été le jardin secret des élus locaux, des maires principalement, des directeurs de services administratifs et techniques des EPCI, et parfois aussi des grands groupes délégataires de services urbains »¹⁸¹. C'est pourtant ce niveau de gouvernement qui « confisque » la politique¹⁸² qui va finir par absorber, à Lyon, le pilotage et la responsabilité de l'ensemble des politiques sociales, se transformant du même mouvement en métropole à statut particulier.

Nous proposons dans cette première partie de nous concentrer sur la compréhension de la métropolisation des politiques d'insertion comme dernière étape et nouvelle frontière, commune aux deux processus : la territorialisation de l'Etat-providence par la décentralisation du social et de sa gouvernance institutionnelle, et d'autre part l'institutionnalisation de communautés urbaines, malgré le déficit démocratique périphérique, toujours plus structurées et capables. Pour éviter tout

¹⁸⁰ Étymologiquement, le terme apparaît au milieu du Moyen-Âge dans l'idée de « prévision, vues pour l'avenir » (Benoît de Ste-Maure). La providence est la « suprême sagesse par laquelle Dieu conduit tout » sous la plume de Gautier de Coincy au début du XIIIe siècle. Tandis que La Rochefoucauld en parle comme « Dieu gouvernant la création » en 1665, au XVIIIe siècle, « être la providence de quelqu'un » c'est « pourvoir à tous ses besoins, veiller à son bonheur, à ses intérêts » : l'expression désigne la maîtrise des destinées, attribut de Dieu, dont l'Etat va se parer.

¹⁸¹ Gilles PINSON et Marine LUCE, « Quand la métropolisation pose problème », *La métropole incontestable ?*, Paris, Autrement, 2023, pp. 59-101, p. 80-81.

¹⁸² Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, op. cit.

biais téléologique, nous replaçons la réforme de l'ordre institutionnel dans un contexte de possibles¹⁸³.

Ces évolutions institutionnelles s'inscrivent dans le temps long de la métropolisation, qui est d'abord un phénomène processuel que nous avons qualifié de *macrogéoeconomique*. Les aires métropolitaines sont désormais le « mode prédominant d'établissements humains »¹⁸⁴, le capital est urbanisé¹⁸⁵ et le monde est connecté par toutes ces métropoles « organisées en réseau à l'échelle de la planète »¹⁸⁶. Le phénomène concerne tous les continents et renvoie à une dynamique démographique, à l'augmentation d'un ensemble de flux dont « une explosion et une diversification des mobilités », à la progression des « fonctions métropolitaines » à forte valeur ajoutée et enfin au renforcement des interdépendances avec la zone de rayonnement de l'agglomération¹⁸⁷. Si aux Etats-Unis, la « révolution » métropolitaine n'a pas d'incidence institutionnelle¹⁸⁸, en France, le phénomène d'abord considéré comme économique¹⁸⁹ est rapidement débattu au prisme de la réforme territoriale comme une rupture de l'égalité territoriale, dans une opposition binaire entre territoires ruraux et métropoles. Dans notre cas, Lyon, « ville-centre privilégiée », présente les problèmes de chômage et de logement parmi les plus faibles en France, tandis que ces problèmes à l'échelle de l'agglomération sont sensiblement plus aigus¹⁹⁰. Un « besoin » de réforme présenté comme une « adaptation institutionnelle » est créé à partir de la perception de ce phénomène macrogéoeconomique. La promotion de nouvelles entités dans le millefeuille administratif français est indexée à ce « besoin » mis en récit. Sa traduction va dans notre cas jusqu'à proposer de revoir l'architecture de la providence étatisée, en considérant caduc le département-providence et légitime et pleinement nécessaire la métropole sociale.

Dans un chapitre inaugural, nous examinons la territorialisation de l'Etat-providence par le poste d'observation de l'action en matière d'insertion conduite au département du Rhône. Nous confrontons l'idée de département-providence à l'analyse de la communauté urbaine de Lyon, dont l'institutionnalisation renvoie à un développement continu de l'intervention et des champs investis. Finalement, le social décentralisé doit-il répondre de la politique départementale ou pourrait-il devenir la nouvelle étape de l'institutionnalisation d'un pouvoir urbain organisé ? (*chapitre I*). L'analyse de la genèse du projet de métropole *sui generis* à Lyon et de sa promotion spécifique au

¹⁸³ Il ne faut pas succomber aux apparences stables de l'institution. Celle-ci provient d'un chemin sinueux qui n'avait rien de linéaire ni d'inéluctable. Julien MEIMON, « Sur le fil. Naissance d'une institution », *op. cit.*

¹⁸⁴ Vincent HOFFMANN-MARTINOT et Jefferey SELLERS (dir.), *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, *op. cit.*, p. 215.

¹⁸⁵ David HARVEY, « L'urbanisation du capital », *Actuel Marx*, vol. 35, n°1, 2004, pp. 41-70.

¹⁸⁶ L'unité du vocabulaire ne doit cependant pas gommer l'extrême hétérogénéité des formes urbaines. Ludovic HALBERT, *L'avantage métropolitain*, *op. cit.* Nous pouvons ajouter à cela l'étymologie du terme métropole : du latin *mater et polis*, la ville-mère.

¹⁸⁷ Gilles PINSON et Marine LUCE, « Bordeaux, un « éveil métropolitain » », *La métropole incontestable ?*, Paris, Autrement, 2023, pp. 9-31, p. 12-13.

¹⁸⁸ Il s'agit d'un bouleversement économique et spatial fait d'urbanisation des périphéries, de la diffusion des emplois, de la concentration de la pauvreté dans le centre. Cela ne se traduit pourtant par aucune réforme institutionnelle. Voir la comparaison France- Etats-Unis, Cynthia GHORRA-GOBIN, *La métropolisation en question*, *op. cit.*

¹⁸⁹ Claude LACOUR et Sylvette PUISSANT (dir.), *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*, Paris, Anthropos, 1999. Pierre VELZ, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, *op. cit.*

¹⁹⁰ A partir d'indicateurs composites, les auteurs établissent un rang de 42 villes et aires urbaines françaises. Lyon est classée 40^e sur 42 pour le chômage (seules Paris et Dijon font mieux) et 40^e sur 42 pour le logement (seules Brest et Pau font mieux). A l'échelle de l'aire urbaine, l'agglomération lyonnaise se classe 11^e sur 42 pour ces deux problématiques : l'inégalité centre-périphérie est prononcée. Vincent HOFFMANN-MARTINOT, « Vers une américanisation des aires métropolitaines françaises ? », in *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, *op. cit.*, p. 131-134.

sein d'une réforme constituante étalée de 2008 à 2014, montre que la potentielle politique d'emploi et d'insertion de la collectivité s'inscrit pleinement dans le discours réformateur axé sur la métropolisation, l'intersectorialité, la rationalisation de l'action publique. Le projet métropolitain repose sur des rationalités politiques, financières et institutionnelles qui conduiront à la reconnaissance de ce projet par la loi MAPTAM en 2014 et à la préparation d'une fusion spécifique (*chapitre II*).

CHAPITRE I : COMME ABEL ET CAÏN. TRAJECTOIRES INSTITUTIONNELLES DU DEPARTEMENT-PROVIDENCE ET DE LA COMMUNAUTE URBAINE (années 1960-2014)

« Donc, j'étais dans l'Ancienne Cathédrale, et la lumière de ce dimanche matin diminuait au travers du vitrail de Caïn, tandis que l'ecclésiastique en surplis m'ouvrait, en me le commentant, des perspectives toutes nouvelles sur ces vieilles histoires que je m'imaginai connaître, me les faisant apparaître sous un tout nouveau jour. »

Michel Butor¹⁹¹

Tout comme les « vieilles histoires » d'Abel et Caïn, la création de la métropole de Lyon sur le fondement d'une absorption du département du Rhône par le Grand Lyon sur son périmètre est, à une échelle miniature et localisée, une histoire très racontée, devenue presque « vieille » et légendaire. A l'instar du narrateur de *L'Emploi du temps*, nous nous « imaginons les connaître » l'on. Dans cet espace, on est familier du récit de ce projet métropolitain de transformation de l'action publique porté par l'entente discrète et efficace entre deux élus locaux, et tant narré voire mythifié par saturation. Ce chapitre entend se pencher sur l'origine de ce récit à la lumière d'un « tout nouveau jour ». Nous saisissons son émergence à partir de la configuration institutionnelle de la fin du XXe siècle et du début de XXIe siècle, dans laquelle nous replaçons, sous l'aile de l'Etat, deux institutions : le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon.

Restructuration de l'action publique territoriale, ce projet s'inscrit pour partie dans la décentralisation, dans la mesure où il incarne l'avènement des métropoles et la reconfiguration de l'Etat-providence appelé à être *actif*. Présenté comme une révolution institutionnelle, il aurait permis la modernisation des politiques publiques et, en bout de chaîne, des progrès palpables pour

¹⁹¹ Michel BUTOR, *L'emploi du temps*, Paris, Editions de minuit, 2009 [1956], p. 94.

la population. Nous opérons une entrée sur les mutations de l'architecture de la providence par la décentralisation et les processus d'institutionnalisation.

Alors d'où vient ce projet présenté comme une modernisation de l'action publiquement territoriale ? Comment passe-t-on d'un mouvement de décentralisation nationale – transfert de compétences de l'Etat aux départements et aux régions – à un mouvement de centralisation locale – concentration des compétences économiques et sociales au sein de la collectivité territoriale unique ? Quelle configuration héritée, historiquement sédimentée, est au fondement de ce projet unique, abondamment raconté ? Pourquoi deux institutions finissent par fusionner sur le même périmètre géographique, alors même qu'elles sont diamétralement opposées ? Quels acteurs se sont positionnés en « entrepreneurs de réforme » et grâce à quelles ressources ?

Ce chapitre au caractère introductif pose les fondements historiques de la configuration institutionnelle et étudie empiriquement la production originelle des politiques d'insertion dans le contexte rhodanien. Il a pour ambition de répondre à ces interrogations en restituant d'abord l'évolution parallèle mais agencée des deux collectivités, chacune héritière d'une dynamique politico-institutionnelle propre. Par cette étude du caractère processuel et incrémental des institutions, aux trajectoires institutionnelles différenciées¹⁹², nous restituons leur interaction au sein d'une *configuration locale*. Dans quelle configuration émerge le projet de fusion ? Le département du Rhône est créé en 1792 sur scission conventionnaire punitive du Rhône-et-Loire, lui-même issu des découpages d'Ancien Régime. Après 1982, il se construit par la décentralisation et notamment l'intégration des compétences sociales en 2004 dans le cadre de la réforme de l'Etat social. Quant à la Communauté urbaine de Lyon, qui deviendra le Grand Lyon, elle est fondée en 1966 par les élites de la modernisation étatique et incarne un pouvoir urbain historique qui s'émancipe de la tutelle étatique originelle et ambitionne l'extension permanente de ses champs d'action. Après avoir installé les généralités touchant à la transformation de l'Etat-providence contemporain, ce chapitre fait l'analyse conjointe de deux processus endogènes dissociés, mais dont la rencontre serait finalement caractérisée, à en croire les acteurs, par une forme d'inévitabilité. Jusqu'à quel point serait-il possible de souscrire à ce discours téléologique axé sur la nécessité ? Quel effort d'analyse faut-il faire pour ne pas se laisser « mystifier »¹⁹³ par ces discours explicatifs ?

La décentralisation de l'action sociale et des politiques d'insertion de l'Etat vers les conseils départementaux, sous l'impulsion de l'acte II de la décentralisation de 2004 qui institue le département-providence comme *chef de file* de l'action sociale, est un processus que l'on étudie à partir du cas du département du Rhône, de la création des politiques d'insertion à la fin des années 1980 jusqu'aux années 2010 marquées par la réforme du RMI, devenu RSA et de la création de Pôle Emploi (*section 1.1*). Nous étudions ensuite l'évolution de la communauté urbaine de Lyon sous l'impulsion d'une coalition territoriale et sa transformation progressive en institution bureaucratique avide de compétences et progressivement porteuse d'un discours spécifique sur la métropolisation (*section 1.2*).

¹⁹² Anne-Cécile DOUILLET, Alain FAURE, Charlotte HALPERN et Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2012, p. 48.

¹⁹³ L'expression est de l'anthropologue Claude Lévi-Strauss. Voir Claude LEVI-STRAUSS, « Introduction à l'œuvre de Marcel Mauss », in *Marcel Mauss, sociologie et anthropologie*, Paris, Presses universitaires de France, 2013 [1950].

1.1 De l'avènement de l'Etat social actif à l'impasse du département-providence (années 1960-2014)

« Providence. Que deviendrions-nous sans elle ? »

Gustave Flaubert

Nous considérons l'Etat-providence comme un agrégat institutionnel massif¹⁹⁴. Cette conception qui parcourra notre réflexion dépasse celle de l'Etat formaliste *stricto sensu*. Une pluralité d'institutions compose l'Etat-providence, le terme permettant d'agréger cette diversité par un effet totalisant. Parmi les institutions, l'Etat-providence peut être ontologiquement classé dans le totémisme. Il occupe le temps de façon discontinue (apparition au XIXe siècle, spéculations sur sa disparition) et occupe l'espace de façon universalisante. Il a une intériorité autant qu'une physicalité (agents, bâtiments, objets). Son nom est massifiant. Son changement général est temporel et spatial, il peut se décliner sur le mode de la présence et de l'absence¹⁹⁵. Ainsi l'*Etat-providence* englobe-t-il les institutions politiques que nous allons analyser.

L'Etat-providence voit son intervention se concevoir et se matérialiser de plus en plus par le territoire, qui s'impose comme échelle de référence l'action publique (1.1.1). La compétence sociale est transférée en partie de l'Etat aux départements, qui deviendraient partant faiseurs de Providence¹⁹⁶. Or, si l'émergence du département-providence a bien renouvelé la gouvernance des politiques d'insertion et ouvert la voie à une transformation de l'action publique (1.1.2), cette période qualifiée par les acteurs de « période d'espoir » a rapidement cédé la place à une désillusion, le département ne pouvant se matérialiser le « véritable stratège » appelé de leurs vœux, limité par un canevas fonctionnel et financier (1.2.3). Nous prendrons la mesure de cette profonde évolution à travers le cas du département du Rhône, en nous focalisant sur les politiques d'insertion et leur gouvernance dans la configuration locale.

¹⁹⁴ Nous choisissons de le considérer performativement comme un « tout ». « Le choix méréologique [*science des parties et du tout*] de l'institution dépend partiellement de l'échelle d'observation adoptée. Ainsi, l'État-providence peut être assimilé à un nom massif [*comme ici*] tandis qu'il apparaîtra comme un nom comptable dans une approche intergouvernementaliste de l'Union européenne. » Virginie TOURNAY, *Penser le changement institutionnel. Essai sur la logique évolutionnaire*, Paris, Presses universitaires de France, 2014, p. 305.

¹⁹⁵ En cela, l'Etat-providence est fondé sur le même régime ontologique (« faire unité ») que l'Eucharistie, « faisant de l'hostie la substance du corps du Christ ». Les autres régimes ontologiques institutionnels sont le naturalisme, l'animisme et l'analogisme. *Ibid.*, p. 257-260.

¹⁹⁶ Au XVIIIe siècle, l'expression désigne comme on l'a indiqué la maîtrise transcendante des destinées, attribut de Dieu. L'Etat-providence apparaît ainsi d'abord dans la critique d'une usurpation par la puissance publique, tandis qu'on verra qu'il est progressivement chargé d'une conception positive.

1.1.1. Pour une analyse conjointe de la transformation de l'Etat-providence et de la décentralisation (XIXe siècle – 1988)

La décentralisation des politiques sociales puis leur métropolisation pour apparaît comme l'une des dernières frontières de l'Etat-providence à étudier. Aboutissement contemporain de la « naissance » ou « apparition » (au XIXe siècle), de l'affirmation et de l'essor de la de la *forme* Etat-providence (jusqu'en 1975), la décentralisation du social est indissociable de la mutation générale de l'Etat, dont nous résumons les grands jalons pour démarrer.

Aux origines de l'Etat-providence : l'étatisation de l'intervention sociale (XIXe siècle)

Si l'Etat français existe au moins depuis le milieu du Moyen-Âge et acquiert à l'époque moderne ses attributs fondamentaux¹⁹⁷, l'Etat social recouvre une idée et une réalité indissociables de l'avènement de la modernité politique en général et des régimes républicains à partir de la fin du XVIIIe siècle en particulier.

Encore au début du Beau siècle, l'Etat hérité de la féodalité ayant présidé à sa sociogenèse¹⁹⁸ et des transformations modernes demeure centré sur des fonctions qu'on dit « régaliennes » : l'armée, la fiscalité, la diplomatie, la police ou la justice. Au cœur de l'Etat absolutisme se trouve l'administration¹⁹⁹, un appareil professionnalisé et centralisé depuis le XIIIe siècle²⁰⁰. Déjà, l'Etat impersonnel se maintient et survit à ses gouvernants, ce qui fait dire à Louis XIV en août 1715, aux titulaires des grands offices de la Cour : « Je m'en vais, mais l'Etat demeurera toujours ». A travers la permanence de l'Etat, on voit apparaître progressivement un triple mouvement d'élargissement, de requalification et d'approfondissement de sa domination. Inflationniste, le fait étatique élargit son emprise à de nouvelles sphères de la vie sociale, quantifie sa population et l'étudie. Il intervient dans le fonctionnement économique et catégorise le monde social.

C'est localement que se développe dans un premier temps l'intervention sociale toujours à la suite du « choc révolutionnaire », avant qu'une logique sectorielle nationale ne se constitue à partir du milieu du XIXe siècle²⁰¹. L'apparition du terme d'*État-Providence* est contemporaine de celle de la question sociale. C'est au milieu du XIXe siècle, dans un contexte d'urbanisation, d'industrialisation et de constitution du marché du travail qu'apparaît le terme. Les nations industrielles voient apparaître une classe ouvrière gigantesque et se généraliser la forme salariale. Amendant les principes de l'ordre libéral dans une prise de conscience de l'insuffisance des

¹⁹⁷ Gauthier AUBERT, Vincent CORRIOL et Cédric MICHON, « Introduction. La construction de l'État royal », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, 2023, vol. 37, n°1, pp. 11-15.

¹⁹⁸ Norbert ELIAS, *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann Lévy, 1994 [1975].

¹⁹⁹ Le pouvoir suprême revient à Dieu, maître de la Providence dont le roi est le lieutenant sur Terre : « Nous ne tenons notre couronne que de Dieu. Le droit de faire des lois, par lesquelles nos sujets doivent être conduits et gouvernés, nous appartient à nous seul, sans dépendance et sans partage » énonce le Roi Soleil. Cité dans Françoise DREYFUS, « Archéologie : les serviteurs du roi », in *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe – XXe siècles)*, Paris, La découverte, coll. « Textes à l'appui », pp. 21-39, p. 23.

²⁰⁰ Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979.

²⁰¹ Gilles POLLET, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIXe et XXe siècles) », *art. cit.*

dispositifs de l'époque face à l'importance rapidement croissante des problèmes sociaux comme la pauvreté et l'indigence, les nations européennes répondent à cette mutation générale par l'édification de l'Etat-Providence, compris comme le résultat de la monopolisation étatique des fonctions de solidarité sociale.

Reprenant la « Providence », gouvernement sage d'origine divine, sagesse des destinées, cette notion fait dans un premier temps écho à la pensée contre-révolutionnaire. Dans la lignée de l'antirationalisme, cette doctrine critique abondamment la souveraineté populaire et la monstrueuse extension de l'Etat au détriment de la régulation traditionnelle et sacrée, organisée autour de la famille et de l'Eglise²⁰². L'Etat serait usurpateur de la qualité providentielle. Cette dimension critique perdure et ne se limite plus au camp contre-révolutionnaire²⁰³. Sous le Second Empire, bien que l'on note des projets comme l'établissement d'une mutualité impériale sous le contrôle de l'administration dans les années 1850, qui toutefois ne verront pas le jour, ce sont bien les républicains qui préconisent l'établissement d'un Etat social, revers de l'Etat-nation. Bien que la politique sociale et industrielle du Second Empire puisse sans doute marquer les débuts de l'Etat-Providence en France, avec le développement de l'assistance publique, la réglementation du travail, l'invention du droit de grève, ce sont plus particulièrement les produits indissociables de l'effondrement de l'Empire qui, d'une façon tout à fait paradoxale, bâtissent l'Etat-Providence en Europe : la IIIe République en France et l'Empire en Allemagne²⁰⁴.

D'une part, la IIIe République, au sein de laquelle les mouvements maçonniques²⁰⁵, socialistes, radicaux et solidaristes sont puissants²⁰⁶, étatisent progressivement les solidarités familiales et religieuses, prend en charge l'enseignement primaire, instaure une morale civique et inaugure le système des droits sociaux. L'Etat social, que l'on peut définir comme l'institutionnalisation d'un compromis toujours fragile et transitoire entre la dynamique économique commandée par la recherche du profit et le souci de protection commandé par les exigences de solidarité²⁰⁷, se construit en France parallèlement aux avancées du régime républicain en quête de prise sur la société et de légitimité politique²⁰⁸. Emile Durkheim s'intéresse à la division du travail au social, à la question de la morale, et développe des thèses qui seront « l'un des fondements d'une politique

²⁰² Pour une présentation des positions contre-révolutionnaires, voir Didier MASSEAU, « Qu'est-ce que les anti-Lumières ? », *Dix-huitième siècle*, 2014, vol. 46, n°1, pp. 107-123.

²⁰³ A titre d'exemple, lorsque le républicain Émile Ollivier, député de la Seine de 1857 à 1870, emploie cette expression, c'est bien pour s'opposer à une extension de l'assistance de l'Etat en défaveur des solidarités traditionnelles de la famille et de la corporation. Réélu en 1863 avec la vague républicaine, Émile Ollivier est rapporteur de la loi du 25 mai 1864, qui abolit le délit de coalition créé par la loi Le Chapelier de 1791 et instaure le droit de grève. A ce sujet, voir également Gautier MAIGNE, « L'État providence », *vie-publique.fr*, juin 2016.

²⁰⁴ Parfois appelé Deuxième Reich, pour le placer dans la continuité du Saint-Empire romain germanique (962-1806), il perdure de sa proclamation en janvier 1871 à la capitulation de novembre 1918.

²⁰⁵ Dominique LEJEUNE, *La France des débuts de la IIIe République. 1870-1896*, Paris, Armand Colin, 2016 ; Pierre-André MAILLY, « Le poids de l'histoire : le Grand Orient de France et la question de la laïcité (1848-1905) », *Cités*, 2012, vol. 52, n°4, pp. 27-50.

²⁰⁶ Il faut évoquer *a minima* Léon Bourgeois, homme d'État, franc-maçon, membre du Parti radical-socialiste, qui a eu incontestablement un rôle moteur dans l'adoption du solidarisme comme doctrine d'Etat pour la IIIe République. Voir notamment son essai : Léon BOURGEOIS, *Solidarité*, Villeneuve-d'Ascq, Presses du Septentrion, 1998 [1896].

²⁰⁷ Robert CASTEL, *Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

²⁰⁸ Pour Emile Durkheim, fondateur de la sociologie française empreint de conceptions hégéliennes et républicaines, il est manifeste que « si l'État républicain et la morale civique sont clairement présentés comme ce qui assure la vitalité réciproque de la société et de la liberté des individus rationnels, il n'empêche que cette conception de la modernité montre déjà des signes de faiblesse » puisque la puissance sacrée de la monarchie lui fait défaut. Jean-François FILION, « Réalisme ontologique et subjectivité politique chez Durkheim : quelques traits hégéliens du fondateur de la sociologie », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 56, n°2, pp. 109-130, 2014.

réformiste, d'essence républicaine »²⁰⁹. Son étude de la solidarité constitue le socle de la doctrine du solidarisme : le passage à la société moderne et industrielle susciterait un renouvellement profond de la solidarité traditionnelle. Le régime républicain qui s'installe doit donner corps aux idéaux qu'il met en avant, ce qu'illustre par exemple sa politique des monuments, de la topographie ou de l'éducation, d'autant plus qu'il est fondé sur une opposition à l'Église, jusque-là gestionnaire quasi-unique de la bienfaisance et de l'aide aux indigents. Depuis le Moyen-Âge, la société est organisée et ordonnée par les principes chrétiens traditionnels, vivaces au milieu du XIXe siècle. Dans cette conception sociale traditionnelle, le secours aux pauvres « est conçu comme un devoir éthique au sein d'une société fondée sur la division entre forts et faibles, et le devoir paternel des premiers envers les seconds »²¹⁰. Les Églises, les paroisses et les hospices sont les principaux véhicules de la charité. Il faudra y ajouter progressivement les municipalités, au cours de ce « véritable « âge d'or » des communes » qu'est le XIXe siècle²¹¹. La nouvelle doctrine sociale de l'Église réfléchit par ailleurs, dans des termes plutôt positifs et moins critiques qu'auparavant, l'idée d'un Etat-providence²¹². Cette conception traditionnelle coexiste avec une conception socialisante initiée par la Révolution, selon laquelle : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. »²¹³. L'étatisation de la charité rendue permanente et structurelle est aussi critiquée, par les libéraux notamment, car elle pourrait créer « une classe oisive et paresseuse » selon les mots d'Alexis de Tocqueville²¹⁴. Pour Tocqueville, la société industrielle multiplie les besoins à l'infini, générant une tendance inflationniste de la demande d'aide sociale²¹⁵, ce qui explique que la charité privée, vertu divine qui échappe à ce titre à l'aide sociale, soit progressivement doublée d'une charité publique, présentée comme la réponse aux changements sociaux du début du XIXe siècle et comme un grand progrès : « Il n'y a pas, au premier abord, d'idée qui paraisse plus belle et plus grande que celle de la charité publique »²¹⁶. Néanmoins, ce prime abord serait vite déçu, puisqu'un usage constant de la charité publique serait dangereux, n'étant qu'un « soulagement trompeur »²¹⁷ qui institutionnaliserait la pauvreté et priverait les classes populaires d'ascension sociale. Après la Restauration et malgré les avancées visibles en Angleterre, le système français reste fermé à l'assistance et la protection sociale reste volontaire.

La République qui tente de se mettre en place non sans difficultés à partir de la décennie 1870 est porteuse d'une conception moderne opposée à la conception traditionaliste de l'Église²¹⁸ et

²⁰⁹ Serge PAUGAM, *Le lien social*, Paris, Presses universitaires de France, 2022, p. 33.

²¹⁰ François-Xavier MERRIEN, « L'édification des États-providence », in *L'Etat providence, op. cit.*, p. 31.

²¹¹ Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, p. 144.

²¹² Alain SUPLOT, « À propos d'un centenaire : la dimension juridique de la doctrine sociale de l'Église », *Droit social*, 1991, pp. 916-925.

²¹³ Article 21 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789, reprise en préambule de la Constitution du 24 juin 1793.

²¹⁴ Alexis DE TOCQUEVILLE, « Mémoire sur le paupérisme », Mémoires de la Société académique de Cherbourg, 1835, pp. 293-344.

²¹⁵ « Plus les nations sont riches, plus le nombre de ceux qui ont recours à la charité publique doit se multiplier, puisque deux causes très puissantes tendent à ce résultat : chez ces nations, la classe la plus naturellement exposée aux besoins augmente sans cesse, et d'un autre côté, les besoins s'augmentent et se diversifient eux-mêmes à l'infini. » Alexis DE TOCQUEVILLE, « Mémoire sur le paupérisme », p. 299.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 303.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 340.

²¹⁸ Voir par exemple sur la conception traditionaliste de la bienfaisance Joseph-Marie DE GERANDO, *De la bienfaisance publique*, Paris, Renouard, 1839.

exprime une sensibilité accrue à la question sociale et populaire. Elle considère que l'assistance doit être publique et relever par conséquent de l'action du *pouvoir républicain*, reléguant la bienfaisance à une dimension privée. L'assistance n'est donc pas une gestion globale de la pauvreté ou de l'indigence, mais une réponse à des situations particulières que peuvent rencontrer les citoyens²¹⁹. La III^e République cherche dès lors à organiser et contrôler cette forme d'intervention sociale, tout en soutenant les initiatives volontaires. La mutualité reçoit la reconnaissance, l'appui officiel et les subventions de l'État. Après avoir retiré à l'Eglise sa suprématie historique sur le champ de l'enseignement, avec les lois Ferry de 1881-1882, la République s'empare de la question sociale. De nombreux textes instaurent une gestion publique et un traitement républicain de la question sociale, de même qu'ils organisent la société assurancielle. A l'instar de l'éducation, le champ de la bienfaisance n'est cependant pas totalement laïcisé²²⁰. Le combat est complexe et âpre, puisque la républicanisation n'a pas les faveurs de toute la société française. A la fin du siècle, alors que la III^e République commence à s'enraciner, « la concurrence est fort vive sur le marché de l'organisation de la bienfaisance »²²¹ alors que les œuvres catholiques résistent bien que les œuvres laïques tentent constamment de limiter leur influence.

Seconde conséquence directe de la chute du Second Empire : le système prussien fondé sur l'unification allemande de Versailles est mis en place par le chancelier Otto von Bismarck dans la décennie 1880. Le système d'assurances sociales obligatoires prend le nom de *Wohlfarstaat* (État de bien-être) ou *Sozialstaat* (État social). A partir de 1883, les lois sociales bismarckiennes « révolutionnent les principes antérieurs de la protection sociale »²²² et posent les fondations l'Etat-providence ouvrier moderne. Il s'agit en effet d'une rupture profonde dans la conception et la mise en œuvre de la solidarité. Cette nouvelle forme de protection sociale est désormais obligatoire et non plus strictement volontaire. Ciblée sur les ouvriers, son financement est assuré par des cotisations salariales et patronales. Gérée de manière autonome par les partenaires sociaux, la protection sociale garantit une couverture d'une série de risques spécifiques. La retraite obligatoire est instaurée en 1889. Opposé au parti social-démocrate, interdisant la presse socialiste et combattant durement le syndicalisme, le parti dirigé par Bismarck s'impose ainsi comme protecteur de la classe ouvrière de l'Allemagne comme nation unifiée. Dès l'origine et contrairement à une prénotion, l'édification de l'Etat-providence n'est donc pas l'apanage de forces socialistes ou communistes.

Généralisation de l'Etat-providence en Occident (fin XIX^e siècle – années 1940)

A partir de la constitution de ce système « bismarckien »²²³ à la fin du XIX^e siècle, la plupart des Etats européens développent à leur tour un Etat social. Révolutionnaire, ce modèle « fascine le monde entier » et « ouvre la voie à l'Europe et même aux États-Unis et à plusieurs pays

²¹⁹ Didier RENARD, « Assistance publique et bienfaisance privée, 1885-1914 », *Politiques et management public*, vol. 5, n°2, 1987, pp. 107-128.

²²⁰ Citons avant la Grande Guerre, la loi du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités et moralement abandonnés ; la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite ; la loi des 27 et 30 juin 1904 sur les enfants assistés ; la loi du 14 juillet 1905 sur les vieillards, les infirmes et les incurables ; la loi du 17 juin 1913 sur les femmes en couches ; la loi du 14 juillet 1913 sur les familles nombreuses et nécessiteuses. Sur le volet assurantielle : la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

²²¹ Christian TOPALOV, « Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *Genèses*, 2020, vol. 118, n° 1, pp. 5-26, p. 12.

²²² François-Xavier MERRIEN, « L'édification des États-providence », *op. cit.*, p. 30.

²²³ Gøsta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, *op. cit.*

d'Amérique latine »²²⁴. La première grande crise économique du système libéral, qui développe déjà l'interventionnisme de l'Etat, marque la décennie 1880. En Europe, que ce soit par idéal social ou en réaction à l'influence des thèmes des partis socialisants, la protection sociale qui est progressivement inventée est pensée *nationalement*. Les Etats traditionnellement construits autour de la puissance, deviennent peu à peu des Etats de service : instruction publique, assistance, santé publique, hygiène, transports, aménagement urbain. L'Etat-Providence fondé sur l'invention de la solidarité nationale est le revers indissociable de l'Etat-nation.

Dans le cas français, il y a hostilité au modèle allemand. L'institutionnalisation de la protection sociale prend donc la forme spécifique de l'assistance publique. Les représentations de la pauvreté connaissent un changement, à mesure que l'industrialisation de la société et de son système productif érige le travailleur en clef de voûte de la société. Le chômage prend peu à peu son sens moderne, à savoir qu'il peut être involontaire et ne pas résulter nécessairement d'un « mauvais » comportement du sujet pauvre²²⁵. Le sujet « indigent valide », jusque-là employé, sera remplacé progressivement par la catégorie de « chômeur » au centre des constructions²²⁶. La condition ouvrière est définie dans une structure de risque collective : l'accident du travail, le chômage conjoncturel, la vieillesse et l'épuisement, la maladie et les problématiques d'hygiène ou encore la faiblesse des salaires et l'incapacité à constituer une épargne. Avec le progrès technique et la transformation du travail industriel, la frontière entre responsabilité ou faute de l'individu et risque échappant à sa puissance s'amenuise. La notion de risque supplante celle de faute. Il y a une certaine collectivisation des risques, calculés à l'échelle de la population et non à l'échelle de l'individu²²⁷. Cette « rupture paradigmatique essentielle »²²⁸ est aussi le passage de l'assistance aux démunis à la solidarité collective et nationale, au-delà des conflits de classes.

A la veille du premier conflit mondial, l'assistance publique et le système d'assurance embryonnaire concernent déjà la plupart des domaines qui seront ceux de la Sécurité sociale²²⁹. La Grande Guerre agit comme un catalyseur de l'édification de l'Etat-providence²³⁰. La crise économique des années 1930 crée de nouveaux besoins sociaux et développe l'intervention sociale

²²⁴ François-Xavier MERRIEN, « L'édification des États-providence », *op. cit.*, p. 41. Dans l'empire austro-hongrois, le système impulsé par le comte Eduard von Taaffe s'inspire directement de Bismarck. Ici aussi, il ne s'agit de rien d'autre que d'un régime autoritaire plutôt antisocialiste.

²²⁵ Christian TOPALOV, « Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *art. cit.*

²²⁶ Christian TOPALOV, « Indemnisation du chômage et construction de la catégorie de chômeur. Étude comparative France, Grande-Bretagne, États-Unis (1900-1940) », Centre de sociologie urbaine, 1990, pp. 63-96. Le sujet pauvre lui-même tend à être représenté d'une manière différente : « Le pauvre ne s'identifie plus au mauvais sujet. Le pauvre, c'est aussi le vieillard sans ressources, le travailleur malade et dans l'incapacité de travailler, le travailleur victime du cycle descendant des affaires ». François-Xavier MERRIEN, « 43. Les devenir de la solidarité sociale », *in Repenser la solidarité, op. cit.*, pp. 837-854, p. 840.

²²⁷ Pierre ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale*, Paris, Le Seuil, 1995, pp. 18-24.

²²⁸ François-Xavier MERRIEN, « 43. Les devenir de la solidarité sociale », *op. cit.*, p. 842.

²²⁹ Didier RENARD, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *art. cit.*, p. 28.

²³⁰ D'une part, de nouvelles populations doivent faire l'objet d'une solidarité nationale : les vétérans, les mutilés, les orphelins de guerre. D'autre part, la mobilisation massive des classes intermédiaires et inférieures de la société dans l'armée républicaine aboutit à une dette sociale de la République envers une grande partie de la nation, tout en ayant accru pendant quatre années de conflit l'intervention et le dirigisme étatiques. Les impératifs de reconstruction se combinent à une récompense pour le peuple massivement mobilisé, comme l'illustrent les propos du député lyonnais Laurent Bonnevey à propos de la loi sur les assurances sociales : la loi est « née, au lendemain de la guerre, de la solidarité qui s'était affirmée entre les différentes classes sociales, de la volonté d'accorder à ceux qui avaient défendu la patrie dans les tranchées l'aide nécessaire dans les mauvais jours ».

de l'Etat, désormais organisateur de secteurs nationaux dans une logique corporatiste²³¹. Aux Etats-Unis, le New Deal de la majorité démocrate déploie une politique interventionniste, redistributive et d'agencification²³². En Italie, suivant un modèle bismarckien corporatiste et autoritaire, le régime fasciste développe une politique sociale axée sur les assurances sociales et la politique du logement et des équipements collectifs. En France, le système assurantiel se développe, avec par exemple la mise en place d'un caractère obligatoire de l'assurance comme dans le modèle bismarckien et le début des allocations familiales²³³. Le système d'assurances prime désormais sur l'ancienne logique assistancielle²³⁴. Le Front populaire qui gouverne le pays en 1936 poursuit l'édification de l'Etat-Providence sur le fondement de l'ouverture de nouveaux droits sociaux. Pendant la seconde guerre mondiale, l'interventionnisme et le dirigisme de l'Etat atteignent leur paroxysme. La charte de l'Atlantique de 1941 fait référence à une « sécurité sociale ». Au Royaume-Uni, l'avancée vers un Etat social plus protecteur constitue une monnaie d'échange à la mobilisation totale de la société dans le conflit. Le plan Beveridge formalisé en 1942 vise à délivrer l'homme du besoin, grâce aux prestations familiales et la redistribution de la richesse. Il donne ainsi un objectif pour la sortie de guerre, et suscite effectivement un tel espoir à sa publication que 30 000 exemplaires sont vendus dans les heures suivant sa parution. En 1943, l'archevêque de Canterbury préconise un *Welfare State* (Etat de bien-être), par opposition au *Warfare State* (Etat de guerre) centré sur l'effort de guerre : lumière au bout du tunnel.

« Moment étatiste » et essor de l'Etat-providence administré pendant les « Trente glorieuses » (1945-1975)

L'immédiate après-guerre voit le développement de l'Etat-providence servir de réponse à la souffrance de la société européenne exsangue. Dans un contexte d'écrasement des régimes fascistes et impérialistes, contexte « favorable aux forces de gauche et aux organisations ouvrières »²³⁵, un compromis se met en place, visant notamment à satisfaire la classe ouvrière qui gagne en centralité sociale et politique. L'ordre international consacre la puissance américaine et ouvre la guerre froide avec le bloc communiste. L'idée d'unité des nations du monde se concrétise, l'Organisation des nations unies (ONU) remplaçant la défunte Société des nations (SDN) et généralisant le système des droits de l'homme, désormais « universel »²³⁶. En Occident, un

²³¹ Gilles POLLET, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIXe et XXe siècles) », *art. cit.*, p. 124.

²³² Politique qui sera d'ailleurs à l'origine de la naissance de la science politique américaine qui se questionne concrètement sur ces nouveaux programmes publics. On peut considérer que l'analyse des politiques publiques naît aux Etats-Unis avec à sa source des publications comme la théorie générale du politique de Harold LASSWELL, *Politics: Who Gets What, When, How*, New York, Whittlesey House, 1936. La science politique américaine (*policy science*) se fonde sur des études précises des modalités concrètes de mise en œuvre des politiques publiques, dans un contexte d'augmentation franche de l'interventionnisme public. Lasswell clarifie les objets d'étude et veut donner à la *policy science* une dimension très opérationnelle dans les années 1940 et 1950, notamment dans la guerre contre l'Allemagne nazie puis contre l'URSS. Jusqu'aux années 1960, la science politique américaine reste marquée par des questionnements posés par Harold Lasswell ou Herbert Simon, tels que : comment fonctionne concrètement l'Etat ? Les agences ont-elles une autonomie, comment leurs politiques sont-elles mises en œuvre ? Quels sont les effets ? Quels sont les processus présidant aux prises de décisions ?

²³³ Loi du 1er juillet 1930 sur les assurances sociales obligatoires ; loi du 1er mars 1932 sur les allocations familiales.

²³⁴ « L'opinion selon laquelle les assurances sociales doivent rendre inutiles les institutions d'assistance est majoritaire dès le tournant du siècle, et s'est définitivement imposée à la fin de la guerre ». Didier RENARD, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *art.cit.*, p. 31.

²³⁵ Serge PAUGAM, *Le lien social*, *op. cit.*, p. 42.

²³⁶ La Déclaration universelle des droits de l'homme est adoptée le 10 décembre 1948 par les 58 Etats constituant l'assemblée générale de l'ONU, à Paris.

consensus international large se met en place sous cette *pax americana*. Qualifié parfois rétrospectivement de « consensus de Philadelphie et Bretton-Woods »²³⁷, il consacre l'idée de régulation internationale. Le social devient le complément indispensable de l'économique, perçu comme facteur d'externalités négatives et d'injustice. L'intervention de l'Etat dans l'économie et la planification doivent apporter et garantir le progrès social, éviter le désordre économique. « Peu utilisés avant-guerre », les termes d'Etat social de *Welfare state*, de sécurité sociale, « deviennent d'un emploi courant »²³⁸.

Le plan Beveridge est mis en œuvre au Royaume-Uni par le gouvernement travailliste. En France, la Sécurité sociale est fondée par le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) dès octobre 1945²³⁹, sous les auspices d'un parti communiste puissant et sur le fondement du programme d'action de la Résistance de mars 1944, sans pour autant être complètement étranger aux conceptions vichystes, entre nationalisme et corporatisme. Dans la première moitié du XXe siècle, le régime de protection sociale constitutif de l'Etat-Providence était intrinsèquement fondé sur un principe d'assurance. Ce principe deviendra progressivement secondaire, censé s'effacer derrière le principe de sécurité sociale du travailleur et de sa famille dans un cadre de plein emploi. « L'empreinte originelle » du système français est donc en partie corporatiste et mutualiste, et moins proche du plan Beveridge et moins en rupture que pourrait le laisser penser une lecture actuelle des discours des années 1945²⁴⁰. Dans une logique de réponse à la question sociale et industrielle et de garantie du progrès social par la neutralisation des risques, la doctrine du solidarisme constitue bien le « soubassement idéologique de l'État social français »²⁴¹ qui se construit. Pierre Laroque, qui a conçu l'organisation de la sécurité sociale, présentait la sécurité sociale « comme une technique qui permet de faire en sorte que chacun soit mis à même d'assurer en toutes circonstances sa subsistance et celle des personnes à sa charge », indexée à l'objectif de plein emploi par un mécanisme de redistribution et d'effets économiques²⁴². L'après-guerre voit un élargissement du concept de risque développé à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle. Avec la couverture sociale et obligatoire, l'ensemble de la population devient sujet des politiques sociales, et non plus seulement la population vulnérable : « désormais, tous les citoyens sont définis comme éléments d'une vaste catégorie à risque »²⁴³ et l'Etat social se caractérise dorénavant par des besoins universels à combler par le développement de « l'offre de services universels (c'est-à-dire offerts à tout citoyen), gratuits (c'est-à-dire financés par des impôts fortement progressifs) et fondés sur les besoins de la citoyenneté (et non sur l'examen individuel des besoins) »²⁴⁴. C'est sur ces fondements de généralisation et d'expansion que, jusqu'à la fin des années 1970, il s'agira en effet de mettre en place la sécurité sociale des Français et de l'améliorer progressivement, dans le contexte d'une forte croissance économique²⁴⁵.

²³⁷ François-Xavier MERRIEN, « États providence : l'empreinte des origines », *Revue française des Affaires sociales*, 1990, pp. 43-56.

²³⁸ François-Xavier MERRIEN, « États providence en devenir, devenir des États providence », *Vie sociale*, vol. 10, n°2, 2015, p. 207.

²³⁹ Ordonnance n° 45-2258 du 4 octobre 1945 portant création de la Sécurité sociale.

²⁴⁰ François-Xavier MERRIEN, *Politiques publiques et structures sociales. Étude comparative de l'édification et de l'évolution de l'État-protecteur en France et en Grande-Bretagne*, Paris, CRSST, 1990, p. 264.

²⁴¹ Serge PAUGAM, *Le lien social*, *op. cit.*, p. 7.

²⁴² Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.*, p. 204-205.

²⁴³ François-Xavier MERRIEN, « 43. Les devenir de la solidarité sociale », *op. cit.*, p. 843.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 847.

²⁴⁵ Bruno PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, *op. cit.*

Le réel essor de l'Etat-providence est donc à situer dans l'ordre international établi au sortir de la seconde guerre mondiale. Malgré les profondes différences entre les deux systèmes, ce développement accéléré des années 1950 à 1970 est commun à l'Etat-providence européen et au *Welfare-State* américain. Cette période constitue son apogée, dans un contexte d'absence de chômage, de forts gains de productivité, de croissance continue qui stimule la demande et permet des transferts sociaux généreux. C'est là que s'affirme la nature providentialiste de l'Etat. En remplacement de l'ancien gouvernement divin, les individus, devenus ou « sacrés »²⁴⁶ citoyens, font l'objet d'« une intervention et d'un soutien de l'État depuis le berceau jusqu'à la tombe »²⁴⁷. Il faut concevoir « l'État-providence comme une institution essentielle dans l'édification des différents modèles du capitalisme d'après-guerre »²⁴⁸, sous deux modes possibles : l'un restreint l'analyse au champ des politiques sociales et des transferts sociaux, l'autre, dont se revendique Esping-Andersen, considère que l'Etat-providence recouvre une réalité plus large : l'ensemble de la société et de ses rapports de production. L'Etat-providence est alors qualifié de capitaliste, keynésien, fordiste ou post-fordiste, diverses conceptions de l'organisation sociale au sens large des nations concernées. Très certainement, « les États-providence sont des institutions-clés dans la structuration des classes et de l'ordre social »²⁴⁹. C'est à cette seconde conception que se rattache notre réflexion.

Il est manifeste que le développement de l'Etat-providence est nettement lié aux guerres, éléments extrêmement contraignants pour l'ordre social : guerre franco-prussienne de 1870, Grande Guerre, seconde guerre mondiale. Son histoire est indissociable de la construction des Etats-nations et de la violence politique²⁵⁰. Considérant les après-guerres comme moments de soldage de la question sociale et de renégociation du contrat social, Pierre Rosanvallon conçoit le développement de l'Etat social comme « inséparable du renforcement du lien civique provoqué par les deux grandes guerres du siècle »²⁵¹. On ne saurait ainsi réduire son analyse à un cadre réduit allant de soi, le cadre normatif des droits sociaux. Le refuge face à la pauvreté et l'insécurité sociale se loge au noyau de l'Etat au fur et à mesure que croît et se généralise l'interdépendance²⁵². Une autre nuance peut émerger d'une vision économique du phénomène d'édification des Etats sociaux : il s'agit d'une redistribution massive de la richesse²⁵³. Et pourtant ce système connaît une crise qui débouche sur la création des politiques d'insertion.

²⁴⁶ Pierre ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire intellectuelle du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

²⁴⁷ François-Xavier MERRIEN, « États providence en devenir, devenir des États providence », *op. cit.*, p. 206.

²⁴⁸ Gøsta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence*, *op. cit.*, p. 17.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 75.

²⁵⁰ Voir sur cette question Anthony GIDDENS, *The Nation-State and Violence*, Cambridge, Polity press, 1987.

²⁵¹ Pierre ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale*, *op. cit.*, p. 50.

²⁵² Comme le montre Norbert Elias : « Dans les sociétés développées, ce qui veut dire entre autres choses dans les sociétés riches, et surtout riches en capital social, cette fonction de dernier refuge dans les situations de détresse a été reprise progressivement au niveau d'intégration de l'État ». Norbert ELIAS, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, p. 237.

²⁵³ Analysant le passage d'un modèle aristocratique de la rente à un modèle démocratique de l'Etat-providence, Daniel Cohen estime que c'est finalement le revenu de la rente qui a été transféré en dépenses sociales et que « la rupture historique introduite par Beveridge (par le keynésianisme) est moins fondamentale qu'il n'est généralement admis. C'est le XXe siècle tout entier (et pas seulement les années d'après-guerre) qui porte témoignage de la « grande transformation » de la société vers l'État-Providence ». Daniel COHEN, *Les infortunes de la prospérité*, Paris, Julliard, 1994, p. 23.

« Crise » de l'Etat-providence : ouverture du deuxième monde de la protection sociale (années 1970-1980)

La crise est avant tout une crise de l'Etat liée à la « crise globale » de l'ordre international et du compromis social établis en 1945. Il arrive ainsi qu'on surpondère le rôle de l'Etat-providence, commettant l'erreur de « lui imputer la responsabilité d'une crise de facto beaucoup plus générale » liée à la mondialisation, à la transition démographique et aux mutations économiques²⁵⁴. Couvrant toujours plus de risques et une population toujours plus large, la providence étatisée n'est en effet pas le principal moteur de la crise, mais la victime. La crise est d'ordre économique : les reconfigurations géopolitiques dont les chocs pétroliers sont les symptômes²⁵⁵ augurent d'une sortie forcée du fordisme et de la période qualifiée de « Trente glorieuses »²⁵⁶, portée par un développement économique et industriel fort, une croissance et une inflation élevées, un dynamisme démographique, ainsi que par une structuration profonde de l'Etat social, notamment à travers la consolidation de la protection sociale. C'est la fin du grand « moment étatiste » français²⁵⁷.

L'entrée dans une période de croissance plus faible et de désindustrialisation se conjugue à l'entrée dans un système de chômage de masse structurel. Sur le volet démographique, la baisse de la natalité et l'allongement de la durée de vie moyenne engendrent un vieillissement mécanique, rendant plus lourde la prise en charge de la population. Le marché du travail s'en trouve impacté, puisque dès cette période charnière les jeunes entrent plus tard et les actifs sortent plus tôt du marché²⁵⁸. Le consensus international comme son ordre interne semblent menacés : « la crise économique qui s'installe à la fin des années 1970 va créer une crise de légitimité du consensus social »²⁵⁹. Avec la transition démographique, l'architecture sociale coûte toujours plus cher : les dépenses sanitaires et sociales croissent beaucoup plus rapidement que les recettes. Les taux de prélèvement obligatoires (impôts et cotisations) augmentent par rapport au produit intérieur brut, causant un problème de financement dans l'ensemble des pays occidentaux. La crise économique a raison du modèle institué en 1945, « victime » d'un choc exogène²⁶⁰. Dès 1976, tous les budgets de l'Etat sont votés en déséquilibre, le recours systématique au déficit public démarrant d'instituer un modèle fondé sur la dette publique. Les impératifs de contrôle de la dépense publique, notamment sur le plan social, commencent d'être les justifications principales à la critique de

²⁵⁴ Isabelle CASSIERS et Pierre REMAN, « Ambivalences de l'État-providence. À l'horizon d'un État social actif », *Informations sociales*, 2007, vol. 142, n° 6, pp. 18-24, p. 21.

²⁵⁵ Dans les années 1970, les deux tiers de l'énergie consommée en Europe sont importés, principalement du Moyen-Orient. Le premier choc pétrolier consécutif aux mesures de rétorsion pour le soutien européen à Israël provoque une multiplication par plus de quatre du prix de l'or noir. Le second choc de 1979 consécutif à la révolution iranienne apporte une nouvelle augmentation de plus de 100% du prix du pétrole. Les conséquences économiques en Europe sont un effondrement de la croissance économique et une montée rapide du chômage.

²⁵⁶ Jean FOURASTIE, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979. L'auteur se réfère au « Trois glorieuses », révolution politique de 1830 en France, considérant les trente années de forte croissance, d'expansion démographique, de mobilité sociale, de chômage très faible et de développement social comme son pendant économique et social.

²⁵⁷ Renaud EPSTEIN et Gilles PINSON, « Chapitre 1. De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples », in *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2021, pp. 21-32, p. 25.

²⁵⁸ Anne-Marie GUILLEMARD, *Les défis du vieillissement. Âge, emploi, retraite, perspectives internationales*, Paris, Armand Colin, 2010.

²⁵⁹ François-Xavier MERRIEN, « États providence en devenir, devenir des États providence », *op. cit.*, p. 209.

²⁶⁰ « Le chômage et la moindre croissance tarissent les ressources tandis que les difficultés économiques et sociales, tout comme les évolutions propres de la société, augmentent les besoins de protection sociale. Les analyses de la crise financière de la Sécurité sociale font de celle-ci une « victime » de la crise économique initiée par les deux chocs pétroliers. ». Bruno PALIER, *Gouverner la sécurité sociale. op. cit.*, p. 299.

l'Etat-providence et de son envergure : Raymond Barre, Premier ministre de 1976 à 1981, lance le premier « plan de rigueur » destiné à juguler l'inflation et le chômage. Les recettes diminuent tandis que le coût du travail et les dépenses sociales augmentent. Le chômage de masse structurel pose des questions d'efficacité de l'action publique. La durée du chômage s'allonge, la pauvreté se transforme et inclut désormais la précarité. Les politiques de l'emploi qui succèdent au plein-emploi « ont été le signe majeur de la période 1975-1995 », marquée par une intervention sur le marché du travail notamment sous la forme de subventions d'emplois²⁶¹.

La crise n'est cependant pas qu'économique : l'État-providence est remis en cause en tant que modèle de société et comme unique agent des progrès sociaux et de la solidarité sociale. Les rapports sociaux ont le primat dans ce processus : l'enjeu se situe au niveau « d'un nouveau contrat social entre les individus, les groupes et les classes. Le principal blocage de l'État-providence est en effet d'ordre culturel et sociologique. »²⁶² La crise de l'Etat social est avant tout le symptôme de changements de la stratification sociale et des rapports de classe, des changements des régimes de production. C'est à cette époque que le logiciel néolibéral est introduit dans la pratique de gouvernement par les élites françaises réunies autour de Valéry Giscard d'Estaing. Apparaît alors « pour une économie qui a justement renoncé au plein-emploi, une perpétuelle réserve de main-d'œuvre dans laquelle on pourra puiser si besoin est, mais que l'on pourra renvoyer à son statut d'assistée si besoin est également »²⁶³.

Les réponses de l'Etat à cette crise à la fois endogène et exogène ont été de plusieurs ordres : d'abord la maîtrise de la dépense publique (en réduisant le niveau des prestations ou en durcissant les critères d'éligibilité), puis la baisse du coût du travail dans un contexte de mondialisation compétitive (création de la Contribution sociale généralisée (CSG) en 1990²⁶⁴ pour transférer des cotisations vers les impôts une partie du financement, exonérations des charges patronales sur les bas salaires). La modernisation de l'Etat-providence passe par la professionnalisation de l'administration : dès cette période, l'administration du secteur social et du secteur du travail et de l'emploi se renforce considérablement, avec la constitution d'une « élite »²⁶⁵.

Régime	Etat-Providence	Etat social actif
Modèle productif	Fordiste	Post-fordiste
Ordre international	Bipolaire	Multipolaire
Consensus économique	Keynésien	Néolibéral
Chômage	Conjoncturel	Structurel
Hierarchie sociale	Binaire	Triangulaire
Classe centrale	Salariat	Précariat
Politique sociale	Welfare keynésien	Workfare schumpétérien

Tableau n°8 : rapports de classe et stratification entre Etat-Providence et Etat social actif.

²⁶¹ Jean-Claude BARBIER, Michaël ZEMMOUR et Bruno THERET, « VI / La protection contre le chômage, les politiques d'emploi, l'insertion et les minima sociaux », *op. cit.*, p. 91.

²⁶² Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, *op. cit.*, p. 8.

²⁶³ Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.*, p. 212.

²⁶⁴ Depuis sa création par la loi de finances pour l'année 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990), cet impôt social participant au financement de la protection sociale a vu son assiette et son taux continuellement augmenter.

²⁶⁵ Pierre MATHIOT, « Les acteurs administratifs dans la production des politiques publiques sociales. « Pouvoir » et marges de jeu d'une élite sectorielle », in Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, Etudes politiques, 2006, pp. 87-101.

Le précaire se définit comme une nouvelle strate de la hiérarchie sociale, marquée par une précarité structurelle. Pour Robert Castel, il s'agit d'une « nouvelle strate de la division du travail qui serait en deçà du salariat à proprement parler »²⁶⁶, alternant entre activité et non-activité. La critique faite pendant cette période à l'État redistributeur, interventionniste et dirigiste est essentiellement de conception libérale. Ce référentiel libéral tend à supplanter le consensus d'après-guerre : l'ordre du marché, catallaxique c'est-à-dire spontanément ordonnateur, serait meilleur régulateur que l'Etat bureaucratique, qui par cette logique qui l'animerait ne peut être qu'un piètre gestionnaire. Cet ensemble de discours critiques de la logique bureaucratique émerge dès les années 1960²⁶⁷ et s'amplifie progressivement. Cela engendre une reconfiguration globale du positionnement de l'Etat, harmonisateur et arbitre de l'activité économique²⁶⁸. La figure de l'Etat régulateur est une modernisation et non une rupture : si elle « implique bien une redéfinition du rôle de l'État, elle ne signifie nullement le retour à l'État libéral du passé : l'État régulateur reste l'État socialement actif qu'il est devenu avec la construction de l'État-providence »²⁶⁹. Producteur de cohésion sociale, l'Etat comme tiers régulateur harmonise les comportements des agents et règle les conflits sociaux. La fonction de régulation, inhérente à tout système, conforte sa légitimité fondamentale comme force centrifuge. On mesure l'aspect providentiel de l'Etat et de sa transformation à l'aune de cette fonction de régulation : « Cette valorisation de l'État conduit dès lors tout naturellement à l'ériger en clef de voûte du développement social : en tant que « régulateur », l'État devient la « providence » de la société »²⁷⁰. Renouvelé par sa crise, l'Etat-providence cherche à garantir l'égalisation des conditions d'existence en mobilisant trois leviers : aux deux leviers classiques (universalisme des prestations, redistribution par les transferts sociaux) s'ajoute désormais le troisième registre d'action qu'est le particularisme : les politiques sociales ciblent des publics identifiés comme particulièrement vulnérables. Le système français prend un « tournant modernisateur et gestionnaire » endogène dans les années 1970 et 1980 : initialement consommateur de main d'œuvre, le système en réduit les coûts pour « assurer leur mission à moindre coût », et développe une nouvelle relation à l'utilisateur comme le montre la sociohistoire de l'institution et de son personnel²⁷¹. La réforme de la protection sociale qui naît de ce contexte de crise entre recherche d'efficacité, régulation sociale et décentralisation, ouvre un deuxième monde de la protection sociale. Le domaine qui nous intéresse est au centre de cette évolution : « c'est dans le domaine du chômage et de l'assistance que la révolution libérale est la plus radicale »²⁷².

²⁶⁶ Robert CASTEL, « Les ambiguïtés de l'intervention sociale face à la montée des incertitudes », *art. cit.*, p. 24.

²⁶⁷ Philippe BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

²⁶⁸ « Un mouvement de repli est donc indispensable, mais qui n'est pas synonyme de désengagement : l'État doit jouer le rôle d'un « régulateur », chargé d'assurer le maintien des grands équilibres économiques ». Cela signifie que l'Etat se borne à « poser des règles aux opérateurs et en s'efforçant d'harmoniser leurs actions », devenant progressivement arbitre et non plus acteur du jeu économique. Jacques CHEVALLIER, « L'Etat régulateur », *art. cit.*, p. 476.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 474.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 475. Ajoutons que la conception de l'Etat régulateur postule le principe de subsidiarité : l'Etat ne doit intervenir que si les mécanismes d'auto-régulation sociale sont défaillants. Ainsi, le traitement de la pauvreté par l'Etat est légitime dans la mesure où la pauvreté pourrait résulter de défaillances sociales.

²⁷¹ Christophe CAPUANO, « État-providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : l'« efficacité » des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980) », *art. cit.*

²⁷² François-Xavier MERRIEN, « États providence en devenir, devenir des États providence », *op. cit.*, p. 213.

Implications de la dualisation du système de protection sociale : la transition française des années 1980

Les transformations de la protection sociale française sont généralement analysées comme le passage d'un système de *welfare* à un système de *workfare*, résultat de la crise protéiforme de l'Etat-providence. De façon générale, cette transformation est liée au passage du consensus de Bretton Woods, caractéristique de l'ordre économico-social occidental post-1945, au consensus de Washington, caractérisant cet ordre après la révolution néolibérale de la fin du XXe siècle²⁷³. La protection sociale se généralise, au-delà du seul salariat qui était le pilier fondamental du régime fordiste : les exclus sont partiellement réintégrés grâce à une extension des droits sociaux. Michel Foucault définit ainsi la politique sociale néolibérale qui apparaît lors de cette transition : « l'objectif principal d'une vraie politique sociale n'est pas de prendre en compte tous les aléas qui peuvent arriver à la masse globale de la population ; mais sans rien toucher au jeu économique et en laissant la société se développer comme une société d'entreprise, de mettre en place des mécanismes d'intervention pour assister ceux qui en ont besoin, et au moment seulement où ils en ont besoin »²⁷⁴. La transition entre Etat-providence et « Etat social actif » interviendrait lorsque le modèle fordiste s'essouffle et qu'est restructurée l'armature providentialiste : l'apparition des politiques d'insertion a si profondément modifié le système français de protection sociale qu'« on a ainsi assisté à la naissance d'un deuxième monde de la protection sociale. »²⁷⁵. Ce deuxième monde résoudrait la crise de l'Etat providentialiste, en répondant au projet d'une « triple mouvement de réduction de la demande d'État, de réencastrement de la solidarité dans la société et de production d'une plus grande visibilité sociale »²⁷⁶ comme solution, en élargissant le modèle tout en territorialisant les politiques publiques de solidarité. Le système français d'essence universelle et bismarckienne²⁷⁷ entre dans un processus de dualisation, conséquence de l'émergence de solutions visant à résoudre la « crise d'efficacité sociale de la protection sociale », de nature endogène et pas seulement exogène²⁷⁸. Ce processus va transformer le monolithisme du système fondé sur la Sécurité sociale, en dualisme. Le premier monde concernera la population intégrée, salariée, assurée, l'héritage fordiste. Le second monde prendra en charge la population croissante des exclus, et suit de près le précarité comme frange intermédiaire et fragilisée nouvelle.

²⁷³ *Ibid.*, p. 204.

²⁷⁴ Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.*, p. 213.

²⁷⁵ Bruno PALIER, « Du welfare au workfare : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie*, 2008, n° 4, n° 2, pp. 162-168.

²⁷⁶ Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, *op. cit.*, p. 112.

²⁷⁷ Quoiqu'il puisse paraître indécent de donner au système français le nom du vainqueur de 1870, célébrant la nouvelle unité allemande en le Palais de Versailles.

²⁷⁸ Bruno PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 300.

Encadré 1 : Naissance de la politique de la ville à Lyon (années 1980)

C'est sous l'angle des « violences urbaines » dans l'agglomération lyonnaise que se construit le problème public²⁷⁹. A partir des émeutes du quartier des Minguettes à Vénissieux, qu'on a appelé l'« été chaud » de 1981, on a un recours progressif au « problème des banlieues » ou des « quartiers » pour désigner ces problèmes. De même, « l'immigré travailleur » est remplacé par le « jeune des quartiers » voire simplement le « jeune ». On passe du traitement du « logement des immigrés » explicitement évoqué jusqu'aux années 1970 à une forme euphémisée et universelle, à savoir la « nouvelle question sociale » et le « problème des banlieues »²⁸⁰. La politique de la ville mobilise « les partenaires locaux » autour d'un projet « partenarial » qui s'inscrirait dans une « démarche globale d'insertion »²⁸¹. Emblématique de la territorialisation de l'action publique, la politique « se concrétise par le fait que certains territoires et leurs habitants se retrouvent désormais érigés en objets spécifiques de l'intervention sociale »²⁸². Le premier ministre délégué à la « ville » est nommé en 1990, à la suite des émeutes de Vaulx-en-Velin, réorientant le rapport de l'Etat aux projets locaux.

L'unicité du système conçu dans l'après-guerre prend fin avec l'apparition de plusieurs minimas sociaux et la création des « politiques urbaines »²⁸³ qui deviendront la politique « de la ville », de la politique de lutte contre le « chômage de longue durée », le développement des « zones d'éducation prioritaire »²⁸⁴, et la conception du Revenu minimum d'insertion (RMI), sur la base d'expérimentations démarrées dès 1981 et sous la pression du secteur associatif, jusque-là principal gestionnaire du second monde²⁸⁵ : autant de dispositifs attestant de l'extension et du recalibrage de l'intervention étatique.

²⁷⁹ « En 1976, quelques rodéos et des voitures brûlées sont signalés à la périphérie de Lyon, mais les faits sont isolés et les dégâts peu importants. Les premières émeutes significatives ont lieu en 1979 dans le quartier de la Grappinière à Vaulx-en-Velin, toujours dans la banlieue lyonnaise, même si c'est en 1981, aux Minguettes, à Vénissieux, que le phénomène est pour la première fois fortement médiatisé. Pourtant, pendant près de dix ans, les banlieues françaises ne seront le théâtre d'aucun heurt particulier, jusqu'à ce que le pays ne redécouvre, en octobre 1990, les mêmes scènes d'affrontements et de pillages, cette fois-ci au Mas du Taureau, à Vaulx-en-Velin. Depuis lors, les émeutes sont de plus en plus fréquentes et semblent gagner en gravité. » Voir Didier CHABANET et Xavier WEPPE, « Pourquoi les émeutiers s'en prennent-ils aux services publics ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n°3, 2017, pp. 631-644, p. 632.

²⁸⁰ Christian RINAUDO, *L'Ethnicité dans la cité. Jeux et enjeux de la catégorisation ethnique*, Paris, L'Harmattan, 1999.

²⁸¹ Circulaire du 28 septembre 1983 relative à la politique de la ville.

²⁸² Marc ROUZEAU, *Vers un État social actif à la française ?*, op. cit., p. 41.

²⁸³ Lancées dès 1981 avec les opérations de Développement social des quartiers (DSQ), elles continuent avec les « contrats de ville » et constitueront plus tard la « politique de la ville », qui cible les quartiers urbains qui souffriraient d'exclusion.

²⁸⁴ Mises en place par le ministère de l'Éducation nationale afin de lutter contre l'échec scolaire, ces zones sont un projet partenarial doté de moyens renforcés. Voir Jean-Louis DEROUET, « Les zones d'éducation prioritaires dans l'Éducation nationale », *Revue française des affaires sociales*, vol. 47, n° 3, juillet-septembre 1993, pp. 49-62.

²⁸⁵ Frédéric VIGUIER, « Le rôle des associations de lutte contre la pauvreté dans la protection sociale française depuis 1945 : le cas d'ATD Quart Monde », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2013, vol. 6, n°1, p. 12.

Encadré 2 : Le Revenu minimum d'insertion, de passager à structurel

Promesse de campagne de François Mitterrand en 1988²⁸⁶, le RMI est instauré par la loi votée à l'unanimité dans la foulée de sa reconduction à la tête de l'Etat, le 1^{er} décembre 1988. Les analyses ont montré que cette unanimité procède d'une certaine ambiguïté initiale²⁸⁷. Conséquence de la structuration progressive du chômage de masse dans la société en désindustrialisation, le RMI signifierait un changement des perceptions et des représentations qui préside à la genèse du dispositif²⁸⁸. Pensé comme provisoire, le dispositif va se pérenniser²⁸⁹. Au 31 décembre 2000, 965 180 personnes étaient titulaires du RMI en métropole, soit près de 2 millions de personnes avec les conjoints ou enfants à charge (environ 3,2 % de la population française). Au 31 mars 2005, on comptait 1,23 million de bénéficiaires du RMI (+27%), soit près de 4 % de la population si l'on compte les personnes couvertes. A l'origine, « l'impératif national » de l'insertion sociale et professionnelle passe par des actions d'insertion organisées au niveau départemental et coordonnées au niveau local²⁹⁰.

Le système contient désormais deux pans : le premier qu'est la Sécurité sociale demeure, le second est constitué de ces nouvelles politiques publiques ciblant les exclus, fondées sur un répertoire libéral qui s'oppose aux principes universels, adopte une approche résiduelle et subsidiaire du traitement de la régulation de la pauvreté : « les nouvelles politiques sont ciblées, les prestations sont soumises à condition de ressources »²⁹¹. Les nouveaux droits, minimaux, résiduels, n'émanent pas du statut de la personne (salarié notamment), mais sont *imprescriptibles*, ils sont liés à une responsabilisation de la société pour le chômage structurel, soit la solidarité nationale, et non à aucune autre condition que les ressources, contrairement aux dispositifs précédents fondés sur le statut professionnel et la situation. La responsabilité de phénomènes économiques naturalisés échoit à la société française dans son ensemble. La dualisation du système français réagence enfin l'ordre institutionnel. L'Etat prend en charge dans un premier temps le deuxième monde, qui s'autonomise et finit par constituer un nouveau pilier de protection sociale à part entière. La population est séparée entre *insiders* (la population en activité, située à l'intérieur du système assurantiel auquel ils cotisent) et *outsiders* (au contraire exclus et reposent sur la solidarité nationale subsidiaire, financée par l'impôt). Ces *outsiders* sont souvent des jeunes, des chômeurs

²⁸⁶ « L'important est qu'un moyen de vivre, ou plutôt, de survivre, soit garanti à ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien, qui ne sont rien. C'est la condition de leur réinsertion sociale. » peut-on lire dans sa « Lettre à tous les Français » publiée le 7 avril 1988 dans des journaux nationaux et régionaux dans le cadre de la campagne présidentielle.

²⁸⁷ Michel AUTES, « Le débat parlementaire sur le Revenu minimum d'insertion : des malentendus féconds », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n°16, 1990, pp. 31-51.

²⁸⁸ Pierre Muller utilise cet exemple pour présenter les modèles d'analyse de la genèse des politiques publiques. Repoussant une vision mécaniste qui voudrait qu'une politique publique soit forcément réponse à problème, il souligne que « la création du RMI n'est pas liée à un niveau de chômage donné. En revanche, la mise en place de ces politiques est liée à une transformation de la perception des problèmes. ». Voir Pierre MULLER, « De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques », *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, p. 27.

²⁸⁹ « Finalement, cette « crise » dont on a commencé à parler dans les années 1970 n'était pas provisoire et elle a entraîné un nouveau régime d'organisation du travail dans lequel ce dernier n'est plus l'emploi : ce type de travail ne fournit plus les conditions de base de l'autonomie des travailleurs ». Robert CASTEL, « Les ambiguïtés de l'intervention sociale face à la montée des incertitudes », *art. cit.*, p. 25.

²⁹⁰ Les Programmes départementaux d'insertion (PDI) organisent les actions et les Commissions locales d'insertion (CLI) réunissant élus locaux, travailleurs sociaux, services sociaux, associations et entreprises, coordonnent le dispositif.

²⁹¹ Bruno PALIER, « Du welfare au workfare », *op. cit.*, p. 163.

de longue durée²⁹². En définitive, la dualisation des politiques sociales concerne aussi bien le système que son public.

Bâti sur le temps long, l'agrégat massif qu'on nomme Etat-providence²⁹³ traverse dans les années 1980 une « crise » qui va déboucher sur la naissance des politiques d'insertion, extension et refonte de son champ d'action. Ces nouvelles politiques publiques sont à la fois le dépassement du cadre classique d'intervention et la territorialisation de l'Etat-providence, rendu toujours davantage présent par les collectivités que par l'Etat central. Ces politiques d'insertion vont s'inscrire dans les systèmes locaux d'action publique.

1.1.2. La gouvernance des politiques d'insertion au sein du système local d'action publique : l'avènement du département-providence (1988-2003)

Prenant leur essor au cours de la décennie qui voit l'institutionnalisation de la politique de la ville et la mise en place du RMI en 1988, les politiques d'insertion sont indissociables du renouvellement des modalités d'intervention de l'autorité publique. A travers les différents actes de la décentralisation qui suivront, l'intervention publique n'est plus celle du gouvernement, autoritaire et hiérarchique incarné par l'Etat. Le mode d'intervention devient celui de la gouvernance, territoriale et plus consensuelle, incarnée bien sûr par l'Etat qui ne disparaît pas, mais qui désormais s'installe dans un partenariat avec les collectivités et les autres acteurs publics ou privés²⁹⁴. La catégorie « territoire » devient indissociable de l'action publique. Les analyses insistent sur l'incorporation des champs politiques et bureaucratiques locaux à leur environnement économique au sens large, ce que la notion de « gouvernance territoriale »²⁹⁵ permet d'analyser à de multiples échelles et dans des contextes variés. Ces travaux s'appuient sur les fondements classiques de la sociologie politique. L'analyse de la gouvernance puise dans les catégories de la science politique française : le modèle de la régulation croisée²⁹⁶ et les travaux fondateurs de Michel Crozier sur les bureaucraties²⁹⁷. L'analyse du gouvernement territorial nécessite de lier la bureaucratie aux champs adjacents, au prisme du gouvernement multi-niveau. La multiplication des acteurs publics, parapublics et privés conduit à privilégier la dimension intégrée et plus ou moins coordonnée de l'action publique territoriale. On recourt dès lors à l'analyse du « processus de territorialisation de l'action publique »²⁹⁸ et au concept de « système local d'action publique

²⁹² Duncan GALLIE et Serge PAUGAM, *The Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, *op. cit.*

²⁹³ Virginie TOURNAY, *Penser le changement institutionnel*, *op. cit.*

²⁹⁴ Jacques CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, *op. cit.*

²⁹⁵ Romain PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

²⁹⁶ Jean-Pierre WORMS, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, n°3, 1966.

²⁹⁷ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963. Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'Acteur et le Système*, Paris, Le Seuil, 1977.

²⁹⁸ Francine LABADIE, « Politiques locales de jeunesse et territorialisation de l'action publique », *art. cit.*

»²⁹⁹ pour saisir, à travers les politiques publiques, la production localisée du politique. Les politiques sociales sont encadrées dans un territoire de conception, de formulation des problèmes publics et d'application des décisions politiques. D'autant plus que les politiques sociales sont moteur et justification de la décentralisation et à la fois objet de la réforme.

L'indomptable département dans la décentralisation

« Au commencement était le département » : cela pourrait servir de maxime à la logique de consolidation du pouvoir politico-administratif des débuts de la République jusqu'à la fin du XIXe siècle en France. Le département, création révolutionnaire par le décret du 22 décembre 1789 de l'Assemblée constituante, permet à l'origine de *départir* le territoire français en quatre-vingt-trois circonscriptions administratives, fondées sur des noms topographiques³⁰⁰. Il remplace l'organisation territoriale du régime monarchique dans une volonté affirmée de rupture, à l'instar de l'instauration d'un nouveau calendrier républicain ou de la démonarchisation des monuments publics. En août 1793, à la suite de l'écrasement de la révolte de la Ville affranchie, le département du Rhône-et-Loire est séparé en deux. C'est l'une des seules modifications initiales. Les autres périmètres ne varieront que très peu. La création du préfet, inspiré du modèle territorial de l'Empire romain, signe l'affermissement du département sous le Consulat. Le département républicain permet ainsi de déterritorialiser ce qu'on ne tardera pas à nommer « Ancien régime »³⁰¹, tout en reterritorisant selon trois axes. D'abord géographique : une journée de voyage maximum entre le chef-lieu et tout point du territoire, territorialisant la présence de l'Etat. Administratif, en laissant au préfet des initiatives locales. Enfin politique, par la production d'une légitimité territoriale croisée à travers le préfet et les notables locaux³⁰², ce que Pierre Grémion nommera plus tard le « jacobinisme apprivoisé »³⁰³. Le département acquiert son second sens avec la Troisième République. En plus d'être d'une circonscription administrative de l'Etat, il devient une *entité autonome* dotée d'un organe délibérant³⁰⁴. A partir de 1871, le département constitue une arène de régulation et de dialogue entre le représentant du pouvoir central, le préfet, et un groupe de notables élus organisés en assemblée et issus du système municipal, le conseil général. Si les conseillers généraux constituent l'assemblée délibérative et portent les intérêts et spécificités locaux, c'est bien le préfet, dominant dans une logique jacobine, qui est l'exécutif de département. Cette forme politico-administrative survivra jusqu'en 1982. Ce modèle départemental peut ainsi être défini, sur cette période de plus de cent-dix ans, comme superposant un espace, une projection du pouvoir

²⁹⁹ Olivier DAVID, Éric LE GRAND et Patricia LONCLE, « Systèmes locaux et action publique : l'exemple des jeunes vulnérables », *art. cit.*

³⁰⁰ Dans sa thèse consacrée à *L'Invention du territoire*, Paul Allières montre qu'il s'agit d'une représentation faussement naturelle des frontières politiques de la France, alors qu'en réalité se forme une construction juridique singulièrement attachée aux rouages administratifs de l'État-nation en formation.

³⁰¹ « Pour comprendre la révolution, il faut se pencher dans le tombeau de la France qui n'est plus ». Alexis DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1967 [1856].

³⁰² Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, *La Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1989.

³⁰³ Pierre Grémion poursuit les travaux de Michel Crozier qui dirige sa thèse de doctorat. A partir des années 1950, le système français relèverait du jacobinisme improvisé, un mode de régulation locale issu des fondations posées par la IIIe République. Voir Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

³⁰⁴ La loi du 10 août 1871 marque un véritable tournant institutionnel puisqu'elle permet au conseil général d'accéder à l'autonomie, grâce à la délimitation de ses pouvoirs et de ceux du préfet. Il constituera à partir de 1871 la circonscription administrative historique et l'espace politique et électoral par excellence. Voir notamment Patrick LE LIDEC, « Le département n'est pas insubmersible, même si l'acte deux l'a consolidé... », *Pouvoirs Locaux*, n°75, 2007.

central dans ce même espace et une articulation dynamique entre le pouvoir central et des entités locales³⁰⁵.

La décentralisation doit donc être conçue comme le produit d'un double mouvement. D'une part le mouvement descendant du pouvoir politique central organisant et contrôlant son territoire d'application. Ce mouvement de déconcentration a pour instrument principal le préfet et son administration, représentants locaux de l'autorité de l'Etat central. D'autre part, le mouvement est ascendant puisque les singularités locales s'affirment, notamment à partir du pouvoir communal. Le département est le lieu hybride d'agencement de ce double mouvement et apparaît ainsi moteur de la décentralisation. Avec le premier acte de décentralisation, le département devient une collectivité locale de plein exercice³⁰⁶. Le département demeure circonscription administrative de l'Etat mais désormais, c'est le président du conseil général élu par ses pairs, chef de l'administration départementale, qui préside l'assemblée, prépare et exécute les budgets et les délibérations.

Tributaire d'un pan concret de l'action publique en matière sociale, le département était avant 1982 l'échelon par excellence de la régulation croisée, incarnée par le préfet, à la fois exécutif local et représentant central, appuyé d'une assemblée de notables³⁰⁷. Le département devient à la fois plus compétent et davantage autonome vis-à-vis de l'Etat central, en tant que collectivité de plein exercice, institution de gouvernement local. A ce titre, la territorialisation de l'action publique telle qu'elle se déploie dans les années 2000 peut être comprise comme une politique à part entière, « c'est-à-dire à la fois comme solution et comme principe de légitimation de l'action publique nationale »³⁰⁸. Les actes I et II de la décentralisation portaient un élan départementaliste et régionaliste laissant croire à une ascension « irrésistible »³⁰⁹ ou « inévitable » de l'action départementale et la fortification de son domaine en matière de politiques sociales, léguant un amas considérable de discours politiques autour de la question départementale. Malgré les menaces, la dynamique sociale en soutien de l'institution départementale l'a systématiquement emporté : le département est ainsi sorti renforcé des deux actes de décentralisation de 1982 et de 2004. Collectivité de plein exercice distincte de l'Etat central, le département est sujet à une intégration vers le haut, en direction de l'échelon régional, et à une dilution vers le bas, en direction de l'échelon intercommunal. En cela, les politiques d'insertion ou d'inclusion, qui dans les années 1980 avaient consacré de nouveaux concepts (exclusion) et catégories de populations (bénéficiaires des minima sociaux), ont constitué une inflation fonctionnelle des services départementaux, de nouveaux spécialistes reposant sur des filières administratives spécialisées venant renforcer les effectifs de ces collectivités et y adjoindre de nouveaux dispositifs autonomes.

³⁰⁵ Robert LAFORE, « Le cadre politico-administratif local », *art. cit.*, p. 59.

³⁰⁶ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

³⁰⁷ De nombreux services sont à la fois étatiques et locaux au sein de la collectivité départementale. L'intégration entre ces acteurs est forte, dans un jeu de production de compromis politiques. En ce sens, la régulation est proprement « croisée » dans la mesure où la légitimité politique des élus locaux dépend de la supposée « efficience » administrative des services étatiques, et inversement l'action étatique est tributaire de la coopération avec les élus locaux. Le modèle républicain classique se caractérise donc par un Etat qui maîtrise incontestablement l'ensemble des politiques publiques, dont l'adaptation au contexte local passe par un système notabiliaire chargé de l'ajustement de celles-ci et de la production de légitimité. Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, *op. cit.*

³⁰⁸ Alain FAURE et Emmanuel NEGRIER, « Territoire », *op. cit.*

³⁰⁹ Robert LAFORE, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » : », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, pp. 17-34.

Le département résiste aux velléités de suppression auxquelles il fait face en 1983, de 2002 à 2004, puis encore en 2014 comme on le verra.

Quoique pris dans une matrice de controverses et peu étudié par la science politique, le département s'affirme pourtant depuis des décennies, sous l'égide d'un « lobby départementaliste » comme un espace politico-administratif solide, au cœur du système républicain³¹⁰. La forte longévité de l'institution départementale, faisant fi des menaces et des procès en obsolescence, atteste qu'elle peut incarner le conservatisme face au risque politique urbain tout en inscrivant l'objectif de solidarité au cœur de l'architecture territoriale française. La notion de « département-providence » apparaît dans les textes de sciences sociales analysant l'acte II de la décentralisation. Les régions ne sortent pas victorieuses de cette réforme institutionnelle : elles demeurent sans rapport éminent à leur propre territoire. Au contraire, le département conserve une stabilité territoriale exemplaire³¹¹. C'est au début des années 2000 qu'apparaît ce vocabulaire, la notion de « Providence » étant jusque-là réservée à l'Etat, d'abord dans une dimension critique³¹², puis dans l'acception moderne que l'on a définie. La notion, visait à qualifier l'expansion des attributions de la collectivité départementale en matière sociale et le renforcement quasi-continu de sa position au sein du système politico-administratif français depuis les années 1980³¹³. On a pu alors qualifier d'« insubmersible »³¹⁴ cet indomptable odontocète qu'est le département. Philippe Estèbe montre que « de chaque offensive, [*le département*] sort non seulement confirmé mais encore renforcé »³¹⁵. Testons l'hypothèse de ce renforcement à l'échelle du Rhône, où les premières politiques d'insertion apparaissent.

Du premier Programme départemental d'insertion rhodanien à la décentralisation du RMI, le social bureaucratisé localement ? (1989-2003)

Afin de prendre la mesure de la réalité de l'action départementale rhodanien, il convient de revenir aux politiques d'insertion telles qu'elles étaient conduites dans le département du Rhône depuis leur création dans les années 1980, mais surtout depuis la montée en puissance du social laissant penser à l'émergence du département-providence. Fondé sur l'ancien découpage du Lyonnais et du Beaujolais, le département a été séparé du département de la Loire le 12 août 1793. La plupart des communes périphériques sont exclues du Rhône et le réintègrent progressivement au fil des décennies³¹⁶. L'institution départementale est majoritairement au centre-droit depuis 1945. Dans

³¹⁰ Marie-Ange GREGORY, *La cause départementaliste : genèses et réinventions d'une controverse politique française*, thèse de doctorat en science politique, Aix-en-Provence, Institut d'études politiques, 2014.

³¹¹ Philippe ESTEBE, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, 2005, vol. 121, n°1, pp. 66-75, p. 75.

³¹² Voir par exemple les écrits de Joseph de Maistre.

³¹³ Analysant le département de l'Hérault, Nathalie Blanchard observe « un authentique enracinement du social dans le local ». Nathalie BLANCHARD, *L'avènement du département providence*, Rennes, École nationale de la santé publique, coll. « Politiques et interventions sociales », 2004. « On a assisté, pendant plus de vingt ans, à un processus de développement de la collectivité départementale : le poids du passé, combiné à la stratégie des élus départementaux qui, en valorisant les positions acquises, ont systématiquement réclamé leur renforcement, en a fait le centre de gravité incontestable de l'action sociale et la collectivité la plus dotée en ressources et attributions ». Robert LAFORE, « Où en est-on du « département-providence ? » », *Informations sociales*, vol. 179, n°5, 2013, pp. 12-27, p. 16.

³¹⁴ Philippe ESTEBE, « Le département insubmersible », *op. cit.*

³¹⁵ *Ibid.*, p. 68.

³¹⁶ « Le Rhône : naissance d'un département », Lyon, Archives départementales du Rhône, 1990.

les années 1980 et 1990, la collectivité est présidée par Jean Palluy, membre de l'Union pour la démocratie française, puis Michel Mercier membre du même parti, à partir de 1990.

Albéric Gaillard de Lavernée, né à Lyon en 1954, est agrégé de lettres classiques en grec ancien et français. Il enseigne pendant une quinzaine d'années dans la région lyonnaise (Lyon, Bron, Vénissieux). Membre du RPR, il est élu pendant une longue période : conseiller général de Lyon de 1982 à 2014, conseiller municipal de Lyon, maire du deuxième arrondissement de Lyon de 1989 à 2001, vice-président à l'intégration sociale du département du Rhône de 2001 à 2014, vice-président au Grand Lyon. Il crée une activité de conseil en 2001. De 2015 à 2017, il est conseiller spécial au cabinet de Gérard Collomb, président de la Métropole de Lyon.

Entretien réalisé le 7 janvier 2020 au cabinet du président de la métropole à l'HDM, Lyon 3^e.

Les associations préexistent aux politiques d'insertion départementalisées. Dans les années 1980, « les associations deviennent des acteurs majeurs » sur lesquels vont justement s'appuyer les pouvoirs publics pour développer cette nouvelle intervention³¹⁷. L'insertion par l'activité économique tient un rôle de premier plan : elles sont supposées fournir un « gisement d'emplois » et « sont appelées à créer des activités qui n'entrent pas en concurrence avec l'économie privée classique »³¹⁸. Les entreprises sociales d'insertion sont « pionnières » et participent à l'émergence de ce « second marché du travail »³¹⁹. Ainsi de nombreuses associations d'insertion proposent des services collectifs, des services à la personne. Dans le Rhône, de nombreuses associations sont créées à cette époque. A la suite de l'adoption de la loi créant le Revenu minimum d'insertion, le département a la charge de mettre en place un premier Programme départemental d'insertion (PDI) pour l'année 1989, avant le 31 mars³²⁰. Ce conseiller général de l'époque nous indique :

« C'est à partir de cette décennie que la collectivité développe son lien aux associations, à travers la structuration d'une direction pour la vie associative et de la structuration des opérateurs du RMI créé en 1988. Il fallait qu'on ait pris sur cette politique d'insertion qui arrivait. Nous avons opéré dans les années 1990 une territorialisation massive de l'offre de service départementale, nous nous sommes mis en lien avec les associations du territoire. »³²¹

La mise en place des politiques d'insertion suppose un outillage du département. L'exécutif local crée une direction administrative dédiée à l'insertion, alors dotée d'une demi-douzaine d'agents.

Martine Montmasson effectue sa scolarité dans des communes du Rhône avant d'occuper des fonctions d'assistante sociale à Villeurbanne, au cours des années 1980. Trois ans après la loi créant le RMI, elle accède au poste de directeur territorial. Elle occupe ce poste au Département du Rhône pour la commune de Vénissieux, de 1992 à 1996, commune dont l'exécutif communiste doute des nouvellement apparues « politiques d'insertion ». Elle sera directrice du service vie associative du département jusque 2002, au contact du tissu associatif rhodanien, pour finalement prendre la tête de la Direction de l'Insertion du Rhône de 2002 à sa retraite en 2010.

Entretien réalisé le 20 février 2020 à l'HDM, Lyon 3^e.

³¹⁷ François-Xavier DEVETTER *et al.*, « Chapitre 3. Les associations, au cœur des transformations des politiques publiques », *Economie politique des associations*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, coll. « Ouvertures économiques », 2019, pp. 83-114, p. 88.

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ Laurent GARDIN, Jean-Louis LAVILLE et Marthe NYSENS (dir.), *Entreprise sociale et insertion : une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. « Solidarité et société », 2012, p. 134.

³²⁰ Articles 36-38 de la loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

³²¹ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon (2001-2014), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Cette petite Direction de l'insertion (DI) met en œuvre le Plan départemental d'insertion, adopté pour la première fois par le Conseil général en 1989. Elle coordonne le réseau associatif en lien avec la direction de la vie associative. Les allocataires impliqués annuellement ne se comptent qu'en centaines. La mission d'insertion départementale se donne à voir comme minimale.

« Le département avait dans les années 1990 quelques actions éparpillées, avec très peu de public impliqué. C'était encore l'Etat qui payait l'allocation, donc le département avait la charge d'organiser l'insertion de ces personnes, mais c'était tout à fait limité ce que l'on faisait. »³²²

Dans la mise en œuvre des politiques d'insertion par le département, les équilibres politiques comptent. A travers les responsables territoriaux, chargés de l'animation des Commissions locales d'insertion (CLI) notamment, principales instances pour la nouvelle politique publique³²³, l'action départementale s'inscrit par cantons. Si la plupart des CLI se réunissent et mettent en œuvre l'orientation des bénéficiaires vers les travailleurs sociaux du département ou les quelques associations chargées du suivi des allocataires du RMI, on rencontre aussi des difficultés de mise en œuvre liées aux oppositions politiques.

« J'ai été responsable territoriale de Vénissieux de 1992 à 1996. Les mairies communistes et l'Est lyonnais étaient opposés aux politiques d'insertion, considérées comme coercitives. La municipalité faisait blocage. Ainsi la CLI de Vénissieux ne s'est jamais réunie. Aucun contrat d'engagement n'était signé. »³²⁴

Au fur et à mesure, dans les années 1990, la politique d'insertion centrée sur l'accompagnement d'allocataires du RMI toujours plus nombreux s'inscrit dans une tradition historique du tissu associatif. Chaque année, la programmation de conventions pour suivre les allocataires du RMI et mettre en œuvre la politique sociale d'emploi est renouvelée, avec un nombre réduit d'opérateurs. Progressivement, les services départementaux développent un réseau associatif complémentaire aux travailleurs sociaux, dont la gestion devient la principale tâche administrative.

« J'ai été de 1996 à 2002 directrice du service vie associative au département. J'ai pu prendre connaissance de ce tissu associatif rhodanien historique, complexe, et extrêmement fourni. Le PDI qui existait depuis 1989 faisait que le département avait développé des conventions avec un certain nombre d'associations et au début des années 2000 on commençait à voir émerger les principaux opérateurs de l'insertion, avec plusieurs courants. C'est aussi pendant cette période que le PDI était mis en œuvre par la ville de Lyon sur son périmètre. Les équipes départementales étaient assez restreintes et géraient principalement cette accumulation de subventions associatives. »³²⁵

A la suite des élections cantonales de 2001, le conseiller général devient vice-président en charge des politiques d'insertion.

« Il se trouve qu'en 2001 à l'issue d'un renouvellement du Conseil général du Rhône où j'avais été vice-président, Michel Mercier m'avait dit de m'occuper du RMI à l'époque et de l'insertion, sujet que je ne connaissais absolument pas. Et que j'ai donc pris à bras le corps les politiques sociales et

³²² Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la DI du département du Rhône (2002-2010), entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

³²³ Les CLI sont l'instance instaurée par la loi, tripartite (Etat, élus locaux et organismes de l'insertion) chargée de l'orientation des allocataires, lieu d'échange variable où se rencontrent différentes professions et différentes conceptions de ce que devrait être l'insertion. Isabelle ASTIER, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

³²⁴ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la DI du département du Rhône (2002-2010), entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

³²⁵ *Ibid.*

d'insertion et j'ai été vice-président chargé de l'insertion pendant treize ans, de 2001 à 2014, et j'ai été renouvelé deux fois dans cette délégation-là. »³²⁶

La décentralisation du RMI par l'acte II de la décentralisation a constitué une étape cruciale d'émergence du providentialisme départemental : l'administration départementale reprend la gestion de l'action d'insertion sur l'ensemble du territoire, le RMI lui est étant intégralement confié. L'acte II de la décentralisation est en effet centré sur l'organisation décentralisée de la République, sous l'impulsion du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin. Il se fonde sur une loi constitutionnelle et trois lois organiques qui consacrent la nature décentralisée de la Ve République et instaurent le droit à l'expérimentation pour les collectivités. L'acte II renforce les collectivités territoriales et consacre l'avènement du département-providence. Le département est consacré par la loi comme *chef de file* de l'ensemble des politiques d'aide et d'action sociales : il en est le coordinateur, dans le cadre de la loi renouvelant la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales³²⁷. Tout en créant le Revenu minimum d'activité (RMA), la politique d'insertion transférée renforce le socle d'attributions départementales : la loi de décentralisation confie au département l'entier pilotage du dispositif, sur ses deux volets prestation et insertion³²⁸. On passe ainsi du copilotage Etat-département en vigueur depuis la création du RMI, à un pilotage uniquement départemental. La réforme lance de nouveaux partenariats, notamment avec les Caisses d'allocations familiales (CAF) : une partie du public relevant des CAF sera désormais intégralement orienté par les départements pour ce qui relève de leur insertion sociale et professionnelle³²⁹.

Les responsabilités sociales de la collectivité territoriale s'accroissent considérablement. Bien que le rôle du département dans les politiques sociales devienne principal, il doit composer avec d'autres acteurs à l'ancrage historique particulièrement important. C'est le cas de l'échelon communal, notamment dans les grandes villes, qui malgré un vide juridique³³⁰ s'est progressivement imposé comme acteur incontournable de la vie des citoyens et notamment dans l'action sociale, à travers les Centres communaux d'action sociale (CCAS). Par les partenariats associatifs, les CCAS sont un instrument permettant à l'intervention sociale communale de jouer un rôle fondamental auprès des publics accompagnés³³¹. Dans le Rhône, la configuration de la politique publique est éclatée. Certains cantons bloquent la mise en œuvre des dispositifs. Sur le périmètre des neuf arrondissements de la ville de Lyon, chef-lieu du département et de la région Rhône-Alpes, la mise en œuvre du PDI est déléguée à la Ville. Le président du Conseil général y

³²⁶ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon (2001-2014), entretien du 7 janvier 2020 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

³²⁷ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ce positionnement est rendu possible par la révision constitutionnelle de mars 2003. Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. La notion de « chef de file » s'appuie sur cette révision constitutionnelle, par laquelle l'article premier de la Constitution de la Cinquième République du 4 octobre 1958 stipule désormais que « La France est une République indivisible. [...] Son organisation est décentralisée » et par laquelle les collectivités locales deviennent « collectivités territoriales ». Les articles 5 à 11 de la loi constitutionnelle modifient le titre XII de la Constitution « Des collectivités territoriales » (articles 72 à 75) et définissent les collectivités territoriales qui « ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (article 72).

³²⁸ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

³²⁹ Julien DAMON et Frédéric MARINACCE, « Les CAF et la décentralisation du RMI. Nouveau contexte, nouveaux défis, nouvelles frontières », *Informations sociales*, vol. 121, n°1, 2005, pp. 100-108.

³³⁰ Les compétences légales des communes en matière d'action sociale sont très limitées.

³³¹ Voir le numéro de revue coordonné par Cyprien AVENEL : « Politiques sociales locales : enjeux et gouvernance », *Informations sociales* vol. 179, n°5, 2013.

voit une manière de concentrer l'attention de l'administration départementale sur le territoire rural, le département n'ayant que peu de prise sur le périmètre de la communauté urbaine. Le responsable du service développement urbain de la Ville de Lyon de l'époque nous indique :

« Entre 1997 et 2003, la Ville de Lyon et le département ont eu une convention pour que la mise en œuvre du PDI sur le territoire lyonnais passe par une mise en œuvre de la municipalité. Mercier avait déjà l'idée de désengager le département du centre urbain. »³³²

La Ville de Lyon dispose d'un service insertion, également restreint, de 1997 à 2004. A partir de cette date, les effectifs municipaux sont transférés à la Maison de l'emploi de Lyon, acteur créé par la loi de cohésion sociale. Le département reprend donc la charge de mettre en œuvre le PDI sur le territoire lyonnais, mais dans une situation modifiée : l'expertise municipale transférée à la Maison de l'emploi consacre la dualité de l'intervention sur un même périmètre.

« La loi Borloo inspirée du service public de l'emploi britannique a changé les choses avec la création de la Maison de l'emploi de Lyon, groupement d'intérêt public dans lequel l'Etat et la Ville avaient une forte place. Cela a conforté le désengagement du département, et la Ville de Lyon n'a plus eu de service insertion, puisqu'il a été externalisé à la MDE. »³³³

Le département s'impose en revanche par rapport au Conseil régional, positionné sur le domaine économique et sur la formation professionnelle. Chef de file, le département dispose désormais des leviers de la politique sociale et acquiert un rôle d'animation et de leadership. L'acte II et la montée de la politique sociale locale s'insèrent dans un contexte plus vaste : celui de l'activation.

Le tournant européen de l'activation comme modernisation de l'Etat social

Définir l'« activation » est nécessaire, au vu de la profusion d'études sur le sujet. L'idée de l'insertion comme *workfare* à la française permet de la situer dans un ensemble plus large, moins anglo-américain et plus neutre scientifiquement. Au sens strict, l'*activation* consiste à reconverter une allocation sociale en tout ou partie de la rémunération d'un travail. Un sens plus rigoureux et opérationnel y verrait « une redéfinition critique des programmes sociaux, sous la double justification de l'efficacité et de l'équité, dans le sens d'une préférence systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (l'activité) »³³⁴. L'activation n'est en rien une disparition de l'Etat-providence, mais un réalignement : malgré une refonte de l'Etat social (*Welfare State*) entamée dans les années 1980, marquée par une réduction des dépenses (*retrenchment*), Paul Pierson note la « remarquable résilience de l'Etat-providence depuis deux

³³² Entretien avec Pascal Brenot, attaché d'administration de l'Etat en détachement, responsable du service développement urbain (1998-2004) puis directeur du développement territorial (depuis 2004) de la Ville de Lyon, entretien du 27 février 2020 à la Ville de Lyon, Lyon 7^e.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ Jean-Claude BARBIER, « 7. L'« activation » de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », in *Où va la protection sociale ?*, op. cit., p. 168. Comme le montre Jean-Claude Barbier, ce tournant est commun à toute l'Europe, de la Norvège à la France et du Danemark à l'Allemagne, et n'est pas complètement déconnecté des transformations du système américain et du système britannique.

décennies d'austérité »³³⁵. Ce tournant s'inscrit dans le processus d'eupéanisation, en ce qu'il est une caractéristique commune impulsée par les institutions communautaires³³⁶.

Une vague de réformes axées sur la maîtrise des dépenses s'enclenche. Les gouvernements européens des années 1990 sont majoritairement ancrés au centre-gauche, avec notamment le New Labour en Grande-Bretagne et le Neue Mitte en Allemagne, ce sont des gouvernements similairement « persuadés qu'il fallait restructurer l'État-providence »³³⁷ dans un contexte économique favorable de fin de la Guerre Froide et de réunification allemande. Une décennie plus tard en revanche, la logique de l'offre et de l'activation par les incitations au retour à l'emploi prédomine. Dans un contexte de droitisation des gouvernements européens et d'élargissement de l'UE, la restructuration de l'État-providence européen passe désormais par une réorientation du paradigme vers l'emploi³³⁸. La généralisation des prestations sociales conditionnées aux revenus, mode de prise en charge propre au deuxième monde de la protection sociale, s'affirme comme le mouvement notable depuis le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) en 1997, cadre incitatif à l'action des États membres promouvant l'activation³³⁹. Le tournant de l'activation concerne la plupart des pays européens³⁴⁰ et l'idée d'un « modèle social européen » qui émergerait progressivement malgré des tendances nationales différenciées est amplement discutée³⁴¹.

³³⁵ « *The welfare state's remarkable resilience over the past two decades of austerity* » in Paul PIERSON « *The new politics of the Welfare State* », *art. cit.*

³³⁶ Les six États fondateurs de la Communauté économique européenne (CEE), signataires du Traité de Rome de 1957 sont dotés d'un système bismarckien de protection sociale. Ils sont par la suite rejoints par des États au système libéral, comme le Danemark et la Grande-Bretagne, puis par des États au système providentialiste moins développé lors de la dernière grande vague d'adhésions de 2004 et 2007. Dans ce contexte d'eupéanisation des politiques publiques démarré timidement dans les années 1950, la protection sociale française a souvent réagi en maintenant les prestations de la Sécurité sociale par augmentation progressive des cotisations, jusqu'au Traité de Maastricht de 1992. Ensuite, la réduction des dépenses prime sur l'augmentation des recettes du système que sont les cotisations sociales. Sur ce point, voir Bruno PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, *op. cit.*

³³⁷ Bruno PALIER, Christiane CREPIN et Sandrine DAUPHIN, « Les défis de la protection sociale française dans un contexte d'eupéanisation », *art. cit.*, p. 19.

³³⁸ « Dans le domaine des politiques du marché du travail, les règles jusqu'ici orientées vers le maintien des revenus et du statut dans l'emploi ont bifurqué vers un objectif tout autre, celui de la mise au travail par l'activation et l'institutionnalisation de normes « plus favorables à l'emploi ». Cela signifie que les systèmes de protection sociale, construits à partir de 1945 dans la perspective de garantir une sécurité sociale au plus grand nombre, se réorientent vers des politiques d'assistance aux pauvres mettant en œuvre des prestations sociales sous condition de ressources ». Noëlle BURGI, « La construction de l'État social minimal en Europe », *Politique européenne*, 2009, n° 27, n° 1, pp. 201-232.

³³⁹ Dans un contexte de mondialisation et de renforcement de la compétition, l'objectif est d'élargir la population à l'emploi par l'allongement des carrières, la formation, une plus grande flexibilité du marché du travail. La SEE se structure autour de grands impératifs que sont « les politiques structurelles de flexibilisation du marché du travail, la lutte contre l'inflation, ou encore la limitation des dépenses publiques ». Bernard CONTER, « Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, 2007, n° 21, n° 1, pp. 21-40.

³⁴⁰ « Sur le plan de l'assurance chômage, tous les pays, y compris la Suède, s'orientent vers une réduction des droits des chômeurs. Les conditions pour percevoir une indemnisation sont rendues plus restrictives, la durée des indemnités et leur montant sont revus à la baisse, le contrôle du comportement des chômeurs est renforcé et les agences de l'emploi voient leurs tâches redéfinies. D'autre part, la lutte contre l'exclusion devient un impératif pour de nombreux gouvernements. L'extension de la protection sociale à des populations privées de ressources et l'octroi de prestations d'assistance relativement généreuses sur le modèle du RMI français sont institués dans de nombreux pays. ». François-Xavier MERRIEN, « Les réformes de l'État-providence », *op. cit.*, p. 112.

³⁴¹ On a tout aussi bien considéré que la convergence des différents systèmes se faisait en quelque sorte « par le bas », en direction d'un « État social minimal européen ». Noëlle BURGI, « La construction de l'État social minimal en Europe », *art. cit.* Dans une logique de compétition dans laquelle se déploient des « austérités compétitives ». Ces stratégies entre États membres passent par « la réduction des « prélèvements obligatoires », à commencer par les

Avec les mutations successives des systèmes redistributifs et de protection sociale en Europe, la nouvelle conception d'un « Etat social actif » se diffuse jusqu'à constituer un substitut modernisé à la traditionnelle analyse en termes d'Etat-providence³⁴². La circulation et la mise en place de la logique d'activation a été analysée dans la plupart des pays occidentaux, qu'il s'agisse de la France, de la Grande Bretagne, des Etats-Unis, des pays scandinaves, de l'Allemagne et de l'Italie³⁴³. La dimension commune de ces processus a également été scrutée de près par les travaux comparatistes et ceux traitant de l'eupéanisation des politiques sociales et des systèmes de protection sociale³⁴⁴. A l'échelle nationale, il existe une grande quantité de travaux, y compris comparatifs. La protection sociale française, l'une des plus dépensières du monde, est confrontée à une série de défis dans un contexte d'eupéanisation et d'activation des dépenses sociales³⁴⁵. La notion d'« Etat social actif » apparaît nettement dans les conclusions du Conseil européen qui fixent les grandes orientations stratégiques de l'Union, dites « Stratégie de Lisbonne »³⁴⁶. L'emploi devient la

cotisations sociales et l'indemnisation du chômage, par l'allègement de « charges », la modération salariale permanente, la « simplification » administrative et du droit du travail », *Ibid.*, p. 212. Dans une logique de « minimalisme social », les réformes des systèmes nationaux de protection sociale des années 2000 sont axées sur le changement de paradigme décrit. Bien que son degré d'harmonie soit relativement faible et qu'il soit « très hasardeux de parler d'un unique modèle social » en raison des écarts immenses qui existent. Jean-Claude BARBIER, « « Modèle social européen » et « gouvernance » européenne », *Informations sociales*, vol. 175, n°1, 2013, pp. 26-32. Ecart à la source d'une « crise de la diversité ». Bruno PALIER *et al.*, « Les défis de la protection sociale française dans un contexte d'eupéanisation », *Informations sociales*, vol. 175, n°1, 2013, pp. 14-21. Un modèle social européen doté d'une gouvernance propre semble s'installer depuis les années 2010. Jean-Claude Barbier, distinguant entre modèle social mobilisateur, érigé en valeur et en objectif dans les discours politiques, et modèle social réel, montre également que l'eupéanisation croissante des politiques sociales en Europe induit un certain nombre de tensions.

³⁴² L'Etat-providence renverrait ainsi à l'heure de gloire de ce régime, que l'on peut situer entre les années 1950 et 1970. L'Etat social actif serait par opposition caractérisé par la restructuration des politiques sociales autour d'une logique libérale d'efficacité, de subsidiarité et de contrôle des dépenses, adaptée au monde issu de la fin du compromis keynésien. Isabelle CASSIER, « De l'État providence à l'État social actif : quelles mutations sous-jacentes ? », *Regards économiques*, n°36, 2005.

³⁴³ Parmi la variété d'études scientifiques sur le sujet, on peut se reporter pour les pays cités aux travaux suivants, dans l'ordre. Bruno PALIER, « Du welfare au workfare », *op. cit.* Corinne NATIVEL, « Workfare et transformations de l'aide aux chômeurs », *Informations sociales*, 2010, vol. 159, n°3, pp. 60-68. Philippe FOURNIER, « La responsabilité comme mode de gouvernement néolibéral : l'exemple des programmes d'aide aux familles aux États-Unis de 1980 à nos jours », *Les ateliers de l'éthique*, vol. 10, n°1, 2015, pp. 129-154. Peter ABRAHAMSON, « La fin du modèle scandinave ? La réforme de la protection sociale dans les pays nordiques », *Revue française des affaires sociales*, 2005, n°3, pp. 105-127. Odile CHAGNY, « Les réformes du marché du travail en Allemagne », *La Revue de l'Ires*, 1 avril 2005, n°48, n°2, pp. 3-41. Bruno VALAT et Judith RAINHORN, « Structures sociales, mobilisations et crises. Jalons pour une histoire séculaire de la protection sociale en Italie », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2019, vol. 12, n°1, pp. 9-18. Jean-Claude BARBIER et Valeria FARGION, « Continental inconsistencies on the path to activation : consequences for social citizenship in Italy and France », *European Societies*, vol. 6, n°2, pp. 437-460, 2004.

³⁴⁴ Bruno PALIER, Christiane CREPIN et Sandrine DAUPHIN, « Les défis de la protection sociale française dans un contexte d'eupéanisation », *art. cit.*

³⁴⁵ La mise en place du marché unique et la récession de 1993 ont amené les acteurs à élaborer des mesures de contrôle des dépenses sociales : réformes des assurances chômage en 1992 puis en 2001, des retraites en 1993 et 2003 et de l'assurance maladie en 1995 et 2004. Au contraire des pays anglo-saxons critiquant l'Etat-providence qu'il faudrait démanteler, les réformes françaises sont plutôt une adaptation du modèle à un nouvel environnement afin de le sauvegarder, à la manière du plan Juppé de 1995.

³⁴⁶ La Stratégie édicte que « la mise en place d'un État social actif et dynamique est une des transformations nécessaires pour devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Elle recommande aux institutions européennes et aux Etats membres d'augmenter la population au travail par une politique active de l'emploi : « moderniser la protection sociale » et « améliorer la capacité d'insertion professionnelle » de ses publics. « Moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un Etat social actif », Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

variable sacrée de toute la politique sociale³⁴⁷. La politique active de l'emploi est le « mode principal d'ajustement du marché du travail » fondé sur le ciblage de certains publics (jeunes, chômeurs de longue durée) et la subvention par l'Etat d'emplois temporaires³⁴⁸. Dans un contexte de persistance du chômage massif structurel et de vieillissement démographique, la promotion de l'emploi devient l'objet principal de la politique sociale. L'Etat social actif fondé sur la primauté de la politique de mise à l'emploi et de diminution des bénéficiaires des allocations sociales se présente ainsi comme une réponse complète à la crise protéiforme de l'Etat-providence. Isabelle Cassiers et Pierre Reman y décèlent trois raisons. D'abord, une maîtrise des dépenses publiques visant l'assainissement financier. Deuxièmement, une résorption du chômage de masse par la politique active d'emploi. Enfin, la mise en place d'une régulation renouvelée et moins bureaucratique, permettant une réelle modernisation de la protection sociale³⁴⁹. C'est surtout le deuxième aspect qui nous intéresse : la métamorphose des politiques d'emploi, sur lesquelles est désormais adossée la protection sociale dans son ensemble.

Tandis que le système productif décentré du salariat classique stable fait l'objet de politiques d'emploi compensatrices, l'activation de la protection sociale revêt des caractères différenciés³⁵⁰. Cependant un trait commun aux pays européens dans le tournant de l'activation a trait au contrôle des dépenses sociales. Consubstantiel à la catégorie d'action publique liée au chômage, le changement de l'activation s'accompagne d'une montée en puissance de la politique de contrôle, des discours politiques et des investissements dans ce domaine, ainsi que par l'érection des sanctions et radiations au rang d'instrument des politiques d'emploi³⁵¹. Les initiatives nationales contribuent à donner sens à l'Etat social actif tel que présenté dans la SEE. Les variations nationales constatées sont issues de la forte différenciation des systèmes nationaux : en France, l'argument d'eupéanisation que « d'autres l'ont fait » contribue à donner du souffle aux réformes des années 2000³⁵². Le tournant de l'activation nécessite l'efficacité des politiques d'emploi et

³⁴⁷ La protection sociale n'est plus considérée uniquement comme un problème d'efficacité et un obstacle au bon fonctionnement de l'économie de marché. Elle est réaffirmée en positif, comme un levier de croissance et une condition de la cohésion sociale des sociétés européennes. Jean-Claude BARBIER, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Presses universitaires de France, 2008. Pour affronter les défis posés par la mondialisation économique et les changements structurels, comme le vieillissement de la population européenne, l'emploi et la cohésion sociale sont les deux principaux leviers communs énoncés. Il faudrait un meilleur taux d'emploi. Le constat sur lequel est fondée la stratégie est celui de la présence des meilleures conditions macroéconomiques que le continent ait connues, mais qui ne doivent faire oublier le principal défi : « Plus de 15 millions d'Européens sont toujours sans travail. Le marché du travail est caractérisé par un taux d'emploi trop faible et par une participation insuffisante des femmes et des travailleurs plus âgés. Le chômage structurel de longue durée est un problème dont continuent à souffrir de façon endémique certaines parties de l'Union ». « Les atouts et les points faibles de l'Union », dans « I. Emploi, réforme économique et cohésion sociale », Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000. C'est donc « dans le cadre d'une stratégie positive combinant compétitivité et cohésion sociale » qu'est visée une « amélioration quantitative et qualitative de l'emploi ». « Lignes d'action », dans « I. Emploi, réforme économique et cohésion sociale », Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

³⁴⁸ Jean-Claude BARBIER, « L'« activation » de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », *op. cit.*, p. 173.

³⁴⁹ Isabelle CASSIERS et Pierre REMAN, « Ambivalences de l'État-providence », *art. cit.*

³⁵⁰ L'eupéanisation, que Patrick Hassenteufel identifie comme grand facteur de changement des politiques publiques, n'est pas uniforme : « l'activation est conçue de manière très contrastée » entre les pays libéraux, dans la logique de *workfare* (sanctions, incitations et conditionnement de l'aide), les pays socio-démocrates, dans la logique de contractualisation et de négociation. Patrick HASSENTEUFEL, « Chapitre 7. Les changements de l'action publique », in *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2021, pp. 219-285, p. 281.

³⁵¹ Vincent DUBOIS, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007, vol. 21, n°1, pp. 73-95.

³⁵² *Ibid.*

d'insertion, pose « *a priori* l'assistance comme ennemie de l'emploi »³⁵³ et vise une refonte des leviers techniques et de la gouvernance politique afin d'assurer l'efficacité de ces dispositifs.

C'est dans cette logique que le RMI est décentralisé en 2004, qu'une politique de contrôle est mise en place tandis que les effectifs d'allocataires augmentent, que les MDE sont créées l'année suivante et que le RMI est transformé en RSA en 2008. En effet, le tournant de l'activation implique la reterritorialisation de l'Etat social pour assurer son efficacité.

1.1.3. La réforme territoriale du social dans le Rhône : de la prise en main du Revenu Minimum d'Insertion au passage au Revenu de Solidarité Active, l'illusion du département-providence (2003-2014)

Par « département-providence », on désigne donc la collectivité capable de prendre en charge le destin de ses administrés et de stabiliser la gouvernance des politiques d'insertion, aussi récentes que critiquées. Le premier défi qui lui est posé est celui de l'intégration des compétences issues de l'Etat central. En effet le département « chef de file » est désormais chargé de mettre en œuvre « la politique d'action sociale en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale »³⁵⁴. Mais qu'en est-il en pratique ? Qu'est-ce que cela change pour les acteurs ? Dans ce contexte général de l'activation, les réformes nationales du social ont-elles un impact sur la politique publique ?

Prise en main rhodanienne du RMI décentralisé (2003-2008)

Le RMI relevait d'une double compétence : l'Etat versait l'allocation tandis que le département s'occupait de l'insertion. Par l'acte II de la décentralisation, le RMI relèvera désormais intégralement du département³⁵⁵. Dans le domaine du RMI, « le transfert de la gestion des politiques aux collectivités locales a pour conséquence un retrait des services de l'État »³⁵⁶. A la veille de la décentralisation de l'ensemble du dispositif RMI, l'action du Conseil général consiste en la gestion d'un PDI étroit, avec des moyens humains limités à osciller entre une demi-douzaine et une dizaine d'agents. L'effectif humain est réparti en trois ensembles : une directrice et un directeur adjoint sont assistés d'une assistante. Deux « bureaux » d'à peine quelques agents gèrent respectivement les aspects organisationnels du PDI et les actions d'insertion, à savoir le financement d'associations chargées de proposer des actions aux allocataires.

³⁵³ Vincent DUBOIS, « Le paradoxe du contrôleur », *op. cit.*, p. 48.

³⁵⁴ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 49.

³⁵⁵ Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA.

³⁵⁶ « Les politiques sociales décentralisées », rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, 2008, p. 57.

Direction de l'insertion	
Bureau PDI	Bureau actions d'insertion

Tableau n°9 : organisation de la Direction de l'insertion (DI) du département du Rhône (1989-2004).

Originaire de Saint-Priest, Cyrille Labalme obtient un baccalauréat littéraire et poursuit en études de philosophie à Lyon au début des années 1990, à l'issue desquelles il passe les concours administratifs et obtient le grade de rédacteur (B). Sa carrière démarre dans un office HLM de Saint-Priest où il apprend les problématiques liées au logement social. Il obtient le grade d'attaché (A) et devient responsable de l'action sociale au CCAS de Villeurbanne en 1999, puis intègre le département du Rhône en 2003, juste avant la décentralisation du RMI, comme directeur adjoint de la direction de l'insertion. De 2009 à 2012, il dirige la maison du Rhône de Saint-Priest, de Vaulx-en-Verin de 2012 à 2015 et enfin de Bron à partir de 2015.

Entretien réalisé le 14 avril 2022 à la direction territoriale, Villeurbanne.

La prise en main par l'administration rhodanienne du RMI décentralisé se fait par des moyens « très faibles » à en croire le directeur adjoint de la DI de l'époque.

« Je suis devenu directeur adjoint de la direction de l'insertion juste avant la grande loi de décentralisation du RMI en 2003. C'était un gros chantier. À l'époque les départements jusque-là avaient plutôt l'aspect insertion à gérer et c'était l'État, via la CAF qui gérait l'allocation du RMI. Il fallait que le département intègre la totalité du dispositif dont la gestion financière et ça a été le début de la politique d'insertion, qui était alors toute petite comparé à ce qu'on a aujourd'hui. C'était un petit service de huit personnes, l'ambition et les moyens étaient vraiment très faibles. Tout le monde se plaignait de cette faiblesse. »³⁵⁷

Il est intéressant de noter que le directeur adjoint situe le « début » de cette « petite » politique d'insertion à 2003, et non à 1988-1989. C'est bien à partir de cette décentralisation, qui affirme l'échelon départemental comme réel organisateur de la solidarité, que les marges de manœuvre vont commencer à exister sur cette politique publique.

« La décentralisation du RMI a été un changement fort pour le département puisqu'il est devenu responsable de l'intégralité du dispositif. La loi nous a installés comme chef de file de l'action sociale. Les organismes payeurs faisaient comme bon leur semblait depuis la création du RMI, on a dû faire un gros travail de préparation avec la CAF et la MSA. Pour prendre en main le RMI, il nous a fallu au moins un an, avec la récupération de trois agents de l'Etat et quelques recrutements. C'est à partir de là qu'on a commencé à structurer la DI. »³⁵⁸

Outre les travaux d'adaptation, la prise en main du RMI engendre une inflation de l'effectif administratif et la scission en deux « services ». La fonction de pilotage de l'allocation, ne relevant pas de la collectivité départementale jusqu'alors, est intégrée aux côtés de la gestion du PDI et des subventions. Les contrats aidés font également leur apparition. Contrats dérogatoires au droit commun progressivement institués à partir de 1977, ils sont largement promus par la loi de 2005 sur la cohésion sociale. Pour la DI, cette apparition suppose des recrutements de gestionnaires.

³⁵⁷ Entretien avec Cyrille Labalme, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2003-2009), directeur de maisons du Rhône (2009-2014), entretien du 14 avril 2022 à Villeurbanne.

³⁵⁸ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la DI du département du Rhône (2002-2010), entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

« C'est à ce moment qu'on a créé le service allocation et les contrats aidés, ainsi que la première référence de parcours puisque Michel Mercier, président du département, demandait qu'on puisse suivre tout allocataire du RMI qui venait d'être décentralisé. »³⁵⁹

Alors que dans les années 1990 et jusque 2004 les contrats d'engagements n'étaient que rarement signés et plus rarement encore mis en œuvre, l'exécutif local s'approprie les mots d'ordres nationaux : engager les bénéficiaires dans les contrats d'engagement, afin de faciliter leur insertion et *in fine* alléger les coûts de l'allocation – qui désormais incombent à la collectivité. Le mécanisme incitatif nous semble fonctionner sur le volet de la contractualisation, puisque l'exécutif local en fait sa priorité. Dans le cas du Rhône, le travail de restructuration de la DI semble porter ses fruits, dans la mesure où il parvient à sensiblement faire augmenter le taux de contractualisation entre 2004 et 2008, à la veille du passage au RSA.

<i>Année</i>	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de contractualisation	45%	58%	69%	76%	74%

Tableau n°10 : taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI, Rhône (2004-2008)³⁶⁰.

Le taux de contractualisation entre la collectivité et les individus percevant l'allocation d'insertion, calculé par l'administration départementale, augmente fortement à partir de la prise en main du RMI : il gagne pratiquement 30 points de 2004 à 2008, date à laquelle les trois quarts des bénéficiaires du RMI suivis ont signé un contrat d'engagement en parcours d'insertion. Les acteurs associatifs, dont le rôle est allé croissant dans la politique publique jusqu'en 2004, apparaissent comme une ressource pour construire cette nouvelle politique d'insertion intégralement départementale.

« En 2004 le RMI est passé de l'État au département. Le département du Rhône n'a pas été pris de court sur ce transfert. C'est que nous avons la chance à Lyon, dans le Rhône, aujourd'hui dans la métropole, d'avoir un outillage associatif inouï en France. On a un tissu qui préexistait depuis longtemps et ce n'est pas du hasard. C'est dû au fait que Lyon a toujours été une ville marquée par l'évolution sociale, les élites économiques ne laissent jamais tomber la dimension sociale. La tradition du catholicisme social a longtemps été, à Lyon, l'une des clés. Ce qui fait qu'il y a toujours eu une trame d'engagements individuels et collectifs. »³⁶¹

Le vice-président du Conseil général délégué à l'intégration sociale de l'époque met en avant la « force » du réseau associatif, qui permet à la collectivité de construire sa politique d'insertion.

« Le tissu associatif compte, après les années 1990 avec une territorialisation massive des services départementaux et de l'offre de service départementale, on était déjà prêts. Les agents et les associations n'avaient pas attendu la loi pour travailler ensemble. Tout cela a beaucoup aidé la prise en main du RMI par le département. Martine Montmasson était déjà aux manettes comme cadre dirigeant quand je suis devenu vice-président à l'intégration sociale en 2001. Elle s'est chargée de la bonne intégration administrative du RMI. Finalement vers 2004, on travaillait dans le PDI avec une centaine d'associations. Au PDI de Paris, il y avait seulement trente associations. »³⁶²

La directrice en question nous tient des propos moins positifs en entretien.

³⁵⁹ Entretien avec Cyrille Labalme, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2003-2009), directeur de maisons du Rhône (2009-2014), entretien du 14 avril 2022 à Villeurbanne.

³⁶⁰ Données internes, département du Rhône.

³⁶¹ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon (2001-2014), entretien du 7 janvier 2020 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

³⁶² *Ibid.*

« La décentralisation du RMI ça a été très compliqué, ça a été terrible sur le plan technique. Avec les organismes payeurs, ça a été difficile de passer de l'Etat au département, donc on a passé énormément de temps, un temps fou avec les organismes payeurs. Et puis en interne, on a aussi dû remettre à plat parce qu'on voulait massifier la contractualisation. »³⁶³

Néanmoins, malgré cette structuration à la fois de la politique publique et de l'organisation administrative qui en assure le pilotage, le nombre de bénéficiaires du RMI ne baisse pas. Pire, il augmente graduellement. Dans un contexte où le RMI avait été créé depuis plus de quinze ans, le traitement public du dispositif penche de plus en plus pour une réforme, qui sera celle du RSA.

« On travaillait en réseau avec les autres départements, et on voyait bien la faiblesse des moyens, qui ont conduit au constat national de l'inefficacité du RMI, même décentralisé. Au moment de mon départ, lors de la réforme du RMI en RSA pour régler cette inefficacité, les actions avaient monté en puissance, la politique insertion était née et la direction passée de 8 à pratiquement plus d'une vingtaine d'agents. »³⁶⁴

La décentralisation du RMI fait l'objet d'un court rapport sénatorial de Michel Mercier, alors sénateur et président du conseil général du Rhône, dès mai 2005. Le rapport se présente comme un « premier bilan », un an après la loi de décentralisation. Il fait la demande d'une meilleure compensation de l'Etat en raison d'une « dépense dynamique » qui vient s'ajouter aux budgets départementaux, illustrant le poids que cela représente par de longs tableaux, et propose de passer d'une « décentralisation de guichet » à une « décentralisation de responsabilité », jugeant qu'il faut aller plus loin dans le renforcement des compétences départementales³⁶⁵.

La décentralisation du RMI a institué un secteur d'action publique, en renforçant la frontière entre politiques d'insertion et politiques d'emploi. Les départements se sont vu confier l'organisation de l'insertion professionnelle, sans pour autant avoir de compétence en matière d'emploi. La « partition entre les populations insérées par le travail ou rattachées au travail par le biais des droits directs ou dérivés à protection, d'un côté, et les populations inadaptées, légitimement en dehors du travail et "exclues" car sans valeur sur le marché du travail, de l'autre »³⁶⁶ est venue conforter cette segmentation sectorielle. La loi de cohésion sociale qui crée notamment les Maisons de l'emploi renforce le service public de l'emploi.

« Les problématiques d'emploi sont de la responsabilité administrative de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, qui existe dans sa configuration actuelle depuis 1995, qui pilote l'ensemble des crédits dédiés à l'insertion de notre département ministériel et l'ensemble des politiques publiques afférentes. Cette délégation se trouve placée dans tous les gouvernements successifs sous l'autorité du ministre chargé du travail. A l'époque de Borloo, l'insertion était déjà une priorité de premier rang. A l'intérieur du plan Borloo de cohésion sociale de janvier 2005, on était sur un pilier emploi qui portait des dynamiques d'insertion très fortes. La priorité stratégique sur l'insertion a été mise sur l'emploi. »³⁶⁷

³⁶³ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la DI du département du Rhône (2002-2010), entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

³⁶⁴ Entretien avec Cyrille Labalme, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2003-2009), directeur de maisons du Rhône (2009-2014), entretien du 14 avril 2022 à Villeurbanne.

³⁶⁵ Sénat, « La décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) », rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, mai 2005.

³⁶⁶ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de «l'acte II de la décentralisation» », *Revue des politiques sociales et familiales*, n°87, 2007, pp. 17-24.

³⁶⁷ Entretien avec Mireille Gaüzère, inspectrice générale des affaires sociales, conseillère de la ministre du Travail et de la ministre déléguée à l'Insertion (2020-2022), entretien du 19 octobre 2020 au ministère du Travail, Paris 7^e.

Or à partir de 2008 et jusqu'au milieu des années 2010, les départements traversent une crise financière aigue. La modification des rapports de force consécutifs à la crise financière a un effet puissant sur les collectivités territoriales. Les collectivités subissent la rigueur budgétaire et ces évolutions internationales et nationales « se traduisent par un recul très net de l'autonomie dont jouissaient les collectivités (en matière de recettes, de dépenses et d'emprunts) et par l'adoption de politiques de fusion de collectivités qui reflètent une redistribution durable de l'autorité au détriment des élus territoriaux »³⁶⁸. Il s'agit d'une crise « structurelle »³⁶⁹ du fait de l'accroissement rapide des dépenses d'action sociale, dont l'allocation du RSA nouvellement prise en main, sans dynamique positive de ressources pour éventuellement compenser une telle explosion des charges ou de leviers d'action socio-économiques pour modifier la source de ces besoins populationnels en expansion. Les problèmes liés à la nature inflationniste de l'action publique départementale, spécialement en matière d'action sociale et d'insertion, ont conduit à la redéfinition progressive du système local d'action publique. L'ajout de nouveaux segments d'action publique redéfinit les politiques, l'insertion constituant une nouvelle politique publique catégorielle, à public, qui vient se juxtaposer aux politiques déjà instituées. La logique de secteur s'installe.

Le passage du RMI au RSA : une réforme pour rien ? (2008-2009)

« A la fin des années 1990 et au début des années 2000, les critiques se durcissent : le fait que le nombre d'allocataires ne diminue pas avec l'amélioration de la conjoncture économique renforce l'idée que le RMI désinciterait au travail. Le revenu de solidarité active, mis en place en 2008, est censé répondre à ces critiques et récompenser ceux qui reprennent un emploi »³⁷⁰. La genèse du RSA a été analysée aussi bien synchroniquement qu'*a posteriori*. La solidarité « active » s'adresse « à la rationalité individuelle des allocataires et récompense l'activité des travailleurs pauvres, c'est là sa légitimité politique »³⁷¹. Elle opère un renversement de l'ordre des responsabilités : « alors que la réforme RMI affirmait la responsabilité de la collectivité, la réforme RSA affirme la responsabilité des allocataires, qu'il s'agit d'inciter à adopter le comportement attendu : rechercher un emploi et accepter l'emploi qui se présente, y compris précaire et à bas salaire. »³⁷². D'une certaine manière, c'est le retour à la conception tocquevillienne de responsabilité individuelle après la parenthèse solidariste à dimension collectiviste dont l'institution du RMI fut le point d'orgue.

Mais quels enjeux locaux de cette réforme et de sa déclinaison territoriale, dans la continuité de cette affirmation progressive du département-providence ? La loi prévoit l'expérimentation du RSA au niveau départemental dès 2007, dans le cadre des mesures en faveur d'un « choc de confiance », à hauteur de 25 ou 27 départements expérimentateurs³⁷³. Pour Martin Hirsch, ce test permettra de savoir si une généralisation rapide est envisageable, affirmant que « avec le RSA, la logique est inversée. On offre la garantie aux bénéficiaires de minima sociaux qui reprennent un

³⁶⁸ Patrick LE LIDEC, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n°1, pp. 75-100, p. 79.

³⁶⁹ ODAS, « Décentralisation et cohésion sociale. Une contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation », Collection « Les cahiers de l'Odas », 2013, p. 9.

³⁷⁰ Dominique MEDA, « Que faire du RSA ? », *Revue Projet*, 2023, vol. 392, n°1, pp. 70-73.

³⁷¹ Anne EYDOUX, « Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question », *Informations sociales*, vol. 179, n°5, 2013, p. 130.

³⁷² Anne EYDOUX, « L'obligation d'insertion », *Esprit*, n°12, 2022, pp. 85-95, p. 88.

³⁷³ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

travail d'avoir un gain réel. Et ce dès la première heure travaillée. »³⁷⁴. Après l'Eure, unique expérimentateur dès le 1^{er} juillet 2007, 34 départements participent finalement à l'expérimentation.

Olivier Rouvière naît à Nice d'une mère au foyer et d'un père haut-fonctionnaire. La famille s'installe à Lyon à la fin des années 1980. Il effectue ses études à l'IEP de Lyon suivies d'un DESS en ressources humaines et de stages en banque d'affaires, au MEDEF puis au PLIE de Décines en 2002. Il démarre sa carrière au sein d'une mission locale dans le Tarn et obtient le grade d'attaché territorial. De retour à Lyon en 2004, il est conseiller RMI au département du Rhône pendant deux ans, avant d'intégrer le département des Alpes-Maritimes sur l'expérimentation du RSA. En 2009, il revient à Lyon, pour prendre la direction adjointe de la DI départementale, qu'il conserve jusqu'au transfert à la métropole.

Entretien réalisé le 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Le futur directeur adjoint de la DI présente un profil expérimenté dans les politiques d'insertion sociale et professionnelle. Il nous raconte l'expérimentation du RSA en 2007 et 2008 :

« A l'époque, Martin Hirsch avait laissé la possibilité au département d'expérimenter, s'il le souhaitait, le RSA. Le département des Alpes-Maritimes s'était positionné. J'avais piloté cette expérimentation-là en lien avec la CAF. Les deux dispositifs ont coexisté un temps et on voulait comparer l'évolution des publics en fonction du RMI ou du RSA. Cette expérimentation a duré un an et demi, avec beaucoup de réunions à Paris et de lourds débats. Mais finalement, le gouvernement s'est précipité et a fait sortir le dispositif, moins ambitieux, en 2009. »³⁷⁵

Le département des Alpes-Maritimes intègre l'expérimentation en même temps que le département du Rhône, lors de la troisième vague. À la suite de l'expérimentation initiale et après deux vagues de chacune huit collectivités, seize départements supplémentaires, dont les Alpes-Maritimes et le Rhône intègrent l'expérimentation pour le début de l'année 2008³⁷⁶.

« Le département du Rhône a été très actif dans la création de la loi RSA. Michel Mercier a voulu que nous puissions intégrer l'expérimentation. Il a fait un grand nombre d'interventions au Sénat tout en étant en contact étroit avec l'équipe Hirsch. Et dans les services nous suivions tout cela de près. »³⁷⁷

Auprès de l'Agence nouvelle des solidarités actives, association à but non lucratif créée en 2006 pour préfigurer le RSA, les collectivités négocient et s'informent des dispositions à venir.

³⁷⁴ « Martin Hirsch : « Travailler pour gagner plus grâce au RSA » », *Le Parisien* du 11 juillet 2007.

³⁷⁵ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2009-2015), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

³⁷⁶ Décret n° 2007-1879 du 26 décembre 2007 complétant le décret n° 2007-1392 du 28 septembre 2007 relatif à la liste des collectivités territoriales autorisées à participer aux expérimentations prévues par l'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et les articles 18 à 21 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

³⁷⁷ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la DI du département du Rhône (2002-2010), entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

Liliane Develay naît en 1978 à Autun (Saône-et-Loire), dans une famille de tradition agricole, de deux parents ouvriers : elle est la première de sa famille à faire des études supérieures, en droit public à Dijon (Côte-d'Or). Obtenant un DESS de juriste des collectivités territoriales en 2001, elle occupe plusieurs postes dans la région : au département de Saône-et-Loire puis au Centre de gestion de la FPT, ensuite comme DGS à Saint-Amour (Jura) puis directrice du CCAS de Firminy (Loire), commune communiste à forte idéologie sociale. Après un bref passage au CCAS de Vienne (Isère), elle devient directrice de l'insertion et du logement du Département de la Drôme de 2006 à 2010, mobilisée sur le passage de RMI à RSA. Liliane Develay arrive au Département du Rhône en 2010 pour en diriger la DI.

Entretien réalisé les 24 et 30 mars 2023, à Lyon 3^e.

Issue du domaine de l'action sociale, la future directrice de la DI a également vécu le passage du RMI au RSA, depuis un conseil général qui ne s'est pas joint aux expérimentations. De son point de vue également, l'expérimentation a débouché sur une version de loi inaboutie, moins ambitieuse que ce qui aurait pu être anticipé :

« J'ai été directrice de l'insertion et du logement du département de la Drôme de 2006 à 2010, à l'époque de la mise en place du RSA. On a eu de gros changements structurels, à la fois dans les équipes et à la fois dans les modalités d'intervention sur les territoires. Le passage au RSA a eu un fort impact pour ce département, on a eu tout un travail de préparation en interne, un travail de conseil auprès des élus et avec l'Agence nationale des solidarités actives. La loi était une loi de compromis qui n'avait pas les moyens de ses ambitions, mais elle a tout de même supposé de revoir l'accompagnement. »³⁷⁸

Le RSA se caractérise en effet par un droit à l'accompagnement : organisé par les départements, il propose à l'allocataire un référent unique chargé d'aider ses démarches d'insertion³⁷⁹. Pour Jean-Claude Barbier, Michaël Zemmour et Bruno Théret, il apparaît que « les partisans de la pression sur les « pauvres » ont triomphé quand le président Sarkozy a conduit la réforme de 2008 ». C'est la critique sur la faiblesse de l'encadrement du RMI et de son incitation à l'activité qui conduisent à cette réforme. Finalement, « du RMI au RSA, c'est la sévérité des obligations faites aux allocataires qui a augmenté. »³⁸⁰

« J'ai vu le RMI, j'ai participé à des réunions du Conseil général à l'époque pour nous expliquer ce qu'allait être le RSA. On nous a présenté la mise en place et la plus-value du RSA par rapport au RMI. Il y avait des dérives, et on l'a vu à l'époque du passage au RSA, il n'y avait pas d'incitation à aller travailler, les allocataires étaient laissés seuls. Le RSA devait gommer ces dérives-là. Je me doutais que ce n'était pas forcément la panacée. »³⁸¹

En effet, le RSA est généralisé et instauré au 1^{er} juillet 2009 prenant appui sur une forte scientificité de l'évaluation, un rapport intermédiaire en septembre 2008 et un rapport final en mai 2009 et ce avant même que les conclusions des expérimentations, conduites dans des zones très différentes, soient analysées et partagées³⁸². Les résultats de cette « quasi-expérience » présentés en mai 2009 sont « faibles » et l'expérimentation par les départements a « apporté relativement peu

³⁷⁸ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

³⁷⁹ Article L262-27 du Code de l'action sociale et des familles.

³⁸⁰ Jean-Claude BARBIER, Michaël ZEMMOUR et Bruno THERET, « VI / La protection contre le chômage, les politiques d'emploi, l'insertion et les minima sociaux », *op. cit.*, p. 98.

³⁸¹ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

³⁸² Yannick L'HORTY, « Paradoxe de l'évaluation du RSA », *Revue Projet*, 2009/1, n° 308, pp. 21-29.

d'enseignements sur l'efficacité des mécanismes d'incitation à l'emploi »³⁸³. Pour la directrice de la DI, c'est encore cette idée de compromis et de précipitation qui est mise en avant :

« Pour avoir participé aux travaux de mise en place du RSA pour le Rhône, je peux dire que tout s'est fait dans la précipitation. L'éléphant a accouché d'une souris. La fusion des minimas sociaux a buté sur un lobbying sectoriel sur l'ASS et l'AAH, qui ont voulu rester autonomes. Donc le RSA a été une petite fusion qui a généré, en soi, moins de changements qu'en 2004 pour les départements. »³⁸⁴

L'allocation spécifique de solidarité (ASS) et l'allocation adulte handicapé (AAH) ne seront finalement pas intégrées au RSA³⁸⁵, adopté en décembre 2008³⁸⁶. Cependant l'allocation parent isolé (API) est fusionnée au RMI, pour devenir le RSA³⁸⁷.

Encadré 3 : Adopté fin 2008, le RSA se substitue au 1^{er} juin 2009 à plusieurs dispositifs³⁸⁸

Le RSA remplace à la fois le RMI et l'allocation de parent isolé (API). Le RSA « socle » ou « de base » poursuit des objectifs de simplification des minimas sociaux et de lutte contre l'exclusion. Les départements financent l'allocation fusionnée et la prise en charge de l'accompagnement et des actions d'insertion correspondants.

Versé à des personnes en activité mais aux revenus limités, le RSA remplace les mécanismes d'intéressement préexistants. Ce RSA « chapeau » ou « activité » est destiné à compléter les revenus du travail et à encourager, ou ne pas décourager, leur activité.

Les anciens contrats aidés sont regroupés sous le terme de contrat unique d'insertion (CUI).

La même appellation recouvre donc trois catégories de bénéficiaires : ceux qui reçoivent respectivement le RSA « socle », le RSA « activité », ou les deux.

Au 31 décembre 2010, le RSA a été versé à près de 1,8 millions d'allocataires. Il concerne 3,67 millions de personnes.

Au 31 décembre 2018, le RSA a été versé à près de 1,9 millions d'allocataires (+5,3%). Il concerne 3,85 millions de personnes³⁸⁹.

Au 31 décembre 2021, le RSA a été versé à près de 2,1 millions d'allocataires (+10,1%). Il concerne 4,15 millions de personnes³⁹⁰.

Dans une logique d'activation et tirant les conséquences de nombreux travaux sur le RMI, l'innovation principale du RSA réside dans son mécanisme d'intéressement : en cas de reprise

³⁸³ Guillaume ALLEGRE, « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Revue de l'OFCE*, vol. 113, no. 2, 2010, pp. 59-90.

³⁸⁴ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la DI du département du Rhône (2002-2010), entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

³⁸⁵ L'ASS est créée avant le RMI, en 1984. Il s'agit d'une allocation destinée aux personnes ayant épuisé leurs droits au chômage. Elle est gérée par les départements depuis l'acte II de la décentralisation. L'AAH, allocation à destination des personnes handicapées instituée en 1975 est également un minima social faisant partie des politiques départementales de solidarité depuis l'acte II de la décentralisation.

³⁸⁶ Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

³⁸⁷ Cette allocation était « originellement perçue presque exclusivement par des mères de jeunes enfants, elle combinait la protection de ces mères et de leurs jeunes enfants avec une logique de retour à l'emploi. Parmi les allocataires (environ 160 000 en 2001), une forte minorité était active (un peu moins de 40 %), mais souvent au chômage. » Jean-Claude BARBIER, Michaël ZEMMOUR et Bruno THERET, « VI / La protection contre le chômage, les politiques d'emploi, l'insertion et les minima sociaux », *op. cit.*, p. 97.

³⁸⁸ Voir notamment le rapport « Du RMI au RSA : La difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques », Cour des comptes, juillet 2011, p. 10-11.

³⁸⁹ « Les bénéficiaires du RSA », L'aide et l'action sociales en France, DREES, 2020, p. 193.

³⁹⁰ « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 14.

d'activité professionnelle, le bénéficiaire du RSA voit son allocation diminuer non plus du total de ses revenus du travail, mais de 38 % des revenus en question. Il reste donc une part, le « RSA activité »³⁹¹. Ce mécanisme permet de lever les désincitations à la reprise d'emploi, tout en soutenant les travailleurs pauvres du précaire. C'est en cela que Serge Paugam et Nicolas Duvoux affirment que la réforme du RSA a substitué une logique fine d'incitation à la reprise d'emploi à la logique précédente axée sur le mode de la contrainte³⁹². L'entrée demeure limitée à 25 ans.

Encadré 4 : Les conditions d'éligibilité au RSA³⁹³

« Sauf exceptions (parents isolés et jeunes actifs), l'âge minimum pour solliciter le RSA est de 25 ans et l'âge maximal celui d'ouverture des droits à la retraite à taux plein. Le RSA n'est pas soumis à une condition de nationalité mais les ressortissants non européens doivent résider en France de manière stable et effective depuis au moins cinq ans pour le percevoir. La moyenne des ressources perçues au cours des trois mois précédant la demande doit être inférieure au plafond mensuel, soit 565,34 € pour une personne seule, 848,01 € pour un couple et 1 187,21 € pour un couple avec deux enfants à charge en 2022. »

Tandis que le directeur adjoint quitte la DI pour prendre la direction d'une Maison du Rhône (MDR), point d'accueil territorial de l'action social départementale, un nouveau directeur adjoint est recruté dans le sillage de la réforme, en provenance des Alpes-Maritimes.

« Lorsque je suis arrivé au département du Rhône en 2009 comme directeur adjoint, notre politique était essentiellement centrée sur la garantie d'un accompagnement pour chacun des foyers : il fallait que chaque foyer ait un contrat d'insertion. On n'avait pas d'objectif de retour à l'emploi, on n'avait aucun objectif au-delà de l'application du RSA. Il n'y avait pas de partenariats, en dehors de Pôle Emploi, on faisait tout dans notre couloir. Le passage au RSA n'a rien changé de fondamental, on avait une action déjà très bien territorialisée avec beaucoup d'associations, mais aucun virage vers le secteur économique. »³⁹⁴

Le RSA, dispositif légal national contraignant, demande un effort d'application. A l'unisson des élus, le directeur adjoint note la pérennité des partenariats associatifs, tout en soulignant les prémisses du « virage vers le secteur économique » : la participation de Pôle Emploi. Opérateur issu de la fusion de l'ANPE et des Assédics décidée fin 2007 et votée en février 2018³⁹⁵, Pôle Emploi doit occuper un rôle central dans l'activation des chômeurs. C'est désormais un établissement public et non plus à une institution paritaire qui gère l'assurance chômage dès le 1^{er} janvier 2009, ce qui reconfigure radicalement l'intervention de l'État auprès des demandeurs d'emploi³⁹⁶. Cette fusion remodèle les professions et crée un nouveau métier³⁹⁷, se heurtant

³⁹¹ Fondu dans la prime d'activité à partir de 2016.

³⁹² Serge PAUGAM et Nicolas DUVOUX, *La régulation des pauvres*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.

³⁹³ « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 38.

³⁹⁴ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2009-2015), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

³⁹⁵ Loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

³⁹⁶ Claire VIVES, *L'Institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013.

³⁹⁷ Jean-Marie PILLON et Claire VIVES, « La fusion de l'ANPE et des Assédic. Créer un nouveau métier sans penser le travail », *Politix*, vol. 124, n°4, 2018, pp. 33-58.

largement aux logiques professionnelles établies³⁹⁸. La fusion adapte le cadre institutionnel du service public de l'emploi à l'activation, en complément de la réforme du RSA³⁹⁹.

Cédric Guillois a fait ses études à Audencia Nantes, avec une spécialité dans les ressources humaines. Après une expérience dans le domaine RH, il réussit le concours de l'ANPE et occupe un poste en Ile-de-France pendant quatre ans. En avril 2008, il rejoint Lyon au moment de la fusion ANPE-Assédics, pour intégrer la direction départementale de la nouvelle entité, Pôle Emploi. Il évolue sur différents postes de coordination, puis depuis 2017 comme responsable du service partenariats et politiques publiques à la direction territoriale du Rhône.

Entretien réalisé le 15 mars 2022 à la direction territoriale de Pôle Emploi, Lyon 8^e.

« Toute la phase de la fusion entre les deux entités a été très longue. Finalement ça a pris des années à absorber le choc, à tous les niveaux, réunir les établissements, les équipes, tous les aspects RH, culture d'entreprise, métiers bien évidemment. Vécu de l'intérieur, ça a été un énorme chantier qu'on a abouti quelques années plus tard. [...] Depuis la fusion qui a créé Pôle Emploi, nos effectifs sont renforcés et on a une forte attente des pouvoirs publics envers notre action. Le champ de l'emploi et de la formation évolue continuellement, au gré des réformes, avec des compétences qui sont régulièrement rebattues. Au niveau du Rhône, on est dans une stabilité de notre action, avec des attentes très fortes nous concernant et des renforcements de moyens. »⁴⁰⁰

Le département du Rhône ne s'illustre pas parmi les collectivités les plus ambitieuses, se cantonnant à bien appliquer la loi RSA du 1^{er} décembre 2008 et notamment les dispositions relatives à l'accompagnement. Le RSA vise notamment à renforcer le rôle de l'opérateur public, désormais Pôle Emploi, « duquel les allocataires du RSA étaient priés de se rapprocher »⁴⁰¹, malgré l'afflux de nouveaux entrants avec l'augmentation du chômage.

« Le seul vrai changement est Pôle Emploi, qui a monté en puissance dans un contexte de hausse des demandeurs d'emploi. Autrement il n'y a eu aucun changement de 2009 à 2015. On vérifiait que l'accompagnement était bien fait, mais pas d'ambition de la collectivité d'aller plus loin que l'obligation légale, au contraire d'autres départements bien plus actifs. »⁴⁰²

A partir de 2009, la hausse du nombre d'allocataires est continue. Elle concerne toute la France, dans un contexte de crise économique mondiale. De 2008 à 2015, le nombre d'allocataires en France varie de 1,3 à 1,9 million, soit une hausse de près de +45 % en seulement quelques années⁴⁰³. La réforme du RMI passe par la mise en place d'une contractualisation plus exigeante entre le bénéficiaire et la collectivité. L'accent est mis sur les devoirs des allocataires, contrepartie des droits. Néanmoins, les effets ne sont pas nets, même *a posteriori*⁴⁰⁴. La Cour des comptes indiquait dès 2001 que le contrat d'engagement constituait le principal point faible du dispositif RMI. Dix ans plus tard, une fois le RSA créé, le constat est que les départements sont toujours « loin de respecter l'ensemble des dispositions légales » liées aux contrats d'insertion, qu'ils interprètent de manière différenciée : certains choisissent par expression politique de ne pas

³⁹⁸ Jean-Marie PILLON et Luc SIGALO SANTOS, « Fusionner des institutions malgré les groupes professionnels ? Luttas de pouvoir autour de la création de Pôle emploi », *Genèses*, vol. 125, n°4, 2021, pp. 29-52.

³⁹⁹ Jean-Marie PILLON, « Conseiller à Pôle emploi. De l'échec du métier unique aux interstices de la polyvalence », *Sociétés contemporaines*, vol. 104, n°4, 2016, pp. 121-143.

⁴⁰⁰ Entretien avec Cédric Guillois, chargé de mission (2008-2017), responsable de service (depuis 2017) à la direction territoriale du Rhône de Pôle Emploi, entretien de 15 mars 2022 à la direction territoriale de Pôle Emploi, Lyon 8^e.

⁴⁰¹ Anne EYDOUX, « Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question », *art. cit.*, p. 132.

⁴⁰² Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2009-2015), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

⁴⁰³ Données DREES, 2021.

⁴⁰⁴ : « Bien que le contrat d'insertion ait été remplacé par le contrat d'engagement réciproque, les sorties vers l'emploi restent minoritaires. ». Dominique MEDA, « Que faire du RSA ? », *art. cit.*, p. 71.

contraindre certaines franges du public, là où d'autres comme le département du Rhône modulent nettement l'engagement, avec des contrats allant de 3 à 12 mois⁴⁰⁵. Pendant les années qui suivent la mise en place du RSA, la hausse est continue jusqu'en 2015. À partir de 2015 et 2016, les dépenses se stabilisent vers 12 milliards d'euros annuels, de même que l'ensemble de la population couverte stagne entre 3 800 000 et 4 000 000 de personnes⁴⁰⁶.

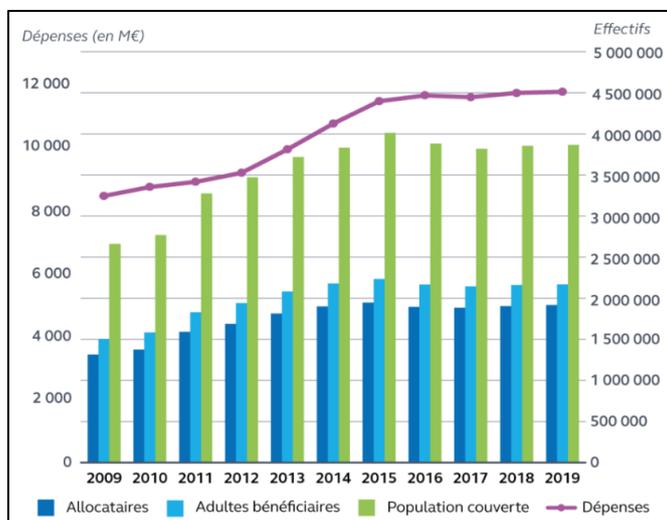


Illustration n°1 : dépenses (en millions d'euros, échelle de gauche) et population couverte par le RSA (nombre de bénéficiaires, échelle de droite), de sa création en 2009 à 2019 en France⁴⁰⁷.

Cette pression des dépenses dans un contexte de crise économique pèse fortement sur les finances départementales. La plupart des départements n'investissent pas dans l'accompagnement, alors même que celui-ci pourrait permettre davantage de sorties et en conséquence une baisse du coût de l'allocation, à l'instar du département du Rhône dont les dépenses en accompagnement n'augmentent que très légèrement entre 2009 et 2015.

Encadré 5 : Professionnel, socio-professionnel, social et global : les différents types d'accompagnement des bénéficiaires du RSA⁴⁰⁸

Le code de l'action sociale et des familles prévoit deux types d'accompagnement : professionnel et social. L'accompagnement social est réalisé par les services départementaux ou les structures auxquelles il délègue cette responsabilité : CCAS ou CIAS, CAF, ou caisses de la MSA ou tout autre organisme. Financé par le conseil départemental, il donne lieu à l'établissement d'un CER dans un délai de deux mois suivant l'orientation. L'accompagnement professionnel est réalisé par le service public de l'emploi et notamment Pôle Emploi. Il donne lieu à la signature d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) avec Pôle emploi ou d'un contrat d'engagements réciproques (CER) dans les autres cas.

Pour les bénéficiaires proches de l'emploi mais pénalisés par des freins à l'emploi, un troisième accompagnement dit socio-professionnel a été mis en place dans plusieurs départements.

Enfin, depuis 2014, Pôle emploi et les départements proposent un accompagnement double : l'accompagnement global. Un référent de Pôle Emploi et un référent social du département suivent le bénéficiaire.

⁴⁰⁵ « Du RMI au RSA : La difficile organisation de l'insertion », Cour des comptes, juillet 2011, p. 18.

⁴⁰⁶ Données DREES.

⁴⁰⁷ Données DREES, présentées dans « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 46.

⁴⁰⁸ Voir notamment « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 39-40.

En effet, l'investissement dans l'accompagnement et sa mise en œuvre constituent le principal point faible. Deux ans après la promulgation de la loi RSA, la Cour des comptes n'affiche pas d'optimisme démesuré. Elle note, en 2011 donc : « Malgré l'engagement réel de tous, le bilan reste souvent décevant », avec une prégnance de l'idée selon laquelle « pour une part importante des bénéficiaires, l'insertion est impossible »⁴⁰⁹. Alors qu'on aurait pu s'attendre, comme le prévoyait le mécanisme incitatif du projet de loi, que les départements allaient activer l'accompagnement afin d'insérer le plus d'individus possibles et donc réduire la charge de l'allocation, cette dynamique n'est « pas engagée » et la réalité n'a que très marginalement évolué.

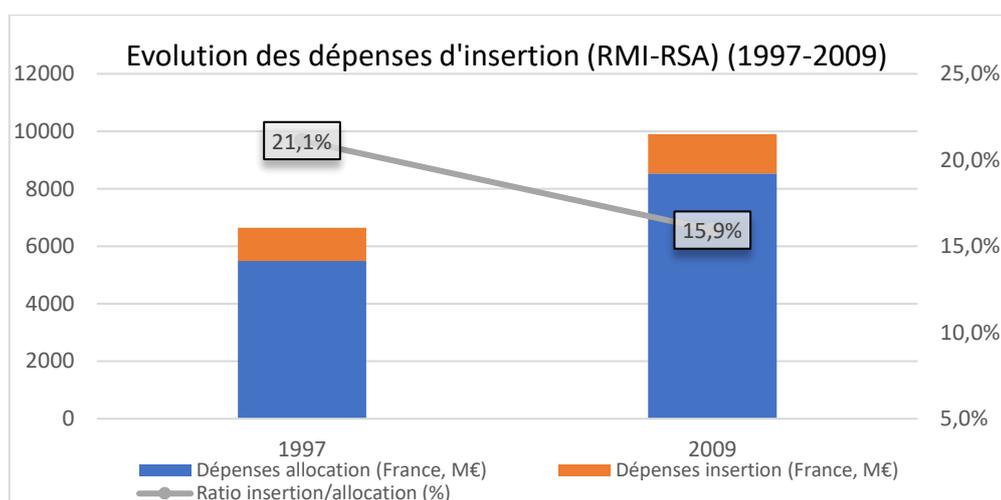


Illustration n°2 : évolution des dépenses d'insertion autour du RMI-RSA, allocation et dépenses d'insertion (1997-2009) (source DREES, notre traitement).

Les luttes autour de la création du RSA et de son efficacité pour réussir l'insertion continue de structurer le champ politique. En entretien, une haut-fonctionnaire nous raconte comment la « tension » se matérialisait en « front idéologique » au sein des bureaucraties nationales.

« Ma première étape professionnelle à la direction générale du Trésor était avec des chefs plutôt versés à gauche, j'arrive en 2010 après la mise en œuvre du revenu de solidarité active par un haut-commissaire, Martin Hirsch, qui est quand même dans un gouvernement sarkozyste, l'administration est truffée de gens de gauche, qui piaffent depuis 2002 pour revenir aux manettes. La DG Trésor porte une idéologie de l'efficacité économique, mais n'empêche que là ce sont des gens qui n'ont ne sont plus allés dans des cabinets ministériels, qui n'ont plus été avec des ministres de gauche depuis dix ans. On est dans une période où on parle de « cancer de l'assistantat », on vient de passer une crise financière très importante, on a un chômage qui est élevé, avec idéologiquement cette idée qu'il faut activer les prestations sociales. Finalement dans l'administration il y a deux pôles, un pôle qui est pour dire « il faut activer toutes ces prestations sociales, il faut augmenter le gap entre le salaire, le gain à l'emploi et l'inactivité » et puis ceux qui disent « on peut pas du tout faire ça, les prestations sociales et notamment le filet de sécurité du RSA sont là pour assurer une vie digne quand on n'a pas d'activité et il faut arrêter de stigmatiser un certain nombre de personnes qui ne cherchent à faire carrière dans l'obtention d'un maximum de prestations sociales ». C'est ce front idéologique qu'on a entre 2010 et 2012. Cette tension se reflétait clairement dans les administrations comme la DG Trésor. »⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Conclusion générale, « Du RMI au RSA : La difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques », Cour des comptes, juillet 2011, p. 59.

⁴¹⁰ Entretien avec Delphine Prady, docteure en économie, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), entretien du 11 mai 2022, Lyon 3^e.

Les collectivités chargées de la mise en œuvre de cette politique n'ont aucune marge de manœuvre : malgré la décentralisation de ces compétences, les départements disposent « d'une latitude particulièrement limitée s'agissant des prestations de solidarité nationale »⁴¹¹. Plus encore, leurs leviers financiers restent limités et empêchent toute prise en main de ces politiques publiques, d'où le paradoxe suivant : « les départements n'ont pas la maîtrise de leurs dépenses d'action sociale et ce, au nom du principe d'égalité entre les bénéficiaires des aides sociales ; pourtant, ils doivent contribuer au financement de prestations relevant de la solidarité nationale, ce qui accroît les inégalités territoriales. »⁴¹². C'est le cas dans le département du Rhône, où l'exécutif local et les agents administratifs ne se placent guère dans une posture révolutionnaire, le cadre légal agissant comme un corset réglementaire et les moyens financiers et humains étant limités.

« Les élus de l'époque, ainsi que notre DGA, notre directrice et moi-même, on n'était pas des transformateurs visionnaires de l'action publique. On était plutôt de très bons gestionnaires, surtout qu'on manquait de moyens et on n'avait aucune marge de manœuvre sur les moyens, aucune capacité budgétaire. C'était une politique de gestion et pas d'action. »⁴¹³

Une nouvelle directrice fait son arrivée à la DI en 2010, en remplacement du départ à la retraite de la directrice en place et dans un but de restructurer l'organisation. La direction lui paraît alors relativement immobile :

« En arrivant dans le Rhône comme directrice de l'insertion, je me suis très vite ennuyée. Le fonctionnement était très verrouillé. L'organisation était verrouillée, on ne pouvait pas en tant que directeur remettre en cause le fonctionnement. On était dans une tour d'ivoire avec peu d'interactions sur le terrain. C'était sclérosé, c'était difficile. Lorsque j'ai organisé une réunion de service, les gens étaient tétanisés, c'était la première fois, le travail de gestion se faisait de façon très cloisonnée. Il n'y avait pas de projet commun pour l'insertion dans la direction. »⁴¹⁴

En 2010, la direction a conservé la même organisation adoptée au moment de l'intégration du RMI, en deux services.

Direction de l'insertion		
Service insertion		Service contrats aidés
Bureau allocation	Bureau PDI et insertion	

Tableau n°11 : organisation de la Direction de l'insertion (DI) du département du Rhône (2004-2014).

Avec l'intégration de la réforme du RSA, l'action de la direction départementale va néanmoins pivoter, avec une montée en stratégie.

⁴¹¹ Virginie DONIER, « L'avenir de la décentralisation de l'action sociale », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n°4, 2015, p. 1056.

⁴¹² *Ibid.*, p. 1060.

⁴¹³ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2009-2015), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

⁴¹⁴ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

Vers une première stratégie départementale en matière d'insertion ? (2010-2014)

La décentralisation des politiques sociales va de pair avec la « conversion managériale des élites locales du *Welfare* français » et la recherche d'une plus grande efficacité des dépenses⁴¹⁵. Malgré l'existence du PDI à l'échelle du Rhône, l'exécutif local de l'époque nous indique l'absence de schéma stratégique directeur. Le département se concentre sur une bonne mise en œuvre de la loi RSA, n'élaborant pas de stratégie particulière outre les principes généraux du PDI :

« Au département, nous n'avions pas de schémas directeurs. On n'avait pas de document de cadrage. Il y avait un programme départemental d'insertion qui était en fait la feuille de route budgétaire annuelle, mais pas tellement plus. Il n'y avait pas de cadre stratégique. »⁴¹⁶

Pensée isolément et coûteuse, la politique d'insertion ne fait pas l'objet d'un investissement de pilotage. Ce flou stratégique renvoie à ce que les acteurs de la politique publique caractérisent comme un manque d'ambition.

« La politique publique n'était pas structurée. Il n'y avait aucune évaluation de l'action publique en matière d'insertion. Il n'y avait pas de schéma stratégique. Quelles sont les ambitions de la collectivité en matière d'insertion ? Il n'y avait rien de très défini. »⁴¹⁷

La gestion du lien aux associations semble être le cœur de métier de la direction, dans une valeur partagée de vouloir être de « très bons gestionnaires » avant tout. Les fonctionnaires de catégorie A, rattachés au service insertion, effectuent un suivi territorialisé, par portefeuille, des différentes conventions associatives.

Aurélie Robin est née à Sainte-Foy-Lès-Lyon, commune du sud-ouest lyonnais. Se destinant au concours des bibliothèques, elle obtient une maîtrise de lettres modernes mais finit par passer les concours administratifs. Réussissant le concours de rédacteur territorial en 2005, grade de catégorie B, elle intègre le département du Rhône. Elle reste quatre ans à un poste polyvalent d'intervention dans les Maisons du Rhône, où elle se familiarise à l'ensemble des politiques sociales. En 2011, elle réussit le concours d'attaché territorial, catégorie A et obtient un poste de conseillère insertion à la DI du département du Rhône.

Entretien réalisé le 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3e.

Ces postes intitulés « conseiller insertion » sont concentrés sur le suivi de l'accompagnement, dans le cadre strict de la loi RSA :

« Mon poste de conseillère insertion avait pour missions de gérer les conventions avec les partenaires sur le dispositif RSA. On n'était que RSA à l'époque, on n'avait pas des marges de manœuvre énorme. On avait en gros un portefeuille avec un suivi territorialisé, un portefeuille d'actions, un portefeuille d'accompagnement des thématiques. On ne pouvait pas vraiment bouger en dehors du RSA. »⁴¹⁸

⁴¹⁵ Ces cadres dirigeants ont ainsi une appropriation différenciée de la « performance sociale ». Jean-Robert ALCARAS, Christèle MARCHAND-LAGIER, Guillaume MARREL et Magali NONJON, « Les élites locales du Welfare français à l'épreuve de la « performance sociale » in *L'État social dans tous ses états. Rationalisation, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Recherche et transformation sociale », 2014, pp. 55-70.

⁴¹⁶ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon (2001-2014), entretien du 7 janvier 2020 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3e.

⁴¹⁷ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3e.

⁴¹⁸ Entretien avec Aurélie Robin, attachée territoriale, conseillère insertion (2012-2014), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3e.

En 2010, le Pôle social du département est dirigé par trois DGA. Ce sont trois femmes d'une cinquantaine d'années. L'une d'entre elles, dont le profil est décrit comme « autoritaire et assez hétéroclite » est responsable de l'insertion et du logement, notamment. Une autre DGA a pour périmètre d'intervention l'enfance et la troisième la politique Personnes âgées et personnes handicapées (PAPH). Piloté par le président et le vice-président du Conseil général, l'exécutif local semble empreint de cette relation au secteur associatif sur la politique d'insertion :

« Notre direction était au sein du pôle social départemental, rattachée à la DGA insertion et logement. J'avais un vice-président attiré qui m'a clairement dit, quand je suis arrivée qu'on était là pour maintenir la paix sociale avec le tissu associatif et que les décisions sont prises par Michel Mercier. C'était assez transparent, le vice-président était très investi auprès ce tissu associatif qu'on rencontrait souvent. »⁴¹⁹

Cette relation au secteur associatif est essentielle dans la mise en œuvre de la politique publique. Elle peut sembler renvoyer d'autre part au « clientélisme associatif » défini comme le soutien d'un pouvoir local à des associations capables de renforcer ce même pouvoir, tout en participant à la politique publique⁴²⁰. Dans le sillage de la loi RSA et du recrutement d'une nouvelle directrice, la politique d'insertion fait l'objet d'une plus forte attention politique et d'une réorganisation, avec une montée en charge de la DI :

« Lorsqu'on a restructuré la politique publique à partir de 2010, le vice-président a joué un rôle actif. Nous avons doté la collectivité d'une stratégie en quatre axes, avec principalement le volet accès à l'emploi issu de la loi RSA. [...] Les effectifs ont augmenté avec la mise en place du plan de contrôle, avec des arrivées en CDD. En termes d'effectifs, on n'était pas très larges. Au regard de l'ambition au début des années 2010, les recrutements se sont concentrés sur les CDD du contrôle. »⁴²¹

La DI ouvre un nouveau volet d'activité : le plan de contrôle du juste versement. Le mot d'ordre de « contrôler les assistés » est à la fois politique et bureaucratique et particulièrement prégnant en France sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, notamment dans le cadre de l'élaboration du RSA⁴²². Il conduit ici à la mise en place d'une politique de vérification et de lutte contre la fraude. C'est l'un des principaux chantiers du début des années 2010 au sein de la DI, rendu possible par un développement des outils et technologies. Les savoirs bureaucratiques montent en puissance sur toute la période. Afin de mettre en place ce plan, des recrutements vont faire augmenter le poids de la direction en effectifs et moyens. Les agents de la DI se professionnalisent autour de leurs missions historiques et de la montée de l'accompagnement, mais aussi de ces dimensions de contrôle. L'analyse des organigrammes et documents internes révèle que le service « contrats aidés » se limite quant à lui à un nombre très réduit d'agents.

⁴¹⁹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

⁴²⁰ Julien TALPIN et Pierre BONNEVALLE, « Financements associatifs et pouvoir local. Enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°2, 2023, p. 39.

⁴²¹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

⁴²² Vincent DUBOIS, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021.

Sylvie Burri est née à Marcy l'Etoile, d'un père fonctionnaire de l'Etat et d'une mère au foyer. Après un CAP de secrétariat, elle travaille dans des PME de 1988 à 1998. Lauréate du concours d'adjoint administratif (catégorie C), elle rejoint le département du Rhône en 1998 à des fonctions d'exécution. Elle évolue au sein de la direction des moyens généraux jusque 2012, date à laquelle elle obtient le grade de rédacteur territorial (catégorie B) et intègre la direction de l'insertion comme gestionnaire de contrats aidés.

Entretien réalisé le 27 juillet 2023 à l'HDM, Lyon 3e.

Ces agents ont la charge de la gestion routinière des contrats aidés :

« A mon arrivée, la DI c'était une vingtaine de personnes. Au service contrats aidés, nous étions trois en 2012. On gérait les différents contrats aidés, avec un travail de suivi administratif. On était sur l'exécution de gestion, on évoluait de façon autonome. La prog, elle était petite, restreinte, et très principalement sur l'accompagnement des bénéficiaires, avec une quarantaine d'actions financées. On n'avait pas d'appels à projets, on n'avait qu'une programmation annuelle. On avait en plus de l'accompagnement quelques actions sur la santé, mais c'est tout, rien sur l'emploi. »⁴²³

La direction, dont les effectifs avaient déjà fortement augmenté depuis 2004, passe ainsi le cap de la vingtaine d'agents par le biais des recrutements en contrats courts de personnels non-fonctionnaires, principalement dévolus au plan de contrôle.

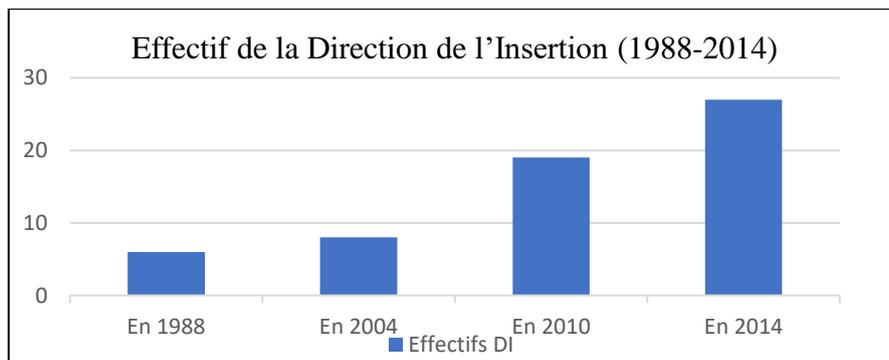


Illustration n°3 : effectifs de la Direction de l'insertion du département du Rhône en nombre de postes pourvus (1988-2014).

La direction de l'insertion de 2014 n'a plus grand-chose à voir avec son ancienne version : le nombre d'agents a été multiplié par 4,5 entre 1988 et 2014, la fonction de pilotage a été structurée, les moyens financiers ont augmenté, la diversité des missions s'est accrue. Des agents spécialisés y font carrière, développant des pratiques et des savoirs bureaucratiques spécifiques.

Conclusion de la section 1.1

Pour conclure cette section dédiée à l'impasse du département-providence, revenons au questionnement initial. Nous nous demandons si la conjointe montée en puissance des politiques d'insertion et du département, collectivité qui réussit à bénéficier le plus de la décentralisation

⁴²³ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire à la DI du département du Rhône (2010-2014), entretien du 27 juillet 2023 à l'HDM, Lyon 3e.

jusque 2014, allait reconfigurer la gouvernance des politiques sociales. En d'autres termes, le département-providence issu de ce double mouvement dont le point d'orgue se situe en 2004 a-t-il tenu ses « promesses », formulées par les acteurs du processus de décentralisation ?

« Finalement, si on revient sur la réforme de 2004, ce qu'on observe aujourd'hui c'est qu'il s'agit d'une décentralisation qui est à moitié faite. On bouffe le budget des départements, réellement sans marge de manœuvre sur la façon de moduler la prestation éventuellement aux différences de niveau de vie local. Et normalement ça devait s'accompagner d'une mise sous tension des départements sur le volet insertion, mais aujourd'hui, ce qu'on constate, c'est que pour la plupart des départements, c'est juste une prestation de guichets. Donc les départements se transforment eux-mêmes en guichet, ce n'est pas valorisant pour la collectivité locale parce que ça lui greffe ses marges de manœuvre. La compétence sociale seule n'est pas soutenable. »⁴²⁴

Lorsque nous prenons en compte une vision rétrospective comme celle de cette ancienne conseillère ministérielle, on pourrait conclure à un échec : le département aurait été transformé en simple « guichet » sans marge de manœuvre. Nous considérons que le caractère providentialiste de la collectivité se révèle être une impasse, et cela pour plusieurs raisons complémentaires.

Tout d'abord, nous avons constaté que la prise en main locale du RMI a autonomisé la bureaucratie locale tandis que le passage au RSA a été peu significatif - « pas vraiment révolutionnaire »⁴²⁵ - et n'a donné lieu que tardivement à une stratégie, restreinte, en matière de politiques d'insertion, malgré la montée en puissance bureaucratique observée. Plus généralement, le juriste Robert Lafore consacre en 2013 un point d'étape à la question de l'émergence de ce qui constituerait le département-providence, notion à la critique de laquelle il avait contribué et à laquelle il apporte des éclairages tranchés⁴²⁶. Il concède que la notion se voulait surtout illustrative. Car en réalité la collectivité départementale demeurerait à l'évidence loin d'égaliser la puissance d'intervention de l'Etat : la fonction du mot était de « mettre en évidence un processus de concentration de l'action sociale dans le champ des attributions de la collectivité départementale. »⁴²⁷. Sa conclusion se veut claire : cette idée de département-providence n'a été qu'une brève illusion : « Les difficultés fonctionnelles du département, devenu un gestionnaire de politiques sociales éclatées et soumises à des logiques socio-économiques extérieures sur lesquelles elles n'ont guère de prise, sont redoublées par une position et des ressources institutionnelles laminées par des réformes et des évolutions qui rendent illusoire ses possibilités de jouer un rôle de régulateur territorial. »⁴²⁸. Au mieux bon gestionnaire, le département n'a guère la capacité de se positionner comme régulateur ou transformateur de l'action publique territoriale.

Ainsi à la veille de l'acte III de la décentralisation, le mouvement réformateur tendrait davantage vers une logique de régionalisation de l'action publique tout en assurant aux intercommunalités, la conduite d'une action publique intégrée sur l'objet-cible territoire. Pour Anne Eydoux, c'est bien cet enjeu de gouvernance des politiques d'insertion qu'on doit mettre au centre du questionnement. En 2013, elle qualifie la gouvernance issue de l'acte II et du passage au RSA de « problématique » : d'une part, les compétences départementales sont faibles et mal définies, de l'autre les leviers d'activation et d'intervention sur l'emploi de ces collectivités « sous-dotées » sont très limités⁴²⁹. Le pilotage départemental n'est donc pas suffisamment puissant pour qu'on lui

⁴²⁴ Entretien avec Delphine Prady, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), entretien du 11 mai 2022.

⁴²⁵ Anne EYDOUX, « L'obligation d'insertion », *art. cit.*, p. 86.

⁴²⁶ Robert LAFORE, « Où en est-on du « département-providence ? » », *art. cit.*

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁴²⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁴²⁹ Anne EYDOUX, « Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question », *art. cit.*

attribue le titre de providentiel. Anne Eydoux estime que « ces réformes ont paradoxalement beaucoup transformé la gouvernance de l’insertion des allocataires mais sans grand effet sur l’insertion proprement dite de ceux-ci »⁴³⁰.

Force est de constater que la décentralisation des politiques sociales a certes conduit la collectivité départementale rhodanienne à étoffer son action, à professionnaliser ses effectifs, à déployer un cadre stratégique. Néanmoins, la politique publique, en 2014, ne semble pas avoir porté de fructueux résultats : l’ambition du RSA n’a pu être mise en œuvre dans les faits, le nombre de demandeurs de l’allocation n’a fait que croître, et dans des proportions nettes, le « virage économique » n’a guère été entrepris et enfin l’accompagnement, pierre angulaire du dispositif, n’a pas fait l’objet d’un investissement suffisant pour assurer le retour à l’emploi. Ainsi, le département-providence s’est-il révélé être une impasse, dans un contexte de forte pression financière sur les départements, de faiblesse de la croissance économique et de l’emploi. La pertinence du choix d’échelon d’action publique est à questionner : de plus en plus, on assiste à une franche compétition entre départements et communautés urbaines sur leur champ de compétences. Si le département du Rhône fait bien face à une potentielle banqueroute, c’est bien de la partie la plus financièrement encombrante qu’il tente de se délester : la partie urbaine qui concentre les poches de pauvreté. Ici l’impasse tient donc également du caractère binaire spécifique du département du Rhône, tendu entre un centre urbain à forte précarité, concentrant les emplois, et un espace rural parmi les plus riches de France.

L’affirmation progressive de l’institution intercommunale a institué une concurrence entre les grandes agglomérations et la collectivité départementale : « Longtemps cantonnée à des attributions purement fonctionnelles de mutualisation de services entre communes, l’intercommunalité accède à une substance nouvelle, surtout dans le cadre des agglomérations qui, sur le plan de la légitimité et de la taille, en viennent rapidement à concurrencer les départements »⁴³¹. Ce phénomène ne saurait concerner que les départements les plus urbanisés comme le Rhône, la Gironde, le Nord, les Alpes Maritimes ou les Bouches-du-Rhône. La dynamique départementale s’essouffle à travers cette remise en cause à la fois fonctionnelle et politique : « les départements, ne bénéficient alors que d’une compétence de gestion, dotée d’un faible pouvoir normatif. Compétence et pouvoir normatif ne vont pas nécessairement de pair »⁴³². La prestation étant créée et réglementée par l’Etat, la marge de décision du département-providence le place en réelle difficulté. La compétence sociale des départements, construite par ajouts successifs, demeure bien fragile sur le volet de l’insertion.

Loin d’être un décideur doté du pouvoir de faire la Providence, le département serait bien plutôt un « amortisseur social »⁴³³ encadré dans d’indépassables logiques nationales, concurrencé par les communautés urbaines. Son rôle décisionnel demeure limité⁴³⁴. Il s’agit à présent de s’intéresser, justement, à une institution aux larges prérogatives sur le périmètre urbain lyonnais, concurrente du Conseil général du Rhône et acteur du système local d’action publique : la communauté urbaine de Lyon.

⁴³⁰ *Ibid.*, p. 134.

⁴³¹ Robert LAFORE, « Où en est-on du « département-providence ? » », *art. cit.*, p. 17.

⁴³² Virginie DONIER, « L’avenir de la décentralisation de l’action sociale », *art. cit.*, p. 1055.

⁴³³ « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l’engagement de chacun », rapport de Martin Malvy et Alain Lambert au Président de la République, avril 2014.

⁴³⁴ Thomas FRINAULT, « Le département-providence et la décentralisation », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 31-39.

1.2 L'incrémentalisme continu de la Communauté urbaine de Lyon (années 1960-2014)

« Lyon a été notre premier centre. »

Victor Hugo⁴³⁵

Le capitalisme lyonnais peut susciter des interrogations : carrefour européen prospère du XVIe au XIXe siècle, notamment porté par les secteurs bancaire et textile, il est si vigoureux que Lyon peut se targuer de disputer à Paris le statut de ville-capitale pendant cette période⁴³⁶. Royaliste sous la Révolution, la Ville Affranchie est mise à sac par la Convention en 1793. Le département du Rhône-et-Loire créé quelques années plus tôt⁴³⁷ est scindé en deux. Punie, Lyon est séparée de Saint-Etienne et placée à cheval entre trois départements, sans cohérence administrative. Quoiqu'influente, la vieille capitale des Gaules ne retrouvera jamais sa place de prétendante, même bien plus tard sous Edouard Herriot. Le développement de Lyon est l'un des principaux faits urbains français depuis 1800, aux côtés de Paris et Marseille, et dans une moindre mesure de quelques villes de la façade atlantique⁴³⁸. Le territoire de conception recoupe donc cette aire urbaine en développement. L'agglomération lyonnaise semble souffrir d'un repli conservateur tout au long du XXe siècle, couplé à une relégation par l'Etat piloté depuis Paris :

« Dans l'histoire longue, Lyon n'avait pas été aidée par Paris, elle n'avait pas eu d'université, n'avait pas eu de Parlement parce que c'est une ville qui fait un peu peur à la capitale. Dans les années 1960 et 1970, l'État a investi dans toutes les secteurs : l'informatique, l'électronique, l'aéronautique, les télécoms. Et tous les investissements ont été faits à Rennes, à Grenoble, à Toulouse. La capitale pensait que Lyon n'avait en rien besoin d'être aidée. »⁴³⁹

Aurait-elle pâti d'un mauvais pilotage, de l'absence de stratégie de développement économique ? Ou la blessure infligée à la fin du XVIIIe siècle a-t-elle été définitive, gravant dans le marbre la méfiance de la capitale pour ce « premier centre » de la France ? L'histoire administrative rhodanienne recoupe l'histoire politique de la France et ressemble à une interminable quête à la recherche de cette unité perdue. Mais alors pourquoi l'Etat central piloté par Charles de Gaulle a-t-il voulu y créer l'une des premières communautés urbaines ? S'agissait-il d'effacer le sac de la Ville Affranchie ? Cette dernière a-t-elle pu sortir d'un rapport pinocchiesque avec son

⁴³⁵ « Lyon est une glorieuse ville, une ville laborieuse et militante. Au-dessus de Lyon, il n'y a que Paris. À ne voir que l'histoire, on pourrait presque dire que c'est à Lyon que la France est née. Lyon est un des plus antiques berceaux du fait moderne ; Lyon est le lieu d'inoculation de la démocratie latine à la théocratie celtique ; c'est à Lyon que la Gaule s'est transformée et transfigurée jusqu'à devenir l'héritière de l'Italie ; Lyon est le point d'intersection de ce qui a été jadis Rome et de ce qui est aujourd'hui la France. Lyon a été notre premier centre. » Victor HUGO, « Les ouvriers lyonnais », in *Actes et paroles IV, Depuis l'exil 1876-1885, mars 1877*, Paris, Albin Michel, 1926, p. 16-17.

⁴³⁶ Fernand BRAUDEL, *L'identité de la France*, tome III, Paris, Athaud-Flammarion, 1986, p. 260.

⁴³⁷ Premier département reprenant les provinces du Lyonnais, du Forez et du Beaujolais instituées aux temps monarchiques dès 1542, le Rhône-et-Loire révolutionnaire est créé par le décret du 26 février 1790.

⁴³⁸ Cathy CHATEL, *Dynamiques de peuplement et transformations institutionnelles. Une mesure de l'urbanisation en Europe de 1800 à 2010*, thèse de doctorat en géographie, Paris, Université Paris-Diderot, 2012, p. 439-440.

⁴³⁹ Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

créateur⁴⁴⁰ ? Dans une vision historique, cette quête territoriale inachevée ne serait autre que la guérison de la plaie de la division administrative du territoire, datant de la fin de l'Ancien régime⁴⁴¹.

Toutefois, l'harmonie de l'ordre institutionnel ne se situe pas qu'entre l'Etat et les collectivités territoriales. A travers sa parabole inspirée d'Isaac Asimov⁴⁴², Jean-Luc Albert tente de se demander à partir de quel seuil l'intercommunalité, création communale, peut-elle se doter d'une volonté indépendante et aller jusque « blesser » la commune pour garantir sa propre existence⁴⁴³. En effet, le débat relancé au début des années 2010 questionne au profond l'avenir intercommunal, laissant entendre qu'une nouvelle forme institutionnelle pourrait venir régler le problème de l'émancipation intercommunale par la fusion de l'ensemble. L'intercommunalité laisserait place, inévitablement, à une nouvelle « créature ».

Nous croisons ces deux niveaux de réflexion et comptons répondre aux différentes questions énoncées par trois biais complémentaires. D'abord, étudier l'institutionnalisation de la communauté urbaine par le biais de ses domaines d'intervention publique (1.2.1). Ensuite, nous montrerons comment ses dirigeants développent une rationalité métropolitaine, dans le cadre de la mondialisation pensée comme opportunité (1.2.2). Enfin, nous montrerons que préside à ces évolutions constantes une coalition de réformateurs, unis autour d'un exécutif local encerclant un maire-président, figure de l'entrepreneur politique (1.2.3). A travers ces trois champs de réponses, nous suivons une perspective institutionnaliste s'intéressant à la tradition de gouvernement de l'intercommunalité et insistant sur la stabilité plutôt que sur le changement. Nous montrons que la situation sur laquelle débouche cette montée en puissance pose de manière incontournable, dans la configuration locale, la question du rapport au département, dont on a montré les limites de la providentialisation.

1.2.1. L'institution communautaire saisie par l'incrémentalisme des compétences (1966-1995)

⁴⁴⁰ David GUERANGER, « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, n°4, 2008, pp. 595-616.

⁴⁴¹ Vincent Aubelle, décédé quelques jours avant la rédaction de ces lignes, a livré un rapport à la Fondation Jean Jaurès dans lequel il estime que « L'histoire entremêlée de la ville de Lyon et du département du Rhône depuis 1789 n'est autre que celle d'une quête territoriale inachevée à laquelle la métropole de Lyon est une réponse provisoire ». Vincent AUBELLE, « N'est pas métropole qui veut, ou le trompe l'œil-lyonnais », rapport de la Fondation Jean Jaurès, novembre 2020, p. 4.

⁴⁴² Ecrivain américain d'origine russe, Isaac Asimov (Айзек Азимов) a produit de nombreux classiques de science-fiction. Dans *Terre et fondation*, il énonce trois lois régulant les rapports entre le robot et l'humain. Ces trois lois sont reprises par Jean-Luc Albert pour illustrer par parabole les rapports entre intercommunalité (robot) et commun (humain). Isaac ASIMOV, *Terre et fondation*, Paris, Denoël, 1987.

⁴⁴³ Jean-Luc ALBERT, « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n°4, 2015, pp. 981-988.

La création et l'institutionnalisation des communautés urbaines dans les années 1960 et 1970 est un processus s'inscrivant dans le prélude au « desserrement du verrou de l'Etat »⁴⁴⁴ initié à la fin de cette période. Les résultats de ce processus de pré-décentralisation ne correspondent pas entièrement aux attendus de la conception de la planification territoriale, de ce « volontarisme réformateur »⁴⁴⁵. Il faut penser les effets comme potentiellement éloignés des plans initiaux, de concevoir l'institutionnalisation des communautés urbaines comme un processus ayant partiellement échappé à la visée initiale. L'*incrémentalisme* consiste à considérer que les politiques publiques évoluent graduellement, par une « accumulation continue de petites modifications réalisées à la marge »⁴⁴⁶. Nous faisons le choix de qualifier l'évolution de la communauté urbaine d'« incrémentalisme des compétences » pour montrer que loin de remettre en cause les orientations les précédant, chaque exécutif s'appuie sur les compétences, savoirs et instruments accumulés pour en développer de nouveaux. Les décisions prises s'inscrivent dans la continuité des décisions antérieures, ajoutant toujours une strate supplémentaire à l'amas déjà en place, d'autant que les institutions communautaires recherchent l'extension de leurs « compétences et [leurs] domaines d'intervention »⁴⁴⁷. Il s'agit donc d'examiner si les compétences d'action publique captées et structurées par la communauté urbaine répondent bien à ce principe de continuité et d'accumulation, et quel place le domaine social y occupe.

La communauté urbaine est une incarnation récente du pouvoir urbain. Il apparaît que son émancipation a été progressive, avec d'un côté le moindre poids de l'Etat central dans la planification et l'aménagement territoriaux au profit du personnel local, et de l'autre côté une perpétuelle augmentation de ses effectifs, de ses compétences et de son champ d'action.

Les origines étatiques : Lyon métropole d'équilibre (1966-1982)

Dans le champ de l'aménagement du territoire « le gouvernement de Vichy fut le premier à agir » selon Jean-Luc Bodiguel. La IVe République reprend cette administration nouvelle, ancêtre de la DATAR, au sein de son ministère de la reconstruction et de l'urbanisme⁴⁴⁸. Le début des années 1960 voit le pouvoir gaullien affermir la Ve République instituée en 1958. Autour des ouvrages du géographe Jean-François Gravier⁴⁴⁹, dans un contexte de développement de l'Etat réformateur et de la planification, une réflexion se construit autour de l'incorrigible centralisme jacobin de la France : à la différence flagrante de l'Allemagne, de l'Italie ou de l'Espagne, le plus vaste pays européen (hors-Russie) ne compte guère de pôles puissants en dehors de Paris.

⁴⁴⁴ Patrick LE LIDEC, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État », *art. cit.*

⁴⁴⁵ Fabien Desage nous invite en effet à « prendre toute la mesure de la discontinuité irréductible entre les réformes telles qu'elles sont pensées et codifiées et l'ensemble des faits sociaux qui y sont rattachés ». Fabien DESAGE, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, vol. 80, n°3, 2010, pp. 90-113.

⁴⁴⁶ Alexandra JÖNSSON-LECLERC, « Incrémentalisme », in *Dictionnaire des politiques publiques, op. cit.*, pp. 313-321, p. 313.

⁴⁴⁷ Daniel GAXIE, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 275.

⁴⁴⁸ Jean-Luc BODIGUEL, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, vol. 119, n°3, 2006, pp. 401-414, p. 401.

⁴⁴⁹ Les ouvrages de Jean-François Gravier ont fondé une partie importante de la réflexion sur la décentralisation économique et industrielle et sur l'aménagement du territoire. On peut citer Jean-François GRAVIER, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947, plusieurs fois réédité ; Jean-François GRAVIER, *La mise en valeur de la France*, Paris, Le Portulan, 1949 ; Jean-François GRAVIER, *Décentralisation et progrès technique*, Paris, Le Portulan, 1954.

Paradoxalement, les réflexions nées des constats de Gravier aboutissent moins à une prise en compte des déserts que sont les campagnes qu'à une prise en compte des grandes villes, dans la continuité de la tradition française de négociation entre Paris et les grandes baronnies initiée sous la féodalité. Le développement et l'aménagement passe donc par la négociation bilatérale entre l'Etat et la grande ville⁴⁵⁰. Dès le quatrième plan (1962-1965) la stratégie visant à la fois le développement des métropoles provinciales et la maîtrise « discriminatoire » du développement parisien est énoncée⁴⁵¹. En 1963, l'Etat crée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)⁴⁵². Cette administration a la charge de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, dans un contexte d'industrialisation, de modernisation, de croissance économique forte et de montée de planification d'Etat à moyen terme. La DATAR va s'intéresser à Lyon.

« Lyon, c'est une agglomération qui a une certaine stature et qui vivait un véritable traumatisme, c'est-à-dire le sentiment que c'était une ville qui avait les caractéristiques d'une vraie métropole, voire d'une capitale, mais dans un pays ultra centralisé où en permanence la capitale avait capté ce que Lyon avait fait naître. »⁴⁵³

Au-delà de cette approche psychologisante de l'agglomération, réifiée lyriquement en entité dotée d'affects, un paradoxe semble bien à l'œuvre. Quoique reléguée par l'Etat central, l'agglomération lyonnaise s'affirme comme l'une des plus dynamiques de France. L'industrialisation des années 1960 développe le capitalisme lyonnais, notamment autour de la chimie et de la pétrochimie. La croissance démographique est soutenue. La politique de métropoles d'équilibre de l'Etat s'appuie sur Lyon, que ce soit par ailleurs pour les investissements ou les infrastructures. Pour sortir de la logique décrite dans *Paris et le désert français*, il faudrait développer les grandes agglomérations qui seraient source d'équilibre : en 1964, le plan initial de la DATAR était de favoriser l'émergence de quatre, cinq ou six métropoles à même de contrebalancer l'écrasante domination parisienne. Quatre communautés urbaines sont instituées par la loi dès 1966 : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg⁴⁵⁴.

Encadré 6 : L'« impérialisme lyonnais » : un projet de réunification administrative

Déjà la construction de Lyon à la fin du XVIIIe siècle procède par extensions et annexions, avec de grands projets portés par des figures comme Jean-Antoine Morand ou Antoine-Michel Perrache. La ville conquiert au XIXe la grande plaine de l'Est et les vellétés d'annexion lyonnaise s'intensifient : « Ce nouveau Lyon nous réclame. Le Rhône franchi, nous sommes désormais dans la plaine, dans la grande plaine des Brotteaux, de la Guillotière, de Villeurbanne, de Vénissieux, d'où émergent au loin quelques mamelons qui n'en changent pas l'aspect général » peut-on lire dans le projet d'annexion des territoires orientaux⁴⁵⁵. De la fin du XIXe

⁴⁵⁰ Isabelle PROVOST, *Paris et le désert français : histoire d'un mythe*, thèse de doctorat en sociologie, Evry, Université d'Evry, 1999.

⁴⁵¹ « L'établissement d'un meilleur équilibre entre Paris et la province ne peut être obtenu que par une action complémentaire consistant, d'une part, à promouvoir un petit nombre de grandes métropoles interrégionales concentrant les équipements de haute qualité et acquérant dès lors un grand pouvoir d'attraction propre, et, d'autre part, à freiner d'une manière discriminative l'extension des activités parisiennes ». Loi n°62-900 du 4 août 1962, annexe jointe, p. 75.

⁴⁵² Décret n°63-112 du 14 février 1963, créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué général.

⁴⁵³ Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

⁴⁵⁴ Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

⁴⁵⁵ « Projet d'annexion à la ville de Lyon des territoires suburbains », Rapport du commissaire enquêteur, 1903, p. 6.

siècle aux années 1960, un « impérialisme lyonnais » est à l'œuvre : Jean-Victor Augagneur, maire de Lyon de 1900 à 1905, souhaite annexer à Lyon l'ensemble de l'Est lyonnais, de Villeurbanne à Vénissieux. Edouard Herriot, maire de 1905 à 1957, penche pour la coopération avec les autres communes plutôt que la simple annexion, qui entraînerait trop de charges pour Lyon. L'idée de fusion demeure régulièrement évoquée, mais rien ne doit changer avant 1966 : afin de préparer l'avènement de la communauté urbaine, toutes les communes doivent être situées sur le même département.

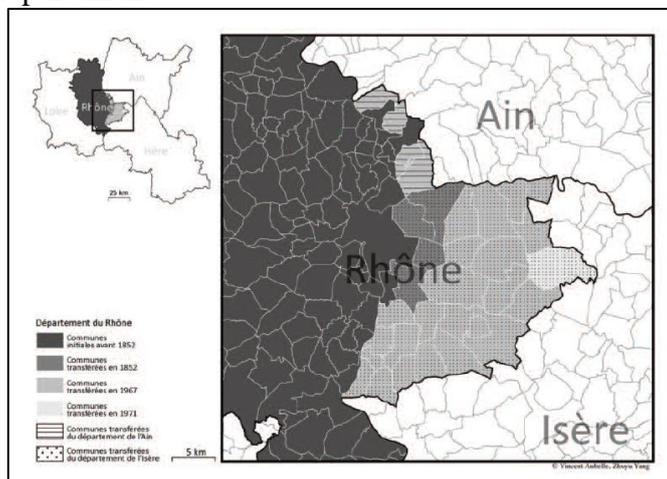


Illustration n°4 : élargissements du département du Rhône (1852, 1967, 1971) depuis la scission du Rhône-et-Loire en 1793⁴⁵⁶.

Par trois fois après cette scission originelle confinant Lyon, le périmètre du département sera modifié. En 1852, La Croix-Rousse, La Guillotière et Vaise sont rattachées à la ville de Lyon. Les communes de Bron, Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Villeurbanne sont intégrées au département du Rhône. En 1968, il s'agit d'adapter le droit territorial aux réalités humaines : les limites départementales sont modifiées, trente-trois communes de l'Ain et de l'Isère rejoignant le Rhône⁴⁵⁷. En 1971 enfin, la commune de Colombier-Saugnieu où se trouve l'aéroport international rejoint également le Rhône.

La communauté urbaine de Lyon est officiellement créée au 1^{er} janvier 1969, après le rattachement d'un certain nombre de communes⁴⁵⁸. La communauté urbaine, parfois appelée Courly, devient le partenaire de l'Etat dans sa politique des métropoles d'équilibre, visant à favoriser les grands centres urbains français : elle est « l'interlocuteur privilégié des services de l'État, notamment en matière d'aménagement du territoire. Cette coopération aboutit à des opérations emblématiques comme le quartier de La Part-Dieu ou encore la création des premières lignes de métro »⁴⁵⁹. Le projet de la DATAR s'inscrit dans une configuration où tout n'est pas lisse. Fort du soutien de l'exécutif national, il « se heurte pourtant à la résistance des élus locaux mais également des services déconcentrés de l'État peu désireux de voir émerger une institution métropolitaine remettant en question des modes de médiation territoriale centrés sur les communes et les départements »⁴⁶⁰. La « réforme de compromis » des métropoles d'équilibre se heurte à cette jonction territoriale des élus locaux et des services locaux de l'Etat, méfiants à l'égard du projet de la DATAR. A Lyon, les experts d'Etat tentent donc de s'insérer dans un système quasiment

⁴⁵⁶ Vincent AUBELLE, « N'est pas métropole qui veut, ou le trompe l'œil-lyonnais », *op. cit.*, p. 6.

⁴⁵⁷ Loi n°67-1205 du 29 décembre 1967 modifiant les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône.

⁴⁵⁸ Le 1^{er} janvier 1968, 12 communes périphériques situées dans l'Ain et 23 situées en Isère sont rattachées au département du Rhône, en préparation de la création de la communauté urbaine.

⁴⁵⁹ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p. 356.

⁴⁶⁰ Fabrice BARDET et Bernard JOUVE, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *op. cit.*, p. 53.

verrouillé⁴⁶¹. Avec l'échec du référendum gaullien de 1969, le projet métropolitain est repoussé *sine die*. La politique des métropoles d'équilibre est progressivement abandonnée. A leur création, les communautés urbaines sont privées de la compétence de développement économique : « les communautés urbaines, celle de Lyon en particulier, vont ainsi courir après la constitution de ce qu'on appellera leur 13^{ème} compétence »⁴⁶². L'intercommunalité lyonnaise se concentre sur la gestion technique des réseaux. A partir des années 1970, les changements macroéconomiques couplés à l'intégration européenne constituent une toile de fond à la mobilisation de « coalitions territoriales », dont le Sénat se fait le « représentant et le défenseur ». Ces coalitions obtiennent de larges victoires dès la présidence de Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981), comme l'institutionnalisation plus poussée des communautés urbaines. La politique d'aménagement « a lancé la dynamique institutionnelle métropolitaine à Lyon, processus intégrant très fortement une logique d'internationalisation de l'économie locale »⁴⁶³. Cette dynamique passe par des opérateurs. En 1974 est créée l'Agence pour le développement de la région lyonnaise (Aderly) chargée de promouvoir l'agglomération sur la scène internationale et d'attirer des entreprises. Délaissée par les élus locaux, elle sert de relai aux intérêts économiques de l'agglomération. La même année, un accord entre le délégué général de la DATAR et le maire de Lyon conduit à la création d'une nouvelle instance de planification et de dialogue territorial : la conférence de la Région urbaine de Lyon (RUL). Seule ville française à s'intéresser à un potentiel avenir d'une institution métropolitaine, Lyon s'est associée à l'Etat pour créer cette structure de concertation présidée par le préfet de région associant les services déconcentrés de l'Etat, la communauté urbaine de Lyon, les présidents des trois Conseils généraux (Rhône, Ain, Loire), ainsi que les maires des communes les plus peuplées⁴⁶⁴. Francisque Collomb succède à Louis Pradel et sa gouvernance centriste est assez éloignée du projet communautaire⁴⁶⁵. C'est néanmoins sous sa présidence que le personnel politique est renouvelé (plus jeune, plus diplômé) et que la ville-centre perd peu à peu son hégémonie, les communes de l'Est étant renforcées par les mutations démographiques⁴⁶⁶.

<i>Année du recensement</i>	<i>1876</i>	<i>1931</i>	<i>1982</i>	<i>2017</i>
Part de la population - Lyon	76,0 %	67,6 %	36,3 %	37,2 %
Part de la population - communes annexées	7,2 %	17,3 %	37,9 %	37,1 %

Tableau n°12 : poids de la ville-centre et des communes annexées en population, sur l'ensemble du périmètre des 59 communes constituant la communauté urbaine de Lyon (1876-2017)⁴⁶⁷.

⁴⁶¹ Christophe PARNET, « Entre tensions institutionnelles et porosité technique, l'héritage des métropoles d'équilibre (1960-1990) », *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir*, op. cit., p. 149 et suivantes.

⁴⁶² Fabrice BARDET et Bernard JOUVE, « Entreprise politique et territoire à Lyon », op. cit., p. 50.

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 51.

⁴⁶⁴ Taoufik BEN MABROUK, « L'ambition métropolitaine lyonnaise : de l'ancien projet d'agglomération de l'État aux conceptions managériales du développement local », *Annales de la recherche urbaine*, vol. 80, n°1, 1998, pp. 128-135.

⁴⁶⁵ Jean-Yves AUTHIER, Yves GRAFMEYER, Isabelle MALLON et Marie VOGEL, *Sociologie de Lyon*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 90-98.

⁴⁶⁶ On passe, dans le temps long, d'une part de la population lyonnaise de plus des trois-quarts de la population dans le périmètre de la communauté urbaine à la fin du XIXe siècle, contre seulement 7% pour les communes annexées, à un équilibre, la population lyonnaise ne pesant plus que 37% de l'ensemble à l'instar des communes annexées qui ont concentré le gros de la hausse démographique, en 2017.

⁴⁶⁷ Données issues des recensements de la population, INSEE.

Le poids démographique de Lyon rejoint celui des communes de l'Est, anciennement hors-Rhône. Cette puissance communautaire et l'accroissement des compétences de l'institution font qu'un véritable pouvoir d'agglomération émerge.

Institutionnalisation communautaire et développement du pouvoir d'agglomération (1982-1995)

L'institutionnalisation se poursuit sous les deux septennats de François Mitterrand (1981-1995). La décentralisation de 1982 « va modifier, elle aussi, la place de la DATAR dans les processus ». Fragmenté, l'aménagement du territoire devient moins prioritaire, passant après la politique de la ville dans l'ordre des préoccupations⁴⁶⁸. Elle peut maintenant s'appuyer sur un réseau local. A Lyon, les émanations locales de la DATAR disparaissent. La communauté urbaine se positionne alors fortement sur l'aménagement et l'urbanisme.

« Dans toute la période communauté urbaine, on voit une évolution très forte à des moments très marqués. D'abord au moment de la création de la communauté urbaine. L'objectif pour les communes, c'est un syndicat intercommunal. On mutualise. Essentiellement des matières techniques : l'eau, l'assainissement. Il faudra attendre 1982 pour qu'on prenne la compétence urbaniste. Donc un moment marqué d'évolution d'un syndicat de partage de moyens vers une communauté d'aménagement. »⁴⁶⁹

La RUL voit son activité marginalisée, au profit de l'Agence d'urbanisme de Lyon. Producteur d'expertise central dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de portée stratégique⁴⁷⁰, l'agence d'urbanisme est créée en 1978. Elle se positionne progressivement comme un espace de coordination, de circulation et de production d'une expertise locale et participe à renouveler le regard sur les centres anciens⁴⁷¹, s'impose au sein des politiques d'urbanisme, promouvant certaines catégories d'analyse et d'action, comme un acteur intermédiaire, un « passeur pour une nouvelle culture de l'action publique urbaine »⁴⁷² étendant peu à peu son champ d'expertise. Antoine Lévêque analyse le positionnement de l'agence d'urbanisme lyonnaise dans une « rôle d'intermédiation entre élus communautaires, équipes municipales, administrations communales, opérateurs des politiques urbaines locales et milieu universitaire, mais aussi en tant que relai de certaines impulsions données par l'État », dans un rôle à la fois de généraliste et de courtier qui contribue à renforcer les médiations au sein de la communauté urbaine, en développant la recherche-action par exemple⁴⁷³. Celle-ci démarre dès 1984 la réflexion stratégique autour du futur de l'agglomération. Dans ce contexte national de repositionnement des collectivités locales, l'exécutif de la communauté urbaine s'intéresse de plus en plus à la compétence économique et au foncier d'entreprise. Un service de « l'activité économique » est créé en 1982. L'organigramme général de l'EPCI est modifié en 1984, en faveur d'une meilleure planification.

⁴⁶⁸ Jean-Luc BODIGUEL, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *art. cit.*, p. 411.

⁴⁶⁹ Entretien avec François-Noël Buffet, avocat, ancien maire d'Oullins (1997-2017), sénateur du Rhône (depuis 2004) et conseiller communautaire (1995-2014), entretien du 31 mars 2023 à Lyon 2^e.

⁴⁷⁰ Rachel LINOSSIER et Florence MENEZ, « L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique », *Territoire en mouvement*, n° 2, 2007, pp. 57-71.

⁴⁷¹ Gilles BENTAYOU, « De "l'atelier" à "l'agence" d'urbanisme de Lyon : nouveaux regards sur les quartiers anciens (1961-1983) », *Territoire en mouvement*, 2007, n°2, pp. 31-43.

⁴⁷² Rachel LINOSSIER et Florence MENEZ, « L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique », *art. cit.*

⁴⁷³ Antoine LEVEQUE, *Desservir la banlieue : Métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019)*, thèse de doctorat en science politique, Lyon, Université Lyon 2, 2021, p. 265.

L'institution prend en charge de nouvelles compétences réputées plus stratégiques : la compétence urbanistique est absorbée en 1982, la compétence de planification est émancipée du joug étatique à partir de 1984, la compétence économique est prise en charge dès 1989. C'est le tournant entrepreneurial, la montée de l'intercommunalité de projets. C'est aussi le début de l'intégration recherchée dans la mondialisation, avec une quête de places plus visibles dans les différents classements internationaux⁴⁷⁴. Avec la montée en puissance de l'intercommunalité et la création d'agences comme l'Aderly, les institutions publiques et privées sont rapprochées, et l'EPCI apparaît déjà comme une métropole en puissance : « A travers des thématiques comme les déplacements urbains, le logement social, l'internationalisation, il s'agit pour eux de faire, enfin, de l'instance intercommunale la véritable institution métropolitaine qu'elle devrait être, au terme de la loi »⁴⁷⁵. A cette époque, la communauté urbaine s'implique de plus en plus dans la politique de la ville naissante.

« Après les émeutes de l'est lyonnais des années 1980 et 1990, problèmes urbains précoces et qui ont été parmi les premiers dans le pays, l'EPCI a rapidement récupéré la politique de la ville. Lorsque je suis arrivé en 1998 comme responsable du développement urbain pour la Ville de Lyon, Vénissieux et Vaulx-en-Velin avaient été dotés de projets de développement puissants, on avait mis en place le premier contrat de ville de l'agglomération en 1992, les communes travaillaient dur sous un patronage politique fort pour résoudre ce problème avec la communauté urbaine. »⁴⁷⁶

L'assemblée de notables et techniciens qu'est la RUL ne prend pas la dimension escomptée, les élus locaux s'en désintéressant pour ne pas voir leur pouvoir concurrencé par cette instance.

Né en 1963, François-Noël Buffet grandit à Oullins, au sud-ouest de Lyon. Après des études de droit à Lyon III, il devient avocat et est élu au conseil municipal de sa ville, dont il devient maire en 1997. Membre du parti de droite, il est réélu en 2001, 2008, 2014, et délaisse ce mandat en 2017 pour se consacrer à son mandat de sénateur du Rhône, démarré dès 2004. Gaulliste social, il remplit aussi des mandats locaux : conseiller communautaire puis métropolitain depuis 1995, il participe par deux fois à l'exécutif grandlyonnais : vice-président de Raymond Barre de 1995 à 2001, puis de Gérard Collomb de 2001 à 2004. Il est sénateur du Rhône depuis 2004.

Entretien réalisé le 31 mars 2023 à la permanence sénatoriale, Lyon 2^e.

« Lorsque j'ai dirigé l'agence d'urbanisme de 2000 et 2004, on portait beaucoup l'idée de bassin de vie, et encore aujourd'hui. L'idée est d'organiser tout le développement de Lyon et de son agglomération avec Saint-Etienne, L'Isle-d'Abeau, Bourgoin-Jallieu, Villefranche, Bourg-en-Bresse, Vienne. Puis on a fait fermer la RUL créée en 1989. Cela dit la RUL ça marchait très bien ! C'était 810 communes, c'était souple et efficace, aux réunions où j'allais, présidées par Raymond Barre, on avait des décisions avec les départements alentours, tout le bassin de vie. »⁴⁷⁷

La RUL est marginalisée puis éteinte. En 1990, la réflexion reprise par l'agence d'urbanisme, creuset de l'expertise locale, contribue à construire des savoirs institutionnels spécifiques : la prospective. La communauté urbaine se dote d'une première stratégie à vingt ans, éditée et produite par l'Agence d'urbanisme en 1992 : « Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne ». Ce projet de planification « incorpore les grands changements du

⁴⁷⁴ Fabrice BARDET et Aisling HEALY, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *Métropoles*, 2015, n° 16.

⁴⁷⁵ Bernard JOUVE et Christian LEFEVRE, *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, 2002, p. 162.

⁴⁷⁶ Entretien avec Pascal Brenot, attaché d'administration de l'Etat en détachement, responsable du service développement urbain (1998-2004) puis directeur du développement territorial (depuis 2004) de la Ville de Lyon, entretien du 27 février 2020 à la Ville de Lyon, Lyon 7^e.

⁴⁷⁷ Entretien avec François-Noël Buffet, avocat, ancien maire d'Oullins (1997-2017), sénateur du Rhône (depuis 2004) et conseiller communautaire (1995-2014) et métropolitain (depuis 2015), entretien du 31 mars 2023 à Lyon 2^e.

contexte national (et international) : construction de la Communauté européenne, globalisation de l'économie, concurrence entre les villes, en les traduisant dans des directives stratégiques »⁴⁷⁸. Les communautés urbaines sont profondément établies dans le paysage institutionnel français à la fin des années 1990. Reste à achever la consolidation de ce pouvoir : le pouvoir intercommunal demeure largement dépendant des arènes municipales où se conquiert la présidence de l'intercommunalité. Loin d'être autonome, le pouvoir intercommunal, et notamment pour les grandes communautés urbaines, se fonde en effet sur des ressources accumulées sur d'autres terrains politiques⁴⁷⁹. A Lyon, les catégories communautaires sont ancrées.

« L'arrivée de Michel Noir en 1990 transforme la CU en Grand Lyon. Ce n'est pas qu'un aspect marketing. On intègre déjà 52 communes, on a une stratégie à vingt ans. C'est une prise de conscience d'échelle. Tous les grands projets d'agglomération arrivent : la cité internationale, le développement de la Duchère, la reconquête urbaine de l'Est lyonnais, les grands équipements comme le périphérique, le développement du métro qui continue. C'est à cette époque que je suis élu pour la première fois, à l'arrivée d'une vision non pas lyonnaise mais de l'ensemble du territoire. »⁴⁸⁰

La stratégie fait l'objet d'un portage politique fort par la nouvelle majorité de droite. Michel Noir, membre du RPR et ministre du gouvernement de cohabitation de Jacques Chirac de 1986 à 1988, remporte l'ensemble des arrondissements lyonnais à l'élection municipale de 1989. Figure du « maire entrepreneur » le maire de Lyon et président de la communauté urbaine veut dès son arrivée intégrer la ville « à plusieurs réseaux caractéristiques des villes internationales. Réseaux fondés, par exemple, sur les échanges scientifiques, techniques, universitaires et culturels, sur les pôles de décision de haut niveau, sur les flux financiers »⁴⁸¹. Libéralisme et européanisation, dont profitent les coalitions territoriales, favorisent l'intégration de l'économie lyonnaise dans les échanges internationaux.

« Dans un nouveau contexte où l'unification européenne, par exemple, permettait à Lyon de se situer dans un réseau de villes européennes et non plus dans un face à face avec Paris, le devenir de l'agglomération était toujours plus questionné. Louis Pradel avait déjà écrit des livres sur Lyon métropole européenne, Michel Noir avait fait venir Euronews et Interpol à Lyon, c'était l'un des créateurs du réseau Eurocités, réseau des villes secondes dans leur pays, avec Milan, Barcelone, Munich et cætera. »⁴⁸²

Michel Noir investit fortement l'échelon communautaire jusque-là peu travaillé par Francisque Collomb⁴⁸³. Dans la logique traditionnelle de conquête du territoire par celle des institutions et le

⁴⁷⁸ Natalia AGUIAR-MOL, *La production de la métropole : quel rôle jouent les documents de planification ? Les cas de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte au Brésil et de la métropole lyonnaise en France*, thèse de doctorat en aménagement, Paris, Université Paris-Est, 2015, p. 159.

⁴⁷⁹ Rémy LE SAOUT, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 3, pp. 439-461.

⁴⁸⁰ Entretien avec François-Noël Buffet, avocat, ancien maire d'Oullins (1997-2017), sénateur du Rhône (depuis 2004) et conseiller communautaire (1995-2014), entretien du 31 mars 2023 à Lyon 2°.

⁴⁸¹ Entretien avec Michel Noir paru dans *Le Progrès* du 6 juin 1989.

⁴⁸² Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3°.

⁴⁸³ « Noir connaissait le système puisqu'il avait été vice-président sous Francisque Collomb et il a voulu changer tout ça. Il a cassé ces baronnies, ce que les autres élus n'ont pas toujours bien pris. Pour Noir, il fallait que la communauté urbaine soit vraiment centrale. Pour lui c'était LE niveau intéressant, plus que la commune. », énonce en 2014 l'ancien directeur de cabinet de Michel Noir, cité dans Nicolas RIO, *Gouverner les institutions par le futur. Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)*, thèse de doctorat en science politique, Lyon, Institut d'études politiques de Lyon, 2015, p. 318.

cumul des fonctions exécutives⁴⁸⁴, le pouvoir se concentre vers le Grand Lyon. Dans une logique de centralisation communautaire et d'annexion de la ville-centre, Michel Noir contribue à la montée du pouvoir communautaire. La prise en main communautaire de la planification, avec l'adoption du Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) a lieu en 1992. Reprenant « Lyon 2010 », ce schéma est à l'initiative des élus locaux et non plus de l'Etat. Ces années sont aussi le théâtre de luttes politiques intenses autour du projet de Michel Noir. Le département s'impose comme adversaire puisque « le président du conseil général du Rhône, Michel Mercier, va rapidement organiser la résistance à l'ascension de Michel Noir »⁴⁸⁵, continuité des luttes partisans entre la droite modérée jusque-là dominante aussi bien au conseil municipal qu'au conseil général et la droite du RPR qui cherche à être hégémonique.

La loi Chevènement de 1999⁴⁸⁶ procède par incitations budgétaires et fiscales, à la différence des pratiques d'autres Etats européens⁴⁸⁷. Cela correspond néanmoins à une prise de conscience et de réflexivité : c'est dans cette période que la recherche en sciences sociales s'intéresse au fait intercommunal : « La relance du chantier de réforme des collectivités locales engagée au début des années 1990 met fin au désintérêt persistant de la science politique pour les institutions intercommunales. Plusieurs travaux sont ainsi lancés dans le sillage des principales réformes, loi de 1992 et loi de 1999, qui modifient en profondeur le paysage intercommunal »⁴⁸⁸.

En somme, l'intercommunalité peut être conçue dans une vision sociohistorique, comme celle de David Guéranger, non pas comme un élément du couple binaire centre-périphérie, mais plutôt un dispositif d'intégration politique⁴⁸⁹. On pourrait finalement penser que « l'adoption de la métropole de Lyon peut être interprétée comme le résultat de la montée en puissance progressive de la communauté urbaine de Lyon, depuis sa création en 1969 »⁴⁹⁰. Quoique cela paraisse séduisant, il faut se garder d'une lecture téléologique et évolutionniste de l'histoire en général, et du passage de la communauté urbaine à la métropole en particulier. Il faut prêter attention à la tentation intellectuelle de l'évolutionnisme expliquant les débuts par les fins, que l'on peut trouver présente dans certains travaux historiques⁴⁹¹. Tout comme dans la façon qu'a la métropole à rétrospectivement concevoir cette évolution comme une pente naturelle.

⁴⁸⁴ Catherine GREMION et Pierre MULLER, « De nouvelles élites locales », *Esprit*, n°164, 1990, pp. 38-47.

⁴⁸⁵ Fabrice BARDET et Bernard JOUVE, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *art. cit.*, p. 55.

⁴⁸⁶ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale.

⁴⁸⁷ Bernard JOUVE, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *Géographie, économie, société*, 2005, vol. 7, n°2, pp. 177-192. Elle concerne surtout les petites et moyennes communes, les grandes villes ayant déjà été structurées sur un mode davantage coercitif. Car cette période est marquée en Europe par le passage à une autonomie locale plus forte dans la définition négociée des formes institutionnelles, jusque-là imposées par l'Etat, ainsi que par une compétition exacerbée des villes et une légitimation des acteurs économiques parallèle à la consécration des technostructures dans le jeu politique local.

⁴⁸⁸ David GUERANGER, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres. Les études de l'intercommunalité et leur territoire », *art. cit.*, p. 25.

⁴⁸⁹ David GUERANGER, « L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *art. cit.*

⁴⁹⁰ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p. 355.

⁴⁹¹ Cédric POLERE, *De la Courly au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits, 2014.

Encadré 7 : Le long chemin de montée en compétences vu par la Métropole (2015)

« L'organisation du territoire voulue par la République s'est, par exemple, organisée autour du Département et du Canton, non à partir des Villes. C'est par la création de 4 Communautés Urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon, et Strasbourg, le 31 décembre 1966, que le fait urbain est enfin pris en compte de manière significative. Le Grand Lyon a eu une chance historique, celle de faire partie de cette première vague là et c'est pour cela qu'il a pu progressivement monter en charge pour aboutir à la dynamique que nous connaissons aujourd'hui.

Le premier objectif de la création de la Communauté Urbaine de Lyon était pourtant basique. Il s'agissait de permettre la réalisation des équipements élémentaires de salubrité publique (réseaux urbains, eau, assainissement). Mais très vite l'institution est montée en force en s'appuyant sur la volonté des Communes de travailler ensemble. En 1978, elle prenait en charge la compétence urbanisme avec la création d'une agence spécialisée et le passage progressif à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme définissant une vraie stratégie d'aménagement. En 1985, c'était la constitution du SYTRAL, en charge de la mobilité, une compétence jusqu'alors exercée par le Préfet. En 1990, le Grand Lyon s'engageait dans la voie du développement économique par un soutien affirmé à l'entrepreneuriat et par un travail partenarial avec les acteurs économiques. Dans les années 2000 il s'engagea dans la constitution de pôles d'excellence capables d'aller à l'international. S'ajoutaient en 2004, la compétence « grands événements culturels », en 2010, celle des infrastructures numériques, puis, en 2012, celle de l'énergie. C'est cet élargissement des compétences qui est à l'origine de notre réussite. »⁴⁹²

Les acteurs tendent à présenter le passage à la métropole comme l'évolution programmée, inéluctable et cohérente de la communauté urbaine, sur un mode hégélien : la graine contient la plante en puissance. Tout laisse à croire que cette innovation relève d'une pente naturelle, orientée dans le sens de l'histoire. Or l'idée de pente naturelle neutraliserait toute intentionnalité des agents et des réformateurs impliqués dans, voire à la source de cette dynamique institutionnelle, qui trouve son achèvement dans cette armature de la naturalité. C'est bien le travail de légitimation de ces agents qui naturalise l'évolution qui a eu lieu.

1.2.2. Objectifs stratégiques au sein de l'économie mondialisée : émergence d'une raison métropolitaine (1995-2014)

« Le drame de la ville [*de Lyon*], c'est qu'elle ne trouve son ordre et les conditions de son épanouissement que sur le plan international. Elle dépend de logiques à très larges rayons. Il lui faut la complicité du dehors. Les fées qui la favorisent lui sont étrangères. »

Fernand Braudel⁴⁹³

⁴⁹² « Une ambition : réussir la métropole. Un moyen : le Pacte de cohérence métropolitain », Pacte de cohérence métropolitain 2016-2020, Métropole de Lyon, adopté par le conseil métropolitain du 10 décembre 2015, pp. 7-8.

⁴⁹³ Fernand BRAUDEL, *L'identité de la France*, op. cit., p. 262.

Avec la profusion des discours sur la métropolisation macrogéoeconomique, une raison métropolitaine se met en place. Il s'agit d'axer l'action institutionnelle sur la maximisation du contexte économique. Qu'il s'agisse des relations internationales, de la coopération décentralisée, de l'inscription dans des réseaux européens, de l'action en vue de visibilité dans les classements internationaux, l'exécutif local met Lyon à la recherche de son « avantage métropolitain »⁴⁹⁴.

La ville européenne dans la mondialisation

L'inscription de Lyon dans les échanges internationaux n'est certes pas nouvelle. De l'Antiquité où la colonie romaine sur la colline de Lug était l'étape-clef du Rhône, centre de diffusion du christianisme et du latin, jusqu'au Moyen-Âge où Saint-Louis y rencontre les émissaires mongols venus de l'autre extrémité des routes de la soie, à l'époque moderne avec l'industrialisation, la ville s'inscrit pleinement dans les échanges européens et mondiaux. La « ville internationale » se dote de structures aux retombées mondiales, une expertise spécifique se construit, la recherche scientifique progresse. Par le biais des initiatives patronales, des positionnements des élus locaux, du sport ou encore du tourisme, l'internationalisation progresse⁴⁹⁵. Cette réalité continue et de long terme va devenir une ressource et un objectif institutionnels, ces « fées » de Braudel étant de plus en plus familières. Dans le contexte général de l'urbanisation du monde et de transformation des villes en Europe, les années 1990 consacrent la métropolisation comme une réalité partagée. La métropolisation constitue un processus de concentration des flux. Julien Damon la définit comme la « concentration accrue des richesses et des pouvoirs dans les centres urbains »⁴⁹⁶. Comme l'écrivent Fabrice Bardet et Bernard Jouve : « Le recours au terme de « métropolisation » permet de désigner ce processus par lequel certains systèmes urbains participent activement à l'accumulation flexible du capital dans une économie globalisée »⁴⁹⁷. De moins en moins dépendantes de leur environnement économique immédiat (*hinterland*), les grandes villes voient leurs institutions et leurs grands élus se légitimer sur le registre du développement économique et de l'attractivité internationale. Captant les flux et notamment le facteur emploi, les grands centres urbains deviennent par conséquent des leviers de développement pour leur *hinterland* élargi, qui cherchent alors des moyens de profiter de leur rayonnement.

Les grands élus des villes-centre comme Lyon, « archétype de la ville française ayant développé une stratégie entrepreneuriale », deuxième métropole française après la capitale et seule métropole généraliste, « ont annoncé vouloir projeter leur métropole dans la concurrence internationale dans le but affiché de tirer profit de l'internationalisation de l'économie »⁴⁹⁸. Il s'agit notamment d'entreprendre en attirant investissements, flux, emplois et classes sociales aisées. La métropolisation est aussi un discours politique mobilisateur : « horizon désiré des politiques urbaines »⁴⁹⁹, le statut de métropole est envié. Les autorités cherchent à reproduire les caractéristiques des métropoles mondiales : attirer les flux touristiques et les investissements, développer les partenariats internationaux, encourager la tertiarisation économique, la croissance

⁴⁹⁴ Ludovic HALBERT, *L'avantage métropolitain*, op. cit.

⁴⁹⁵ Renaud PAYRE (dir.), *Lyon, ville internationale. La métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, Lyon, Libel, 2013.

⁴⁹⁶ Julien DAMON, « L'urbanisation du monde, espoirs et menaces », *Sciences humaines*, n°231, 2011, p. 22.

⁴⁹⁷ Fabrice BARDET et Bernard JOUVE, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *art. cit.*

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 43-44.

⁴⁹⁹ Géoconfluences, « Métropolisation », ENS de Lyon, juin 2020.

démographique. Au-delà de l'innovation des discours politiques, ces stratégies demeurent dans la traditionnelle continuité de la constitution du fief, propre au champ politique local.

Lyon se situe au niveau de métropoles économiques de grandes régions, comme Milan, Barcelone, Birmingham, Manchester ou Munich. Au contraire d'autres grandes villes françaises, l'Etat est très peu présent dans l'économie lyonnaise. Cela influence le régime de gouvernance urbaine : « les intérêts privés constituent des acteurs collectifs incontournables du développement local »⁵⁰⁰. La métropolisation économique renouvelle les études en science politique. Les théoriciens de l'économie politique urbaine américaine estiment que les gouvernements des villes poursuivent tous une politique économique similaire, car ils ne disposent pas des outils de régulation des Etats-nations que sont les barrières douanières et la politique monétaire. Pour faire face à la concurrence des autres villes, les gouvernements locaux tentent dès lors de transformer leur ville en une machine de croissance attirant toujours plus de personnes et de capitaux. La gouvernance urbaine recouvre donc « l'institution d'espaces politiques pluralistes associant différents types d'acteurs, de groupes, d'élites et d'institutions liés entre eux par des relations d'interdépendance » dans ce contexte⁵⁰¹. Depuis les années 1990, cette réalité concernerait aussi l'Europe, comme le montrent par exemple les travaux de Neil Brenner⁵⁰² et de Patrick Le Galès⁵⁰³. À la suite d'une nouvelle phase de l'urbanisation, qui génèrent depuis le début du XXe siècle des changements des institutions urbaines, conjuguée à une restructuration des Etats européens sur leur volet providentialiste, les villes européennes se sont dotées de nouvelles institutions adaptées⁵⁰⁴. Dès les années 1960, l'explosion urbaine avait donné lieu à une politique de fusion d'échelons inférieurs, à la manière des intercommunalités françaises. Comme le montrent Bob Jessop et Neil Brenner, le passage à l'Etat post-fordiste reforme la dynamique des échanges entre les différents paliers de gouvernement : on assiste ainsi en Europe à un processus de décentralisation (France, Royaume-Uni, Irlande, pays scandinaves) ou de fédéralisation (Italie, Belgique, Espagne), comme « rééchelonnage de l'étaticité » pour traduire Brenner⁵⁰⁵. Les « villes régionales » ou « villes-régions » sont positionnées en piliers du développement économique au sein des circuits européens d'échanges de valeur. Ce n'est plus le capital qui s'adapte à l'espace mais l'espace qui s'adapte au capital. Il s'agit donc pour les villes de s'outiller pour évoluer « dans la compétition territoriale qui accompagne la globalisation », dans le cadre du processus de reterritorialisation analysé par Patrick Le Galès. Sur le modèle américain, la ville entrepreneuriale est au centre de la transition de l'Etat-providence fordiste à l'Etat social actif post-fordiste et « dans cette transition, les

⁵⁰⁰ Fabrice BARDET et Bernard JOUVE, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *art. cit.*, p. 47.

⁵⁰¹ Gilles PINSON, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°4, 2006, pp. 619-651.

⁵⁰² Neil BRENNER, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

⁵⁰³ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

⁵⁰⁴ Bernard JOUVE, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *op. cit.*

⁵⁰⁵ Celui-ci analyse la décentralisation adaptée aux contextes locaux comme un processus où « *major socioeconomic assets and advanced infrastructural investments have been reoriented from redistributive-managerial priorities towards the goal of positioning major cities and city-regions advantageously with global and European circuits of capital* ». Neil BRENNER, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, *op. cit.*, p. 259.

métropoles ont joué, et jouent actuellement, un rôle essentiel » par le renforcement de leur compétitivité économique, sur laquelle comptent les Etats recomposés⁵⁰⁶.

La gouvernance vue et légitimée comme une invitation ouverte à une participation de tous à la définition de la politique métropolitaine ne doit pas occulter la réalité d'un rapport de force favorable aux organisations les mieux structurées, généralement issues du secteur privé. Cela contribue à des effets de dépolitisation et une transformation de la légitimité politique de l'action publique territoriale : une action est efficace et légitime si elle conforte la place de la métropole dans la compétition européenne et mondiale, doublant la légitimité politique classique. Patrick Le Galès a montré comment les changements de légitimité et cette séquence de métropolisation conduit au sacre des grands élus métropolitains, jusqu'à suggérer l'existence d'un leadership métropolitain dans l'ordre politique européen⁵⁰⁷. Quant à Gilles Pinson, ses travaux fondés sur l'analyse des projets de ville ont montré que dans ce contexte de compétition interurbaine, la multiplication des acteurs impliqués se dédouble d'un retour de capacités d'action collectives au niveau des grandes villes européennes⁵⁰⁸.

Dans le cas de la métropole lyonnaise, les projets de partenariats avec le monde économique sont foison et ont fait l'objet de nombre d'analyses. Le partenariat est l'un des éléments de la nouvelle gouvernance urbaine, devenu objectif en soi⁵⁰⁹. Aisling Healy a montré comment la densité des partenariats économiques au sein de la métropole lyonnaise a même contribué à fonder un « gouvernement privé de l'action publique urbaine ». Les intérêts économiques constitués sont intégrés à la production de l'action publique, qui se tourne vers l'attractivité et le développement économique. La place des milieux économiques dans la gouvernance urbaine est dans le cas lyonnais incontournable, puisque son modèle de gouvernance économique « associe étroitement quelques grands chefs d'entreprise et, surtout, des représentants patronaux avec les élus et les agents communautaires » afin de conduire la politique de développement économique bénéfique aux acteurs privés du territoire, et par ricochet à l'ensemble de l'agglomération⁵¹⁰. Les partenariats sont aussi ceux de l'institution communautaire dans une dimension internationale de coopération décentralisée et d'échanges bilatéraux, dans les domaines scientifique, technologique, universitaire ou sportif. Ces partenariats internationaux s'inscrivent à fond dans la mondialisation.

Pour Lyon, ils prennent la forme de relations privilégiées avec l'Asie (Chine et Japon particulièrement), le Moyen-Orient (Abu Dhabi, Dubaï), l'Amérique du Nord (principalement le Québec), mais aussi l'Afrique (dont le Bénin, le Sénégal). Les réseaux européens sont évidemment fortement investis, à l'instar du réseau Eurocities⁵¹¹. Le nouveau rôle des grandes villes sur la scène internationale et le développement d'une expertise propose s'accompagne du recours massif

⁵⁰⁶ Bernard JOUVE, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *op. cit.*, p. 180.

⁵⁰⁷ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes*, *op. cit.*

⁵⁰⁸ Gilles PINSON, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *op. cit.*

⁵⁰⁹ « L'une des principales innovations des années 1990 a été d'institutionnaliser le « partenariat » avec les acteurs privés, de le rendre visible dans l'espace politique local et même de le présenter comme un objectif ultime à atteindre, comme un élément positif en soi pour l'ensemble des habitants ». Bernard JOUVE, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *op. cit.*, p. 187.

⁵¹⁰ Aisling HEALY, *Le Gouvernement privé de l'action publique urbaine : sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon*, thèse de doctorat en science politique, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2008, voir notamment pp. 505-515.

⁵¹¹ Sarah RUSSEL et Aisling HEALY, « Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts », *Politique européenne*, vol. 49, n°3, 2015, pp. 54-83.

aux prestations de professionnels privés du conseil. Le secteur principal de l'action publique urbaine, l'aménagement urbain et le développement économique, est davantage concerné que le secteur social, historiquement absent du pouvoir des villes. Dans le cas lyonnais, la stratégie de développement économique et d'attractivité est l'un de deux piliers historiques du Grand Lyon⁵¹². L'administration se dote d'un service dédié, qui va peu à peu absorber le « bataillon » de la ville de Lyon et concentrer la compétence au niveau communautaire.

« Le service était à l'époque [au début des années 2000] séparé ville et métropole, avec un plus gros bataillon ville et un petit bataillon métropole, qui était d'ailleurs plus porté sur la coopération décentralisée. Le directeur des relations internationales changeait souvent, il y en a eu dix en à peine dix ans. On a finalement mutualisé les deux bataillons au Grand Lyon et du coup on a créé cette direction attractivité, relation internationale. Assez rapidement et à ce moment-là, c'est Gérard qui m'a demandé de prendre le poste de direction DARI. Et donc voilà à l'époque on était très portés sur tout ce qui était le tourisme, l'attractivité et les relations internationales, la coopération décentralisée. C'est moi qui ai lancé la première unité affaires européennes, avec une partie des effectifs basée à Bruxelles. La métropole n'était jamais allée chercher les fonds européens ce qui était dommageable. On s'est inscrits dans les réseaux européens, et on a cherché à inscrire Lyon dans la mondialisation. »⁵¹³

Finalement, l'ensemble de ces phénomènes se retrouve dans l'idée de métropolisation : « La « métropolisation » qualifie cette phase du développement urbain en rapport avec les dynamiques économiques contemporaines. Après la ville classique inscrite dans ses remparts, après l'agglomération de la révolution industrielle étendant ses banlieues hors les murs, la métropole signe une transformation qualitative, fonctionnelle et morphologique de l'espace urbain. Elle le met en réseau, *urbi et orbi*. »⁵¹⁴

La rationalité métropolitaine de l'action publique urbaine

L'inscription de la métropole dans la mondialisation économique modifie le style de gouvernement. L'action institutionnelle va désormais se définir comme une action rationalisée, et comme une intervention vis-à-vis de l'objet-cible territoire⁵¹⁵. Ce système tel qu'il est conçu

⁵¹² Sous les deux premiers mandats de Gérard Collomb (2001-2014), la stratégie de développement territorial tournée vers l'attractivité se renforce avec une structuration de l'action économique. Le schéma de développement économique (SDE) est « développé dans le cadre de deux contrats passés entre la délégation au développement économique et deux cabinets de conseil, Algoé et Ernst & Young. Ce dernier est notamment chargé d'élaborer la stratégie de marketing territorial qui a donné ensuite lieu à la création de la marque territoriale Only Lyon ». L'expérience d'Only Lyon a été exportée comme « un modèle de gouvernance publique-privée réussie », inspirant les outils de marketing territorial proposés par Ernst & Young en Europe. La valorisation du modèle lyonnais passe en outre par les réseaux de l'OCDE, d'Eurocities ou encore le salon MIPIM consacré à l'immobilier. De manière générale, « que ce soit via des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et/ou par le partage des connaissances et des pratiques, le recours à des consultants et des experts internationaux semble autant destiné à faire bénéficier les élus et les experts locaux de diagnostics extérieurs sur l'économie, qu'à obtenir à long terme une visibilité internationale et sceller dès lors l'exemplarité d'un modèle d'action publique ». Voir Deborah GALIMBERTI, « Consultants et villes à l'heure de la mondialisation. Expertises et jeux d'échelles », PUCA, Collection Réflexions en partage, septembre 2019, pp. 9-11, pp. 49-53 notamment.

⁵¹³ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁵¹⁴ Jean-Marc OFFNER, « Métropole », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 195.

⁵¹⁵ Nous considérons ici qu'on peut mettre à profit la réflexion de Michel Foucault sur l'émergence de la raison d'Etat et le style libéral de gouvernement pour qualifier ce qui serait une « rationalité métropolitaine » à l'ère néolibérale.

rationnellement, calculé à travers des dizaines d'indicateurs et d'études, narré par les discours politiques et les débats dans les arènes dédiées, vise deux principaux objectifs. Un, le système doit être réflexif pour mesurer ses marges de simplification et de développement. Une rationalité métropolitaine doit donc sans cesse interroger sa nature et identifier ses leviers de croissance. Deux, le système vise à modifier certaines propriétés de ce qui est modélisé comme territoire dans une série d'ensembles plus vastes. La rationalité métropolitaine considère le territoire comme la donnée à développer, dans un lien de flux avec d'autres ensembles (que ce soit au niveau régional, national, européen ou international). Cette rationalité métropolitaine est insérée dans l'économie-monde et développe des formes institutionnelles adaptées à cette insertion. Il ne s'agit plus d'une gestion passive mais de reconfigurer le territoire pour qu'il puisse capter les flux de l'économie-monde : « on quitte la rationalité proprement gestionnaire pour davantage s'orienter vers la recherche de solutions visant à attirer les investissements et les entreprises à travers la recherche de nouvelles configurations institutionnelles »⁵¹⁶.

La promesse de progrès et d'innovation institutionnelle, au service d'un territoire donné, vise premièrement la simplification de l'action publique, le gain en efficacité de l'action administrative. Ces objectifs internes visent la réalisation d'objectifs externes, qui sont en premier lieu « l'inscription de l'agglomération lyonnaise dans l'économie mondiale », parmi « les villes qui comptent » comme le présente le président de l'institution⁵¹⁷. L'exécutif d'alors estimait que les villes qui compteront en Europe dans les vingt ou trente prochaines années ne seraient qu'une quinzaine et estimait d'autre part que la croissance économique et le développement, par l'emploi industriel et de service, constituerait une problématique partagée par les villes européennes de cet ordre. L'innovation institutionnelle n'est donc qu'une forme d'adaptation à des dynamiques exogènes, desquelles, dans une logique machiavélique de *virtù*, il faut savoir tirer parti⁵¹⁸. Cela illustre bien le changement de rationalité animant les métropoles comme vecteurs de flux⁵¹⁹. Par conséquent, la question des échelles d'action est annexe dans la rationalité métropolitaine. La définition d'une échelle d'intervention publique, supposée être la « bonne », renvoie à « un construit politique et social qui dépend d'acteurs en situation d'interdépendance »⁵²⁰ : en réalité, la métropolisation est une entreprise politique et sociale locale adossée à un phénomène économique et urbain global.

En somme, l'incrémentalisme de la communauté urbaine et les projets de rendre plus robuste et puissante l'institution apparaissent comme un levier afin de « s'insérer au mieux dans la compétition interurbaine au niveau international »⁵²¹. C'est aussi bien l'exécutif local que l'administration communautaire qui participe de cet élargissement graduel de compétences.

⁵¹⁶ Bernard JOUVE, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *op. cit.*, p. 180.

⁵¹⁷ Vœux de Gérard Collomb, président du Grand Lyon aux agents de la collectivité, en janvier 2014.

⁵¹⁸ Pour Niccolò Machiavelli, admirateur de Thucydide et Tite-Live, le bon gouvernant ne va pas contre le fleuve de la *fortuna*, qui est exogène et trop tumultueux, mais sa *virtù* doit le conduire à savoir composer au mieux avec ces forces. Voir Nicolas MACHIAVEL, *Le Prince*, chapitre XXV, Paris, Mille et une nuits, 2003 [1532].

⁵¹⁹ Comme l'écrit Bernard Jouve : « Il ne s'agit plus uniquement d'instances en charge de la fourniture de services publics et de la planification urbaine mais également, et surtout, d'institutions en charge d'ancrer les sociétés civiles européennes dans la globalisation » Bernard JOUVE, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *op. cit.*, p. 189.

⁵²⁰ Emmanuel NEGRIER, « Echelles d'action publique », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 182-186, p. 196.

⁵²¹ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p. 355.

L'internationalisation de la communauté urbaine

Raymond Barre poursuit le projet de métropole européenne initié par son prédécesseur : si Lyon doit être incontournable dans la région Rhône-Alpes, elle doit aussi développer des relations « avec les grandes villes européennes que sont Marseille, Turin, Genève ou Barcelone. Ce réseau de villes peut constituer l'ossature d'une région du sud-est européen »⁵²². C'est sous son mandat que la rationalité métropolitaine progresse : l'institution devient beaucoup plus réflexive, interrogeant son futur à moyen-long terme. La démarche prospective et stratégique intitulée « Lyon 2010 » est poursuivie, signant la prise en main du personnel local du destin de l'agglomération. On peut y voir une émancipation de l'empreinte initiale de l'Etat.

« Quelques décennies après la création étatique des communautés urbaines, l'activité de la main de l'Etat s'essouffait. Les élus, la chambre de commerce, les cabinets conseil et d'autres acteurs se demandaient : quelle stratégie on doit mettre en place pour quel avenir de l'agglomération lyonnaise ? Le schéma directeur Lyon, 2010 devenait la traduction d'un projet pour une métropole européenne, ce qui était une première. »⁵²³

Au sein du plan Lyon 2010, le terme de « métropole » est bien établi. Nuance importante : on passe de l'expression « métropole régionale », qui prévalait jusqu'alors, à celle de « métropole européenne ». L'accent est mis sur les flux internationaux, la métropole devenant non pas un équipement pour son voisinage immédiat, mais bien une interface à consolider entre local et global, dans un mouvement d'émancipation des élus-entrepreneurs du cadre de l'Etat, au profit d'une nouvelle vision territoriale de ce que pourrait être une métropole⁵²⁴.

Progressivement, la prospective communautaire contribue à mobiliser les acteurs locaux en faveur d'un renforcement de l'intercommunalité. La prospective s'éloigne des visions à long terme pour se concentrer sur l'action publique et une temporalité moins éloignée et se meut ainsi en ressource à disposition des élus-entrepreneurs pour affirmer des orientations politiques et promouvoir des évolutions institutionnelles. Comme le note Nicolas Rio : « le recours au futur vise à réactiver une coalition d'acteurs en faveur d'une plus forte intégration supra-communale et à transformer la définition de la place et du rôle de l'institution communautaire »⁵²⁵. En complément du futur, le passé devient également un élément de construction d'identité institutionnelle, de culture collective et de symboles soudant la coalition d'acteurs⁵²⁶.

Originaire de Lyon, Jean-Loup Molin est né d'une mère au foyer et d'un père technicien dans le secteur de la chimie. Docteur en économie, il est l'auteur d'une thèse sur les transformations de l'économie lyonnaise dans un contexte d'internationalisation, publiée en 1998. Recruté par la Communauté urbaine de Lyon, il a la charge de monter une mission prospective. Cette mission s'étoffe graduellement et devient une direction à part entière au cours des années 2000. Devenu directeur adjoint, il conserve le pilotage de la prospective de la fin des années 1990 à aujourd'hui, en passant par la création de la métropole.

Entretien réalisé le 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3e.

⁵²² « La pointe avancée de l'Europe latine », entretien avec Raymond Barre paru dans *Le Moniteur* du 24 avril 1998.

⁵²³ Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la direction de la prospective de la communauté urbaine de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

⁵²⁴ Nicolas RIO, *Gouverner les institutions par le futur*, op. cit., p. 263.

⁵²⁵ *Ibid.*, p. 315.

⁵²⁶ Voir par exemple la publication, avec le soutien de la communauté urbaine de Claude ROYON *et alli*, *Lyon, l'humaniste*, Paris, Autrement, coll. « Mémoires », 2004.

Raymond Barre propose de s'appuyer les travaux de cet auteur d'une thèse soulignant l'intérêt d'une spécialisation dans le développement économique, pour créer la mission prospective. Une petite administration de mission se constitue, avec comme on le voit des recrutements *ad hoc* d'experts. La rationalité métropolitaine s'inscrit dans l'institution au moyen de cette « prospective sociétale ».

« À la suite de ma thèse, le DGS de la Communauté urbaine m'a proposé de créer une mission prospective, que j'ai lancée. On a ensuite recruté le secrétaire général de la Fédération nationale des agences d'urbanisme qui avait la carrure pour diriger ce processus complexe et politique de prospective. On a rapidement mené d'autres recrutements, pour étoffer les missions. L'institution est entrée sous Raymond Barre dans une prospective sociétale. La culture techno-administrative de la communauté urbaine a été enrichie d'une vie intellectuelle, d'un dialogue avec la population, de concertation et de prospective. Cette démarche Millénaire 3 a enfin créé une dynamique du projet d'agglomération, une appropriation de la stratégie. »⁵²⁷

La démarche Millénaire 3 du Grand Lyon débute en 1997. A travers sa « Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération », au service du pouvoir communautaire, des axes de développement de l'institution et de ses politiques publiques sont identifiés. L'année précédant le passage à l'an 2000, un document stratégique indique : « À la veille du troisième millénaire, la Communauté urbaine a pris l'initiative d'une grande réflexion sur l'avenir de l'agglomération, dont le champ d'application dépasse ses compétences et son territoire »⁵²⁸. Le renforcement de cette fonction réflexive de l'institution se poursuit aux mandats suivants.

« A son arrivée en 2001, Gérard Collomb a transformé la prospective en direction de la prospective et de la stratégie d'agglomération, puis quelques années plus tard direction de prospective et du dialogue public. La mission est montée en puissance pour devenir une vraie direction, avec encore des recrutements. Vers 2004 et 2005, on travaille à une stratégie Lyon 2020 avec de nouveaux emblèmes de la singularité du territoire : les fleuves, les lumières... »⁵²⁹

Succédant à Raymond Barre, Gérard Collomb poursuit et amplifie la stratégie d'internationalisation et de réflexivité lancée par ses deux prédécesseurs. En 2003, le plan de mandat publié fait état d'une volonté de faire entrer Lyon « dans le club très fermé des dix plus grandes agglomérations européennes, en devenant l'une des trois agglomérations capitales Sud de l'Europe avec Milan et Barcelone »⁵³⁰. A la démarche « Lyon 2010 » succède la démarche « Lyon 2020 », réalisée en 2005 et 2007⁵³¹. Les relations sont établies avec la Chine⁵³². Les relations avec le Japon sont également tout à fait spécifiques :

⁵²⁷ Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la direction de la prospective de la communauté urbaine de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

⁵²⁸ Rapport exploratoire « 21 priorités pour le 21^e siècle », Grand Lyon, Service de la prospective, 1999, p. 3.

⁵²⁹ Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la direction de la prospective de la communauté urbaine de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

⁵³⁰ « Plan de mandat 2001-2008 », Grand Lyon, janvier 2003, p. 5.

⁵³¹ Cette stratégie se décline selon deux exercices : d'un côté, il s'agit de trouver les emblèmes et symboles de l'agglomération et de travailler une identité politique communautaire, capable de mobiliser la population et de rayonner au-delà. De l'autre côté, la réflexion vise une harmonisation de l'ensemble des politiques publiques qui aboutit à la publication d'une feuille de route intitulée « Vision métropolitaine : une métropole compétitive et responsable, creuset d'une nouvelle urbanité », adoptée fin 2007 par le conseil communautaire. L'idée de compétitivité est centrale, articulant les différents leviers identifiés. Lancée en vue des élections municipales de 2008 et dans le but de consolider les réseaux du nouveau président, la démarche « Lyon 2020 » apparaît autant comme un coup politique que comme la constitution d'objectifs stratégiques à moyen terme.

⁵³² Quatrième visite d'un président chinois à Lyon, celle du président Xi Jinping a lieu en mars 2014, pour une durée de deux jours. A peine arrivé, accueilli par le ministre des Affaires étrangères de l'époque Laurent Fabius, le président chinois et sa femme filent à l'hôtel de Ville où la coalition de réformateurs réunie autour de Gérard Collomb l'attend.

« Le Japon a beaucoup apprécié toute la période de Gérard Collomb. Quand on allait à Tôkyô et qu'on disait « Gérard Collomb », il était connu parce qu'il avait été décoré par l'Empereur. C'est très rare, vraiment très rare, d'être décoré par l'Empereur quand on est un édile local français. »⁵³³

A partir des années 2010, la prospective se donne à voir comme une administration stabilisée, professionnalisée autour des fonctions d'étude, de veille, de prospective, de concertation et d'évaluation, en lien constant avec les autres services du Grand Lyon. Le nombre d'agents augmente rapidement ainsi que les champs investigués. On compte une vingtaine d'agents en 2010 contre moins de cinq à la création du service. Par cette extension de compétences et l'investissement politique dont il fait l'objet, l'institution communautaire cesse de se cantonner au rôle de structure technique chargée de la gestion des grands services urbains, pour se positionner désormais comme l'institution stratégique de l'action publique locale. La prospective agit comme un facteur d'unité, dotant l'agglomération d'une identité non seulement géographique ou spatiale, mais aussi sociopolitique. A travers les récits et l'exploration du futur possible, c'est une identité d'agglomération qui aurait émergé. Cette administration de mission poussée par le *leadership* politique des présidents va également servir de levier d'exploration et de construction de nouvelles compétences, inaugurant un *braconnage par exploration* et participant à la montée d'une institution non plus de gestion mais de projets : « le recours à la prospective permet à la Communauté urbaine d'adopter dans les faits la clause de compétence générale qui lui est refusée par le droit »⁵³⁴. C'est à ce moment-là que la politique d'insertion apparaît.

« A partir de 2001, le Grand Lyon a commencé à s'intéresser à la problématique de l'insertion dans l'emploi, en observant les écarts d'emploi entre les différentes zones de l'agglomération. Le Grand Lyon n'avait pas cette compétence mais commençait à marcher sur les plates-bandes du département. Autour des PLIE, de l'ANPE et d'administrateurs du Grand Lyon, on a eu les débuts de l'observatoire, qui est resté autonome pendant dix ans. En 2012, nous créons l'observatoire partenarial lyonnais en économie, l'Opale, qui agrège la mission insertion et emploi qui existait auparavant. Cela permet de mettre ensemble les préoccupations de l'ensemble de l'agglomération, et notamment la question du chômage assez forte depuis 2008, avec un prisme de géographie prioritaire, qui était également une position de l'Etat. »⁵³⁵

La justification d'une telle accumulation de compétences d'action publique, de façon incrémentale et continue, se trouve pour l'exécutif local dans la rationalité métropolitaine. En réfléchissant à elle-même, l'institution parvient à justifier cette accumulation au nom d'un futur plus ou moins lointain. A partir du milieu des années 2000 et jusque 2015, la prospective marque une « inflexion dans la place de ces énoncés d'institution, avec un rapprochement entre prospective et participation », dans le but de légitimer l'institution auprès de la population et de la doter d'une identité politique⁵³⁶. L'adoption par la communauté urbaine de ce que nous avons défini comme rationalité métropolitaine est donc constitutive de la légitimité institutionnelle. Cette adoption coïncide avec une justification de l'incrémentalisme de compétences. Reste à voir sous l'impulsion de quel groupe social ces changements profonds sont opérés.

⁵³³ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 12 avril 2023.

⁵³⁴ Nicolas RIO, *Gouverner les institutions par le futur*, op. cit., p. 333.

⁵³⁵ Entretien avec Caroline Testut, chargée d'études (1999-2008), responsable des statistiques à l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (depuis 2008), entretien du 8 mars 2022 à l'agence d'urbanisme, Lyon 3^e.

⁵³⁶ Nicolas RIO, *Gouverner les institutions par le futur*, op. cit., p. 447.

1.2.3. Une coalition stable de réformateurs autour des leaders d'agglomération ?

Au-delà d'un darwinisme institutionnel, tentons de déceler les capacités d'action des agents sociaux, et de montrer que l'évolution qui a eu finalement lieu est un scénario réalisé parmi d'autres⁵³⁷. Ces évolutions tiennent effectivement moins à un inéluctable progrès qu'à l'action d'un groupe social. Sur la période étudiée, l'incrémentalisme conduit à un développement tous azimuts du champ d'action, avec une relative stabilité du personnel politique. En effet, dans la logique incrémentale, la décision politique cherche à éviter le conflit. Une décision est prise par consensus, avec l'implication des cercles décisionnaires, et ne remet jamais en cause les fondements, s'attachant plutôt à des modifications à la marge, qui vont se cumuler⁵³⁸.

Période	Présidence de la CU	Compétence incrémentée	Etape-clef
1969-1977	Louis Pradel (DVD)	Réseaux (1969)	Aderly (1974) RUL (1974)
1977-1989	Francisque Collomb (UDF)	Urbanisme (1978) Transports (1985)	Toutes les communes sont représentées au conseil communautaire (1983)
1989-1995	Michel Noir (RPR)	Développement économique (1990)	La Courly devient le Grand Lyon (1990) Lyon 2010 (1992)
1995-2001	Raymond Barre (UDF)	Prospective (1995)	Millénaire 3 (1997)
2001-2014	Gérard Collomb (PS)	Pôles d'excellence (2002), culture (2004), numérique (2010), énergie (2012)	Lyon 2020 (2005)

Tableau n°13 : présidences de la communauté urbaine, compétences incrémentées et étapes-clefs dans la construction institutionnelle (1969-2014).

Coalition, réseau, entrepreneurs politiques, leaders : de quoi et de qui veut-on parler ?

La science politique s'intéresse de plus en plus aux réseaux (*policy networks*). Constitués de relations, souvent informelles, fondées sur une expérience de socialisation commune, une habitude de travailler ensemble, l'appartenance à un même milieu social et professionnel, les réseaux développent un langage et des projets communs⁵³⁹. Les « réseaux » ont l'avantage de ne plus être prisonniers des segmentations classiques de la discipline. Ils permettent de voir le tissu de relations capable de lier ce qui serait d'ordinaire opposé : « ces réseaux transcendent les coupures classiques : secteur privé/fonction publique, voire les clivages politiques eux-mêmes »⁵⁴⁰. La notion permet

⁵³⁷ Julien MEIMON, « Sur le fil. Naissance d'une institution », *op. cit.*

⁵³⁸ Alexandra JÖNSSON-LECLERC, « Incrémentalisme », *op. cit.*, p. 316.

⁵³⁹ Renaud PAYRE, *A la recherche de la "science communale" : les "mondes" de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, thèse de doctorat en science politique, Grenoble, université de Grenoble, 2002.

⁵⁴⁰ Philippe BRAUD, « Chapitre II. L'étude des processus », *La science politique, op. cit.*, pp. 56-78, p. 75. Néanmoins, leur définition suppose un repérage analytique que nous ne mettons pas en œuvre pour la période étudiée, qui n'est pas le cœur de notre étude empirique.

de signaler la fragmentation de la décision politique, qui au-delà des élites politiques locales auxquelles on attribue parfois l'exclusivité du travail de réforme, concerne un groupe large constitué d'entrepreneurs politiques, de personnels administratifs, de représentants du monde économique ou encore de groupes professionnels⁵⁴¹. Mais la notion a été amplement critiquée pour son caractère flou et trop générique. Alors la notion de « coalition de cause », de « communauté de politique publique » voire de « communauté épistémique » pourraient éclairer notre propos : ces concepts décrivent l'unité d'un groupe social réformateur autour d'un programme, d'objectifs, de valeurs ou de références cognitives. Néanmoins ces notions conceptuelles « selon le cas, engagent un implicite normatif, demeurent essentiellement descriptives, ou ne s'intègrent pas dans un cadre explicatif d'ensemble »⁵⁴², comme le critique Vincent Dubois. Afin de remédier à ces problèmes de méthode, démarrons par la délimitation de cette coalition et par la qualification de ce que ces acteurs pourraient avoir de « coalisé » ou de « communautaire ». Ce regroupement s'effectue autour d'un leader d'agglomération : le président de la communauté urbaine. Ces « nouveaux leaders urbains » sont caractérisés par « une implication beaucoup plus soutenue dans les processus de fabrication des politiques urbaines »⁵⁴³. Nous avons vu que l'exécutif local renforce son pouvoir par l'incrémentalisme des compétences de l'institution communautaire qu'il habite, qui serait « poussé à l'extrême ». Pour le DGS arrivé en 2001, il y a une symbiose entre l'exécutif local et l'administration communautaire pour opérer cette exploration et captation de compétences d'action publique :

« Il y a un phénomène poussé à l'extrême à Lyon, c'est que la communauté urbaine va jusqu'au bout de l'exercice des compétences qui sont juridiquement confiées. Deuxième point, dans le cadre d'une alliance passée avec les autres communautés urbaines au sein de l'Association des communautés urbaines de France, on va aller chercher de nouvelles compétences complémentaires dans plein de domaines. Finalement, par grignotage successif, la communauté urbaine, tous les ans en fait récupère une compétence nouvelle. Il y a une sorte de continuum et une approbation générale de cette extension progressive de compétences. Soit à l'initiative du politique, mais le plus souvent à l'initiative de l'administration, on met sur la table l'accroissement de compétences, d'aller plus loin dans de nombreux domaines. »⁵⁴⁴

De façon générale, « la décentralisation a renforcé les ressources des chefs des exécutifs locaux, leur contrôle sur les partis politiques, et leur influence dans les jeux de décision nationaux »⁵⁴⁵. En même temps que les chefs d'exécutifs locaux, la décentralisation a renforcé la fonction publique territoriale (FPT) et les administrations locales, comme celle de la communauté urbaine qui voit son poids et ses compétences constamment augmenter. Le mandat de Raymond Barre institue une gouvernance plus large, puisque des maires de l'opposition de gauche travaillent activement avec l'exécutif communautaire. Si l'idéal-type de la gouvernance urbaine peut être défini comme « capacité, d'une part, à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux et, d'autre part, à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins

⁵⁴¹ Juergen BRAUNSTEIN et Mark THATCHER, « Réseau », *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 547-554.

⁵⁴² Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », art. cit., p. 12.

⁵⁴³ Gilles PINSON, « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, n°71, 2007, p. 90.

⁵⁴⁴ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁵⁴⁵ Patrick LE LIDEC, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1-2, 2007, pp. 111-130.

unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et autres niveaux de gouvernement »⁵⁴⁶, on peut voir dans cette période une volonté revendiquée d'en instituer une⁵⁴⁷.

Dans son étude de deux élus de la communauté urbaine, un centriste et l'autre de droite, Aisling Healy montre la mobilisation de ressources de l'action publique pour consolider leur légitimité politique, en particulier des relations avec les agents administratifs, et le rôle de ces élus dans l'émergence d'une action économique communautaire à la fin des années 1990, ce tournant où « le développement économique et le rayonnement international des villes deviennent des domaines d'action liés et prioritaires de la communauté urbaine »⁵⁴⁸. Les deux élus étudiés, anciens chefs d'entreprises, présentent un long parcours de mandats locaux, longévité politique forte au point qu'ils semblent « inamovibles », assurant une stabilité du pilotage municipal et communautaire en matière de développement économique et international. Il y a stabilité d'administrateurs, entourés de personnes issues du privé et notamment de cabinets de conseil spécialisés, à la « multipositionnalité qui leur permet à la fois d'acquérir de nombreux domaines de compétences et de construire des réseaux relationnels denses », développant une interdépendance durable avec certains agents publics, et notamment des services récents comme le développement économique, la prospective et la stratégie⁵⁴⁹. Au sein de l'exécutif local, les recrutements sont menés par interconnaissance, fondés sur une relation de confiance.

Benoît Quignon est né à Nancy de parents professeurs du secondaire. Diplômé de d'HEC puis de l'IEP de Paris en 1979 tout en militant temporairement au PS, il démarre sa carrière comme assistant parlementaire d'un député-maire socialiste et passe une dizaine d'années à la Caisse des dépôts. Benoît Quignon a été DGS du département de l'Aisne, puis DGS du Grand Lyon : il a occupé le poste de 2001 à 2016, tout en ayant été DGS de la Ville de Lyon entre 2011 et 2016 et exprime une sensibilité à l'action sociale.

Entretien réalisé le 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

« Je cherchais à changer de poste et un ami de la Caisse des dépôts me contacte. Il avait été pendant cinq ans DGS auprès de Michel Noir au Grand Lyon. Gérard Collomb, dans l'opposition à l'époque, l'avait apprécié et voulait le faire revenir. Il était comme toujours très insistant. Mais mon collègue lui a répondu : « président, je suis très honoré mais j'ai tourné la page ». Alors il m'a contacté en me disant que je pouvais avoir le rendez-vous. Faisant confiance à mon ami, Gérard Collomb m'a fait confiance et je suis arrivé à Lyon en 2001. Il venait d'être élu maire, puis avec quelques difficultés président de la Communauté urbaine. J'ai ainsi été son premier directeur général au Grand Lyon. »⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ Patrick LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, pp. 57-95.

⁵⁴⁷ A peine élu, Raymond Barre déclare en conseil communautaire : « L'avenir du Grand Lyon et de ses 55 communes sera d'autant mieux assuré que tous les élus fidèles aux valeurs de la République et de la démocratie sauront dépasser les clivages partisans qui tiennent à notre atavisme gaulois ou à des intérêts secondaires pour travailler ensemble au bien-être et au progrès des populations que nous représentons ». Séance du conseil communautaire du Grand Lyon du 11 septembre 1995, Recueil des actes administratifs, novembre 1995, pp. 1108-1109.

⁵⁴⁸ Aisling HEALY, « Durer pour agir ou agir pour durer ? Le rapport au temps de deux élus lyonnais investis dans la définition de l'action économique intercommunale », *Pôle Sud*, 2006, vol. 25, n°2, pp. 55-70, p. 60.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 60-61.

⁵⁵⁰ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

Selon le Directeur général des services (DGS) installé en 2001, c'est une majorité large et hétéroclite qui gouverne la communauté urbaine, avec un projet politique de transformation pour faire consensus :

« En 2001, deux enjeux. L'un interne et l'autre externe. L'externe c'était comment donner de la chair au pacte qu'avait passé Gérard Collomb avec les forces politiques qui l'avaient amené à la présidence. Son alliance était très large, de la gauche alternative et citoyenne jusqu'à la droite du RPR puisque son premier vice-président était François-Noël Buffet. C'est la magie des EPCI de souder par un projet commun. Il avait gagné en me promettant une remise en mouvement de l'administration et surtout un ensemble alchimique de projets tournés urbanisme, développement économique et infrastructures de proximité. Notre logiciel est une idée très colombienne, c'est-à-dire Saint-Simon en fait : il faut d'abord créer la richesse avant de penser à la redistribuer. A l'époque la Communauté urbaine n'est déjà plus l'outil strictement technique des années 1970 mais l'instrument du développement urbain et économique, et on a coalisé autour de ce développement. »⁵⁵¹

Prenant garde à ne pas surestimer ces propos, potentiellement frappés d'un biais rétrospectif, nous interrogeons ce que cette « magie » peut opérer. Assiste-t-on réellement à une « soudure » par le biais d'un « projet commun » ? Il s'agit de questionner le style de gouvernement de l'agglomération.

Continuité de la coalition grandlyonnaise : symbiose politico-administrative et présidentialisme

La période ouverte en 2001 s'inscrit dans la continuité du mouvement de dé-lyonnisation de l'appareil communautaire.

Arabelle Chambre-Foa naît à Mauriac (Cantal) d'une mère employée et d'un père artisan et grandit dans le Cantal. Après des études d'histoire à Clermont-Ferrand, elle travaille une dizaine d'années dans une agence d'architecture. Elle obtient ensuite une maîtrise de droit public et effectuant une prep'ENA à l'IEP de Paris. Elle obtient le grade d'attaché territorial en 1994 et entre à la Région Île-de-France comme responsable de service. Elle est recrutée chef de service à la Ville de Lyon en 1997, puis chef du bureau du cabinet de Raymond Barre. Jamais encartée, elle évolue ensuite comme conseillère technique du nouveau président de la communauté urbaine Gérard Collomb élu en 2001, en charge des services urbains et de la stratégie territoriale. Elle devient directrice adjointe puis directrice de cabinet en 2014.

Entretiens réalisés les 12 et 20 avril 2023 à Lyon 7^e.

Pour une conseillère au cabinet de président de l'époque, il s'agit de construire une « communauté politique ».

« De 2001 à 2020, on a toujours eu des majorités plurielles axées sur l'action publique pour le territoire. Il fallait des gens qui connaissaient mieux que le maire de Lyon ce qui se passait aux frontières de l'Est de l'agglomération, donc on a toujours eu des élus de tous bords. De ce point de vue-là, la recherche de la participation des maires dans les conférences locales des maires qui n'était pas une instance de l'exécutif, mais une instance de consultation importante et l'ouverture de l'exécutif, c'était pour répondre à deux soucis. Un, que la ville-centre n'avait aucune légitimité à rayonner sur l'ensemble du territoire si elle ne parlait pas aux élus du territoire. Deux, la Communauté urbaine est une collectivité extrêmement importante sur le plan des compétences et on ne peut construire sans consensus large. Le but ultime était d'avoir une communauté politique au sens noble du terme, une communauté de politique publique qui fonctionnait, qui tirait tous dans

⁵⁵¹ *Ibid.*

le même sens. Malgré le jeu politique on a eu une très grande stabilité parce qu'il y avait beaucoup de projets qui desservait tout le monde. »⁵⁵²

La neutralisation des aspérités politiques est nécessaire pour des majorités aussi étendues au sein du conseil communautaire. Elle passe par une distribution à l'ensemble des forces et territoires représentés. La coalition territoriale tire ainsi sa stabilité de la neutralisation par le consensus de développement. De nombreux élus ont une forte longévité⁵⁵³. La coalition territoriale lyonnaise se caractérise par une symbiose locale entre le champ politique et le champ bureaucratique. Leur collaboration en vue de la mise en œuvre du projet politique est la clef du succès de celui-ci. Afin de mener à bien cette transformation, l'administration communautaire doit évoluer et s'emparer du projet politique.

« Le deuxième enjeu c'est l'enjeu interne : à l'époque les tuyaux sont vides. On sort de l'époque Raymond Barre faite de très vives tensions entre l'exécutif et l'administration, soupçonnée d'être « vendue » à Michel Noir, d'une autre sensibilité de la droite. L'enjeu pour moi est donc de débloquent l'administration communautaire, de la lancer sur ces nouveaux projets. Il s'agit de faire de l'administration dans sa globalité un outil d'excellence sur ce projet politique large. »⁵⁵⁴

Les agents publics de l'institution communautaire mobilisent le capital social des élus stables pour la conduite de projets, comme c'est le cas de la direction de l'attractivité et des relations internationales, de la prospective et de l'agence d'urbanisme. Le Schéma de développement économique inaugure les premiers dispositifs partenariaux pensés sur le mode de la gouvernance : le « groupe pilote la politique et gère la délégation de sa mise en œuvre entre les différents partenaires. »⁵⁵⁵. Ces groupes accroissent l'emprise de l'institution sur la conception et le pilotage des politiques locales, tout en octroyant à ses partenaires un pouvoir de définition jusqu'alors inexistant. De nombreux recrutements sont opérés, majoritairement de contractuels à des postes de développeurs économiques, structurant la politique publique au fur et à mesure de sa construction, ce *turn-over* administratif étant compensé par la longévité politique des élus pilotant la politique publique.

Sous Gérard Collomb, on assiste à un « resserrement du pouvoir autour de la figure de son président et de son cabinet »⁵⁵⁶. Si « l'accès au pouvoir exécutif a un coût plus élevé en termes d'attributs de domination sociale »⁵⁵⁷, le début des années 2000 marque une rupture dans le style de gouvernement, avec une forme de centralisation : « L'arrivée de Gérard Collomb se traduit néanmoins par une nette mise à l'écart de la majorité des élus disposant de réseaux relationnels avec les milieux économiques locaux. Dans une logique de personnalisation du pouvoir, Gérard

⁵⁵² Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁵⁵³ Un bon exemple est celui de Maurice Charrier. Entré aux jeunesses communistes à l'âge de 16 ans, s'installe à Vaulx-en-Velin en 1974 et est élu la première fois en 1977 au sein du conseil municipal. Maire de la commune sans discontinuer de 1985 à 2009, conseiller général du canton de Vaulx-en-Velin de 1992 à 2004, et vice-président du Grand Lyon chargé de l'urbanisme et de l'aménagement de 2004 à 2014, « figure de la notabilisation des maires de banlieue rouge » et promoteur d'une coopération avec la communauté urbaine plutôt qu'une opposition, Maurice Charrier s'inscrit dans les réseaux locaux d'action tout en prenant une certaine distance avec son parti, le PCF. Son parcours est emblématique des coalitions territoriales dont la communauté urbaine est le véhicule.

⁵⁵⁴ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001- 2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁵⁵⁵ Aisling HEALY, « Durer pour agir ou agir pour durer ? », *art. cit.*, p. 65.

⁵⁵⁶ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p. 358.

⁵⁵⁷ Stéphane CADIOU, « Les exécutifs des communes urbaines : un personnel distingué ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 154, n°2, 2015, p. 399.

Collomb entend en effet désormais établir ses propres relations avec ces milieux économiques. »⁵⁵⁸.

Gérard Collomb naît en 1947 à Chalon-sur-Saône (Saône-et-Loire) d'un père ouvrier et d'une mère femme de ménage. Après des études littéraires, dont une khâgne au Lycée du Parc à Lyon, il devient agrégé de lettres en 1970. Membre du Parti socialiste, franc-maçon affilié au Grand Orient de France, il est député de 1981 à 1988, sénateur du Rhône entre 1999 et 2017, maire de Lyon sur trois mandats : de 2001 à 2017 et de 2018 à 2020, ainsi que président de la métropole de Lyon de 2015 à 2017. De 2017 à 2018, il est ministre d'État, ministre de l'Intérieur. Depuis 2020, il est conseiller municipal et conseiller métropolitain.

Entretien réalisé le 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

Les réformateurs locaux se placent explicitement dans la poursuite de l'institutionnalisation de la puissance d'agglomération autour du leadership des maires-présidents. Car un élu est un fait social collectif, résultant d'interactions et d'investissements d'un entourage professionnel actif⁵⁵⁹. D'autre part, puisque « le leadership est inscrit au sein d'une configuration spécifique d'acteurs et de représentations sociales », le leader agissant au sein d'un « cercle de commandement »⁵⁶⁰, une coalition de promoteurs de l'autorité du leader est active. Le leadership s'appuie sur une position du chef, mais il est avant tout un fait relationnel. L'incrémentalisme continu de la communauté urbaine s'appuie donc sur un groupe restreint de modernisateurs, coalisés derrière la figure de l'entrepreneur, du maire-président.

« A mon début de mandat comme président de la communauté urbaine et maire de Lyon, on a ouvert une nouvelle ère avec l'alternance politique. Premier président socialiste, même avec une majorité large. Mais on s'est fortement et durablement inscrits dans la continuité, qui est celle de faire réussir cette agglomération. Nous avons développé l'institution, toujours plus compétente, toujours plus experte et toujours plus capable. »⁵⁶¹

La présidentialisation de l'exécutif local, phénomène observable dans de nombreuses collectivités, ne fait en rien du gouvernement local une activité solitaire : le chef de l'exécutif est encerclé d'un groupe particulièrement actif. L'exécutif local repose sur un groupe d'élus et de non-élus (cabinet) autour du chef, mais aussi un groupe administratif constitué autour de la direction générale des services qui « n'est pas cantonnée à l'encadrement de l'administration, mais participe activement à la conduite des politiques publiques »⁵⁶². Ce groupe au destin lié à l'exécutif local s'intéresse de près, dans une articulation étroite avec les élus, aux processus politiques comme la recherche du consensus ou la négociation partenariale. Ces emplois sont par ailleurs fonctionnels, ce qui les soumet à l'arbitrage de l'exécutif politique. A cette période, le Grand Lyon est majoritairement peuplé d'agents de catégorie C mais tend à monter en gamme avec la professionnalisation de l'administration communautaire, visible par l'augmentation de la part des catégories A et B et la diminution de la part des catégories C.

⁵⁵⁸ Aisling HEALY, « Durer pour agir ou agir pour durer ? », *art. cit.*, p. 62.

⁵⁵⁹ Willy BEAUVALLET et Sébastien MICHON, *Dans l'ombre des élus. Une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2017.

⁵⁶⁰ « Leaderships et gouvernements urbains », in Renaud PAYRE, *Ordre politique et gouvernement urbain*, mémoire pour l'HDR en science politique, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2008, p. 91.

⁵⁶¹ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (depuis 2001), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁵⁶² Stéphane CADIOU, « Les exécutifs locaux », *Revue française d'administration publique*, vol. 154, n°2, 2015, p. 341.

Indicateur / année	2004	2007	2010	2013
Nombre d'agents	4493	4 583	4 699	4789
Part catégorie A	12,7%	13,1%	14,5%	15,6%
Part catégorie B	11,2%	11,8%	12,5%	12,8%
Part catégorie C	76,1%	75,1%	73,0%	71,6%

Tableau n°14 : évolution des proportions d'agents du Grand Lyon entre les différentes catégories de la fonction publique territoriale (2004-2013).

Cette évolution traduit l'investissement de domaines fondés sur des groupes professionnels qualifiés (attachés territoriaux, administrateurs territoriaux), venant s'ajouter aux compétences appuyées sur une grande main d'œuvre d'exécution⁵⁶³. Le présidentialisme de la période inaugurée par Gérard Collomb se retrouve dans les propos de son vice-président David Kimelfeld. Le goût du président du Grand Lyon pour l'économie laisse peu de place aux élus délégués à ce thème.

« Je suis rentré directement au Grand Lyon comme vice-président en 2008. Je n'avais jamais été conseiller communautaire avant, je n'avais pas été fléché aux précédents mandats. J'ai pris en charge essentiellement l'économie. Un apprentissage pour moi, parce que c'est un sujet sur lequel Collomb était extrêmement présent. Oui, extrêmement présent. C'était en même temps une bonne école et en même temps compliqué, parce qu'il embrassait beaucoup ces sujets-là, donc c'était difficile d'exister autour de lui. »⁵⁶⁴

La domination du maire-président tend à une concentration du pouvoir, mais elle permet aussi de stabiliser la configuration, garantissant aux joueurs impliqués le maintien ou l'amélioration de leur position ainsi que leur légitimation⁵⁶⁵. La domination assure bien à ses lieutenants une stabilisation et des gains :

« Finalement ça a été une période justement assez confortable parce que c'est un bon apprentissage, vous affrontez le dossier et en même temps vous n'êtes pas tout à fait sur le devant de la scène parce que l'économie, l'attractivité, le rayonnement faisaient partie des sujets sur lesquels le président était extrêmement présent. J'ai évolué ainsi jusque 2014 et c'était assez vaste, dans la délégation quand même assez conséquente il y avait bien sûr toutes les implantations d'entreprises, y compris le foncier, tous les dispositifs d'accompagnement et d'entrepreneuriat, tous les volets des filières, le pôle de compétitivité, une présence à l'Aderly. »⁵⁶⁶

Le présidentialisme de Gérard Collomb laisse nonobstant de la place selon les thématiques. Si celles liées au développement économique et urbain sont saturées par son investissement de leader, certains domaines périphériques le sont bien moins :

⁵⁶³ En 2010, les services urbains de propreté, eau et voirie concentrent pratiquement 70% de l'effectif, la seule direction de la propreté concentre par exemple plus de 40% de l'effectif communautaire. « Effectifs » in Chambre Régionale des Comptes « Rapport d'observations définitives Communauté Urbaine de Lyon - exercices 2007 à 2010 », 2012, pp. 23-24.

⁵⁶⁴ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

⁵⁶⁵ Jacques LAGROYE, « 1. Le leadership en questions. Configurations et formes de domination » in *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

⁵⁶⁶ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

« J'avais comme vice-président une conseillère déléguée économie sociale et solidaire, sujet qu'on commençait à explorer, sur lequel le président était beaucoup moins présent. C'est un sujet intéressant, sur lequel j'ai pu capitaliser. »⁵⁶⁷

Autour des présidents d'exécutif local, les vice-présidents donnent à voir le travail de construction de la coalition par des équilibres territoriaux et partisans : « La répartition des délégations ne peut ignorer les impératifs de coalition sous peine d'attiser les rivalités et de fragiliser le pouvoir ». La logique territoriale et géographique n'est bien sûr pas absente des constructions d'exécutifs locaux : « la constitution d'un exécutif est censée assurer une représentation des différents segments socio-territoriaux présents dans la ville, du moins ceux que les élus estiment incontournables et importants à considérer »⁵⁶⁸. Un exécutif démontre par sa composition l'existence d'un compromis localisé. Les vice-présidents contribuent à l'institutionnalisation du leadership politique urbain. Au-delà de ces élus de premier plan, il s'agit de ne pas ignorer les acteurs « qui contribuent ainsi au travail politique sans nécessairement détenir de mandat électif »⁵⁶⁹, comme les entourages d'élus, notamment le cabinet du président qui va voir son pouvoir augmenter progressivement. Peu étudiés, les cabinets locaux jouent pourtant un rôle essentiel dans l'action publique locale, autour du président et des principaux vice-présidents. Situé « aux interfaces entre le pôle des élus et celui de l'administration », il concentre des missions à la fois administratives et politiques. Ainsi que certains directeurs d'administration qui par politisation fonctionnelle vont contribuer au travail politique. De façon générale, « la distinction traditionnelle entre politique et administration se brouille toujours un peu plus »⁵⁷⁰, tant le travail de l'exécutif local ne se cantonne pas à un strict travail de représentation. Pour une chargée de mission de la prospective, il y a stabilité de l'intervention des réformateurs lyonnais. Internationalisation, incrémentalisme des compétences et planification, tout semble lié dans son récit :

« Le schéma Lyon 2010 était le premier cadre vraiment politique pour l'agglomération. Dans les années 1990 arrive la politique de développement économique, et ce que j'ai montré dans ma thèse c'est que la Communauté urbaine avait pris le développement économique avant que le décret ne l'y autorise. Le registre était : « Paris et le désert français ce n'est pas possible, il faut qu'il y ait d'autres métropoles en France ». On a accueilli le G7 à Lyon en 1996, on a internationalisé au maximum, finalement les grands élus, Francisque Collomb, Michel Noir, Raymond Barre et même Gérard Collomb ont eu une grande cohérence et continuité d'intervention au sein de ce logiciel néolibéral selon lequel les métropoles, c'est là où se crée la richesse, dans une compétition internationale. »⁵⁷¹

Un acteur-clé du territoire estime que des années 1980 à 2020, c'est la continuité qui définit l'action des coalitions de réformateurs autour des maires-présidents :

« Arrive en 2001 Gérard Collomb, qui s'inscrit dans la stratégie définie par Michel Noir, qui poursuit l'action et va plus loin dans certains domaines. Entre Noir, Barre et Collomb, donc presque trente ans, donc continuité réelle avec une stratégie de développement du territoire très claire. Avec

⁵⁶⁷ *Ibid.*

⁵⁶⁸ Stéphane CADIOU, « Les exécutifs des communes urbaines : un personnel distingué ? », *art.cit.*, p. 402-404.

⁵⁶⁹ Didier DEMAZIERE et Patrick LE LIDEC, *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 21.

⁵⁷⁰ Stéphane CADIOU, « Les exécutifs locaux », *art. cit.*, p. 342-345.

⁵⁷¹ Entretien avec Corinne Hooge, docteur en administration publique, chargée de mission à la direction de la prospective du Grand Lyon (depuis 1999), entretien du 25 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

continuité dans l'équipe, continuité dans l'administration, d'un aréopage qui gouverne le territoire. Le fil d'Ariane, le fil rouge, n'a jamais été cassé. »⁵⁷²

En définitive, plus que les récits eux-mêmes, la congruence de ces discours d'acteurs montre que l'institutionnalisation est si forte que le mythe est partagé et conté, et qu'il parvient à agréger des transformations et à les présenter de manière logique et unie.

Conclusion de la section 1.2

Finally, l'étude de la trajectoire institutionnelle de la communauté urbaine de Lyon met en évidence une destinée bien différente de celle de l'institution départementale. Le processus graduel et incrémental mis en lumière contribue à une plus forte puissance bureaucratique. Ce processus « par accumulation de petits pas qui se succèdent continuellement », aurait été une stratégie territoriale moins risquée et plus bénéfique qu'un plan plus saccadé et radical : « Accomplies chronologiquement, et sur la base des expériences acquises à partir des décisions antérieures, l'ensemble de ces décisions incrémentales peut néanmoins finir par produire des transformations substantielles, et parfois avec plus de succès que ne pourraient en avoir des changements plus radicaux. »⁵⁷³

La gouvernance de l'agglomération lyonnaise et le développement de l'institution communautaire, soustraite à son origine étatique, procèdent sous influence d'une coalition de réformateurs locaux par incrémentalisme des compétences, de l'intervention bureaucratique. Mais jusqu'où ira cette extension incrémentale ?

⁵⁷² Entretien avec François-Noël Buffet, avocat, ancien maire d'Oullins (1997-2017), sénateur du Rhône (depuis 2004) et conseiller communautaire (1995-2014), entretien du 31 mars 2023 à Lyon 2^e.

⁵⁷³ Alexandra JÖNSSON-LECLERC, « Incrémentalisme », *op. cit.*, p. 317.

Conclusion du chapitre I

La territorialisation de l'Etat-providence accompagne le déploiement des nouvelles politiques publiques ciblées, territoriales, conçues dans une logique d'activation. Elle engendre une recomposition de l'ordre institutionnel. Localement, l'institution départementale s'impose dans la gestion du social, non sans difficultés, aux côtés de dispositifs communaux et intercommunaux. Quant à la communauté urbaine, son institutionnalisation ressemble à un amas de strates d'interventions. En réifiant et personnalisant les institutions par jeu de l'esprit, peut-on considérer qu'on ait deux frères ennemis pour un seul territoire ? De fait, l'histoire de l'ordre institutionnel et administratif de la région lyonnaise peut faire penser au mythe biblique d'Abel et Caïn. Gouvernés par le même père (ici l'Etat) et frères concurrents, ils se disputent le *jux terreni*, le droit de terrifier un même ensemble territorial. Frères ennemis par la force du destin, leur différent jaloux ne peut être soldé que par une solution extrême : la disparition de l'un d'entre eux au profit de l'autre.

D'un côté, le département-providence, porteur de « profonds espoirs » des acteurs et des observateurs dans les années 2000, se révèle progressivement être une impasse. De l'autre, la communauté urbaine, institution à l'origine créature de l'Etat, toujours plus intégrée et toujours plus puissante n'a de cesse que de voir son appétit grandir avec ses effectifs, ses moyens et son champ d'action. Ainsi, le social est la nouvelle frontière de cette institution communautaire, comme la métropole est la nouvelle frontière de la territorialisation de l'Etat-providence. Localement, l'évolution conjointe des deux collectivités très différentes aboutit finalement à un double blocage dans l'ordre institutionnel sur le périmètre de l'agglomération.

« Entre le département et la Communauté urbaine, c'était chacun chez soi. Il y avait un équilibre des forces. Le département était très gestion du RSA, tandis que le Grand Lyon c'était le développement économique, plus il y aura d'entreprises et mieux ça ira. Tout cela se regardait en chiens de faïence. »⁵⁷⁴

« A partir des années 2010, on est donc bien plus compétent. Mais on arrive à deux écueils. Un, on ne s'est pas attaqué au dur, c'est-à-dire le social. Deux, cette excroissance de compétences s'est faite de manière peu démocratique. »⁵⁷⁵

Au motif de lever ce blocage de cette rivalité politico-administrative, c'est le département qui sera le frère sacrifié. Ainsi c'est la rivalité territoriale elle-même qui sera éliminée. C'est grâce à cela que le territoire, si on voulait le réifier, pourra tel l'androgynie platonicien retrouver son originale unité, perdue depuis la scission administrative mutilante opérée par la Convention⁵⁷⁶. Cette solution ne sera néanmoins que partielle : il manquera effectivement de rendre démocratique et légitime un tel coup de force. Il nous faut à présent étudier ce projet d'intégration par la fusion : pourquoi a-t-il germé et comment a-t-il pu devenir réalité ?

⁵⁷⁴ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), entretien du 9 juin 2023 à Lyon 7^e.

⁵⁷⁵ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁵⁷⁶ « Jadis, notre nature n'était pas ce qu'elle est à présent. Elle était bien différente. [...] Chacun cherche sa moitié. ». A propos de l'androgynie scindé en deux, qui pousse hommes et femmes à un désir de réunification. In PLATON, *Le Banquet* (trad. Philippe Jaccottet), Paris, Hachette, 2007.

CHAPITRE II : GENESE ET CONSECRATION DU PROJET POLITIQUE D'UNE METROPOLE SINGULIERE (2008-2015)

« Le Grand Lyon se distingue comme un territoire pionnier, où s'invente l'avenir » nous disent les promoteurs de l'entreprise métropolitaine⁵⁷⁷. Mais d'où a émergé ce projet ? Pourquoi a-t-il pris exactement cette forme qu'est la fusion de deux collectivités sur le périmètre du Grand Lyon ? Par quel processus politique a-t-il été rendu possible ? Sur quelle configuration locale repose-t-il ?

Ce chapitre entend faire la genèse socio-politique du projet métropolitain lyonnais, conduit dans l'urgence et présenté comme inéluctable⁵⁷⁸. Il paraît impérieux de ne pas réduire l'action publique aux seules volontés que le discours politique promeut et met en scène⁵⁷⁹. Dans une « perspective intentionaliste », nous examinerons le rôle joué par un petit groupe d'entrepreneurs de réforme⁵⁸⁰ politiques dans la promotion du statut « métropole » entre 2008, lancement de la réflexion sur la métropolisation institutionnelle et 2014, aboutissement de la loi d'affirmation des métropoles. La métropole apparaît comme un mythe mobilisateur. Nous mobiliserons le concept de fenêtre d'opportunité pour expliquer pourquoi le format lyonnais de la métropole n'a gain de cause qu'à l'issue d'un processus national complexe (*section 2.1*). A partir de ce processus, nous nous intéressons en détail et profondément aux conditions, au contenu et aux plans découlant de l'accord politique local sur lequel l'invention de la métropole *sui generis* est fondée. Il s'agit notamment de comprendre l'enchevêtrement de logiques politiques, financières, organisationnelles et bureaucratiques au sein d'un projet de transformation d'ampleur, négocié, préparé, réfléchi et finalement mis en œuvre au 1^{er} janvier 2015 (*section 2.2*).

⁵⁷⁷ Gérard Collomb dans *Grand Lyon Magazine*, n°49, janvier 2015, p. 2.

⁵⁷⁸ Christophe PARNET, « Chapitre 8. Le temps comme instrument de dépolitisation ? Réforme territoriale et « urgence métropolitaine », le cas de Lyon », in Guillaume MARREL et Renaud PAYRE (dir.), *Temporalité(s) politique(s). Le temps dans l'action politique collective*, Louvain-la-Neuve, De Boeck supérieur, coll. « ouvertures politiques », 2018, pp. 135-148.

⁵⁷⁹ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Sociologie de l'action publique*, *op. cit.*

⁵⁸⁰ Il s'agit de « prendre au sérieux les activités intentionnelles des réformateurs revendiquant la transformation de l'ordre institutionnel ». Les « entrepreneurs de réforme » sont en capacité d'infléchir les règles d'une ou plusieurs institutions. Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 56-58.

2.1 Faire reconnaître par la loi une collectivité *sui generis* capable de répondre au défi de l'insertion et de l'emploi (2008-2014)

« *Qu'est ce qui a motivé la création de la Métropole de Lyon ?*

Gérard Collomb : Pour moi, une des principales raisons des difficultés de notre pays aujourd'hui, c'est l'inadéquation entre les institutions et la réalité socio-économique des territoires. La France est encore organisée autour du département, qui a été inventé il y a plus de 200 ans, à une époque où seulement 25% de la population vivait en milieu urbain. Or, aujourd'hui 95% des Français vivent en ville ou sous l'influence d'une ville. Il fallait donc reconnaître cette réalité dans les institutions et c'est ce que fait la loi MAPAM, qui a créé 14 métropoles.

À Lyon, nous avons voulu aller encore plus loin, en fusionnant Communauté urbaine et Conseil général sur le territoire du Grand Lyon : cela permet d'enlever une couche au fameux millefeuille administratif français. À la clé : de la lisibilité, un service plus efficace, et puis des économies à moyen terme ! »⁵⁸¹

A lire la rationalisation qu'en propose le leader urbain, il apparaît que l'inadéquation entre la réalité socioéconomique et les systèmes institutionnels semble être la source du projet de fusion impulsé par Gérard Collomb et Michel Mercier. Ce projet de fusion n'est guère nouveau : il était en gestation depuis plusieurs années. Défendu par Michel Mercier, ministre de la Ruralité et de l'aménagement du territoire sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy et rapporteur de la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) de 2010, et par Gérard Collomb, président-maire et sénateur, favorable au Pôle métropolitain, il est relancé par les deux élus dans le sillage de l'alternance politique de 2012. La fenêtre d'opportunité est ouverte, en partie grâce au travail de conviction des acteurs locaux. Les discussions reprennent de plus vive, Michel Mercier maintenant son objectif inchangé⁵⁸² dans une logique consistant à réaligner l'institution politique sur une réalité qu'il décrit comme établie dans les domaines économiques, universitaires, urbains mais aussi géographique. Le président de la communauté urbaine et ses proches travaillent avec le centriste à un projet intégré, *sui generis*, qui après un processus de mise à l'agenda sera consacré par la loi MAPTAM en janvier 2014. Pourquoi ce projet de réforme aboutit-il précisément à cette période, dans ce contexte particulier ? Comment les intérêts d'un petit groupe local finissent-ils par orienter la loi française ? Le projet métropolitain s'inscrit d'abord dans un mouvement national d'affirmation des métropoles, démarré à la fin des années 2000 par une réforme de compromis, sur laquelle on s'aperçoit que les acteurs locaux ne misent pas l'essentiel de leur capacité (2.1.1). Contribuant à construire une fenêtre d'opportunité dans un contexte d'alternance politique (2.1.2), le groupe réformateur local lié par un accord politique inédit va faire inscrire sa propre réforme à l'agenda national, à travers la loi MAPTAM, confirmée par la loi NOTRe (2.1.3).

⁵⁸¹ Entretien avec le président de la métropole, publié dans *Grand Lyon Magazine*, n° 49, janvier 2015, pp. 10-11.

⁵⁸² « Un jour, Gérard Collomb me dit « est ce que tu es toujours d'accord pour faire une métropole ? ». J'ai dit : « moi je n'ai pas changé de position, je le dis clairement ». Donc j'ai dit à Gérard Collomb que j'étais toujours d'accord. », cité dans Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir*, op. cit., p. 326-328.

2.1.1. Du Comité Balladur au Pôle métropolitain : affermissement du projet lyonnais (2008-2012)

Les intercommunalités existent depuis des décennies dans le paysage français. Les communautés urbaines ont vu leur puissance augmenter comme on l'a montré. De la crise économique de 2008 à l'élection présidentielle de 2012, l'entreprise politique de création d'une métropole spécifique à Lyon s'affermirait. La crise économique constitue une « divine surprise » en vue de réguler les collectivités territoriales. C'est une opportunité dont se saisit pleinement le président de la République Nicolas Sarkozy. Le verrou de l'Etat se resserre, contraignant les finances et imposant davantage de fusions. L'obligation de l'intercommunalité et le projet de conseiller territorial promu dans la réforme post-2008 visent à imposer l'autorité de l'Etat aux collectivités, en contournant le droit de veto du Sénat⁵⁸³. La métropole apparaît comme le devenir des communautés urbaines, comme un statut consacrant la forme institutionnelle idéale. La loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 débouche cependant sur une réforme inaboutie : seule l'agglomération de Nice accède au statut de métropole sur le fondement d'un accord local, le projet d'un conseiller territorial mutualisé en remplacement des conseillers généraux et régionaux n'aboutit guère. Depuis la loi de 1966, et les actes I (1982) et II (2004) de la décentralisation, des textes importants touchent aux communautés urbaines et aux métropoles.

Année	Loi	Collectivités concernées
1966	Loi de création de quatre communautés urbaines ⁵⁸⁴	Communautés urbaines
1995	Loi de transformation des districts urbains en communautés urbaines ⁵⁸⁵	Communautés urbaines
1999	Loi Chevènement ⁵⁸⁶	Intercommunalités
2010	Loi RCT ⁵⁸⁷	Intercommunalités, métropoles
2014	Loi MAPTAM ⁵⁸⁸	Communautés urbaines, métropoles
2015	Loi NOTRe ⁵⁸⁹	Régions, départements, métropoles, communes

Tableau n°15 : principales lois de réforme territoriale touchant aux communautés urbaines et aux métropoles (1966-2015).

La métropolisation institutionnelle correspond à une réaction à la métropolisation macrogéoeconomique, étudiée et objectivée, puis érigée en problème public d'ordre institutionnel

⁵⁸³ Patrick LE LIDEC, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy », in *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 189-210.

⁵⁸⁴ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

⁵⁸⁵ Loi n° 95-1350 du 30 décembre 1995 tendant à faciliter la transformation des districts en communautés urbaines.

⁵⁸⁶ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁵⁸⁷ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁵⁸⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁵⁸⁹ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

nécessitant une adaptation administrative à l'avènement d'une économie de flux. Les travaux en science politique sur la métropolisation étudient la manière de « lui donner [à la métropole] une forme politique qui n'était ni évidente ni neutre à l'égard des développements technologiques, économiques et sociaux »⁵⁹⁰, à partir d'une multitude de propositions. Elle pose également la question de la coopération et de la concurrence entre échelles de gouvernement, la métropole pouvant aller jusqu'à faire « sécession »⁵⁹¹. La métropolisation institutionnelle répondrait à un besoin de réorganisation de l'Etat, né des changements du capitalisme et de la montée de la *ratio* métropolitaine que l'on a décrite : l'État central aurait « stratégiquement encouragé le changement d'échelle au profit des métropoles, afin de mieux s'adapter au processus d'accumulation capitaliste, caractérisé par une concentration de plus en plus prononcée des activités à forte valeur ajoutée dans les villes »⁵⁹². Avant la réforme territoriale enclenchée en 2008, l'émergence d'intercommunalités plus puissantes demeure une menace pour l'autorité de l'Etat central : « Si l'Etat ne se presse pas pour donner une assise politique, administrative et financière aux métropoles, ce n'est pas parce qu'il se désintéresse de ces territoires. C'est au contraire parce qu'il y est très présent et que bien souvent il les voit comme des contre-pouvoirs potentiels à son autorité sur le territoire national »⁵⁹³. La réforme territoriale vise donc à cadrer ces contre-pouvoirs potentiels, tout en modernisant les formes administratives.

La réforme institutionnelle de 2010 comme essai à transformer

Progressivement constituée en enjeu de réforme largement partagé au sein de l'Etat comme au niveau local, l'institution métropolitaine est mise à l'agenda sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy (2007-2012), où la « rhétorique de la rupture » est omniprésente⁵⁹⁴. Le comité Balladur, présidé par l'ancien premier ministre, précède les travaux parlementaires. Sa réflexion accorde une place centrale à la question métropolitaine. Les travaux démarrent en octobre 2008 et le rapport est rendu public en mars 2009⁵⁹⁵. La difficulté est que le comité doit arbitrer et proposer dans un contexte de nécessaire réduction des dépenses publiques.

La crise économique de 2008 a en effet constitué un évènement exogène perturbateur. Alors que depuis le début des années 2000, la question métropolitaine était absente des travaux étatiques sur la réforme territoriale à venir, la nécessité de réduction de la dépense publique induite par la crise constitue un impératif à simplifier le millefeuille territorial et éviter les surcoûts⁵⁹⁶. La participation des collectivités à l'assainissement des finances publiques est mise en avant⁵⁹⁷. Les propositions

⁵⁹⁰ Emmanuel NEGRIER, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1, 2012, pp. 73-86, p. 74.

⁵⁹¹ Bernard JOUVE et Emmanuel NEGRIER, « La sécession métropolitaine. Analyse comparée franco-américaine » *op. cit.*

⁵⁹² Deborah GALIMBERTI, « Un étatisme métropolitain ? Politiques territoriales de développement économique et rééquilibrage de l'État : le cas de la métropole lyonnaise », *Gouvernement et action publique*, vol. 8, n°3, 2019, p. 37.

⁵⁹³ Christian LEFEVRE, *Gouverner les métropoles*, Paris, Extenso, 2009, p. 13.

⁵⁹⁴ Philippe BEZES, « Les politiques de réforme de l'Etat sous Sarkozy. Rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisation », *Politiques publiques 3*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 211-235.

⁵⁹⁵ « Il est temps de décider », rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales, mars 2009.

⁵⁹⁶ « Il est temps de décider », p. 82.

⁵⁹⁷ « La question fondamentale, c'est : comment on diminue ou au moins comment on stabilise la dépense publique dans son ensemble pour les dix années qui viennent ? Si on veut retrouver l'équilibre de nos finances publiques, nous n'y parviendrons que si l'État, les collectivités locales et les comptes sociaux participent au retour à l'équilibre ». Extrait de la déclaration de François Fillon, Premier ministre, à la Cinquième conférence des exécutifs locaux, 15 octobre 2009.

du comité visent à simplifier l'administration territoriale, objectif dans lequel la France accuserait un retard sur ses voisins européens comme l'Allemagne et le Royaume-Uni⁵⁹⁸. Le comité propose dans cette visée une ambition métropolitaine « forte » : nouvelle collectivité territoriale à part entière, la métropole dans sa version française exercerait des compétences communales mais aussi l'intégralité des compétences des départements, lesquels ne devraient être maintenus que sur la portion de territoire hors-métropole. Cette réforme s'inscrit donc dans la tradition des tentatives de noyade de l'insubmersible département, dans un contexte où la fusion horizontale ou verticale de collectivités devrait permettre de générer des économies importantes⁵⁹⁹.

S'il s'agit de « faire des grandes villes françaises de véritables métropoles », les « économies d'échelle » sont régulièrement invoquées⁶⁰⁰. Lyon n'y apparaît pas comme un cas particulier. S'appuyant sur le recensement de la population de 1999, le comité se borne à indiquer que Lyon est la première intercommunalité française en termes de population, avec très exactement 1 219 111 habitants répartis sur 57 communes. La démarche politique du rapport Ballardur intéresse toutefois les acteurs locaux.

« En 2009, il y a le fameux rapport Ballardur sur le devenir des espaces d'équilibre et sur la création de grands espaces urbains type métropole. En 2010, le Premier ministre François Fillon lance l'idée de créer cinq ou six métropoles dans la continuité historique, ce qui à l'époque était suivi à Lyon, dans la majorité comme dans l'opposition. Suivi avec attention. »⁶⁰¹

Une fois les débats lancés, la question métropolitaine fait l'objet de prises de positions différenciées. L'action des joueurs à droit de veto (*veto players*) comme le Sénat, relai des coalitions territoriales et « génétiquement départementaliste », donne à cette réforme territoriale son caractère de cas typique de « processus permanent d'évitement de la réforme »⁶⁰² : l'ambition réformatrice, se heurtant à des blocages institutionnels, finit par aboutir à une réforme au rabais⁶⁰³. L'objectif de refonte complète de l'architecture territoriale est en effet progressivement mis à distance. Le Sénat travaille un contre-rapport qui sera publié au même moment⁶⁰⁴, qui mobilise l'opposition à une réorganisation en profondeur et conteste directement les propositions du comité Ballardur. Avant même sa création, ce qui est appelé « métropole de Lyon » inspire déjà la réflexion sénatoriale : « c'est à Lyon qu'elle [*la mission sénatoriale*] a pu approfondir son étude du fait métropolitain et des relations entre une très grande métropole et son département, acquérant ainsi une vision plus concrète encore sur les perspectives de création de métropoles dotées d'un statut de collectivité territoriale, et qui exerceraient des responsabilités élargies par rapport aux missions déjà remplies par la communauté urbaine »⁶⁰⁵. La critique sénatoriale de la réforme s'inspire donc du cas lyonnais pour proposer finalement la « reconnaissance du fait métropolitain », en se fondant sur les exemples de Londres, de villes allemandes, italiennes, hongroises et polonaises. La mission

⁵⁹⁸ « Il est temps de décider », p. 7.

⁵⁹⁹ Robert HERTZOG, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1, 2012, pp. 121-137.

⁶⁰⁰ « Il est temps de décider », p. 51. « Le Comité souhaite que les métropoles ainsi créées exercent, par attribution de la loi qui les aura instituées, la totalité des compétences départementales (action sociale et médico-sociale, collèges, environnement...), car tel est bien le meilleur moyen de répondre de manière concrète aux besoins des habitants en zone très urbanisée et de réaliser des économies d'échelle ». « Il est temps de décider », p. 79.

⁶⁰¹ Entretien avec François-Noël Buffet, avocat, ancien maire d'Oullins (1997-2017), sénateur du Rhône (depuis 2004) et conseiller communautaire (1995-2014), entretien du 31 mars 2023 à Lyon 2^e.

⁶⁰² Emmanuel NEGRIER, « Métropolisation et réforme territoriale », *art. cit.*, p. 73.

⁶⁰³ Patrick LE LIDEC, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy », *op. cit.*

⁶⁰⁴ « Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale », rapport d'Yves Krattinger et Jacqueline Gourault au Sénat, 11 mars 2009.

⁶⁰⁵ « Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale », p. 7.

souhaite limiter les transferts de compétences et adapter la réforme aux contextes locaux, rappelant après Braudel que « la France se nomme diversité »⁶⁰⁶.

Le cas de Lyon est cité plusieurs fois, puisque lors de son déplacement lyonnais, la mission s'est trouvée face à des élus plaidant pour l'évolution du modèle de la communauté urbaine afin de correspondre à la réalité de la fin des années 2000. La poursuite de l'élargissement des compétences de l'institution communautaire est demandée. Les compétences sociales départementales font partie des pistes envisagées : « les élus locaux ont plaidé devant elle pour que soit confiée au « Grand Lyon », sur un périmètre revisité par rapport à la communauté urbaine actuelle, la mise en œuvre de compétences étendues, notamment sur le plan économique et social »⁶⁰⁷. La mission en tire qu'il faut se doter de métropoles, mais seulement dans des cas spécifiquement probants comme celui de Lyon. Les sénateurs proposent alors un modèle moins général et moins intégré que l'ambition du comité Balladur.

Mobilisés contre la métropole, quoique de manière différenciée, les élus locaux exercent une pression sur le gouvernement, qui doit arbitrer face à un rapport de force tendu. Afin de ne pas s'opposer trop frontalement aux élus locaux et notamment à l'Association des maires de France (AMF) et les autres associations généralistes, le gouvernement abandonne la transformation des métropoles en collectivités territoriales de plein exercice, tel que préconisée par le rapport Balladur. Elles resteront des EPCI classiques. Le projet de loi déposé en octobre 2009 ne reprend pas non plus l'idée du rapport Balladur d'un transfert automatique de compétences départementales. L'année 2010 voit les ambitions gouvernementales se réduire. Après la navette parlementaire, le texte adopté, sous le nom de loi de Réforme des Collectivités Territoriales, promulguée le 16 décembre 2010, est finalement emblématique d'une loi de compromis. Au vu de l'opposition des élus locaux et du Sénat, l'impulsion initiale de refonte complète s'est soldée par un consensus au rabais⁶⁰⁸. Telle qu'effectivement définie par la loi, la métropole n'est adoptée que sur un territoire : l'agglomération niçoise⁶⁰⁹. Cette première métropole française est mise en place au 31 décembre 2011.

Attentif à la réforme et plutôt favorable au format balladurien initial, c'est quelques mois plus tard que le président du Grand Lyon revient sur la séquence. Dans un livre, il regrette l'inaboutissement du projet et écrit que la fusion telle que pensée par le comité Balladur indiquait « la bonne direction »⁶¹⁰. Car une fois la loi RCT adoptée, les équipes dirigeantes du Grand Lyon ne s'endorment guère mais préparent l'étape suivante.

« Après la promulgation de la loi de décembre 2010, on lance le pôle métropolitain, un rapprochement de l'administration municipale et de l'administration communautaire. Surtout, on reprend sur le fond dossier de la création d'une vraie métropole. On réfléchit beaucoup plus loin que la loi, qui ne nous avait pas franchement convaincus : on réfléchit fusion. »⁶¹¹

Si le volet métropolitain est très incomplet, la loi RCT ouvre néanmoins le champ à l'installation de Pôles métropolitains. Ces alliances d'intercommunalités sont promues comme de potentielles

⁶⁰⁶ « Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale », p. 10, p. 65-66, p. 98.

⁶⁰⁷ « Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale », p. 102.

⁶⁰⁸ Patrick LE LIDEC, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy », *op. cit.*

⁶⁰⁹ Stéphane CADIOU, « The "métropole" as a contested and partisan institution: reflections on the case of the French city of Nice », in *Cities as political objects : historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*, Northampton, Edward Elgar, 2016, pp. 175-196.

⁶¹⁰ Gérard COLLOMB, *Et si la France s'éveillait...*, Paris, Plon, 2011, p. 168.

⁶¹¹ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

formes de développement, moins contraignantes que les métropoles. Dotée d'une forme souple, l'alliance doit reposer sur au moins un EPCI de plus de 150 000 habitants. Héritiers des réseaux de villes, ces pôles peuvent prendre plusieurs formes⁶¹². En 2011, on compte 21 projets de Pôles métropolitains sur l'ensemble du territoire national. Pour le président du Grand Lyon de l'époque, la forme métropolitaine proposée ne donnant pas satisfaction, c'est uniquement le Pôle métropolitain qu'il fallait investir.

« Depuis Pierre Mauroy et ensuite la commission Balladur, il y avait ces interrogations sur le millefeuille administratif français. Nicolas Sarkozy avait proposé la création de quelques métropoles. Finalement Nice était allée sur ce modèle. Mais nous, nous avons voulu nous positionner sur le pôle métropolitain, avec Saint-Etienne, Vienne et Bourgoin, idée qu'on a promue. Notre association a été bien formalisée comme pôle métropolitain, et avec quelques différences le gouvernement en a créé dans toute la France. Donc nous n'avons pas adhéré au format métropolitain tout de suite, ça ne paraissait pas suffisant ce qui de la commission Balladur avait été transposé dans la loi. »⁶¹³

Le Pôle métropolitain, idée promue par l'exécutif local lyonnais par les associations nationales comme l'Association des communautés urbaines de France (ACUF), constitue une association d'intercommunalités.

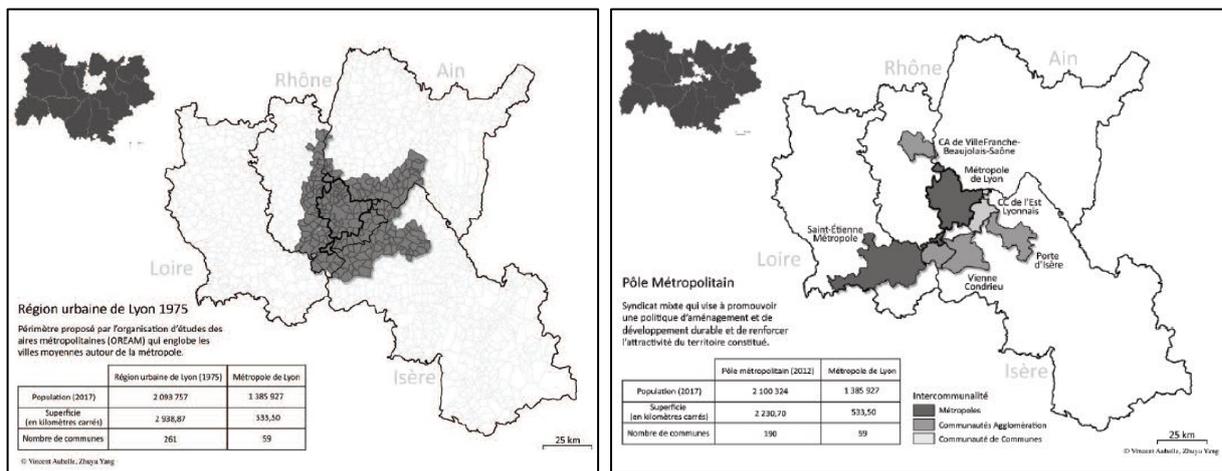


Illustration n°5 : aire de la Région urbaine de Lyon (RUL), recouvrant 810 communes (périmètre de 1975) et aire du Pôle métropolitain (2012)⁶¹⁴.

Dans la région lyonnaise, il prend le nom de « G4 »⁶¹⁵.

⁶¹² Pôle aréolaire au sein d'une même aire urbaine (Aix-Marseille, la Côte d'Opale ou Nantes-Saint-Nazaire), le duopole (Strasbourg-Mulhouse ou Valenciennes-Maubeuge) ou encore de réseau de grappe, comme le projet autour de Lyon et Saint-Etienne. Emmanuel NEGRIER, « Métropolisation et réforme territoriale », *art. cit.*, p. 82-83.

⁶¹³ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (depuis 2001), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁶¹⁴ Cartes issues de Vincent AUBELLE, « N'est pas métropole qui veut, ou le trompe l'œil-lyonnais », *op. cit.*, p. 31.

⁶¹⁵ Le Grand Lyon (agglomération lyonnaise), Viennagglo (agglomération autour de Vienne en Isère), la Communauté d'agglomération de la porte de l'Isère (CAPI, agglomération autour de Bourgoin-Jallieu et l'Isle d'Abeau) et l'intercommunalité stéphanoise (autour de Saint-Etienne dans la Loire) sont réunies en 2012 au sein de cette association.

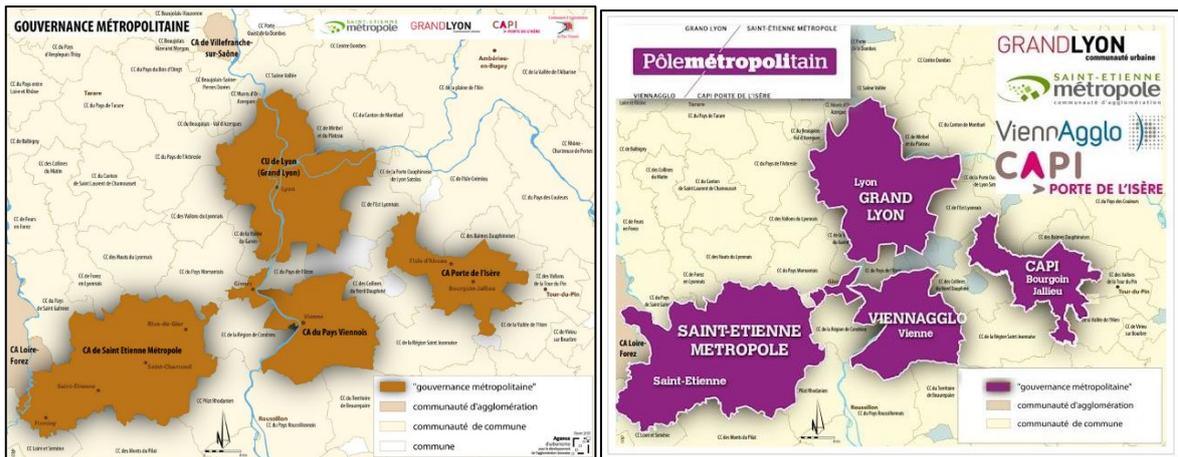


Illustration n°6 : le pôle métropolitain du G4, rassemblant le Grand Lyon, Saint-Etienne métropole, Viennagglo et la Capi⁶¹⁶(2013).

Pour l'exécutif local, la négociation ouverte par le projet de loi de réforme territoriale n'est pas encore la bonne pour le format métropole tel qu'il est pensé à Lyon. En revanche, elle est exploitée pour faire avancer l'idée de Pôle métropolitain :

« La première tentative nationale aboutit à une loi assez faible finalement, qui consacre seulement la métropole de Nice, alliance un peu bancal entre le département des Alpes-Maritimes d'Éric Ciotti et la ville de Nice et la Communauté urbaine avec Christian Estrosi. A Lyon, on courtait toujours plusieurs lièvres à la fois. On surveillait de près cette loi, mais il y avait aussi cette idée d'alliance avec Saint-Étienne, Vienne, l'Isle-D'abeau et la CAPI, importante pour nous, parce qu'on ne voulait pas étendre à tout prix le périmètre du Grand Lyon mais plutôt travailler l'aire métropolitaine. »⁶¹⁷

Le pôle métropolitain apparaît comme un lot de consolation, censé favoriser la coopération. Il n'est doté que de 730 000 euros de budget de fonctionnement et 7 ETP⁶¹⁸. Le pôle métropolitain se limite à constituer pour Emmanuel Négrier un « paradoxe vivant » puisqu'il revêt des formes très diversifiées et qu'il n'est que très peu contraignant⁶¹⁹. L'exécutif local ne s'y borne pas et envisage également une potentielle fusion des administrations locales :

« A cette époque, outre le Pôle métropolitain, on avait déjà avec le DGS l'idée d'un rapprochement, d'une fusion de l'administration municipale et de l'administration de la communauté urbaine sur le modèle de Strasbourg, qui était l'une des pistes. Il fallait voir comment on pourrait pousser pour cette transformation. »⁶²⁰

La réforme territoriale du quinquennat de Nicolas Sarkozy n'est donc pas aussi ambitieuse qu'au départ. Son étude montre que l'obstruction des élus locaux, *veto players*, n'est pas une réalité figée et immuable. La création des métropoles souffre finalement de son manque de substance : la loi « s'était révélée être un acte manqué, car il s'agissait d'un objet nouveau sans compétences »⁶²¹.

⁶¹⁶ Carte issue de la section de présentation du pôle métropolitain sur le site www.poles-metropolitains.fr.

⁶¹⁷ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁶¹⁸ « Le pôle métropolitain est né, adieu la métropole ? », *Lyon Capitale* du 22 novembre 2011.

⁶¹⁹ Emmanuel NEGRIER, « Métropolisation et réforme territoriale », *art. cit.*, p. 85.

⁶²⁰ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (depuis 2001), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁶²¹ Cyprien AVENEL, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales : », *Revue française des affaires sociales*, 2017, n° 2, pp. 359-392, p. 367.

Christophe Parnet montre que les associations d'élus locaux sont « parvenues à vider le texte de loi sur les dispositions touchant aux prérogatives des maires », jouant le rôle de joueurs dotés d'un veto appliqué, notamment dans un cadre d'opposition partisane⁶²². D'où l'idée de « réforme avortée » avancée par Daniel Béhar⁶²³. L'exécutif du Grand Lyon n'a pas voulu investir le format métropolitain ouvert par la loi, « faisant notamment valoir dans sa réponse que sa création impliquerait des transferts de compétences des départements, régions mais aussi de nouveaux transferts de compétences des communes, qui ne présentent pas un intérêt évident, et qu'il n'y a pas de dispositif incitatif à une telle transformation. »⁶²⁴. La loi ne permet en effet pas de contraindre ces transferts de compétences. On peut donc reprendre d'Emmanuel Négrier l'expression de métropole cantonnée à être « fantôme de l'opération »⁶²⁵ au début des années 2010.

Campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2012 : ouverture d'une fenêtre d'opportunité

Dans le sillage de la loi RCT, les représentants des communautés urbaines réunis à l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) présidée par le président du Grand Lyon intensifient leur action de lobbying. La France se trouve à quelques mois d'une échéance électorale capitale : l'élection présidentielle du printemps 2012.

« A partir de 2011, après la réforme du gouvernement de François Fillon, on a commencé à travailler sur le projet de métropole. L'idée était depuis au moins 2006, mais après la réforme on a vu les futures métropoles françaises beaucoup travailler, beaucoup faire de lobbying auprès du gouvernement pour expliquer qu'elles étaient le moteur économique français, qu'il fallait sortir de Paris et du désert français. Gérard Collomb a été président de l'Association des communautés urbaines de France et les douze communautés urbaines ont demandé à l'État français de considérer leur rôle comme étant très important dans le développement du territoire. Ce travail a démarré dès après la réforme inaboutie de François Fillon. »⁶²⁶

Cette entreprise politique s'inscrit dans la stratégie d'une reconnaissance nationale d'une particularité locale engagée auprès du Sénat lors de la mission de 2010.

« Il y a donc ce nouveau texte de 2010, qui crée des pôles métropolitains et des métropoles. Lyon ne se positionne pas là-dessus car la formule ne convient pas. Collomb crée en revanche le pôle métropolitain et attend 2013 pour lancer, avec Michel Mercier et le soutien de l'Etat, le projet de métropole unique, vraie collectivité locale. Il faut donner à la CU la puissance de rayonner en Europe, de ne pas être seulement un complément à Paris, mais un vrai territoire fort. »⁶²⁷

Dès avant la campagne présidentielle, le groupe socialiste dans l'opposition nationale critique la loi RCT dans l'idée de « rejeter le texte de la droite mais ne pas revenir à la situation antécédente »⁶²⁸. En raison de la force dominante du Parti socialiste au sein des assemblées locales, le candidat du Parti socialiste François Hollande, « confronté à une pression inégalée des élus locaux », s'engage à abroger les dispositions de la loi RCT relatives au conseiller territorial. La

⁶²² Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir*. *op. cit.*, p. 271.

⁶²³ Daniel BEHAR, « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », *L'Économie politique*, vol. 68, n°4, 2015, p. 37.

⁶²⁴ « Le Grand Lyon et le débat métropole/pôle métropolitain » in Chambre Régionale des Comptes « Rapport d'observations définitives Communauté Urbaine de Lyon - exercices 2007 à 2010 », 2012, p. 23.

⁶²⁵ Emmanuel NEGRIER, « Métropolisation et réforme territoriale », *op. cit.*, p. 81.

⁶²⁶ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁶²⁷ Entretien avec François-Noël Buffet, avocat, ancien maire d'Oullins (1997-2017), sénateur du Rhône (depuis 2004) et conseiller communautaire (1995-2014), entretien du 31 mars 2023 à Lyon 2^e.

⁶²⁸ « Les élus socialistes veulent modifier la réforme territoriale », *L'Humanité* du 18 mai 2011.

campagne présidentielle est marquée par le débat sur la réforme et les coalitions territoriales y voient une occasion d'orienter la position publique du candidat :

« En 2011 on se dit « si François Hollande gagne, on a une fenêtre de tir pour arriver à devenir une collectivité intégrée, puissante, reconnue ». Notre modèle, c'était Hambourg, beaucoup de compétences pour développer le territoire. Avant son élection, Hollande concerta avec les édiles socialistes comme Ayrault à Nantes, Delanoë à Paris et Collomb à Lyon, pour savoir où sont les leviers d'aménagement et de développement économique. Avec France Urbaine, on envoie des propositions aux candidats, on fait connaître nos positions, on prend part à la campagne. »⁶²⁹

Début 2012 à Dijon, le candidat socialiste François Hollande livre un discours ouvertement favorable à une nouvelle réforme territoriale. L'arrivée de métropoles au statut « simple et attractif » pour adapter les institutions politiques à la métropolisation économique y tient toute sa place⁶³⁰. La thématique de l'adaptation institutionnelle aux réalités économiques est là. Quelques semaines plus tard lors du débat d'entre-deux-tours face au président sortant Nicolas Sarkozy, le candidat de la gauche anaphorise encore à ce sujet : « Moi, président de la République, je ferai un acte de décentralisation, parce que je pense que les collectivités locales ont besoin d'un nouveau souffle, de nouvelles compétences, de nouvelles libertés »⁶³¹. La victoire de la gauche et l'accession de François Hollande à la présidence de la République concrétisent les espoirs et ambitions des réformateurs lyonnais. La fenêtre tant attendue pourrait s'ouvrir.

2.1.2. Contexte national d'émergence des métropoles : formation d'une fenêtre d'opportunité (2012-2013)

La fenêtre d'opportunité est un concept importé de la science politique américaine. Originellement travaillé par le politiste John Kingdon, le concept est développé pour comprendre pourquoi les décisions sont prises, selon quelles configurations. Pour John Kingdon, la fenêtre politique (*policy window*) est ouverte lorsqu'il y a alignement de trois courants à la logique et au calendrier propres. D'abord, le courant des problèmes (*problem stream*) découle de la mise en visibilité d'un problème public. Le courant des solutions ou des mesures (*policy stream*) correspond à un ensemble de solutions techniquement possibles qui flottent et cherchent des problèmes auxquels s'agripper.

⁶²⁹ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁶³⁰ « Nous avons besoin de grandes métropoles européennes. Et là encore, il faudra franchir un pas décisif. Il faudra doter ces grandes agglomérations, celles qui pèseront à l'échelle de l'Europe et du monde, d'un statut métropolitain simple et attractif, adapté à chacune des agglomérations, leur permettant d'atteindre en termes de compétences, de ressources, de moyens, le niveau requis à l'échelle de l'Europe. Là aussi, faisons le pari de l'expérimentation, de la liberté, de la souplesse. Ne craignons rien si nous voulons que chacune de nos structures soit la plus adaptée à la réalité de nos vies ». Campagne présidentielle 2012, discours de François Hollande à Dijon, le 3 mars 2012.

⁶³¹ Campagne présidentielle 2012, débat télévisé de l'entre-deux-tours entre M. Nicolas Sarkozy et M. François Hollande, le 2 mai 2012.

Enfin, le courant politique (*political stream*) est fait de l'ébullition de la vie politique, partisane et de l'opinion publique⁶³².

Dans notre cas, le *courant des problèmes* repose sur la double mise en visibilité très forte de la question du chômage, de la croissance et de la compétitivité économique, corrélées dans les récits à la question institutionnelle métropolitaine. Un travail politico-médiatique de construction du problème public vient faire de ces deux enjeux des priorités unifiées du débat public et d'une potentielle mise à l'agenda parlementaire et gouvernemental. Le *courant des solutions* véhicule le projet métropolitain, sorte d'utopie prête à être sortie des cartons, qui va pouvoir se greffer à merveille grâce à la conjonction avec le courant des problèmes. Il nécessite des entrepreneurs, que nous avons décrits comme « coalition de réformateurs »⁶³³. On peut ainsi considérer les acteurs œuvrant pour l'inscription dans la loi d'un statut métropolitain défini et large comme un réseau de projet, au sein duquel les acteurs lyonnais sont particulièrement actifs. Le *courant politique* s'active avec la campagne électorale pour l'élection présidentielle, où l'opinion publique et les partis créent l'émulation autour de la question des métropoles. C'est l'alternance, élément phare du courant politique⁶³⁴, qui permet notamment une fluidité à l'origine de la fenêtre d'opportunité.

Sous la présidence de François Hollande (2012-2017), le fait métropolitain s'institutionnalise dans un contexte d'alternance politique. Le conseiller territorial est supprimé dès l'élection du socialiste, tandis que la réforme de l'intercommunalité et le statut nouveau de métropole sont maintenus. Alors que François Hollande critiquait la réforme intercommunale de la droite, il finira par la reprendre à son compte. Le rapport Krattinger-Gourault, illustrant la défense de l'échelon départemental par le Sénat qui préconise plutôt d'élargir les régions afin de recentrer le département, est suivi par le président. Ainsi, loin d'obéir à un impératif que le gouvernement présente comme celui de l'harmonisation européenne, l'extension des régions « traduit plutôt une forme de résistance nationale du vieux système territorial communal et départemental orchestrée par le Sénat » pour Patrick Le Lidec⁶³⁵. La réforme s'appuie donc sur de puissantes baronnies locales, c'est-à-dire des élus locaux aux ressources et à l'influence établies, comme à Lyon.

Le projet de loi préparé par Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation, consiste en une mise en loi du discours de Dijon. Il devait initialement être présenté en novembre 2012 en Conseil des ministres. Or le nouveau président de la République annonce repousser la réforme au début de l'année suivante⁶³⁶. Ce projet de loi prévoit un statut de métropole de droit commun pour les EPCI de plus de 500 000 habitants et trois statuts particuliers historiques : Paris, Lyon et Marseille. Quelques semaines plus tard, à la faveur d'un déplacement à Lyon, les entrepreneurs politiques prennent le pas. Concrètement, la manière dont le courant des solutions vient s'arrimer au courant des problèmes se fait de manière assez prosaïque et pratique. Ce « point de bascule » intervient en décembre 2012, quelques mois après l'accession de la gauche au pouvoir.

⁶³² John KINGDON, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Co, 1984.

⁶³³ Patrick Le Galès précise la définition de la coalition de réformateurs, entrepreneurs politiques inscrits dans un réseau de projet, une « coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, qui négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts ». Patrick LE GALES et Marc THATCHER, *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

⁶³⁴ Pauline RAVINET, « Fenêtre d'opportunité », in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 267.

⁶³⁵ Patrick LE LIDEC, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État », art. cit., p. 98.

⁶³⁶ « Réforme des collectivités : le chef de l'Etat reporte la réforme « début 2013 » », *La Gazette des Communes*, 5 octobre 2012.

« Le point de bascule c'est quand François Hollande vient à Lyon pour le sommet franco-italien avec Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls. J'étais avec Gérard Collomb, j'ai participé. Avec Mercier, il demande une audience auprès de Jean-Marc Ayrault et du président de la République, et Manuel Valls, à l'époque ministre de l'Intérieur et des collectivités territoriales. Ils proposent un projet particulier pour l'agglomération lyonnaise : la fusion. De mon ressenti, Jean-Marc Ayrault, Manuel Valls et le président de la République, sont un petit peu surpris. Ils sont pris de court. Face à la détermination des deux élus qui avaient beaucoup de métier, ils ne disent pas non. Ils demandent à voir une proposition. Ouverture qui permet à Collomb et Mercier de promettre une proposition et dire : « eh bien c'est super, car on l'annonce à la presse après-demain ». »⁶³⁷

Cette pression pousse le gouvernement à compartimenter le texte : trois lois composeront finalement l'acte III. La première sera consacrée aux métropoles : les élus lyonnais sont « parvenus à imposer une temporalité différente de celle prévue initialement par le gouvernement »⁶³⁸. Le projet de loi d'affirmation des métropoles sera finalement présenté en début d'année suivante : le texte est déposé au Sénat le 10 avril 2013. Le président défend quatre principes pour cette réforme : « La confiance, la clarté, la cohérence, la démocratie ». La question des métropoles est évoquée dans la catégorie « cohérence » : la loi « donnera aux métropoles des moyens et un cadre juridique » afin qu'elles puissent pleinement mettre en œuvre « le développement urbain », indique alors le président de la République⁶³⁹. La mise à l'agenda d'une réforme promise pendant la campagne électorale va contribuer à définir le problème public et le traitement à y apporter. Adoptée le 27 janvier 2014, la loi consacre les efforts locaux. Mais comment la fenêtre a-t-elle pu être ouverte ?

Le courant des problèmes : économie, emploi, croissance, institutions

Le projet métropolitain lyonnais s'inscrit dans un contexte construit d'émergence des métropoles comme outil de réforme afin d'adapter le système de millefeuille territorial français à un contexte européen compétitif et à un contexte de mondialisation économique dans lequel le rôle des grandes agglomérations est désormais affirmé et incontournable. C'est aussi un contexte où la question du chômage et de la modernisation économique est centrale⁶⁴⁰. Le président de la République François Hollande a fait campagne sur le thème de la résorption du chômage dans un contexte post-2008, de crise de la dette souveraine et potentiellement de l'euro⁶⁴¹. Alors candidat, le président de la République s'était engagé formellement et publiquement dès la campagne présidentielle du premier tour à une « inversion de la courbe du chômage »⁶⁴², confirmant sa

⁶³⁷ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁶³⁸ Christophe PARNET, « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, vol. 26-27, n°1-2, 2020, p. 107.

⁶³⁹ Intervention de François Hollande aux Etats généraux de la démocratie territoriale, organisés les 4 et 5 octobre 2012 au Sénat, 5 octobre 2012.

⁶⁴⁰ Patrick HASSENTEUFEL et Sabine SAURUGGER (dir.), *Les Politiques publiques dans la crise. 2008 et ses suites*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.

⁶⁴¹ Le taux de chômage en France métropolitaine, au sens du BIT, atteint 9,3% au deuxième trimestre 2012, contre seulement 6,9% au dernier trimestre 2011, selon l'enquête emploi en continu de l'INSEE.

⁶⁴² « Le chômage n'est pas une fatalité. J'inverserai la courbe. (...) L'expérience du candidat sortant est suffisamment malheureuse pour ne pas la reproduire. Il avait déclaré en 2007 que sa présidence serait un échec si le taux de chômage ne revenait pas à 5% en 2012. Nous sommes à 10% ! (...) Il en paiera le prix. » avait-il déclaré au *Journal du dimanche*, 15 avril 2012.

position ambitieuse sur le front de l'emploi pendant la campagne pour le second tour, face au président sortant Nicolas Sarkozy⁶⁴³.

Dès le début du quinquennat socialiste, l'indicateur du chômage devient l'indicateur est fétichisé, mesurant la performance du chef de l'Etat et sa légitimité au vu des engagements solennels pris publiquement. Cet indicateur contribue à la mise en visibilité du problème public. Visant une baisse du chômage dès fin 2013, le président réitère ses engagements à de nombreuses reprises : à la rentrée du gouvernement en septembre 2012 dans une allocution télévisée⁶⁴⁴, dans le cadre de la seconde grande conférence de presse du quinquennat où il rappelle son engagement personnel et les critiques qu'il a pu susciter, assumant cette priorisation du chômage⁶⁴⁵. L'objectif ne semble pourtant pas atteint, l'optimisme se réduisant au courant de l'année 2013⁶⁴⁶. Pour John Kingdon et les travaux qui ont suivi, ce sont notamment les indicateurs qui permettent de « rendre visibles les situations problématiques »⁶⁴⁷. Ceux-ci sont particulièrement volatils au cours de la période qui nous intéresse.

<i>Indicateur / année</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Variation du PIB	+0,3%	-2,9%	+1,9%	+2,2%	+0,3%	+0,6%	+0,9%
Taux de chômage*	6,9%	8,2%	9,0%	8,8%	9,1%	10,0%	9,8%

Tableau n°16 : évolution de la croissance du Produit intérieur brut (PIB) français et du taux de chômage en France métropolitaine (2008-2014)⁶⁴⁸ *en France métropolitaine, au sens du BIT.

La construction du problème public ne s'arrêtera pas à la question des métropoles et parcourra tout le quinquennat. Pour sa troisième conférence de presse, le président dépasse les délais initiaux et commence à concéder des difficultés dans la pleine réalisation de l'objectif annoncé⁶⁴⁹. Le président évoque les chantiers qui pourraient aider le retour de la croissance et de l'emploi : la réduction de la dépense publique, la baisse du coût du travail, avec notamment le lancement du CICE, la modernisation de la fiscalité des entreprises et la simplification des normes. Ce discours de janvier 2014 évoque également les métropoles : « Les métropoles sont maintenant à taille nécessairement européenne et parfois même mondiale. Voilà la première étape qui a été

⁶⁴³ Au journaliste du *Nouvel Observateur* qui lui demande sous quels délais le candidat compterait inverser la courbe du chômage, François Hollande répond : « Je me donne un an. Le second semestre 2012 - pourquoi le cacher - sera très difficile et s'annonce lourd avec une croissance très faible et une vague prévisible de suppressions d'emplois », *Le Nouvel Observateur*, 2 mai 2012.

⁶⁴⁴ « Nous devons inverser la courbe du chômage d'ici un an. » sur le « 20h » de TF1, le 9 septembre 2012.

⁶⁴⁵ François Hollande déclare : « L'offensive c'est de mobiliser toutes les forces pour l'emploi. Il n'y aura pas d'espérance possible dans notre pays tant que le chômage n'aura pas entamé sa décrue. C'est pourquoi je me suis engagé personnellement, certains ont dit même hâtivement, pour ne pas dire imprudemment, sur l'objectif de l'inversion de la courbe du chômage. Je m'y tiens et c'est la feuille de route du gouvernement. Tout doit être mis en œuvre pour que les mesures, qui ont déjà été engagées, puissent être amplifiées pour faire reculer le chômage à la fin de l'année. ». Evoquant les dispositifs mis en place par le gouvernement comme le « contrat de générations », François Hollande insiste : « Voilà pourquoi je réédite ici, devant vous, en prenant mes risques mais aussi mes responsabilités, que la courbe du chômage peut s'inverser d'ici la fin de l'année. ». Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur les défis et priorités de la politique du gouvernement, à Paris le 16 mai 2013.

⁶⁴⁶ « Hollande peut encore inverser la courbe du chômage », *Le Journal du dimanche*, 21 juin 2013.

⁶⁴⁷ Pauline RAVINET, « Fenêtre d'opportunité », *op. cit.*, p. 266.

⁶⁴⁸ Données INSEE et enquête emploi en continu de Pôle Emploi.

⁶⁴⁹ François Hollande insiste sur les difficultés économiques, la torpeur du contexte productif, indiquant au sujet de son objectif en termes d'emploi que « Les premiers résultats sont là. Ils sont fragiles, trop fragiles. Certes, depuis six mois, le chômage des jeunes a reculé. Certes, il y a eu une stabilisation du chômage et des tendances se dessinent. Mais nous n'avons pas encore gagné la bataille pour l'emploi. ». Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, en introduction à sa conférence de presse sur la feuille de route du gouvernement pour 2014, à Paris le 14 janvier 2014.

franchie. », évoquant le cas lyonnais en ces termes : « Ensuite, les départements, ceux qui sont situés dans les grandes aires métropolitaines devront redéfinir leur avenir. C'est ce qui s'est fait, notamment dans le Rhône avec Lyon. »⁶⁵⁰. Cette piste semble être donc celle d'une modernisation de l'organisation territoriale en vue de se doter d'outils de compétitivité, dans un contexte où la croissance et l'emploi sont les deux variables politiques les plus en vue, et que l'engagement présidentiel s'est fait sur une baisse du chômage grâce à ces réformes. Le débat s'installe à partir de début 2014, une fois le délai passé, les observateurs critiquant « l'échec » du président⁶⁵¹. A partir de la fin de l'année 2014, le président de la République conditionne sa future candidature à cet objectif précis⁶⁵². La conférence de presse de rentrée de janvier 2015 conditionne le crédit politique à accorder au président à cette promesse de campagne et de mandat en particulier⁶⁵³.

Le projet métropolitain est à insérer dans ce contexte particulier qui est celui des années 2012-2014 : un contexte marqué par un engagement politique franc sur la question de l'emploi et du chômage et par la recherche d'outils capables d'enclencher une meilleure dynamique sur ce volet. Les temporalités semblent assez proches et se combinent⁶⁵⁴ : si dès le début de son mandat le président Hollande est favorable au soutien des pôles urbains pour résorber le chômage, ce n'est qu'après plusieurs réformes que les effets – si tant est qu'il y en ait eu – se font remarquer. Après un pic à 10,2% au deuxième trimestre 2015, le taux de chômage⁶⁵⁵ démarre sa décrue : 9,2% au deuxième trimestre 2017 à la fin du quinquennat Hollande. Il est paradoxal que l'annonce du président de ne pas briguer sa propre succession se traduise par des constats sur l'échec sur le volet du chômage, malgré cette diminution⁶⁵⁶. Le taux de chômage diminuera en ligne droite jusqu'à atteindre 7,9% au quatrième trimestre 2019, confirmant trop tard l'engagement du président socialiste⁶⁵⁷. Cette brève anticipation historique nous permet de souligner que le courant des problèmes restera puissant tout au long de la décennie 2010.

Le courant des solutions : le projet métropolitain érigé en relai de croissance

Dans le modèle de John Kingdon, les entrepreneurs politiques (*policy entrepreneurs*) jouent un rôle essentiel dans l'agencement des trois courants. Ils doivent être reconnus, entendus, persévérants, et capables de négocier. Ils sont donc, par leurs ressources mobilisées et leurs efforts, les créateurs de la fenêtre d'opportunité. Il est intéressant de noter que l'entrepreneur politique est patient et constant : il « pousse sa solution tout le temps, tente couplage après couplage, échoue le

⁶⁵⁰ *Ibid.*

⁶⁵¹ « L'inépuisable controverse sur « le » chiffre du chômage », *Alternatives économiques*, 2014, vol. 333, n° 3, p. 72.

⁶⁵² « J'avais parlé de l'inversion de la courbe du chômage. Ce n'est pas venu, je m'en suis fait reproche parce que c'était une espérance pour beaucoup, notamment ceux qui étaient demandeurs d'emploi. Si je n'y parviens pas à la fin de mon mandat, vous pensez que j'irai devant les Français ? » déclare-t-il dans un entretien télévisé. Emission « En direct avec le président », RTL et TF1, 6 novembre 2014.

⁶⁵³ « J'ai même dit que je serai jugé sur ce résultat-là, parce que si, après cinq ans, un président de la République n'arrive pas à atteindre l'objectif qu'il s'est fixé pour être élu, eh bien, il ne peut pas être de nouveau candidat à la responsabilité suprême du pays. Mais je ne le fais pas pour cet objectif-là, je ne le fais pas pour mon propre emploi, je le fais pour la conviction que j'ai que, effectivement, l'économie, l'emploi, la création de richesses, c'est essentiel. ». Conférence de presse de M. François Hollande, Président de la République, sur les défis et priorités de la politique gouvernementale, à Paris le 5 février 2015.

⁶⁵⁴ Guillaume MARREL et Renaud PAYRE (dir.), *Temporalité(s) politique(s). Le temps dans l'action politique collective*, *op. cit.*

⁶⁵⁵ Au sens du BIT, selon l'enquête emploi en continu de l'INSEE.

⁶⁵⁶ « Economie : pourquoi François Hollande a échoué », *Alternatives économiques*, 2017, vol. 364, n° 1, p. 70.

⁶⁵⁷ Jean-Claude CASANOVA, « Situation de François Hollande », *Commentaire*, vol. 143, n°3, 2013, pp. 577-586.

plus souvent et attend surtout qu'une fenêtre s'ouvre »⁶⁵⁸. Le courant des solutions n'a pas besoin des problèmes pour exister. C'est bien ce que l'on observe dans notre cas : le projet d'une métropole intégrée préexiste au courant des problèmes. N'étant pas créé spécifiquement pour répondre à des problèmes, il va pouvoir s'y greffer sous l'action des entrepreneurs.

Nous avons vu que l'incrémentalisme des compétences qui caractérise la communauté urbaine de Lyon fait naître sans cesse de nouveaux projets d'élargissement de l'intervention institutionnelle. La potentielle absorption du département y est régulièrement évoquée, sans pour autant être mise en avant de façon inconsidérée. A ce titre, la sagesse stratégique des entrepreneurs lyonnais semble être d'avoir considéré que l'alignement des courants n'était pas optimal pour la loi de 2010. Au vu du coût de mobilisation des ressources pour une entreprise aussi vaste, la patience qu'une autre fenêtre s'ouvre est observable :

« Le projet Balladur ne nous allait pas, il fallait aller bien plus loin. Ce n'était pas le moment. Nous ce qui nous intéressait était d'être complètement intégré sur notre territoire. L'exécutif ne voulait pas griller ses cartouches et préférait avoir un vrai projet intégré. »⁶⁵⁹

Ainsi le courant des solutions abritant le projet métropolitain, héritier de l'incrémentalisme des compétences, peut venir se greffer sur le courant des problèmes construit par les questions de croissance, d'emploi et de compétitivité. Le courant des solutions consiste à adapter le projet lyonnais aux problèmes mis sur le devant de la scène : l'emploi et l'économie française d'abord, la réforme territoriale dans un second temps. En observant la formation du courant des problèmes, les entrepreneurs politiques identifient leur marge de manœuvre. Les négociations sont enclenchées à partir d'une rencontre du courant des problèmes et de celui des solutions :

« On a fait un travail de conviction pour dire que ce seraient les futures métropoles qui permettraient de créer la croissance française que François Hollande appelait de ses vœux. On a eu beaucoup de travaux au niveau parisien pour demander plus de décentralisation sur cette base-là. Une fois élu le président le dit publiquement, que le point de croissance qu'il cherchait, il allait trouver dans les communautés urbaines. Et nous, on lui a dit à l'époque, tous ensemble, « banco pour le point de croissance, mais on veut un gain institutionnel ». C'est comme ça qu'est née la discussion autour de la loi MAPTAM. »⁶⁶⁰

Enfin, le courant des solutions fait coexister plusieurs variantes possibles. Comme on l'a vu, ce sont plusieurs projets qui circulent : fusion des administrations municipale et communautaire, pôle métropolitain, métropole intégrée. C'est ainsi que le courant politique va favoriser un processus de sélection des solutions les plus adaptées.

Le courant politique : la préparation d'une nouvelle réforme territoriale

Le courant politique tient à la vie politique, à l'opinion publique, au jeu partisan et électoral. Dans la construction de l'opinion publique et de ses sujets, où « le puissant mécanisme de la contagion intervient »⁶⁶¹, l'alternance est un facteur puissant de renouvellement, contribuant à former une fenêtre d'opportunité par le troisième courant. On peut ici déceler une triple dimension du courant politique : d'abord, un jeu partisan au sein du parti socialiste. Deuxièmement, une campagne

⁶⁵⁸ Pauline RAVINET, « Fenêtre d'opportunité », *op. cit.*, p. 269.

⁶⁵⁹ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ Gustave LE BON, *Psychologie des foules*, Paris, Presses universitaires de France, 2013 [1895], p. 41.

électorale. Troisième facteur : l'alternance politique complète de 2012. La conjonction de ces trois éléments se retrouve dans la formation de ce que Jacques Gerstlé nomme « fenêtre d'opportunité électorale », avec une fluidité entre agenda politique, agenda médiatique et agenda public⁶⁶².

Si le projet lyonnais reçoit l'aval de François Hollande en décembre 2012 à Lyon, c'est parce que le travail de cadrage permet d'y voir une occasion de doter Lyon et par extension la France d'un outil politico-administratif capable de répondre efficacement aux problématiques d'emploi et d'insertion qui structurent puissamment le débat politique de ces années. C'est bien sous cet angle que le projet lui est présenté : un atout institutionnel pour la France embourbée dans le ralentissement économique post-2008, résolument tourné vers la croissance et l'emploi. La crise est également un moment de redéfinition des rapports centre-périphérie⁶⁶³. Ce sont ces « circonstances favorables » qui permettent aux barons de « tordre le bras » au gouvernement :

« Après l'élection de François Hollande, nous avons beaucoup parlé avec Michel Mercier. Les circonstances nous paraissaient favorables pour faire avancer un autre modèle qui verrait la suppression du conseil général et l'élection directe des conseillers d'agglomération. Le préfet du Rhône était dans la confiance. On a eu un lancement abrupt, assez franc : j'en ai parlé au président Hollande, qui m'avait dit « viens me chercher à l'aéroport et puis tu m'en parles dans la voiture », bon. Dans la voiture qui nous menait à la préfecture, j'explique mon projet. Et à la préfecture, on réexplique le projet, avec Michel Mercier et devant Jean-Marc Ayrault et le préfet. Et puis qu'on tiendrait une conférence de presse le surlendemain. On dit à Hollande : « puisque tu nous dis oui, on y va on fonce ». Et c'est comme ça que deux jours après on annonce qu'on crée cette métropole. »⁶⁶⁴

La réforme territoriale doit tenir compte de l'exception lyonnaise. En avril 2013, la stratégie de réforme est relativement arrêtée et les projets de loi sont prêts sous la forme de trois textes séparés. Il est déjà prévu que « La Métropole exerce de plein droit les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent à l'ensemble des départements »⁶⁶⁵. Le premier ministre Jean-Marc Ayrault met l'accent sur la réforme métropolitaine, qui sera le premier texte présenté au Parlement, comme une « grande innovation » portée par la majorité⁶⁶⁶. Au sujet de Lyon, le Premier ministre indique que le consensus local justifie un traitement spécifique : « Le Grand Lyon reprendra, si la loi est votée, les compétences du département. Tout cela se fait dans un climat de consensus politique alors que le président de la communauté urbaine, Gérard Collomb, est d'un autre bord politique que le président du conseil général, Michel Mercier. ». Le projet lyonnais procède d'un accord politique inédit, spécificité de la configuration politique de la région lyonnaise⁶⁶⁷. Vincent Aubelle écrit fin 2013 : « La métropole de Lyon est donc celle de la rencontre, au bon moment, de deux hommes et de leur volonté de mener à son terme cette entreprise : ce qui explique que l'essentiel des dispositions relatives à la métropole lyonnaise qui

⁶⁶² Jacques GERSTLÉ, « Une fenêtre d'opportunité électorale », in *Le vote de tous les refus. Les élections présidentielles et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 27-52.

⁶⁶³ Claire DUPUY, « La redéfinition des rapports centre-périphéries dans la crise : comparaison européenne », in *Les Politiques publiques dans la crise. 2008 et ses suites*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, pp. 173-200.

⁶⁶⁴ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (depuis 2001), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁶⁶⁵ « Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », présenté par la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, avril 2013, p. 15.

⁶⁶⁶ « La grande innovation, c'est l'instauration de métropoles dans les plus grandes agglomérations ainsi qu'à Paris, Lyon et Marseille. ». « Décentralisation : « La grande innovation, c'est l'instauration de métropoles » Jean-Marc Ayrault », *La Gazette des Communes* du 12 avril 2013.

⁶⁶⁷ Voir par exemple Thomas LALIRE, *Quand le territoire fait la loi. Mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon*, mémoire de master 2, Lyon, Institut d'études politiques de Lyon, 2013.

figurent dans la loi ait été rédigé par leurs services »⁶⁶⁸. Ainsi nous voyons l'idée locale de consensus être reprise par l'exécutif national. Plus loin, Ayrault ajoute : « A terme, l'idée est de s'inspirer de l'exemple lyonnais, c'est-à-dire de mutualiser et de fusionner au maximum. ». Cette idée de fusionner au maximum constitue un revirement. Face aux pressions européennes et notamment allemandes, sur les réformes structurelles à engager pour « sauver le soldat français », François Hollande décide d'« improviser une fusion des régions et amplifier le mouvement de fusion des intercommunalités ».

Le groupe réformateur limité comporte de faibles effectifs, dans la logique historique du pouvoir municipal marqué par une « concentration du pouvoir municipal au profit du maire et d'un petit nombre de fidèles » répartis entre cabinet, direction générale et postes clés⁶⁶⁹. C'est ce groupe restreint qui rassemble les entrepreneurs politiques dans une volonté « messianique » :

« On a un petit groupe qui porte le projet : Gérard Collomb, David Kimelfeld et moi-même. Le cabinet en soutien. Il y avait une vision presque messianique de l'action publique. Et j'allais dire une folle ambition. On avait envie de renverser la table, *a minima* au niveau européen. Autour de nous, beaucoup de cadres de l'administration y étaient favorables, un certain nombre d'élus aussi. La réticence et les inquiétudes viennent en fait des communes, le projet de suffrage direct et d'évolution du conseil communautaire inquiète beaucoup, notamment les maires des petites communes, notamment dans l'ouest, jusque-là surreprésentés. Mais il n'y a jamais eu de vraie opposition à la métropole elle-même, c'était largement stimulant de réinventer l'action publique. Le projet de métropole s'inscrit dans cet esprit de conquête, avec une conviction d'être à l'avant-garde en Europe. »⁶⁷⁰

Contrairement aux réformes précédentes, le travail qui débouchera sur la loi MAPTAM laisse moins de champ aux associations généralistes d'élus qu'aux grands élus des territoires concernés. Ainsi le groupe réformateur lyonnais a-t-il la main sur les dispositions concernant son territoire, et les parlementaires du territoire sont particulièrement actifs dans le processus. Ce qui correspond au modèle de la fenêtre d'opportunité, dans lequel la greffe d'une solution sur un problème fait passer d'une mise à l'agenda gouvernemental (sujets sur lesquels le gouvernement est attentif) à une mise à l'agenda décisionnel (sujets sur lesquels le gouvernement enclenche la décision politique)⁶⁷¹.

Une fois les courants liés, débute le travail confidentiel des entrepreneurs politiques

Dans la littérature scientifique, on peut trouver une tonalité critique à propos de la confidentialité de ce travail, à propos « cette entente, passée à l'abri du regard des autres élus locaux et *a fortiori* des citoyens »⁶⁷². En effet, la publicisation du projet est minimale, le personnel politique et administratif est saisi par la surprise. La confidentialité est poussée à l'extrême jusqu'à la conférence de presse du 4 décembre 2012. A partir de 2013, les oppositions au projet de fusion, comme les syndicats, ont également été effacées, très peu audibles. Michel Mercier lui-même relevait cette absence de participation collective, en déclarant en 2013 à propos du manque de

⁶⁶⁸ Vincent AUBELLE, « Les métropoles et l'affirmation des évolutions de la topographie juridique », *Pouvoirs locaux*, n°99, 2014, p. 96.

⁶⁶⁹ Olivier ROUBIEU, « Le modèle du «manager». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, 1994, vol. 28, n°4, pp. 35-48, p. 44.

⁶⁷⁰ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁶⁷¹ Pauline RAVINET, « Fenêtre d'opportunité », *op. cit.*, p. 270.

⁶⁷² Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p. 358.

mobilisation autour du projet métropolitain : « je n'ai pas vu la population manifester dans les rues »⁶⁷³. En effet, les relais politiques de Michel Mercier et Gérard Collomb au Sénat ont permis de construire une institution adéquate, en urgence, « rapidité et discrétion », en imposant pratiquement leur calendrier au gouvernement, construction dont ces grands élus ont maîtrisé en partie le contenu, limité la publicisation et atténué les oppositions⁶⁷⁴.

Au sein de l'administration communautaire, le projet de fusion avec le département sur le périmètre de la communauté urbaine constitue une surprise, si bien qu'ironiquement, même la prospective en charge du « futur » ne l'avait pas anticipé.

« Le choix de la fusion a été la grande surprise. Nous, on était plutôt dans un scénario où on voyait la Ville de Lyon se rapprocher de l'administration communautaire parce qu'on avait un DGS qui était le même donc on voyait plutôt arriver un modèle à la Strasbourg. Quand on a écrit la vision métropolitaine de Lyon 2020 on voyait plutôt un renforcement politique de l'échelon Région urbaine de Lyon, qui ensuite a disparu en tant qu'association, c'était ce bassin de coopération qui allait de Saint-Étienne à Bourgoin-Jallieu. Notre directrice et les équipes voyaient un renforcement politique du grand territoire, qui est à l'échelle de quatre départements, et non de l'échelon communautaire. »⁶⁷⁵

Les propos du directeur de la prospective décrivent la même stupeur :

« La création de la Métropole a été un coup de tonnerre. Malgré toutes nos réflexions sur le devenir institutionnel, il n'y avait aucune étude préparatoire dans les services. »⁶⁷⁶

Cependant la critique de la participation collective nous semble illogique, puisqu'un accord politique exceptionnel ne requiert pas de « validation » par la population⁶⁷⁷. Seul un écueil normatif peut conduire à considérer l'assentiment démocratique comme condition d'une « bonne » réforme. De même, la légitimité de la collectivité ne repose selon nous en rien sur une prétendue nécessité « d'avoir créé les conditions de son appropriation citoyenne »⁶⁷⁸ mais bien sur sa capacité politique à durer et agir, et notamment à travers les politiques publiques.

En effet, agir au sein d'une fenêtre requiert un groupe restreint, soudé, à la célérité d'exécution et aux ressources nombreuses. Pour Vincent Aubelle, la création sur mesure de la métropole lyonnaise correspond à « un coup d'État parfait qui répond à des intérêts bien compris », dont le succès réside « à la fois dans le secret de sa préparation et sa vitesse d'exécution »⁶⁷⁹. La mise à distance de la population, mais aussi de différents habitants des champs politiques et bureaucratiques (élus communautaires, élus départementaux, partis politiques, administrations des collectivités, membres de syndicats...), loin d'être un écueil à relever dans une logique normative, nous semble plutôt être un ingrédient indispensable au succès de cette recette.

Cet accord confidentiel a quelque chose de particulier : « Un tel accord entre deux collectivités potentiellement rivales et, de surcroît, entre deux adversaires politiques, peut surprendre. Il

⁶⁷³ Interview de Michel Mercier, « Prospective Rhône-Alpes-Méditerranée », 15 avril 2013.

⁶⁷⁴ Christophe PARNET, « Chapitre 8. Le temps comme instrument de dépolitisation ? Réforme territoriale et « urgence métropolitaine », le cas de Lyon », *op. cit.*

⁶⁷⁵ Entretien avec Corinne Hooge, docteur en administration publique, chargée de mission à la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 1999), entretien du 25 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3e.

⁶⁷⁶ Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3e.

⁶⁷⁷ Voir par exemple l'analyse de Cristina Ion de l'usage de la confidentialité et du secret dans la pratique politique, Cristina ION, « L'envers du pouvoir. Le secret politique chez Machiavel », *Cités*, vol. 26, n°2, 2006, pp. 85-99.

⁶⁷⁸ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p. 359.

⁶⁷⁹ Vincent AUBELLE, « N'est pas métropole qui veut, ou le trompe l'œil-lyonnais », *op. cit.*, p. 20.

n'existe pas d'autres exemples d'une collectivité acceptant volontairement d'être amputée d'une partie de son territoire au profit d'une autre »⁶⁸⁰. C'est le bien le sceau de la confidentialité et la rapidité de l'exécution qui vont caractériser l'exploitation de la fenêtre d'opportunité ainsi ouverte. Par quels mécanismes passe cette exploitation ?

2.1.3 Une fenêtre d'opportunité dûment exploitée : consécration nationale de l'accord politique local par la loi MAPTAM (2013-2014)

« Nous, élus de métropoles, de grandes agglomérations et de grandes villes, avons la conviction que les territoires urbains sont de véritables atouts pour notre pays et que nos territoires sont, dans le grand jeu européen et mondial, des foyers de création et de croissance renouvelée. »

France urbaine⁶⁸¹, Le Manifeste, 26 novembre 2015.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)⁶⁸² se veut essentiellement un parachèvement du chantier engagé en 2009-2010 autour du Comité Balladur et de la loi RCT, qui lui-même poursuivait l'œuvre des deux premiers actes de la décentralisation, dans cette logique d'amnésie du législateur pour qui chaque réforme territoriale se doit de perfectionner la précédente⁶⁸³. Premier texte de l'acte III de la décentralisation, la loi MAPTAM crée le statut de métropole de droit commun, « affirmation » et extension institutionnelle et statutaire d'une réalité déjà existante, tout en prévoyant des dispositions spécifiques pour Paris, Lyon et Marseille.

La logique de modernisation du gouvernement socialiste se situe dans la lignée des argumentaires de la réforme de 2010 : il s'agit d'adapter le système institutionnel français aux réalités socioéconomiques et aux enjeux économiques (compétitivité, emploi), en fournissant le cadre à même de libérer le potentiel de croissance et d'emploi des pôles urbains en France. Les entrepreneurs politiques locaux déploient leur action dans les arènes nationales.

« La loi MAPTAM s'inspire du goût d'inachevé de la loi de 2010. Tout le monde avait conscience que c'était un compromis inabouti. Gérard Collomb mène un travail parlementaire en nouant des alliances avec Michel Mercier, Jean-Claude Gaudin de Marseille et d'autres édiles du Sénat. Ce travail associe évidemment son cabinet avec notamment sa directrice de cabinet, les services, en particulier le directeur du service des assemblées. Et tous les quatre avec les services, on commence

⁶⁸⁰ Philippe SUBRA, *Géopolitique locale : Territoires, acteurs, conflits*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 226-227.

⁶⁸¹ Association née de la fusion en 2015 de l'Association des maires de grandes villes de France et de l'Association des communautés urbaines de France.

⁶⁸² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁶⁸³ Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », in *La politique désenchantée ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019.

à dire ce qu'on aimerait bien voir dans la loi. On finit par rédiger le chapitre consacré à Lyon ici. Ce morceau de la loi française est rédigé rue du Lac à Lyon. »⁶⁸⁴

La préparation et la négociation de loi passe par un rapport spécifique du gouvernement aux élus locaux. Dans une posture en apparence opposée à la tradition centralisatrice et jacobine, le gouvernement socialiste désire renouer avec les mots d'ordre de la première décentralisation, œuvre de François Mitterrand et Gaston Defferre. Ainsi on constate un rapport plus direct du gouvernement aux élus locaux, et notamment aux « barons » acquis à cette vision et l'ayant promue avant même l'élection de François Hollande et leurs équipes, et en parallèle une influence plus faible du parlement et des associations d'élus⁶⁸⁵. Ce travail entre les entrepreneurs politiques locaux et les instances nationales se fait en direct : après la présidence de la République, convaincue fin 2012 à Lyon, les interlocuteurs sont le gouvernement, principalement la ministre de la Décentralisation, les ministères, principalement la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur ainsi que les arènes de coordination comme l'ACUF.

Exploitation de la fenêtre d'opportunité par les entrepreneurs politiques

Dès la fin de l'année 2012 qui voit la fenêtre d'opportunité s'ouvrir, les entrepreneurs exploitent ces conditions favorables dans un dialogue direct avec le gouvernement.

« Il y avait tout le travail d'écriture de la loi, tout le travail de lobbying, tout le travail mis en œuvre, donc ça a été trois ans d'aventure collective très intense. On a commencé par écrire une proposition de loi, étant une version martyre, pour ne pas laisser le gouvernement dans l'idée que l'on allait s'endormir. Donc très très vite, à trois ou quatre, on a livré une première version au gouvernement, travaillé par les équipes de Marylise Lebranchu, interlocuteur pour les collectivités. »⁶⁸⁶

Vincent Aubelle montre comment la préparation de la loi MAPTAM vise à mettre un terme à la polysémie existante sur les métropoles. Si juridiquement, seule l'agglomération de Nice est constituée en métropole, d'autres EPCI utilisent cet adjectif afin de jouir d'un statut mélioratif sur la scène internationale. Ainsi la loi MAPTAM prévoit de mettre fin à cette incohérence et clarifier la différenciation territoriale⁶⁸⁷. Afin de convaincre le gouvernement et l'administration étatique, les entrepreneurs mobilisent le cabinet et l'administration communautaire, à la recherche d'arguments juridiques. De ce travail d'exploration ressort qu'il faut exploiter l'article 72 de la Constitution, qui reconnaît l'existence de collectivités à statut particulier, comme Saint-Pierre-et-Miquelon ou la Corse :

« On a eu beaucoup d'échanges et le texte a évolué rapidement. On a joué à fond la collectivité territoriale spécifique au sens de l'article 72 de la Constitution. Toute l'année 2013, c'est l'angle sous lequel on s'est battu tout de suite pour aller au maximum dans l'innovation institutionnelle. La DGCL n'était pas d'accord, on a beaucoup négocié avec leurs techniciens, en associant le

⁶⁸⁴ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁶⁸⁵ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir*, *op. cit.*, p. 363-365.

⁶⁸⁶ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁶⁸⁷ Vincent AUBELLE, « Les métropoles et l'affirmation des évolutions de la topographie juridique », *art. cit.*

département. Tout cela s'est fait dans une bonne ambiance. On était une petite dizaine à peine à la manœuvre. »⁶⁸⁸

Les articles 26 à 39 sont consacrés à la création et au fonctionnement de la deuxième métropole, la « Métropole de Lyon », qui remplacera la Communauté urbaine de Lyon. Elle exercera, sur son périmètre, les compétences du département du Rhône. Son statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, en fait une collectivité unique de plein exercice et découle en partie de la mise en place d'un suffrage *sui generis* de conseillers métropolitains :

« Une collectivité, elle doit répondre à l'égalité du citoyen devant suffrage et devant l'impôt. A l'époque du projet métropolitain, la DGCL nous avait prévenus. Le gouvernement et la DGCL avaient tenu ce raisonnement, nous disant : « attention, c'est fini les arrangements caractéristiques de l'interco, vous allez passer dans un registre complètement différent ». Ignorer ce mode de suffrage et le rôle des maires, c'est aller à l'encontre du fait métropolitain même, en tentant de lui dénier son caractère de collectivité à statut particulier à part entière. »⁶⁸⁹

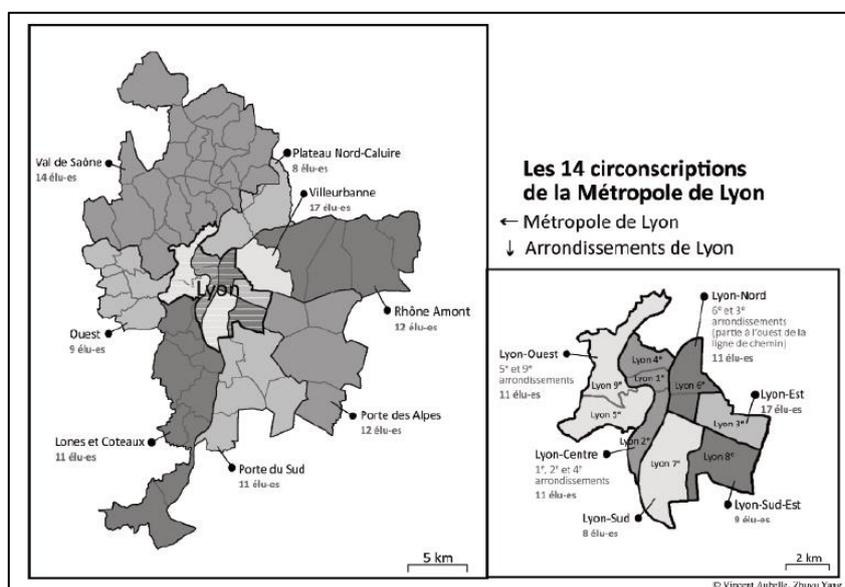


Illustration n°7 : les quatorze circonscriptions de la métropole de Lyon et le nombre d'élus afférents, sur un total de 150 élus prévus au Conseil de métropole en 2020 (2014).

Le mode de scrutin prévu par la loi MAPTAM s'appliquera pour les élections de 2020. En effet, « une stratégie fréquemment employée par les réformateurs consiste à introduire des changements à effets différés dans le temps », et notamment les plus conflictuels⁶⁹⁰. Sa logique est de mêler à la fois territorial et métropolitain.

« On aurait pu faire une circonscription unique. Pourquoi on ne l'a pas fait ? Parce que pour le coup, c'était transformer la collectivité en une collectivité unique où la ville de Lyon et les grandes villes auraient pesé énormément par rapport aux territoires. Il y aurait eu un bipartisme, un tripartisme. On aurait raisonné sur de la politique purement idéologique. Les circonscriptions territoriales avaient vocation à considérer que sur un bassin de vie, les porteurs du projet métropolitain avaient un lien avec leur territoire. C'est-à-dire que la somme des circonscriptions métropolitaines faisait métropole, mais que ce qui se passe dans l'Ouest lyonnais et ce qui se passe dans l'Est, ne sont pas les mêmes sujets. Donc les circonscriptions permettent de territorialiser le

⁶⁸⁸ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁶⁸⁹ *Ibid.*

⁶⁹⁰ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 83.

sujet métropolitain. En somme, une matrice entre sujets généraux plus idéologiques et sujets territoriaux, qui est un marqueur de démocratie. »⁶⁹¹

Néanmoins, cet aspect est finalisé après la loi. À la suite des négociations restreintes et conflictuelles, le territoire métropolitain est divisé par voie d'ordonnance en quatorze circonscriptions⁶⁹². Leur élaboration démarre dès décembre 2013, à travers un travail conjoint entre le préfet de région, le président de la communauté urbaine de Lyon et son chef de cabinet Jean-Marie Girier. Cette version en quatorze circonscriptions aboutit fin 2014 et n'est modifiée qu'à la marge ultérieurement : par amendement du sénateur François-Noël Buffet début 2015, les effectifs du conseil métropolitain passent de 166 à 150 membres. La circonscription du Val-de-Saône bénéficie de deux sièges supplémentaires⁶⁹³. Une fois terminées les négociations avec l'administration de l'Etat, DGCL en tête, une première version du texte est déposée au Sénat. Députée-maire socialiste de Vaulx-en-Velin, Hélène Geoffroy assiste à une adoption rapide du chapitre lyonnais de la loi :

« Au moment où on conçoit la loi à l'Assemblée, il apparaît clair que pour une collectivité assez importante comme celle qui commençait à émerger, il faudrait le suffrage direct plutôt que le fléchage par liste qui existait jusqu'alors. Au moment où je vote la loi comme députée, on a beaucoup d'amendements et beaucoup de débats bien sûr, avec notamment les Lyonnais présents dans les instances nationales. Cela dit, vraiment moins pour Lyon que pour le Grand Paris et Aix-Marseille. Finalement, le chapitre de la loi dédié à Lyon passe rapidement, grâce à l'essence locale de ce consensus lyonnais qui était respecté au Parlement. »⁶⁹⁴

La configuration lyonnaise dont semble émerger un consensus permettrait que le texte soit défendu. Néanmoins, la coalition territoriale ne peut se passer de renforts extérieurs au territoire.

« La période de débat au Sénat a été très importante. On avait obtenu l'accord de Marylise Lebranchu sur le texte. Mais l'opposition était contre, donc on a eu beaucoup d'amendements et de contre-amendements. On considérait que Lyon allait trop loin. Surtout l'opposition locale qui était au Sénat et à l'Assemblée, on s'est beaucoup battus contre les parlementaires locaux. On s'est battus nuit et jour, bec et ongles. On a réussi grâce au soutien de Monsieur Gaudin de Marseille, un sénateur de Nantes et quelques grands élus favorables aux métropoles. Jean-Marc Ayrault nous a beaucoup soutenus aussi. »⁶⁹⁵

Les ressources dont disposent les entrepreneurs lyonnais sont impressionnantes : Gérard Collomb et Michel Mercier disposent d'un fort capital politique, d'une longévité politique exemplaire, d'expérience de différents mandats. Tous deux siègent à la commission des lois. Leurs relais sont structurés, qu'il s'agisse de l'ACUF, des partis respectifs ou de relations directes avec les rapporteurs, comme Yves Blein, maire socialiste de Feyzin (Rhône) depuis 2001 et député du Rhône élu en 2012 à l'époque, ou Olivier Dussopt, maire socialiste d'Annonay (Ardèche) et député de l'Ardèche élu en 2007. Malgré ces ressources, la bataille parlementaire n'est pas aisée :

« Au Sénat comme à l'Assemblée, ça a été dur. On n'aurait pas réussi sans la solidité de notre accord avec Michel Mercier, et sans ce travail de longue haleine qui nous liait aux autres métropoles qui allaient émerger, Marseille, Nantes, Paris. L'opposition locale a joué au maximum pour nous

⁶⁹¹ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁶⁹² Ordonnance n°2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

⁶⁹³ Journal officiel du Sénat, compte rendu intégral, séance du 21 mai 2015, p. 5229 et suivantes.

⁶⁹⁴ Entretien avec Hélène Geoffroy, ancienne conseillère générale du Rhône (2004-2012), députée du Rhône (2012-2017), maire de Vaulx-en-Velin (depuis 2014), entretien du 13 juin 2023 à la mairie de Vaulx-en-Velin.

⁶⁹⁵ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

entraver, avec déversement d'amendements. On donnait l'impression d'être trop ambitieux. Et il faut dire que les votes n'ont pas été gagnés d'avance. »⁶⁹⁶

Les parlementaires issus de la région lyonnaise sont particulièrement actifs, comme Etienne Blanc ou François-Noël Buffet. L'opposition nationale ne se prive pas d'amendements, à l'instar d'Éric Ciotti, Julien Aubert et Marion Maréchal-Le Pen, dont les amendements déposés le 12 juillet 2013 en première lecture à l'Assemblée nationale sont rejetés. De retour de l'Assemblée le 23 juillet 2013, le projet de loi est adopté à la Pyrrhus en deuxième lecture au Sénat le 8 octobre 2013, par 156 voix pour et 147 contre. Le 10 décembre 2013, le projet de loi revient à l'Assemblée en seconde lecture.

« J'ai été élue députée en 2012, donc j'ai voté la loi MAPTAM puis la loi NOTRe. C'est en évoluant à l'Assemblée mais aussi comme Secrétaire d'Etat ensuite que je me suis rendu compte de la réalité du modèle lyonnais. En le voyant de plus loin, il y avait la force de l'évidence dans cette capacité à dépasser les appartenances partisans pour travailler pour le territoire et son futur. Les politiques publiques sont pensées au-delà des différences qui existent et on travaille ensemble pour que notre territoire change pour le mieux. »⁶⁹⁷

Pour Philippe Subra, cet accord est favorisé par « l'existence d'un modèle lyonnais de gouvernance territoriale, basé sur la recherche du consensus, ou du moins le dialogue, entre forces politiques et entre élus et milieux économiques, mais aussi avec les élites culturelles et universitaires, avec un objectif partagé : faire de l'agglomération et la région urbaine un territoire compétitif et dynamique »⁶⁹⁸. À la suite d'un accord en commission mixte paritaire, un texte définitif est adopté par les deux chambres le 19 décembre 2013. Le Conseil constitutionnel rend son avis quelques semaines plus tard. Pour le Conseil constitutionnel, la prolongation des mandats de conseillers communautaires est conforme à la Constitution : « les mesures adoptées, qui sont transitoires et en adéquation à l'ampleur de la réforme, ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles »⁶⁹⁹.

La loi entre en vigueur le 27 janvier 2014 et institue le nouveau statut de métropole de droit commun. Ce nouvel acteur est destiné à partager la « dynamique de rayonnement international » avec les grandes régions. Douze métropoles se joignent désormais à la métropole niçoise : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Dijon et Nancy. Brest et Montpellier complètent la liste, par création volontaire. Trois cas font exception, relevant de dispositions spécifiques et particulières de la loi : Paris, Lyon et Marseille. C'est également la loi MAPTAM qui inscrit pour la première fois la notion de développement social⁷⁰⁰ dans la loi. Le département, conforté dans son statut renforcé en 2004, devient « chef de file de l'action sociale et du développement social ». A Lyon, la métropolisation serait rendue possible par un travail déjà avancé du département-providence rhodanien, comme le réseau des Maisons du Rhône.

« J'ai bien connu Michel Mercier, donc j'ai suivi les travaux préparatoires à cet accord politique entre l'avènement d'une métropole et le maintien du département sur la portion rurale, ce qui a du sens. Le Grand Lyon a repris en grande partie les modes d'organisation qui avaient été dessinés par Michel Mercier à l'époque et Pierre Jamet, son directeur général, que je connais bien aussi, comme

⁶⁹⁶ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (depuis 2001), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁶⁹⁷ Entretien avec Hélène Geoffroy, ancienne conseillère générale du Rhône (2004-2012), députée du Rhône (2012-2017) et secrétaire d'Etat (2016-2017), maire de Vaulx-en-Velin (depuis 2014) et vice-présidente de la Métropole de Lyon (depuis 2014), entretien du 13 juin 2023 à la mairie de Vaulx-en-Velin.

⁶⁹⁸ Philippe SUBRA, *Géopolitique locale : Territoires, acteurs, conflits*, op. cit., p. 226-227.

⁶⁹⁹ Décision n°2013-687 du Conseil constitutionnel du 23 janvier 2014.

⁷⁰⁰ Cyprien AVENEL, « Le développement social : un espace de possibles dans un contexte favorable », *Vie sociale et traitements*, 2019, vol. 142, n° 2, p. 5.

les maisons du Rhône. C'était déjà une organisation qui tient compte des réalités territoriales différentes. C'était précurseur, très peu de départements avaient cet équilibre. L'ADF estime donc que la métropole n'a pas du sens partout, qu'il faut déjà cette organisation subtile qui est très rare. »⁷⁰¹

Fin 2014, le groupe réformateur reçoit une récompense symbolique. En raison de son statut de « précurseur de la réforme territoriale », la Métropole de Lyon reçoit le prix de la performance publique le 4 décembre 2014 lors de la cérémonie des Victoires des acteurs publics, à l'Assemblée nationale, « en présence et sous le haut patronage de Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale »⁷⁰². La loi MAPTAM consacre les efforts lyonnais. Rien d'étonnant à ce qu'elle soit mise en avant comme source de « reconnaissance » de la métropole lyonnaise dans la communication institutionnelle, qui reprend par ailleurs un auteur de la métropolisation macrogéoeconomique⁷⁰³. La maîtrise de l'agenda législatif ressort nettement de l'analyse de la loi MAPTAM. Qu'en est-il du reste de l'acte III de la décentralisation du quinquennat socialiste ?

La métropolisation confirmée par la loi NOTRe

L'acte III de la décentralisation formalise ce changement d'ampleur, dans un contexte où la gauche, principalement le parti socialiste (PS), est majoritaire aussi bien au niveau national (Assemblée nationale et Sénat) qu'à l'ensemble des niveaux locaux (régions, départements, communes). L'ambition de la réforme territoriale s'articule autour de l'encouragement des initiatives locales, la clarification des compétences des différents échelons territoriaux ou encore le renforcement de la démocratie locale⁷⁰⁴, mais elle demeure plutôt vague et ne dévie pas du principal leitmotiv inscrit dans les réflexions étatiques depuis une dizaine d'années, à savoir : le renforcement de l'intercommunalité.

Dans la foulée de la loi MAPTAM, l'affirmation de la métropole lyonnaise est érigée en exemple de ce que pourrait être une réforme profonde du système territorial. Dès sa première déclaration de politique générale en avril 2014, le Premier ministre Manuel Valls annonce de grands chantiers sur l'organisation territoriale de la République, autour de trois objectifs : « réduire de moitié le nombre de régions » afin que celles-ci atteignent leur « taille critique », une nouvelle carte intercommunale et la potentielle suppression de la clause générale de compétence⁷⁰⁵. S'il apparaît

⁷⁰¹ Entretien avec Jean-Michel Rapinat, ancien conseiller ministériel (2009-2012), directeur délégué aux Solidarités à l'Assemblée des départements de France (2015-2022), entretien du 19 juillet 2019 à l'ADF, Paris 6^e.

⁷⁰² « La Communauté urbaine du Grand Lyon et le conseil général du Rhône – La métropole de Lyon, précurseur de la réforme territoriale », Acteurs Publics, cérémonie des Victoires des Acteurs publics, 4 décembre 2014.

⁷⁰³ « La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a vu l'affirmation des Métropoles. Par cette reconnaissance, la France acte enfin ce qui constitue l'un des changements majeurs de ce 21^{ème} siècle : la métropolisation. Parce qu'elles concentrent universités, recherche, grands centres de décision économiques et administratifs, expertises, les grandes villes sont de plus en plus les lieux principaux de l'innovation : innovation scientifique, technologique mais aussi innovation culturelle et sociale. C'est donc en leur sein que se crée aujourd'hui la richesse, dans une économie mondiale qui est devenue, pour reprendre les mots de Pierre Veltz « une économie d'archipel » ». « Une ambition : réussir la métropole. Un moyen : le Pacte de cohérence métropolitain », Pacte de cohérence métropolitain 2016-2020, Métropole de Lyon, adopté par le conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 7.

⁷⁰⁴ Christophe PARNET, « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, 2020, vol. 26-27, n° 1-2, pp. 105-134.

⁷⁰⁵ « Le premier concerne nos régions. Il s'inspire du rapport des Sénateurs Yves Krattinger et Jean-Pierre Raffarin. Nos régions doivent disposer d'une taille critique. Ainsi elles auront tous les leviers, toutes les compétences, pour accompagner la croissance des entreprises et encourager les initiatives locales. Je propose de réduire de moitié le nombre de régions dans l'hexagone. Sur la méthode, il s'agit de faire confiance à l'intelligence des élus. Les régions

comme une éventualité que la loi soit utilisée pour réduire de force le nombre de régions, afin de faire correspondre l'organisation territoriale française aux pays européens de même envergure comme l'Italie, l'Espagne ou l'Allemagne, les départements font quant à eux l'objet d'un dernier objectif spécifique : ils pourraient tout simplement faire l'objet d'une suppression « à l'horizon 2021 »⁷⁰⁶. Ainsi nous resituons le projet métropolitain dans un contexte de possibles rétrospectivement gommés⁷⁰⁷. Les départements pouvaient ainsi sembler « sur la sellette » dès avril 2014⁷⁰⁸, ce qui ne manqua pas de faire réagir les intérêts départementalistes, comme l'illustre la demande de l'ADF, consécutive à ce discours, d'être reçue par Manuel Valls.

Originaire de Reims (Marne), Jean-Michel Rapinat a été chef du service social du Département de la Marne entre 1993 et 1999 puis directeur de la solidarité de la Meuse de 2000 à 2002. Pendant sept ans, il est chef du service développement social de l'Assemblée des départements de France, avant de passer trois ans dans deux cabinets ministériels dans le domaine des affaires sociales. De 2015 à 2022, il est directeur délégué aux Solidarités, à la santé et au travail à l'ADF. Depuis 2022, il occupe les fonctions de DGA Solidarités du département des Hauts-de-Seine.

Entretien réalisé le 19 juillet 2019 à l'ADF, Paris 5^e.

Le cas lyonnais semble pour l'ADF devoir rester unique, l'organisation défendant un particularisme local et une différenciation territoriale :

« La menace sur les départements en 2014 était une erreur d'appréciation. On croyait que l'on pourrait faire les métropoles partout, or ce n'est en rien la réalité de la France. Cette spécificité départementale n'existe pas pour rien. L'ADF a su le montrer au gouvernement, qui a fait volte-face. [...] Si on avait quelques métropoles au-delà de celle puissante de Lyon ce serait tenable, mais au-delà la métropolisation n'aurait pas vraiment de sens. Dans le centre de la France par exemple, on aurait des déséquilibres importants. On est donc davantage intéressés par d'autres formes d'équilibre, comme le Haut-Rhin et le Bas-Rhin qui visent la nouvelle collectivité européenne d'Alsace, qui reviendra plus forte et à taille humaine, comme d'autres évolutions qui partent du local. Nos élus et moi-même, pétris de ces réalités locales, culturelles, historiques, considérons la loi NOTRe faite sur un coin de table. On est en permanence à la recherche d'un équilibre et nous pensons vraiment ici que la réalité départementale, c'est le bon point d'équilibre. Donc l'équilibre lyonnais n'est propice qu'à Lyon. »⁷⁰⁹

Quelques mois plus tard seulement, le Premier ministre retourne devant l'Assemblée. Alors que le passage de vingt-deux à treize régions vient d'être voté, Manuel Valls se félicite de l'avènement des nouvelles régions. Il semble moins catégorique sur la question de l'avenir départemental, proposant trois « solutions » : la fusion, citant Lyon, le transfert à une « fédération

pourront donc proposer de fusionner par délibérations concordantes. En l'absence de propositions, après les élections départementales et régionales de mars 2015, le gouvernement proposera par la loi une nouvelle carte des régions. Elle sera établie pour le 1er janvier 2017. Mon deuxième objectif, c'est l'intercommunalité. Une nouvelle carte intercommunale, fondée sur les bassins de vie entrera en vigueur au 1er janvier 2018. Mon troisième objectif, c'est la clarification des compétences. C'est pourquoi je proposerai la suppression de la clause de compétence générale. Ainsi, les compétences des régions et des départements seront spécifiques et exclusives. ». Déclaration de politique générale de M. Manuel Valls, Premier ministre, à l'Assemblée nationale le 8 avril 2014.

⁷⁰⁶ « Enfin, mon dernier objectif est d'engager le débat sur l'avenir des conseils départementaux. Je vous propose leur suppression à l'horizon 2021. Je mesure l'ampleur de ce changement. Il nous faudra notamment répondre au sentiment d'abandon qui existe dans nos départements et territoires ruraux. Ce changement donnera lieu à un profond débat dans le pays qui associera les élus et les citoyens. Mais il est désormais temps de passer des intentions aux actes. ». Déclaration de politique générale de M. Manuel Valls, Premier ministre, à l'Assemblée nationale le 8 avril 2014.

⁷⁰⁷ Julien MEIMON, « Sur le fil. Naissance d'une institution », *op. cit.*

⁷⁰⁸ « Manuel Valls remet les départements sur la sellette », *Banque des territoires*, 8 avril 2014.

⁷⁰⁹ Entretien avec Jean-Michel Rapinat, ancien conseiller ministériel (2009-2012), directeur délégué aux Solidarités à l'Assemblée des départements de France (2015-2022), entretien du 19 juillet 2019 à l'ADF, Paris 6^e.

d'intercommunalités » et le maintien du Conseil départemental en milieu rural⁷¹⁰. Cette seconde déclaration de politique générale évacue la suppression pure de l'institution départementale⁷¹¹ et précise la vision positive de « l'exemple de Lyon », qui pourrait être suivi. Les exigences de simplification du millefeuille territorial semblent en effet s'accommoder de l'exemple lyonnais. Les critiques adressées aux projets d'émergence des métropoles tiennent en effet à deux aspects principaux. D'une part, questionner leur utilité dans la simplification du millefeuille administratif français, débat important sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Les métropoles ne vont-elles pas complexifier un système administratif déjà complexe ? L'autre aspect tient à la légitimité démocratique : ces nouvelles structures ne vont-elles pas être des ensembles techniques sans vraie substance politique issue du suffrage universel ?

Le second texte constituant l'acte III fait directement suite à la loi d'affirmation des métropoles. Il concerne exclusivement les régions. Leur nombre est réduit de 22 à 13, la carte régionale de la France est simplifiée⁷¹². La loi de Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)⁷¹³ procède à la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements, que la loi MAPTAM avait réintroduite l'année précédente. Cela contribue à spécialiser les collectivités et leur intervention selon un rôle délimité. Seules les communes conservent ce pouvoir discrétionnaire leur permettant d'être à l'initiative sur tout champ d'action publique qu'elles souhaitent investir. Malgré les doutes sur son efficacité⁷¹⁴, la suppression de cette clause a eu pour effet de recentrer les collectivités régionales et départementales sur leur cœur de mission, pour lequel elles sont désignées cheffe de file. Pour le département, ce recentrage se fait bien sur les missions de « solidarités territoriales et humaines »⁷¹⁵. Ainsi la loi NOTRe, fondée sur une potentielle suppression du département, finit par réaffirmer cet échelon d'action publique et par confirmer son rôle providentialiste institué dès 2004.

La loi NOTRe concerne l'organisation territoriale, qu'elle renouvelle, en redéfinissant les périmètres entre les différents échelons. Néanmoins, la réorganisation territoriale qu'elle porte et la clarification des compétences entre les différents échelons font que la loi « engendre par ricochet

⁷¹⁰ « Ces nouvelles régions, plus grandes, plus fortes sont nécessaires pour répondre aux défis de l'aménagement et du développement du territoire. Les intercommunalités seront renforcées car elles sont à même de mener les politiques publiques de proximité qu'attendent les Français. Quant aux départements, vous le savez, le pragmatisme nous guide vers trois solutions. Dans les départements dotés d'une métropole - c'est l'exemple de Lyon -, la fusion des deux structures pourra être retenue. Lorsque le département compte des intercommunalités fortes, là, les compétences départementales pourront être assumées par une fédération d'intercommunalités. Enfin dans les départements - notamment ruraux - où les communautés de communes n'atteignent pas la masse critique, le Conseil départemental sera maintenu, avec des compétences clarifiées. Je ne doute pas que le Parlement apportera toute son expertise dans ce débat. » développe le Premier ministre. Déclaration de politique générale de M. Manuel Valls, Premier ministre, sur la politique économique et sociale, la réforme de l'Etat et le calendrier électoral, et la défense des valeurs de la République, à l'Assemblée nationale le 16 septembre 2014.

⁷¹¹ Selon les analyses, la majorité de gauche n'aurait pas suivi Manuel Valls. Ainsi « le Premier ministre plie devant les menaces de défection des députés radicaux », voir Patrick LE LIDEC, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État », *op. cit.*, p. 91.

⁷¹² Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁷¹³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁷¹⁴ Hélène PAULIAT et Clotilde DEFFIGIER, « Le département peut-il encore rêver d'avenir ? », *Revue de droit public*, n°5, 2015, pp. 1229-1240.

⁷¹⁵ Le département met en œuvre « toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes ». Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article 94.

des modifications effectives de la politique sociale, qui pourraient s'avérer très importantes »⁷¹⁶, en modifiant les responsabilités. L'impact de la loi NOTRe est en effet positif pour le département, dans la mesure où le recentrage de régions plus vastes sur l'économie, et dont l'action est inscrite dans des échelles plus grandes, légitime indirectement le département comme échelon de mise en œuvre d'une politique sociale de proximité. Les prérogatives et les responsabilités régionales sont accrues, en particulier dans le champ du développement économique et l'aménagement du territoire, sur lesquels elles sont recentrées. Malgré ces recentrages clarificateurs, la loi entérine l'effet d'empilement caractéristique des réformes territoriales françaises. Sans surprise, les intérêts départementaux s'opposent à la loi NOTRe.

« Pour nous, la loi NOTRe est une organisation administrative qui a été mal pensée et à la va-vite. C'est une logique franco-française, avec des ensembles sans histoire et identité. Allez expliquer le Grand Est ou le Centre Val-de-Loire aux Chinois ou aux Américains. On peut connaître Paris, les métropoles comme Lyon ou Bordeaux, peut-être Marseille. Cette réforme n'avait pas de consistance, en voulant créer des métropoles partout alors que seulement trois, quatre voire six agglomérations peuvent vraiment y prétendre, et en noyant les départements historiques dans ces ensembles régionaux. L'Etat désormais agit bien plus au régional, qui est le bon niveau pour lui. Mais avec quelque artificialité de ces grandes régions il faut le dire. »⁷¹⁷

La loi NOTRe prévoit neuf champs d'action potentiellement concernés par un transfert (ou pour être moins neutre une « vente à la découpe »⁷¹⁸) du département à la métropole sur son territoire, dont six concernent les politiques sociales. Elle prévoit un mécanisme incitatif : faute d'accord sur au moins trois domaines d'action, un transfert automatique est prévu au 1^{er} janvier 2017.

Encadré 8 : Les compétences sociales couvertes par l'article 90 de la loi NOTRe de 2015

- L'attribution des aides au titre du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;
- Les missions confiées au service public départemental d'action sociale, c'est-à-dire des travailleurs sociaux des circonscriptions d'action sociale du département ;
- La compétence d'adoption, d'adaptation et de mise en œuvre du programme départemental d'insertion (PDI) ;
- La gestion du Fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) ;
- Les actions de prévention spécialisée (PS) auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- L'action sociale menée auprès des personnes âgées, sans les prestations légales d'aide sociale.

Par conventionnement, départements et métropoles peuvent s'entendre sur un transfert d'une ou plusieurs de ces six champs d'action publique en matière sociale⁷¹⁹.

Le cas lyonnais sera le seul contre-exemple d'empilement. La métropole version lyonnaise se donne à voir comme un outil de réforme qui suscite beaucoup de commentaires et d'enthousiasme à son apparition. Présentée comme une solution idéale, elle ne complexifiera guère le paysage administratif. Mieux, elle simplifiera. Le département et la communauté urbaine fusionnent sur le

⁷¹⁶ Cyprien AVENEL, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *art. cit.*, p. 364.

⁷¹⁷ Entretien avec Jean-Michel Rapinat, ancien conseiller ministériel (2009-2012), directeur délégué aux Solidarités à l'Assemblée des départements de France (2015-2022), entretien du 19 juillet 2019 à l'ADF, Paris 6^e.

⁷¹⁸ Publication de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements, ANDASS, novembre 2014.

⁷¹⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article 90.

périmètre de cette dernière : cela supprime une strate. Les communes sont ainsi à un seul échelon du niveau régional.

<i>Avant 2015</i>	<i>A partir de 2015</i>
Etat	Etat
Région	Région
Communauté urbaine	Métropole de Lyon
Département	
Commune	Commune
<i>5 strates</i>	<i>4 strates</i>

Tableau n°17 : la simplification du millefeuille territorial sur le périmètre de la métropole lyonnaise, avant et après le 1^{er} janvier 2015.

Les métropoles s’inscrivent en transformation des EPCI préexistants, ne venant guère complexifier le millefeuille administratif. Néanmoins, hormis les cas particuliers de Paris, Lyon et Marseille, les métropoles ne simplifient pas non plus le système. La critique sur la légitimité trouve dans le cas lyonnais sa réponse dans le suffrage universel prévu pour 2020, objet important des négociations avec le gouvernement comme on l’a vu. L’acte III de la décentralisation insère donc la réforme des métropoles dans une réforme institutionnelle plus large.

Finalisation de l’acte III de la décentralisation

L’acte de III de la décentralisation repose donc sur trois textes adoptés en l’espace de deux ans : la loi MAPTAM, la refonte de la carte régionale et la loi NOTRe. Comme le montre l’exemple des revirements de positions gouvernementales entre les deux discours de politique générale du Premier ministre Manuel Valls et le contenu final de la proposition de loi, cet acte de décentralisation se situe dans la continuité de la tradition française consistant à opérer de façon relativement confuse, au fur et à mesure de l’avancée du débat public et parlementaire⁷²⁰. Cyprien Avenel note que « l’analyse du processus législatif laisse apparaître une impression très contrastée, voire mitigée, dans la mesure où les débats parlementaires se sont montrés très chaotiques et finalement peu lisibles sur le plan de la conception d’ensemble de la décentralisation »⁷²¹. On est en effet en présence d’une entreprise de rationalisation et de clarification des responsabilités publiques : « ce n’est ni principalement un texte de transfert de compétences de l’État aux collectivités, à la différence de la loi du 13 août 2004, ni une tentative de spécialisation uniforme des compétences des collectivités territoriales, telle que prévue par la loi du 16 décembre 2010. Cette réforme vise à renforcer l’efficacité de la puissance publique, qu’elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s’appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l’exercice de leurs compétences. »⁷²². Cette entreprise passe par la désignation de chefs de file, sur le mode de la réforme territoriale de 2004, mais aussi par la délimitation de l’aire d’exercice des compétences métropolitaines, ces institutions nouvelles étant issues, en dehors de Nice, de la loi MAPTAM. La région est ainsi cheffe de file en matière d’économie et d’orientations stratégiques, le département de la solidarité et de la politique sociale, les communes sur les services

⁷²⁰ Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *op. cit.*

⁷²¹ Cyprien AVENEL, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *art. cit.*, p. 364.

⁷²² « Projet de loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles », Exposé des motifs, Sénat.

de proximité, conservant la clause de compétence générale. Si les transferts de compétences consécutifs aux lois MAPTAM et NOTRe sont délicats pour les petites communes et les collectivités en milieu rural, leur appropriation par les grandes collectivités françaises comme les régions ou les métropoles est particulièrement rapide, parallèle au désengagement de l'Etat local et à son désinvestissement budgétaire. Par isomorphisme institutionnel et en réaction à son retrait, les collectivités reprennent le fonctionnement de l'Etat, comme l'inflation des effectifs ou la fusion d'administrations. Avec la nuance toutefois que les collectivités ont « tendance à fortement déléguer aux opérateurs avec lesquels elles travaillent, sans pour autant structurer aussi fortement leur propre expertise. »⁷²³. D'où l'idée de construction à Lyon d'un « étatismes métropolitain »⁷²⁴.

En ce sens, l'acte III de la décentralisation laisse place à des collectivités centralisatrices, aux pouvoirs étendus, qui par mimétisme adoptent les fonctionnements étatiques, notamment les « politiques de la fusion »⁷²⁵. En effet, le projet métropolitain tel qu'il se constitue dans l'acte III reprend les objectifs de rationalisation jusque-là propres à l'Etat : suppression des doublons, mutualisation des fonctions support, réalisation d'économies d'échelle. « La création des métropoles et l'extension de leurs compétences tendent à atténuer ce quasi-monopole départemental » en matière sociale⁷²⁶. Après l'ère classique de l'Etat-Providence centralisé, on a d'abord cru à l'émergence de l'insubmersible département-providence, avant de passer finalement, avec l'acte III de la décentralisation, à une action sociale à géométrie variable, où le département, chef de file dénué de véritable pouvoir, se trouve désormais concurrencé par les métropoles de droit commun. Et surtout par les entités intégrées à l'instar de la métropole lyonnaise émergente.

Conclusion de la section 2.1

La métropolisation est une réforme de l'Etat-providence et la réforme institutionnelle en est la politique constituante. Par des « activités d'interprétation des problèmes », les acteurs locaux « revendiquent la nouveauté » tout au long du processus et se font les « promoteurs de visions et pratiques alternatives »⁷²⁷. Ils présentent leur solution comme une réponse à la crise qu'ils contribuent à cadrer : « pour sauver l'économie, il faut créer une métropole intégrée, métropolisation naturelle oblige ».

Et telle qu'elle s'était ouverte sous la conjonction des trois courants, la fenêtre d'opportunité finit par se refermer.

« La modernisation par les métropoles, on n'en parle plus dès que la loi MAPTAM a été votée. D'un coup le brouhaha disparaît. Or le travail commence quand la loi est votée. Et ça, il n'y a pas de ministre qui en parle, ça n'intéresse plus. On a été reconnu comme une situation unique, on

⁷²³ « L'isomorphisme des collectivités territoriales par rapport à l'État » in Sylvère ANGOT, *La "modernisation de l'Etat", indifférente à l'expertise des services en territoires : la réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat dans les domaines de la Cohésion sociale et du Développement durable (2009-2015)*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Paris-Est, 2020, pp. 529-531.

⁷²⁴ Deborah GALIMBERTI, « Un étatismes métropolitain ? », *art. cit.*

⁷²⁵ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de la fusion », *art. cit.*

⁷²⁶ Virginie DONIER, « L'avenir de la décentralisation de l'action sociale », *art. cit.*, p. 1057.

⁷²⁷ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 60-61.

passait pour des précurseurs. Il y a eu un alignement des astres. Il y a eu une fenêtre de tir, on est passés, et la fenêtre s'est refermée. »⁷²⁸

Nous avons montré dans cette section que les acteurs locaux ne misent pas sur la loi RCT de 2010, qu'ils exploitent marginalement sur le volet Pôle métropolitain, mais bien davantage sur une réforme qui reprendrait leur projet de fusion et de recentralisation locale, qu'ils contribuent à promouvoir. Après un travail laborieux de construction de fenêtre d'opportunité, de dépolitisation locale et de maîtrise de l'agenda⁷²⁹, la loi consacre le modèle lyonnais. L'enthousiasme du président du Grand Lyon affiché pour l'un des derniers conseils communautaires en dit long sur l'espoir que donne cette consécration : « La mise en œuvre de la métropole constitue un formidable défi. Cette dynamique extraordinaire que nous avons impulsée sera observée, évaluée, jaugée parce que c'est une première, parce que nous avons eu l'audace de lancer la réforme que tout le monde attendait depuis des années, parce que nous sommes des pionniers, des défricheurs d'avenir, parce qu'aujourd'hui c'est à nous d'écrire cette nouvelle histoire et que tout le pays, je crois, nous regarde »⁷³⁰. C'est effectivement après l'adoption de la loi que tout commence véritablement :

« La loi a été votée en janvier 2014 mais après il y a eu plusieurs ordonnances qu'il fallait voter, des ordonnances financières, des ordonnances électorales. Donc le combat a continué encore un an de plus. On devait faire face à la critique qui pensait que tout était lié à la personne de Gérard Collomb, ce qui est faux, aux esprits chagrins de l'homogénéité territoriale et enfin aux ambitions politiques des opposants, notamment à l'Assemblée nationale. En 2014 a commencé le travail énorme, colossal, des services du Grand Lyon. Toute l'administration était mobilisée. Les équipes ont été extraordinaires, avec un pilotage par une commission paritaire Rhône et Grand Lyon. »⁷³¹

Quel est ce « travail colossal » ? Quelles orientations président à la préparation de la fusion ? Et quelle place pour les politiques sectorielles issues du département-providence ? Les politiques sociales participent-elles fondamentalement au projet modernisateur ou n'en sont-elles qu'un corollaire obligé ? Validé nationalement, il va faut maintenant examiner plus en détail la préparation locale du projet de fusion.

⁷²⁸ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁷²⁹ Christophe PARNET, « Chapitre 8. Le temps comme instrument de dépolitisation ? Réforme territoriale et « urgence métropolitaine », le cas de Lyon », *op. cit.*, p. 140.

⁷³⁰ Séance du conseil communautaire du Grand Lyon du 16 avril 2014, Recueil des actes administratifs de la communauté urbaine de Lyon, juin 2014, p. 1599.

⁷³¹ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

2.2 Invention locale d'une forme administrative par la fusion institutionnelle (2013-2015)

« La Métropole de Lyon assure les conditions de son développement économique, social et environnemental au moyen des infrastructures, réseaux et équipements structurants métropolitains. »

Code général des collectivités territoriales - Article L3611-2.

Adoubée dans la réforme territoriale, la métropole lyonnaise s'insère solidement dans la loi d'affirmation des métropoles. Mais que contient concrètement le projet ? Les acteurs locaux ont certes eu gain de cause, mais pour quoi faire ? Pour quelle réalité locale avoir mis en œuvre autant d'efforts sur la scène nationale ? On a promis que la métropole serait un relai de croissance, une centrale de développement économique, un bassin actif d'emplois : maintenant qu'elle est possible légalement et institutionnellement, quelle forme adopter afin de tenir parole ? La sociogenèse du modèle institutionnel lyonnais a été étudiée jusqu'ici par des travaux restés en surface, à défaut de prise directe sur le terrain, qui se concentrent sur le modèle institutionnel mais n'analysent jamais les politiques publiques ou l'administration à proprement parler. En cela, il manque cruellement une focale sur l'effectif administratif et au-delà des généralités, des faits empiriques précis, attestés sur la mise en œuvre de la fusion. Afin de pallier ce manque dans la littérature scientifique, nous montrons comment émergent les conditions de production et de réussite d'une institution relevant d'une nouvelle forme administrative.

La métropole est bien présentée comme modernisation institutionnelle capable de répondre aux défis posés par la crise, comme « réponse à la crise sociale »⁷³². L'emploi, l'exclusion et l'insertion habitent le cœur du projet métropolitain, dans une logique de poursuite de l'incrémentalisme des compétences, présenté comme une mutation permanente nécessaire : « Sans la métropole, il y avait le risque de rompre avec cette tradition d'innovation »⁷³³. Inventer la seule collectivité territoriale métropolitaine de plein exercice en France à ce jour revient à préparer une reconfiguration progressive de son action et de son administration, la modification de l'équilibre des arènes politiques, le bouleversement de la structure du champ politique local. La métropole succède à l'usine « machinique » intercommunale de développement économique et d'attractivité internationale⁷³⁴ dans une affirmation de cet échelon intermédiaire. C'est paradoxalement un acte de décentralisation nationale qui conduit à une centralisation locale.

⁷³² « La Métropole de Lyon sera, en effet, une réponse à la crise économique, car elle permettra d'impulser de grandes politiques d'innovation, génératrices d'emplois. Elle sera une réponse à la crise sociale, en accompagnant mieux ceux qui sont le plus éloignés du marché du travail ou qui connaissent des difficultés. ». Gérard Collomb dans *Grand Lyon Magazine*, n° 49, janvier 2015, p. 11.

⁷³³ *Grand Lyon Magazine*, n° 49, janvier 2015, p. 11.

⁷³⁴ Deborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, vol. 154, n° 3, 2014, pp. 191-209. Cédric POLERE, *De la Courly au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, op. cit.

Cet échelon sera privilégié dans la formation des problèmes publics, de résolution des conflits et de traitement journalistique, le renouvellement de la démocratie locale (politiques de participation, consultations, élection de conseillers métropolitains distincts prévue en 2020) et une réforme profonde du système administratif local (transfert de personnel, fusions d'administrations, nouvelles entités). Cette institution projette des programmes publics complexes, partenariaux et transversaux, sur un territoire comptant 59 communes et environ 1 390 000 habitants en 2017. Face à la taille de cet enjeu, nul doute que les négociations et œuvres de planification peuvent nous renseigner sur l'ampleur de la transformation visée. Car il s'agit bien de « designer », de créer *ad hoc* la métropole-providence, en remplacement du département-providence et de la communauté urbaine que l'on se prépare à voir disparaître. Nous proposons ici d'analyser la préparation de la fusion en contournant l'écueil d'un récit univoque ou stratégiste : la réforme s'inscrit toujours dans des rationalités enchevêtrées et des « causalités multiples »⁷³⁵ qu'il s'agit de restituer. Et surtout, la fusion est une « activité située, fortement contrainte par une série d'héritage »⁷³⁶ : elle ne se fait pas dans le vide mais sur la base de l'ordre institutionnel existant.

Nous allons retracer le processus d'invention de la forme administrative et de préparation de son instauration officielle au 1^{er} janvier 2015⁷³⁷. Il s'agit de s'intéresser, d'un point de vue politique, administratif et managérial, à la préparation de la fusion et de sa mise en œuvre. Tout d'abord, nous allons montrer que l'accord local consacré par la loi nationale est un enchevêtrement de paramètres. Une analyse en quatre rationalités permet d'y voir plus clair (2.2.1). Ensuite, il s'agit d'anticiper et de réussir une transition complexe. La création de la métropole lyonnaise passe par un transfert préparé, qui se déroule de façon très rapide avec l'effet de seuil fixé au 1^{er} janvier 2015 (2.2.2). Cela engendre également une réorganisation de l'exécutif local afin de mettre en place un nouveau schéma organisationnel pour la collectivité, actant la centralisation locale (2.2.3).

2.2.1. Quatre rationalités de la fusion : politique, financière, organisationnelle et d'action publique

Nous avons montré que le projet de fusion de deux collectivités sur le périmètre de la communauté urbaine de Lyon, longtemps souhaité par l'exécutif grandlyonnais, émerge de façon plus probable au début des années 2010 à partir de plusieurs constats. Dans cette genèse, quelle place occupe l'objectif de transformation de l'action publique, compris comme une plus grande efficacité et la transversalité sectorielle de l'action, objectif dont la promotion est au « fondement » de

⁷³⁵ Pierre LASCOUMES, Laure BONNAUD, Jean-Pierre LE BOURHIS et Emmanuel MARTINAIS, *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.

⁷³⁶ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 65.

⁷³⁷ La valorisation de cette date renvoie à l'« ancien » institutionnalisme qui confond institution et droit. Voir Delphine DULONG, « Le renouveau de l'analyse institutionnelle », in *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012, pp. 11-22.

nombreuses innovations⁷³⁸ ? La fusion a-t-elle été choisie pour poursuivre l'incrémentalisme des compétences, en dotant la future métropole du levier social qui lui manquait ?

Selon nous, le projet métropolitain répond à quatre rationalités principales, que l'on retrouve aussi bien dans la communication politique et institutionnelle qu'au cours de l'enquête de terrain auprès des acteurs ayant piloté la création institutionnelle. Ces motifs s'insèrent dans les discours de rationalisation politique et s'imbriquent à différents niveaux. Le projet de création de la métropole lyonnaise *sui generis* repose sur l'ensemble intégré des quatre rationalités suivantes : le *rééquilibrage financier* entre les deux collectivités ; le *rééquilibrage politique* permettant une survie par différenciation ; la *simplification de l'action publique* supposant la génération d'économies du denier public ; la *transformation de l'action publique* pour gagner en efficacité.

C'est très principalement ce quatrième point qui va nous intéresser, à travers cette étude de la plus emblématique de ces politiques publiques supposées gagner en efficacité par le biais de la métropolisation. Toutefois nous n'allons pas commettre l'erreur d'en faire le seul « mobile » de la création de la métropole. L'impératif de transformation ainsi que ses résultats tangibles ne peuvent faire sens qu'au sein de cet ensemble politique, financier et administratif. Il ne faudrait pas occulter les effets de rationalisation : certains motifs peuvent venir en justifier d'autres moins visibles. Ainsi on peut justifier le rééquilibrage politique qui s'est fait par le souci de l'efficacité et du service rendu au citoyen-contribuable, tout comme on peut justifier le rééquilibrage financier par de potentielles économies d'échelle. Ces quatre motifs facilitent l'analyse mais demeurent indissociables, dans cette matrice spécifique à la genèse de la forme métropolitaine lyonnaise qui apparaît selon les acteurs avec le visage du consensus. Avant d'examiner plus spécifiquement le quatrième motif et ses effets réels, apportons dès à présent quelques précisions sur les trois premières dimensions qui lui donnent sens.

La rationalité financière

Le *rééquilibrage financier* entre les deux collectivités apporte une clarification à une situation déjà installée, mais de plus en plus tendue au début des années 2010. La précarité financière de la collectivité départementale pour un territoire bien doté contraste avec la richesse de la collectivité communautaire pour un territoire mal doté. La fusion permet à la communauté urbaine d'affirmer son modèle économique et de l'améliorer, afin de pouvoir financer l'équipement matériel et social de sa population en forte croissance. Quant au département, il va pouvoir par cette opération se délester de poids financiers importants pour assurer plus que sa bonne santé financière, sa survie.

C'est en effet une situation précaire pour la collectivité rhodanienne. Deux poids alourdissent son pas, de moins en moins agile. D'abord le musée des Confluences lancé en 1999 par le Conseil général du Rhône. Son coût n'a cessé de croître : sa finalisation prévue en septembre 2013 a finalement été retardée de cinq ans. Les coûts ont quintuplé entre 2000 et 2011⁷³⁹ et ont appelé des

⁷³⁸ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Transversalité », in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 658-665.

⁷³⁹ La première estimation du Conseil général du Rhône datant de 2000 prévoit un budget total de 61 millions d'euros. Une dizaine d'années plus tard, le budget total 2011 est prévu à 267 millions d'euros. A partir du budget 2014 du département du Rhône, on obtient un coût muséal de 328 millions d'euros.

sacrifices de ressources⁷⁴⁰. Décidé, l'exécutif départemental ne cesse d'investir dans ce projet, quitte à sacrifier plus de ressources. Le président du Conseil général défend bec et ongles son projet, malgré la persistance des critiques : « C'est un dossier dont j'assume l'entière responsabilité. On a décidé de le faire ce musée, cher, sûrement. Mais on en fera un élément de l'attractivité de la Métropole. »⁷⁴¹ L'attractivité de la métropole est citée, car situé sur le territoire métropolitain (pointe sud du 2^e arrondissement lyonnais), le « musée le plus cher de France » inauguré par Michel Mercier verrait sa charge assumée par la métropole dès le 1^{er} janvier 2015 si l'accord est mis en œuvre. Le transfert du musée « dont le coût ne cesse d'enfler et qui pesait lourdement sur les finances départementales »⁷⁴² est donc le premier élément de l'accord financier.

Le second poids dont la collectivité départementale se délesterait a la caractéristique d'être constitué d'un ensemble d'emprunts « toxiques »⁷⁴³, dont une partie a par ailleurs servi au bouclage du budget du musée des Confluences. Ces dettes nocives contractées par le département du Rhône auprès de la banque Dexia ont fini par atteindre au courant de l'année 2012 jusque 70% de l'encours de la collectivité. Le taux d'intérêt étant indexé sur l'évolution du franc suisse par rapport à l'euro et le Conseil général du Rhône étant la collectivité française ayant eu le plus recours aux emprunts toxiques, elle subit de plein fouet le risque lié à ce type de produits. Ce risque a généré une très forte volatilité, notamment dans le sillage de la crise de 2008 : les variations du franc suisse font bondir les taux d'intérêt bien au-delà des 10% annuels. Ainsi, le paradoxe est que « les prêteurs ont donc réussi à imposer une situation où, au lieu d'être rémunérés pour prendre un risque (de crédit), ils l'ont été pour faire prendre un risque (de taux) à leurs clients »⁷⁴⁴, à l'instar du Conseil général du Rhône. La majorité des liquidités obtenues par ces emprunts toxiques était dédiée à des projets situés dans le périmètre de la métropole. La Cour régionale des comptes alerte en 2013 sur ce risque pour la santé financière de l'institution : « Dans ce contexte, la pérennité de sa stratégie n'est pas assurée, toute utilisation de ses marges en vue de maîtriser les risques liés à son endettement ne pouvant intervenir qu'au détriment de ses politiques d'intervention et d'investissement »⁷⁴⁵. Menace pour la durabilité des finances départementales, les emprunts toxiques cadrent l'accord de fusion. L'ensemble des emprunts classiques seront répartis entre les deux collectivités, la métropole prévoyant en 2014 d'en récupérer 64%. Les emprunts toxiques seront gérés eux de concert par les deux collectivités, et transférés à la métropole intégralement une fois les actions en justice purgées, ce que le président du Grand Lyon présente comme une

⁷⁴⁰ Pour financer cette construction pénalisée par de nombreux retards et incidents techniques, le Conseil général s'est délesté sur décision de son président Michel Mercier de 399 741 actions de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), soit 11,4% du capital de la CNR. Cette vente est effectuée dès 2003 pour un montant de 63 millions d'euros. Ce choix a été critiqué comme irréfléchi et prématuré, dans la mesure où une vente du même nombre d'actions en 2014 aurait rapporté 460 millions d'euros, hors dividendes que le Conseil général aurait perçus. D'où le surnom de « l'homme qui vaut un milliard » mis en avant par exemple par *Lyon Capitale*, 24 novembre 2014.

⁷⁴¹ Propos de Michel Mercier cités dans l'article de Laurent Burlet, « Pourquoi un si cher Musée des Confluences ? », *Rue89 Lyon* du 15 décembre 2014.

⁷⁴² Philippe SUBRA, *Géopolitique locale : Territoires, acteurs, conflits, op. cit.*, pp. 226-227.

⁷⁴³ Contractés sur les marchés financiers dans les années 2000 et 2010, ces emprunts sont réputés « toxiques » dans la mesure où leur composition financière structurée lie les intérêts du prêt à l'évolution d'indices boursiers ou monétaires, sur lesquels les taux d'intérêts sont indexés avec ou sans effet de levier. Ainsi les banques « vont verser à la collectivité emprunteuse une prime sous la forme d'une bonification du taux pendant les premières années du prêt, mais en contrepartie le taux de l'emprunt va pouvoir évoluer à la hausse à des niveaux très élevés au cours de la seconde période ». Marie-Claude CARREL, « Balance ton emprunt toxique », *Mouvements*, 2019, vol. 97, n°1, p. 104.

⁷⁴⁴ Agence Fitch Ratings, « La dette structurée des collectivités locales : gestion active ou spéculation ? », publication du 16 juillet 2018.

⁷⁴⁵ Chambre Régionale des Comptes, « Rapport d'observations définitives, Département du Rhône Exercices 2006 à 2011 », 2013, p. 5.

manière potentielle de surmonter cette question une fois la métropole créée⁷⁴⁶, présentation que l'opposition dénonce dès le lendemain comme une stratégie d'évitement⁷⁴⁷.

« On devait résoudre le problème des emprunts toxiques du conseil général puisque, si vous voulez, ce n'était plus tenable. Donc nous avions à désensibiliser une dette d'environ 363 millions et ce qu'on pouvait faire en créant la métropole. »⁷⁴⁸

Au-delà de ces deux poids financiers conséquents pour le département, il apparaît que le président du Grand Lyon met en avant la quantité de travail nécessaire à l'étude de la répartition des recettes et dépenses : « Nous avons dû territorialiser toutes les recettes et toutes les dépenses. Cela représente des dizaines de milliers de calculs effectués par les services du Grand Lyon et du conseil général. Un travail titanesque. »⁷⁴⁹. Le travail de répartition entre les deux collectivités est en effet le cœur de la négociation, conduite par une commission resserrée comprenant des élus et techniciens communautaires et départementaux. L'origine de ce déséquilibre vient du fait que le Conseil général tire ses recettes principales de l'agglomération. Privé de cette portion de territoire, il ne saurait assurer sa pérennité.

« On pesait presque 80% de la population du Rhône. À l'époque, beaucoup de transferts financiers partent quotidiennement vers le Rhône. De la richesse produite par la communauté urbaine, beaucoup part dans le Rhône par le biais de la péréquation financière. Et on sait que cet argent finance beaucoup d'infrastructures dans le département rural. Tous les petits villages du Rhône avaient des projets financés par la péréquation, tandis que la situation dans l'agglomération se détériorait, qu'il s'agisse des équipements ou des projets, avec une poussée démographique. On considérait donc qu'une partie de cet argent devrait rester chez nous dans la Communauté. Le département du Rhône était riche et vivait sur la richesse de l'agglomération, avec des collèges flamboyants neufs, de la voirie qui est magnifique, de beaux gymnases. Finalement la métropole était un projet de rééquilibrage fiscal, financier. Un projet de rééquilibrage tout court. »⁷⁵⁰

La commission réunissant les réformateurs illustre « la tendance des institutions à défendre leurs propres intérêts lors de la composition de commissions de réformes »⁷⁵¹. Dans un premier temps, l'accord financier de répartition projeté à partir des travaux techniques, semble à l'avantage de la future métropole en raison des recettes conséquentes : « Les recettes sont énormes côté métropole. S'il n'y avait pas eu de dotation de compensation, le conseil général aurait été dans la panade la plus complète » déclare à l'époque le président du Grand Lyon⁷⁵². Etant donné que le département privé du territoire de l'agglomération verrait ses recettes fondre, une compensation commence à être envisagée. Les négociations vont largement concerner le périmètre et le montant de cette compensation.

« On était partis de 110 millions qui étaient réclamés à partir des calculs du département. On peut aussi supposer que la réalité des transferts était supérieure à cela. On est arrivés à 76 millions avec un accord financier négocié d'arrache-pied, un montant qui nous semblait bien plus proche de

⁷⁴⁶ Présentation des conséquences financières du retrait du département du territoire métropolitain, conférence du 6 novembre 2014.

⁷⁴⁷ Communiqué de presse du groupe UMP, Divers droite et apparentés du Grand Lyon, 7 novembre 2014.

⁷⁴⁸ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁷⁴⁹ Compte-rendu de la présentation des conséquences financières du retrait du département du territoire métropolitain, conférence du 6 novembre 2014.

⁷⁵⁰ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁷⁵¹ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 70.

⁷⁵² Compte-rendu de la présentation des conséquences financières du retrait du département du territoire métropolitain, conférence du 6 novembre 2014.

quelque chose de juste. Les 76 millions d'euros annuels versés au département sont garantis à vie.
»⁷⁵³

Les discussions dans le cadre de la commission paritaire durent plusieurs mois. L'exécutif de chaque institution défend son intérêt. Un transfert permanent garanti, versé annuellement, semble être le meilleur compromis, sur lequel la commission finit par s'accorder.

« Il fallait que chacun y trouve son compte. Il fallait qu'on rééquilibre à partir des budgets, puisqu'il se trouve que le conseil général tirait ses recettes de l'agglomération et les transférait en interne pour financer des choses. Ça ne se voyait pas, c'était à l'intérieur du budget du conseil général. Si on découpait comme ça, sans rien faire d'autre, eh bien évidemment ces transferts étaient impossibles. Sans mécanisme de correction, on se serait retrouvés avec un autofinancement brut de +15 et eux de -18. Evidemment, c'était impossible. D'où ce versement de plus de 70 millions d'euros annuels garanti au département pour que l'une et l'autre des collectivités partent avec un autofinancement égal. Ça nous a demandé sept ou huit mois de travail. Le département est sécurisé par cette compensation et le délestage de ses principaux boulets. De notre côté, nous avons réussi à consolider notre modèle financier, notamment grâce à la dynamique économique et immobilière. Le tout malgré le double choc : la baisse de la dotation globale de fonctionnement, et les emprunts toxiques du département repris, qui étaient lourds. On a pu également augmenter notre autofinancement. Finalement les deux collectivités y ont trouvé leur compte. »⁷⁵⁴

Le premier vice-président aux affaires économiques nous indique lors d'un entretien que le modèle de financement institutionnel qui a émergé de ces négociations constitue à son sens l'un des atouts métropolitains :

« La métropole c'est aussi un nouveau modèle économique. Si on veut une politique dynamique en matière d'accompagnement social des plus fragiles, ça demande des moyens, et ces moyens, soit vous contentez de la dotation de l'État qui ne fait que rétrécir donc vous faites le minimum obligatoire. Soit, vous voulez une politique dynamique mais pour ça il faut trouver des moyens, et ces moyens vous les puisez dans vos propres ressources. Cette métropole, elle est assise sur des ressources fiscales qui lui permettent, si elle est dans une dynamique d'accueil d'entreprises et de nouveaux habitants, d'avoir sa force. Donc le projet de la métropole était adossé à une dynamique fiscale qui était assise sur l'attractivité. Etablir ce modèle a été l'un des intérêts de la métropole. »⁷⁵⁵

Ainsi, par le délestage de deux poids importants sur le budget du Conseil général, auxquels on pourrait ajouter le coûteux Rhône Express, le projet d'une métropole intégrée sur le territoire du Grand Lyon assurerait au département du Rhône son équilibre futur. On comprend mieux ainsi la malice de Michel Mercier : « J'ai gagné le concours du meilleur négociateur »⁷⁵⁶. Car les bénéfices que retire le département du Rhône de cet accord peuvent sembler supérieurs aux coûts de l'opération. Un rapport du Sénat souligne : « En outre, le transfert des compétences départementales à la métropole de Lyon sur le territoire de celle-ci et le changement de périmètre du département du Rhône a également pu se révéler favorable au Nouveau Rhône, en allégeant le volume de certaines charges de façon plus que proportionnelle au resserrement de périmètre opéré. Finalement, la création de la métropole de Lyon a été rendue possible par les caractéristiques structurelles du département du Nouveau Rhône sur les plans démographique, social et

⁷⁵³ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁷⁵⁴ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁷⁵⁵ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

⁷⁵⁶ « Mercier s'octroie une rente à vie sur le dos de la métropole », *Lyon Capitale* du 22 novembre 2013.

économique, qui ont permis d'assurer la viabilité de celui-ci. »⁷⁵⁷. Le département se prépare en effet à perdre 75% de sa population, 21,6% de ses communes et 16,5% de sa superficie à partir du 1^{er} janvier 2015.

<i>Périmètre</i>	<i>Population</i>	<i>Superficie</i>	<i>Communes</i>
Rhône	1 822 000	3 249 km ²	288
Nouveau Rhône	454 000	2 715 km ²	226

Tableau n°18 : évolution prévue de la population et de la superficie du département du Rhône prévue au 1^{er} janvier 2015 (2014).

Si l'argent est traditionnellement considéré comme le nerf de la guerre, l'analyse du facteur financier nous apporte un éclairage probant sur les négociations progressives vers un accord gagnant-gagnant, qui sont fondamentalement politiques.

La rationalité politique

Le *rééquilibrage politique* constitue le deuxième élément-clé que nous identifions de l'accord politique de création de la métropole, mutuellement bénéfique au centre-gauche de Gérard Collomb et au centre-droit de Michel Mercier. Le centre-droit rhodanien peut conserver son hégémonie historique. Progressivement précarisée et potentiellement menacée, cette domination sur la collectivité départementale peut être sauvegardée en se séparant des cantons de plus en plus marqués à gauche. En effet, avec l'évolution démographique concentrée sur les cantons les plus urbains, la collectivité serait à terme menacée d'un plus fort poids de la gauche, de plus en plus ancrée au sein de l'agglomération lyonnaise et qui en gouverne les principales municipalités. Les dernières élections cantonales de 2011 ont suivi cette pente d'inflexion en faveur de la gauche et du centre-gauche⁷⁵⁸. La réduction du nombre de conseillers généraux prévue par l'accord politique est draconienne : 52% d'entre eux disparaîtraient. L'exécutif local se réduirait fortement aussi, passant de 15 à 7 vice-présidents.

<i>Collectivité</i>	<i>Cantons</i>	<i>Conseillers généraux</i>	<i>PdC*</i>	<i>Vice-présidents</i>
Rhône	54	54	5	15
Nouveau Rhône	13	26**	4	7

Tableau n°19 : évolution politique prévue du département du Rhône prévue au 1^{er} janvier 2015 (2014).

*présidence de commission **on passe d'un conseiller général par canton à deux conseillers par canton.

Se délester des cantons du Grand Lyon revient également à supprimer plusieurs sièges de conseillers généraux acquis aux socialistes. Outre la gauche, le centre-droit conduit par Michel Mercier est engagé dans une lutte de longue date avec l'aile de la droite qu'avaient pu représenter Michel Noir et le RPR en leur temps, et que la majeure partie de l'UMP rhodanienne représente dans les années 2010. Ainsi la force centriste peut également asseoir sa position et la consolider : la moitié des conseiller généraux du groupe UMP sont élus sur des cantons du Grand Lyon. Sans ces cantons pourvoyeurs de sièges au Conseil général, le groupe UMP rhodanien en sortira affaibli. Si ce n'est exsangue. Ainsi le groupe centriste est le seul à voir ses effectifs préservés et sa place renforcée en cas de délestage de ces cantons, au détriment de la gauche comme de la droite. La

⁷⁵⁷ « Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun », rapport du Sénat, décembre 2022, p. 57.

⁷⁵⁸ Avec l'augmentation du nombre de sièges jusque 26 sur 54, la gauche semble à partir de 2011 en passe de pouvoir renverser à court-moyen-terme l'équilibre acquis au centre-droit depuis plusieurs décennies.

majorité de la communauté urbaine en profite pour consolider sensiblement son pouvoir, *via* les augmentations de moyens et d'attributions d'action publique. Le tout en conservant son équilibre politique et électoral, d'une coalition allant de la gauche au centre-droit, avec une primauté plus affirmée des forces socialistes et centristes. Sur leur territoire, les conseillers communautaires ne seront plus concurrencés par des conseillers généraux.

Si le musée des Confluences fait partie des grands équipements coûteux transférés à la métropole, l'aéroport Saint-Exupéry fait en revanche partie des infrastructures générant de précieuses recettes pour les collectivités. Situé en dehors du périmètre métropolitain, dans le canton de Genas aux confins orientaux du département rhodanien, le quatrième aéroport français en 2019⁷⁵⁹, infrastructure stratégique, demeure sous la férule départementale pour des raisons politiques. Lorsque les promoteurs du projet métropolitain étudient un potentiel élargissement territorial de la future métropole vers l'Est, afin d'intégrer l'aéroport à l'aire métropolitaine à venir et donc de bénéficier des retombées économiques d'un tel équipement, c'est justement le facteur politique qui fait obstacle. En effet, les communes de cette zone (Colombier-Saugnieu, Pusignan, Genas et Saint-Laurent-de-Mure), inscrites à droite, viendraient modifier l'équilibre politique du Grand Lyon si elles en venaient à être absorbées. Le balancier métropolitain pencherait davantage à l'Est et à droite, menace présidant à l'abandon des velléités d'extension orientale du périmètre géographique métropolitain.

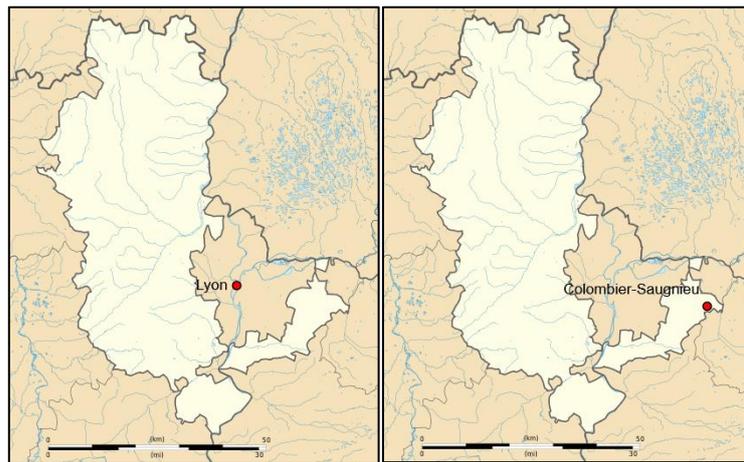


Illustration n°8 : à gauche, localisation du musée des Confluences transféré du département du Rhône à la Métropole de Lyon (Lyon 2^e). A droite, localisation de l'aéroport Saint-Exupéry, qui restera en dehors du périmètre métropolitain et au sein du canton de Genas du département (Colombier-Saugnieu).

La dimension politique comprend aussi l'augmentation du capital politique des deux protagonistes du projet. Daniel Gaxie a montré il y a plusieurs décennies qu'il existe un effet d'invisibilisation des individus que les structures partisans et politiques opèrent : « L'ascension des dirigeants est toujours présentée comme résultant des choix opérés par « l'organisation » auxquels l'intéressé lui-même s'est toujours tenu étranger »⁷⁶⁰. Comme si les principaux protagonistes n'étaient guère acteurs de leur propre montée en puissance. Le cas du projet métropolitain lyonnais montre que le capital politique des protagonistes jouit d'une rétribution évidente, qu'il serait inepte d'occulter.

⁷⁵⁹ Avec plus de 11 millions de passagers annuels, l'aéroport lyonnais se situe en quatrième position derrière Paris-CDG, Paris-Orly et Nice-Côte d'Azur. « Vinci Airports poursuit sa croissance à l'aéroport Lyon Saint-Exupéry en 2019 avec +6.4 % par rapport à 2018 et 11 739 600 passagers », sur le site www.lyonaeroports.com, janvier 2019.

⁷⁶⁰ Daniel GAXIE, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, vol. 24, n°1, 1977, p. 152.

En effet, Gérard Collomb augmente conjointement sa renommée et sa puissance personnelle, qui s'alimentent réciproquement. Le maire de Lyon et président du Grand Lyon depuis 2001 voit son travail de conviction au sein d'arènes nationales lui conférer une stature de véritable baron local qu'il avait commencé de construire. Sa longévité politique est élevée et ses mandats nombreux. Sa puissance de décision comme président unique d'une collectivité aux pouvoirs inédits, mais aussi encore maire, lui confère une bonification de son capital politique. Pour Michel Mercier, l'analyse doit être plus fine que la stricte ascension. Ayant occupé quasiment tous les mandats électifs possibles ainsi que le poste de ministre, dont Garde des sceaux de 2010 à 2012, le centriste se trouve dans une posture plus délicate.

« Au niveau local, Michel Mercier était contre le projet au départ. Il a fini par être favorable, voyant le mur se rapprocher et se disant qu'il pouvait marquer l'histoire, sachant qu'il allait s'arrêter comme président du Conseil général. »⁷⁶¹

Par cet accord, on peut considérer que Michel Mercier trouve une fin de carrière de président de Conseil général honorable, permettant de laisser son nom dans l'histoire. L'empreinte patronymique comme ultime consécration (que nous opérons maintenant) proviendrait d'une situation de fin de carrière politique. Conscient qu'il allait mettre un terme à sa carrière politique à terme, et à très court-terme en tant que président de la collectivité départementale, Michel Mercier signe ainsi un accord que l'on peut considérer comme catalyseur de son capital politique personnel. Le 21 décembre 2012, l'élu défend le projet métropolitain devant le Conseil général réuni en séance en ces termes, qui sont ceux de la longévité et du legs politique : « Vraiment, ce projet, j'en suis certain, c'est probablement le plus beau que je n'aie jamais présenté depuis que je suis élu. Et pour être clair, cela fait un peu plus de quarante-deux ans. Je peux en parler avec expérience. »⁷⁶². Vincent Aubelle y décèle cette volonté de trouver une fin honorable et désintéressée : « Michel Mercier, qui après avoir exercé tous les mandats et fonctions électives, arrive à un stade de sa carrière politique où le raisonnement va au-delà de sa propre personne »⁷⁶³. Il s'agit donc de terminer une carrière politique par un projet public de grande envergure. Le 21 janvier 2013, très exactement 220 ans après l'exécution par Samson le jacobin de Louis XVI, monarque apprécié par Mercier, la centriste Danielle Chuzeville, membre de l'UDI, le remplace à la tête de la collectivité. La petite histoire rejoindrait ainsi l'Histoire « avec sa grande hache ».

Tout se passe comme si les centristes de l'Union des démocrates indépendants (UDI) tentaient de conserver leur mainmise sur le Conseil général en évitant une gauchisation à terme ou une reprise en main de la droite traditionnelle à travers l'UMP. Les élus du centre, affiliés à l'UDI, apportent dans le cadre de l'accord politique leur soutien à la majorité présidée par Gérard Collomb au Grand Lyon. Trois d'entre eux sont nommés dans l'exécutif de 2014 ou y progressent. Tous trois soutiennent le projet métropolitain⁷⁶⁴. En complément, Gérard Collomb nomme des militants

⁷⁶¹ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 12 avril 2023.

⁷⁶² Extrait du Compte-rendu de la séance du 21 décembre 2012, Conseil général du Rhône.

⁷⁶³ Vincent AUBELLE, « Les métropoles et l'affirmation des évolutions de la topographie juridique », *art. cit.*, p. 96.

⁷⁶⁴ Le maire UDI de Limonest Max Vincent, élu pour un septième mandat municipal devient vice-président du Grand Lyon. Il écrit dans un communiqué lié à sa nomination : « Pour nous, l'urgent, c'est de réussir le passage à la Métropole, au 1er janvier 2015. Ce défi nécessitera l'union de toutes les forces constructives de l'agglomération ». Communiqué de presse, Grand Lyon, 23 avril 2014. A la presse, le maire de Limonest explique : « on a la Métropole à mettre en œuvre et je veux y apporter ma modeste contribution ». « Max Vincent rejoint Collomb et s'en explique », *Lyon Capitale* du 24 avril 2014. La maire de Dardilly, Michèle Vullien, élue pour un quatrième mandat municipal, devient 2e vice-présidente du Grand Lyon alors qu'elle figurait en 11e position auparavant. « Grand Lyon : Michèle Vullien élue 2e vice-présidente », *Lyon Capitale* du 24 avril 2014.

centristes, conseillers d'arrondissement par exemple, grands électeurs du département du Rhône, ce qui permet un renforcement des troupes de Michel Mercier et les positions en vue des élections sénatoriales. On assiste donc à une alliance mutuellement bénéfique aux deux clans politiques.

L'accord est marqué par le sceau de la confidentialité, puisque la majorité du conseil général n'est prévenue qu'une semaine avant la conférence de presse, fin novembre 2012, et que les conseillers généraux de l'opposition, socialistes notamment, n'obtiennent l'information que la veille de la conférence de presse. Ainsi un conseiller général de l'Union pour la majorité présidentielle (UMP) sur le territoire du Grand Lyon se plaint de ces délais et explique : « C'est un arrangement entre amis. C'est de la cuisine, du charcutage. Comment deux personnes peuvent décider de l'avenir d'un territoire de 2 millions de personnes sans aucune consultation, même pas des élus concernés ? »⁷⁶⁵. La confidentialité justifiée par l'urgence est bien inhérente à l'action de ces entrepreneurs politiques. La publicisation du projet n'est pas sans effets sur la champ politique local. L'arène du Grand Lyon fait l'objet d'une politisation accrue, en raison des changements profonds que pourrait entraîner la fusion annoncée dès fin 2012. Dans un contexte d'élections municipales suscitant en général en France un intérêt limité pour les intercommunalités⁷⁶⁶, la visibilité du Grand Lyon et du projet de transformation en métropole s'en voit accrue.

« En 2001, l'élection à la Communauté urbaine, tout le monde s'en fichait complètement. Je me rappelle d'avoir fait un débat de second tour avec Collomb, personne ne suivait. En 2008, pareil. Cela a bougé en 2014. Avec une conscience un peu plus grande, puis l'idée de métropole unique en France a activé les intérêts. »⁷⁶⁷

La métropole en devenir en vient à se constituer en espace de négociation, de controverses et d'engagements⁷⁶⁸. A travers l'enrôlement et l'adhésion de l'administration, le projet métropolitain s'inscrit comme un espace investi par des acteurs politiques mais aussi administratifs, associatifs ou syndicaux. La participation d'une coalition territoriale à la définition de ce projet contribue à sa mise en visibilité, malgré les critiques fréquemment prononcées quant au caractère confidentiel et restreint de la décision, qui évolue au sein du groupe réformateur limité agissant dans des arènes à l'accès fortement contrôlé. La mission métropole conduite entre le Grand Lyon et le département, fondée sur des équilibres politiques, se donne à voir comme un élément d'acculturation au projet et de conviction des élus et personnels administratifs⁷⁶⁹. La réforme territoriale agit également comme une minuscule fenêtre d'opportunité : certains acteurs en profiteront pour renforcer leur position, comme certains maires et conseillers communautaires, là où d'autres seront menacés de fragilisation voire de marginalisation.

En somme, bien qu'adversaires pour l'élection municipale de 2001, les deux notables rhodaniens scellent par cet accord une *pax metropolis*. Comme l'écrit finement un article de presse : « Entre

⁷⁶⁵ Cité dans Jonathan BOCQUET, *Les tendances oligarchiques d'un champ politique local à l'épreuve de l'impératif participatif : le cas du Grand Lyon*, thèse de doctorat de science politique, Lyon, Université Lyon 2, 2020, p. 267.

⁷⁶⁶ Sébastien VIGNON et Rémi LE SAOUT, *L'invitée discrète, l'intercommunalité dans les élections municipales*, Boulogne-Billancourt, Berger Levrault, 2014.

⁷⁶⁷ Entretien avec François-Noël Buffet, avocat, ancien maire d'Oullins (1997-2017), sénateur du Rhône (depuis 2004) et conseiller communautaire (1995-2014) et métropolitain (depuis 2015), entretien du 31 mars 2023 à Lyon 2^e.

⁷⁶⁸ Stéphane CADIOU et Maurice OLIVE, « Les métropoles en chantier. Réforme institutionnelle, mobilisations sociopolitiques et controverses », in *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, pp. 88-90.

⁷⁶⁹ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir*, op. cit., p. 414.

les deux poids lourds de la politique lyonnaise, la paix des braves a été scellée sur l'autel de la métropolisation »⁷⁷⁰.

Le facteur de simplification de l'action publique, de lisibilité et d'économies d'échelles

La *simplification de l'action publique* se présente comme suppression des doublons, notamment dans le domaine de l'aménagement, harmonisation supposée générer des économies des deniers publics. C'est le troisième motif que nous identifions. L'unité de commandement et d'exécution sur le territoire simplifierait l'action publique et notamment sa lisibilité auprès du citoyen.

« Notre réflexion qui était le fondement du projet métropolitain était d'abord de supprimer les doublons d'action publique, comme sur les offices HLM ou la voirie. Beaucoup de compétences étaient exercées conjointement, et d'une manière peu harmonieuse. »⁷⁷¹

La fusion est privilégiée afin que d'une double intervention n'en subsiste qu'une. Le DGS du Grand Lyon de l'époque nous indique qu'au-delà des raisons financières et politiques, que nous venons d'analyser, la fusion permettrait d'« assainir » l'action publique.

« La fusion était aussi le seul moyen pour le département de s'en sortir. Michel Mercier est dans l'impasse budgétaire et voit le mur de béton se rapprocher. Il en profite pour se délester des cantons de moins en moins acquis à son parti. Et pour nous, moyen de surmonter les difficultés du quotidien dans la cohabitation toujours compliquée avec le Conseil général sur notre territoire. L'action publique avec le département était tordue. Le département voulait marquer sa présence sur la voirie, tandis que sur le social ça ne se parlait pas du tout, il n'y avait pas de volonté de collaborer. L'idée de métropole permettrait de couvrir l'ensemble des champs et de simplifier, d'assainir donc la relation avec la collectivité départementale. »⁷⁷²

Les jeux politiques de légitimation et les logiques institutionnelles de sectorisation des politiques publiques contribuent à une action publique « tordue », le DGS nous signalant en entretien, avec une ironie certaine, l'existence de « jeux à la cornecul » conduits par Michel Mercier afin de « taquiner » et « exaspérer » les dirigeants du Grand Lyon. Les frontières délimitées strictement poussent à l'absurde la logique de sectorisation, comme dans le cas de la voirie ou de l'insertion. De plus, selon les projections faites fin 2013 et au courant de l'année 2014, la fin de ces jeux malicieux aurait le mérite de moins prélever au contribuable. Sortir de cette inertie et de ce théâtre ionescien devait permettre de générer des économies, comme nous l'indique l'ancien vice-président communautaire aux affaires économiques :

« Il y avait une forme d'impatience. Avec différentes motivations, notamment de faire des économies. Existait une vision un peu, vous savez, fusion d'entreprise, c'est-à-dire que vous dites : « voilà, je vais fusionner deux entreprises, à terme je fais des économies d'échelle parce que mes services généraux ne vont pas augmenter proportionnellement à la taille de l'entreprise quand j'absorbe d'autres entreprises ». Or dans le public ça ne se passe pas comme ça. D'abord parce que vous avez des statuts des agents, qu'on a même renforcés, en renforçant des politiques publiques. Donc pas d'économies d'échelle, alors que c'était bien l'une des promesses initiales. »⁷⁷³

⁷⁷⁰ « Collomb et Mercier créent un super Grand Lyon », *Lyon Capitale* du 4 décembre 2012.

⁷⁷¹ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁷⁷² Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁷⁷³ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

Bien que l'intuition d'économies d'échelle ait été battue en brèche une fois la fusion effectuée, elle s'impose comme un argument fort de simplification de l'action publique avant 2015. Cette intuition de fusion des doublons va de pair avec une logique de fusion des compétences sectorielles nécessaire pour développer une action intégrée.

Née en 1970 à Creil (Oise) d'une mère professeure de lettres et d'un père inspecteur des impôts, Hélène Geoffroy poursuit des études scientifiques jusqu'à obtenir un doctorat en mécanique à l'École polytechnique en 1996. Adhérant au PS l'année suivante, elle est élue à Vaulx-en-Velin en 2001 en tant qu'adjointe au maire, puis en 2004 comme conseillère générale du même canton. Députée de la 7^e circonscription du Rhône de 2012 à 2017, elle est élue maire de Vaulx-en-Velin en 2014 et participe à l'exécutif du Grand Lyon comme 10^e vice-présidente.

Entretien réalisé le 13 juin 2023 au 5^e étage de la mairie de Vaulx-en-Velin.

Conseillère générale, député-maire et vice-présidente communautaire, Hélène Geoffroy a bien connu les interactions entre les deux institutions.

« En 2004, je suis élue pour la première fois conseillère générale du canton de Vaulx-en-Velin, qui est à l'échelle de la ville. Je siégeais depuis au conseil général et finalement on peut dire que j'ai beaucoup connu les politiques du département. Au moment de la réflexion sur une potentielle fusion, il y a un enjeu de clarifier et mutualiser les politiques publiques et de les rendre plus efficaces. L'intuition d'une fusion sur le périmètre du Grand Lyon est qu'on peut allier la politique économique et la politique d'accès et d'insertion à l'emploi du département, notamment pour les bénéficiaires des minimas sociaux. Deuxième point de réflexion, la simplification des sujets enchevêtrés dans l'aménagement, comme la voirie. »⁷⁷⁴

Dans la logique de simplification et de coopération, la suppression des doublons et la concentration des compétences pour un seul et même périmètre doit rendre l'action publique plus lisible. Absorber le département signifie unité plutôt qu'une dualité caractérisée par une coopération peu optimale :

« En 2014 c'était très difficile de travailler avec le département. J'avais fait quelques tentatives en disant au département, « vous avez la gestion du RSA nous on a la gestion des entreprises, qu'est-ce qu'on peut faire ensemble ? » mais ça ne donnait rien. Le département était plutôt obsédé par ce qui se passait sur les territoires hors Lyon et pas ce qui se passait à Lyon, alors que c'est le cœur du réacteur en matière de développement économique. Le président du Conseil général à l'époque, Mercier, avait beaucoup œuvré sur les territoires ruraux et périurbains, par exemple, en matière de collège, donc un retard considérable sur les rénovations et les créations de collèges au cœur de la métropole parce que les investissements n'ont pas été au rendez-vous. C'était assez difficile aussi parce qu'il y avait une organisation avec des conseillers départementaux élus sur leur nom, attachés à des territoires ruraux. On le savait et on l'a vu sur beaucoup de dispositifs où effectivement, le département mettait plus des moyens sur les territoires ruraux que sur le cœur du réacteur. Ces difficultés de collaboration motivent en soi la création de la métropole. C'est sûr qu'il y avait une volonté bien évidemment d'améliorer l'existant, de dire : « on a sans doute en prenant toutes les compétences la capacité à jouer des dynamiques de croisement des compétences », en plus de créer une métropole vraiment compétitive. Travailler difficilement avec le département c'était aussi un argument pour l'absorber. La volonté de dire que si on arrive à avoir toutes ces compétences dans la main dans une seule collectivité, ça sera plus efficace. »⁷⁷⁵

⁷⁷⁴ Entretien avec Hélène Geoffroy, ancienne conseillère générale du Rhône (2004-2012), députée du Rhône (2012-2017) maire de Vaulx-en-Velin et vice-présidente du Grand Lyon (depuis 2014), entretien du 13 juin 2023 à la mairie de Vaulx-en-Velin.

⁷⁷⁵ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

La fusion apparaît donc comme la « solution » parfaite de simplification et de répartition claire, pensée par rapport au « problème » des domaines d'intervention enchevêtrés ou *a contrario* trop sectorisés.

La rationalité de l'action publique territoriale

La *transformation de l'action publique* pour gagner en efficacité et déployer de nouvelles politiques publiques grâce à la récupération des compétences sociales du département et à l'hybridation des politiques publiques est le dernier motif présidant à la genèse du projet de fusion. Sur ce volet, particulièrement mis en avant, l'exemple phare est celui de la politique d'insertion par l'emploi. De façon générale, ce motif est largement plus imbriqué au champ bureaucratique que les enjeux politiques restitués plus hauts, car il regroupe les transformations techniques des politiques publiques. Le passage à la métropole grâce à la loi MAPTAM aurait pour « clef de voûte » la politique d'insertion, à l'interstice du secteur social et du secteur économique. Elle permet de poursuivre la montée en puissance et l'incrémentalisme des compétences, inhérents à la *ratio* métropolitaine.

« Au-delà de la simplification et des aspects de puissance, la politique d'insertion est la clef de voûte du passage à la métropole. L'idée c'est qu'on peut faire de nos capacités et de nos succès en matière de développement économique un levier positif pour l'insertion par l'emploi, qui est la clef de la réinsertion dans la société. Il s'agit d'atteindre le dernier maillon qu'il nous faut pour un territoire intégré. »⁷⁷⁶

Dès 2013, une délibération du conseil communautaire formalise le cadre de transformation des politiques publiques que la fusion ouvrira. La fusion « permettra de repousser les frontières de l'action publique en articulant les compétences urbaines - qui dominent au Grand Lyon - et les compétences sociales - qui dominent au Conseil général. Mieux accompagner l'insertion des personnes qui habitent dans les logements que nous construisons, articuler la protection maternelle et infantile gérée par le Conseil général avec les haltes-garderies et les crèches gérées par le bloc communal, inventer une politique globale en faveur des personnes âgées : ces progrès majeurs seront rendus possibles par la création de la métropole européenne grandlyonnaise »⁷⁷⁷. Repousser les frontières semble être l'objectif et le résultat attendu de la fusion, augurant d'une plus grande efficacité par la concentration des leviers. Sur ces domaines d'action publique identifiés, le regroupement des compétences justifie le passage à la métropole intégrée : il apportera une plus grande qualité du service et une plus grande efficacité de l'action.

« La politique d'insertion, depuis les débuts du RMI, ne peut pas fonctionner seule. Avec Jean-Louis Borloo, on a fait un gros travail autour de La Duchère par exemple. On sait bien qu'il faut traiter l'insertion comme un fragment d'un ensemble plus large qui comprend l'urbanisme, la politique du logement, la politique de la ville, la politique d'intégration. La reprise de la politique d'insertion a permis justement à la métropole de disposer de ce dernier levier qui lui manquait pour répondre complètement aux problématiques fortes de l'agglomération. »⁷⁷⁸

⁷⁷⁶ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁷⁷⁷ On remarque que l'insertion des bénéficiaires de la politique urbaine est la priorité citée en premier. Extrait du registre des délibérations du conseil de communauté, conseil de communauté du 18 février 2013, Délibération n° 2013-3575, Grand Lyon Communauté Urbaine.

⁷⁷⁸ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

Ces propos du président du Grand Lyon de l'époque rappellent la dimension transectorielle de la politique sociale, dont le RMI-RSA n'est qu'une composante sectorisée autour du statut de bénéficiaire lié au dispositif. Finalement, la transformation de l'action publique par la captation de compétences et le développement de politiques transversales et intersectorielles apparaît comme une étape nécessaire pour mettre en œuvre une véritable politique sociale.

« Les idées de mixité d'habitat et de ramener de l'activité économique étaient bonnes mais pas suffisantes. D'où les politiques d'insertion. Ce sont les limites de l'action menée pendant quinze ans qui ont amené à cette idée de métropole. On avait les leviers du développement mais il nous manquait foncièrement le dernier maillon : mettre les exclus et l'activité en relation, face à face. »⁷⁷⁹

En définitive, la création d'une métropole *sui generis* absorbant la compétence départementale répond bien à l'unification recherchée du territoire scindé en 1793 : exclusivité de *jux terrendi*. Elle est aussi l'étape la plus puissante de l'incrémentalisme des compétences qui caractérise comme on l'a vu la communauté urbaine de Lyon. Cet ultime braconnage nécessite une fusion, afin d'absorber les compétences recherchées, « fragments d'un ensemble plus large », car celles-ci relèvent légalement d'une institution déjà en place, mais qui délaisse le territoire grandlyonnais.

Dans les propos du premier vice-président de l'époque, on retrouve l'idée d'un projet avant-gardiste à l'échelle française, reposant sur les quatre motifs analysés, dont le quatrième est présenté comme un but plus noble et moins « opportuniste » :

« Il y avait cette motivation de dire « je suis le premier, j'ai créé la première des métropoles, elle aura valeur modèle », parce qu'à l'époque Collomb est persuadé que ce modèle va faire école. Il y a cette motivation d'exister politiquement, parce qu'il ne faut jamais oublier la petite histoire à côté de la grande. Il y a Michel Mercier qui y voit une opportunité de se débarrasser d'un certain nombre de trucs embêtants : le musée et les emprunts toxiques ont été refileés comme une patate chaude à la métropole. Il y a donc cette dimension opportuniste qu'il ne faut pas occulter. Mais quand même, le but c'est de croiser des compétences qui nous permettent d'être plus efficaces sur quelques politiques publiques. La compétence emploi-entreprise-insertion en est le meilleur exemple. »⁷⁸⁰

Les politiques d'insertion, « clef de voûte » de l'architecture métropolitaine, sont bien l'un des principaux étalons de la métropolisation dans le cas lyonnais. Il s'agit désormais d'inventer la forme administrative idoine pour porter un tel projet, « solution » que nous allons analyser à partir des travaux de préparation de la fusion.

2.2.2. Préparation de la transition et du transfert, entre urgence et incertitude

Lors de la présentation du projet métropolitain fin 2012, le maire-président du Grand Lyon argumente en faveur d'un changement d'échelle : « Lyon doit dorénavant se comparer non plus

⁷⁷⁹ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁷⁸⁰ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

aux autres villes françaises, mais aux villes européennes », avec une expression imagée : il s'agit de « passer du championnat de France à la *Champions League* »⁷⁸¹. Ce changement d'échelle doit être rendu possible par une fusion dûment préparée, à même de donner son plein potentiel à ce projet. La reprise des compétences départementales s'affirme clairement comme une poursuite de l'évolution institutionnelle de la communauté urbaine : pour « asseoir la place de Lyon dans les villes qui comptent et fabriquent l'économie mondiale », il faut une innovation institutionnelle supplémentaire : ainsi « la création de la Métropole de Lyon va permettre de poursuivre la dynamique engagée depuis une décennie »⁷⁸². La revendication de l'incrémentalisme des compétences va de pair avec l'urgence dans laquelle les travaux de préparation sont conduits. La mission de préfiguration est lancée seulement quelques semaines après avoir « tordu le bras » au président de la République le 4 décembre 2012. Ces travaux locaux mobilisent les élus et l'administration, tout en s'articulant à l'avancée de l'entreprise législative (cf. 2.1), jusqu'au dernier jour de décembre 2014.

Encadré 9 : Principales étapes du pilotage du transfert (2013-2014)

Janvier 2013	Mission de préfiguration
16 mai 2013	Etat des lieux du département et de l'avancement des travaux parlementaires en comité technique
Juillet à octobre 2013	État des lieux et comparaison des processus RH des deux collectivités
Septembre 2013 à mai 2014	Comités de suivi
Novembre 2013 à mai 2014	Instance paritaires et groupes de travail mixtes
Mai à septembre 2014	Mise en place de la « passerelle emploi »
23 juillet 2014	Présentation du projet de transfert en comité technique
Octobre à décembre 2014	Actes de transfert, budget et organisation du Nouveau Rhône, préparation du transfert de données
Décembre 2014	Transfert des dossiers des agents

A partir du début de l'année 2013, les acteurs locaux sont informés du projet, comme l'illustrent les propos du directeur de l'Aderly de l'époque.

« Un jour, je croise Collomb dans l'ascenseur de la tour Oxygène. Il me dit : « Jacques, j'ai une bonne nouvelle, on va faire la métropole ». C'était juste après la fameuse rencontre dans les salons de la préfecture. Je pense qu'il était content de partager ça avec moi, parce qu'il savait à quel point j'étais aussi porteur de ce projet métropolitain. Il avait l'idée du sens que ça avait au plan politique, du sens de la suppression d'un échelon du millefeuille administratif. Après cela, de plus en plus de dirigeants ont été informés, le remue-ménage a progressivement commencé. »⁷⁸³

Au sein de l'institution départementale, cet horizon de fusion génère une forte incertitude.

Une préparation « tenue de très près » et l'incertitude d'un département au sacrifice organisé

La préparation de la fusion (le « remue-ménage ») à partir de la diffusion de la nouvelle que la métropole sera créée, renforcée par les avancées du processus législatif national et le courant

⁷⁸¹ Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir*, op. cit., p. 328.

⁷⁸² Gérard Collomb dans *Grand Lyon Magazine*, n° 49, janvier 2015, p. 10.

⁷⁸³ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

politique rythmant l'opinion publique, peut s'analyser comme un processus de cooptation progressive, contrôlé strictement par l'exécutif local.

« Rien n'avait été préparé. On a dû faire face dans un temps record, avec beaucoup de détails matériels. La DPDP n'a pas fait d'étude dédiée : c'est l'exécutif qui a tout tenu de très près. »⁷⁸⁴

Au-delà de l'exécutif local, restreint et adepte de confidentialité, les cercles de gouvernance territoriale sont progressivement intégrés à la démarche. A partir du printemps 2013, l'administration communautaire est fortement mobilisée dans la réflexion. Quelle forme organisationnelle, qui ne soit pas qu'une simple superposition, la fusion permettrait-elle ?

« En préparant le projet de métropole en 2013, on a tenté un design de service. On avait essayé de mettre sur la table tous les objets de politique publique et se dire : « si demain, nos collègues nous rejoignent avec les politiques publiques, les budgets et les professionnels qui viennent avec, comment faire autre chose que de l'accumulation ou l'ajout de 6 ou 7 silos supplémentaires ? ». Il fallait imaginer la future institution, refondre les services et leurs politiques publiques. »⁷⁸⁵

L'invention de cette nouvelle forme n'est pas une révolution *ad hoc*, mais bien une politique de fusion appuyée sur des « adaptations organisationnelles et politiques » composant la construction de la nouvelle collectivité⁷⁸⁶. La mission de préfiguration avait identifié les besoins de veiller de très près aux modalités d'intégration des missions départementales. Malgré la « proclamation d'une ère nouvelle », les jeux d'héritage pèsent lourd dans la préfiguration de la nouvelle institution⁷⁸⁷. L'institution départementale est en effet historiquement sédimentée et pourtant il va falloir la dépecer, la réorienter et la réorganiser pour qu'elle s'intègre à ce que sera la métropole.

Tout au long de la préparation de la fusion, la transition des personnels est guidée par un objectif de continuité du service public et de « respect du choix des agents ». La possibilité pour le personnel administratif de choisir son affectation est régulièrement mis en avant dans les documents relatifs au transfert de personnel. Néanmoins une différence prononcée entre les traitements structure l'enjeu d'harmonisation des conditions de travail, qui parcourt l'ensemble des travaux de cette période préparatoire : « Ces deux structures présentaient des modalités de fonctionnement très différentes, que ce soit dans leur administration, la participation des agents ou leur mode de financement. Ces travaux ont par ailleurs constaté un niveau de prestations globalement plus élevé au sein du département du Rhône »⁷⁸⁸. Du point de vue des services départementaux, l'annonce de la fusion ouvre une période de « grand chambardement », de « course à l'échalote ». Informés relativement tard, plusieurs mois après le personnel politique, les services départementaux doivent composer aussi bien avec l'urgence qu'avec l'incertitude.

« Le projet de fusion, on l'a découvert après validation à l'Assemblée, fin 2013. Ça a été une course à l'échalote parce qu'en fait, ça a été un travail colossal de partition des effectifs, d'accompagnement des effectifs. Je ne vous raconte pas le stress des agents, sur leurs conditions

⁷⁸⁴ Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

⁷⁸⁵ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁷⁸⁶ Anaïs LAFAGE-COUTENS, Clémentine PRENAT-VILLE et Vincent SIMOULIN, « La construction politique et organisationnelle de la région Occitanie », *Pôle Sud*, 2019, vol. 50, n° 1, pp. 105-120, p. 107.

⁷⁸⁷ Julien MEIMON, « Sur le fil. Naissance d'une institution », *op. cit.*, p. 118.

⁷⁸⁸ Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, « Département du Rhône. Exercices 2014 à 2018 », observations définitives délibérées le 17 juillet 2020, p. 25-26.

de travail, sur la compréhension de l'évolution. La rumeur courait que le département allait s'installer à Villefranche, on a tous eu une forte inquiétude pendant cette période. »⁷⁸⁹

Certaines directions seront peu impactées, comme les directions de l'administration communautaire dont le périmètre ne varie pas et les directions de l'administration départementale qui composeront le « Nouveau Rhône » rabougri. Après étude des processus de ressources humaines les travaux de préparation pilotés par le comité inter-collectivité travaille à la mise en place d'une « passerelle emploi ». Il s'agit d'un dispositif permettant de préparer l'orientation des agents des deux collectivités et principalement du département, puisque les effectifs communautaires ne connaîtront pas de transfert mais seulement des redéploiements.

Outre les services territorialisés qui rejoignent automatiquement la future métropole⁷⁹⁰, l'impact de la fusion se révèle indéniable pour deux types de directions départementales non-territorialisées dont le rayon d'action correspond au périmètre métropolitain autant qu'au périmètre du Nouveau Rhône. 1 370 agents sont concernés. D'abord, les directions-doublons : leur mutualisation ouvre une forte incertitude, puisqu'il s'agit de fonctions qui existent dans les deux collectivités. Ces services ressources et support, communs aux deux collectivités, regroupent 820 agents⁷⁹¹. Deuxièmement, les directions des politiques sociales n'existent pas à la communauté urbaine. Regroupant 550 agents, elles se préparent à être séparées en deux : un morceau à la future métropole, un autre plus réduit au Nouveau Rhône qui conservera une politique sociale sur le restant de son périmètre. La DI en charge de l'insertion fait partie de ces bureaucraties sociales.

« En 2013 et 2014, avec l'annonce de la création de la métropole, ça a été le grand chambardement. On a rapidement lancé les travaux entre le département, la CAF et le Grand Lyon. Il y a eu une grande préparation, sur le volet informatique bien sûr, mais aussi sur les conventions, avec sur le volet individuel des questions de positionnement des agents de la direction : voudraient-ils rester au département ou rejoindre la nouvelle collectivité ? »⁷⁹²

La nouvelle parvient des cadres intermédiaires aux agents encore quelques semaines ou mois plus tard. Dans cette période d'inquiétude pour les personnels départementaux, dont ceux de la DI, la perspective de rejoindre le Nouveau Rhône ne semble pas reluisante :

« On n'a pas su très longtemps à l'avance qu'il y aurait une fusion. C'est arrivé en 2014. La métropole prenait une nouvelle compétence en prenant l'insertion. Ce n'était pas une politique qui existait au Grand Lyon, donc pas de doublon. Mais ça a été une période de stress. Il y avait une peur, une rumeur qu'on parte à Villefranche. Le département se réduisait, je pensais que j'aurais plus d'opportunités professionnelles en rejoignant la métropole. Rester au département, c'était rester dans une structure qui se réduisait. »⁷⁹³

⁷⁸⁹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

⁷⁹⁰ Comme les agents des collèges (77 sur 105 étant localisés dans le périmètre métropolitain) et les agents des Maisons du Rhône (28 localisées dans le périmètre métropolitain), en application des dispositions combinées des articles L. 3651-3 et L. 3641-2 du Code général des collectivités territoriales.

⁷⁹¹ Direction de la mobilité (hors VDR), DAD, direction du développement durable, direction du patrimoine et direction du logement, CASC, direction de la commande publique, direction des finances, direction de la formation, direction juridique, direction des moyens généraux, DRH, DSI, IG, SSAT, service des assemblées (hors secrétaire des VP et des groupes), service du courrier, service du protocole et service intérieur.

⁷⁹² Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2009-2014), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

⁷⁹³ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire à la DI du département du Rhône (2010-2014), entretien du 27 juillet 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

Effectivement, le département apparaît comme une institution en perte de vitesse, amputée à court-terme. Les perspectives professionnelles semblent donc plus vives à la future métropole, qui jouit de la double renommée de la communauté urbaine historique et de la nouvelle collectivité à cette époque très observée en France. La fusion gouverne ainsi les carrières en structurant les projections⁷⁹⁴. Cette période n'est pas exempte de rumeurs. Comme le souligne Gustave Le Bon, la rumeur et la croyance ne se diffusent pas selon une rationalité, car « c'est surtout par le mécanisme de la contagion, jamais par celui du raisonnement, que se propagent les opinions et les croyances »⁷⁹⁵. Ainsi l'incertitude de la situation des agents donne prise à une circulation plus rapide de croyances, comme celle d'un retranchement de la collectivité à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône, dans le nord du département, hypothèse pourtant très peu publiquement évoquée. Au printemps 2014, l'incertitude liée discours politiques liés à l'acte III de la décentralisation du printemps 2014, notamment le discours de politique générale du premier ministre Manuel Valls, annoncent une suppression franche de l'institution à l'horizon 2021 donne à penser que les intercommunalités absorberont la collectivité rhodanienne. Les intercommunalités ont été renforcées au 1^{er} janvier 2014⁷⁹⁶ et au-delà de la communauté urbaine de Lyon dont on connaît désormais l'issue, il semble alors probable que ces intercommunalités absorbent aussi des portions de département. Imaginant que « le Rhône aurait alors ouvert le bal d'une façon anticipée, en étant le premier à se sacrifier », un article relève que les agents départementaux font preuve d'inquiétude dans cette situation incertaine sur leur futur : « ce contexte imprécis n'est pas de nature à rassurer le personnel malgré la certitude qu'il a de ne pas être licencié »⁷⁹⁷.

A quelques mois à peine de la fusion avec le Grand Lyon, le 1^{er} janvier 2015 faisant effet de date butoir pour consacrer l'urgence, choisie dans ce sens dès le projet de loi⁷⁹⁸, l'avenir du département est encore complètement incertain. Alors que la métropole va être créée sous quelques mois et que l'institution départementale apparaît comme le frère sacrifié, l'incertitude règne et suscite des interrogations. Des questions comme « Le conseil général du Rhône, une fois délesté de ses compétences sur le territoire de la Métropole, le 1er janvier 2015, pourrait-il disparaître dans la foulée ou presque ? », « le Rhône devait-il se saborder dès le 1er janvier 2015 ? » en témoignent⁷⁹⁹.

Ouverte en mai 2014, la passerelle emploi bat alors son plein. Elle procède par étapes, organisée en ordre hiérarchique décroissant. Ces étapes sont ponctuées d'une formulation du choix du personnel, complété par d'éventuels entretiens avec les ressources humaines.

⁷⁹⁴ Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration*, op. cit., p. 28-29.

⁷⁹⁵ Gustave LE BON, *Psychologie des foules*, op. cit., p. 41.

⁷⁹⁶ Outre le Grand Lyon, la Communauté d'agglomération de Villefranche-Beaujolais-Saône réunit 21 communes et 78 450 habitants et la Communauté de l'Ouest Rhodanien en regroupe 36.

⁷⁹⁷ « Rhône : vers une réorganisation light du conseil général », *La Tribune*, 2 mai 2014.

⁷⁹⁸ Thomas LALIRE, *Quand le territoire fait la loi. Mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon*, op. cit.

⁷⁹⁹ « Rhône : vers une réorganisation light du conseil général », *La Tribune*, 2 mai 2014.

Encadré 10 : Etapes du dispositif de mobilité de la « passerelle emploi » (mai - septembre 2014)

A partir de mai 2014, le personnel administratif peut accéder au dispositif de mobilité leur permettant de formuler et suivre leur vœu d'affectation. Quatre étapes se succèdent selon le type de poste :

Du 13 mai au 28 mai 2014 : postes de directeurs ;

Du 22 mai au 13 juin 2014 : postes de responsables de service ;

Du 10 juin au 30 juin 2014 : postes de chefs de bureau et responsables d'unité ;

Du 16 juin au 12 septembre 2014 : agents non-encadrants.

Les dirigeants de la communauté urbaine se préparent à l'intégration de personnels. Selon la politique publique, une clé de répartition est définie. Pour la politique d'insertion économique, les personnels titulaires sont répartis au prorata d'une clé qui est celle du nombre d'individus bénéficiant du versement du RSA. Une répartition 76%-24% entre future métropole et futur département amoindri est actée : ainsi 76% des agents permanents de la DI auront vocation à intégrer la collectivité à créer.

Laurence Tardy est originaire de la Drôme. Son père est agriculteur et sa mère employée dans le privé. Après des études à l'IEP de Grenoble, elle obtient le grade d'administrateur territorial et conduit une carrière dans le développement économique, à la région Rhône-Alpes, au département de la Drôme puis à la Communauté urbaine de Lyon dont elle intègre le service économique en 2008. En 2010, elle devient adjointe au DGA en charge du développement économique et directrice des ressources (budget, finances, achat public, ressources humaines...). Au passage à la métropole, elle conserve ce poste pour une délégation élargie, qui passe de 180 à plus de 450 agents. Elle officie toujours sur ces fonctions.

Entretien réalisé le 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

Selon les mots de cette administratrice territoriale, le processus s'est fait « ultra-rapidement ».

« En 2014, j'ai participé à la préfiguration de la création de la métropole au titre de directrice des ressources de la délégation économique. Nous avons préparé le transfert des agents, des budgets, des compétences, des dossiers opérationnels et même l'atterrissage physique des organigrammes et des gens venant du département qui rejoignaient la nouvelle délégation qui se restructurait. [...] On a ouvert la passerelle en mai 2014. Il y a eu un travail d'établissement en amont de diagnostic de toute l'organisation d'un point de vue financier, budgétaire et poste du département, avec clef de répartition par activité, domaine par domaine. On n'a commencé que fin janvier 2014 et c'était très complexe, ça a été fait ultra-rapidement. Pour l'insertion économique, ça a été un clef activité avec le nombre de BRSA. Donc ça a donné la répartition des postes entre les institutions selon le nombre de BRSA sur le périmètre, donc 80%-20%. D'où les postes permanents ouverts du côté de la métropole. »⁸⁰⁰

Le transfert se fait progressivement, selon le grade et la fonction occupée, dans des « vagues de positionnement »⁸⁰¹. La mobilité des agents se fait en dernier, sur une période plus longue, de plus de douze semaines.

« A la création de la métropole, on ne savait pas bien ce qu'allait devenir le département, avec les idées de le supprimer à moyen terme. J'ai fait le choix de rejoindre la métropole sur ce poste de conseillère insertion. C'était plutôt bien fait. On te proposait en fait différents postes avec une sorte

⁸⁰⁰ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014), entretien du 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

⁸⁰¹ « Livret complémentaire », comité technique du département du Rhône, septembre 2014.

de passerelle emploi. Pour ne pas perdre les compétences, tu étais limité dans les choix que tu pouvais faire, tu devais rester sur ton domaine de compétence. Donc moi je crois que j'ai eu logement et insertion. Tu mettais tes choix, tes propositions de choix et tu mettais aussi en dernier recours préférence métropole ou département. Donc *in fine* tu avais toujours la collectivité que tu voulais. Pour notre équipe de conseillers insertions c'était clair. On était cinq, donc c'était deux au département, trois à la métropole. Ce transfert a été très bien géré. »⁸⁰²

Les agents départementaux sont pour la plupart fixés sur leur sort en octobre 2014. Seuls quelques cas isolés demandent un temps de travail supplémentaire afin d'avoir une attribution avant la fin du mois de décembre 2014, ce qui ne concerne que quelques dizaines d'agents⁸⁰³. Au sein de la DI, une majorité d'agents choisit de rejoindre la métropole, dont la totalité des cadres. Les agents se répartissent en deux groupes, à l'instar des conseillers insertion. Une fois les affectations déterminées par le dispositif de mobilité, il s'agit de préparer le transfert effectif.

« En tant que DGS, préparer l'arrivée de plus de 3 000 agents a été évidemment un vrai défi. Nous avons commencé dès 2013, ce qui nous a permis de bien anticiper vous savez, en lien vraiment étroit avec le département. Quelques semaines avant la création officielle et légale de la métropole, la passerelle avait permis à la très grande majorité des agents du département de se positionner, et nous côté Grand Lyon on se préparait à les accueillir. »⁸⁰⁴

Les compétences issues du bloc communal étant limitées, aucun agent n'a été transféré des communes à la Métropole. L'ensemble des personnels transférés ont été recensés dans une convention de transfert⁸⁰⁵. A partir de son analyse combinée à nos observations, nous en tirons les ordres de grandeurs suivants.

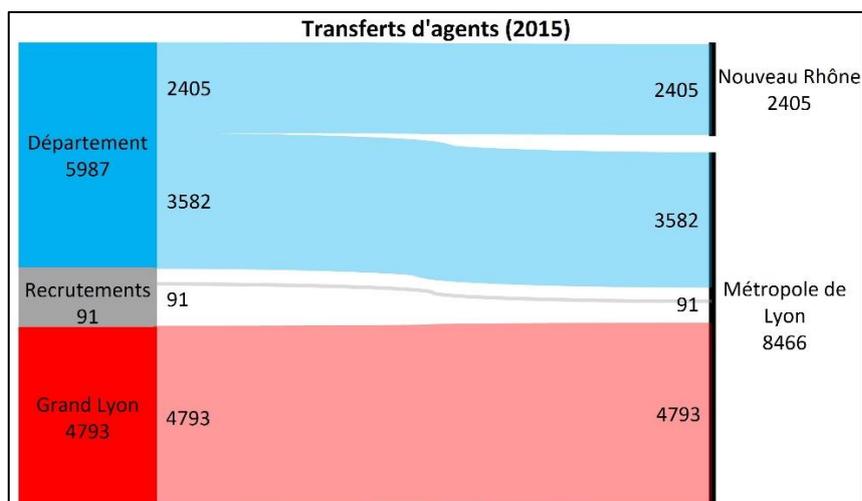


Illustration n°9 : transfert des agents (1^{er} février 2015).

A la création de la métropole, les effectifs départementaux représenteront 42,3% de l'ensemble, contre 56,6% pour les effectifs du Grand Lyon. Les recrutements spécifiques, à hauteur de 91 postes, sont très résiduels, représentant 1% de l'ensemble. Le Nouveau Rhône conserve 2 405

⁸⁰² Entretien avec Aurélie Robin, attachée territoriale, conseillère insertion (2012-2014) à la DI du département du Rhône, entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

⁸⁰³ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Département du Rhône. Exercices 2014 à 2018 », observations définitives délibérées le 17 juillet 2020.

⁸⁰⁴ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁸⁰⁵ Telle que prévue par le III de l'article L. 3651-3 du code général des collectivités territoriales, signée le 30 janvier 2015 et produisant ses effets au 1^{er} février 2015

agents, ce qui représente 40,1% de son ancien effectif seulement. Ce nombre réduira progressivement dès 2016 pour atteindre 1 922 en 2018, soit une diminution de 483 en l'espace de quatre ans, ce qui représente une baisse de 20,1% du nombre d'agents⁸⁰⁶. L'intégration des agents provoquera une augmentation phénoménale du nombre d'agents salariés de la nouvelle collectivité : de 4 793 agents, la nouvelle collectivité devra avoisiner les 8 500 agents, soit une hausse d'effectifs de plus de +75%. Les comités techniques travaillent tout au long de la démarche à l'harmonisation nécessaire du nouvel ensemble, s'appuyant sur l'administration.

« On a profité de la transition pour remettre à jour nos politiques publiques. Il y a eu redéfinition des organisations, des nouvelles règles du jeu social, des nouvelles règles en matière de rémunérations. On a mobilisé l'encadrement à tous les niveaux en s'appuyant sur une quarantaine de cadres. On a intégré 3 500 agents, alors il a fallu beaucoup communiquer pour embarquer toutes les troupes sur ce nouveau projet collectif. »⁸⁰⁷

La préparation d'une harmonisation n'est en réalité qu'un début de processus, puisqu'au moment de la création de la métropole lyonnaise, l'exécutif est conscient qu'il sera long d'harmoniser deux cultures professionnelles, deux statuts. Deux champs « opposés » à homogénéiser selon le vice-président du Grand Lyon de l'époque :

« La culture des deux collectivités était opposée. Vous aviez d'un côté le Grand Lyon avec plutôt une culture d'ingénieurs, sur des compétences que vous connaissez, très urbaines. Le Seigneur chez les agents, c'était l'ingénieur. De l'autre côté, vous aviez la culture du Conseil départemental qui n'était pas du tout celle de l'ingénieur mais plutôt celle du travailleur social. Le top du département c'était les éducateurs, c'était les assistantes sociales etc. Il fallait faire en sorte que ces deux cultures, finalement, de collectivités, arrivent à créer de l'homogène. Et ça c'est très, très long à se mettre en place, indépendamment même du fait que les traitements, les salaires, les conditions n'étaient pas les mêmes et qu'il fallait que ça converge un moment donné. »⁸⁰⁸

Il apparaît également que l'exécutif et l'administration du Grand Lyon n'ont qu'une connaissance superficielle de la diversité des métiers du champ social, groupe professionnel qui leur est relativement inconnu. La préparation du transfert des compétences départementales nécessite donc un travail d'identification, que relate la directrice de la DI départementale de l'époque :

« La communauté urbaine ne savait pas du tout ce qu'étaient nos métiers. On a dû faire tout un tas de fiches techniques très fouillées pour décrire nos professions, nos compétences, afin qu'elles puissent être intégrées au moment de la fusion qui allait arriver. »⁸⁰⁹

La préparation du transfert consiste donc en une projection d'agencement des organisations humaines existantes. Or une institution n'a pas de moment précis de naissance⁸¹⁰, et l'essentiel du travail de fusion se fera après le 1^{er} janvier 2015. La bonne préparation et la qualité de l'exécution font que « la transition entre la communauté urbaine et la métropole de Lyon peut globalement être considérée comme un succès »⁸¹¹, selon le regard rétrospectif de la Chambre régionale des

⁸⁰⁶ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Département du Rhône. Exercices 2014 à 2018 », observations définitives délibérées le 17 juillet 2020, voir notamment p. 30-31.

⁸⁰⁷ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

⁸⁰⁸ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

⁸⁰⁹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

⁸¹⁰ Julien MEIMON, « Sur le fil. Naissance d'une institution », *op. cit.*

⁸¹¹ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Métropole de Lyon – La mise en place des métropoles », observations définitives délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020, p. 129.

comptes. Alors que les volumes d'agents concernés ont pu, pendant l'année 2014, susciter des interrogations et inquiétudes, il apparaît que « les ressources humaines ont constitué une des principales clés dans la réussite du projet de création de la métropole de Lyon, du fait de l'ampleur des transferts »⁸¹².

Le 1^{er} janvier 2015 : un simple effet cliquet ?

L'étude de la préparation de la transition fixée au 1^{er} janvier 2015 fait état d'une mobilisation d'ampleur. Cette longue étape de préparation débouche sur la mise en œuvre :

« On se souvient du 1^{er} janvier 2015. Personne ne s'est reposé ce jour-là. On a eu des systèmes informatiques qui devaient automatiquement se mettre à jour, dont le versement des prestations sociales. Il fallait que tout ce qu'on avait anticipé aboutisse. Puis est arrivée l'échéance de la première paye de janvier 2015. »⁸¹³

La date butoir apparaît comme un totem juridique permettant, par procédé performatif, de faire advenir l'institution dans l'ordre objectif. Cela provient de la vision juridique ancienne où c'est le droit qui fonderait l'institution⁸¹⁴. Or la date butoir n'est en rien un acte de naissance à elle seule, mais s'inscrit dans un processus long⁸¹⁵. Les entrepreneurs de réforme mobilisent sur ce totem tout en étant conscients que la fusion se fera sur le temps long⁸¹⁶. Afin de garantir le succès de la transition, c'est justement un transfert *a minima* qui est mis en œuvre sur le volet des systèmes d'information⁸¹⁷. Ainsi, la mutualisation des systèmes d'information et la coopération entre les deux collectivités, débutée fin 2013, se poursuivra jusque 2016. Au 1^{er} janvier 2015, date butoir, c'est prioritairement la « limitation des risques »⁸¹⁸ qui est recherchée, dans une garantie de continuité du service public :

« Je me rappelle très bien, en janvier 2015, ça semble prosaïque mais la première chose, c'était de garantir des systèmes informatiques fonctionnels. La deuxième chose, c'était de dire que sur toutes les prestations sociales, il faut que les gens touchent la prestation au bon moment, le bon montant, en temps et en heure. Avant de bâtir des stratégies, on avait quand même cette pression du passage du 1^{er} janvier 2015. »⁸¹⁹

« C'était pour nous si vous voulez un petit peu comme le bug de l'an 2000 [*rire*]. Il fallait que tout soit prêt au 31 décembre, qu'on passe à une seule entité. C'était assez compliqué [*rire amusé*]. Avec mon directeur général on s'est téléphoné à minuit dix pour se dire que la bascule est bien faite. »⁸²⁰

⁸¹² *Ibid.*, p. 56.

⁸¹³ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe puis directrice de cabinet du président du Grand Lyon (2007-2014), entretien du 20 avril 2023.

⁸¹⁴ Delphine DULONG, « Le renouveau de l'analyse institutionnelle », *op. cit.*

⁸¹⁵ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*

⁸¹⁶ Delphine DULONG, « Du temps, et ce que les professionnels de la politique en font », in Guillaume MARREL et Renaud PAYRE (dir.), *Temporalité(s) politique(s)*, *op. cit.*, pp. 225-231.

⁸¹⁷ La Chambre régionale des comptes note que « la priorité a été donnée au transfert de données. Les architectures globales n'ont pas été repensées, notamment pour les compétences sociales, ce qui n'était pas possible dans les délais impartis ». Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Département du Rhône. Exercices 2014 à 2018 », observations définitives délibérées le 17 juillet 2020, p. 40.

⁸¹⁸ Note de cadrage général de convergence SI-RH, 11 novembre 2013, département du Rhône et Grand Lyon, p. 5.

⁸¹⁹ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

⁸²⁰ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

Sur le volet financier, dès le lendemain de la date-cliquet, les transferts du Conseil général désormais intégrés au budget sont critiqués⁸²¹.

La « rente à vie » de 75 millions d’euros⁸²² décidée par la commission locale d’évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) mise en place spécifiquement pour ce transfert, pilotée par le président de la chambre régionale des comptes⁸²³ débute sur cet exercice. L’encours de la dette départementale a été transféré en partie à la métropole à la date butoir, pour l’exercice 2015. Cela comprend les emprunts toxiques analysés⁸²⁴, fondus dans le budget de la nouvelle métropole tandis que l’exécutif prépare un protocole à même de solder l’ensemble à l’exercice budgétaire suivant.

<i>Participation / Institution</i>	<i>Métropole de Lyon</i>	<i>Département du Rhône</i>	<i>Sous-total</i>
Participation collectivités (M€)	127	69	196
Participation Etat ⁸²⁵ (M€)	148	80	228
Sous-total	275	149	424

Tableau n°20 : soldage des emprunts toxiques par la Métropole de Lyon et le département du Rhône, en comptant la participation de l’Etat (avril 2016).

Face à l’alternative entre le soldage de l’ensemble des encours au prix fort et la poursuite des échéances, les exécutifs métropolitain et départemental ont choisi la première option⁸²⁶. Ces conditions lourdes de garantie de la survie financière du nouveau département, à savoir la reprise des emprunts toxiques et de l’encours de dette, des équipements coûteux comme le musée des Confluences et la mise en place du transfert annualisé décidé par la CLERCT, ont été des préalables nécessaires à la création de la collectivité métropolitaine, qui n’aurait pu voir le jour sans stabilisation préalable du futur départemental.

« On devait résoudre le problème des emprunts toxiques du conseil général puisque, si vous voulez, donc nous avons à désensibiliser une dette alors on en emprunte sur emprunts non-toxiques pour

⁸²¹ Ainsi l’opposition ironise-t-elle sur « Les cadeaux empoisonnés du père Mercier » : ces « lourdes charges financières » comprennent le Musée des Confluences, les emprunts toxiques du Conseil général, la masse salariale et les transferts financiers vers le Nouveau Rhône, « rente à vie de 75 millions d’euros ». « Les cadeaux empoisonnés du père Mercier », tribune de Christophe Boudot, président du groupe FN Métropole, *Grand Lyon Magazine*, n°49, janvier 2015, p. 22.

⁸²² Montant de 75 012 847 euros, retenu dans l’arrêté du 19 décembre 2014. Le montant de la dotation de compensation métropolitaine annuelle versée au Nouveau Rhône dans le but d’atteindre l’égalité des taux d’épargne, qui auraient été trop nettement en faveur de la métropole. Sans transfert, le taux d’épargne nette métropolitain se serait situé à 13,23 % tandis que celui du département du Rhône aurait été négatif, à -12,93 %, CLERCT, 2014.

⁸²³ Commission créée par la loi MAPTAM dans ses dispositions relatives à la Métropole de Lyon, article 38 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, repris à l’article 133 de la loi NOTRe du 7 août 2015.

⁸²⁴ Le protocole financier a prévu un mécanisme de solidarité et de gestion mutualisée des emprunts toxiques, restructurés à un coût de 424 millions d’euros. Le fonds de soutien national pour les emprunts toxiques a pris en charge plus de la moitié tandis que la métropole a pris en charge directement un peu moins du tiers de ces emprunts toxiques, pour un montant de 127 millions d’euros. Chambre régionale des comptes d’Auvergne-Rhône-Alpes, « Métropole de Lyon – La mise en place des métropoles », observations définitives délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020, p. 27.

⁸²⁵ A travers son Fonds de soutien aux emprunts à risque créé par la loi de finances de 2014, visant à apporter une aide aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés dont ils resteraient porteurs.

⁸²⁶ « De deux maux, nous avons choisi le moindre », laisse entendre Richard Brumm, vice-président de la métropole en charge des finances, dont les propos sont repris par la presse. « Lyon et le Rhône soldent des emprunts toxiques pour 425 millions d’euros », *Le Monde*, 25 avril 2016.

les deux tiers et on en autofinance 95 millions. Et l'Etat nous donne 148 millions, mais ces millions sont sur treize ans. C'est-à-dire qu'aujourd'hui encore on a de l'argent de l'Etat qui vient en compensation des emprunts toxiques. Et donc malgré ce double choc de la dette toxique et de la baisse des dotations, on a réussi à avoir une dynamique fiscale et foncière qui fait que la capacité d'autofinancement brut n'a fait qu'augmenter depuis qu'on a créé cette métropole. »⁸²⁷

Au 1^{er} janvier 2015, un nouvel équilibre financier s'installe, le budget de la collectivité augmentant fortement à partir de cet exercice. Finalement, le projet métropolitain constitue un effort collectif, impossible à évaluer précisément, quoiqu'il apparaisse clairement que « le nombre d'heures de travail dédiées au projet, de sa conception à sa mise en œuvre, est considérable »⁸²⁸. Ne reste qu'à déterminer comment gouverner l'institution : son avènement permet un redéploiement.

2.2.3. Qui pour gouverner la nouvelle institution ? Réorganisation des exécutifs locaux

L'avènement de la métropole induit une réduction du personnel politique départemental dès l'exercice 2015, puis métropolitain sur le territoire départemental : une bonne partie des conseillers départementaux voit sa base cantonale supprimée. Quant aux conseillers communautaires fléchés sur l'élection municipale de 2014, leur nombre sera réduit à l'échéance prévue par la loi.

Réforme du champ politique local

On assiste ainsi à une réduction du nombre d'élus sur le territoire, contribuant à concentrer le pouvoir et rendre les conseillers métropolitains en théorie plus puissants.

<i>Année</i>	<i>Fin 2014</i>	<i>Fin 2015</i>	<i>Fin 2020</i>
Conseil départemental du Rhône	54 conseillers départementaux	26 conseillers départementaux	26 conseillers départementaux
Conseil communautaire puis métropolitain	162 conseillers communautaires	162 conseillers métropolitains	150 conseillers métropolitains
Nombre d'élus	216 élus	188 élus	176 élus

Tableau n°21 : nombre d'élus communautaires puis métropolitains et départementaux sur le périmètre du département du Rhône, à la suite de la suppression des cantons de l'agglomération et à la réduction du nombre de conseiller métropolitains (2014-2020).

⁸²⁷ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁸²⁸ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Métropole de Lyon – La mise en place des métropoles », observations définitives délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020, p. 76.

En effet, la loi MAPTAM institue transitoirement des « conseillers métropolitains » en lieu et place des conseillers communautaires installés en 2014⁸²⁹. Les délégués communautaires élus les 16 et 23 mars 2014, en même temps que les conseils municipaux⁸³⁰, sont ainsi les premiers conseillers métropolitains « naturalisés ». De même, le président et les vice-présidents communautaires deviennent président et vice-présidents métropolitains⁸³¹. Ce n'est qu'en 2020, à la faveur du renouvellement du Conseil de métropole au scrutin universel, que la métropole correspondra pleinement à une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution. Se prononçant sur ces mesures transitoires, le Conseil constitutionnel avait affirmé que « les mesures adoptées, qui sont transitoires et en adéquation avec l'objectif poursuivi, ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles »⁸³². Cette rationalisation du système politique local est exploitée par les acteurs politiques, comme nous le dit le vice-président métropolitain de l'époque :

« A la création de la métropole, on mettait en avant la rationalisation du système politique. On a fait un peu de communication pour dire : « voyez, finalement sur le territoire il n'y a plus de conseillers départementaux donc il y a moins d'élus », parce que c'est un truc qui marche assez bien dans l'opinion publique où les gens, vous savez, se disent qu'il y a trop d'élus. »⁸³³

L'exécutif local départemental est fortement diminué à l'échéance. L'exécutif communautaire ne subit en pratique pas de renouvellement électoral immédiat : les conseillers communautaires restent en place, leur mandat étant désormais « métropolitain ». Néanmoins cette reconfiguration n'est pas sans impact. Au-delà de ce changement nominal, le domaine d'action de la collectivité engendre des déplacements dans la configuration locale, déplacements en partie anticipés comme dans le cas de la compétence insertion :

« En prévision de la création de la métropole, même si ça restait encore assez vague en 2014, on avait rajouté l'insertion à mon périmètre de vice-présidence du Grand Lyon, même si on n'avait pas la compétence directe. Il y avait une volonté, une idée dans les esprits, il y avait déjà une mission sénatoriale qui tournait autour du pot, dans l'idée d'une réforme territoriale. On ne savait pas bien encore exactement, mais il y avait des champs qu'on commençait à parcourir. On était très bons sur les entreprises et on se disait qu'il fallait qu'on aille sur la compétence emploi, avec des passerelles intéressantes. »⁸³⁴

Dans les préparatifs liés aux répartitions de compétences, les capitaux politiques personnels pèsent de tout leur poids. Au-delà d'une logique fonctionnelle et formaliste, qui verrait associer compétences et moyens techniques impersonnels, l'étude sociologique des élus montre que les négociations et marchandages se font sur la base d'individus dotés en capital politique, et donc sur leur nom bien plus que sur une dimension formelle et anonyme qui est celle des compétences d'action publique⁸³⁵. Dans les élections municipales de 2014, la métropole fait office d'objet de

⁸²⁹ « Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, les délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon exercent le mandat de conseiller métropolitain ». Article 34 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

⁸³⁰ Et fléchés à partir des listes des candidats aux élections municipales, l'ensemble des 58 communes de la CU comptant plus de 1 000 habitants.

⁸³¹ Article 37 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

⁸³² Conseil constitutionnel, décision n°2013-687 DC du 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, considérant 74.

⁸³³ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ Dans le cadre de ces négociations préparatives, un conseiller communautaire indique : « Les compétences, on les donne à un nom plutôt qu'à une collectivité car on l'associe à un élu en particulier. On n'est pas loin de faire des

politisation⁸³⁶. L'insertion rejoindra le périmètre de la première vice-présidence emblématique, jusque-là concentrée sur l'économie, signe d'une valorisation de la politique dans l'ordre de vice-présidence. Dès la préparation du transfert, un courrier du président de la communauté urbaine adressé à la conseillère communautaire qui se verrait prendre la charge de l'insertion économique stipule : « la question de l'emploi et de l'insertion se doivent d'être évidemment au centre de nos préoccupations. Je souhaite que soit engagée dès cet automne une réflexion sur l'élaboration d'un schéma métropolitain d'insertion. ». Le courrier conclut : « je vous prie de bien vouloir vous rapprocher de Monsieur David Kimelfeld, 1^{er} vice-président en charge du développement économique, qui aura un rôle de coordination globale. »⁸³⁷. La réorganisation de l'exécutif local est donc prévue pour une mise en œuvre rapide dès l'instauration du régime métropolitain. Si « l'invitation au dépassement de l'organisation sectorielle se fait au nom des vertus supposées d'une approche plus transversale, de sa capacité à traiter les nouveaux enjeux d'action publique ou à accroître l'efficacité des politiques »⁸³⁸, alors comment cette invitation est-elle diffusée ?

Au-delà des périmètres des élus, l'exécutif local mue également dans leur ombre. Au cabinet du président socialiste, on assiste au recrutement d'un membre du RPR que nous avons déjà évoqué, issu de la société notable départementale.

« En 2014, à la fin du mandat, j'attendais un poste de l'Académie. Jusqu'au jour où le président de la métropole m'a fait signe. Il m'appelle et m'invite à discuter avec lui. Il m'explique que venant de se saisir de la compétence de l'insertion du département, il trouvait intéressant que moi qui avais piloté cette politique, qui avais contribué à lui donner forme toutes ces années au département avec un certain crédit pour l'institution. Il trouvait plutôt intéressant de faire appel à ces acquis d'expériences. Et puis de l'aider à mettre en place une politique dont, selon son propre aveu, il ne connaissait pas grand-chose. Enfin, il avait la vision politique mais sur la technicité foisonnante et compliquée de l'insertion, il ne savait pas bien comment se situer et il trouvait intéressant de faire appel à quelqu'un qui l'avait exercé et qui était capable de le faire. »⁸³⁹

Cette entrée d'un vice-président départemental de droite au cabinet d'un maire-président de gauche surprend. La presse locale note le recrutement de l'homme « reconnu par tous pour ses compétences techniques »⁸⁴⁰. Deux ans plus tard, Gérard Collomb ministre de l'Intérieur fera par ailleurs Albéric de Lavernée chevalier de la légion honneur, le 14 juillet 2017⁸⁴¹. Lorsque nous

attributions nominatives. Il y a des compétences, on les pense en fonction d'un élu en particulier. On fait un portefeuille sur mesure. ». Cité dans Jonathan BOCQUET, *Les tendances oligarchiques d'un champ politique local à l'épreuve de l'impératif participatif : le cas du Grand Lyon*, op. cit., p. 274.

⁸³⁶ Rémy LE SAOUT et Sébastien VIGNON (dir.), *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger-Levrault, 2015.

⁸³⁷ Courrier de Gérard Collomb, président du Grand Lyon à Fouziya Bouzerda, adjointe au maire et conseillère communautaire, document interne du Grand Lyon, courrier daté du 1^{er} octobre 2014.

⁸³⁸ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°1, 2023, p. 13.

⁸³⁹ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁸⁴⁰ « Ex-vice-président UMP du conseil général aux affaires sociales durant quatorze ans et ancien maire du 2^e, Albéric de Lavernée a été nommé chargé de mission aux affaires sociales à la Métropole. Reconnu par tous pour ses compétences techniques, il est chargé de « la mise en place de la Métropole solidaire » ». « Métropole : un ex-élu UMP chez Collomb », *Le Progrès*, 5 mars 2015.

⁸⁴¹ Nominations au Journal officiel de la République française, juillet 2017. La presse locale note que « L'ancien maire de Lyon n'oublie pas non plus ses fidèles : Albéric de Lavernée, conseiller pour l'insertion auprès du président de la Métropole de Lyon, est également fait chevalier de la Légion d'honneur ». « Légion d'honneur : deux Lyonnais promus chevaliers par Gérard Collomb », *Lyon Mag*, 14 juillet 2017.

posons la question à Gérard Collomb en entretien, il confirme apprécier l'ancien vice-président du département et avoir voulu récompenser par ce geste sa loyauté.

« Albéric est quelqu'un que j'estime, qui a un vrai passé politique dans notre agglomération. Le recruter au cabinet de présidence de la métropole, c'était à la fois récompenser un engagement pour le territoire et assurer une continuité avec la politique départementale, le temps que la nouvelle métropole puisse bien la piloter. »⁸⁴²

Cette courte ellipse permet de mettre l'accent sur la confiance, élément incontournable du travail politique⁸⁴³. Cette situation peu courante repose en effet sur le primat de la confiance :

« Tout en faisant valoir nos différends politiques, il a été extrêmement fair-play et m'a rassuré sur cette question me disant qu'il avait confiance en moi et il savait bien que je n'utiliserais pas ma présence dans son cabinet en tant que conseiller technique pour autre chose que le projet technique sur l'insertion. Il a misé sur une relation de confiance et il l'a entretenue tout au long. »⁸⁴⁴

Au sein du champ politique local, ces loyautés enchevêtrées sont expliquées par le « modèle lyonnais » de coopération transpartisane au service du territoire.

« J'avais aussi prévenu mes amis politiques de cela. Parce que ça paraissait quand même normal. Tous les responsables de ma famille politique ont convenu que c'est la mission d'intérêt général qui prime. J'avais eu compétence sur ce sujet et on trouvait plutôt intéressant que quelqu'un de notre famille politique soit sollicité par le président Collomb. Et sans malice non plus, pour l'intérêt général. Donc un recrutement comme conseiller technique en février 2015, que je n'ai pas provoqué. Finalement ça m'a beaucoup soulagé avec le rectorat [*rire*]. »⁸⁴⁵

Ces propos soulignent le primat de la confiance et de l'intérêt général dans ce recrutement d'un conseiller « spécial » au cabinet du président de la métropole. Il indique la recherche d'une continuité politico-technique : politique par le recrutement d'un ancien vice-président de droite, technique par le degré de maîtrise de la politique publique. L'absorption de la compétence passe donc par un recrutement « braconnage », gage de continuité initiale par l'intégration des héritages. Car la nouvelle institution ayant acquis de nouvelles compétences et absorbé un nombre élevé d'agents, il s'agit de remettre en cohérence le pilotage de la collectivité.

⁸⁴² Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁸⁴³ Yann ALGAN, « Le rôle de la confiance dans la société et la politique françaises », in *La vie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, pp. 167-177.

⁸⁴⁴ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁸⁴⁵ *Ibid.*

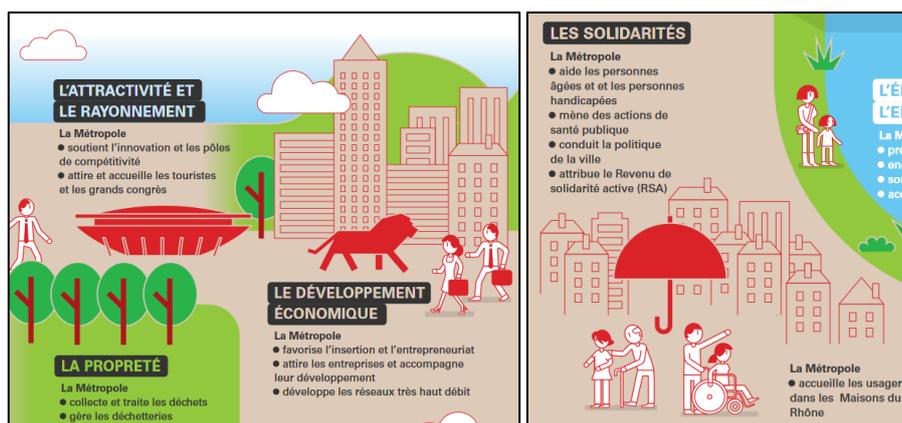


Illustration n°10 : présentation des compétences métropolitaines au grand public (janvier 2015)⁸⁴⁶.

Hauts-fonctionnaires territoriaux et concentration du pouvoir

Au-delà des élus et des cabinets, le changement passe par les hauts-fonctionnaires territoriaux. Dès 2014, la prévision du recrutement d'un directeur pour la nouvelle direction de la culture amenée à intégrer la future métropole se fait entre autres sur cet impératif de cohérence et de « croisement des politiques publiques »⁸⁴⁷. L'étude de la haute fonction publique territoriale qui peuple les sommets des collectivités de grande envergure (conseils régionaux, départements, métropoles, grandes communes françaises comme Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Lille, Strasbourg...) révèle une forte porosité entre politiques et techniciens. C'est le concept de « politisation fonctionnelle »⁸⁴⁸. Les Directions générales des services (DGS) ont la charge de domaines « explicitement politiques » et voient leurs fonctions et régulations dépendre de contextes territoriaux⁸⁴⁹. De plus, le « lien de confiance entre directeurs et présidents de région » est primordial dans l'exercice de ce métier solitaire : les DGS, garants de la « délicate cohérence » entre impulsion politique et exécution administrative, sont souvent entourés d'une équipe restreinte et leur recrutement procède souvent de « relations construites de longue date entre les protagonistes »⁸⁵⁰. Ces postes fortement politisés reposent sur des emplois fonctionnels (statut spécifique) sensibles aux changements électoraux. Le haut fonctionnaire territorial a été étudié sous l'angle de sa légitimation. « Professionnel de la gestion locale converti aux vertus des nouvelles techniques de gestion et du management public local », le DGS, anciennement « secrétaire général », apparaît de plus en plus diplômé et mobile, tout en appuyant son lien à l'exécutif bien davantage sur la loyauté et la fidélité politique que sur sa compétence technique⁸⁵¹. La légitimation s'appuie sur un processus d'adoption de nouvelles méthodes et de réseaux professionnels communs, s'appuyant sur une homogénéité sociale assez forte du groupe des

⁸⁴⁶ Communication institutionnelle « Que fait la Métropole de Lyon ? », janvier 2015.

⁸⁴⁷ Le candidat retenu l'est en raison de sa « posture plus opérationnelle » et du fait qu'il soit « sans doute plus ouvert au croisement entre les politiques publiques ». « Recrutement du directeur Culture et sports », note du directeur général délégué au directeur général des services, document interne, communauté urbaine du Grand Lyon, 1^{er} octobre 2014.

⁸⁴⁸ Une formule résume cela : « « Gouverner, c'est choisir »...administrer, c'est presque pareil », in Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique » in Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 47-77, p. 59.

⁸⁴⁹ Sébastien GARDON et Éric VERDIER, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *Formation emploi*, 2013, vol. 121, n°1, pp. 61-82.

⁸⁵⁰ *Ibid.*, p. 68.

⁸⁵¹ Olivier ROUBIEU, « Le modèle du «manager». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, 1994, vol. 28, n°4, pp. 35-48.

administrateurs territoriaux et DGS⁸⁵². Localement, le DGS « historique » installé depuis 2001 est remplacé par l'ancien DGS de la ville de Reims, dirigée depuis par la socialiste Adeline Hazan. Après quelques mois de transition, celui-ci s'installe comme DGS de la métropole en 2016.

Olivier Nys est formé à l'Institut d'études politiques puis à l'IAE d'Aix-en-Provence, d'où il sort spécialisé en administration des entreprises en 1994. Après différents postes occupés à Marignane, Paris et Lyon, il est DGA de la Ville de Lyon en 2003, pendant sept ans, puis DGS de la Ville de Reims dirigée par la socialiste Adeline Hazan, de 2010 à la victoire de la droite en 2014. Il reprend alors des fonctions à la Ville de Lyon avant de devenir DGS de la Métropole de Lyon peu après sa création, en 2016.

Entretien réalisé le 25 août 2023.

Le DGS peut être le bras droit du président ou du maire, et très souvent attentif au « contrôle au plus près » de la solidarité des adjoints et des cadres⁸⁵³, et notamment de ses adjoints, les directeurs généraux adjoints (DGA). Les destinées politiques et de direction sont unifiées : « les frontières entre positions politiques et administratives de direction sont de plus en plus poreuses, favorisant la constitution d'un monde commun caractérisé notamment par le partage des responsabilités dans la décision et son corollaire, le risque électoral »⁸⁵⁴. Dans une relative continuité avec la communauté urbaine, la DGS métropolitain joue un rôle central de coordination des politiques publiques et de l'intervention politique (président et cabinet) et administrative (délégations et directions centrales et territorialisées). Le passage à la collectivité métropolitaine suppose une redéfinition stratégique, qui prend appui sur la DGS.



De gauche à droite : Jean-Gabriel Madinier, Michel Soulas, Anne-Camille Veydarier, Olivier Nys, Nicole Sibeud, Jacques de Chilly

Illustration n°11 : équipe de Direction générale de la Métropole de Lyon (2015-2017)⁸⁵⁵.

Cette photographie issue de la communication institutionnelle présente la direction générale comme une « équipe ». Au sein de l'organigramme de direction générale, trois types de

⁸⁵² « Ils sont, en large majorité, diplômés de l'enseignement supérieur ou d'un Institut d'études politiques, titulaires d'au moins une licence (en droit le plus souvent), parfois d'un diplôme plus élevé : troisième cycle et doctorat. Ils sont relativement jeunes (48 ans en moyenne) et ont connu une certaine mobilité ». *Ibid.*, p. 44.

⁸⁵³ *Ibid.*, pp. 47-48.

⁸⁵⁴ Didier DEMAZIERE et Patrick LE LIDEC, « La politique, un objet pour la sociologie du travail », *Sociologie du Travail*, vol. 50, n°2, 2008, pp. 137-146, p. 141.

⁸⁵⁵ On y distingue de gauche à droite : Jean-Gabriel Madinier (DGA Territoires et partenariats), Michel Soulas (DGA Ressources), Anne-Camille Veydarier (DGA Social), Olivier Nys (DGS), Nicole Sibeud (DGA Urbanisme), Jacques de Chilly (DGA Economie). Photographie issue de l'édito de l'équipe de Direction générale, « Politiques publiques de la Métropole 2015-2020 », Métropole de Lyon, 2017, p. 2.

changements sont opérés en 2015. D’abord, le remplacement du directeur général des services, évoqué plus haut. Celui-ci n’est plus mutualisé entre la collectivité municipale et la collectivité métropolitaine, comme cela avait été le cas jusque 2015.

« La métropole c’est une collectivité territoriale à part entière. Première conséquence, c’est que le président de la métropole, ne peut plus cumuler la première magistrature d’une ville. Gérard Collomb avait bénéficié d’une exception, mais il était clair que l’avenir était à une dissociation des exécutifs. Dans le cadre du deal majoritaire de la métropole avec Synergie, il avait été arrêté que le DGS de la métropole ne pouvait pas être aussi le DGS de la ville de Lyon. En fait, la métropolisation a apporté une sorte d’autonomisation complète à la fois de l’exécutif et de la direction générale, qui était traditionnellement mutualisée et qui est depuis lors strictement séparée. »⁸⁵⁶

Ensuite, avec l’absorption des politiques départementales, de nouveaux DGA rejoignent ceux en place, comme l’une des trois DGA du Pôle social départemental, responsable notamment du pilotage du logement et de l’insertion sociale, qui intègre la métropole comme DGA Politiques sociales. Troisième type de changement, le renouvellement au sein d’un même poste pour correspondre au domaine : Jacques de Chilly remplace son prédécesseur en 2015, quelques mois après la création de la métropole, comme DGA Economie. Sa sensibilité à la question de l’insertion économique, nouveau domaine que son prédécesseur ne traitait guère, n’y semble pas étrangère.

Jacques de Chilly n’est pas fonctionnaire mais poursuit une carrière publique. Après des études de sciences politiques, il est spécialiste des sujets d’innovations pour une entreprise à Sophia Antipolis qu’il dirige ensuite. Il occupe ensuite pendant 7 ans un poste de commissaire de la DATAR en charge de l’aménagement des territoires pour l’ouest de la France. En 2006, il s’installe à Lyon pour prendre la direction de l’Aderly. Gérard Collomb lui propose le poste de DGA « Economie Emploi et Savoirs » pour la nouvelle métropole en 2015 : il y officiera jusque 2018. Jacques de Chilly préside depuis cette date l’Hôpital St-Luc St-Joseph de Lyon.
Entretien réalisé le 21 janvier 2020, à l’hôpital St-Luc St-Joseph, Lyon 7e.

Afin de faire correspondre la direction générale à l’impératif intersectoriel, le DGA Economie décrit comme « fermé aux sujets de l’insertion économique »⁸⁵⁷, est rapidement remplacé par le Directeur général de l’Aderly, recruté en 2015 :

« C’est assez vite après la création de la métropole que Gérard Collomb, que je côtoyais depuis 2006 comme directeur de l’Aderly, m’a proposé de rejoindre la métropole de Lyon. On traitait le sujet du rayonnement international, de l’attractivité avec une confiance mutuelle entre nous, sur les sujets économiques et sur la vision de l’économie et sur la vision de la métropole. Je ne suis pas du tout fonctionnaire, je n’ai pas cette culture-là et avais d’abord dit non. Finalement comme il sait être insistant, il m’a convaincu en juillet 2015. Un argument fort, c’était de dire « mais Jacques voilà, on est en train de mettre en place cette politique en matière d’insertion à laquelle on veut donner du sens et j’ai besoin de quelqu’un qui comme vous connaît bien le milieu économique et puisse lui donner cette dimension-là ». C’est un des sujets qui m’intéressaient, donc j’ai décidé de rejoindre la métropole. »⁸⁵⁸

⁸⁵⁶ Entretien avec Olivier Nys, ancien directeur général adjoint de la Ville de Lyon (2003-2010 ; 2014-2016), ancien directeur général des services de la ville et de la métropole de Reims (2010-2014) puis directeur général des services de la Métropole de Lyon (2016-2020), entretien du 25 août 2023.

⁸⁵⁷ Extrait des carnets de terrain, avril 2018.

⁸⁵⁸ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l’Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l’Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l’hôpital St-Luc, Lyon 7e.

Etudier l'exécutif local à partir de ses activités⁸⁵⁹ permet de prendre pour objet, à travers ces acteurs, les opérations de réorganisation sectorielle de l'institution. Ces opérations peuvent prendre la forme d'agencements des périmètres des délégations. Il n'est donc pas anodin qu'au sein même de l'exécutif local, une animosité fondée sur la turbulence ayant frappé les périmètres d'action publique donne lieu à des conflits professionnels.

« Au moment de la nouvelle direction générale, les profils des DGA économie et social étaient drastiquement opposés. Il y avait des frictions, on le savait au sein de la direction générale, et notamment sur les périmètres. Donc le transfert de la DIE dans l'économie était vu comme quelque chose qui prendrait surtout du temps, plusieurs années pour être assimilé, et un changement de périmètres. »⁸⁶⁰

En effet, la création de la métropole transfère la politique d'insertion du domaine des politiques sociales au domaine économique. Cela impacte également les prérogatives budgétaires :

« Il y a une question d'équilibre dans la collectivité : la DGA venue du département devenait surpuissante en intégrant la métropole, au vu des attributions. Au niveau de la collectivité, si on lui retire l'insertion, elle perd quasiment 300 millions d'euros de budget et de fait son poids est ainsi rééquilibré par rapport aux autres DGA. »⁸⁶¹

La DGA en question voit son périmètre diminuer, au profit du périmètre économique de la nouvelle collectivité. L'ouverture de ces conflits de périmètres et de délimitation de frontières de politiques publiques aura une importance à ne surtout pas négliger, comme on le verra.

2014	Communauté urbaine de Lyon Président : Gérard Collomb (PS) Conseil communautaire	Département du Rhône Président : Danielle Chuzeville (UDI) Conseil départemental
	Délégation développement économique	Délégation Solidarités DGA : Anne-Camille Veydarier Direction de l'Insertion (DI)
2015	Métropole de Lyon Président : Gérard Collomb (PS) Conseil métropolitain	Département du Nouveau Rhône Président : Danielle Chuzeville (UDI) Conseil départemental
	Délégation Economie, emploi et savoirs (DEES) Direction de l'Insertion et de l'Emploi (DIE)	Délégation Solidarités (DSHE) DGA : Anne-Camille Veydarier

Tableau n°22 : transfert de la DI-DIE et changement de périmètre de DGA (2014-2015).

⁸⁵⁹ Le travail politique peut être examiné « comme un travail ordinaire, pouvant être appréhendé en termes de division des tâches, d'organisation des activités, de déroulement des carrières, de contenu du travail, de conditions statutaires, de socialisation professionnelle, de rationalisation des procédures, de coordination entre acteurs, de différenciation interne, d'inégalités de condition, de transformation historique ». Didier DEMAZIERE et Patrick LE LIDEC, « La politique, un objet pour la sociologie du travail », *Sociologie du Travail*, vol. 50, n°2, 2008, pp. 137-146, p. 145.

⁸⁶⁰ Entretien avec Clémentine Leterrier, administratrice territoriale, chargée de mission à la direction générale (2019-2022), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3°.

⁸⁶¹ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3°.

Quoique plus hétérogènes et caractérisés par « une moindre présence de membres de la haute fonction d'État »⁸⁶² qu'aux postes de DGS des grandes collectivités, les postes de DGA contribuent également à la stabilisation de l'institution, ne se cantonnant pas à un rôle de management de directeurs. A travers la réorganisation de l'exécutif local, c'est l'agencement des politiques publiques que l'on peut démarrer d'analyser. Le recrutement de Jacques de Chilly tient compte de la nouvelle donne intersectorielle, qui fonctionne comme une opportunité professionnelle et un sujet digne d'intérêt intellectuel et pratique. La refonte des politiques publiques joue comme le catalyseur de carrières, ouvrant de nouvelles perspectives au niveau de la direction générale mais également aux niveaux opérationnels comme on le verra.

Corinne Hooge a été formée à Grenoble d'où elle est originaire. Après l'IEP de Grenoble, elle achève en 1999 un doctorat en administration publique, avec une thèse comparant les systèmes métropolitains français et allemand. Elle intègre le Grand Lyon à l'issue de sa thèse comme contractuelle, au sein de la mission de prospective, où elle travaille sur les réseaux européens, les plans stratégiques comme Lyon 2020, les relations du Grand Lyon avec la recherche scientifique, dans les années 2000 et 2010, et du passage à la métropole jusqu'à aujourd'hui.
Entretien réalisé le 25 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3e.

Afin d'organiser l'action métropolitaine, l'exécutif local demande la mise en place d'un « référentiel des politiques publiques ». Ce document cadrant l'action serait à même d'identifier les domaines d'action et les possibles leviers intersectoriels à développer.

« Le référentiel des politiques publiques de la métropole traitait 23 politiques publiques, à la recherche de synergies. Il fallait montrer comment les compétences départementales, souvent plus contraintes réglementairement, allaient s'intégrer. Il fallait identifier les leviers : la règle, la tarification, l'allocation, par quels opérateurs. La proposition qui avait été faite au président, c'était une cartographie des politiques publiques, puisque la métropole désormais dotée d'une clause de compétence générale pouvait investir n'importe quel sujet, n'importe quel enjeu. Pour autant, elle n'est pas responsable de tout, donc l'idée était de proposer une vision politique avec les enjeux prioritaires, dont la nouvelle stratégie d'insertion par l'emploi. Donc juste après la création de la métropole, la mise en cohérence des politiques et l'évaluation ont monté en puissance. »⁸⁶³

Parmi ces vingt-trois politiques publiques identifiées par les services de la collectivité, l'insertion fait partie de huit politiques publiques issues de l'ancien portefeuille départemental.

Type de politique publique	Nombre
Issue de la communauté urbaine	10
Issue du département	8
Issue d'un doublon institutionnel	5
<i>Total</i>	23

Tableau n°23 : origine des vingt-trois politiques publiques recensées par la métropole de Lyon (2016).

La réorganisation de l'exécutif local répond à la refonte des politiques publiques tout comme à une segmentation caractéristique du travail politique. Elle peut sembler minime au vu de l'étendue de la fusion et de l'intégration de milliers d'agents supplémentaires, doublant quasiment la taille de la collectivité. Les propos du DGA Economie de l'époque peuvent être interprétés dans ce sens :

⁸⁶² Sébastien GARDON et Éric VERDIER, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *art. cit.*, p. 75.

⁸⁶³ Entretien avec Corinne Hooge, docteur en administration publique, chargée de mission à la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 1999), entretien du 25 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3e.

« Nos directions générales adjointes étaient trop grosses. C'est un organigramme qui a été conçu dans une logique très verticale et très hiérarchique. Si je mets de côté le DGA ressources à se partager, on était vraiment trois DGA à gérer l'ensemble des activités de la Métropole. C'était un système très DGA-centré. »⁸⁶⁴

Cette organisation calquée sur les politiques publiques semble également très concentrée aux yeux du DGS de l'époque :

« Il est apparu prématuré en 2016 de révolutionner l'organisation, la nécessité a été de consolider l'existant, consolider les fondations de cette organisation de circonstances. L'organisation a donc été très politique, faite autour des politiques publiques et non une organisation spatiale à partir des territoires. On a dû réécrire le cadre stratégique de chaque politique publique en essayant d'explorer le potentiel de la conjugaison des compétences. Les organisations se sont consolidées à partir de ces blocs de politiques publiques. »⁸⁶⁵

De fait, le groupe de direction générale ne vit que quelques changements alors que la collectivité est révolutionnée :

« On comprend, au quotidien des activités, des contacts, des personnes, du travail de chaque jour, que ça a été un vrai changement de fond en 2015. En termes de culture, puisqu'on avait côté Grand Lyon cette culture très orientée sur les deux axes principaux sur lesquels se sont vraiment bâtis les précédents mandats, l'urbanisme et le développement économique, qui étaient vraiment les deux piliers, et une autre culture départementale de l'autre côté. Mais surtout, en termes de fonctionnement, on passe de la Communauté urbaine à quelque chose de beaucoup plus gros. Beaucoup plus large. Par sa taille, son volume, en termes d'effectifs, en termes de compétences nouvellement acquises. Aujourd'hui on a conscience que c'est quelque chose d'énorme, que cette métropole, c'est une institution unique. »⁸⁶⁶

Ce décalage entre l'accroissement brutal des effectifs et domaines d'action d'une part, et l'accroissement très limité de la direction générale, par l'ajout d'une DGA couvrant l'ensemble du social d'autre part, est à l'origine d'une concentration de pouvoir plus prononcée, propice à la compétition de périmètres et d'attributions au sein de la DG.

« Au sein de nos délégations on a bien combiné les politiques publiques, mais entre DGA, en horizontal, c'était bloqué. Dans cette logique très verticale, moins il y a d'interlocuteurs, mieux c'est. Mais ça devrait changer, on le verra sûrement, vers moins de hiérarchie, plus transversal et plus proche des aspirations humaines d'aujourd'hui en termes d'organisation. On a commencé la métropole sur un mode très hiérarchique, mais il y aura pour la suite un nouveau modèle à inventer. Et ça favorisera sûrement le lien abîmé entre la direction de l'emploi et l'action sociale. »⁸⁶⁷

Le ratio d'agents par DGA passe de 958 en 2014 à 1411 en 2015 (+47%) : le paradoxe d'une décentralisation nationale débouchant sur une centralisation locale semble nous hanter.

⁸⁶⁴ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

⁸⁶⁵ Entretien avec Olivier Nys, directeur général des services de la Métropole de Lyon (2016-2020), entretien du 25 août 2023.

⁸⁶⁶ Entretien avec Marie-Claire Besançon, conseillère technique du président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 18 décembre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁸⁶⁷ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

Conclusion de la section 2.2

Nous sommes témoins de la rapide installation d'une forme administrative à visée intersectorielle, appuyée sur un projet à la quadruple rationalité et conduit en urgence. En définitive, que la transformation concerne les ressources humaines, les politiques publiques ou l'exécutif local, la rapidité de préparation et de mise en œuvre du projet reposant sur un groupe restreint interpelle. Le pilotage confidentiel par une équipe resserrée composée d'un groupe politico-administratif a été le gage d'une transition dans les délais : « cette rapidité a été rendue possible grâce à un pilotage efficace du projet, à la fois sur le plan politique et technique »⁸⁶⁸. Une intégration technique *a minima*, les gouvernants projetant les réelles potentialités de la fusion dans le futur⁸⁶⁹.

Néanmoins, si les fondements sont installés, l'essentiel de la transformation profonde est remis à plus tard. D'abord, l'essentiel de la transition se poursuit après la date-totem du 1^{er} janvier 2015 : l'assainissement financier, l'installation des personnels, l'harmonisation des systèmes d'information, l'organisation administrative, l'acculturation des agents. De plus, la forme politico-démocratique finale devra attendre les élections métropolitaines de 2020 que prévoit la loi MAPTAM pour émerger. La fusion des compétences aura besoin de temps, mais l'hybridation sectorielle et culturelle en nécessitera encore davantage. Ainsi, c'est à partir de ces fondements que les véritables transformations liées à la métropolisation de l'action publique vont progressivement éclore.

⁸⁶⁸ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Métropole de Lyon – La mise en place des métropoles », observations définitives délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020, p. 5.

⁸⁶⁹ Delphine DULONG, « Du temps, et ce que les professionnels de la politique en font », *op. cit.*

Conclusion du chapitre II

L'œuvre métropolitaine semble incarner le dernier avatar de la réforme territoriale. Car au-delà des subtilités institutionnelles, l'œuvre métropolitaine lyonnaise, étalon et modèle national pendant un temps, apparaît comme le fer de lance de l'acte III de la décentralisation sur la question des métropoles. L'analyse de la genèse et de la consécration de la formule métropolitaine lyonnaise l'a montré : il est indispensable de « réintroduire la variable politique dans l'analyse »⁸⁷⁰ de la traduction institutionnelle de la métropolisation macrogéoeconomique. Les « inventions sont bornées par un droit préexistant, par un ensemble de catégories juridiques mobilisables »⁸⁷¹ : l'action des entrepreneurs de réforme des réformateurs lyonnais, qui ont su participer à la construction nationale, a particulièrement investi l'institution « métropole ». Il n'est pas rare que les enquêtés estiment que la création de la métropole est un projet personnel de Gérard Collomb. Lorsqu'ils évoquent Michel Mercier et l'accord politique passé entre les deux hommes, ils considèrent presque la création de la métropole comme un fait interpersonnel. Reconnaisant une capacité politique extraordinaire d'impulsion à cet homme, ils n'hésitent pas à parler de « sa création », « son bébé » voire de « sa créature » ou « son jouet »⁸⁷². Or nous avons montré les insuffisances de cette lecture stratégiste et interpersonnelle. Le projet métropolitain, impulsion politique d'une forme institutionnelle novatrice dans un contexte conçu et exploité activement comme une fenêtre d'opportunité, se donne à voir comme l'imbrication de logiques initialement éparpillées et en tension, mobilisant des centaines d'agents. Le projet permet de cristalliser des luttes déjà installées et de leur donner une issue. Ce projet politique confidentiel, adossé à une configuration locale spécifique, imbrique le rééquilibrage du rapport communauté urbaine-département autour d'un transfert de charges et d'un jeu politique, la mise en place d'une forme institutionnelle capable de répondre au défi national et territorial du chômage, de la métropolisation et des difficultés que rencontrent les politiques sociales plus largement, et canalise la réforme nationale en faveur de l'émergence de ces nouvelles collectivités.

On remarque que la nouvelle collectivité concentre une population légèrement moins riche et plus inégalitaire : on compte aussi bien 10,5% de cadres que des dizaines de milliers d'allocataires du RSA. Le potentiel fiscal est plus élevé, ce qui doit être remarqué dans la construction d'un modèle institutionnel fondé sur les recettes fiscales⁸⁷³.

<i>Périmètre</i>	<i>Revenu fiscal de référence (€ annuels)</i>	<i>Part des cadres</i>	<i>Potentiel fiscal par habitant (€)</i>
Métropole de Lyon	20 334	10,5 %	567
Nouveau Rhône	21 223	7,3 %	461

Tableau n°24 : comparaison de trois indicateurs pour les deux nouveaux périmètres (2015)⁸⁷⁴.

⁸⁷⁰ Emmanuel NEGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

⁸⁷¹ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 66.

⁸⁷² Extraits des carnets de terrain.

⁸⁷³ La loi MAPTAM permet à la collectivité de disposer d'un nouveau panier de recettes fiscales, tandis que le panier de la collectivité départementale demeure inchangé. Voir article L. 3662-1 du code général des collectivités territoriales modifié en 2014.

⁸⁷⁴ INSEE, « Action sociale : des indicateurs pour le Rhône et la Métropole de Lyon », Insee Flash Rhône-Alpes n°18, 18 septembre 2015.

Finalement, la métropole lyonnaise se situe en bout de chaîne d'un long processus d'institutionnalisation marqué par l'incrémentalisme des compétences. Sa concrétisation est rendue possible par la consécration légale, résultat d'un travail politique à partir de la construction d'une fenêtre d'opportunité. La fusion est le catalyseur de transformations non-négligeables, concernant aussi bien le modèle économique de la nouvelle forme institutionnelle, les politiques publiques produites, l'organisation humaine et politique. Le président du Grand Lyon semble impatient : « L'autre grand défi qui se présente à nous c'est précisément la Métropole. Elle n'est pas encore née et pourtant, tout le monde, en France, nous regarde ! »⁸⁷⁵. Un mercredi hivernal à minuit, « le Grand Lyon tire définitivement sa révérence »⁸⁷⁶. Les effets d'institutionnalisation sont puissants : à la « temporalité brève » liée à la date-totem, cantonnant presque le changement à « de papier » dans des « effets rapides » mais formels⁸⁷⁷, succèdera une temporalité longue de l'institutionnalisation, passant par l'adoption par les agents de nouvelles pratiques, de nouveaux schémas de pensée, d'une nouvelle culture.

En définitive, l'acte III de la décentralisation apporte un nouveau statut nominaliste de « métropoles » et un renforcement de l'échelon régional tout en clarifiant les répartitions de compétences des autorités publiques. Néanmoins, il ne donne qu'une place accessoire à la politique sociale, ballottée entre velléités de suppression du département, incertitude du rôle intercommunal et absence de débat dédié⁸⁷⁸. Dans le cas lyonnais, le social n'est pas un fardeau mais occupe une place forte. Le débat a été tranché par l'absorption des politiques liées à la question sociale par la métropole. Pour autant, la métropole issue de cette fusion ne donne-t-elle à voir que « des continuités qui marquent aujourd'hui l'action publique métropolitaine par rapport aux politiques menées précédemment par chacune des deux institutions fusionnées »⁸⁷⁹ comme on a pu le prétendre ? Serait-on réellement face à une absence manifeste de changement ? Si l'on assiste à partir de cette période à « l'institutionnalisation d'un gouvernement métropolitain fort, en termes de capacité d'élaboration de politiques publiques »⁸⁸⁰, que cela recouvre-t-il concrètement, empiriquement, dans la production des politiques publiques ?

Pour y répondre, examinons maintenant l'œuvre métropolitaine, dernier avatar de la réforme territoriale, pas simplement à partir de sa genèse et de ses conditions d'émergence, mais bien au prisme de son institutionnalisation, de son action, de son organisation et de ses politiques publiques.

⁸⁷⁵ Editorial du Président de la Communauté urbaine de Lyon, *Grand Lyon Magazine*, n° 48, octobre 2014, p. 2.

⁸⁷⁶ « Métropole : clap de fin pour le Grand Lyon », *Lyon Capitale*, 31 décembre 2014.

⁸⁷⁷ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 97.

⁸⁷⁸ Rodolphe DUMOULIN, « La question sociale : l'oubliée du débat sur la réforme territoriale », *Regards*, vol. 47, n° 1, 2015, pp. 257-265.

⁸⁷⁹ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p. 360.

⁸⁸⁰ Deborah GALIMBERTI, « Un étatsisme métropolitain ? », *art. cit.*, p. 37.

Conclusion de la première partie

« J'avais été bien obligé de sentir qu'un esprit d'une étonnante audace y dénaturait violemment les thèmes, les ornements, et les détails traditionnels, aboutissant ainsi à une œuvre certes imparfaite, je dirais presque infirme, riche pourtant d'un profond rêve irréfutable. »

Michel Butor⁸⁸¹

L'Etat s'est fait providence des destinées individuelles, dans le cadre général du processus de désenchantement, de bureaucratisation et de mise en administration du monde. L'analyse de la construction récente de l'Etat-providence, invoqué comme Etat social actif, demeure très certainement un « bon laboratoire »⁸⁸² pour saisir l'étatisation et les imbrications entre niveaux de gouvernement⁸⁸³. Réciproquement, l'émergence progressive de la forme métropolitaine dans l'action publique territoriale ne peut être étudiée sans y voir une tentative institutionnelle de modeler l'ordre social, entre distribution des richesses et intégration territoriale⁸⁸⁴. La genèse de la métropole lyonnaise se situe pleinement et de façon complémentaire dans la continuation de la production locale du social, dans le rééchelonnage de l'étaticité et dans la modernisation de l'Etat-providence. En cela, la métropolisation constitue la dernière étape de la « reterritorialisation des politiques sociales » sur le temps long⁸⁸⁵.

La réforme du système social a mis fin à l'Etat comme « grand orchestrateur de la modernisation nationale »⁸⁸⁶. La réforme a d'abord consacré le département-providence, le néologisme n'étant plus critique, mais bien positiviste. « Insubmersible », celui-ci a survécu à toutes les tentatives de démantèlement. Néanmoins, les départements ont subi la crise économique post-2008 : explosion de la charge liée aux politiques d'insertion, sous l'effet de l'allocation inflationniste obligatoire, tandis que les dépenses hors-allocation ont diminué de 4,8 % en moyenne par an entre 2009 et 2018. Plus encore, le strict encadrement de l'Etat en a fait des « agences quasi-étatiques en matière sociale », privées de clause de compétence générale et présentant de fortes variations⁸⁸⁷. Les difficultés récurrentes de gouvernance des politiques d'insertion depuis leur décentralisation⁸⁸⁸

⁸⁸¹ Michel BUTOR, *L'emploi du temps*, *op. cit.*, p. 157.

⁸⁸² Gilles POLLET, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIXe et XXe siècles) », *art. cit.*, p. 115.

⁸⁸³ Ainsi de la « complémentarité » entre local et national, les périphéries ayant historiquement « fait » le centre. Bruno DUMONS et Gilles POLLET, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la IIIe République. Eclairage sur la sociogenèse de l'Etat contemporain », *art. cit.*

⁸⁸⁴ Toute politique sociale est une politique d'ordre : « Il n'y a pas de liberté publique, ni de justice sociale, sans ordre. » Voir Renaud LARGE, « L'ordre, écrin de la question sociale », *Humanisme*, vol. 341, n°4, 2023, pp. 80-83. Voir également Laurent DAVEZIES, « Production de richesses et redistribution : les effets territorialisés de l'État-providence », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 23-30.

⁸⁸⁵ Gilles POLLET, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIXe et XXe siècles) », *art. cit.*, p. 129

⁸⁸⁶ Renaud EPSTEIN et Gilles PINSON, « Chapitre 1. De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples », *op. cit.*, p. 32.

⁸⁸⁷ Thomas FRINAULT, « Le département-providence et la décentralisation », *art. cit.*, p. 32.

⁸⁸⁸ Anne EYDOUX et Carole TUCHSZIRER, « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *art. cit.*

ainsi que la réforme incomplète du RMI devenu RSA trouvent localement une solution dans la *pax metropolis*. C'est la première fois que la décentralisation se fait en inversion de la logique descendante de la décentralisation, la loi républicaine consacrant un accord avant tout territorial. On assiste à l'unique cas de reprise de « la gestion d'un cadeau considéré comme empoisonné »⁸⁸⁹. Le rôle des entrepreneurs institutionnels locaux est central, dans un contexte national où à la fois les politiques d'insertion économique deviennent l'objet d'une pression politique croissante⁸⁹⁰ et la réforme territoriale-institutionnelle s'inscrit dans une large entreprise de modernisation de l'Etat au sens large. On est témoin d'une « œuvre imparfaite » forgée dans le creuset local : la collectivité départementale est « sauvée » par la puissante institution urbaine, qui l'ampute dans le même mouvement.

Les réformes constitutives de 2010, 2014 et 2015 ont conduit à l'émergence d'un statut créé par le législateur animé du paradoxe que « la France compte désormais un grand nombre de métropoles, au sens statutaire du terme, alors qu'elle en accueille très peu de rang européen »⁸⁹¹. Il y a « reconnaissance d'un territoire fonctionnel alors que l'outil intercommunal n'avait pas réussi à le formaliser »⁸⁹². Dans notre cas, Lyon s'est construit une *ratio* visant à compter parmi les grandes villes européennes, dans le cadre d'une configuration d'aire métropolitaine qui « déborde largement le cadre départemental classique »⁸⁹³, l'aire s'étalant sur quatre départements. La métropolisation politico-institutionnelle porte un « rêve irréfutable », confondant à la fois modernité, prospérité, justice sociale, rationalisation et innovation institutionnelle : seule la métropole permettrait une *vraie politique sociale*. L'institution communautaire était fondée sur une « dynamique endogène » d'incrémentalisme des compétences⁸⁹⁴, qui a conduit à la construction du « problème » de l'éclatement des compétences, permettant d'appeler à l'intégration par une institution *sui generis*. C'est sur cette entente et ces promesses, dans une « phase critique de redéfinition de l'institution »⁸⁹⁵ qu'est fondé un nouvel appareil bureaucratique et politique, inédit dans le système administratif français. Une fusion hâtive quoique remarquablement efficace a lieu, supposée permettre « de repousser les frontières de l'action publique en articulant les compétences urbaines et les compétences sociales ». Ainsi l'institution métropolitain semble rencontrer et combler un besoin de modernisation, mais renvoie en réalité à une dynamique bien plus large et peut même contribuer à naturaliser le besoin⁸⁹⁶, ce que les

⁸⁸⁹ Thomas FRINAULT, « Le département-providence et la décentralisation », *art. cit.*, p. 35.

⁸⁹⁰ De ces politiques semble dépendre la cohésion sociale voire la pérennité de la nation française. Voir « La grande nation. Pour une société inclusive », rapport de Thierry Tuot au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, février 2013. Nous analyserons plus en détail le continuum entre intégration et insertion économique.

⁸⁹¹ Thomas FRINAULT, « L'approche institutionnelle des métropoles : une intercommunalité pas comme les autres ! », *art. cit.*

⁸⁹² Cynthia GHORRA-GOBIN, *La métropolisation en question*, *op. cit.*, p. 9.

⁸⁹³ Vincent HOFFMANN-MARTINOT, « Vers une américanisation des aires métropolitaines françaises ? », *op. cit.*, p. 124.

⁸⁹⁴ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 66.

⁸⁹⁵ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 18.

⁸⁹⁶ On peut penser que l'institution est inhérente au fonctionnement social. « Ce réflexe de pensée revient à admettre que l'institution existerait depuis que l'homme est homme et qu'il fait société. Plongée dans un social « substantialisé », l'institution est souvent considérée comme une force indépendante des humains et agissant sur eux. » et l'on confond nécessité, finissant par considérer que l'institution comble un besoin et qu'elle se maintient en raison de l'existence de ce besoin. La démarche sociohistorique permet d'éviter ce biais en montrant que l'institution (ici la métropole providentialiste) n'est pas un invariant anthropologique mais le résultat d'une dynamique à expliciter. Virginie TOURNAY, *Penser le changement institutionnel*, *op. cit.*, p. 76.

entrepreneurs de réforme n'auront de cesse de faire, citant même parfois la littérature sur la métropolisation macroéconomique.

Pour finir, les catégories vantant les mérites de l'action décloisonnée sont légion ces dernières décennies : décloisonnement, transversalité, hybridation, approche intégrée, recherche de synergies, intersectorialité, trans-sectorialité, gouvernance partenariale, au-delà des silos. Ces catégories, avant d'être les mots de l'analyse scientifique, sont issues des discours institutionnels. C'est d'abord le « vocabulaire indigène des professionnels de l'action publique » et un « mot d'ordre politico-bureaucratique »⁸⁹⁷. Notre enquête atteste d'une densité très forte des discours de la transversalité dans le projet réformateur. Ce langage d'abord politique se diffuse largement, avec des nuances, d'abord aux cadres et dirigeants de la collectivité, jusqu'aux agents ensuite. L'institution finit par parler, donc exister, par ces mêmes catégories.

Mais de quoi s'agit-il au fond ? Ce vocabulaire indigène renvoie à deux logiques. La première, *trans-sectorielle*, consiste à disséminer un enjeu transversal à l'ensemble des politiques publiques. La seconde, *inter-sectorielle*, consiste à articuler des domaines d'action distincts, en créant un nouvel espace axé sur un objectif commun. Ce sont les délimitations et frontières sectorielles sur lesquelles on agit. Face aux limites de l'approche sectorielle et segmentée et à « l'apparition de problèmes publics multidimensionnels »⁸⁹⁸ demandant un traitement global, comme l'insertion économique, l'action publique développe une approche intersectorielle avec des catégories d'intervention publique historiquement construites et institutionnalisées. La définition et le traitement du problème public sont associés à des agencements professionnels et bureaucratiques, que la fusion va dans notre cas largement impacter. Ce « débordement sectoriel »⁸⁹⁹ impulsé par l'exécutif local et repris par les cadres de l'administration va-t-il au bout de sa visée ? Rencontre-t-il des résistances, plus ou moins rédhitoires ? Quel impact de l'inflexion du traitement de la question sociale et du développement économique, entreprise de redéfinition du problème public et de son traitement ? Comment fonctionne cet appareil inédit, comment se construit-il et sur qui repose-t-il ? Il s'agit désormais de s'intéresser à la construction de cette institution. Et pour cela, il faudra s'y plonger *de l'intérieur*.

⁸⁹⁷ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *art. cit.*, p. 9.

⁸⁹⁸ Sophie JACQUOT et Charlotte HALPERN, « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 57-84, p. 61.

⁸⁹⁹ Clara BOURGEOIS, *Les défis de l'intersectorialité. L'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés*, thèse de doctorat en science politique, Bordeaux, Université de Bordeaux, 2015.

DEUXIEME PARTIE :
FUSIONNER. LA
CONSTRUCTION
CROISEE DE
L'INSTITUTION ET DES
POLITIQUES
METROPOLITAINES, VUE
DE L'INTERIEUR (2015-
2024)

Introduction à la seconde partie

« La politique d’insertion, c’était au cœur du projet de regroupement de l’économique et du social. C’est là que nous attendions le vrai résultat. »

Directeur général des services de la Métropole de Lyon

Cette partie s’intéresse à l’implémentation concrète de la fusion, une fois celle-ci juridiquement actée par la loi et la création de la collectivité à statut particulier au 1^{er} janvier 2015 qui en découle. Car si la fusion a été négociée, réfléchie et préparée, elle ne s’arrête pas une fois la structure « créée » nominalement. C’est au contraire là que tout commence. Nous traitons par conséquent ensemble deux grands questionnements sur ce que signifie *fusionner* pour créer une nouvelle institution, ici une métropole. Il s’agit de donner corps à la *métropolisation institutionnelle et bureaucratique* par l’analyse de l’édification institutionnelle et l’analyse de la construction de la politique publique.

Le premier grand questionnement renvoie à l’édification institutionnelle⁹⁰⁰. Après avoir fait la généalogie du projet métropolitain, il s’agit de saisir son institutionnalisation, processus par lequel ce qui était incertain acquiert une consistance suffisante pour être décrit par les acteurs comme réalité voire comme naturel, et « processus tendant vers une plus grande stabilisation des pratiques et des normes »⁹⁰¹. A l’instar de l’Etat, l’institution n’est jamais achevée, elle projette les conditions de son maintien⁹⁰². L’institutionnalisation est le processus d’objectivation sociale au terme duquel une institution « sort de terre » ainsi que « le remous continu que connaît une institution » : la métropole est ainsi une projection à faire advenir dans le réel, non sans secousses, incertitudes, tiraillements. Nous traitons par conséquent la métropole lyonnaise non comme un objet figé mais comme un processus dynamique à partir d’héritages⁹⁰³. Le processus d’étatisation, « mise en administration de la société » dans une approche de socio-histoire du politique⁹⁰⁴, est l’un des processus centraux de la modernité politique et de la construction de l’Etat-providence, qui installe la primauté du fait bureaucratique et dont la réalisation s’est partiellement faite au niveau local. Les portions du monde social ainsi mises en administration deviennent des catégories

⁹⁰⁰ Le mot « institution » vient du verbe latin *instituo, instituere*, contraction de *in statuo* ce qu’on peut traduire par « installer », « établir ». Ainsi les mots « Etat », « statut » et « institution » ont-ils la même racine.

⁹⁰¹ L’institution reste un concept « flexible » et un « artifice classificatoire » permettant qui permet d’ancrer l’observation. Virginie TOURNAY, *Sociologie des institutions*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, p. 5.

⁹⁰² Pour Michel Foucault, l’Etat joue à la fois le rôle d’un donné et d’un objectif à construire : « L’Etat c’est à la fois ce qui existe mais qui n’existe pas encore assez. » L’objectif du gouvernement est de « faire passer à l’être le devoir-être de l’Etat », de le faire passer à son maximum d’être d’une façon réfléchie, raisonnée, calculée. Il s’agit de « [...] faire en sorte que l’Etat puisse être rendu solide et permanent, qu’il puisse être rendu riche, qu’il puisse être rendu fort en face de tout ce qui peut le détruire ». Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.*, p. 6.

⁹⁰³ Le néo-institutionnalisme historique insiste sur le poids de l’héritage, puisque « c’est le poids du passé et l’effet de sédimentation opéré par les décisions successives » sur lequel on se focalise : la métropolisation institutionnelle se place ainsi dans la continuité de la construction de l’Etat-providence au sens large. Yves SUREL, « « Trois i » », *in Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, pp. 665-672, p. 670.

⁹⁰⁴ Renaud PAYRE et Gilles POLLET, *Socio-histoire de l’action publique*, *op. cit.*, p. 46.

d'intervention publique⁹⁰⁵, à l'instar de l'insertion, catégorie qui monte en puissance depuis maintenant une quarantaine d'années. Et ce processus se poursuit à travers la construction de la réalité « métropole ».

La fusion d'entités différentes voire contradictoires vise en creux l'échéance différée à 2020, où la réforme serait « aboutie ». Il n'y a pas de changement de la direction politique avant cette date, ce qui étale et diffère le changement⁹⁰⁶. Cette première phase d'institutionnalisation est hybride entre l'intercommunalité et la « version finale » de la métropole : « la métropole a en effet conservé, pendant la période de transition, le vernis de l'intercommunalité »⁹⁰⁷. Le chemin de la fusion passe par des sentiers de dépendance qui formatent, encadrent la réforme et sa diffusion. De plus, les « temps constituants » institutionnels voient toujours une hausse de l'intensité des luttes⁹⁰⁸. Alors comment est construite concrètement la métropole comme institution politique ? On assiste à une transition rapide, à la mise en place d'instances diverses, au lancement d'une profusion de stratégies politiques et de projets, de coordination des politiques publiques, d'impulsion d'une culture commune, à la diffusion d'un récit. Mais a-t-on pour autant intégré et dissolu des institutions précédentes ?

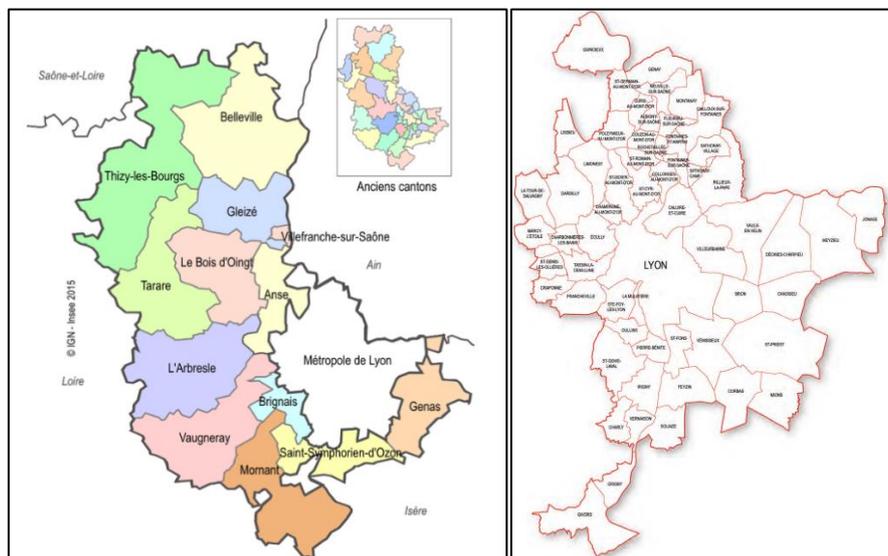


Illustration n°12 : carte de la Métropole de Lyon et des cantons du Nouveau Rhône et carte de 59 communes de la Métropole de Lyon (2015)⁹⁰⁹.

Quels effets du regroupement de l'économique et du social ? Le second grand questionnement de cette partie concerne la construction de la politique métropolitaine d'insertion économique. L'action publique peut s'analyser comme le produit des rapports entre une variété de groupes sociaux et l'institution peuplée des agents administratifs et politiques qui interviennent sur ces questions. Cette configuration est d'autant plus précise qu'on est en présence d'un champ

⁹⁰⁵ Vincent DUBOIS, *La politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

⁹⁰⁶ « La période 2015-2020 a constitué une période de transition en matière de gouvernance politique » Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Métropole de Lyon. La mise en place des métropoles », observations définitives délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020, p. 34.

⁹⁰⁷ Sénat, « Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun », rapport, décembre 2022, p. 64.

⁹⁰⁸ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 18.

⁹⁰⁹ Issue des publications de l'INSEE avec l'IGN, 2015. Donnée interne Métropole de Lyon, 2015.

« fortement clos sur lui-même dont le fonctionnement affecte peu celui des autres champs »⁹¹⁰, comme c'est le cas pour le champ qui nous intéresse. La construction de la politique publique consiste donc en une mise en gouvernement du champ de l'insertion, à l'origine peu organisé, et désormais fortement structuré par la collectivité, qui souhaite identifier les acteurs et les positionner dans son giron régulateur, réorganiser les responsabilités, coordonner les interventions, inciter les acteurs à éventuellement se mutualiser. Bref, les gouverner. La politique publique et l'institution sont construites synchroniquement. Puisque « les processus d'objectivation institutionnels impliquent des dispositifs matériels »⁹¹¹, où repérer de tels dispositifs ?

Le prisme choisi pour répondre conjointement aux deux questionnements généraux permet de travailler à partir de la matérialisation de la fusion et traversera toute cette seconde partie. Il s'agit du prisme de la sociologie croisée de l'institution et de l'administration. C'est par l'observation des agents *dans la fusion* que se donneront à voir la réalité ainsi que les effets de la diffusion de celle-ci. Comment la nouvelle collectivité se matérialise-t-elle dans l'organisation humaine et le travail des agents ? La fusion transforme-t-elle la morphologie administrative ? Les agents freinent-ils la fusion ou s'y joignent-ils avec enthousiasme, et selon quel facteur de différenciation ? Pour les dirigeants de la collectivité, la fusion sera « réussie » si on assiste à l'émergence d'une culture hybride. Cette croyance forte en la vertu supposée du métissage professionnel, gage de la transversalité tant recherchée, conduit les acteurs à volontairement mener ce rapprochement, dans le regroupement au forceps de cultures institutionnelles opposées. De deux institutions, il ne doit en rester qu'une.

« Le Grand Lyon, c'est quand même fondamentalement une structure de projets, d'ingénieurs, d'ingénieux, de gens qui construisent, qui font des aménagements urbains, alors qu'effectivement, du côté du département, on a quand même des gens qui sont plus proches dans leur métier du terrain, de la préoccupation des gens et du citoyen. Donc ce mélange de culture est certainement potentiellement riche mais il est difficile à faire. »⁹¹²

Pour saisir la fusion, nous entrons par le lieu où le processus est le plus aigu : une direction administrative transplantée faisant l'objet d'une hybridation morphologique au forceps. La direction en charge de l'insertion est le meilleur exemple. Il s'agit de la seule direction passée de l'administration sociale départementale à l'administration économique métropolitaine, les autres ayant fait l'objet d'un empilement et d'une simple juxtaposition. De plus, il est revendiqué par les acteurs comme le seul domaine sectoriel où la fusion était vraiment nécessaire.

« La politique d'insertion, étant quand même le cœur de la construction métropolitaine, était le seul sujet sur lequel on pouvait dire : « la métropole a du sens ». Sauf à se dire, « on a supprimé une couche de millefeuille », et en l'occurrence la suppression de cette couche de millefeuille n'a pas généré de d'économie budgétaire. En fait, l'insertion est vraiment le seul sujet fondamental. Il n'y a pas eu de changement de périmètre géographique, il n'y a pas eu de réduction de coût. Donc on peut vraiment dire que ce qui donne du sens au projet métropolitain, c'est la politique en matière d'insertion. Au cœur de ce fameux mariage de l'humain et de l'urbain. »⁹¹³

⁹¹⁰ Il s'agit alors de prêter attention aux relations « qui s'établissent de manière bilatérale entre la fraction de l'espace gouvernemental mobilisée dans le traitement public d'un domaine particulier et le champ correspondant ». Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *art. cit.*, p. 15-16.

⁹¹¹ Virginie TOURNAY, *Sociologie des institutions*, *op. cit.*, p. 86.

⁹¹² Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

⁹¹³ *Ibid.*

L'entrée par l'administration en action ouvre de nombreuses pistes. Si les processus de fusions d'administration font partie des objets traités par la science politique, il s'agit en général de reconfigurations étatiques, et de façon périphérique régionales⁹¹⁴. La prise en compte des agents publics est éprouvée à l'échelle nationale mais moins ancrée au niveau local⁹¹⁵. Un ouvrage classique en sociologie des organisations a montré qu'avec le changement de ses personnels, une organisation finissait par changer ses objectifs⁹¹⁶. En est-il de même pour la direction étudiée ?

Dans leur étude de la création du grand ministère du Développement durable par fusion en 2007, Pierre Lascoumes et ses co-auteurs procèdent par une approche *top-down* : ils suivent la mise en œuvre d'une réforme administrative d'ampleur, en partant de la décision pour examiner sa mise en application concrète. Nous nous inspirons de cette démarche, qui nous semble répliquable et pertinente sur plusieurs points. D'abord par cette logique générale de compréhension *in vivo* de l'action publique. Deuxièmement, elle permet de mesurer l'appropriation de la fusion. Car les changements de structure « n'ont d'effet que par le changement de pratiques des agents et par l'évolution de leurs savoirs, perceptions, méthodes et relations de travail »⁹¹⁷. Troisièmement, si leur travail étudie un « ministère intégrateur » de trois institutions, nous étudions alors une métropole intégratrice de deux institutions. Quels sont alors les conflits et tensions suscités par la fusion ? Quelle survivance des anciennes structures ? Car ici aussi la réforme « n'intervient pas dans le vide, mais s'inscrit dans un espace administratif qui comprend des organisations, des individus et des façons de faire »⁹¹⁸. A quoi s'attendre d'une fusion d'institutions publiques couplée à un transfert organisé et massif d'agents, de compétences, de ressources, d'instruments et de dispositifs ? Quatrièmement, au-delà de la préparation et du design organisationnel, il s'agit de rendre compte de la « diffusion de la réforme » au sein de l'administration, qui ne se fait pas « sans heurt »⁹¹⁹. Comment les fonctionnaires sont-ils enrôlés ? Résistent-ils à la fusion ? La mettent-ils à profit ? La politique d'insertion économique est très politisée et la bureaucratie mise sous une certaine pression politique : quels effets de la prise en main métropolitaine sur l'ensemble administratif ? A quel point l'administration contrôle-t-elle la mise en œuvre de la politique publique dans un champ multi-acteurs où sa légitimité n'est pas consolidée ? Ces questions renvoient à une interrogation plus large sur la place des administrations territoriales dans la maîtrise des politiques publiques.

Cette deuxième partie est alimentée par l'enquête de terrain fournissant quatre années de présence continue au sein de cette administration, des dizaines d'entretiens et l'accès au dépouillement de nombreuses archives organisationnelles internes. La direction étudiée a été très majoritairement « centrale », c'est-à-dire non territorialisée mais généraliste : située dans les locaux centraux, elle a pour objet l'ensemble de la population métropolitaine. Nous faisons entrer le lecteur dans l'univers administratif à travers ses agents et leurs actions. Bien que certains acteurs étudiés soient fonctionnaires de l'Etat central ou déconcentré, nous nous focalisons sur la fonction publique territoriale (FPT), à laquelle appartient la majorité de la population enquêtée. Car au-delà des hauts-fonctionnaires qui ont beaucoup capté l'intérêt de la science politique, les agents

⁹¹⁴ Emmanuel NEGRIER et Vincent SIMOULIN, *La fusion des régions. Le laboratoire d'Occitanie*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours politique », 2021.

⁹¹⁵ Anne-Cécile DOUILLET et Rémi LEFEBVRE, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017, p. 164.

⁹¹⁶ Philip SELZNICK, *TVA and the Grassroots*, *op. cit.*

⁹¹⁷ Pierre LASCOUMES, Laure BONNAUD, Jean-Pierre LE BOURHIS et Emmanuel MARTINAIS, *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, *op. cit.*, p. 5.

⁹¹⁸ *Ibid.*, p. 69.

⁹¹⁹ *Ibid.*, p. 66-67.

administratifs des collectivités comme des services locaux de l'Etat sont par leur capacité à concrétiser l'intervention publique les « hérauts de la science communale »⁹²⁰. En cela, nous inscrivons pleinement dans l'appel lancé par Jean-Michel Eymeri-Douzans et Françoise Dreyfus pour un développement des terrains de sociologie de l'administration, en analysant les « porteurs d'institution » dans le contexte de la construction de la collectivité métropolitaine⁹²¹. Il s'agit de contribuer à une « science sociale des institutions publiques en action »⁹²².

La métropolisation lyonnaise entraîne une reconfiguration de la bureaucratie sociale. On passe brutalement d'une institution d'environ 4 800 agents à plus de 8 400 agents. Les bureaucraties sont reconfigurées, en particulier celle en charge des politiques d'insertion. L'intégration sectorielle engendre des départs, de nouvelles missions à assumer, des réorganisations, des arrivées, des déménagements. Le programme public est conçu dans une configuration entre des groupes sociaux aux intérêts divergents voire antagonistes (le personnel politique, les fonctionnaires, les entreprises, le secteur associatif, les destinataires du programme public, les syndicats ou encore les organismes du service public de l'emploi). Le processus de changement de sens est surinvesti du mythe métropolitain, contrôlé par l'administration et matérialisé par une combinaison organisationnelle (*chapitre III*).

Quel groupe social peuple-t-il l'administration métropolitaine ? Quelles sont les professions structurant le groupe bureaucratique, et quelle culture, éthique et philosophie de l'action y sont-elles reliées ? La fusion affecte-t-elle cette composition ? Modifie-t-elle les propriétés sociales dominantes au sein de la population administrative ? Pourquoi la culture institutionnelle d'une direction transplantée, initialement marquée par le travail social et la gestion, fait-elle l'objet d'un projet de transformation sous l'angle du mythe métropolitain et de l'hybridation à la culture du développement économique ? Qu'il s'agisse d'une hybridation entre deux espèces ou de l'acclimatation à un environnement nouveau, différent de l'originel, ce projet rencontre-t-il des résistances ? A quoi aboutit-il ? (*chapitre IV*).

⁹²⁰ Renaud PAYRE, *Ordre politique et gouvernement urbain*, op. cit., p. 110.

⁹²¹ Dans différentes publications, les deux chercheurs mettent en exergue les lacunes des travaux sur les administrations – comblées partiellement depuis – et en particulier sur les « petits fonctionnaires », « anonymes », « dans l'ombre », souvent pris pour objet uniquement dans leur relation avec les hauts-fonctionnaires de l'Etat et « peu étudiés ». Ici, il s'agit de donner une épaisseur sociologique à ces « porteurs d'institutions ». Voir notamment Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration*, op. cit.

⁹²² Jean-Michel EYMERI-DOUZANS et Bouckaert GEERT (dir.), *La France et ses administrations*, op. cit., p. 40.

CHAPITRE III : UNE ŒUVRE D'INTEGRATION SECTORIELLE. LA CONSTRUCTION DU PROGRAMME METROPOLITAIN D'INSERTION POUR L'EMPLOI (2015-2016)

Ce chapitre entend démontrer que la prise en main des politiques d'insertion par la collectivité métropolitaine induit une triple évolution : un changement cognitif, un changement d'agencement de l'intervention publique et un changement organisationnel qui les matérialise. Il interroge le rôle des agents politiques réformateurs, des hauts-fonctionnaires territoriaux, des cadres administratifs et des médiateurs. Il s'agit d'aller à l'encontre d'une « approche aseptisée » qui s'épargnerait d'examiner les acteurs administratifs et de mettre le pied dans ce « terrain en friche »⁹²³, en comprenant comment les agents de l'administration territoriale réalisent l'intégration sectorielle.

Encadré 11 : Une bureaucratie inscrite dans les spécificités de l'une des trois fonctions publiques : la fonction publique territoriale (FPT)

La fonction publique apparaît comme « la pièce maîtresse, la clef de voûte de la construction étatique »⁹²⁴. Organisée dès 1946, avec un statut spécifique en droit du travail, elle répond à une mission de service public et à la recherche de l'intérêt général. Producteur et distributeur de biens sociaux, le service public façonne profondément l'ordre social. La légitimité légale-rationnelle de l'administration est fondée sur une philosophie de service et une éthique de recherche et de glorification de l'intérêt général. A travers la bureaucratie, la société est rationalisée et l'Etat se perpétue. En France, les agents sont fidélisés par la carrière par avancement⁹²⁵ et « des cultures et des valeurs communes aux différents sous-groupes » traversent l'ensemble⁹²⁶.

⁹²³ Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI-DOUZANS (dir.), *Science politique de l'administration*, op. cit., p. 172.

⁹²⁴ Jacques CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, Presses universitaires de France, 2022, p. 5.

⁹²⁵ Françoise DREYFUS, « La construction de la bureaucratie », in *L'invention de la bureaucratie*, op. cit., pp. 169-196, p. 184.

⁹²⁶ *Ibid.*, p. 219.

Monde social et professionnel fortement hétérogène quoique unifié par un statut commun depuis 1984⁹²⁷, la fonction publique territoriale (FPT) est née d'un « accouchement difficile ». Elle a longtemps été caractérisée par un « mal de reconnaissance »⁹²⁸. Elle est « tout à la fois un statut juridique, une construction politique et un groupe social »⁹²⁹. Ayant quasiment doublé ses effectifs depuis 1980, la FPT compte désormais plus de deux millions d'agents⁹³⁰, mais il y a encore « fort à faire pour produire du « commun », et construire l'unité de cet ensemble flou »⁹³¹ tant l'hétérogénéité des employeurs, des métiers, des missions et des statuts demeure prononcée à l'intérieur de la FPT. Cette inflation révèle le rôle de la FPT comme institution de socialisation et d'intégration sociale. Les non-fonctionnaires représentent en moyenne un cinquième des effectifs et font partie intégrante de la bureaucratie, dans un rapprochement de l'emploi public du secteur privé. En moyenne, les agents publics sont « plus diplômés et d'origine sociale plus élevée que les salariés du secteur privé »⁹³². La fonction publique compte 35% de cadres, avec à la fois une hérédité professionnelle plus forte qu'ailleurs et une dynamique d'ascension sociale prononcée. Avec plus de 60% de femmes, notamment dans le secteur des soins, de l'enseignement et de l'insertion, elle est aussi plus politisée que le secteur privé, les fonctionnaires de façon générale « s'identifient davantage à la gauche », quoique moins nettement désormais⁹³³. Les catégories A, B et C distinguent les cadres, les professions intermédiaires et les agents d'exécution.

Des spécificités communes à la FPT peuvent être mises en évidence. C'est un groupe social en moyenne populaire et féminisé, plus des trois quarts des agents territoriaux appartiennent à la catégorie C, dite d'exécution. Les « marges de manœuvre des élus locaux dans les embauches » n'ont pas disparu. Les activités de conception, d'évaluation et de conseil aux politiques sont pour l'essentiel l'apanage des cadres. Les fonctions de direction sont empreintes de politisation fonctionnelle : les directeurs endossent les objectifs politiques des exécutifs locaux et engagent leur responsabilité, tout en disposant de marges de manœuvre dans l'inscription à l'agenda politique et la conception des solutions.

La prise en main des compétences nouvelles de l'institution se fait dans le contexte politique et juridique de réforme territoriale, qui augure des marges de captation, dans « l'enthousiasme de la définition d'un nouveau domaine d'action publique »⁹³⁴. Son analyse renvoie à un enjeu de politisation et de légitimation et à la fois à un enjeu de redéfinition de l'intervention publique. La politisation, processus d'inclusion dans les rapports de force politiques d'objets et de travail sur la différenciation des espaces d'activités, conduit à influencer la conception de la politique publique dans les termes de la lutte idéologique et politique livrée sur le *sens* de l'action. La légitimation

⁹²⁷ Régi par trois textes de lois consacrant et unifiant le service public local : la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

⁹²⁸ Olivier SCHRAMECK, *La fonction publique territoriale*, Paris, Dalloz, 1995, p. 100.

⁹²⁹ Émilie BILAND, « Fonction publique territoriale », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, *op. cit.*, p. 250.

⁹³⁰ Dont les trois-quarts appartiennent au secteur communal (communes, établissements publics locaux, EPCI). La croissance la plus forte concerne les Régions, dont les effectifs ont été multipliés par cinq depuis 2004, contre +56% pour les départements. Émilie BILAND, « Trop de fonctionnaires territoriaux ? Dits et non-dits d'une fausse évidence », *Revue française d'administration publique*, 2017, vol. 164, n° 4, pp. 765-781.

⁹³¹ Émilie BILAND, « Fonction publique territoriale », *op. cit.*, p. 254.

⁹³² Émilie BILAND et Natacha GALLY, « Chapitre 3. Fonction publique : vers un nouveau modèle ? », in *Nouvelle sociologie politique de la France*, *op. cit.*, pp. 45-56, p. 47.

⁹³³ Les fonctionnaires d'exécution, sont davantage portés vers le Rassemblement national et le centre, *Ibid.*, p. 48-49.

⁹³⁴ Pierre LASCOUMES, Laure BONNAUD, Jean-Pierre LE BOURHIS et Emmanuel MARTINAIS, *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, *op. cit.*, p. 66.

consiste en complément à faire accepter cette conception idéale et politique du programme d'action. Comment ce dernier est-il construit ?

Le programme public que nous étudions est le Programme métropolitain d'insertion par l'emploi (PMI'e). Formalisation de la stratégie métropolitaine en matière d'insertion par l'emploi, le PMI'e est l'un des trois éléments composant le schéma de développement économique de la métropole⁹³⁵. Il définit et cadre l'action de la Direction de l'insertion et de l'emploi (DIE) et de ses partenaires. Cette stratégie compilée dans un document de 64 pages est adoptée à l'unanimité le 10 décembre 2015 par le Conseil de métropole, pour l'ensemble du reste du mandat : 2016-2020. Elle repose sur trois axes, présentés comme des « orientations » sur le front de l'économie, de l'emploi et de l'insertion : « Développer l'offre d'insertion par les entreprises », « Construire une offre de service orientée vers l'accès à l'activité des bénéficiaires du RSA » et « Porter un projet commun pour un territoire métropolitain exemplaire ». Il est régulièrement cité en exemple de la potentialité d'agir métropolitaine et comme justification du projet métropolitain lui-même. Son ambition est emblématique de la construction du « gouvernement fort métropolitain »⁹³⁶. Ancré dans les principes de l'Etat social actif, le Programme métropolitain s'ouvre avec la devise suivante : « Développer des solutions d'activité accessibles au plus grand nombre »⁹³⁷. Cette maxime est employée à condenser le projet que détaille le document cadre. La mise en « activité », comme destinée et résolution du problème pour le « plus grand nombre », en est le maître-mot.

Dès son introduction, le programme métropolitain nous livre qu'« en choisissant d'adjoindre l'emploi à son programme, la Métropole affirme sa volonté de faire de l'emploi un outil structurant de son territoire et de considérer l'accès à l'emploi comme un levier d'inclusion sociale »⁹³⁸. L'intégration d'un nouveau secteur permettrait de « structurer » le territoire. Nos interrogations portent donc sur le caractère « hybride », « innovant » et « transversal » de cette nouvelle compétence, telle que présentée par le personnel politique. Le document-cadre explique que les ressources précieuses de l'ancienne communauté urbaine (développement économique, attractivité, lien entreprise) pourront alimenter les politiques que la métropole doit désormais assurer dans sa mission sociale héritée du département, « chef de file » remplacé.

Le programme repose sur le regroupement des bureaucraties économique et sociale. L'un des axes principaux du document-cadre est bien « d'interroger les modalités de mise en œuvre de ces deux politiques publiques, identifier et favoriser les actions pouvant générer des effets leviers réciproques ; adopter durablement une approche intégrée de l'insertion, de l'emploi et du développement économique, au service du territoire et de ses habitants »⁹³⁹. Les ressorts de cette « approche intégrée », doivent être questionnés à partir des discours politiques et de leur mise en musique administrative. Quelle démarche administrative traduit la volonté politique afin d'opérer une « fixation » de la stratégie dans l'action concrète ? Comment procède réellement la combinaison intersectorielle souhaitée et promue ? Quel rôle est dévolue aux autres institutions, comme les entreprises ? Pour comprendre sociologiquement la promotion de la nouvelle

⁹³⁵ Le schéma de développement économique est composé du volet « action économique » et le volet « aménagement économique » (avec le Programme de développement économique 2016-2021) ; et le volet « emploi » (avec le Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi 2016-2020).

⁹³⁶ Deborah GALIMBERTI, « Un étatisme métropolitain ? », *art. cit.*

⁹³⁷ Sous-titre du PMI'e 2016-2020, Métropole de Lyon, 2015.

⁹³⁸ Introduction, PMI'e 2016-2020, Métropole de Lyon, 2015.

⁹³⁹ Editorial du 1er Vice-président au Développement économique, David Kimelfeld, dans le PMI'e 2016-2020, p. 4.

gouvernance, on doit s'intéresser aux positions et dispositions sociales des forces politiques et bureaucratiques en présence et analyser le processus conduisant à l'adoption de la stratégie.

Enfin, la mise en évidence de la transversalité des problèmes publics, aussi bien par la recherche universitaire sur l'action publique locale qu'au sein des administrations publiques, nous conduit à tester l'hypothèse qu'un régime métropolitain sachant capter des flux⁹⁴⁰ peut promouvoir, dans cet objectif, de nouveaux instruments pensés comme transversaux. La stratégie métropolitaine « co-construite » pendant plusieurs semaines avec le secteur privé, parapublic et avec les usagers, type de mise à l'agenda particulière et demeurant force cadre pour quatre ans, est sans doute un objet stimulant pour comprendre cette imbrication du discours et de la réalité censée la matérialiser.

La politique de développement économique était embryonnaire sinon inexistante au sein de la collectivité départementale. Désormais, l'insertion sera dans la nouvelle collectivité « considérée comme une politique publique entièrement économique »⁹⁴¹. La compétence en matière d'insertion par l'emploi devient l'arène du rapprochement intersectoriel entre le secteur social et le secteur économique. Loin de se cantonner à une simple juxtaposition administrative, le rapprochement articule des logiques de modernisation : il s'agit de réaliser idéellement et techniquement ce rapprochement, puis de le rendre légitime.

La stratégie politique vise l'insertion de l'insertion, on pourrait dire, dans la politique de développement économique. Cette *intégration sectorielle* engendre un changement de référentiel d'action publique. Dans sa version formalisée par le programme métropolitain, la politique publique consiste désormais à régler ensemble deux problèmes publics et identifier des leviers communs. La métropolisation de la compétence se présente comme la solution à ces problèmes, entremêlés par les acteurs. Dans la « dimension cognitive du plan de réforme » lié à la fusion, circule un « récit réformateur »⁹⁴² précis lié à la politique publique, produisant un sens commun. Ainsi la métropolisation redéfinit-elle de concert les interventions économique et sociale. Pour donner corps à ce changement de sens, les agents politiques et les hauts-fonctionnaires mettent en œuvre une combinaison organisationnelle qu'il faut étudier précisément (*section 3.1*).

Comment la volonté politique de renouveler le sens de la politique publique est-elle traduite en démarche collective ? Le personnel politico-administratif prône la métropole comme « ensemblier », dans l'idée de « gouvernance partenariale » sur ce champ nouvellement investi. C'est tout l'objet de la stratégie de légitimation dont le PMI'e est l'instrument : connaître les acteurs du champ ; les faire adhérer à la gouvernance métropolitaine et au projet de modernisation présenté comme positif, porteur d'espoir, mais aussi ouvert aux propositions. Enfin, définir un public-cible et identifier les instruments à même de modifier les variables caractéristiques du public dans le sens souhaité, celui d'une moindre précarité matérielle et morale et d'un plus grand capital humain (*section 3.2*).

⁹⁴⁰ Robert LAFORE, « La métropolisation de l'action sociale », *op. cit.*

⁹⁴¹ Introduction, PMI'e 2016-2020, Métropole de Lyon, 2015.

⁹⁴² Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 58-59.

3.1 La combinaison intersectorielle : fondement cognitif de la politique publique

« L'hybridation des compétences insertion et développement économique est au cœur du projet métropolitain et offre de nombreuses opportunités. »

Introduction du Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi 2016-2020

La politique d'insertion, « cœur de la construction métropolitaine », fait l'objet d'un investissement politique visant à en renouveler le canevas. Plutôt qu'une politique sociale de service et gestionnaire départementale, il s'agit d'en faire une politique proactive, économique, intégrée de la métropole naissante. Récusons d'emblée l'idée selon laquelle, dans le domaine de l'insertion, « la plus-value métropolitaine consiste en un durcissement de cette logique de *workfare* (allocations conditionnées au retour à l'emploi) plus que d'une nouvelle manière d'envisager la question de l'insertion »⁹⁴³. Loin de « durcir » le *workfare*, au demeurant inexistant puisque le versement du RSA n'était en rien conditionné à une reprise d'emploi dans la politique départementale (cf. 1.1.3), le Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi augure bien au contraire d'un déplacement des représentations des problèmes et de ce que doit être « l'insertion ».

« A la création de la métropole, on a identifié trois types de politiques publiques : celles qui ont un potentiel de transformation, celles qui sont en mode routine et celles qui sont en phase de déclin. La politique d'insertion c'est vraiment la politique où il y avait énormément, énormément d'attentes politiques, c'était l'exemple qui était toujours cité par le président, c'était la raison de créer la métropole. Gérard Collomb c'est un bâtisseur, et le développement économique, devait servir à réorienter la politique publique, et donc la faire passer d'une politique de routine à une politique avec un réel potentiel de transformation. Le levier économique de l'ancienne communauté urbaine était la condition de soutien à une transformation et finalement une réussite de cette politique publique stratégique. Et vice-versa, le schéma de développement économique a intégré l'enjeu de l'emploi, les termes et référentiels ont changé, cette stratégie a infusé dans tout le logiciel économique de la collectivité. »⁹⁴⁴

La politique publique, dans son appropriation métropolitaine, fait en réalité l'objet d'un changement cognitif. A travers son transfert, le *référentiel d'action publique* est modifié : le mot « insertion » reste, mais il est pensé à travers d'autres motifs cognitifs. Cette réorientation de la politique publique est le résultat d'un travail de politisation et de (re)légitimation entrepris par les agents politiques. Elle est la source d'une réorganisation des moyens administratifs pour mettre en œuvre une telle politique dont le sens a été renouvelé.

Nous étudions d'abord la captation métropolitaine de la compétence d'action publique comme un travail initial de refonte cognitive, à travers l'étude précise du changement de référentiel sectoriel (3.1.1). La métropolisation des interventions économiques et sociales auparavant découplées participe de la transformation. Il s'agit désormais de traiter par une même politique publique

⁹⁴³ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p. 359.

⁹⁴⁴ Entretien avec Corinne Hooge, docteur en administration publique, chargée de mission à la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 1999), entretien du 25 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

intégrée, à l'interstice de ces secteurs, deux problèmes publics traditionnellement distincts, issus de champs différents. Il s'agit de mettre en place une politique économique considérée « équilibrée » et « correctrice », et une politique sociale « recentrée » (3.1.2). Enfin, la combinaison organisationnelle apparaît comme le moyen privilégié par les acteurs pour concrétiser ce travail de redéfinition de la politique publique (3.1.3).

3.1.1. L'insertion pour l'emploi. La captation métropolitaine comme réorientation du sens de la politique publique

« En lui adjoignant une compétence développement économique, l'ambition est de mobiliser, autour des questions d'insertion, les acteurs du monde économique afin de développer des opportunités de retour à l'emploi durable. »

Présentation de la politique publique d'insertion et d'emploi de la Métropole de Lyon⁹⁴⁵.

La place qu'occupent les politiques d'insertion par l'emploi dans les débats et discours de promotion politique du passage à la métropole peut surprendre par sa centralité. Dans ces argumentaires politiques et bureaucratiques de légitimation, on retrouve systématiquement la « modernisation », le croisement du « lien à l'entreprise » au « lien de service au public précaire », comme la volonté d'inaugurer un nœud synergique dé-sectorialisé. Résonne encore le mot d'ordre de la « transversalité » et de l'approche « intégrée », tandis que la politique d'insertion se présente comme le prototype et le test grandeur nature de cette approche justifiant la fusion. Comme on l'a montré, cette stratégie se situe « au cœur » de la construction de la métropole.

« La promesse de la fusion métropolitaine, c'était de faire des plus grands continuums dans les politiques publiques. Le marqueur qu'on brandissait toujours, c'était l'insertion et la politique économique, la mobilisation des entreprises et du secteur économique au service de l'insertion professionnelle. Il y avait un continuum et c'est ce qui servait donc d'étendard. »⁹⁴⁶

Afin d'être mise en œuvre, elle suppose un rapprochement sectoriel. D'une part, la politique d'insertion telle que bâtie par l'institution départementale renvoie au secteur *social*. De l'autre, le secteur économique fondé sur l'attraction des entreprises, leur développement et l'action économique au sens large de la collectivité, doit aussi participer à la nouvelle politique d'insertion, qui est désormais aussi *économique*. Ce rapprochement sectoriel repose sur une nouvelle conception de la politique publique et se matérialise par une combinaison organisationnelle *ad hoc*.

⁹⁴⁵ « 4- Insertion & emploi », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 14.

⁹⁴⁶ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014) puis de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

Quand l'exécutif local élabore un nouveau référentiel sectoriel : un triple déplacement du sens

La prise en main métropolitaine de la politique publique induit un changement de *référentiel*. Le référentiel d'une politique publique renvoie aux dimensions cognitives de l'action publique, à la conception paradigmatique qu'en ont les acteurs⁹⁴⁷. Le référentiel revêt ainsi une double nature processuelle : il est à la fois un processus cognitif, créateur de sens de l'action, et un processus prescriptif, imposant ou suggérant un alignement de l'action sur ce sens produit.

« L'insertion relevait de l'autorité politique du premier vice-président chargé de l'Economie, accompagné d'une conseillère déléguée à l'insertion économique. La directrice de la DIE était sous l'autorité du DGA Economie. Donc c'est ce qui a marqué la prise en main Collomb de l'insertion en 2015, c'est de dire que l'insertion, ça passe désormais par l'économie et les entreprises, ce qui était un changement de sens très important. »⁹⁴⁸

Les acteurs revendiquent un « changement de sens très important » : le glissement d'une compréhension sociale à une compréhension économique. La conception de la politique sociale en général et du dispositif RSA en particulier, au moment de leur intégration à la communauté urbaine renommée métropole, nous renseignent sur la fabrication de ce référentiel renouvelé. Les politiques publiques étant le lieu où la société « construit son rapport au monde », elles véhiculent une certaine conception du monde, une représentation de la réalité⁹⁴⁹. Alors assiste-t-on à un déplacement dans la représentation de la réalité au fondement des politiques publiques ?

Nous considérons que la représentation du réel à l'origine de ce nouveau référentiel diffère des acceptions classiques de la pauvreté dans le champ social, selon trois modes.

D'abord, cette compréhension de la réalité se rattache à des représentations historiquement construites, qui sont celles de l'urbanisme et du développement économique sur lesquels est fondé le pouvoir d'agglomération depuis plusieurs décennies (cf. 1.2). Il s'agit d'un réaligement de la politique publique transférée sur le logiciel idéologique dominant au sein de l'exécutif local. On peut décrire ce corpus idéologique comme de gauche réformiste, saint-simonien ou social-libéral. Ce logiciel de pensée est partagé par l'exécutif local et agit comme un facteur d'unité, par exemple pour le Directeur général des services :

« L'insertion par l'économie était l'obsession du président et aussi la mienne. C'était au centre de notre pensée de gauche réformiste. »⁹⁵⁰

Dans la pensée des acteurs, il y aurait une « obsession » pour l'insertion économique. Le nouveau Directeur général adjoint à l'Economie est contractuel de la fonction publique. Sa trajectoire l'a sensibilisé aux conceptions économiques. Il partage également ces représentations :

« Je venais du monde de l'attractivité, de l'économie et j'étais persuadé qu'effectivement l'intégration de l'emploi confortait notre philosophie. La philosophie de Gérard Collomb,

⁹⁴⁷ Pierre Muller définit le référentiel comme « l'ensemble des prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs ». Pierre MULLER, « Référentiel », in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 533-540.

⁹⁴⁸ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁴⁹ Pierre MULLER, « Référentiel », op. cit., p. 533.

⁹⁵⁰ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

fondamentalement, c'est : « Avant de penser à partager le gâteau, il faut déjà penser à le faire grossir ». Ça pourrait résumer d'une phrase sa philosophie politique et économique. J'étais dans le partage de cette philosophie, parce que mon métier était d'attirer des entreprises et de créer de l'emploi par l'attractivité. Donc sensible à la question de l'emploi sur laquelle la métropole était appelée à s'établir. Car seulement à partir du moment où on attire et on crée, alors ensuite, on crée la richesse et on pourra se préoccuper de la partager. »⁹⁵¹

On assisterait donc à une reformulation du sens de l'insertion selon une pensée fondée sur des catégories économiques et la centralité de la création et de la distribution de la valeur. Le conseiller spécial recruté au cabinet au même moment pour s'occuper de la stratégie de l'insertion économique, rallie lui aussi cette vision. Il nous en fait part dans ces termes :

« Notre conception de l'insertion a été complètement dans le logiciel de l'institution, à savoir qu'il fallait que les progrès économiques profitent à tous et que, en arrivant dans cette nouvelle institution, l'insertion aurait un sens particulier, qui est d'intégrer par le travail, par l'activité, par l'entreprise. »⁹⁵²

La directrice de cabinet du président nous fait part d'une conception « unifiée » de l'insertion dans l'esprit des réformateurs. Mais au-delà de ces membres de l'exécutif local, le référentiel économique imprègne la culture et les appartenances professionnelles et institutionnelles. Cette différence de mentalité pratique donne lieu à des prises de position hostiles à l'arrivée d'une politique axée non plus sur la création, mais sur le partage de la richesse.

« Quand on a voulu créer la métropole, peu de personnes le disent, mais il y avait des gens à la communauté urbaine qui ne voulaient pas de métropole, pas qu'on prenne la gestion des pauvres. Ils considéraient que la Communauté urbaine était une collectivité riche, qui devait se consacrer à l'investissement. Exclusivement à l'investissement. Ne pas prendre des compétences où les dépenses de fonctionnement augmentent tout le temps, sans création de richesse. Ils craignaient l'effet ciseau, ils étaient hostiles à l'intégration du social. »⁹⁵³

L'importation de la conception du monde liée à l'insertion sociale étant refusée, la politique publique s'aligne sur le référentiel déjà en place, concentré sur la création de valeur économique. On a donc une économicisation du sens, par l'intégration institutionnelle. Ce processus ne se fait évidemment pas sans négociation avec les positions déjà établies de longue date au sein du personnel politique et de l'administration. Les positions hostiles à l'intégration du social sont exprimées au sein des arènes. La négociation se joue sur le sens du référentiel économique. C'est la politique publique présentée sur le mode d'un calcul avantage-coût qui s'imposerait :

« Cette discussion politique a eu lieu dès le début. Le président a dit dans sa philosophie saint-simonienne : « moi ce qui m'intéresse, c'est que notre dynamisme économique aide à ce que des gens qui aujourd'hui sont en difficulté le soient moins demain ». Dans les débats en commission, c'est cette vision-là qui l'a emporté. Grâce à notre argument qui était que tout le monde y gagne si on insère les gens au RSA. Si on arrivait à mettre les gens à l'emploi, et notamment le tiers de BRSA proche de l'emploi, on aurait un cercle vertueux : conserver l'investissement et l'autofinancement, et diminuer les dépenses de fonctionnement. Et bénéfique pour les personnes

⁹⁵¹ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

⁹⁵² Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁵³ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

qui contribueraient à renforcer le marché du travail et donc l'économie sur laquelle s'appuie la collectivité. »⁹⁵⁴

On a donc une intégration négociée : adaptation du référentiel à la culture institutionnelle. Ce court exemple renvoie à la proposition de Bruno Jobert d'analyser les conditions de production du référentiel à partir d'une conflictualité localisée en deux lieux : l'arène (« espace de négociations ») et le forum des politiques publiques (« espace des débats de politiques publiques »)⁹⁵⁵. En effet, la production du référentiel qui servira de fondement à la politique publique passe d'abord par l'arène, en amont même de l'intégration des compétences départementales. Le forum des politiques publiques sera activé dans un second temps, pour la production du PMI'e (cf. 3.2).

Deuxième angle de transformation du référentiel et de l'appropriation institutionnelle de la politique publique : le *récit*. Au sein du courant hétéroclite de l'analyse cognitive de l'action publique, le politiste italien Claudio Radaelli a montré à partir du cas de l'Union Européenne que chaque politique publique se fait en réalité porteuse, par ses récits, d'une vision du problème à traiter et du domaine concerné⁹⁵⁶. Ainsi, la production et l'agencement de récits de politiques publiques sont autant de lieux où l'on peut détecter aussi bien le sens donné que les changements intrinsèques à ce sens. Dans la prise en main métropolitaine de la politique d'insertion départementale, on assiste à un déplacement fort sur le champ des récits. La politique d'insertion est intégrée sous la forme de motif au narratif institutionnel fondé sur l'histoire de la communauté urbaine et l'incrémentalisme de ses compétences (cf. 1.2). Le passage à la métropole apparaît désormais comme une nouvelle péripétie au sein d'un récit construit et promu comme un lien historique entre causes et effets. Une des caractéristiques des récits (*policy narratives*) réside dans leur nature causale et leur séquentialité, où un évènement ne fait sens qu'à partir d'évènements antérieurs organisés par la logique discursive et narrative du récit. Dans notre cas, la création de la métropole et l'intégration de la compétence insertion sur un mode économique sont présentées comme une séquence supplémentaire liée aux précédentes : le récit en fait une « suite logique » évidente, acquise. De plus, le travail narratif permet de fixer dans le futur l'objectif de la politique publique : « les récits placent en effet le présent dans une série cohérente d'évènements qui commence dans le passé et se termine dans le futur »⁹⁵⁷. Ce travail est particulièrement actif dans des contextes d'incertitude, comme l'est celui de l'installation de la métropole. Les récits permettant alors de cadrer la situation et donner du sens. C'est ce travail de fixation d'un horizon de sens qu'opèreront tout au long du mandat les membres de la direction générale.

« Le premier mandat métropolitain a été marqué par des éléments de langage politique qui étaient portés : réussir le mariage de l'urbain et de l'humain. On a entendu ça des millions de fois à la DG, ça faisait partie des éléments, des argumentaires sur la plus-value de la création de la métropole. L'insertion par l'économie était systématiquement présente dans le récit métropolitain que nous faisons de l'institution. »⁹⁵⁸

⁹⁵⁴ *Ibid.*

⁹⁵⁵ Introduction de Bruno JOBERT dans *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1995.

⁹⁵⁶ Claudio RADAELLI, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 255-275.

⁹⁵⁷ Claudio RADAELLI, « Récits », in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 528-533, p. 530.

⁹⁵⁸ Entretien avec Clémentine Leterrier, administratrice territoriale, chargée de mission à la direction générale (2019-2022), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3°.

Troisième angle de refonte du référentiel de la politique d'insertion dans ce contexte métropolitain : l'influence des représentations circulant hors du champ politique, dans une forme d'idée générale rappelant les idoles⁹⁵⁹. Ces représentations communes sont les suivantes : la politique sociale est trop dépensière, elle ne donne aucun résultat et l'insertion est une question de paresse ou de motivation individuelle :

« On était porteur de la perplexité des citoyens et *a fortiori* des élus sur l'idée du pognon de dingue, comme dirait l'autre. Dans l'esprit bistrot, le RSA c'est le tire-au-flanc qui vit aux frais de la princesse. Alors, pour convaincre ces gens-là qu'avec 500 euros par mois, c'est difficile d'être aux frais de la princesse... En tout cas les maires et la vie civile étaient largement dans cette idée. On en était les réceptacles. C'est ce qui fait que le passage à l'éco je pense, a aussi été une légitimation de l'insertion aux yeux du public. »⁹⁶⁰

Partant d'une conception négative de la politique d'insertion véhiculée par le grand public et une partie du personnel politique local, le nouveau référentiel va alors tenter de produire un sens à même de subvertir cette négativité. Par le changement de représentations, il s'agit de déporter et neutraliser cette charge négative, en s'attaquant à l'idée commune selon laquelle les allocataires mènent un grand train de vie « aux frais de la princesse ». Pour légitimer une réorientation de la politique publique, il s'agit donc également d'en rappeler les fondamentaux : le passage à une insertion plus active vers l'emploi nécessite de rappeler le bienfondé supposé de l'existence de la politique publique.

C'est donc par un triple déplacement, dans le sens, dans le récit et dans les représentations associées aux cibles de la politique publique que l'exécutif métropolitain tente d'infléchir cognitivement la politique publique. On observe une dissémination négociée du référentiel économique au sein de la politique publique transfuge, qui lui est initialement étrangère. Néanmoins, ce travail ne peut se cantonner au seul exécutif local : pour qu'il y ait changement de référentiel, le changement doit être largement partagé et c'est ce que nous allons à présent discuter.

Politisation et (re)légitimation de la politique d'insertion : un changement net de référentiel sectoriel ?

L'élaboration puis la diffusion du référentiel renvoient à un « processus de modélisation de la réalité sociale »⁹⁶¹. Ce travail de conviction se fait d'abord à un échelon politique, sur le mode d'une politisation de la politique publique et de travail sur sa légitimité publique. La prise en main métropolitaine de la compétence ouvre en effet un travail politique de re-légitimation d'une politique publique perçue négativement par le grand public, ou *a minima* considérée par l'exécutif local comme peu appréciée de la population. Si la légitimité de l'action publique repose « sur la prise en compte ou non par les gouvernants des intérêts communs »⁹⁶², il faut alors s'interroger sur les modalités de prise en compte de ces intérêts. En réaction à ce manque de légitimité de la

⁹⁵⁹ Voir le premier chapitre, Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode en sociologie*, Paris, Gallimard, 2009 [1894].

⁹⁶⁰ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁶¹ Alain FAURE, Gilles POLLET et Philippe WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques*, op. cit., p. 14.

⁹⁶² Pascale LABORIER, « Légitimité », in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 331.

politique publique au prisme de la culture institutionnelle, le premier réflexe a été celui de s'y résoudre et d'envisager, en conséquence, rien de moins que la suppression du dispositif étranger.

« A la communauté urbaine, il y avait beaucoup une vision négative du RSA, de l'insertion. Il y a un temps où Collomb avait dit « on peut essayer de supprimer le RSA ». Je pense qu'il avait une vision un peu théorique de la chose, il n'imaginait pas à quel point c'était corseté légalement. On ne peut pas faire sa propre politique du RSA. Les élus du Rhin voulaient aussi supprimer le RSA il y a quelques années, ici pas mal de gens pensaient que c'était possible. Jusqu'au moment où on s'est aperçu que c'était une politique très ordonnée en termes réglementaires. Le contexte est celui d'une politique publique nationale : on en est des vecteurs, et pas les décideurs. »⁹⁶³

L'impossible suppression du dispositif conduit l'exécutif local à construire un sens nouveau, de développer un discours légitimant et mobilisateur autour de la politique publique. Ce « processus de mise en forme, d'institutionnalisation et donc de légitimation de l'intervention publique »⁹⁶⁴ s'appuie sur la revendication par les acteurs, sur le secteur de l'insertion, de l'économie et de l'emploi, d'un ordre légitime et de problèmes solubles. C'est ce processus qui tend à faire accepter et diffuser le référentiel :

« Pour rendre légitime cette politique publique, le fait qu'on lance des messages très clairs en disant « l'insertion c'est l'emploi, c'est du bon *matching* avec les besoins des entreprises et on va travailler avec les boîtes », c'était très rassurant pour la société qui nous entoure. Politiquement, ça passait très bien, et ça a aussi mis en valeur les associations du secteur. »⁹⁶⁵

Le « légitimation de l'insertion » passe par la réactualisation d'une rhétorique déjà présente dans les politiques d'insertion, que le RSA a renforcée⁹⁶⁶. Relativement peu politisée au temps de la responsabilité départementale (cf. 1.1), la politique publique devient brusquement la pierre angulaire de la modernisation du millefeuille territorial français par la création d'une métropole *sui generis* à Lyon. On assiste à la jonction entre la rhétorique d'activation du RSA et le discours modernisateur de promotion de la fusion. La pression politique et l'intérêt pour la politique publique s'en voient alors décuplés. Il est intéressant de noter ici que l'administration déploiera notamment une partie de ses dispositifs pour s'aligner sur cette recherche de légitimité, sur cette entreprise de « crédibilisation » :

« La politique de contrôle était un outil pour rassurer les élus qui avaient des *a priori* sur les BRSA. Plus largement c'était un outil de crédibilisation de la politique d'insertion. On l'a retravaillé à partir de ce qu'on avait construit au département. »⁹⁶⁷

L'intégration sectorielle au sein d'une institution au tropisme économique suppose un travail de *politisation* (rendre problématique, conflictuel et partant fondamentalement politique le programme, et non plus simplement comme une application routinisée d'une gestion quasiment apolitique) et un travail de *légitimation* (adapter la politique publique à l'environnement cognitif, fait notamment d'idées et d'idées à charge négative et critique sur la politique publique, dans une

⁹⁶³ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁶⁴ Pascale LABORIER, « Légitimité », *op. cit.*, p. 333.

⁹⁶⁵ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁶⁶ Bernard GOMEL et Dominique MEDA, « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? », *Revue française de socio-économie*, vol. 13, n°1, 2014, pp. 129-149.

⁹⁶⁷ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

volonté de rassurer et rendre légitime). C'est par ailleurs ce travail de légitimation qui sera poursuivi tout au long du déploiement de la politique publique :

« Le directeur général adjoint connaissait par cœur le sujet économique, mais l'insertion n'était jamais arrivée sur la table. Il a largement contribué à l'intégration de l'insertion dans la marmite des décideurs économiques.

TG – Et comment a-t-il intégré l'insertion dans la marmite ?

Albéric de Lavernée – Eh bien il a systématiquement fait entrer le sujet dans les rencontres avec les décideurs, dans les réunions de travail, dans les accords, dans les conventions-cadres. Donc métropole et grandes entreprises. Il a fait un travail permanent de légitimation avec les grandes entreprises. »⁹⁶⁸

L'économicisation d'une politique sociale s'accompagne donc d'un changement de sens, à travers la politisation et la légitimation, mais y a-t-il pour autant changement de référentiel ?

Pour Pierre Muller, le changement de référentiel n'est guère fréquent. Il n'intervient pas à chaque nouveau dispositif ou ajustement à la marge car il fait appel à des modifications profondes : « Il y a changement de référentiel quand le code d'une politique se transforme à travers la mise en place d'un nouveau système d'explication et d'interprétation du problème (d'une nouvelle formulation du problème), de nouvelles solutions (appuyées sur de nouvelles relations causales), de nouvelles normes (modifiant la représentation de ce qui est souhaitable, désirable) avec, la plupart du temps, une remise en cause de la hiérarchie des groupes et des acteurs collectifs dans le secteur et même une modification des frontières du secteur »⁹⁶⁹. Suivant cette lecture mullérienne, le changement de référentiel de la politique publique étudiée est manifeste. On assiste bien à la mise en place d'un « nouveau système d'explication et d'interprétation du problème » : le problème vient de la non-activation des bénéficiaires de l'allocation sociale, de l'absence de solutions proposées par les pouvoirs publics ; de « nouvelles solutions » : l'intégration dans l'entreprise, la mobilisation de l'entreprise pour l'accès à l'activité ; de « nouvelles normes » : définition de ce qu'est la « bonne » insertion et de ce qu'est une intégration sociale à travers le travail et l'emploi. Le ralliement institutionnel à la rhétorique de l'activation, peu investie dans les faits par l'action départementale, est alors présenté comme un « changement radical ».

« Collomb avait impulsé le signal que l'insertion, c'est de l'emploi. Et l'emploi, c'est de l'économie, ce n'est pas des politiques sociales. Voilà le changement radical. »⁹⁷⁰

La métropolisation est ainsi l'occasion de mobiliser le versant économique des politiques d'insertion. Enfin, et c'est sûrement le plus probant et le plus intéressant, nous assistons bien à une profonde « modification des frontières du secteur ». Nous observons l'entrée de nouveaux acteurs, la stabilisation ou la précarisation de certains acteurs déjà en place, avec le lien à d'autres secteurs jusque-là éloignés.

⁹⁶⁸ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁶⁹ Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *art. cit.*, p. 180.

⁹⁷⁰ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Le changement de référentiel est donc attesté pour la politique d'insertion métropolitaine : l'ensemble de ces éléments sont réunis et surtout indissociables. Achéons l'analyse cognitive par trois nuances qui serviront de précisions utiles.

Nous avons fait le choix de mobiliser le concept de référentiel. La notion de *paradigme* pourrait-elle compléter notre analyse ? Plus souple que celle de référentiel, elle permet de rendre compte des « ruptures et changements qui se produisent tout à la fois dans les systèmes d'acteurs et les univers cognitifs »⁹⁷¹. On pourrait ainsi lier directement système d'acteurs et dimension cognitive, dans que le second soit la source du premier. Néanmoins, cette approche présente l'inconvénient d'être trop rigide, puisque quatre éléments doivent impérativement coexister : des principes métaphysiques généraux ; des hypothèses ; des méthodologies ; des instruments spécifiques⁹⁷². Or, si notre politique publique repose bien sur des hypothèses, méthodes et instruments, elle ne présente pas le premier élément, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre plus général de l'action publique française et de ses principes républicains, métaphysiquement situés. Elle semble donc moins large qu'un paradigme, qui renvoie davantage à une évolution sociale très générale.

Deuxième nuance : il serait tautologique de considérer que les choses changent simplement parce que les idées changent. Il ne faut guère occulter suivant Fabien Desage et Jérôme Godard que « le lien entre les idées des gouvernants et les résultats de leur action restait largement aléatoire et difficilement démontrable »⁹⁷³, et donc refuser toute automaticité du changement de l'action à partir de la tentative de changement en matière de référentiel d'action publique. Se focaliser uniquement sur le discours des élites locales conduirait à surharmoniser une réalité plus éclatée.

Dernière nuance : les approches cognitives ne font sens qu'en articulation avec le reste de notre analyse. Claudio Radaelli souligne qu'un argument fréquemment opposé est celui consistant à affirmer que « les variables idéationnelles représentent seulement le haut de l'iceberg « politique publique », c'est-à-dire l'épiphénomène du processus de développement d'une politique publique »⁹⁷⁴. On aurait tendance à réduire le changement de sens à un phénomène périphérique. Or la réponse à cet argument est de considérer l'analyse cognitive comme une entrée spécifique, et d'intégrer ses apports dans une analyse complète de la politique publique. Quoiqu'il en soit, la transformation de référentiel induit un recalibrage des politiques publiques adjacentes.

3.1.2. Métropolisation et redéfinition des interventions économique et sociale

« La chance de la Métropole c'est son bouquet de compétences, qui lui permet également, par le jeu de la transversalité, d'avoir les outils et les expertises pour assurer une prise en charge sociale des plus éloignés de l'emploi. »⁹⁷⁵

⁹⁷¹ Alain FAURE, Gilles POLLET et Philippe WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 128.

⁹⁷² Andy SMITH, « Paradigme », in *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, pp. 425-431.

⁹⁷³ Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°4, 2005, pp. 633-661, p. 661.

⁹⁷⁴ Claudio RADAELLI, « Récits », *op. cit.*, p. 533.

⁹⁷⁵ « Edito », éditorial de David Kimelfeld, 1er Vice-président Développement économique, PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 4.

Le recalibrage de la politique d'insertion et d'emploi par l'entreprise de changement de référentiel – et par conséquent de traitement des problèmes publics et d'organisation administrative dédiée – n'est pas sans effet sur la prise en compte des secteurs adjacents. Pierre Muller souligne que « toute politique publique correspond à une opération de découpage du réel à travers laquelle va être identifiée et « formatée » la substance des problèmes à traiter ou la nature des populations concernées, les deux pouvant évidemment se recouper »⁹⁷⁶. La notion de *secteur* est également indispensable à l'analyse du changement, comme dans le cas de la métropolisation. Qui regroupe-t-il ? Qui est dedans, qui est dehors ? La définition des frontières sectorielles et des activités faisant partie du secteur ne tombe pas du ciel. Elle constitue un enjeu de compétition et d'interaction entre les acteurs.

Il convient de montrer que la métropolisation est l'occasion d'une redéfinition conjointe des interventions économiques, socio-économiques, sociales. Le fort changement auquel la politique d'insertion est soumise doit être resitué au sein de cette évolution de la conception et de la prise en charge des problèmes publics. Ces effets sont repérables à plusieurs niveaux.

Au niveau de la politique d'insertion elle-même, doublement. D'abord, par un changement du traitement du problème public et de définition de l'insertion sociale. Ensuite par un changement majeur consistant en l'adossement aux problématiques d'emploi, domaine étatique sur lequel aucune collectivité territoriale n'était compétente jusqu'à présent et sur lequel la nouvelle métropole opère un positionnement proactif.

Au niveau sectoriel plus large, au-delà de la politique publique. Dans sa relation avec les politiques publiques adjacentes, on assiste à l'ouverture d'un espace intermédiaire d'articulation entre le secteur économique et le secteur social. De plus, ces effets touchent aussi bien la politique économique, qui par l'ajout de l'insertion prend un virage « réparateur », que la politique sociale, qui par la perte de l'insertion se cale sur un mode gestionnaire axé sur le service rendu à la population.

L'insertion sociale redéfinie par l'investissement du champ de l'emploi

La métropolisation de la politique publique est une occasion de redéfinir l'insertion et notamment la *bonne* insertion. Le changement de référentiel apporte un renouvellement de ce qu'est et ce que doit être *s'insérer*. Le principal changement est que l'insertion doit être une démarche active du bénéficiaire, dans une logique d'activation déjà présente depuis le RMI et sa transformation en RSA⁹⁷⁷. Il s'agit de mobiliser les allocataires prioritairement sur leur insertion professionnelle. La notion d'insertion sociale ne figure plus dans le PMI'e, de même que la notion d'action sociale ne revient que quelques fois dans le document-cadre, afin de justifier la compétence « insertion » de la nouvelle métropole. Quant aux notions « économie », « économique » ou « insertion économique », elles reviennent en revanche... 79 fois.

La politique publique est investie d'un rôle d'articulation, de mise en relation entre deux champs :

« On a tous pensé, au moment où on a créé la métropole, que ce serait un atout que le social puisse être soutenu par les richesses créées par l'économie. Donc on pourrait mettre en relation les deux

⁹⁷⁶ Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *art. cit.*, p. 180.

⁹⁷⁷ Cet aspect est largement attesté dans la littérature scientifique sur les politiques d'insertion. Nous renvoyons à Nicolas DUVOUX, « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », *Politiques sociales : l'état des savoirs, op. cit.*

milieux, au service des demandeurs d'emploi. Mettre ensemble création de valeur et accompagnement social pouvait permettre, dans nos esprits, une soutenabilité du social et une baisse du RSA. Avec l'intuition qu'il fallait une collectivité complète, totale, avec une quasi-compétence générale, pour résoudre cette question de l'insertion économique en mettant en face gisement d'emploi et personnes. »⁹⁷⁸

C'est à partir de cette « quasi-compétence générale » que la métropole va installer sa présence sur le champ de l'emploi, secteur sur lequel elle n'opérait jusqu'alors aucune intervention. La politique d'insertion devient ainsi l'une des politiques de l'institution dans le champ économique et de l'emploi. Nous proposons de lire cette installation comme un *braconnage sectoriel* : une institution tente de s'établir dans un domaine où elle n'est pas l'autorité compétente dominante.

Le président de la métropole avait proposé l'ajout systématique du « e » pour « emploi », afin de mettre une marque symbolique et écrite sur la compétence. Cet investissement se fait sans pour autant aller jusqu'à affirmer frontalement la compétence avec un « E » majuscule, dans la mesure où la celle-ci revient légalement à l'Etat.

« L'axe Collomb s'est traduit par un renouveau, avec le « e » mis partout après le « I ». Le PDI en PMI'e, le CTI en CTI'e, le PTI en PTI'e, la MMI'e. Le « e » d'emploi, en minuscule, partout. Pour marquer une compétence, pour marquer une présence. »⁹⁷⁹

Le braconnage demeure partiel et prudent.

« On avait une petite mission autour de questions transversales d'insertion, avec une toute petite équipe. Historiquement, la Communauté urbaine n'était pas du tout compétente sur ces sujets-là. Elle faisait au titre de son action économique et l'orientation politique qui nous a été donnée jusqu'alors c'était aussi surtout ne pas se mettre sur quelque chose qui était de l'ordre de la compétence de l'État. On a pu y aller en accolant la notion d'emploi dans le nom de la direction, pour signifier que l'insertion était au service de l'emploi des personnes du territoire. On a fait cette ouverture vers l'emploi en exerçant la compétence départementale sur le fondement de ce qu'on faisait déjà en économie. »⁹⁸⁰

Le PMI'e vient justifier une telle posture publique, sur le registre du « choix », de « l'affirmation » et de la « volonté » de devenir « partenaire » de l'Etat. : « En choisissant d'adjoindre l'emploi à son programme, la Métropole affirme sa volonté de faire de l'emploi un outil structurant de son territoire et de considérer l'accès à l'emploi comme un levier d'inclusion sociale. Si l'État reste le chef de file de cette compétence et pilote l'ensemble des dispositifs concernés, la Métropole souhaite en être le partenaire »⁹⁸¹. Ces affirmations font de l'accès à l'emploi le levier de l'inclusion sociale, contribuant à redéfinir l'insertion. La politique d'insertion est réorientée vers la politique de développement économique :

« Fertiliser d'un côté le dev éco et l'extraordinaire relationnel que la métropole a avec le tissu économique qu'elle accompagne, qu'elle sert, qu'elle aide, qu'elle soutient, avec de l'autre ceux qu'il faut essayer de remettre à l'emploi. Le barycentre de la vocation départementale est évidemment très social, alors que la métropole offre un suivi beaucoup plus économique. C'est l'un

⁹⁷⁸ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 12 avril 2023.

⁹⁷⁹ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁸⁰ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014) puis de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁸¹ « Introduction », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 6.

des meilleurs exemples de ce qu'on avait appelé pompeusement la fertilisation croisée des compétences. »⁹⁸²

Le PMI'e consacre par son intitulé stratégique l'idée que l'insertion est l'intégration sociale des classes précaires structurellement fragiles et des personnes conjoncturellement fragiles. Et celle-ci ne peut se faire que d'une manière principale voire exclusive : par le biais de l'emploi. Il s'agit bien d'insertion *par* l'emploi. « Les objectifs visés par la Métropole ont la simplicité de l'évidence. Nous faisons le choix de parler d'insertion et d'emploi. »⁹⁸³ livre la conseillère déléguée à l'insertion économique.

La politique départementale se transforme donc en politique métropolitaine comme composante de la politique économique et adossée à l'emploi, nouveau champ de positionnement public. L'insertion, compétence légale, est le préalable de l'emploi, compétence non-nominative qui constitue en réalité la finalité de la politique publique. Comme le montre le titre de la stratégie, l'insertion est pensée en définitive *pour* l'emploi.

Une politique publique ouvrant un espace d'articulation de deux secteurs

La politique d'insertion et d'emploi agit sur le circuit de production et de redistribution de richesse. Politique à la fois économique et sociale, elle fait fonction d'espace interstitiel entre les deux champs. Dans la communication métropolitaine, la politique publique est liée d'un côté à l'« Action économique et Compétitivité : création d'emplois » et de l'autre au « Développement social : accompagnement social des bénéficiaires du RSA »⁹⁸⁴. La politique publique s'insère aussi dans l'ensemble des domaines d'action de la métropole. Elle apparaît prioritairement comme l'un des principaux exemples de l'articulation et des bénéfices à « relier » les secteurs d'action publique. Les trois objectifs fixés par le président de la collectivité début 2015 pour 2020 sont essentiellement axés autour de la politique publique qui nous préoccupe. Voici comment le président listait, dans la communication institutionnelle, les objectifs au lendemain de la mise en place de la métropole :

« Le premier : que notre territoire continue à être plus dynamique sur le plan économique mais aussi plus agréable à vivre, plus solidaire et plus humain. Et ce dans chaque ville, dans chaque village, dans chaque quartier. Le second : que la Métropole permette, par la mutualisation de certains services, de faire des économies et dégager des marges pour investir. Enfin, le troisième : que nous aurons réussi à trouver des synergies entre les compétences. À l'heure où 42 000 foyers bénéficient du RSA sur notre territoire, relier le développement économique avec les politiques d'insertion, articuler production de logements et accompagnement des plus précaires : cela a du sens. »⁹⁸⁵

L'articulation sectorielle, ici avec la politique de développement économique et la politique de construction de logements, est mise en avant comme un argument de rationalisation et de gains d'efficacité.

⁹⁸² Entretien avec Olivier Nys, ancien directeur général adjoint de la Ville de Lyon (2003-2010 ; 2014-2016), ancien directeur général des services de la ville et de la métropole de Reims (2010-2014) puis directeur général des services de la Métropole de Lyon (2016-2020), entretien du 25 août 2023.

⁹⁸³ « Edito », éditorial de Fouziya Bouzerda, Conseillère déléguée à l'insertion par l'activité économique, PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 4.

⁹⁸⁴ « 4- Insertion & emploi », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 15.

⁹⁸⁵ Gérard Collomb dans *Grand Lyon Magazine*, n°49, janvier 2015, p. 11.

<i>Politique économique</i>		<i>Politique sociale</i>
Attractivité, développement économique, action économique	Emploi, insertion professionnelle et sociale, insertion économique	Action sociale, politique de la ville, politique du logement
Directions compétentes : directions de la DEES : DIAE, DARI	Direction compétente : DIE	Directions compétentes : directions de la DSHE

Tableau n°25 : la politique d'insertion et d'emploi comme articulation intersectorielle entre politique économique et politique sociale.

Les ressources de la politique économique doivent fournir des atouts à la politique d'insertion : « La Métropole a créé depuis longtemps des relations de confiance avec les entreprises du territoire, ce qui facilitera la mobilisation du tissu économique en faveur de l'insertion. » nous dit l'introduction du PMI⁹⁸⁶. Ces ressources supplémentaires dont ne disposait en rien le Conseil général sont considérées par le personnel politique comme une « opportunité » qu'il fallait saisir :

« C'était une opportunité formidable que l'insertion passe dans les prérogatives de la nouvelle métropole. Cela a permis de redonner à la fois une nouvelle dimension et surtout un dynamisme qui n'a strictement rien à voir avec ce qui se faisait avant. Le Conseil général faisait avec ce qu'il avait, ce n'est pas lui qui avait la compétence de l'économie, donc c'était compliqué d'être donneur d'ordre et de vouloir faire se rencontrer à tout prix des mondes qui ne se côtoyaient pas du tout. Il fallait saisir cette opportunité, et c'est très bien de l'avoir saisie. »⁹⁸⁷

Néanmoins, le pivot n'est pas automatique. Lors de sa formalisation par l'exécutif local, parmi les 23 politiques publiques (cf. 2.2.3), une note stratégique indique : « en lui adjoignant une compétence emploi, l'ambition est de mobiliser, autour des questions d'intégration, les acteurs du monde économique afin de développer les opportunités de retour à l'emploi durable »⁹⁸⁸. Le pivot suppose un renouveau de l'approche du secteur économique qui ne va pas de soi :

« Il y a des cultures qui sont différentes. La culture projet ex-Grand Lyon et culture de service côté département. Des compétences différentes, des modes de travail. Effectivement, le développement économique en lien avec la compétence de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ce n'est pas la même chose que quand on aborde une entreprise sous l'angle plus social et de l'insertion. Ce n'est pas du tout la même approche culturelle de l'entreprise. Même les personnes qui avaient plus cette approche de l'entreprise côté Grand Lyon ont rencontré des difficultés à intégrer ces nouveaux sujets. »⁹⁸⁹

La politique publique est à l'interstice de deux secteurs et se donne pour but de diminuer les cloisonnements sectoriels. « Espaces sociaux d'interdépendance des acteurs, des zones limitées d'endodéterminisme » suivant Michel Dobry⁹⁹⁰, le fonctionnement des secteurs repose sur des frontières peu poreuses voire hermétiques. Se caractérisant par « leur capacité à réaliser la fermeture de l'espace de référence obligé des calculs de leurs membres »⁹⁹¹, les secteurs sont producteurs de différenciation sociale et d'hermétisme. On peut donc lire ces propos du président

⁹⁸⁶ « Introduction », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 6.

⁹⁸⁷ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁸⁸ « Politique publique de l'insertion et de l'emploi », document interne, Métropole de Lyon, septembre 2015.

⁹⁸⁹ Entretien avec Marie-Claire Besançon, conseillère technique du président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 18 décembre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁹⁰ Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992, p. 102.

⁹⁹¹ *Ibid.*, p. 102.

de la métropole comme une volonté de désactiver la production de frontière sectorielle : « C'est ainsi que la réunion des compétences « développement économique » et « insertion », nous invite à associer étroitement acteurs économiques, acteurs de l'insertion et acteurs publics. L'ambition de la Métropole est de mettre en synergie les besoins et atouts des uns et des autres pour construire les opportunités d'une insertion durable des publics et contribuer au développement des entreprises du territoire. »⁹⁹²

Dans sa présentation de la politique publique, le PMI'e insiste sur la fermeture réciproque du champ social et du champ économique : « A cette diversité des publics, des acteurs et des dispositifs, s'ajoute le manque de passerelles entre professionnels qu'eux-mêmes constatent et déplorent. Le besoin de mise en synergie, de cohérence et d'articulation des actions servant une stratégie commune est clairement exprimé par les acteurs de l'insertion, mais aussi par les acteurs du développement économique, de l'emploi, de la formation et de l'orientation, conscients des enjeux à adopter une vision transversale de ces sujets. »⁹⁹³. En plus de constituer un espace de rencontre et d'articulation entre deux politiques sectorielles, la politique d'insertion dans sa version métropolitaine va permettre le traitement conjoint de deux problèmes publics.

Traiter par une seule politique deux problèmes publics : la pénurie de main d'œuvre et le nombre élevé de bénéficiaires du RSA

Le rapprochement de l'insertion et du développement économique est fondé sur le pari de traiter de concert deux problèmes publics en développant des « synergies » et un cercle vertueux. Un problème public est avant tout le fruit d'un processus de problématisation, qui passe notamment par la volonté de mettre en œuvre une intervention⁹⁹⁴. Le manque de main d'œuvre identifié par l'autorité publique créant des problèmes de recrutement et de croissance pour les entreprises, comme le nombre élevé (qu'est-ce au fond que le seuil à partir duquel un nombre devient « élevé » ?) d'allocataires de minima sociaux, ne deviennent des problèmes publics que lorsque l'autorité publique se décide à intervenir. Les analyses de la genèse des problèmes publics ont montré qu'après une identification du problème, l'émergence du problème public peut coïncider avec une fenêtre d'opportunité. La métropolisation se construit comme une fenêtre d'opportunité (cf. 2.1.3) et permet donc un travail de redéfinition de ce qui est problématique et de ce qui ne l'est pas.

L'originalité de ce changement d'intervention tient dans le fait que deux problèmes publics constitués dans des champs autonomes et différents en viennent à être traités par la même politique publique. Ce rapprochement est présenté comme une aubaine et contribue à légitimer le développement d'une politique publique hybride, puisque les objectifs de l'une (diminuer le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active, BRSA) répondent bien aux objectifs de l'autre (augmenter la main d'œuvre disponible pour les entreprises, et en particulier par les secteurs marqués par une forme de pénurie sur lesquels la collectivité déploie un travail spécifique). La politique publique est donc censée répondre, de concert, aux impératifs économiques du marché du travail et aux impératifs sociaux de l'insertion sociale et professionnels. Schématiquement, il s'agit d'un transfert de population entre l'inactivité caractérisée par la perception du RSA et

⁹⁹² « Edito », éditorial de Gérard Collomb, président de la Métropole de Lyon, PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 4.

⁹⁹³ « Regards d'acteurs », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 20.

⁹⁹⁴ Elizabeth SHEPPARD-SELLAM, « Problème public », in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 504-510.

l'activité caractérisée par l'occupation de postes, si possible et au mieux au sein des métiers en tension.

Les axes de travail du PMI'e montrent clairement cette priorisation : les deux premières orientations générales sont « Orientation 1 - Développer l'offre d'insertion par les entreprises » (pour baisser le nombre de BRSA) et « Orientation 2 - Construire une offre de service orientée vers l'accès à l'activité des bénéficiaires du RSA » (pour insérer les BRSA dans les métiers et activités qui en ont besoin, notamment). Les premières avancées du programme public sont d'ailleurs mesurées à partir de ces deux objectifs confondus :

« A partir du PMI'e, on a visé une baisse du nombre d'allocataires du RSA et la fin des trappes à pauvreté qui faisaient qu'on ne savait plus comment s'en sortir. Le transfert de la DIE dans la délégation économique a bien marché, après un certain nombre d'efforts [...]. Le résultat de notre action en ce début de mandat n'a pas du tout été mauvais puisqu'en effet le nombre d'allocataires a connu une baisse, et on a pu aider les entreprises sur leurs recrutements. »⁹⁹⁵

La redéfinition des interventions publiques de la nouvelle métropole s'appuie sur l'idée de « cercles vertueux » et de « synergies » : résoudre l'un des deux problèmes publics contribue à résoudre l'autre. En améliorant les recrutements et la situation économique, la charge sociale du RSA est plus supportable pour la collectivité. En réduisant le nombre de BRSA, on déploie plus d'entrées dans l'emploi et donc on contribue à améliorer la situation économique.

	Secteur social	Secteur économique
<i>Avant 2015</i>		
Problème public	Pauvreté, exclusion et croissance du nombre de BRSA	Manque de main d'œuvre, difficultés à recruter
Traitement	Politique d'insertion départementale	Politique d'emploi de l'Etat
<i>Après 2015</i>		
Problème public	Pauvreté, exclusion et croissance du nombre de BRSA	Manque de main d'œuvre, difficultés à recruter
Traitement	Politique d'insertion et d'emploi métropolitaine	

Tableau n°26 : traitement conjoint des problèmes publics issus de deux secteurs par une seule politique sur le territoire métropolitain (avant et après 2015).

Le problème de ressources humaines des entreprises se concentre sur certains secteurs : hôtellerie, restauration, bâtiment et travaux publics, services à la personne, personnes âgées, industrie, logistique. Ces secteurs présentent de forts besoins de main d'œuvre⁹⁹⁶. La politique d'insertion va donc fléchir généralement les débouchés (formations, emplois, contrats, clauses d'insertion) vers ces secteurs en pénurie, qui peuvent grâce à cette « armée de réserve » marxienne disposer de

⁹⁹⁵ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), président de la métropole de Lyon (2015-2017), ministre de l'Intérieur (2017-2018), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

⁹⁹⁶ L'enquête des besoins de main d'œuvre (BMO) conduite par Pôle Emploi (désormais France Travail) publiée annuellement fait état de difficultés à recruter, sur plus de 1 000 projets recensés pour chaque métier dans le périmètre de Lyon : aides et apprentis de cuisine, employés polyvalents de la restauration (48%), serveurs de cafés restaurants (70%), aides à domicile et aides ménagères (85%), employés de maison et personnels de ménage (90%) ou encore conducteurs de transport en commun sur route (100%). Le motif principal mis en avant par les employeurs est « le manque de candidats », suivi de « l'inadéquation du profil des candidats ». Voir enquête BMO publiée annuellement. Ces métiers sont souvent mis en avant dans l'action de la collectivité en faveur de ces « filières en tension ».

la main d'œuvre nécessaire, que le fonctionnement régulier du marché du travail ne saurait leur pourvoir sans intervention publique. L'intervention dans le champ de l'emploi est donc axée sur les difficultés de recrutement et les enjeux liés à la pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs, ce qui en fait un service rendu aux entreprises, bénéficiaires connexes de la politique publique.

Nous avons montré que la métropole représente un nouveau « modèle économique » institutionnel fondé sur la création de richesse *via* la politique économique et son partage par le biais de la politique sociale appuyée sur une fiscalité dynamique (cf. 2.1.1). C'est grâce à ce modèle que la politique d'insertion est à même de traiter de concert deux problèmes publics. C'est aussi le fait que l'inscription à l'agenda politique d'un problème puisse « se heurter à des obstacles liés à l'intelligibilité du problème auprès du champ politique »⁹⁹⁷ qui explique le travail de politisation et de légitimation décrit ci-dessus. Enfin, la politique au double traitement remplit un rôle dans la politique économique générale de la collectivité territoriale.

L'insertion, partie intégrante d'une politique économique compensatrice

Dans la vision politique du président du Grand Lyon puis de la métropole, l'insertion n'a qu'une faible légitimité : c'est une politique publique complexe comprise comme simple voire simpliste, ce qui contraste avec le traitement du département de cette politique. Ces considérations conduisent à en faire non plus un élément de politique sociale, mais un élément de politique économique :

« Le président avait une grosse interrogation sur deux points. D'abord sur la légitimité même du revenu d'insertion et de l'insertion. Il n'était pas loin de penser que qui veut du travail le trouve. Donc une vision très citoyenne, très partagée par l'opinion publique, sur l'insertion. Il savait qu'il y a une crise des recrutements, il savait que le problème numéro un des PME surtout, c'est l'emploi et du coup de bonne foi : « mais pourquoi tout d'un coup on voit surgir ces milliers, ces centaines de milliers d'assistés, alors qu'il suffit d'un bon *matching* entre offre et demande d'emploi ? ». Son deuxième doute, c'était sur l'aspect « social » du RSA. Tout de suite, il a affirmé qu'il comptait que l'insertion ici à la métropole soit dans le pôle éco alors qu'au département ça faisait partie de la compétence sociale, le département n'avait pas de politique économique, hormis quelques entreprises, rurales, et très indirectement. Alors qu'ici il y avait évidemment une histoire, une expertise et une épaisseur considérable de la politique de développement économique. Donc la prise en main Collomb de l'insertion, c'était de la considérer comme un sujet à part entière, une politique publique totalement située dans le champ économique. »⁹⁹⁸

La politique économique de la collectivité, historiquement affirmée à partir des années 1980 (cf. 1.2), change de cap avec les changements macroéconomiques. Le déclin économique s'amplifie avec la crise de 2008, contribuant à réorganiser les fonctions économiques. La gestion de ce déclin économique passerait pour Anne-France Taiclet par la territorialisation de l'action publique, les collectivités s'affirmant par leur politique économique, renouvelant le volontarisme politique et cherchant à réguler les frictions générées par ces changements⁹⁹⁹.

⁹⁹⁷ Elizabeth SHEPPARD-SELLAM, « Problème public », *op. cit.*, p. 509.

⁹⁹⁸ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

⁹⁹⁹ Anne-France TAICLET, « La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, vol. 31, n°1, 2011, pp. 701-713.

Encadré 12 : L'insertion positionnée dans la politique de développement économique

Dans les documents stratégiques destinés à l'ensemble de la collectivité, à savoir la « Feuille de route 2016-2020 » et « Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020 », les politiques d'insertion et d'emploi figurent systématiquement dans la section « Développement économique ». Le document « Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020 » liste vingt-trois politiques publiques, réparties en six thématiques. La première thématique est le développement économique, articulée autour de cinq domaines : 1- Action économique & compétitivité, 2- Rayonnement & attractivité, 3- Numérique & ville intelligente, 4- Insertion & emploi et enfin 5- Université & recherche¹⁰⁰⁰.

Ces domaines sont tous investis exclusivement par un ensemble administratif nommé « Délégation développement économique, emploi et savoirs » (DEES), et notamment trois directions : la Direction de l'innovation et de l'action économique (DIAE), la Direction de l'attractivité et des relations internationales (DARI) et la Direction de l'insertion et de l'emploi (DIE). L'insertion et l'emploi constituent donc la quatrième politique publique métropolitaine, sur une liste de vingt-trois, ce qui illustre un ordre de priorisation et de mise en visibilité de la politique publique.

C'est au sein de la politique économique générale de la métropole que l'insertion prend place. Dotée de cette compétence, l'institution est désormais présentée comme un instrument plus efficace de « lutte contre les inégalités », grâce aux nouvelles possibilités que laisse espérer le renouvellement de la politique publique d'insertion et d'emploi : le but est bien d'« être en mesure de mieux accompagner les bénéficiaires du RSA et de leur permettre de retrouver un emploi ». La greffe de la politique d'insertion peut être considérée comme un infléchissement de la politique économique, jusque-là exclusivement axée sur l'attractivité, vers davantage de douceur ou de « bienveillance », pour reprendre les mots du DGA Economie de l'époque :

« On est dans un contexte économique et de travail de plus en plus difficile et de plus en plus dur. Une pression générale sur les salaires. Le secteur public qui simule les règles de l'économie de marché. Ces règles-là ont gagné l'ensemble des organisations publiques, de concurrence, de productivité, de *reporting*, d'analyse de la performance. Le privé, c'est la même pressurisation. Le rôle de la collectivité est donc beaucoup dans la compensation des difficultés que génère ce nouveau contexte économique. Demain il faudra effectivement, semble-t-il, que la métropole de Lyon mette encore plus de moyens qu'elle en a mis jusqu'à présent sur sa politique sociale au sens large, notamment d'insertion. La création de richesse, sans revenir au sujet du ruissellement et autres concepts de cette nature, ne suffit plus. Au contraire je pense qu'il appartient à la métropole, ça coûte cher mais ce sera sa vraie mission, de mettre en place des politiques qui permettent effectivement de compenser les difficultés générées par le contexte économique global. »¹⁰⁰¹

Cette gestion des changements économiques, et notamment de ceux concernant le marché du travail, devient une spécialité des collectivités territoriales. L'insertion sert à pallier les turbulences d'un système économique mutant. Elle est aussi une politique tournée vers les entreprises, leurs besoins, leurs recrutements et leurs perspectives :

« L'angle d'approche de la métropole, c'est l'insertion par l'activité économique. De fait, la politique s'est vraiment construite pour mettre cette activité au cœur de ce qu'on appelle le développement économique. Cette compétence insertion construite sur l'économie, fait que nos services économie et insertion sont censés aussi aborder les entreprises, faire les points sur les

¹⁰⁰⁰ « Sommaire », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 7.

¹⁰⁰¹ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

besoins de recrutement, l'interface avec les structures d'insertion, etc. Donc la notion d'interface à l'entreprise, qui est très importante, place la DIE au cœur du logiciel de la DEES. »¹⁰⁰²

A la remorque du contexte économique global, l'action de la collectivité s'approche du rôle « régulateur » de l'Etat, sans pour autant disposer des mêmes capacités. A travers ce « mode de gestion des dynamiques de marché et de leurs répercussions »¹⁰⁰³, on entre dans une politique d'accompagnement vis-à-vis des entreprises, et plus généralement une politique de « compensation » des dysfonctionnements de l'économie internationalisée. Les centres urbains sont un concentré d'inégalités que les inventeurs de la métropole ont voulu atténuer. En témoigne le Pacte de cohérence métropolitain : « Car, nous le savons, si les grandes métropoles ont, avec leur capacité à créer de la richesse, une face brillante, elles ont aussi leur face sombre. Sur le plan social, les inégalités peuvent s'y creuser très vite, et la plus grande misère sociale peut y côtoyer la plus grande richesse »¹⁰⁰⁴. La politique publique devient donc un levier de correction d'inégalités.

Enfin, le traitement conjoint de deux problèmes publics à travers le prisme de l'emploi renvoie à l'affirmation implicite d'une nouvelle compétence d'action publique, à savoir l'emploi. La DI devient en effet la DIE, l'insertion étant conditionnée à la politique économique et de l'emploi. En ce sens, l'insertion, politique braconnée au département, apparaît comme un instrument de régulation sociale. Elle participe à la politique économique de lutte contre les inégalités économiques et est insérée dans un récit cohérent.

« Dans la continuité de Michel Noir et de la tradition lyonnaise, nous avons été à la recherche constante d'une forme d'équilibre entre les différents pôles urbains de cette agglomération, avec une politique de mobilité, une politique de la ville et une politique d'insertion proactives. »¹⁰⁰⁵

L'intégration de l'insertion induit un effet lié au dépassement des secteurs. En plus d'être une politique d'articulation sectorielle, l'insertion et l'emploi agit comme un vecteur transectoriel. Cela signifie que les politiques économiques vont toutes plus ou moins chercher à identifier comment les enjeux de recrutement, d'insertion, de mise à l'emploi existent au sein de la politique publique, et comment les développer. L'insertion joue également, à la marge, comme une politique transversale à la politique économique.

Dernier effet de redéfinition des interventions publiques, la politique sociale dans sa prise en main métropolitaine se recentre sur sa dimension non-activatrice. La politique d'insertion pour laquelle les différentes réformes ont œuvré à une plus grande activation, la rapprochant du secteur de l'emploi, est définitivement intégrée au logiciel économique. Le reste de la politique sociale métropolitaine n'a donc plus de dimension activatrice. L'intervention sociale s'en trouve en apparence plus cohérente. L'économicisation de la politique d'insertion contribue donc à l'« extraire » de la politique sociale. Comment se matérialise ce détachement de l'insertion ?

¹⁰⁰² Entretien avec Marie-Claire Besançon, conseillère technique du président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 18 décembre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁰⁰³ Anne-France TAICLET, « La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *art. cit.*, p. 712.

¹⁰⁰⁴ « Une ambition : réussir la métropole. Un moyen : le Pacte de cohérence métropolitain », Pacte de cohérence métropolitain 2016-2020, Métropole de Lyon, adopté par le conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 9.

¹⁰⁰⁵ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

3.1.3. Combinaison organisationnelle : intégrer la direction de l'insertion aux bureaucraties du développement économique

« Notre pari était de se dire : « Finalement, dans cette fusion-là » - et je crois que ça reste très vrai - « le seul sujet vraiment qui donne du sens à cette fusion, c'est la politique d'insertion ».

Directeur général adjoint à l'Economie

Le rapprochement sectoriel matérialisant le changement cognitif passe dans un premier temps par le geste fondateur de la combinaison sectorielle. Résultat du référentiel comme prescription d'alignement sur le sens, ce geste est ainsi le vecteur de réorganisations administratives. Concrètement, il s'agit de matérialiser le déplacement de sens en ouvrant un espace professionnel, bureaucratique, propice à la combinaison des champs social et économique. Le changement se matérialise donc par le choix d'intégrer la direction de l'insertion et ses agents à la délégation chargée du développement économique.

La création de la métropole ouvre dès 2015 (cf. 2.2) l'intégration de la DI départementale au sein de la nouvelle délégation métropolitaine intitulée désormais « Délégation économie, emploi et savoirs » (DEES), hypothèse travaillée dès l'année 2013. Anciennement nommée « Délégation générale au développement économique et urbain » (DGDEI), cette délégation spécialisée dans le domaine économique ne rassemblait que 3,2% de l'effectif communautaire au début des années 2010, soit environ 180 agents.

Direction générale développement économique et international (DGDEI, 2014)	Direction générale économie, emploi et savoirs (DEES, 2015-2016)
Direction du foncier et de l'immobilier	<i>Transférée à la délégation du développement urbain</i>
Direction action économique (<i>inchangée</i>)	
Direction marketing territorial et stratégie économique	Direction attractivité et relation internationales (<i>renommée</i>)
	Direction culture, sport et vie associative (<i>intégrée</i>)
	Direction numérique et systèmes d'information (<i>intégrée</i>)
	Direction insertion et emploi (DIE) (<i>intégrée</i>)
Direction ressources (<i>inchangée</i>)	
<i>Total : 4 directions, 180 agents</i>	<i>Total : 6 directions, 450 agents</i>

Tableau n°27 : évolution des directions et nombre d'agents entre DGDEI de la communauté urbaine (2014) et DEES de la métropole (2015-2016).

Si l'insertion n'apparaît pas dans cet intitulé commun à sept directions (dont une dédiée aux collèges est transférée à la délégation sociale en 2016), l'emploi, finalité réelle et renouvelée de la

politique d'insertion, y occupe en revanche le centre, bien qu'il soit avant tout une compétence étatique.

Combinaison organisationnelle : la DIE seule direction transplantée dans la fusion

Depuis sa création par l'adoption de la compétence sociale départementale et son renforcement par la montée ambivalente du département-providence rhodanien, la Direction de l'insertion (DI) faisait partie intégrante du Pôle Solidarités départemental. Composé d'entre 5 et 9 directions selon les périodes, le Pôle Solidarités incarnant la politique sociale a été transféré à la Métropole naissant le 1^{er} janvier 2015. Les directions administratives sociales sont transférées en bloc : la fusion comme combinaison organisationnelle se heurte aux résistances de ces directions sociales, qui conservent la même DGA : « les institutions préexistantes structurent cognitivement en profondeur l'espace du possible et du pensable »¹⁰⁰⁶ avec une telle force qu'aucun autre scénario que le transfert en bloc n'est discuté, ni même envisagé.

A une exception près, celle qui nous intéresse : la DI est séparée de ses directions « sœurs » et affectée à la nouvelle délégation DEES de la Métropole de Lyon, laquelle prend la suite de la délégation économique de la Communauté urbaine. Ainsi, la DI est la seule direction *transplantée* de l'ensemble du processus de fusion de 2015. Elle doit composer avec de nouvelles directions sœurs. Elle est le seul exemple de transplantation au sens que nous lui donnons, à savoir d'intégration d'une direction thématique sectorielle au sein d'un autre ensemble sectoriel que celui d'origine.

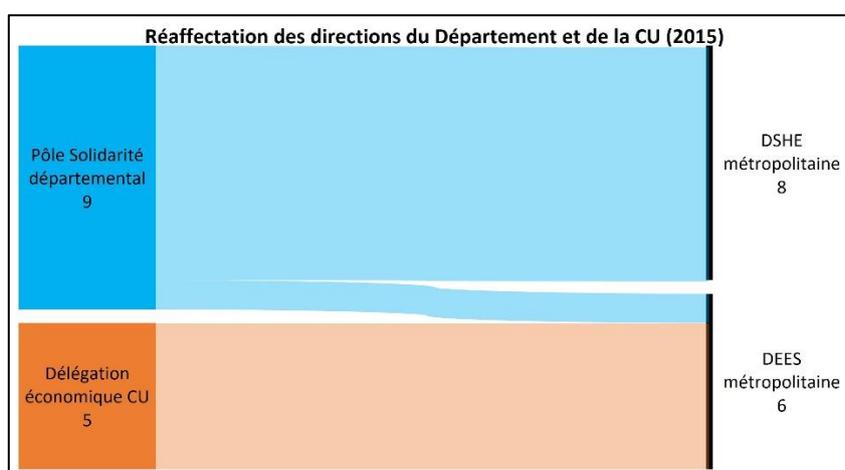


Illustration n°13 : transfert des directions départementales et communautaires (1^{er} janvier 2015).

L'intégration de la DI devenue Direction de l'insertion et de l'emploi (DIE) au sein de l'administration économique se donne à voir comme l'acte fondateur :

« L'idée de base est de mettre ensemble pour hybrider la politique publique, ce qui permet également d'équilibrer les grands domaines d'action de la métropole. L'intégration de la direction

¹⁰⁰⁶ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 66.

de l'insertion dans une délégation très axée économie, attractivité et entreprises, c'était l'idée fondamentale, et à nous de nous intégrer. »¹⁰⁰⁷

Cette transplantation est pensée dès la période de préparation du projet. La construction de la compétence emploi et insertion de la future métropole passe alors par la préfiguration par un groupe thématique politique (GTP) composé d'élus communautaires et notamment de maires, comme sur les quatre autres politiques publiques dont le périmètre pourrait évoluer. Parallèlement, l'administration prépare les futurs organigrammes :

« C'est cette réflexion de design de service conduite à la communauté urbaine, avec les groupes thématiques, qui a amené à la refonte des politiques publiques et à la création de la direction de l'insertion par l'économique, positionnée au sein d'une délégation consacrée au développement économique. »¹⁰⁰⁸

Pendant l'année 2013 et le tout début de l'année 2014, ce GTP regroupant une dizaine d'élus se réunit comme les autres à un rythme soutenu, avec au moins une demi-douzaine de réunions annuelles. La compétence emploi et insertion en ressort comme une orientation stratégique nécessitant l'intégration de l'insertion au pôle de compétences déjà existant au sein du Grand Lyon : l'action économique, l'innovation, l'attractivité, les relations internationales dont la coopération décentralisée, le rayonnement. La greffe organisationnelle prévue et réalisée de la DI procède de la volonté de mettre fin à un hermétisme sectoriel décrit comme un « aveuglement ». Il s'agit pour le président de la métropole de créer une unité de pilotage des politiques publiques :

« Surtout, nous recherchions les emboîtements possibles : le social était au département et il était vraiment aberrant que les travailleurs sociaux et l'action sociale ignorent les entreprises, et vice-versa. Pour mettre fin à cet aveuglement mutuel, nous avons décidé de mettre dans la même direction administrative l'économie, l'emploi et l'insertion. »¹⁰⁰⁹

L'exécutif, sur proposition du DGS, prévoit cette greffe dans un objectif autant de politisation que de légitimation de la compétence en matière d'emploi et d'insertion professionnelle :

« D'où notre idée de mettre cette direction départementale au cœur de la rue du Lac, pour que les faiseurs de l'insertion mobilisent les leviers économiques et pour faire un acte très symbolique mettant en avant la légitimité de l'action sur l'insertion. »¹⁰¹⁰

Nous retrouvons le processus de légitimation de la politique publique, la greffe organisationnelle participant, notamment au sein du champ bureaucratique, de cette entreprise « symbolique ». L'exécutif semble acquis à cette idée, le DGA Economie concerné en livrant la même lecture :

« Notre pari était de se dire : « Finalement, dans cette fusion-là » - et je crois que ça reste très vrai - « le seul sujet vraiment qui donne du sens à cette fusion, c'est la politique d'insertion ». D'où le choix fait très tôt de mettre la direction de l'emploi et de l'insertion au sein de la direction générale

¹⁰⁰⁷ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁰⁰⁸ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

¹⁰⁰⁹ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), président de la métropole de Lyon (2015-2017), ministre de l'Intérieur (2017-2018), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

¹⁰¹⁰ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

adjointe au développement économique pour la sortir d'une dimension sociale, d'action sociale, pour effectivement donner ce prisme économique. »¹⁰¹¹

Dans la version en vigueur dès le 1^{er} janvier 2015, la DIE rejoint donc deux directions du Grand Lyon afin de former le pôle « Développement économique et international, emploi et insertion ».

Délégation Développement économique, emploi et savoirs (DEES)		
Pôle Développement économique et international, emploi et insertion	Pôle Education, culture, sport et vie associative	<i>Trois directions</i>
<i>Trois directions, dont DIE</i>	<i>Deux directions et un service</i>	

Tableau n°28 : les deux pôles et huit directions de la DEES à sa création (1^{er} janvier 2015).

Cette organisation sera néanmoins provisoire. Dès l'adoption du PMI'e à la fin de l'année 2015, concomitante au remplacement du DGS, une réorganisation de la DEES entraîne la suppression de la distinction entre deux pôles et le regroupement des huit directions. Quant à la DIE, son organisation sera réalignée sur les axes du PMI'e, ce que nous analyserons en détail au chapitre 4 de cette thèse. Cette organisation répond à la logique intersectorielle de la politique publique :

« On a décidé que dans la même direction de l'économie, on y mettait l'insertion. Il fallait que ça soit chez nous pour pouvoir collaborer avec les autres. On prend les gens de l'insertion, on les met dans la direction de l'économie et on dit : « vous venez là et ça va vous obliger ». C'est un travail de longue haleine le croisement des compétences, il faut pour cela des lieux d'échanges, des lieux de rencontres, donc une intégration au forceps, dans la prise d'habitudes. Si on ne les intègre pas dedans, on va avoir une insertion isolée. On a eu par exemple, une première réunion quand les fonctionnaires de l'insertion disaient « Mais pourquoi faudrait qu'on travaille avec les entreprises ? ». Je répondais : « Parce qu'a priori on ne va pas pouvoir trouver de l'emploi uniquement dans la fonction publique ou dans les associations, pour les gens qui sont parcours d'insertion ». On parlait de loin quand même. »¹⁰¹²

La DIE est incitée « au forceps » à se rapprocher de ses nouveaux voisins – ce qui soulèvera des résistances que nous ne manquerons pas d'analyser. A cette période transitoire de construction de la stratégie et de l'organisation administrative, la DIE est étroitement liée à deux directions avec lesquelles elle forme ce pôle : la direction attractivité et relations internationales (DARI) et la direction innovation et action économique (DIAE). Pilotée par la même délégation que la DARI et la DIAE, la DIE fait donc partie intégrante de la politique économique, tout en devant conserver un lien avec le secteur social d'origine.

« On a choisi de mettre l'insertion dans la délégation économique en sachant dès le départ que ces synergies humaines seraient longues à se mettre en place. »¹⁰¹³

La combinaison sectorielle passant par une combinaison organisationnelle se donne à voir comme un pari : les résultats mettront du temps à arriver, et un risque est encouru : détacher trop significativement la DIE de ses anciennes directions « sœurs », les directions de la politique sociale.

¹⁰¹¹ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹⁰¹² Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁰¹³ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 12 avril 2023.

La DIE transplantée : amputation de la politique sociale ?

La Délégation développement social, habitat et éducation (DSHE) métropolitaine réplique le Pôle social départemental, dont l'existence se poursuit au sein du département du Nouveau Rhône¹⁰¹⁴. Les directions portant les principales politiques sociales (logement, habitat, éducation, enfance, familles, personnes âgées, personnes handicapées) sont dédoublées. La DSHE est marquée par une stabilité étonnante lors du transfert de 2015, mais aussi dans les années suivantes. Le pilotage de la délégation forte de centaines d'agents est assuré par la même DGA venue du département, formée à l'action sociale et ayant effectué une longue carrière rhodanienne, jusque 2020, année de son départ à la retraite. A l'exception notable de la DI devenue DIE, le pilotage du secteur social rhodanien porte la marque de la stabilité.

La métropolisation du Pôle social par la création d'une délégation *ad hoc* intègre en bloc la politique sociale au sein d'une collectivité à l'origine étrangère à ce secteur. Ce transfert fait peser des craintes d'un alignement voire d'une subordination à la politique économique :

« Il faut aussi citer les travailleurs sociaux, qui sont passés eux-mêmes massivement sous la hiérarchie métropolitaine. Il y avait une perplexité à la DSHE, qui craignait beaucoup qu'on baisse la garde, qu'on ferme l'accueil au public dans les MDM, que le contact entre les travailleurs sociaux et nos publics passe au second plan derrière ce qu'ils ressentaient comme une obsession de l'économie. On se sentait non pas dépossédés, mais atteints dans l'intégrité d'une politique publique en imaginant que tout passant à l'économique, le social ne serait plus préalable. »¹⁰¹⁵

Pour les agents du secteur social, la culture institutionnelle d'arrivée est vécue comme « une obsession de l'économie ». Il apparaît également que malgré l'entreprise de changement de référentiel et de priorisation de l'emploi, la politique d'insertion demeure en partie indissociable d'une politique sociale « curative » :

« Pour avoir été dans le secteur très longtemps, on attend énormément de la politique d'insertion dans la société française. C'est souvent présenté comme un échec collectif, alors qu'on est sur des politiques publiques qui servent de pansement à une réalité bien plus large que l'enjeu de l'emploi, depuis la mise en place du RMI. On fait porter à cette politique des enjeux très tournés vers le retour à l'emploi qui ne correspondent pas à une partie du public qui est pris en charge par les dispositifs d'aide, qui sont en curatif. »¹⁰¹⁶

A ce titre, la politique d'insertion ne peut être complètement « désocialisée », ici au sens particulier de « éloignée du secteur social ». La greffe de la DI au sein de la délégation économique, exclusivement dédiée au développement économique, fait craindre la perte du lien fonctionnel entre la DIE et les autres directions sociales, mais aussi avec les entités de terrain des travailleurs sociaux que sont les Maisons du Rhône devenues Maisons de la Métropole. Ces entités restent pilotées par la DSHE et non par la DEES :

¹⁰¹⁴ En 2024, le Pôle Social du Nouveau Rhône existe toujours, piloté par un DGA et regroupant trois directions thématiques et quatre directions territoriales. « Organigramme de la collectivité - Février 2024 », Services départementaux et organigramme, Département du Rhône, février 2024.

¹⁰¹⁵ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁰¹⁶ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

« Tout ce qu'on avait mis en place au département, ces habitudes, je craignais qu'il y ait une perte en termes de compétences et de services, d'offres de service surtout, parce que j'avais beaucoup travaillé l'insertion au département en relation avec les travailleurs sociaux au travers des maisons du Rhône de l'époque. Il y avait la crainte qu'on perde le lien au terrain qu'on avait mis beaucoup de temps à construire. »¹⁰¹⁷

Les travailleurs sociaux des Maisons du Rhône, effectifs départementaux essentiels pour ses politiques sociales, passent sous houlette métropolitaine. Leur primauté dans l'intervention sociale semble menacée, dans cette « perplexité » de la DSHE face à une « obsession pour l'économie » de l'institution et de l'exécutif local. Or les travailleurs sociaux, chargés notamment de l'accueil du public, sont garants d'une continuité de l'intervention publique :

« Il y a eu un basculement massif des professionnels départementaux vers la métropole, ce qui a été un facteur arrangeant car ces professionnels, c'est eux qui avaient l'or dans les mains, c'est eux qui avaient l'expérience pratique. Et donc il n'y a pas eu de rupture dans le service au public. Les outils de terrain étaient là, les protocoles réglementaires étaient là, les personnels aussi. »¹⁰¹⁸

La transplantation de la DI au sein de la DEES métropolitaine met en péril la dimension sociale de la politique publique, si bien que ce choix est ainsi critiqué quelques années plus tard :

« Isoler l'insertion de la DSHE peut aussi être très négatif. Il fallait l'émancipation, inscrire l'insertion dans une autre dynamique. En revanche, l'inscription au quotidien en lien avec DSHE et en particulier évidemment les maisons de la métropole, il est fondamental qu'on retisse un lien hyper fort avec la DSHE comme avant l'émancipation. Il faut que ce soit fait. »¹⁰¹⁹

Les effectifs de la DI sont complétés par un service communautaire, de faible envergure, spécialisé dans l'économie sociale et solidaire (ESS). C'est leur regroupement qui crée la DIE au 1^{er} janvier 2015.

« On a beaucoup de création d'activité dans l'esprit d'une politique d'insertion. L'équipe économie sociale et solidaire a été mise dans la DIE. On avait ainsi une brique action économique dès la création de la métropole. »¹⁰²⁰

<i>Avant 2015</i>	Direction de l'insertion, deux services (département du Rhône)	Service Economie sociale et solidaire (communauté urbaine de Lyon)
<i>Après 2015</i>	Direction de l'insertion et de l'emploi, trois services (métropole de Lyon)	

Tableau n°29 : création de la DIE à partir de la DI départementale et du service ESS du Grand Lyon (2015).

La combinaison organisationnelle se donne donc à voir comme la conséquence et en même temps une preuve du changement de référentiel : ce n'est pas seulement le *sens* qu'on modifie, mais bien les *moyens* concrets et organisés qu'on adosse à ce sens. Cette combinaison est un choix politique conscient et réfléchi, qui n'est pas sans comporter, on le voit, le risque d'une intégration longue

¹⁰¹⁷ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁰¹⁸ *Ibid.*

¹⁰¹⁹ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁰²⁰ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

ou incomplète, et d'autre part le risque d'une détérioration entre la politique d'insertion et le reste des politiques sociales d'origine départementale.

Conclusion de la section 3.1

On assiste à une réorientation cognitive, politique et organisationnelle de la politique publique. Le fondement de la politique publique dans sa prise en main métropolitaine devient intersectoriel. La réorientation de la politique d'insertion est à la fois un processus de changement de référentiel, la construction d'un nouveau sens couplé au braconnage sur le domaine de l'emploi et une réorientation fondamentale de la politique économique et de la politique sociale.

Cette réorientation globale, nous l'avons montré, provient d'une impulsion politique déclinée en redécoupages organisationnels. Mais ensuite, la dissémination du sens nouveau passe par des *médiateurs*. Il convient de mettre à l'épreuve la robustesse de la fusion à travers son appropriation par le champ bureaucratique et le champ d'acteurs concernés (experts, associations, structures d'insertion, entreprises, usagers). Nous le ferons au prisme de la traduction collective de cette réorientation : l'élaboration du PMI'e.

3.2 L'élaboration du Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi : enjeux de la traduction administrative de la stratégie politique

« *Élaboré avec 250 partenaires, le PMI'e se donne pour ambition d'engager l'ensemble des acteurs du territoire sur les mêmes objectifs : développer l'offre d'insertion par les entreprises ; construire une offre de service orientée vers l'accès à l'activité des bénéficiaires du RSA ; porter un projet commun pour un territoire métropolitain exemplaire.* »

Présentation de la politique publique d'insertion et d'emploi de la Métropole de Lyon¹⁰²¹.

Pour repérer la diffusion du changement de sens et la portée du changement d'organisation, nous examinons le processus débouchant sur l'adoption du Programme métropolitain d'insertion par l'emploi (PMI'e) 2016-2020. Ce document-cadre stratégique donne le sens de la politique publique, en définit les orientations stratégiques et en décline les actions opérationnelles. Sa construction se déroule sur l'année 2015 et recourt à l'expertise technique et professionnelle. Elle s'insère en cela volontairement au sein du « forum des politiques publiques », le second espace de négociations présidant à la formalisation d'un référentiel d'action publique¹⁰²². Par le biais de la concertation, forme plus ou moins maîtrisée de consultation, promue comme « co-construction » avec des dizaines de « partenaires », l'institution tente d'interagir dans la production du sens avec les acteurs impliqués dans la politique publique (entreprises, associations, structures d'insertion, usagers, institutions), à partir de la proposition politique initiale. L'administration décline ensuite cette production en plan stratégique organisé en trois axes. Prendre le PMI'e comme objet d'étude de ce chapitre permet la mobilisation d'un prisme idoine à l'examen précis des dynamiques de fusion. On peut ainsi observer aussi bien l'action administrative, les luttes de cadrage et la mobilisation sectorielle, que le contenu du programme d'action et le langage plus ou moins novateur qu'il articule. On peut ainsi mesurer la distance entre le changement de référentiel impulsé par l'exécutif local et le résultat de cette « concertation ».

La stratégie métropolitaine présente une double dimension intersectorielle. Le PMI'e s'appuie en premier lieu sur l'invention d'une forme administrative particulière, résultat d'une fusion d'administrations et du choix politique d'une greffe de la DI départementale au sein de la délégation économique : il promeut l'*intersectorialité interne*. Le programme invite à déssectoriser en bâtissant des « passerelles » entre « deux mondes qui s'ignorent » : l'univers économique marchand et le monde de l'intervention sociale - *intersectorialité externe*.

Alors si le PMI'e consiste en la matérialisation administrative d'une idée politique, quels en sont les « matérialisateurs », donc les agents constructeurs ? C'est à ce stade qu'apparaissent les « cadres intermédiaires », tels que Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré proposent de les définir à partir d'un idéal-type wébérien. Ces agents aux positions intermédiaires sont chargés

¹⁰²¹ « 4- Insertion & emploi », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 14.

¹⁰²² Introduction de Bruno JOBERT dans *La construction du sens dans les politiques publiques*, op. cit.

de la traduction des injonctions politiques en programmes d'actions suivis par les agents d'exécution et de terrain. Ils jouent à ce titre « un rôle décisif dans l'intense et minutieux travail de recomposition des rouages de l'administration à l'œuvre depuis une trentaine d'années en France »¹⁰²³. Ces médiateurs sont sujets à politisation. A travers une activité de conception et de formulation de propositions d'action publique, ils ont un pouvoir par le biais du « sens de participation au pouvoir “décisionnel”, qui relève théoriquement du politique »¹⁰²⁴.

Quels effets de traduction et quel biais cette mise en programme peut-elle induire ? Pouvons-nous déceler des effets liés à la mobilisation sectorielle des acteurs installés dans le champ local de la politique publique ? En effet, on peut s'attendre *a priori* à ce que les divers acteurs du secteur hétéroclite de « l'insertion » au sens de Jean-Claude Barbier¹⁰²⁵ fassent reconnaître leur intérêt par la nouvelle collectivité et contribuent à façonner la stratégie. Ces effets sont d'autant plus intéressants qu'Alain Faure rappelle que la décentralisation et le renforcement de la gouvernance locale impliquent, en matière de référentiel et de construction des politiques publiques, une « perception territorialisée de l'action publique », variable selon les collectivités¹⁰²⁶. D'où la pertinence de notre analyse de la singularité de la prise en main métropolitaine.

« S'agissant de la direction d'insertion, il y a eu un tel changement sur le fond qu'ils ont transformé les façons de faire mais en étant acteur, ils n'ont pas dû s'adapter à un cadre déjà établi, ils ont participé à l'élaborer en renouvelant complètement la politique publique, ce qui a été beaucoup plus fort que sur les autres politiques publiques. »¹⁰²⁷

Afin de mener à bien cette politique publique, l'exécutif métropolitain doit d'abord préparer la traduction administrative de la stratégie intersectorielle mise en place (3.2.1). Il s'agit ensuite pour les cadres intermédiaires de mobiliser des savoirs spécifiques pour tenter d'affirmer la métropole comme « cheffe de file » d'un secteur où elle manque d'expérience, de légitimité et d'expertise (3.2.2). Enfin, la finalisation du programme implique la définition d'axes stratégiques qui permettent une rationalisation de l'action publique (3.2.3).

3.2.1. Traduire une volonté politique en démarche administrative

La traduction du changement de sens impulsé par l'exécutif en démarche administrative repose sur une articulation entre décision politique et médiateurs.

¹⁰²³ Julien BARRIER, Jean-Marie PILLON et Olivier QUERE, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°4, 2015, pp. 9-32, p. 10.

¹⁰²⁴ Anne-Cécile DOUILLET et Rémi LEFEBVRE, *Sociologie politique du pouvoir local*, *op. cit.*, p. 161.

¹⁰²⁵ Jean-Claude BARBIER, « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? », *Politiques sociales et familiales*, vol. 104, n°1, 2011, pp. 47-58.

¹⁰²⁶ Voir la contribution d'Alain FAURE dans *La construction du sens dans les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 73.

¹⁰²⁷ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014) puis de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3°.

Une volonté politique d'élaboration rapide

Pour Philippe Warin, la notion de référentiel est utile à l'analyse à condition que l'on évite le piège nominaliste, cette erreur consistant à croire que la production et la diffusion du référentiel est limitée à des instances cloisonnées et hiérarchiquement situées au sommet. En cela, l'auteur propose de croiser le concept de référentiel à celui de réseau, pour rendre compte de la manière dont le référentiel est plus ou moins capté par les acteurs d'une politique publique¹⁰²⁸. Il s'agit donc d'identifier les « médiateurs », que l'on peut définir comme les agents sociaux diffuseurs de référentiel. Le référentiel renouvelé est produit par l'exécutif :

« Le choix politique clair qui a été fait est de considérer que le RSA n'est pas que social. L'exécutif considérait plutôt qu'on doit certes rapprocher de l'emploi, mais carrément en donner. Que les gens trouvent une vraie place dans la société et qu'on fasse diminuer la part allocataire pour augmenter le budget aide à l'insertion. Donc changement de culture par rapport au social. La compétence emploi, personne ne l'a sauf l'Etat et dans une moindre mesure la région : on était dans l'accompagnement des entreprises mais on n'agissait pas sur le marché de l'emploi. »¹⁰²⁹

Or ce sont bien les médiateurs qui doivent être pris en compte pour contourner le piège nominaliste : sans eux, pas de décloisonnement du référentiel. Les médiateurs se situent entre l'exécutif local, porteur d'un programme politique et d'une doctrine idéologique, et les fonctions d'exécution. Ils renvoient au cadre intermédiaire, qualifié par l'occupation de cette position structurelle et organisationnelle¹⁰³⁰. Porteurs de la légitimité rationnelle-légale propre à la bureaucratie¹⁰³¹, ces acteurs intermédiaires relativement stables sont d'abord dans notre cas les réceptacles de la pression politique. Peu nombreux, expérimentés, ils ont pour mission d'assurer la diffusion accélérée du référentiel renouvelé :

« Les élus voulaient construire cette politique d'insertion très vite. Donc j'ai été très mobilisée en 2015 sur la stratégie de cette politique d'insertion. Le président, le vice-président, le cabinet et la direction générale voulaient aller vite parce que c'était une brique essentielle de tout le projet métropolitain. Le droit à l'erreur était extrêmement limité. »¹⁰³²

Le lancement du PMI'e reflète cette forte politisation et l'affirmation d'une volonté politique. C'en est même un argument narratif : « La complexité de la problématique insertion, du contexte économique et social et du paysage d'acteurs impliqués exige une volonté politique forte et affirmée indiquant clairement le cap et les orientations prioritaires que la Métropole souhaite retenir. »¹⁰³³ Dès les lendemains de la création de la métropole, la préparation d'une traduction administrative de l'ambition est à l'ordre du jour, ce qui reflète le fort investissement politique :

« La pression était telle que je me suis retrouvée en grand oral devant le président, tous les DGA et le DGS dès le 5 janvier 2015. Ça a été une réunion riche, plus longue que prévue, qui montrait le

¹⁰²⁸ Voir la contribution de Philippe WARIN dans *La construction du sens dans les politiques publiques*, *op. cit.*

¹⁰²⁹ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

¹⁰³⁰ Julien BARRIER, Jean-Marie PILLON et Olivier QUERE, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *art. cit.*

¹⁰³¹ Max WEBER, *Le Savant et le Politique*, Paris, La Découverte, 2003 [1919].

¹⁰³² Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁰³³ « Regards d'acteurs », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 21.

niveau de pression politique sur ce sujet. On a passé beaucoup de temps à harmoniser ce que le président voulait et les réalités de cette politique. »¹⁰³⁴

Le président de la métropole a une connaissance limitée de cette politique dont on cherche à remodeler le référentiel. Ce besoin en ajustement qu'évoque la directrice de l'insertion et de l'emploi explique l'empiricité de la démarche. Celle-ci progresse peu à peu, l'impulsion initiale de l'exécutif étant tempérée par les acteurs qui connaissent le mieux la politique publique. Pour les personnels arrivés du département, la démarche issue de la prise en main métropolitaine de la politique publique est si politiquement investie qu'elle n'a plus grand-chose à voir avec les élaborations antérieures du Programme départemental d'insertion (PDI) :

« Les PDI relevaient de la gestion et pas forcément d'une vision particulière de l'insertion. C'était gestionnaire et pas visionnaire. On fait un PDI, on renouvelle à peu près l'ensemble des conventions, le tout sans volonté de porter l'insertion quelque part. Cela n'avait rien à voir avec le PMI'e, qui a vraiment une vision novatrice, ambitieuse, dans le sens où on voulait vraiment faire quelque chose de nouveau et avec des objectifs assez hauts. Il y avait une pression politique, contrairement aux PDI qui étaient axés simple gestion. »¹⁰³⁵

Des premières réunions du début de l'année 2015 sont issues trois modalités méthodologiques de construction de la stratégie. Premièrement, il est proposé d'articuler l'intervention autour d'un travail préliminaire de l'administration métropolitaine en lien étroit avec l'Etat et la Région, qui permettra de définir les modalités d'une concertation dont le résultat servira de fondement à la stratégie. Le calendrier initial prévoit que le travail administratif démarre dès le mois de janvier 2015 et que cette concertation soit achevée dès l'automne de la même année¹⁰³⁶. Deuxièmement, ces réunions mettent en avant l'importance de convier un maximum de « partenaires » du domaine et de s'appuyer sur leur expertise, soulignant que « les politiques d'insertion et de développement économique mobilisent plus de 200 acteurs institutionnels, associatifs et élus du territoire »¹⁰³⁷. Enfin, les modalités méthodologiques s'articulent autour de quatre temps définis¹⁰³⁸.

¹⁰³⁴ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁰³⁵ Entretien avec Aurélie Robin, attachée territoriale, conseillère insertion (2012-2016), responsable d'unité (2016-2021) et cheffe de projet SPIE à la DIE (depuis 2021), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁰³⁶ Document préparatoire, élaboration du PMI'e, Métropole de Lyon, février 2015, p. 2.

¹⁰³⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰³⁸ L'animation de quatre groupes de « réflexion-action » mêlant institutionnels, acteurs territoriaux et bénéficiaires du RSA ; la mobilisation du réseau de Commissions locales d'insertion (CLI), instances regroupant les experts territoriaux à l'échelle infra-métropolitaine, chargées de l'orientation des bénéficiaires (voir carte ci-dessous) ; les rencontres entre le vice-président et l'élue déléguée à l'insertion économique d'une part des présidents de groupes politiques, d'autre part des présidents de Conférences territoriales des maires (CTM), instances intra-métropolitaines chargées de la coordination des politiques publiques à cette échelle ; enfin, un appel à « contributions écrites » sur une plateforme dédiée.



Illustration n°14 : projection spatiale des onze Commissions locales d’insertion (CLI) de la Métropole de Lyon à sa création (2015).

Dès le mois de février 2015, une fois ces étapes endossées par l’exécutif, la politique se structure autour de l’intégration à la démarche des principaux acteurs sectoriels. Le secteur social n’est pas oublié, puisque les CLI font partie des instances privilégiées pour formuler des recommandations et débattre des orientations souhaitables. En revanche, le volet politique est exclusivement assuré par des élus chargés du développement économique. Ils sont chargés de concerter les maires et les présidents de groupes politiques du Conseil de métropole par un ensemble de réunions au format restreint. L’analyse des comptes-rendus de ces premières réunions de travail de l’année 2015 fait ressortir une certaine urgence à bâtir la politique publique et un impératif d’affirmation auprès des acteurs établis. Ce qui pousse à envisager le format de la concertation élargie.

Encadré 13 : Les étapes de la construction du PMI’e 2016-2020 (janvier-décembre 2015)

- 5 janvier 2015 : première réunion stratégique DIE-exécutif.
- Février 2015 : définition des modalités méthodologiques autour de trois axes.
- Mars 2015 : définition des quatre étapes de la concertation.
- Mai 2015 : production d’un dossier documentaire de cadrage par les services métropolitains de la prospective.
- Mai à septembre 2015 : tenue des 4 groupes de travail-réflexion.
- Septembre et octobre 2015 : recueil des contributions.
- 27 novembre 2015 : rapport du président de la métropole exposant les motifs.
- 10 décembre 2015 : adoption du PMI’e en Conseil de métropole.
- 14 décembre 2015 : réception au contrôle de légalité.

La réussite de la transition du 1^{er} janvier est saluée par la direction générale. Dans une logique de politisation fonctionnelle des dirigeants administratifs, amenés à s'investir pleinement dans la réalisation des objectifs politiques¹⁰³⁹, la directrice de la DIE est saluée comme une force de collaboration, de proposition et de contribution¹⁰⁴⁰. La traduction administrative de la stratégie paraît ainsi bien lancée au début de l'année 2015.

En avant-première, la coopération institutionnelle

A partir des constats issus de la phase de pré-cadrage entre l'exécutif local et la direction de la DIE, il apparaît que le premier temps de préparation PMI'e doit être dédié à installer la démarche auprès des principaux partenaires institutionnels dotés de la compétence emploi sur laquelle le braconnage se déploie : l'Etat et le Conseil régional. L'exécutif projette la reprise du Fonds social européen (FSE) sur son périmètre. Il s'agit d'une demande de longue date formulée par les services locaux de l'Etat pour qui les Plans locaux d'insertion et d'emploi (PLIE) ne sont pas la meilleure manière d'administrer ces fonds. La métropolisation apparaît comme une occasion de mettre à l'agenda cet élément, en échange du soutien de l'Etat local :

« Avant le lancement de la démarche PMI'e, on a déjà voulu s'assurer que l'Etat suivrait la démarche. Les élus sont allés leur présenter en préfecture la méthodologie de concertation en amont, dès la mise en place de la métropole. Avec le secrétaire général préfet délégué à l'égalité des chances, il y a eu cette phase d'introduction des élus dans le microcosme de la politique d'insertion, pour affirmer les élus métropolitains sur cette démarche. Le gros point de négociation, c'était les fonds européens. On allait reprendre et il fallait que l'Etat dont c'était le vœu nous suive sur le PMI'e. »¹⁰⁴¹

Pour les professionnels du champ de l'emploi et des entreprises des services de l'Etat, cette entente a permis que le PMI'e s'affirme sur ce volet nouveau d'action publique pour la métropole.

Laurent Badiou est né à Saint-Etienne de parents ouvriers. Il intègre l'inspection du travail en 1991 et travaille dans le Rhône jusque 1995. Après une longue période dédiée aux politiques économiques et au Fonds social européen, il revient dans le Rhône en 2013 pour servir comme directeur adjoint de l'unité départementale de la DIRECCTE Rhône-Alpes. A la réorganisation de l'Etat territorial, il devient directeur adjoint de la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités en 2021.

Entretien réalisé le 4 mai 2023 à la DDETS à Villeurbanne.

¹⁰³⁹ « Les agents administratifs sont incités à prendre en considération les contraintes propres au champ politique, à anticiper les demandes émanant du personnel politique, à s'investir personnellement dans des projets, et à endosser la responsabilité de leurs décisions dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques ». Philippe BONGRAND, Julie GERVAIS et Renaud PAYRE, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » », *Gouvernement et action publique*, n°4, 2012, pp. 7-20, p. 13.

¹⁰⁴⁰ Dans une note d'entretien professionnel évaluant la directrice de l'insertion, il est noté que si la direction générale « ne peut porter une appréciation suffisamment fondée sur le travail de Liliane Develay qui a rejoint la Métropole depuis le 1^{er} janvier », elle doit « d'ores et déjà relever la contribution très forte qu'elle apporte déjà en garantissant la continuité de l'action publique en matière d'insertion et en étant force de proposition et d'animation sur la construction d'une politique métropolitaine d'insertion et d'emploi. Sa connaissance du métier, son énergie et sa capacité à collaborer sont très appréciés ». « Grille d'entretien professionnel », document interne, direction générale de la Métropole de Lyon, 12 mars 2015, p. 4.

¹⁰⁴¹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

Le PMI'e permet de consolider les liens existants entre l'ancien Grand Lyon et les services locaux de l'Etat :

« La création de la métropole, l'Etat y est peu intervenu. La préfecture a joué un rôle d'arbitre et de suivi rapproché, le préfet étant associé. On a été consultés ensuite pour le PMI'e qui a lancé cette différence que comme la métropole a une compétence économique à la différence des tous les conseils départementaux de France, la gestion du RSA a débordé sur l'emploi, les filières, les relations avec le monde économique. Ce que la plupart des départements commencent à faire maintenant, la métropole l'a fait dès le départ. Et comme l'Etat voulait qu'on améliore la gestion des fonds européens et qu'on ait une meilleure politique d'insertion, ce sur quoi s'engageait la métropole, on a soutenu cette démarche du PMI'e en imaginant les potentielles collaborations sur ce champ commun. »¹⁰⁴²

L'Etat local apparaît donc comme un premier soutien institutionnel à la démarche. Cependant, le Conseil régional, qu'on aurait pu *a priori* imaginer comme un second partenaire institutionnel affirmé, ne participe pas à la démarche pour des raisons politiques :

« La région était partie prenante au début. Et puis ensuite, très vite, avec le changement de présidence, c'est devenu extrêmement compliqué de continuer à travailler avec la région. Finalement tout au fil du mandat, ça a été comme ça, dans cet éloignement. »¹⁰⁴³

En effet, le Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes est redimensionné à l'issue de la loi NOTRe (cf. 2.1.3). De plus, la droite y prend le pouvoir¹⁰⁴⁴. Le facteur politique trouble le bon déroulement des partenariats institutionnels. Dans la phase préparatoire, c'est donc essentiellement le soutien de l'Etat local qui est obtenu. A la métropole de s'affirmer à partir de là. Auprès de qui et par quel biais ?

3.2.2. A la recherche de la légitimité sectorielle : repérer et se faire accepter par les acteurs établis

Historiquement, les associations se sont développées avant la puissance publique « pour répondre à des besoins auxquels les pouvoirs publics ne répondaient pas », comme dans le champ des politiques sociales¹⁰⁴⁵. La puissance publique reconnaît ensuite les associations et s'appuie sur elles, en faisant des « outils du développement des politiques publiques »¹⁰⁴⁶. La métropole fait

¹⁰⁴² Entretien avec Laurent Badiou, inspecteur du travail, directeur adjoint de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2013-2021), chef de pôle de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

¹⁰⁴³ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁰⁴⁴ La gauche rhônalpine menée par le socialiste Jean-Jack Queyranne et la gauche auvergnate menée par le socialiste René Souchon perdent leur primauté, au profit de la droite menée par Laurent Wauquiez qui remporte 113 des 205 sièges du Conseil régional, contre seulement 57 pour la coalition autour de Jean-Jack Queyranne.

¹⁰⁴⁵ François-Xavier Devetter *et al.*, « Chapitre 3. Les associations, au cœur des transformations des politiques puliques », *op. cit.*, p. 86.

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*, p. 87.

irruption institutionnelle dans un champ où ces acteurs ont été « précurseurs dans le développement de politiques actives du marché du travail » depuis des décennies¹⁰⁴⁷. Alors par quelle méthode l'exécutif va-t-il tenter de s'affirmer comme « ensemblier », c'est-à-dire comme organisateur nouveau et légitime de la gouvernance du champ ?

« Avec le PMI'e, la métropole affirme sa quasi-clause générale de compétence, avec un gros travail de mise en relation des nouveaux élus, des nouveaux interlocuteurs techniques avec les gens du terrain. La métropole connaissait aussi moins les acteurs de l'insertion. Jusque-là, ils avaient travaillé avec le département. Il fallait que les associations aussi comprennent la nouvelle collectivité. »¹⁰⁴⁸

Le travail de légitimation, tel que défini par Jacques Lagroye, renvoie à « l'ensemble des actions par lesquelles les dirigeants tendent à établir leur légitimité, à la revendiquer » en fonction de leur conception politique¹⁰⁴⁹. La légitimité de la collectivité métropolitaine et de ses élus est déjà assurée par le biais rationnel-légal. Elle est cependant incomplète : il manque la force de tradition, des habitudes, de la reconnaissance mutuelle et de l'expertise technique.

Légitimer l'institution sur un champ nouvellement investi

Le processus retenu repose sur des dimensions cognitives aussi bien que sur des dimensions pratiques. Il s'agit d'installer la métropole dans son rôle légal de « chef de file » organisateur de la politique publique, alors même que la collectivité ne dispose pas des ressources nécessaires, à commencer par la connaissance des acteurs, l'expertise technique et le réseau institutionnel. En effet, « les agents de l'institution naissante tentent d'imposer leur autorité sur le secteur à gérer, mais aussi, plus simple, d'être connus des autres acteurs du champ »¹⁰⁵⁰.

« L'objectif du PMI'e et la méthodologie qui a été utilisée pour le mettre en place, c'était vraiment le plus possible de faire tomber des représentations, d'encourager des partenariats et de permettre une appropriation du champ. Il y avait un virage à prendre qui n'était pas simple. La métropole était regardée avec beaucoup d'appréhension, comme une structure se croyant sachante mais n'ayant pas d'expertise d'usage. »¹⁰⁵¹

Ces propos de la directrice de l'insertion et de l'emploi reflètent les turbulences que l'émergence au forceps de la métropole engendre. Au cours d'un échange informel, elle nous explique qu'au départ, la métropole ayant été « faite rapidement entre deux hommes », elle était perçue sur la thématique de l'insertion « comme un bétotien, un néophyte, illégitime sur ce champ »¹⁰⁵². Mal identifiée, relativement crainte par le champ local de l'insertion habitué à travailler avec les services départementaux, la collectivité n'arrive pas en terrain conquis. D'où l'« invention » du PMI'e :

¹⁰⁴⁷ Laurent GARDIN, Jean-Louis LAVILLE et Marthe NYSSSENS (dir.), *Entreprise sociale et insertion : une perspective internationale*, *op. cit.*, p. 150.

¹⁰⁴⁸ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

¹⁰⁴⁹ Jacques LAGROYE, « La légitimation », in *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, pp. 395-465.

¹⁰⁵⁰ Julien MEIMON, « Sur le fil. Naissance d'une institution », *op. cit.*, p. 112.

¹⁰⁵¹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁰⁵² Extrait des carnets de terrain, réunion du 17 juillet 2018.

« On a inventé le PMI'e pour embarquer au maximum les acteurs sur ce nouveau champ d'action et ainsi répondre aux inquiétudes, doutes et crispations que la naissance de la métropole pouvait générer sur le territoire. En fait notre PMI'e avait pour objectif de faire atterrir le plus délicatement possible l'ambition politique. »¹⁰⁵³

Cette idée de « faire atterrir » reflète bien ce « rôle d'ajustement, de mise en cohérence et de traduction opérationnelle »¹⁰⁵⁴ qui est celui des cadres administratifs. Or ce travail sur le sens de la politique publique, indissociable des identités professionnelles, n'est pas sans effets sur les acteurs en présence. En effet, cette redéfinition « peut induire des bouleversements considérables, voire la disparition de groupes en tant que tels »¹⁰⁵⁵. La métropolisation de la politique d'insertion à travers l'élaboration du PMI'e fait courir ce risque, et doit donc s'analyser comme un moment de mobilisation des professionnels et de leurs savoirs afin d'obtenir le respect et la garantie de leur existence et légitimité professionnelle dans cette période de refonte du sens de l'action publique, ainsi que la conformité du programme public à leurs opérations routinières et à leurs capacités d'action.

Comment analyser cette mobilisation ? Philippe Braud évoque le prisme néocorporatiste, qui permet de détecter une « sorte de cogestion des affaires » entre des intérêts sectoriels établis et représentés. En effet, puisque le néocorporatisme « peut d'ailleurs n'être que sectoriel »¹⁰⁵⁶, son regard peut plus généralement inciter à observer comment les intérêts se mobilisent et se font d'une certaine manière « respecter ». Bien entendu, la mobilisation en tant que telle pourrait être saisie en termes de répertoires d'action, or nous nous limitons strictement à l'espace que la négociation du PMI'e ouvre. La conception du PMI'e n'échappe en rien à cette grille de lecture néocorporatiste : nouvellement compétente sur le vaste et complexe champ de l'insertion sociale, économique et professionnelle, la collectivité métropolitaine représentée par la DIE et l'exécutif local doit composer avec des intérêts établis et structurés de longue date, inscrits dans l'histoire longue des solidarités en contexte rhodanien. Tout se passe comme si l'institution devait dans un premier temps identifier ces acteurs avec lesquels elle n'a pas l'habitude de traiter et dans un second temps s'assurer d'une légitimité de son référentiel remodelé auprès d'eux. Si cette élue en charge de l'insertion revendique une « co-construction » de la stratégie métropolitaine, on peut aussi y lire l'impossibilité d'un évitement corporatiste :

« Le PMI'e a été une belle opportunité pour la métropole. D'avoir à élaborer ce document cadre a permis de rebooster toutes les structures d'insertion, quand elles ont vu la volonté politique. D'abord, elles ont été très bien associées et là je peux dire que j'ai rarement vu une collaboration aussi effective, de structures complètement différentes les unes des autres, certaines étatiques, d'autres plus territoriales, d'autres totalement privées et qui toutes se sont retroussé les manches et ont accepté de venir à des réunions très chronophages, de fournir un effort. Du coup une mise en œuvre d'autant plus facile que cela a été tellement co-construit. Il y avait beaucoup d'attentes, on s'est sentis aussi aspirés par des professionnels déjà installés, qui avaient envie d'aller encore plus loin. »¹⁰⁵⁷

¹⁰⁵³ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁰⁵⁴ Julien BARRIER, Jean-Marie PILLON et Olivier QUERE, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *art. cit.*, p. 14.

¹⁰⁵⁵ Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *art. cit.*, p. 184.

¹⁰⁵⁶ Philippe BRAUD, « Chapitre II. L'étude des processus », *op. cit.*, p. 77.

¹⁰⁵⁷ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Dans cette refonte de la politique publique consécutive à la métropolisation de la compétence, l'investissement du champ de l'insertion et de l'emploi par la collectivité ne peut contourner ces « professionnels déjà installés », pour qui il s'agit d'une fenêtre d'opportunité et dont l'expertise conditionne la réflexion et la conception du PMI'e.

Un processus de légitimation fondé sur la concertation et la mise en relation

Suivant Pierre Muller, l'opération de découpage sectoriel passe par « la mobilisation d'une expertise légitime », et comme toute politique publique d'un « espace de connaissance spécialisée »¹⁰⁵⁸. Le travail de redéfinition sectorielle qu'opère le PMI'e suppose que l'expertise reconnue légitime, élaborée au sein de cet espace spécialisé et professionnalisé, puisse donner sa cohérence au secteur interstitiel de l'insertion et de l'emploi. En effet, il est apparu à la métropole « essentiel de s'appuyer sur l'expertise et la mobilisation des différents acteurs pour définir un programme structurant de sa politique. »¹⁰⁵⁹

La rationalisation administrative de la construction du PMI'e se veut la traduction d'un assemblage artificiel des habitants de deux secteurs jusque-là compartimentés. Réunis par les mêmes instances *ad hoc*, dont le but explicite est de « favoriser la rencontre »¹⁰⁶⁰ entre ces deux mondes professionnels, ces acteurs territoriaux doivent travailler quatre dossiers thématiques en groupes mixtes, associant secteur social, secteur économique et usagers. A partir de cette « forte appétence des différents acteurs à mieux se connaître »¹⁰⁶¹, ces quatre axes découlent des priorités de l'administration :

« On était partis en interne de quatre fiches. Elles ont fait l'objet de groupes de travail avec des institutionnels, des têtes de réseau, des bénéficiaires du RSA, au niveau central et au niveau CLI. La DPDP nous a aidé à animer ces groupes et à orienter la réflexion. On a aussi cadré la concertation avec des interventions de la MRIE [*Mission régionale d'information sur l'exclusion*] et de l'agence d'urbanisme sur les données du territoire. Il a fallu également embarquer les services de l'Etat avec qui on avait anticipé. On a ainsi confronté nos quatre thèmes à la réalité des pratiques des acteurs. »¹⁰⁶²

Ces groupes de travail s'appuient sur un dossier transversal d'une soixantaine de pages réalisé par la DPDP métropolitaine, qui cadre la réflexion de quatre groupes, organisés autour d'un dossier hétéroclite de plus d'une centaine de pages et autour des questions génériques suivantes, réparties en quatre axes¹⁰⁶³. La modalité d'intégration des intérêts et de participation des groupes professionnels constitués est celle de la concertation. Il est intéressant de noter que contrairement

¹⁰⁵⁸ Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *art. cit.*, p. 181.

¹⁰⁵⁹ « L'élaboration du programme PMI'e », délibération n°2015-0939, adoptée au Conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 3.

¹⁰⁶⁰ Document préparatoire, élaboration du PMI'e, Métropole de Lyon, février 2015, p. 5.

¹⁰⁶¹ « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 55.

¹⁰⁶² Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁰⁶³ « G1 : Comment mobiliser les entreprises, construire des passerelles développement économique insertion-emploi et encourager l'innovation sociale et solidaire ? » ; « G2 : Comment repenser des parcours d'insertion adaptés à l'hétérogénéité des besoins des bénéficiaires du RSA ? » ; « G3 : Comment développer et restituer une politique publique audacieuse, mesurée, simple à adapter aux besoins des usagers ? Quel mode de participation des usagers à l'évaluation et l'évolution de cette politique ? » ; « G4 : Quelle gouvernance mettre en place pour des politiques publiques coordonnées ? Comment rationaliser les outils et rendre plus lisible et plus accessible l'offre de services ? ». Voir « Présentation », Elaboration du PMI'e, Dossier documentaire général, Métropole de Lyon, mai 2015, p. 3.

à une tendance vivace dans le champ de la conception des politiques publiques, les « animateurs-experts de la concertation »¹⁰⁶⁴, nouvelle catégorie d'acteurs spécialisés dans la conduite de concertations, sont quasiment absents de la conception du PMI'e : si un appui d'une direction interne chargée de la prospective est à noter, l'essentiel de la concertation est piloté directement par les cadres intermédiaires de la DIE. C'est ce que la directrice des ressources revendique comme « régie complète ».

« Le département s'est transformé en métropole. Et là, l'importance du document stratégique, par son élaboration en régie complète, par les personnels issus du département et par le portage de l'exécutif de la métropole, sans assistance à maîtrise d'ouvrage. Ça a été une concertation avec les acteurs qui avaient l'habitude de recevoir un PDI qui est un catalogue de programmation d'actions. Et là on les fait travailler sur le diagnostic, les axes, les leviers d'action, en régie complète, on ouvre beaucoup de nouveaux champs. »¹⁰⁶⁵

Le processus de légitimation sur ce secteur aux intérêts déjà établis dépend fortement des acteurs déjà experts, à savoir les membres de la DIE, seuls cadres et agents métropolitains connaissant déjà le champ nouvellement investi. Au cours de cette concertation, la phase des groupes de « travail-réflexion » expose à la lumière du jour la mutuelle méconnaissance des groupes professionnels. Indice d'une sectorisation étanche, le secteur économique des entreprises semble étranger au secteur social que représentent les associations, les travailleurs sociaux et les CLI :

« J'ai participé en tant que présidente de CLI à ce moment-là à toutes les réunions d'élaboration du PMI'e. Ce qui était très intéressant, c'était de voir la façon dont certains des partenaires du côté économique finalement ont montré qu'il n'y avait aucune passerelle entre l'économie et l'insertion et qu'on allait droit dans le mur. »¹⁰⁶⁶

Réciproquement, s'ils ne s'opposent pas au changement de référentiel promu en acceptant ce cadrage particulier, les acteurs du champ social semblent tout de même méconnaître le secteur économique et son fonctionnement :

« Les différents acteurs fédérés par la démarche reconnaissent tous qu'effectivement le fait que la métropole veuille donner une impulsion plus orientée « emploi » était certainement une bonne chose, qui manquait jusqu'à présent. Deuxième constat, celui d'une très grande dispersion des acteurs et un besoin de clarification du rôle des uns des autres. Chez les acteurs il y avait une préoccupation partagée d'éviter les redondances, de mieux se connaître. Les acteurs de l'insertion n'étaient pas du tout familiers à la sphère économique, ils semblaient presque la découvrir, comme si elle n'avait absolument rien à voir avec l'insertion. »¹⁰⁶⁷

Appuyée sur ce travail de rencontre et de mise en relation autour d'un référentiel commun, l'élaboration du PMI'e est l'occasion d'acculturer le secteur à ces nouvelles orientations. Il n'est pas anodin que la concertation soit présidée par le président de la métropole. L'institution prend de la hauteur en se situant comme intermédiaire, ce que traduit dans le PMI'e la notion d'« ensemblier » dont elle souhaite tirer davantage de légitimité.

¹⁰⁶⁴ Cécile BLATRIX, « Chapitre 8. Concertation et débat public », *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 213-242.

¹⁰⁶⁵ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014) puis de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 23 novembre 2023.

¹⁰⁶⁶ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁰⁶⁷ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

La collectivité face à la triple expertise des acteurs experts établis : Pôle Emploi, structures de l'insertion par l'activité économique et associations-opérateurs

Qui sont ces acteurs sectoriels que l'institution métropolitaine veut enrôler ? Les documents préparatoires à la démarche recensent plus de deux cents organisations de plusieurs sortes. Nous distinguons par souci de clarté trois types d'agents. D'abord les agents du champ de l'emploi, et en tout premier lieu et quasi-exclusivement Pôle Emploi. Ensuite, les agents du champ de l'insertion, que l'on peut séparer en deux groupes d'appartenance : les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) et les associations.

Les ambitions de l'exécutif d'investir le champ de l'emploi doivent d'abord composer avec le principal opérateur national qu'est Pôle Emploi, déjà largement implanté dans ce domaine. Sa participation institutionnelle à la concertation indiquerait une coopération sur ce champ. L'opérateur national voit son territoire rhodanien d'intervention se scinder entre deux interlocuteurs, dont l'un perçu comme très « ambitieux ».

« Le premier PMI'e actait une transformation très forte, il était emblématique du passage à la métropole et de ses avantages pour les politiques publiques. Pôle Emploi s'est retrouvé avec deux collectivités sur un même territoire, dont la métropole, qui a eu un très fort enjeu de communication sur ses compétences, d'affirmation de son champ d'action. Nous avons participé à la concertation, de laquelle sont sorties des ambitions très fortes. »¹⁰⁶⁸

Deuxièmement, le secteur de l'IAE découle d'une « volonté d'unifier le champ de l'insertion par le travail »¹⁰⁶⁹ et renvoie à une prérogative principalement étatique, à travers le ministère du Travail et ses directions opérationnelles territorialisées. Les structures de l'insertion par l'activité économique ont pour but de « faciliter l'insertion professionnelle » des « personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières »¹⁰⁷⁰. Les personnes recrutées par les SIAE deviennent « salariés en insertion », étape temporaire entre le chômage et l'emploi durable. Pourvoyeur de situations intercalaires, le secteur de l'IAE revêt donc une « fonction sociale spécifique, celle de « sas » »¹⁰⁷¹. Peuplé d'« experts de l'insertion », permanents chargés du pilotage des structures et de l'encadrement des salariés en insertion¹⁰⁷², le domaine de l'IAE recouvre un large pan du secteur de l'insertion sociale et professionnelle. Il est divisé en quatre catégories, aux financements et fonctionnements particuliers : les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les entreprises d'insertion (EI), les associations intermédiaires (AI) et les entreprises de travail temporaires d'insertion (ETTI).

¹⁰⁶⁸ Entretien avec Cédric Guillois, chargé de mission à la direction territoriale du Rhône de Pôle Emploi (depuis 2008), entretien de 15 mars 2022 à la direction territoriale de Pôle Emploi, Lyon 8^e.

¹⁰⁶⁹ Laurent GARDIN, Jean-Louis LAVILLE et Marthe NYSSENS, « Chapitre 7. Les entreprises sociales d'insertion par l'activité économique en France », *Entreprise sociale et insertion : une perspective internationale*, op. cit., p. 186. Pour une analyse détaillée de l'institutionnalisation de l'IAE, nous renvoyons à ce chapitre.

¹⁰⁷⁰ Article L.5132-1 du Code du travail.

¹⁰⁷¹ Bernard BALZANI, *Insertion par l'activité économique et gestion de la précarité. L'exemple du dispositif des associations intermédiaires*, thèse de doctorat en sociologie, Nancy, Université Nancy 2, 2003, p. 57.

¹⁰⁷² Clément GEROME, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Paris-Est, 2017.

<i>SIAE</i>	<i>ACI</i>	<i>EI</i>	<i>AI</i>	<i>ETTI</i>
Proximité de l'insertion dans l'emploi classique	Public très éloigné	Public proche de l'emploi classique.	Public plus ou moins éloigné, relativement autonome, mis à disposition par les structures auprès de clients publics ou privés.	
Rôle dans le parcours d'insertion	Première étape	Etape intermédiaire		Dernière étape
Nature de l'activité	Hors secteur marchand. Espaces verts, production agricole, maraîchage, entretien...	Secteur marchand. Activité concurrentielle.	Activités de services, service à la personne	Activité concurrentielle. Similaire au secteur intérimaire.

Tableau n°30 : les quatre types de SIAE et leurs caractéristiques.

Au-delà de ces différences, l'unité des SIAE réside dans le recours massif à l'emploi éloigné du CDI de droit commun à temps plein auquel est adossée une grande partie de la protection sociale, ce qui situe l'IAE aux marges du salariat et de la protection sociale classique. A la fois dans le champ de l'emploi et dans le champ social, les SIAE sont une « zone intermédiaire » qui se donne à voir comme un fournisseur de « statuts intermédiaires qui ont un lien faible avec la protection sociale et qui situent en fait les personnes concernées en marge du salariat »¹⁰⁷³.

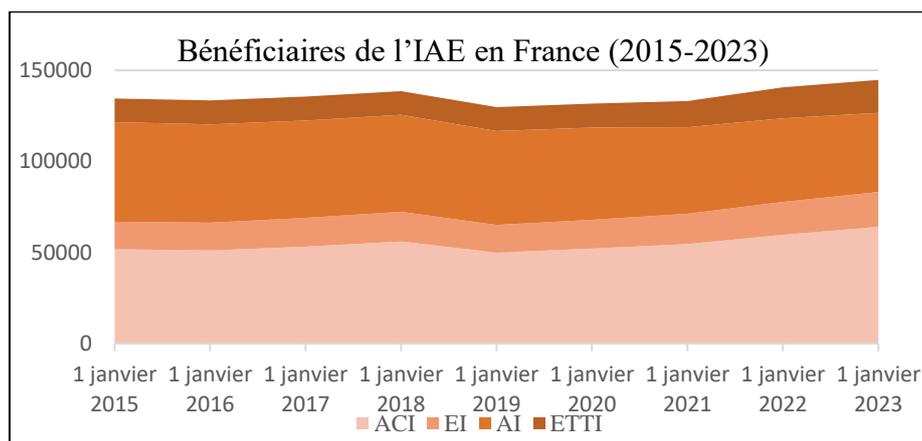


Illustration n°15 : nombre de bénéficiaires de l'IAE par type de structure, cumul (2015-2023)¹⁰⁷⁴.

La population de l'IAE est généralement « plutôt jeune, masculine et peu diplômée », avec notamment 80% d'hommes en ETTI. Plus de la moitié des entrants sont en recherche d'emploi depuis plus d'un an¹⁰⁷⁵. Entre 2015 et 2023, le total des effectifs en France est resté relativement

¹⁰⁷³ Maryse BRESSON et Michel AUTES, « L'insertion par l'économique, une zone intermédiaire entre salariat et non travail », *Revue française des affaires sociales*, vol. 54, n°3-4, 2000, pp. 103-118.

¹⁰⁷⁴ Données ASP-Dares, échelle France, juin 2023.

¹⁰⁷⁵ Dares, « L'insertion par l'activité économique en 2021 », Dares résultats n°13, février 2023.

stable¹⁰⁷⁶. Dès 2015, la région Auvergne-Rhône-Alpes est la mieux dotée en SIAE avec l'Île-de-France et les Hauts-de-France, avec plus de 340 structures différentes répertoriées par la Dares¹⁰⁷⁷.

La catégorisation sert souvent à placer des frontières professionnelles et administratives, la responsabilité de l'IAE revenant à l'Etat. La démarche du PMI'e isole la catégorie « IAE » et l'identifie comme l'un des acteurs de l'insertion¹⁰⁷⁸. La DIE classe ses interventions à partir de cette frontière, distinguant « IAE » et « hors-IEA ». Au sein de la classe « IAE », on trouve quatre catégories correspondant aux quatre types de SIAE. Bien que les frontières entre types de structure deviennent de moins en moins « nettes »¹⁰⁷⁹, ces catégories sont reprises et maintenues. Le travail d'insertion et d'accompagnement socioprofessionnel constitue un ensemble d'actions concrètes visant à « résoudre les problèmes sociaux par la transformation des individus »¹⁰⁸⁰. C'est en modifiant les propriétés et les comportements individuels (capital humain, compétences, savoir-faire, savoir-être, estime de soi) que procède la politique publique. En sa finalité, la transformation des individus est censée permettre l'harmonie sociale. D'où l'idée d'une politique publique reposant *in fine* sur des opérations d'« orthopédie sociale »¹⁰⁸¹. L'accompagnement en SIAE ne renvoie pas uniquement à l'emploi : « au-delà de l'accès à l'emploi à court terme, l'IAE permet à ses bénéficiaires de poser un regard plus positif sur leur situation globale et de retrouver confiance en eux »¹⁰⁸². Mais comment est défini ce qui est droit et régulier (*orthos*) ? D'où émerge le programme public de réalignements individuels que les agents de terrain doivent en théorie appliquer ? Le PMI'e loue cette intervention sur les individus comme solution individuelle et collective.

Les salariés de ce secteur aux marges de l'emploi sont des « salariés de la précarité » au sein d'un « segment professionnel autonome »¹⁰⁸³. En effet, malgré l'accès au statut salarié, les personnes encadrées restent en difficulté. Leur statut de salarié ne recouvre pas forcément leur statut de bénéficiaire de l'aide sociale : il arrive que les dirigeants de SIAE « considèrent les chômeurs qu'ils mettent au travail comme des usagers de dispositifs d'action sociale plutôt que comme des salariés disposant de droits sociaux »¹⁰⁸⁴. Par leur fonction de production et de socialisation, « les structures du champ de l'insertion par l'activité économique sont devenues des instruments de l'encadrement de ces populations » en construisant un espace spécifique de gestion de la mobilité professionnelle recentré sur l'emploi¹⁰⁸⁵. Bien que l'insertion à visée économique ne soit en rien

¹⁰⁷⁶ L'effectif passe de 134 553 personnes en janvier 2015 à 129 887 en janvier 2019 puis 144 733 en janvier 2023, soit une augmentation de +7,5% entre 2015 et 2023. La plus forte augmentation concerne les ETTI, avec une hausse conséquente cumulée à 39,9% entre 2015 et 2023, tandis que les effectifs en EI augmentent de 26,8% et ceux en ACI de 23,6% sur la période, après une décrue observée entre 2018 et 2021. Ce sont les AI qui voient leurs effectifs diminuer continuellement, perdant plus de 10 000 salariés en huit ans, soit une diminution de 20,1% sur la période.

¹⁰⁷⁷ DARES, « L'insertion par l'activité économique en 2015 », Dares analyses n°85, novembre 2015, p. 10.

¹⁰⁷⁸ « Comment repenser des parcours d'insertion adaptés à l'hétérogénéité des besoins des bénéficiaires du RSA et leur efficacité ? », groupe de travail de l'élaboration du PMI'e, Métropole de Lyon, mai 2015.

¹⁰⁷⁹ IGAS, « L'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives », rapport IGAS n°2022-048R, décembre 2022, p. 64.

¹⁰⁸⁰ Maryse BRESSON, « La psychologisation de l'intervention sociale : paradoxes et enjeux. », *Informations sociales*, 169 n°1, 2012, p. 68.

¹⁰⁸¹ Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 136, n°1, 2001, pp. 5-14.

¹⁰⁸² Véronique REMY, « L'insertion par l'activité économique », *Travail et Emploi*, vol. 151, n°1, 2017, p. 50.

¹⁰⁸³ Au début des années 2000, le secteur est encore « en construction » et se distingue par une forte hétérogénéité en son sein. La frontière entre économique et social n'est pas suffisamment claire pour parler de profession. Bernard BALZANI, *Insertion par l'activité économique et gestion de la précarité*, op. cit., p. 182, p. 463.

¹⁰⁸⁴ Clément GEROME, *Les experts de l'insertion*, op. cit., p. 125.

¹⁰⁸⁵ Bernard BALZANI, *Insertion par l'activité économique et gestion de la précarité*, op. cit., p. 470-471.

nouvelle, sa mobilisation par une collectivité dont les compétences sociales sont complètement neuves pose une question d'appropriation. Obtenir la mobilisation, l'assentiment et la coopération des agents d'un secteur historiquement resserré va ainsi constituer l'un des principaux défis du nourrisson du social qu'est alors la métropole.

Au niveau du périmètre métropolitain, on dénombre plusieurs dizaines de SIAE regroupant des centaines de salariés. Elles cumulent plus de 1600 équivalents temps plein (ETP)¹⁰⁸⁶. Leurs représentants sont conviés à la démarche, opération de légitimation de la métropole dans un champ duquel la communauté urbaine était historiquement absente. La démarche mêle ainsi plusieurs objectifs initiaux : un repérage des acteurs et des forces en présence, qu'il s'agisse des SIAE, des associations classiques, des confédérations économiques ou des acteurs de l'emploi ; une volonté fonder la légitimité sur une « gouvernance partenariale et ouverte », en positionnant la métropole non pas comme institution chargée de la supervision ou de la régulation du champ, mais plutôt comme d'un « ensemblier », agrégateur en capacité d'améliorer les politiques publiques dans l'intérêt des structures parties prenantes. L'exécutif local s'implique dans cette concertation.

« Il y a eu un travail très large, un travail de concertation assez important en direction des élus, en direction des services, en direction des acteurs. Comme vice-président je passais beaucoup de temps avec les opérateurs de l'insertion. J'ai vu beaucoup d'associations, beaucoup d'acteurs sur l'accompagnement, social, économique, socioprofessionnel. Les opérateurs de l'insertion étaient variés, entre ces différents accompagnements. »¹⁰⁸⁷

Troisièmement, le champ de l'insertion est habité par des associations. De façon générale, le « tiers-secteur associatif » est intégré dès les années 1950 à la gestion de la question sociale. Les associations « contribuent de manière reconnue et permanente à la construction de l'agenda politique et budgétaire »¹⁰⁸⁸. On observe depuis lors un mouvement d'« étatisation des associations »¹⁰⁸⁹, qui deviennent progressivement les sous-traitants des politiques sociales. Par son intervention, l'Etat au sens large professionnalise le secteur et découpe les espaces professionnels des politiques sociales. Les associations ont davantage recours au salariat, professionnalisent leur intervention, en parallèle du « développement d'une technicité professionnelle de plus en plus raffinée »¹⁰⁹⁰ en leur sein. Impossible de définir le travail social comme un ensemble homogène¹⁰⁹¹. Dans le champ des politiques d'emploi et d'insertion, les associations sont en concurrence entre elles et avec les opérateurs publics. Les rivalités structurent les relations si bien que « les associations tentent de se distinguer les unes des autres pour accroître leur financement et assurer le développement de leurs action »¹⁰⁹².

On peut répartir les associations en deux types. Les associations *professionnelles* : aux côtés des pouvoirs publics, elles sont structurées et intégrées dans les réseaux d'action publique. Les associations *militantes* : plutôt orientées contre les pouvoirs publics et en faveur d'une cause, elles

¹⁰⁸⁶ Répartis de la manière suivante (ETP) : environ 500 en ACI, plus de 400 en AI, près de 500 en EI et plus de 200 par les ETTI. Document préparatoire, élaboration du PMI^e, Métropole de Lyon, mai 2015, p. 11.

¹⁰⁸⁷ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁰⁸⁸ Marc ROUZEAU, *Vers un État social actif à la française ?*, op. cit., p. 28.

¹⁰⁸⁹ Matthieu HELY et Pascale MOULEVRIER, *L'économie sociale et solidaire : de l'utopie aux pratiques*, Paris, La Dispute, 2013, p. 73.

¹⁰⁹⁰ Robert CASTEL, *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Le Seuil, 2009.

¹⁰⁹¹ « Une kyrielle d'interventions et de positionnements qui se veulent éminemment spécifiques : la posture réflexive et la propension à individualiser la valeur des actes n'aident pas à définir un secteur ». Marc ROUZEAU, *Vers un État social actif à la française ?*, op. cit., p. 33.

¹⁰⁹² Clément GEROME, *Les experts de l'insertion*, op. cit., p. 27.

sont plus marginales. C'est la plus ou moins grande proximité avec les pouvoirs publics qui constitue un élément de différenciation au sein du champ associatif. Dans le contexte métropolitain, on trouve principalement des associations professionnelles, fortes parfois de dizaines de salariés, à l'action territorialisée, implantée parfois depuis des dizaines d'années.

On est donc en présence d'une triple expertise que l'administration métropolitaine va devoir intégrer à son plan stratégique et rallier sur l'objectif de mise à l'emploi. Est prônée l'élaboration d'une stratégie « reposant sur la reconnaissance des forces et des spécificités de chacun »¹⁰⁹³. L'expertise professionnelle de Pôle Emploi d'abord, acteur spécialisé et quasi-monopolistique du champ de l'emploi. L'expertise des SIAE ensuite, spécifique au secteur d'activité et à ses logiques. Enfin, les associations revendiquent aussi une expertise dans la production des politiques publiques¹⁰⁹⁴. L'externalisation de la mise en œuvre de la politique d'insertion repose sur une légitimation de la compétence et de l'expertise associative auprès de l'autorité publique, dans notre cas la métropole. C'est ce à quoi s'emploient les élus locaux et les cadres intermédiaires, dont la mise en visibilité du secteur par le PMI'e aurait « reboosté » les associations, reconnues. L'action de la métropole envers les SIAE et le secteur associatif correspond au « gouvernement à distance »¹⁰⁹⁵ et à l'« orientation en douceur »¹⁰⁹⁶ de l'action des structures.

Les associations chargées de « l'accompagnement socioprofessionnel », catégorie indigène au secteur signifiant que l'orthopédie sociale proposée touche aussi bien à la situation sociale et familiale qu'aux compétences professionnelles, sont nombreuses : plusieurs dizaines d'entre elles participent à la concertation autour du PMI'e. Afin de s'assurer une légitimité et d'instaurer un lien fécond, l'exécutif local n'hésite pas à faire le premier pas :

« Quelque chose a détendu beaucoup les acteurs, c'est, vous savez, avec les financements européens, les règlements se font un an et demi après, ce qui est délirant. J'ai pris sur nous et la métropole proposait l'avance de trésorerie, ce qui a été très apprécié. C'était le première avancée concrète, la métropole venait quand même faciliter leur situation financière d'association, souvent en situation difficile, ça a tissé un premier lien et ça les a mis en confiance. »¹⁰⁹⁷

Ce sont finalement 19 SIAE et plus de cinquante représentants d'associations qui participent aux groupes de travail et qui contribuent par écrit à l'élaboration du PMI'e. De plus, quinze témoins « experts » sont auditionnés. Les huit réunions territoriales réunissent 230 participants tandis que les trois séances plénières tenues au Conseil de métropole réunissent « à chaque fois environ 250 acteurs »¹⁰⁹⁸. Malgré ce processus de légitimation croisée, c'est bien l'institution qui « garde la main » : les résultats sont étroitement ajustés et contrôlés par l'administration. Par exemple, le directeur général adjoint impose l'intégration d'un dispositif de mobilisation des entreprises, la

¹⁰⁹³ « Les orientations stratégiques du PMI'e », Délibération n° 2015-0939, adoptée au Conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 4.

¹⁰⁹⁴ Notamment dans le champ social où elles passent schématiquement d'une mise en scène de la souffrance individuelle, incitant à une action compassionnelle, à la revendication d'un savoir expert et d'une connaissance des exclus, de la population-cible des politiques sociales. Simon COTTIN-MARX *et al.* « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n°3, 2017, pp. 463-476. Les associations se font les relais d'expériences et de parcours de vie dont l'administration et le monde politique ne seraient guère conscients. C'est par cette mobilisation de savoirs que les associations entendent compléter l'action des autorités publiques.

¹⁰⁹⁵ Renaud EPSTEIN, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°11, 2005, pp. 96-111.

¹⁰⁹⁶ Simon COTTIN-MARX *et al.* « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *art. cit.*, p. 467.

¹⁰⁹⁷ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁰⁹⁸ « Bilan 2015 des trois services de la DIE », document interne, Métropole de Lyon, janvier 2016, p. 6.

Charte des 1000 entreprises pour l'insertion, originellement porté par la Ville de Lyon et la Maison de l'emploi de Lyon au sein du PMI'e, afin d'affirmer le « braconnage » sectoriel :

« La Charte des 1000 ne venait pas de nous. C'est le DGA qui l'a mise dans le PMI'e. Quand on a vu ça, on a pensé à la DIE : « la maison d'emploi le fait, ça fait un peu imposteur ». Or le DGA n'a pas transigé là-dessus en disant qu'il fallait asseoir la place de la métropole sur le territoire. Pendant un temps, ce coup de filet de la métropole a créé des tensions, mais une fois le PMI'e adopté, le territoire a fini par bien être marqué. »¹⁰⁹⁹

Cet exemple montre que malgré le fait qu'aucun acteur concerté n'ait été à l'origine de cet ajout, les cadres intermédiaires ont la capacité d'imposer leurs orientations au programme public.

« On a pu avoir des appropriations abusives. J'avais proposé au vice-président au développement économique de passer de la charte des 300 à la charte des 1000. On a été frappés ensuite de voir lors de la concertation sur le PMI'e la DIE annoncer un projet de charte des 1000, avec le soutien du président de la nouvelle métropole. »¹¹⁰⁰

Cette capacité des cadres administratifs peut forcer la légitimité de l'institution par le biais de ces braconnages. Pour quels résultats ?

3.2.3. Résultats de l'élaboration : définition du public, des acteurs, des enjeux et des instruments de la politique publique

Les résultats de ce processus en quatre phases, impulsé par le politique et traduit par les cadres administratifs intermédiaires chargés de l'harmoniser avec les agents du champ régulé sont de deux ordres. Premièrement, le changement de référentiel se matérialise par un renouveau partiel des enjeux : la focale est mise sur les « freins à l'emploi », l'entreprise est sacrée comme acteur incontournable de la politique publique, le public-cible de la politique publique est défini et un renouveau sémantique ancre ces orientations. Second ordre de résultat : les trois axes de la stratégie servent de fondement à une réorganisation administrative et au lancement des actions stratégiques.

Le travail d'identification des acteurs et de connaissance du champ d'action semble achevé à l'automne 2015. Finalement, la concertation du PMI'e a mobilisé 85 participants dans les ateliers qui ont pu auditionner 15 témoins et plus de 230 participants sur les territoires. Elle a suscité 48 contributions écrites. L'administration s'efforce au cours de cette période de faire apparaître le processus d'élaboration stratégique comme partenarial et ouvert, en parallèle d'un fort contrôle interne qui s'exerce simultanément et moins explicitement¹¹⁰¹.

¹⁰⁹⁹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹¹⁰⁰ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 28 février 2020 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹¹⁰¹ William TACHEZ, *La gouvernance métropolitaine de Lyon : fer de lance de la décentralisation en France ?*, mémoire de master 2, Grenoble, Institut d'études politiques, 2021.

« C'était monumental. On a quand même fait 60 réunions en l'espace de trois mois. Ce travail a permis de bien délimiter la sphère d'acteurs et a abouti aux trois axes du PMI'e final. »¹¹⁰²

La collectivité réaffirme ainsi d'emblée en délibération finale « la confiance dans sa capacité à concerter et rassembler, fédérer les acteurs du territoire pour bâtir un projet commun tout en respectant leurs identités et prérogatives »¹¹⁰³. Ce « projet commun » que le PMI'e devrait incarner se décline en trois orientations stratégiques et quatorze objectifs opérationnels plus ou moins strictement définis. Ces objectifs renvoient à une série variable d'actions.

Trois « orientations » pour un enjeu principal d'articulation sectorielle

Les trois orientations du document-cadre retenues sont les suivantes : Orientation 1 : « Développer l'offre d'insertion par les entreprises » ; Orientation 2 : « Construire une offre de service orientée vers l'accès à l'activité des bénéficiaires du RSA » ; Orientation 3 : « Porter un projet commun pour un territoire métropolitain exemplaire ». Ces orientations stratégiques reprennent en partie les éléments de cadrage des groupes de travail issus de la traduction administrative de l'impulsion politique. Elles répondent à une logique mixte de rationalisation des actions de la collectivité en interne et envers le champ administré.

Le premier axe concentre l'essentiel de la transformation. Dans un référentiel économique d'offre et de demande, l'idée est de développer par le soutien public et un travail de conviction auprès des entreprises du territoire l'offre d'insertion. Traditionnellement, l'offre d'insertion relève du secteur public (emploi aidé) ou d'un travail préalable à la recherche d'emploi (actions du secteur associatif). Cet axe positionne l'entreprise comme sous-traitant de la métropole, en charge d'élargir les dispositifs censés favoriser l'insertion sociale, professionnelle et économique : les offres d'emploi d'abord, plus particulièrement en contrat à durée indéterminée (CDI), mais aussi les contrats courts, les formations professionnelles, les périodes d'immersions, les simulations d'entretiens, les coaching et toute autre forme de dispositif permettant aux allocataires du RSA « d'être dans une position plus favorable sur le marché de l'emploi »¹¹⁰⁴.

Cette première orientation concentre et décline en quatre objectifs le pari intersectoriel¹¹⁰⁵. La collectivité prône une « approche renouvelée et transversale de l'insertion et du développement économique »¹¹⁰⁶, levier d'un « territoire attractif, compétitif et solidaire »¹¹⁰⁷ - on note l'oxymore sectoriel assumé entre compétition et solidarité. Pour la chambre régionale des comptes, cet axe

¹¹⁰² Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹¹⁰³ « Les orientations stratégiques du PMI'e », Délibération n° 2015-0939, adoptée au Conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 4.

¹¹⁰⁴ « Orientation 1 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 27.

¹¹⁰⁵ « Ce lien entre développement économique/emploi/insertion doit contribuer à l'adéquation entre la performance économique, l'innovation sociale, l'offre et la demande d'emplois, au bénéfice de la compétitivité des entreprises comme des personnes en recherche d'emploi. ». « Développer l'offre d'insertion par les entreprises », Délibération n° 2015-0939, adoptée au Conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 4.

¹¹⁰⁶ « Regards d'acteurs », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 21.

¹¹⁰⁷ « Orientation 1 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 24.

« plus directement lié à la gestion, par une seule collectivité, des compétences développement économique et insertion » constitue un infléchissement propre à la politique métropolitaine¹¹⁰⁸.

Afin de « renforcer leur mobilisation aux côtés de la Métropole » et « favoriser cette implication plus forte des entreprises de la Métropole sur le sujet du retour à l'activité des bénéficiaires du RSA »¹¹⁰⁹, les entreprises sont la cible d'actions de l'administration, comme la Charte des 1000 entreprises pour l'insertion, premier objectif du PMI'e 2016-2020. Le second objectif se veut la contrepartie du premier : il s'agit de « Développer une offre de services aux entreprises mobilisables sur l'insertion professionnelle » afin de les accompagner dans la mise en œuvre de l'intégration des personnes précaires. Les deux autres objectifs de cette orientation concernent l'articulation des secteurs : d'une part le renforcement du secteur de l'IAE (objectif 3) pour consolider le sas entre insertion et emploi classique marchand et de l'autre la mise en réseau des groupes professionnels du secteur social et du secteur économique (objectif 4).

La seconde orientation reprend l'essentiel du PDI, à savoir la bonne gestion des cadres imposés par la loi RSA. Pensée sous l'angle économique, avec l'idée d'« offre de service » et d'« accès à l'activité », cette orientation en quatre objectifs décline les actions visant à assurer la responsabilité légale, dont la charge d'« administrer et payer l'allocation RSA » et d'« organiser la prise en charge des bénéficiaires du RSA, et notamment leur accompagnement »¹¹¹⁰. Cette seconde orientation renvoie donc à la mise en œuvre du « corset légal » (cf. 3.1) qu'est le dispositif RSA et concentre donc moins les attentes politiques que la première orientation :

« Le PMI'e cadrerait bien notre action, donnait le cadre stratégique et le sens. Cela étant, mes missions plutôt sociales ne faisaient pas partie des orientations prioritaires. Ce n'est pas là qu'étaient les projecteurs, mais plutôt sur la question du lien entreprise et de l'insertion économique. Les équipes techniques étaient attendues bien plus là-dessus que sur l'inclusion sociale. »¹¹¹¹

Il semble que cette seconde orientation, telle qu'elle a été mise à l'agenda du PMI'e, soit perçue par les acteurs comme plus cadencée et moins stratégique que le volet qui fait véritablement l'objet du changement de référentiel.

Anne-Sophie Ménégain est originaire du Doubs et passe son baccalauréat à Besançon en 2004. Après un an de classe préparatoire en lettres à Lyon, elle intègre l'IEP de Lyon et fait un stage au département du Doubs sur les politiques d'insertion. En sortant de l'IEP, elle obtient le grade d'attaché territorial et est recrutée au département de la Loire en 2010 où elle passe 4 ans sur les politiques sociales. En 2015, elle postule à la métropole de Lyon qui vient d'être créée, où elle évolue jusqu'en 2019 comme responsable d'une unité d'une dizaine d'agents, avant de retourner dans le Doubs comme cheffe de service insertion.

Entretien réalisé le 19 septembre 2019 à l'HDM, Lyon 3e.

« Traditionnellement, dans tous les départements, quand tu parles de l'insertion, le truc le plus important, là où la collectivité est compétente et a une marge de manœuvre, le plus intéressant et le plus brillant, c'est l'accompagnement. L'aspect allocation est beaucoup moins bien vu, c'est réglementaire, on n'a aucun lien ou partenariat. On tourne vite en rond, tandis que

¹¹⁰⁸ « Le rapprochement entre l'insertion et le développement économique », Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Métropole de Lyon – La mise en place des métropoles », observations définitives délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020, p. 84.

¹¹⁰⁹ « Développer l'offre d'insertion par les entreprises », Délibération n° 2015-0939, adoptée au Conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 4.

¹¹¹⁰ « Introduction », Délibération n° 2015-0939, adoptée au Conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 2.

¹¹¹¹ Entretien avec Hélène Brouin, attachée territoriale, chargée de mission à la DIAE (2014-2015) puis à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3e.

l'accompagnement est bien plus stratégique. Cette lutte traditionnelle est ressortie au moment du passage à la métropole et de la conception du PMI'e. Le service allocation voulait la garantie d'un équilibre, pour que ce ne soit pas l'entreprise qui monopolise le regard, puisque c'était là qu'allait toute l'attention des élus. Ce qui a conduit à des luttes entre territoires administratifs et à des jeux d'acteurs au sein de la direction »¹¹¹²

Cette orientation renvoie aux évolutions générales vers l'activation, qui passe par « la mise en mouvement de la personne »¹¹¹³ à travers des formations, la poursuite d'un projet de vie, la découverte d'un domaine ou la reprise de la confiance en soi. L'accès à l'activité est bien affirmé comme « l'objectif qui nous est assigné et un de nos défis majeurs »¹¹¹⁴. C'est par ailleurs le seul passage du PMI'e où le pronom « nous » est employé. Ce pronom indéfini semble renvoyer à une responsabilité générale de la société dans son ensemble. Cette orientation insiste sur la « levée des freins à l'emploi », obstacles à la mise en activité. Le raisonnement est que la mise en activité est empêchée par un ensemble indéterminé que l'on va chercher à identifier par cette dénomination, en négatif, de « frein ». Les objectifs concernent la bonne gestion des parcours d'insertion (objectifs 5, 6 et 7), mais aussi la gestion de l'allocation, et donc le contrôle du « juste versement » de celle-ci (objectif 8).

Enfin, le troisième axe « fourre-tout » de la stratégie décline le travail intersectoriel à mettre en œuvre pour asseoir la politique publique :

« Ce travail d'adoption du PMI'e qu'on a fait a montré la déconnexion entre insertion et entreprises, d'où le premier axe fondamental de la stratégie. Le second axe visait à consolider les parcours, dans la dimension historique de gestion du RSA, donc moins révolutionnaire sans doute. Ce travail a aussi montré qu'il fallait structurer et simplifier le paysage d'acteurs. On a choisi d'en faire un axe à part entière, donc, le troisième axe. »¹¹¹⁵

Cette orientation est intitulée « Porter un projet commun pour un territoire métropolitain exemplaire » et renvoie à travers six objectifs à un but que l'institution se fixe à elle-même de façon performative. Cet axe renvoie au travail de légitimation engagé¹¹¹⁶ et illustre un certain flou entretenu. Répétant plusieurs fois que la métropole « souhaite laisser la place à l'expérimentation » parce qu'elle ne maîtrise pas tout, le document indique laisser la part belle aux initiatives du champ. Le flou règne également sur la connaissance du domaine d'action nouvellement investi : la collectivité se donne pour but « de doter le territoire d'outils d'observation pertinents, efficaces et lisibles »¹¹¹⁷. Il apparaît de la concertation que le suivi et l'évaluation de l'action sont pratiquement impossibles, puisque les outils ne sont pas adaptés. L'évaluation de la politique publique est donc franchement promue (objectif 9). Il s'agit principalement d'affirmer la métropole comme chef de file et donc de coordonner les multiples interventions caractéristiques de ces politiques publiques : « Construire une stratégie partagée par les parties prenantes » (objectif 12), « Mobiliser les acteurs et optimiser les ressources au service d'un projet

¹¹¹² Entretien avec Anne-Sophie Ménegain, attachée territoriale, conseillère allocation (2015-2016), responsable d'unité (2016-2019) à la DIE, entretien du 19 septembre 2019 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹¹³ « Orientation 2 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 33.

¹¹¹⁴ « Orientation 2 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 34.

¹¹¹⁵ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹¹⁶ « La Métropole a besoin de rassembler à ses côtés ses partenaires institutionnels », ajoutant que « la qualité des échanges, tant sur la forme que sur le fond, conduits dans le cadre de la concertation, encourage à conserver cette méthode d'échanges-action ». « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 46.

¹¹¹⁷ « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 47.

métropolitain plus lisible » (objectif 13) et « Communiquer, valoriser les bonnes pratiques et essayer auprès des organismes satellites » (objectif 14). Enfin, d'autres objectifs semblent avoir été ajoutés de façon quasi-aléatoire : le développement des clauses d'insertion dans les marchés publics (objectif 10), la mobilisation des autres compétences métropolitaines pour l'insertion, prémisses d'une conception trans-sectorielle de la politique publique (objectif 11).

Orientation	Secteur économique	Secteur de l'emploi	Secteur social	Articulation externe de la politique publique	Articulation interne de la politique publique
Orientation 1	Engager les entreprises sur l'insertion (O1). Offre de service aux entreprises (O2).	Renfort de l'IAE (O3).		Mise en réseau des groupes professionnels (O4).	
Orientation 2		Développer l'employabilité (O7).	Développer les actions d'insertion (O6).		Ingénierie sociale (O5). Contrôle des prestations (O8).
Orientation 3		Développer les clauses d'insertion dans les marchés publics (O10).		Une stratégie partagée (O12). Optimiser les interventions (O13). Influencer les organismes satellites (O14).	Connaître le publics et les effets de la politique publique (O9). Mobiliser toutes les compétences métropolitaines pour la politique d'insertion (O11).

Tableau n°31 : les trois orientations du PMI'e comme rationalisation de la stratégie.

Si les deux premières touchent à la réorientation sectorielle de la politique publique, la troisième orientation du PMI'e révèle les enjeux de gouvernance liés à la métropolisation. L'institution est nouvelle venue dans un champ de longue date investi par une pluralité d'acteurs, cités *in extenso* dans le PMI'e¹¹¹⁸. L'un de ses objectifs va consister à rationaliser et harmoniser les financements. L'objectif 13 note ainsi qu'à partir de cette pluralité de l'intervention publique et d'une « crise sans précédent » des financements, « l'optimisation des financements publics du territoire pour couvrir la diversité des réalités métropolitaines doit être un chantier prioritaire »¹¹¹⁹. La troisième orientation vise donc à faire de la métropole le régulateur de la gouvernance territoriale par ces différents leviers.

¹¹¹⁸ « L'Etat, la Région, les communes, le service public de l'emploi, les PLIE (plan local pour l'insertion et l'emploi), la Maison de l'emploi et de la formation, les organismes payeurs, la CPAM, les consulaires, les fédérations, le riche tissu associatif local (du centre social à l'organisme de formation en passant par les SIAE, les acteurs de la santé...) », « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 54.

¹¹¹⁹ « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 57.

Sur un total de 44 actions réparties en 14 objectifs et trois orientations générales, une grande majorité n'est pas directement opérationnelle, mais dédiée à des enjeux d'articulation entre institutions, entre secteurs ou entre ensemble organisationnels.

<i>Domaines d'intervention</i>	<i>Nombre d'actions du PMI'e</i>
Mesures de politique économique	4
Mesures de politique de l'emploi	10
Mesures de politique sociale	3
Enjeux d'articulation sectorielle interne et externe	27

Tableau n°32 : répartition des actions du PMI'e 2016-2020 selon le domaine d'intervention.

En effet, environ les deux tiers des actions présentées dans le PMI'e (27 sur 44) sont dédiés à la description d'enjeux d'articulation entre interventions publiques et privées. Ce sont donc les enjeux de « gouvernance » et d'intersectorialité qui sont au cœur de la stratégie, élément révélateur de la complexité de l'intervention publique dans ces domaines, et partant du besoin en simplification. La métropolisation implique aussi une nécessaire évolution des périmètres d'intervention : le PMI'e annonce déjà une volonté de remettre en question les « périmètres d'expertise et les périmètres géographiques » établis, mécontent de la « dispersion des énergies » et du « manque de cohérence entre les différentes échelles territoriales »¹¹²⁰. Le PMI'e annonce un redécoupage des CLI issues de la politique départementale, pour les faire correspondre au périmètre des Conférences territoriales des maires (CTM). On assiste donc à une tentative de territorialisation de la politique publique correspondant non plus aux découpages départementaux ou communautaires, mais bien métropolitains puisque la politique publique se cale sur les instances chargées de la coordination entre les différentes échelles, et principalement l'échelle communale. Deuxième annonce : « à compter de 2017, la Métropole de Lyon assurera la gestion du fonds social européen au bénéfice de l'ensemble de son territoire »¹¹²¹. Il s'agit de métropoliser la distribution du FSE, jusque-là géré par une douzaine de communes. Enfin, la métropolisation passe par le fait d'« envisager la mutualisation d'outils sur le territoire métropolitain ». Se bornant à indiquer que « plusieurs idées ont été évoquées lors des travaux de concertation », le PMI'e met bien en avant l'élargissement des structures comme la Maison de l'emploi et les Plans locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE)¹¹²². La programmation de mandat qu'est le PMI'e érige donc la transformation de la configuration institutionnelle en objectif d'action publique, garant d'efficacité, de simplification mais aussi d'une véritable gouvernance métropolitaine.

Au-delà de ces orientations générales qui vont structurer la politique publique à l'ère métropolitaine, le PMI'e propose également quelques caractéristiques spécifiques.

Focale sur les « freins à l'emploi » et leur levée et construction du « public en insertion vers l'emploi »

La conception de l'insertion qui prévaut à la mise en place de la Métropole consiste en une activation des bénéficiaires de minimas sociaux et notamment du RSA. Leur insertion sociale est

¹¹²⁰ « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 56.

¹¹²¹ « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 57.

¹¹²² « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 57.

conditionnée à l'occupation pérenne d'un emploi, particulièrement un emploi marchand. Qu'est-ce que l'insertion par l'emploi dans la conception des gouvernants métropolitains ?

« C'est quoi l'insertion par l'emploi ? C'est « je remets en employabilité le plus possible les gens pour qu'ils puissent retourner sur le marché du travail ». On est bien conscient qu'il y a des gens qui malheureusement on n'y arrivera pas, et que là on fera une insertion sociale. Mais on motive d'abord les gens par de la perspective, par une petite étoile je dirais, dans la mobilisation des énergies. Voilà, on essaie de mobiliser les gens le plus possible vers l'emploi. »¹¹²³

A partir de cet impératif d'activation devenu incontournable dans les politiques sociales, le public en insertion pourra être segmenté selon son degré de proximité avec l'emploi. Plus un individu sera considéré éloigné de l'emploi, plus on tentera de l'y faire arriver. Tout en étant conscient de l'irréductibilité d'un certain noyau de bénéficiaires qui ne pourra jamais accéder à l'emploi, le pouvoir métropolitain ambitionne de faire accéder à l'activité le plus grand nombre d'exclus du marché du travail. Le raisonnement politique va ainsi se constituer autour de la notion de « freins périphériques à l'emploi » : ce sont ces caractéristiques sociales (santé, structure familiale, isolement...) et professionnelles (niveau de qualification, maîtrise de la langue française...) qui éloignent l'allocataire de l'activité. La mise en activité, finalité de la politique métropolitaine, consiste donc en une levée *a maxima* des « freins à l'emploi ».

Avec le développement des politiques d'insertion et d'emploi, la catégorie de freins, notamment en termes de mobilité géographique, vient expliciter des comportements individuels conditionnés à des « problématiques spécifiques ». Le travail d'accompagnement et de mise à l'emploi doit venir résoudre ces problématiques.

L'idée de freins périphériques à l'emploi concerne ici aussi les propriétés socioéconomiques de la population, sur lesquelles la politique publique entend agir. Une population à qualification professionnelle faible ou inexistante, socialement inadaptée à l'environnement professionnel, sans projet professionnel et sans compétences, dans l'incapacité d'occuper un emploi pérenne pour des raisons de santé ou des raisons familiales sera une population sur laquelle la politique publique doit agir. Cette idée de « freins » est donc la suivante : les propriétés socioéconomiques empêchant l'accès au marché du travail sont autant de freins qu'il faut lever. Ces freins vont donc être répertoriés et analysés, dans un second temps la politique métropolitaine comporte donc une production d'« outils permettant de lever les freins »¹¹²⁴. Pour chaque élément bloquant l'accès à l'activité, un panel de solutions sera proposé et mis en place dans le cadre du PMI'e.

L'incorporation de l'idée de freins à l'emploi dans la démarche PMI'e se fait à partir des dossiers documentaires qui mettent en exergue cette notion, préparés par la direction de la prospective¹¹²⁵. Un consultant œuvrant pour la DPDP nous explique au cours d'une réunion : « Le travail sur les

¹¹²³ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué « mobilisation des entreprises pour l'insertion et l'emploi » (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹²⁴ « Orientation 2 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 34.

¹¹²⁵ Ces dossiers ont été préparés par des consultants réalisant des missions pour le compte du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon. Les travaux de conception du PMI'e en mai 2015 consistent en la préparation des dossiers documentaires, la rédaction des conclusions des quatre groupes de travail. Ces publications répondent à la question suivante : « Comment mobiliser les entreprises, construire des passerelles développement économique insertion-emploi et encourager l'innovation sociale et solidaire ? » et « Quelle gouvernance mettre en place pour des politiques publiques coordonnées ? Comment rationaliser les outils et rendre plus lisible et plus accessible l'offre de services ? » (voir « Dossier documentaire PMI'e : groupe de travail 1 - Mobilisation des entreprises et groupe de travail 4 - Gouvernance de la politique d'insertion »).

freins dans le PMI'e a posé un élément méthodologique fondamental, c'est-à-dire qu'on allait débloquer ce qui empêchait l'intégration du marché du travail. Néanmoins, la métropole ne connaissait pas bien les freins en question au départ de la démarche, ce qui a supposé un travail ultérieur de connaissance précise de ces freins »¹¹²⁶. La démarche des freins à l'emploi suivra donc toute la mise en œuvre du PMI'e et sert de grille initiale de définition de la population concernée par la politique publique.

De façon générale, chaque politique construit ses catégories d'intervention et définit la population visée¹¹²⁷. Le terme « assistés » ne revêt pas forcément la connotation négative que lui confèrent le débat public et le sens commun actuels. Il s'agit de voir comment la métropole va construire définir son public-cible et les catégories collectives lui correspondant. C'est d'abord le degré de proximité avec l'emploi qui définit la population ciblée par la politique publique :

« Vous avez plusieurs publics. Vous avez des publics qui peuvent moins difficilement être remis à l'emploi. Puis vous avez une partie du public qu'on considère entre guillemets résiduels à l'emploi. Ce sont des gens que vous ne mettez pas à l'emploi, vous les accompagnez parce qu'ils sont tellement déstructurés, tellement déconstruits, tellement cabossés que vous n'allez pas les remettre à l'emploi. On est là avec des gens qui sont très déstructurés et pour ces gens-là vous ne pouvez pas demander de résultats. Sans doute ce n'est pas parce que les gens sont sans activité qu'ils sont facilement employables. J'ai continué à présider une CLI parce qu'on y voyait des vrais gens et la vérité c'est qu'ils ont tellement de freins qu'ils ne peuvent pas du tout prendre un job, même si le job est assez simple. »¹¹²⁸

Lors de l'élaboration du PMI'e, la priorité est donnée aux « bénéficiaires du RSA », parfois appelés « BRSA »¹¹²⁹. Les partenaires de la politique publique comme Pôle Emploi renvoient à cette idée des BRSA comme « cœur-de-cible » de la politique métropolitaine :

« Pour nous, la posture de la métropole est centrée sur l'insertion des BRSA qui sont son cœur de cible. Même si ce sont les mêmes acteurs qui sont impliqués, il n'y a pas vraiment de coordination globale, de schéma global. En cela, on pourrait dire que la posture d'ensembliser qui visait la métropole a été atteinte, mais seulement sur la politique RSA. »¹¹³⁰

Au-delà de cette entrée par les statuts et du fait que Pôle Emploi « protège son pré carré », qui contribuent à rigidifier l'action publique, la façon d'aborder le public renvoie très fréquemment à une analyse fondée sur l'individualisme. Le public-cible est toujours perçu et défini par un prisme individuel : on parle de parcours de vie, de parcours d'insertion, de période de chômage, de droits individuels, de freins des personnes, de compétences individuelles. Le public n'est jamais défini

¹¹²⁶ Extrait des carnets de terrain, juin 2018.

¹¹²⁷ Le sociologue allemand Georg Simmel avait montré comment les catégories collectives de l'action publique créaient le « pauvre », avant l'individu lui-même et ses conditions matérielles d'existence. En effet, afin de proposer une définition sociologique de la pauvreté, Simmel écrit à propos des individus : « C'est à partir du moment où ils sont assistés, peut-être même lorsque leur situation pourrait normalement donner droit à l'assistance, même si elle n'a pas encore été octroyée, qu'ils deviennent partie d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne reste pas unifié par l'interaction entre ses membres, mais par l'attitude collective que la société comme totalité adopte à son égard. ». Georg SIMMEL, *Les Pauvres*, Paris, Presses universitaires de France, 1998 [1908].

¹¹²⁸ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1er vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹¹²⁹ « L'action de la Métropole de Lyon, telle qu'elle sera déclinée au regard de ce programme, s'attachera prioritairement au public dont elle a la responsabilité, les bénéficiaires du RSA. Néanmoins, elle pourra ponctuellement participer à des actions visant un public en parcours d'insertion plus large, notamment, par le biais d'expérimentations et d'outils transversaux et partagés ». « L'élaboration du programme PMI'e », Délibération n° 2015-0939, adoptée au Conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 3.

¹¹³⁰ Entretien avec Cédric Guillois, chargé de mission à la direction territoriale du Rhône de Pôle Emploi (depuis 2008), entretien de 15 mars 2022 à la direction territoriale de Pôle Emploi, Lyon 8^e.

par un prisme collectif qui renverrait à une strate ou un groupe socialement défini hors des statuts comme le RSA ou l'inscription à Pôle Emploi. Le terme « pauvre » n'apparaît par exemple qu'une fois par l'idée de « situation de pauvreté ». Le terme « exclu » n'apparaît pas.

Dans le PMI'e, la population est abordée sous l'angle des « personnes en insertion », le latin *persona* renvoyant initialement au masque des acteurs, caractéristiques de la singularité individuelle. L'épithète « en insertion » met en scène ces « personnes » dans un processus. On trouve également les dénominations « personnes vulnérables », « personnes en difficulté », « personnes sans ressources », « personnes en recherche d'emploi », « personnes particulièrement éloignées de l'emploi », « personnes relevant du RSA », « personnes bénéficiant des dispositifs » ou encore « personnes présentant des freins sociaux importants » dans le PMI'e. Cette lecture individualisante fait de tout individu une potentielle « personne en insertion » et elle invisibilise les effets structurels et collectifs.

Encadré 14 : Des mots pour désigner ceux qui sont ciblés

Bénéficiaires dont *BRSA* : la loi du 1er décembre 2008 emploie le terme de « bénéficiaire » dans le sens d'une personne membre du foyer profitant de l'allocation.

Assistés, dans la littérature scientifique ou dans un sens péjoratif.

Allocataires, notamment utilisé par les CAF.

Foyer : la population « couverte » inclut les personnes à charge. On peut ainsi également raisonner par *ménage*.

Usagers : ce mot générique renvoie à l'idée générale d'usager du service public et des politiques publiques. Il est généralement utilisé lorsqu'il s'agit de promouvoir sa participation au dispositif.

Pauvres : une façon brute de présenter les choses.

Exclus : vocabulaire développé depuis les années 1980, avec le concept d'exclusion sociale.

Personnes ou public en insertion : notion générique privilégiée par le PMI'e.

L'insertion comme politique publique est désormais conçue comme un levier agissant sur le marché du travail. Les individus aux prises avec les dispositifs locaux d'insertion constituent un réservoir d'emploi proche de la conception marxiste de l'armée de réserve. La définition de l'objectif, le « public en insertion », permet aussi de définir le travail social et technique, qu'il faudra appliquer sur cette cible.

La conception renouvelée de l'insertion par l'emploi stipule que l'action de la politique publique vise à améliorer le capital humain et l'employabilité des personnes. L'une des manières de donner à voir cette amélioration réside dans les changements de catégorie à partir de l'employabilité. Bien que l'emploi devienne l'étalon d'une « bonne insertion » normative, on ne peut considérer l'« insertion professionnelle comme issue unique des parcours d'allocataires »¹¹³¹. Les individus éloignés de l'emploi sont dirigés vers une insertion sociale classique, qui continue d'exister quoique le PMI'e ne la mette en rien en avant :

« Un public qui est par exemple, qui vit dans la rue par exemple. Dans plusieurs cas on a un public extrêmement éloigné de l'emploi. Et voilà, vous pensez à ce public, vous dites « probablement, il ne retrouvera jamais d'emploi ». Ce public mérite qu'on s'attache à lui et qu'on essaie de faire. Et

¹¹³¹ Hélène MONNET, « L'insertion à deux vitesses : la mise en œuvre du changement territorial au défi des bureaucraties sociales », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2022, pp 19-39, p. 22.

si ça n’aboutit pas à un emploi pérenne, en tout cas ça permet à des personnes de se remettre debout et c’est déjà bien. C’est déjà pas mal. »¹¹³²

On peut schématiquement dresser le tableau typologique suivant à partir de la conception et des opérations de « tri » relevant de la politique publique adossée à l’emploi.

<i>Dénomination</i>	<i>Freins à l’emploi</i>	<i>Dispositifs appliqués</i>
Public très éloigné de l’emploi	Freins lourds rendant l’insertion professionnelle impossible	Accompagnement social
Public éloigné de l’emploi	Freins divers : santé, endettement, situation familiale, compétences, mobilité	Accompagnement social, Territoire zéro chômeurs de longue durée, accompagnement global
Public proche de l’emploi	Faibles, d’ordre conjoncturel et/ou liés à la profession	Accompagnement socioprofessionnel, accompagnement professionnel (Pôle Emploi),
Public dans l’emploi	Inexistants	Possiblement maintien du RSA et de l’accompagnement

Tableau n°33 : le public en insertion et ses segments dans la pensée institutionnelle.

Cette partition entre « inemployables » à prise en charge sociale et « employables » à prise en charge emploi était déjà présente lors de la réforme du RSA¹¹³³. Cette division de l’accompagnement entre social, socioprofessionnel et professionnel, dont des formes intermédiaires comme l’accompagnement « global » proposant un suivi social et professionnel, renvoie au « caractère structurant de la segmentation statutaire des publics et des logiques sectorielles de l’action publique territoriale »¹¹³⁴. Dans ces propos du DGA à l’Economie, on trouve une partition du public en trois groupes :

« J’ai toujours résisté à cette tentation de placer les gens d’insertion en trois, ceux qui retrouvent très vite, ceux qui ne retrouveront jamais, et puis ceux qui nous intéressent parce qu’avec notre action ils peuvent retrouver. J’ai résisté mais globalement, c’est quand même ça la réalité de l’action publique : il y en a malheureusement qui ne retrouveront jamais un emploi tout court ; il y a ceux qui de toute façon retrouveront quoi qu’il se passe ; et puis il y a tous ceux qu’en accompagnant un petit peu, qu’en remettant dans les circonstances, ils peuvent se remettre à travailler. Finalement c’est ceux-là qui intéressent l’action publique, c’est cette catégorie intermédiaire. »¹¹³⁵

On peut ainsi considérer que le public proche de et dans l’emploi soit un client passager et léger de l’action publique en matière d’insertion, que le public très éloigné de l’emploi ne puisse devenir client de la politique publique en raison de son trop fort éloignement, qui le renvoie à une prise en charge sociale. En définitive, l’intervention se concentrerait sur la frange la plus adaptée du public en insertion : celle dont l’employabilité peut être améliorée et dont les freins à l’emploi ne sont pas trop nombreux et fatalement bloquants. A partir de cette définition du public-cible dans le référentiel « emploi » de la politique publique, il faut se demander : qui va produire l’insertion ?

¹¹³² Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d’insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l’HDM, Lyon 3^e.

¹¹³³ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, « Le droit de l’aide et de l’action sociales à l’épreuve de “l’acte II de la décentralisation” », *Recherches et prévisions*, n° 87, 2007, pp. 17-24

¹¹³⁴ Anne EYDOUX, Jules SIMHA et Claire VIVES, « L’accompagnement global des demandeurs d’emploi : entre renouvellement du service public de l’emploi et normalisation des politiques locales d’insertion », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, 2019, pp. 105-128.

¹¹³⁵ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l’Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l’Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l’hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

L'entreprise, nouvel acteur du social ?

L'insertion sociale est classiquement le fait du travail social, tandis que l'insertion professionnelle relève du service public de l'emploi et de son principal opérateur : Pôle Emploi. Or le PMI'e institue l'entreprise comme acteur central de la politique publique. Au cours de la concertation, les représentants d'entreprises et de réseaux économiques effectuent un travail qui influence toute la première orientation, qui installe l'entreprise comme bénéficiaire d'offre métropolitaine et pourvoyeur, en échange, de « solutions » d'activité.

« On cherchait un basculement vers le monde de l'entreprise. Ça s'est traduit par un foisonnement d'initiatives, des contacts physiques multipliés pour inviter des entreprises d'insertion, des responsables économiques, des confédérations professionnelles, pour bien faire diffuser concrètement dans le territoire que l'insertion de la métropole comptait sur les entreprises, s'appuyait sur les entreprises. Que l'entreprise soit un grand partenaire. »¹¹³⁶

L'innovation par la participation massive du secteur privé à la fabrique des besoins et des « solutions » au cœur de la politique de l'emploi, s'appuie sur un constat rationnel de l'échec partiel des politiques d'insertion depuis la pérennisation du RMI créé en 1988. Diagnostiquée comme l'une des grandes pistes d'amélioration autant par Robert Castel¹¹³⁷, promue par la loi RSA comme par les rapports ultérieurs concernant l'accompagnement des bénéficiaires du RSA pointant la nécessité « d'agir avec l'entreprise »¹¹³⁸, la participation des entreprises transforme en profondeur la politique d'insertion.

Lorsque le PMI'e 2016-2020 fait référence à l'action sociale, c'est pour positionner la métropole comme chef de file de l'action sociale dans une logique de légitimation. Hormis ces deux mentions lapidaires, les notions d'« action sociale » et de « travail social » sont absentes. En revanche, l'entreprise est citée 57 fois¹¹³⁹. Le glissement est tel que les travailleurs sociaux, garants de la mise en œuvre de l'accompagnement social lié au RSA, ne sont cités qu'une fois, tandis que l'expression « travail social » est absente du PMI'e : c'est bien l'entreprise qui le remplace, consacrée comme producteur quasi-exclusif de l'intégration sociale.

Le référentiel que le PMI'e promeut est relativement inédit dans la mesure où les entreprises classiques, acteurs situés hors du champ social dans sa conception traditionnelle, se voient reconnaître une responsabilité sociale dans le champ de la lutte contre la pauvreté. Il se situe dans la lignée de la conception du RMI¹¹⁴⁰, en la renforçant considérablement. Ce sont les entreprises du territoire les artisans de la politique publique : ce sont elles qui auront la capacité de fournir des « solutions d'activité au plus grand nombre ». Cela est rendu possible par le fait que la métropole joue un « rôle de partenaire de confiance des entreprises de son territoire et des acteurs de la sphère

¹¹³⁶ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹³⁷ Robert CASTEL, « Les ambiguïtés de l'intervention sociale face à la montée des incertitudes », *art. cit.*, p. 24.

¹¹³⁸ « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », rapport de Mathieu Klein et Claire Pitollat au Premier ministre, août 2018.

¹¹³⁹ « Répondre aux besoins des entreprises », « tisser des liens avec l'entreprise », « mener un travail important vers l'entreprise », « faciliter l'accès aux entreprises », « valoriser auprès des entreprises le capital humain des personnes engagées dans des parcours d'insertion professionnelle » ou encore « développer les entreprises du territoire », « réagir aux besoins en recrutement des entreprises » et « relations de confiance avec les entreprises du territoire » en sont quelques exemples.

¹¹⁴⁰ Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, *op. cit.*

économique » et un « rôle d'interlocuteur de proximité »¹¹⁴¹. Cette coopération public-privé sur le champ de l'insertion est fondée sur une incitation, telle que la présentent les archontes de l'insertion :

« En fait, ça a eu un effet très vertueux, cette initiative. Finalement, on est là pour dire que l'insertion est une chance pour les entreprises. Pourquoi ? Parce qu'elle est une des réponses à la crise du recrutement. Et deuxièmement, parce qu'elle peut être utilisée comme étant un chapitre de leur RSE [*Responsabilité sociale de l'entreprise*], dont elles ne peuvent pas se passer pour la plupart, pour les plus grandes. Les initiatives reposaient sur le principe suivant : gagnant-gagnant. »¹¹⁴²

La politique d'insertion est muée en « outil RH pour les entreprises » et en « chapitre de leur RSE » pour les plus grandes d'entre elles¹¹⁴³. Pour inciter les partenaires de confiance que sont ces structures privées à participer à la production de la politique sociale, l'exécutif métropolitain dont le PMI'e reflète l'ambition présente ces actions comme un bénéfice pour l'entreprise :

« On n'est pas là pour racketter les entreprises ou les supplier de prendre 5 emplois en insertion. C'aurait été un rôle faux. On a travaillé sur le thème « comment, pour vous l'insertion peut être un levier RH, un outil RH aussi bien qu'un autre ? ». On a diffusé beaucoup dans les réseaux d'entreprises, type club, nos élus étaient toujours à l'affût d'un signal d'ouverture d'un entrepreneur ou d'un groupe d'entreprises pour dire « on fonce, on leur propose quelque chose ». Tout cela a été entendu par les entreprises, qui pour beaucoup sont devenues des partenaires. »¹¹⁴⁴

Nouvel acteur du social, l'entreprise cooptée de cette manière va contribuer à redéfinir l'intervention sociale en matière d'insertion. Le PMI'e se présente comme un objet de médiation entre l'exécutif et les cadres intermédiaires métropolitains et le champ économique, avec un effort de communication nouveau :

« Le PMI'e marque un changement dans la qualité de la communication [*avec les partenaires de l'institution*]. Le PDI départemental était aux dimensions des enjeux et discret, tandis que le PMI'e donne un aspect beaucoup plus communicant, avec des objectifs bien plus affirmés et la mise en avant d'une communauté autour du PMI'e de la métropole. C'est une politique publique bien plus ambitieuse que du temps du département. »¹¹⁴⁵

Le cabinet loue également son utilité dans l'objectif de visibilité auprès du monde socio-économique :

¹¹⁴¹ « Orientation 1 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 26.

¹¹⁴² Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹⁴³ Fondée au départ sur la parution d'un rapport publié par la Commission européenne en 2011, la RSE a connu d'importants développements en France. Plus une société est grande et plus son engagement dans le domaine environnemental, social et sociétal est développé (voir « La responsabilité sociétale des entreprises : une démarche déjà répandue », INSEE première). Au sein des mesures sociales, la gestion des emplois, l'inclusion et l'insertion font partie des démarches à valoriser. A ce titre, la RSE connaît d'importants développements et notamment depuis la loi Pacte de 2019, l'entreprise étant investie une mission de société (voir Martial FOUCAULT et Guy GROUX, *L'État et le dialogue social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2023). Il est intéressant de voir que la démarche d'élaboration du PMI'e s'appuie sur cette offre faite aux entreprises grandlyonnaises de débouchés permettant d'améliorer leur RSE.

¹¹⁴⁴ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹⁴⁵ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la direction de l'insertion (2002-2010) au département du Rhône, entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

« J'étais très fier de participer à la construction du PMI'e, qui est vraiment la Bible. Au département on n'avait rien à partager aux partenaires extérieurs. Ça tombait bien - vous n'en aviez pas beaucoup à part les gens de l'insertion elle-même. Très très peu de partenaires privés et économiques. Là, en revanche, c'est du sérieux. Et avoir un document de ce type construit aussi avec le monde de l'entreprise, entre autres, tout le premier chapitre, c'était un changement radical. »¹¹⁴⁶

Le PMI'e est ainsi présenté comme un condensé de la stratégie métropolitaine dans les instances des différents secteurs visés. Mais n'est-ce qu'une présentation ?

L'enjeu du changement complet de référentiel

Un secteur d'action publique, division du travail des autorités publiques, est constitué de programmes, de dispositifs, d'agents, de groupes professionnels, mais aussi de réalités immatérielles et cognitives comme les référentiels, de paradigme, de cadre d'action, ainsi qu'un langage qui « exprime une vision du problème et de ses solutions » selon Pierre Muller. Car outre les acteurs et les institutions, un secteur est peuplé de « valeurs et de normes qui vont donner sens à l'action publique dans un domaine »¹¹⁴⁷. Avec sa nouvelle gamme de mots de l'insertion, de quoi parle le renouveau sémantique ?

Aborder le PMI'e, programme-cadre emblématique de la métropole, à travers le prisme des normes et du langage permet de repérer des changements sémantiques qui sont les indices supplémentaires d'une conception renouvelée de la politique publique. Il s'agit donc de retracer ces évolutions : importés d'autres secteurs ou créés localement, ces mots sont les agents et illustrations d'une intersectorisation cognitive. Nous avons montré comme le vocabulaire classique de l'action sociale est éclipsé au profit du vocabulaire du raisonnement économique. A cela s'ajoute le passage sémantique vers « inclusif, inclusive » dans les discours politiques et administratifs, tout comme on évoque la « métropole inclusive »¹¹⁴⁸. Ce langage se diffuse par le biais des cadres intermédiaires, structurant le langage de la politique publique :

« Avant on parlait beaucoup au département d'insertion sociale, d'action sociale, d'intervention sociale. En fait le mot-clé était « social ». Depuis qu'on est ici, clairement, c'est devenu un mot poussiéreux, voire dans certains cas désuet et inapproprié, car on veut justement s'éloigner de cette conception-là. On parle beaucoup plus aujourd'hui d'inclusion, sur le volet social, mais surtout d'innovation, d'accès à l'emploi, d'entrée dans l'emploi. »

Chargé de mission lors d'une réunion de service¹¹⁴⁹

En plus du changement de référentiel, on assiste bien à la création d'un espace interstitiel entre deux secteurs. Le lien avec le secteur social n'est pas totalement dissolu. Malgré l'orientation fortement économique du PMI'e, premier cadre métropolitain à être adopté, le Projet métropolitain des solidarités (PMS), qui oriente l'ensemble des autres politiques sociales métropolitaines

¹¹⁴⁶ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹⁴⁷ Pierre MULLER, « Secteur », *op. cit.*, p. 572.

¹¹⁴⁸ « Edito », éditorial de David Kimelfeld, 1er Vice-président Développement économique, PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 4.

¹¹⁴⁹ Extrait des carnets de terrain, octobre 2019.

s'efforce d'en être le complément sur les enjeux communs. Ainsi, le PMS adopté l'année suivante tient-il compte de la stratégie du PMI'e :

« Sur ce mandat, on a beaucoup de fiches actions communes entre le PMS et le PMI'e, qui avait été le premier cadre stratégique métropolitain. Nous avons fait en sorte que le PMS prenne en compte ces nouveaux enjeux d'insertion, que le PMS colle au PMI'e, que les plans, les objectifs et les dynamiques soient cohérents. C'est surtout sur le développement social qu'on trouve les passerelles les plus concrètes, qu'on a identifiées avec la DIE. Au plan stratégique, l'insertion et le social sont ensemble, c'est au plan opérationnel que ça reste à faire. »¹¹⁵⁰

Dans l'espace ouvert entre le social et l'économique, investi par l'emploi et l'insertion, la collectivité se pose en régulateur : « La Métropole mobilisera son rôle d'interface entre professionnels de l'insertion et acteurs du développement économique pour faciliter la mise en réseau, favoriser une meilleure connaissance mutuelle, et in fine encourager davantage de passerelles et de collaborations. »¹¹⁵¹. Cet espace n'est pas vierge, puisque déjà occupé par les SIAE. Le but de la collectivité est de soutenir ce secteur « en optimisant son rôle de passerelle »¹¹⁵². Comme on l'a vu, l'ambition de mise en relation est au fondement non seulement de la stratégie, mais de la conception de la stratégie.

Discutons une nuance dans l'envergure du changement de référentiel. A rebours du mot d'ordre réformateur, les acteurs du champ « demeurent pour une partie attachés aux valeurs et aux pratiques de l'intervention sociale cloisonnées en dispositifs, voire concurrentielles entre les différents échelons et partenaires »¹¹⁵³. Or le référentiel d'une politique publique doit s'étendre à la majorité des parties prenantes pour être complet. Nous décelons ici la présence d'une résistance à la concrétisation sous forme de « composante identitaire forte »¹¹⁵⁴ : une partie du champ résiste au changement narratif et cognitif, refusant de changer son identité. Ce sont également les mots, les valeurs et les pratiques qui échouent en partie à transformer les acteurs installés, notamment ceux du champ social. Ainsi Pierre Muller souligne-t-il le problème suivant, lié à la faible liquidité et à la faible plasticité du référentiel : de façon générale, « un acteur ne pourra pas construire n'importe quel système de croyances en fonction de ses besoins stratégique »¹¹⁵⁵.

Notre cas illustre donc à travers le PMI'e et son adoption un changement de référentiel (cf. 3.1.1), mais qui demeure en partie limité au champ politique et bureaucratique. En effet, plus on s'éloigne de sa conception politico-administrative et plus les résistances à ce changement jouent comme des barrières au changement.

¹¹⁵⁰ Entretien avec Sabine Vialleton, attachée territoriale, chargée de mission auprès de la DGA Solidarités, habitat et éducation de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 10 juillet 2019 à la Halle Borie, Lyon 7^e.

¹¹⁵¹ « Orientation 1 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 24.

¹¹⁵² « Orientation 1 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 27.

¹¹⁵³ Hélène MONNET, « L'insertion à deux vitesses : la mise en œuvre du changement territorial au défi des bureaucraties sociales », *art. cit.*, p. 34.

¹¹⁵⁴ Pierre MULLER, « Référentiel », *op. cit.*, p. 540.

¹¹⁵⁵ *Ibid.*

Conclusion de la section 3.2

La construction du programme public apparaît comme un processus de légitimation d'une gouvernance métropolitaine jusqu'alors seulement théorique. *A posteriori*, les acteurs revendiquent le programme public comme une innovation forte.

« Le traitement par la métropole de la politique d'insertion dans l'emploi a été l'une des promesses tenues de la collectivité. Ça fait partie des synergies qui justifiaient le projet au départ, et on voit les progrès accomplis. Je suivais le PDI du département lorsque j'étais conseillère générale. Aujourd'hui le PMI'e a remplacé cette stratégie, et on peut dire qu'il y a désormais une conception métropolitaine très forte et un gros renforcement de l'action. La stratégie de mobilisation des entreprises, c'est quelque chose de puissant dans le PMI'e. »¹¹⁵⁶

Pour en juger, et trouver une conclusion au questionnement sur le changement de référentiel et ses implications, il nous faut préciser la combinaison organisationnelle justifiée par le PMI'e. Son adoption est à la source d'une réorganisation administrative en deux services, correspondant aux deux premières orientations de la stratégie. Le découpage en trois services hérités et superposés faute de mieux est abandonné, au profit d'un réalignement sur les axes structurants de la stratégie et de l'ouverture d'une période de recrutements et de professionnalisation de l'administration. Dans la mesure où les cadres intermédiaires « diffusent des normes destinées à réguler les fonctionnements et les comportements du milieu administratif »¹¹⁵⁷ et qu'ils sont la courroie de transmission de valeurs et de définitions du sens de l'action, leur gestion de la démarche PMI'e sert de fondement à la réorganisation administrative dont la fonction est, précisément, de réguler le reste de l'administration. On peut aller jusqu'à se demander si, à la manière des universités, la refonte de la politique d'insertion et d'emploi ne constituerait pas une « opportunité professionnelle »¹¹⁵⁸ pour les cadres administratifs, qui la considèrent comme une étape-clef de leur trajectoire et qui gagnent en légitimité, au prix d'une conversion au référentiel économique. La « mobilisation » de ces entreprises deviendra une fonction essentielle de la nouvelle direction. Un service est nommé « Service de mobilisation des entreprises et de l'accès à l'emploi » (SMEAE), se calquant sur la première orientation du PMI'e et contribuant à augmenter la marge d'action des cadres intermédiaires. Pour la première fois, l'entreprise apparaît dans les organigrammes de cette administration auparavant sociale.

¹¹⁵⁶ Entretien avec Hélène Geoffroy, ancienne conseillère générale du Rhône (2004-2012), députée du Rhône (2012-2017) et secrétaire d'Etat (2016-2017), maire de Vaulx-en-Velin (depuis 2014) et vice-présidente de la Métropole de Lyon (depuis 2014), entretien du 13 juin 2023 à la mairie de Vaulx-en-Velin.

¹¹⁵⁷ Philippe BEZES et Odile JOIN-LAMBERT, « Comment se font les administrations : analyser les activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, pp. 133-150, p. 140.

¹¹⁵⁸ Julien BARRIER et Christine MUSSELIN, « La réforme comme opportunité professionnelle ? Autonomie des établissements et montée en puissance des cadres administratifs des universités », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°4, 2015, pp. 127-151.

Conclusion du chapitre III

L'étude approfondie de la construction de la stratégie métropolitaine révèle que la captation de la compétence renvoie à un triple changement : cognitif, sectoriel et organisationnel. Impulsée par les agents politiques accompagnés des hauts fonctionnaires territoriaux, l'économicisation de la politique publique est reprise par les cadres et cadres intermédiaires dans la construction du Programme métropolitain. Le lien entre politique et administration est dynamique, comme l'illustre l'imposition d'une pression qui se traduit par une forte charge de travail, un impératif de résultats, l'implication lourde des cadres dans la transformation. La politique est ainsi construite, par le mécanisme de la politisation, en porte-étendard de la fusion.

Tandis que l'injonction à la coopération est diffusée aux services sociaux et économiques, ainsi qu'aux acteurs de terrain, l'entreprise est appelée à intégrer pleinement la politique publique, en réponse aux inquiétudes quant à l'enfermement que produiraient les politiques sans lien au monde économique¹¹⁵⁹. La politique d'insertion est désormais l'un des trois leviers de la politique économique métropolitaine. La métropolisation de la politique d'insertion redéfinit l'articulation sectorielle. La stratégie adoptée rénove la politique publique et lui assigne des objectifs de transformations.

« Longtemps, résoudre la question lyonnaise de ce qu'on appelle politique de la ville a passé par le logement, contrairement à Nantes par exemple où c'est passé par l'emploi. Progressivement à Lyon, la mobilité a été un autre levier, avec le métro et le tram. Le développement économique a été mobilisé ensuite, et finalement le PMI'e vient comme le dernier outil qui manquait, c'est-à-dire une politique d'emploi inspirée du modèle nantais, pour résorber les problèmes avec l'insertion dans l'emploi rendue possible grâce à l'absorption du département, qui était déjà désengagé. En fait, toute la construction de la politique de développement social s'accumule face au même objectif, avec la dernière strate qui est le PMI'e. »¹¹⁶⁰

Pour l'année 2015, le budget de la DIE consacré par le PMI'e s'élève à plus 237 millions d'euros. La plus grande partie est réservée au paiement mensuel de l'allocation directement aux personnes concernées (92,85%). Les dépenses d'insertion, recouvrant principalement les subventions aux opérateurs chargés de mettre en œuvre l'accompagnement et les actions complémentaires, représentent plus de 11 millions d'euros annuels.

<i>Poste de dépenses</i>	<i>Budget 2015 (€)</i>	<i>Part du budget (%)</i>
Allocation	220 105 000	92,85
Insertion	11 515 254	4,86
Contrats aidés	3 897 221	1,64
Economie sociale et solidaire	955 000	0,40
Fonds d'aide aux jeunes	577 500	0,24
Total	237 049 975	100,00

Tableau n°34 : budget de la Direction de l'insertion et de l'emploi (exercice 2015).

¹¹⁵⁹ C'est le risque de « ségrégation » évoqué par Robert Castel : « En laissant souvent en face-à-face le travailleur social et l'individu en difficulté, des partenaires sont manquants, et en premier lieu l'entreprise. ». Robert CASTEL, « Les ambiguïtés de l'intervention sociale face à la montée des incertitudes », *art. cit.*, p. 26.

¹¹⁶⁰ Entretien avec Pascal Brenot, attaché d'administration de l'Etat en détachement, responsable du service développement urbain (1998-2004) puis directeur du développement territorial (depuis 2004) de la Ville de Lyon, entretien du 27 février 2020 à la Ville de Lyon, Lyon 7^e.

Avec le recul, la stratégie intersectorielle du PMI'e s'inscrit dans la mutation nationale des politiques d'insertion, avec la montée en charge du référentiel de l'activation.

« Le côté aller vers l'emploi semble une évidence mais n'était pas porté dans les politiques départementales. En vérité, on n'a jamais mis en place des choses et on n'a jamais travaillé l'emploi. L'insertion était très éloignée de l'emploi, de l'entreprise. Finalement la métropole a été précurseur sur un changement de paradigme qu'on constate aujourd'hui à l'échelle nationale. »¹¹⁶¹

Ne désirant commettre d'ellipse, attachons-nous plutôt à construire le raisonnement : une fois la stratégie mise en place, assiste-t-on également à un changement de l'intervention concrète de l'administration auprès de l'écosystème d'acteurs chargés de la mise en œuvre ? Observe-t-on des changements de l'administration elle-même ? Ou alors l'impulsion politique présidant au PMI'e s'essoufflerait-elle dans sa traduction opérationnelle ? Comment se matérialise cette « conversion institutionnelle »¹¹⁶² vers des objectifs nouveaux ? La pression politique n'est pas sans fragiliser la bureaucratie. Pour répondre à ce questionnement et tirer le fil de la prise en main métropolitaine des politiques économiques et sociales, intéressons-nous pleinement aux agents qui devront porter et mettre en vigueur la stratégie.

¹¹⁶¹ Entretien avec Aurélie Robin, attachée territoriale, conseillère insertion (2012-2016), responsable d'unité (2016-2021) et cheffe de projet SPIE à la DIE (depuis 2021), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹⁶² Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 87.

CHAPITRE IV : DANS L'ADMINISTRATION. INCORPORATION METROPOLITAINE D'UNE BUREAUCRATIE TRANSPLANTEE (2015-2024)

Ce chapitre ambitionne de saisir *de l'intérieur* les changements et permanences d'un appareil administratif fusionné, métropolisé, bousculé, plusieurs fois réorganisé mais jamais disparu. Que génère la fusion si on l'observe à l'échelle d'un groupe d'agents publics ? Comment se construit une administration territoriale hybride au service d'une politique publique reconfigurée ? Comment le changement de sens se diffuse-t-il par ces réorganisations ? Celui-ci impacte-t-il vraiment le travail concret des agents ? Nous nous inscrivons dans la démarche d'une science politique des administrations : il s'agit d'« étudier les individus et groupes d'individus qui habitent ces institutions », qui y « vivent à demeure » et sont les « joueurs principaux des politiques publiques », tout en s'intéressant à leurs « carrières » : apprentissage initial, socialisation professionnelle et volontés pour le futur¹¹⁶³. Par ce prisme attentif aux agents publics, à leurs propriétés sociales et professionnelles, à leurs trajectoires, à leurs conditions de travail et à leurs pratiques professionnelles, nous éclairerons les modes de construction de l'action publique métropolitaine.

S'intéresser à l'administration porteuse de la politique publique suppose un travail de définition préalable de l'appareil administratif. Nous faisons le choix de retenir une définition wébérienne de l'administration : elle est caractérisée par la mise en œuvre du monopole étatique de la violence légitime et l'application d'une légitimité rationnelle-légale. Entité chargée de faire appliquer les règles de l'Etat en se faisant les garantes d'un traitement non arbitraire des citoyens¹¹⁶⁴, l'administration est la pierre angulaire de l'organisation de l'Etat au sens large, fondé sur une organisation statutaire de la fonction publique.

¹¹⁶³ Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration*, op. cit., p. 28-29.

¹¹⁶⁴ Philippe BEZES, « Administration », in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 37-45.

L'administration prend ici la forme d'une *bureaucratie*. Les ensembles bureaucratiques sont pour Max Weber des organisations hiérarchisées, réglementées, employant des agents spécialisés, les fonctionnaires, chargés de mettre en œuvre des procédures et règlements de l'Etat. Nous entendons donc « administration » comme une force bureaucratique constituée d'un groupe social spécifique et organisé, « moyen le plus rationnel que l'on connaisse pour exercer un contrôle impératif sur des êtres humains ». Le modèle wébérien sépare strictement politique et administration : la représentation politique confronte les intérêts et élabore la stratégie politique, l'administration exécute les décisions publiques et met en œuvre le programme¹¹⁶⁵. Dans la réalité, les tensions entre politique et bureaucratie en réalité centrales. Dans notre cas, il s'agit plus précisément d'une bureaucratie *sociale* : administration publique du secteur social, elle est spécialisée dans la conception, la production et la distribution de biens sociaux à la population.

Par cette sociologie des organisations, nous prolongeons l'analyse du « champ bureaucratique »¹¹⁶⁶. Ce concept consiste à objectiver les configurations d'acteurs qui produisent l'action publique, auxquelles la bureaucratie sociale participe. Ces configurations s'inscrivent dans un espace relativement autonome, structuré par des institutions, des logiques et des capitaux propres¹¹⁶⁷, comme c'est le cas de l'espace métropolitain, traversé par des interactions, tensions et rapports de forces. Cela laisse apparaître une séparation moins nette que dans le modèle wébérien¹¹⁶⁸. Traversé par des luttes et producteur d'habitus, le champ bureaucratique est divisé entre les fonctions sociales, « main gauche » dépensière et sociale, et les fonctions régaliennes, « main droite » régulatrice et disciplinaire. Dans cette métaphore bourdieusienne, les politiques sociales compensent les dégâts occasionnés par les mouvements de la main droite¹¹⁶⁹. La théorie de la bicéphalie de l'Etat tendu dans cette lutte entre dépensiers et économes est reprise par Loïc Wacquant, par la théorie de l'Etat « centaure »¹¹⁷⁰. Cette dichotomie théorique que Bourdieu et Wacquant métaphorisent par l'opposition féminin-masculin ou soin-dressage, se matérialise-t-elle au sein d'un groupe social restreint comme notre administration métropolitaine composée de quelques dizaines d'agents ?

L'analyse organisationnelle, avec ses enjeux spécifiques, est attentive aux interactions, aux pratiques, au quotidien de l'organisation, ce que ne permet pas une analyse de champ. Repérer comment les tensions internes au champ bureaucratique se cristallisent, s'actualisent, se renouvellent et se reproduisent au sein d'une direction particulière, est rendu possible par la mobilisation d'une grille à la fois morphologique et organisationnelle. Retrouve-t-on au sein de

¹¹⁶⁵ Max WEBER, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971 [1921].

¹¹⁶⁶ La notion bourdieusienne de champ conçoit l'Etat non comme unifié et monolithique, mais comme une juxtaposition de forces concurrentes, formant le champ bureaucratique. Pierre BOURDIEU, « Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 96, n° 1, pp. 49-62.

¹¹⁶⁷ Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *art. cit.*

¹¹⁶⁸ Pour Max Weber, la dialectique entre bureaucratie et classe politique est centrale, dans un continuum lié à la rationalisation. Le sociologue allemand a tendance à concevoir l'autonomie de la bureaucratie comme une « pathologie » de l'Etat dans le fonctionnement des démocraties modernes. Voir Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM, *Sociologie de l'Etat*, *op. cit.*

¹¹⁶⁹ Métaphore développée dans Pierre BOURDIEU, « La démission de l'État », in *La Misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993, pp. 219-231.

¹¹⁷⁰ Pour Loïc Wacquant, un bon Etat est l'Etat qui sectorise, qui segmente. L'Etat « centaure » renvoie à l'Etat néolibéral, fondamentalement « libéral en haut et paternaliste en bas », dont l'érection provient du jeu bureaucratique : « Cette construction est le produit de luttes dans le champ et autour du champ bureaucratique visant à redéfinir le périmètre, les missions et les priorités de l'action des autorités publiques envers les catégories et les territoires à problème ». Loïc WACQUANT, « La fabrique de l'État néolibéral : « Workfare », « Prisonfare » et insécurité sociale », *Civilisations*, 2010, vol. 59, n°1, pp. 151-174.

l'administration métropolitaine la lutte entre différents groupes porteurs de sens différents ? Est-ce que le sens donné à ce qu'une politique d'insertion devrait être varie selon la morphologie de l'administration, c'est-à-dire selon les caractéristiques sociales du groupe que nous voulons étudier finement ? Et finalement, quel sens semble l'emporter ?

Plusieurs groupes coexistent dans l'administration métropolitaine. A plus petite échelle, il en va de même au sein de la direction étudiée : on trouve un bloc principal issu du département, quelques fonctionnaires issus de la communauté urbaine et le flot grandissant des nouveaux venus. Les missions croissantes dévolues à cette bureaucratie supposent des renforts humains, qu'il s'agisse de l'offre de service aux entreprises, de la structuration des filières professionnelles ou de gestion du fonds social européen. La métropolisation de la Direction de l'insertion (DI) départementale renvoie à une reconfiguration et à la fois à une augmentation de volume et à une professionnalisation. On assiste à l'impulsion d'un changement de culture professionnelle, qui trouve cependant ses limites.

C'est cette administration changeante qui fait l'objet de ce chapitre. Le cas de la DIE est intéressant dans la mesure où il s'agit d'une triple fusion : d'abord une fusion institutionnelle entre département et communauté urbaine, ensuite une fusion organisationnelle entre deux services départementaux et un service communautaire, enfin une fusion professionnelle entre politique sociale et politique économique. Ce cas n'a jamais été étudié, en dehors d'études superficielles¹¹⁷¹.

D'abord, nous interrogeons l'hybridation morphologique de cette petite bureaucratie sociale territoriale. La DIE voit ses effectifs et son organisation fortement varier dans un temps court et à travers une tension plus ou moins forte entre la prégnance de formes traditionnelles d'action publique et de pratiques professionnelles héritées du département, et de l'autre côté la modernisation des métiers et la mise en place et l'intégration de nouveaux métiers initialement étrangers à ce secteur (*section 4.1*).

L'acculturation différenciée de la DIE à l'institution nouvelle comme projet managérial et comme réalité empirique fait l'objet de la seconde section. La socialisation des agents de la direction et la production d'une culture administrative hybride est particulièrement investiguée comme une redéfinition des frontières professionnelles au sein du groupe administratif, élément-clé de l'intersectorisation de la politique publique (*section 4.2*).

¹¹⁷¹ Nous faisons ici référence à un article paru à partir de données récoltées en 2017 et qui se limite à une vision légèrement caricaturale d'une métropole uniquement axée sur « la mise au travail ». Mara BISIGNANO, « Métropoles et politiques sociales : entre normalisation stratégique et différenciation territoriale. Les cas contrastés de Lyon et de Strasbourg », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 41-50.

4.1 Que révèle l'hybridation morphologique de la Direction de l'Insertion et de l'Emploi métropolitaine ?

« Tout est emporté dans une métamorphose invisible, mais jamais en repos. »

Robert Musil¹¹⁷²

Nous qualifions le processus de métropolisation de la Direction de l'insertion et de l'emploi (DIE) d'*hybridation morphologique*. Par-là, nous entendons un processus de métamorphose « jamais en repos ». L'hybridation (du latin *hybrida*, de sang mêlé) renvoie au croisement entre deux entités distinctes et pas nécessairement compatibles. Si quelque chose d'hybride est ce « qui est composé d'éléments disparates »¹¹⁷³, alors l'hybridation désigne le processus d'assemblage plus ou moins artificiel, plus ou moins réalisé, de ces « éléments disparates ». L'hybridation est pour nous « morphologique » (du grec ancien *morphè*, forme) dans la mesure où elle est certainement visible non pas dans les discours la promouvant, mais bien dans la *forme* concrète que prend cet assemblage. Il s'agit donc de l'étude précise de la population administrative, cible de ce processus. Sa transformation nous renseigne sur la mise en œuvre de la fusion.

Une question sous-jacente guide le raisonnement : l'hybride peut-il devenir une « espèce » à part entière, différente des éléments initialement assemblés ? Ou se pourrait-il qu'il soit condamné à un sort sempiternellement bigarré, voire écartelé ? Assiste-t-on réellement à l'émergence d'une entité administrative *ad hoc* ou celle-ci demeure-t-elle fatalement à double visage à l'instar de l'ancien dieu Janus ? En fait, la fusion a-t-elle lieu ?

Alors comment analyser l'hybridation morphologique d'un ensemble comptant des dizaines d'agents ? Il faut pour cela définir ce qu'on traite comme forme, ce que l'on mesure et les outils de mesure que l'on se donne. En complément de l'étude institutionnelle et organisationnelle de l'administration, Bruno Milly considère fructueux d'adjoindre l'analyse des professions et du travail concret de la fonction publique. Les professions, définies comme « des cadres et des collectifs transversaux de pairs exerçant la même activité professionnelle »¹¹⁷⁴, n'existent pas en soi mais sont construites. A partir de ce triptyque unifiant institution, organisation et profession, on saisit plus finement l'action publique. Comment objectiver la forme administrative ? Par une étude détaillée des agents, de leurs propriétés sociales, professionnelles et statutaires, qui tiendrait compte des trajectoires sociales et des logiques de groupe. Direction transplantée, cas unique dans l'institution métropolitaine, la DIE est la version métropolisée de l'ancienne DI départementale (cf. 3.1.3). Elle est emblématique de la problématique construction d'une institution à partir d'une différence marquée de cultures institutionnelles et professionnelles – éléments disparates.

« Le département était une collectivité de culture sociale très riche et très historique. Alors que la Communauté urbaine ne connaissait rien au social. Parfois des gens du département trouvaient que

¹¹⁷² Robert MUSIL, *L'homme sans qualités*, Paris, Le Seuil, 2004 [1933].

¹¹⁷³ Définition issue du dictionnaire Larousse, 2023.

¹¹⁷⁴ Bruno MILLY, *Le travail dans le secteur public. Entre institutions, organisations et professions*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012.

les personnels de la Communauté urbaine étaient arrogants. Les gens de la Communauté urbaine trouvaient que les gens du département n'étaient pas assez en prise avec le monde économique. Au départ il y avait une certaine rivalité entre les différentes cultures. »¹¹⁷⁵

La « rivalité » provient des différences entre les mondes professionnels que l'on fusionne, comme dans le cas de Pôle Emploi étudié par Jean-Marie Pillon et Luc Sigalo Santos¹¹⁷⁶, au forceps. Cela est particulièrement appuyé dans la mesure où la nouvelle entité est bien davantage fondée sur l'infrastructure de la communauté urbaine que sur celle du département « absorbé » (cf. 2.2).

« Il a fallu acculturer les agents du département au mode de fonctionnement, aux outils et aux usages car c'est l'infrastructure communauté urbaine qui a servi d'accueil au transfert et a offert ses fondamentaux. Les règles RH, les marchés publics, c'est l'infrastructure communauté urbaine qui a servi d'écrin. Donc un changement qui a pris plusieurs mois, plusieurs années même selon les agents, les directions ressources ont beaucoup travaillé à ça. »¹¹⁷⁷

La sociologie des groupes professionnels nous permet de comprendre la structuration de la politique publique par des groupes, parfois rivaux, partageant une même activité et dans une certaine mesure une même identité de groupe. Nous nous limitons ici aux groupes appartenant à la fonction publique métropolitaine. C'est bien « l'identité, les pratiques professionnelles et la position institutionnelle » des agents administratifs qui sont les moteurs, mais surtout cibles des injonctions à la transversalité modifiant la division du travail bureaucratique¹¹⁷⁸. Au niveau métropolitain, l'hybridation institutionnelle est conçue comme un processus qu'il faut impulser mais qui, par la nature des organisations humaines (la « pâte humaine »), se fera sur le temps long des générations.

« La première année il y eut un nombre tout à fait phénoménal de séminaires, de formation, de conférences pour démarrer l'acculturation. Une collectivité c'est générationnel, et on savait que cette impulsion de départ prendrait deux ou trois mandats. Il faut du *turnover*, il faut du temps que la pâte humaine se fasse. »¹¹⁷⁹

Ce qui vaut pour la collectivité vaut pour ses politiques publiques : il est anticipé que la refonte de la politique publique d'emploi et d'insertion « suppose de renouveler les pratiques et habitudes professionnelles »¹¹⁸⁰. Détecter le changement dans la forme bureaucratique passe alors par l'étude des dynamiques de professionnalisation du personnel de la DIE, entendue comme un processus de spécialisation et de division spécifique du travail en relation avec l'institutionnalisation de la métropole lyonnaise et l'évolution des instruments d'action publique. Il s'agit de déceler ce que cette transformation a d'« invisible » suivant l'intuition musilienne et de le révéler. La dynamique de changement est à la fois endogène et exogène. Endogène, dans la mesure où l'administration s'adapte à son environnement, en développant de nouvelles compétences, de nouveaux métiers, de nouvelles pratiques professionnelles. Ce sont aussi des évolutions fondées sur la somme des

¹¹⁷⁵ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

¹¹⁷⁶ Jean-Marie PILLON et Luc SIGALO SANTOS, « Fusionner des institutions malgré les groupes professionnels ? Lutttes de pouvoir autour de la création de Pôle emploi », *Genèses*, vol. 125, n°4, 2021, pp. 29-52.

¹¹⁷⁷ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014) puis de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹⁷⁸ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *art. cit.*, p. 15.

¹¹⁷⁹ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

¹¹⁸⁰ « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 52.

carrières individuelles : montée en qualification, formations, obtentions de grades, ancienneté. Le changement est aussi tributaire de facteurs exogènes. La transplantation de la DIE, l'ajout d'un service à l'origine étranger à la direction renouvelant ses effectifs, l'externalisation de certaines fonctions sont autant de vecteurs d'un changement bureaucratique.

Enfin, les modalités de politisation varient selon les groupes de fonctionnaires. Les fonctions managériales devraient relever d'une bien plus forte politisation territoriale que les fonctions de gestion et d'exécution. Pourtant ce constat théorique est loin d'être monolithique lorsqu'on s'intéresse à la réalité empirique d'une bureaucratie comme la DIE. La professionnalisation et la politisation s'inscrivent dans un contexte de l'emploi public local marqué « par la raréfaction de la mobilité hiérarchique et le développement de la mobilité géographique, par la banalisation de la contractualisation et l'élévation de la qualification initiale »¹¹⁸¹. On prête donc attention à la mobilité et aux recrutements à travers l'observation des arrivées, des départs, des promotions et mobilités, ainsi que l'étude des notes de service, notes RH et des organigrammes. Au cours de la période qui nous intéresse, ce sont une fusion (2015) et deux réorganisations (2016 et 2021) qui ont modifié la bureaucratie en charge de la politique publique.

<i>Période</i>	<i>Organisation</i>			
Avant 2015	DI départementale (2 services)		Service ESS communautaire	
	Service insertion	Service allocation		
2015-2016	DIE métropolitaine (3 services)			
	Service insertion	Service allocation	Service ESS	
2016-2021	DIE métropolitaine (2 services, 4 unités)			
	Service Mobilisation des entreprises		Service Parcours d'insertion	
	Unité	Unité	Unité	Unité
Depuis 2021	DIE métropolitaine (3 services, 1 mission)			
	Service	Service	Service	Mission

Tableau n°35 : organisation de la DI puis DIE (2014-2024).

Nous examinons premièrement la métropolisation « primaire » de la DI départementale de son intégration organisationnelle au 1^{er} janvier 2015 à sa réorganisation en conséquence de l'adoption du PMI'e au cours de l'année 2016 (4.1.1). Dans le sillage de l'adoption du document-cadre, la transformation des personnels de la DIE et de leurs propriétés socioprofessionnelles s'accélère (4.1.2). Nous questionnons enfin l'évolution de l'entité administrative au prisme de la tension entre les métiers de l'intervention sociale et les métiers de l'emploi et de l'économie qui, peu à peu, structurent la DIE (4.1.3).

¹¹⁸¹ Émilie BILAND, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 2011, vol. 96, n° 4, p. 17.

4.1.1. Transplantation. Métropolisation primaire d'une direction départementale (2015-2016)

Nous nommons « métropolisation primaire » de la DI départementale le processus originel consistant à insérer les agents ex-départementaux dans l'organigramme métropolitain et à mettre en place une nouvelle organisation managériale et de division du travail. Il s'agit d'une phase liminaire, sur un temps réduit de quelques mois.

Encadré 15 : Les six étapes de l'incorporation métropolitaine de la DIE (2015-2024)

- 1- 1^{er} janvier 2015 : le *geste originel*. Les agents de la DI deviennent agents de la métropole. Ils occupent des locaux détachés de l'HDM.
- 2- Été 2015 : la *petite fusion*. Les agents de la DI rejoignent l'HDM et créent avec l'ancien service ESS la DIE. Les étapes 1- et 2- constituent la métropolisation primaire car elles se limitent à des ajustements fonctionnels.
- 3- Décembre 2015 – avril 2016 : *réorganisation*. A la suite de l'adoption du PMI'e, une réorganisation d'ampleur regroupe l'ensemble des agents en 4 unités et 2 services.
- 4- Avril – novembre 2016 : *outillage du management*. Des « managers de proximité » sont recrutés pour piloter les unités.
- 5- 2016 – 2018 : *recrutements massifs* censés permettre la mise en œuvre du PMI'e.
- 6- 2021 : réorganisation complète de la direction en trois services.

Le geste originel : arrivée des agents départementaux à l'Hôtel de Métropole et fusion avec un service communautaire (2015)

Lorsque les agents de la DI rejoignent la nouvelle métropole au 1^{er} janvier 2015, les locaux de l'Hôtel de Métropole (HDM), siège institutionnel, sont déjà saturés depuis plusieurs années. Le Grand Lyon a développé de nombreux autres sites pour l'accueil de ses milliers d'agents. Les murs de l'HDM abritent la délégation économique, que la DI devenue DIE a vocation à intégrer. C'est dans ce lieu très peuplé, pensé et conçu pour une mise en œuvre spatiale du pouvoir administratif, porteur de symbiose comme de barrières symboliques, que les « visages des politiques publiques » que sont les agents vont évoluer. En cela, les lieux de travail – et de notre observation ethnographique prolongée – ne sont pas neutres.

Encadré 16 : Le lieu de l'aventure : l'Hôtel de Métropole (HDM)

Le grand bâtiment appelé « Hôtel communautaire » ou « Hôtel de communauté », puis « Hôtel de Métropole » que l'on abrège parfois en « HDM », a été conçu par les architectes lyonnais René Gimbert et Jacques Vergely. Souhaité dès la création de la communauté urbaine en 1969, construit entre 1974 et 1976, l'édifice a abrité la Communauté urbaine de Lyon, devenue Métropole de Lyon. Cette prouesse technique s'inscrit dans le courant architectural et urbanistique du modernisme. Au croisement des rues du Lac, Garibaldi et Paul Bert, l'HDM se situe au centre du troisième arrondissement lyonnais et du quartier de la Part-Dieu, dont le

développement est l'un des grands projets de modernisation de Lyon dans les années 1960 (cf. 1.2.1)¹¹⁸². L'hôtel de communauté est inauguré le 10 février 1977.

Ce bâtiment surnommé parfois « le sarcophage » ou « la forteresse froide » est « réalisé à partir d'une structure suspendue, portée par quatre piles disposées en carré et dans lesquelles se trouvent les ascenseurs. Quatre caissons s'entrecroisent sur les piles et présentent une ossature qui couronne l'édifice. Les murs rideaux, qui clôturent l'édifice, renvoient par un effet de miroir les constructions environnantes »¹¹⁸³. Pour l'un de ses deux architectes, René Gimbert, le choix explicite était de ne pas faire un bâtiment haut mais plutôt large et protecteur. L'idée de largeur des plateaux, dans cet édifice *ad hoc*, anticipe la fonction administrative d'une institution alors fondamentalement embryonnaire : « A la faveur d'une modification d'organigramme, il est plus facile de remanier un plateau paysager que des bureaux bien cloisonnés. C'est donc la contrainte des bureaux paysagers qui nous a guidés pour définir le bâtiment ». L'architecte-urbaniste nous explique que le bâtiment est composé de deux parties bien distinctes : « la « galette » comprenant toutes les parties accessibles au public et le bloc administratif, réservé aux agents. Entre la « galette » et le bloc administratif, on voulait ménager de la transparence »¹¹⁸⁴. Les effectifs administratifs, dispersés de 1969 à 1977, sont rassemblés dans le bâtiment, « marque de son temps, et image de notre siècle » selon le président de la communauté urbaine Francisque Collomb, supposé créer un « esprit communautaire chez tous les fonctionnaires et agents désormais réunis au sein d'une même maison ».



Illustrations n°16 : localisation de l'HDM, au centre du 3^e arrondissement de Lyon, par rapport au périmètre de la Métropole de Lyon.

Pour l'urbaniste en chef du quartier de la Part-Dieu de l'époque, « la relation entre les différents services et les responsables se faisait très commodément, les gens se rencontraient, c'était donc pas mal. Ensuite, le personnel augmentant, des cloisonnements sont apparus »¹¹⁸⁵. On passe donc d'un modèle de panoptique créé à l'âge d'or des *open spaces* modernisateurs et ergonomiques à un modèle de semi-panoptique : les plateaux sont progressivement découpés en différents espaces cloisonnés correspondant aux ensembles administratifs les occupant. Avec l'inflation continue des effectifs administratifs, on aboutit finalement à partir des années 1990 à « une promiscuité sur les plateaux plus importante qu'à l'origine »¹¹⁸⁶.

¹¹⁸² Le maire de Lyon de l'époque Louis Pradel souhaite y transférer l'hôtel de ville de Lyon par délibération du conseil municipal en 1972, mais ce projet ne verra pas le jour. « Le jour où Louis Pradel a voulu déplacer l'hôtel de ville à la Part-Dieu », *Lyon Capitale* du 16 juillet 2023.

¹¹⁸³ « L'hôtel communautaire », Ville de Lyon, 2014.

¹¹⁸⁴ « La création du bâtiment de l'hôtel de la communauté urbaine de Lyon », interview de René Gimbert par Stéphane Autran parue sur le site de Millénaire 3, Grand Lyon, janvier 2008.

¹¹⁸⁵ « La création du bâtiment de l'hôtel de la communauté urbaine de Lyon », interview de Charles Delfante par Stéphane Autran parue sur le site de Millénaire 3, Grand Lyon, mai 2008.

¹¹⁸⁶ « La création du bâtiment de l'hôtel de la communauté urbaine de Lyon », interview de René Gimbert par Stéphane Autran parue sur le site de Millénaire 3, Grand Lyon, janvier 2008.

Dans la « pluralité ontologique des manières de saisir l'institution »¹¹⁸⁷, l'attestation physique, comme celle du bâtiment, est l'une des principales. Cet effet est puissant chez les acteurs, pour qui métropole et HDM sont souvent des synonymes. La DIE est créée par le geste originel d'un transfert de la DI au sein de la délégation économique accompagné d'une fusion avec un service en charge de l'économie sociale et solidaire. Les agents de la DI avaient à se positionner dès 2014 en vue du potentiel transfert (cf. 2.2.2). Les cadres rejoignent tous la métropole. Néanmoins, l'effectif n'est pas en totalité affecté à la nouvelle institution. Le transfert engendre une réduction nette des moyens humains.

« Quand on a fait la passerelle emploi, ça n'a concerné que les postes permanents, et non les renforts et autres. Donc arrivée sous-staffée et derrière un effort métropole pour venir staffer sa politique publique. Pour les locaux les conditions d'accueil n'étaient pas géniales, ça n'a pas été fait tout de suite car ça a été un grand Tetris l'atterrissage, ils ont fait deux déménagements en six mois, le temps aussi que la DEES fasse, on va dire, notre remembrement interne. »¹¹⁸⁸

Des 27 agents territoriaux composant la DI en 2014, l'arrivée à la métropole ne se fait qu'avec une partie d'entre eux.

« La directrice et nous les managers, nous avons voulu rejoindre la métropole. On est arrivés avec les deux mêmes services, auxquels on a ajouté un petit service ex-Grand Lyon composé de cinq chargés de mission, qui n'a vécu qu'un an et demi, jusqu'à la réorganisation de 2016. On est arrivés sous-équipés, avec beaucoup de contractuels qui venaient de partir, et on n'avait pas du tout fait le virage économie emploi. Toutes les transformations étaient devant nous. »¹¹⁸⁹

Ce sont 16 agents qui rejoignent la métropole au 1^{er} janvier 2015, tandis que les 11 autres restent au département (6) ou alors quittent leur poste qui n'est pas renouvelé (5). L'ensemble des cadres intermédiaires est présent, mais beaucoup d'agents de catégorie B et C ne le sont plus. Des 6 agents composant le service communautaire, un seul départ est à noter. Les cinq autres rejoignent les 16 agents départementaux pour former au 1^{er} janvier 2015 la Direction de l'insertion et de l'emploi.

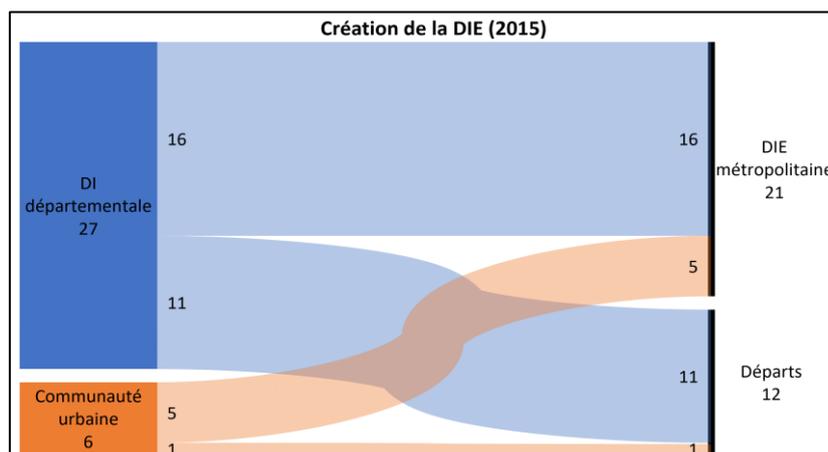


Illustration n°17 : provenance des effectifs à la création de la DIE (1^{er} janvier 2015).

¹¹⁸⁷ Virginie TOURNAY, *Penser le changement institutionnel*, op. cit., p. 305.

¹¹⁸⁸ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014) puis de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹⁸⁹ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

A sa création, la DIE métropolitaine compte paradoxalement moins d'agents que la DI départementale. Malgré les renforts venus du service communautaire, son effectif baisse d'un quart. C'est donc un collectif relativement amputé en effectifs et en expertise qui est au fondement de la DIE.

« L'arrivée a été très difficile. Les effectifs de la DIE étaient très tendus parce qu'une partie avait été détachée, il manquait un gros tiers. Lors de la construction de la métropole, les CDD n'ont pas été pris en considération, ce qui a plombé considérablement la DI quand on est arrivés à la métropole, ça a été extrêmement difficile, c'était très tendu en termes d'effectifs. En plus, la métropole avait une ambition autour de sa stratégie insertion emploi, qui nécessitait une autre organisation et qui supposait d'autres modalités d'intervention, et du coup des expertises différentes que l'on n'avait pas à l'arrivée. »¹¹⁹⁰

Ce sont notamment les postes qui ne sont pas occupés par des fonctionnaires titulaires de la FPT qui sont supprimés dans l'espace de la fusion. C'est ici que la contextualisation que nous avons faite par la description de l'HDM a son importance. En effet, l'hybridation par la rencontre des professionnels ne va pas pouvoir démarrer pour ces raisons physiques.

« On n'est pas venus tout de suite à l'HDM. On est restés dans un bâtiment séparé dans le secteur du Sévigné [Lyon 3^e]. On y est restés six mois, sans connaître l'HDM et sans contact avec ceux qui devaient être nos collègues. On démarrait tous quelque chose de nouveau, mais la période a été plus ou moins bien vécue. »¹¹⁹¹

L'année 2015, qui ouvre le début d'une aventure qui aura inquiété les agents départementaux pendant de longs mois de préfiguration (cf. 2.2.2), démarre dans des conditions tout à fait prosaïques.

« L'arrivée a été un enfer, c'était très violent. On s'est retrouvés isolés, dans des locaux quasi-insalubres. On n'était pas à l'HDM dans un premier temps, mais dans des locaux séparés. Et l'organigramme était une juxtaposition d'équipes qui ne se voyaient pas, qui n'étaient pas réunies. Les agents issus du département ont eu un sentiment de décrochage. Les collègues de l'ESS avaient des missions facultatives d'animation de réseau, alors que les équipes du département étaient sur la tenue d'un dispositif légal. Il fallait faire une petite fusion à notre échelle. La première année a été très difficile. »¹¹⁹²

Cette arrivée semblable à l'« enfer » empêche toute intégration sociale. Ces difficultés ne semblent pas particulièrement importantes pour l'exécutif, porteur du discours de la transversalité et de l'hybridation, qui tend à minimiser ces problèmes initiaux.

« L'équipe insertion du département qui avait été massivement transférée ici, quasiment sur son schéma, dans son architecture inchangée, a vite, très vite, puis l'habitude de travailler autrement. Il y avait un petit côté arrachement institutionnel, mais pas très douloureux et pas très long. »¹¹⁹³

Les métiers des agents départementaux et des agents communautaires sont si opposés que la direction se donne à voir comme une simple juxtaposition. Les agents de l'ex-DI rejoignent

¹¹⁹⁰ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹¹⁹¹ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire à la DI du département du Rhône (2010-2014) puis gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 27 juillet 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹¹⁹² Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 24 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹¹⁹³ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

finalement leurs collègues à l'automne 2015 au sein de l'HDM. C'est au quatrième étage – sur cinq – que ces professionnels sont installés. Sur un total de 1 965 m², la DIE est la direction occupant le plus d'espace, à savoir 532 m², soit plus de 27% de la surface disponible. La direction ressource occupe 24% de l'espace, la direction de l'action économique 21% et la direction des relations internationales 11%, le reste étant dédié au bureau de la DGA et aux espaces communs¹¹⁹⁴.

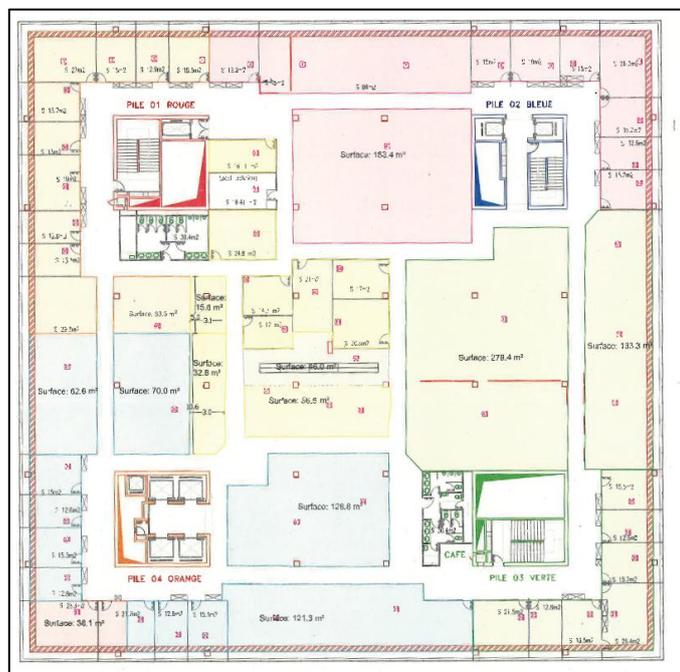


Illustration n°18 : plan du 4^e étage de l'HDM, avec les surfaces occupées par direction, orientation nord (2018).

A partir de cette période, les agents ex-départementaux occupent les mêmes lieux que les agents ex-communautaires. La DIE va occuper la « pile verte », c'est-à-dire le versant sud-est du bâtiment jusque 2024.

¹¹⁹⁴ Plans du 4^e étage de l'HDM, version 1.5, document interne, Métropole de Lyon, 2018.

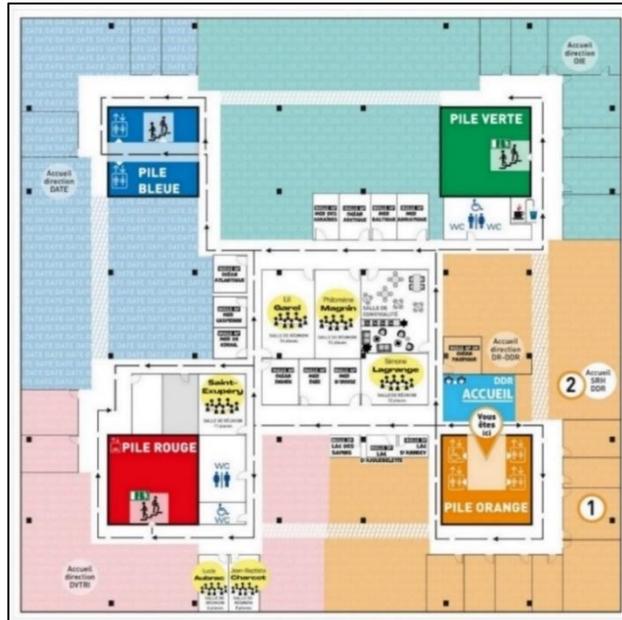


Illustration n°19 : plan du 4^e étage de l’Hôtel de Métropole (HDM) à la suite du réaménagement des directions, orientation est, le nord se situant à gauche (2023).

Composé de quatre « piles » le « plateau » du quatrième étage structure l’organisation. Loin d’être négligeables, ces éléments de *topos* ont une influence réelle dans les rapports sociaux et professionnels comme dans la distribution symbolique des positions hiérarchiques¹¹⁹⁵. L’architecture massive et moderniste de l’HDM impose un pouvoir *monumental*¹¹⁹⁶. A l’intérieur du bâtiment, elle se fait le vecteur d’un ordre hiérarchique. Au quatrième étage, le bureau de faisant angle¹¹⁹⁷, bureau le plus spacieux, devient le lieu de travail d’une seule personne : la directrice de la DIE. Sur cinq bureaux fermés, adjacents des façades Est et Sud du « plateau » du quatrième étage, trois sont occupés par le management, les deux autres par les professions les plus socialement valorisées au sein de la direction, notamment les juristes et une fonctionnaire ayant le grade d’administrateur territorial, rattachée à la direction.

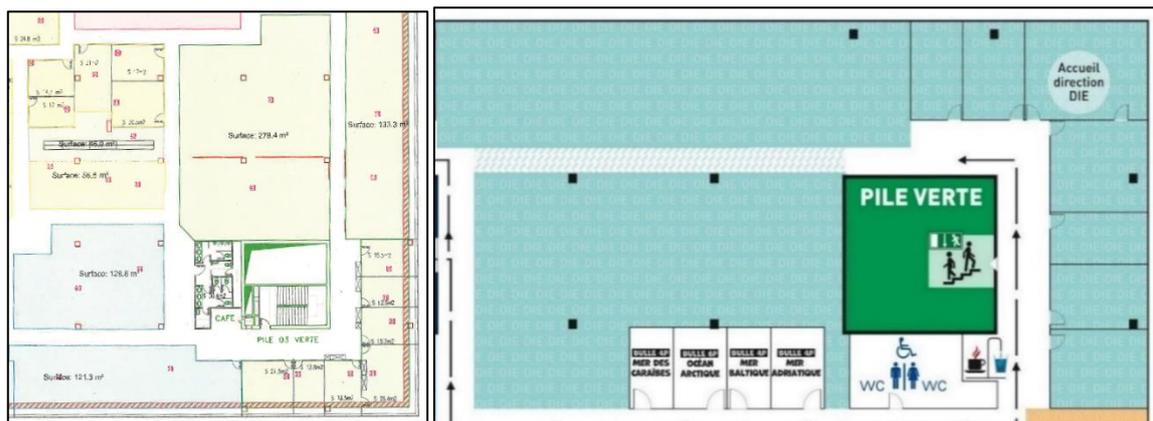


Illustration n°20 : plan de la partie du 4^e étage de l’Hôtel de Métropole (HDM) occupée par la DIE, à la suite du réaménagement des directions, orientation nord à gauche, est à droite (2018, 2023).

¹¹⁹⁵ Pour une analyse classique de ces paramètres nous renvoyons à Norbert ELIAS, *La société de cour*, Paris, Flammarion, coll. « Champs essais », 2008 [1969].

¹¹⁹⁶ Murray EDELMAN, « L’espace et l’ordre social », *Politix*, vol. 97, n°1, 2012, pp. 7-24.

¹¹⁹⁷ Il s’agit de l’angle sud-est du bâtiment, qui figure en haut à droite dans le schéma ci-dessous.

Le reste de l'effectif (chargés de missions, agents, assistants, gestionnaires) est réparti au sein de deux grands espaces nommés « open-space ». Il s'agit de la façade Est du plateau (partie supérieure du schéma ci-dessus), de la partie centrale (partie inférieure gauche du schéma ci-dessus). La distribution spatiale renvoie clairement à la fixation et représentation d'un ordre professionnel¹¹⁹⁸. Les barrières entre fonctions et grades se matérialisent par des parois, des paravents et des étagères. La segmentation de l'espace reproduit et réifie la hiérarchie professionnelle en vigueur. Dans le quotidien des agents, ces questions spatiales ont été extrêmement importantes. La place qu'occupe « l'open space » dans le travail des agents et ce qu'ils en racontent au quotidien est incontournable. L'affectation spatiale définit la position de l'individu et est intégrée à son récit de soi. L'effet de sousveillance entre agents et surtout, le contrôle surveillant opéré par les cadres logés en bureaux fermés semblent structurer profondément le quotidien des agents¹¹⁹⁹. C'est sur cette gestion symbolique de l'espace que se grefferont progressivement tous les malaises liés à la fusion.

Les autres directions, auprès desquelles la DIE aurait vocation à « s'hybrider », occupent le reste du « plateau ». Ainsi à partir de l'automne 2015 les professionnels de l'insertion sont-ils supposés croiser fréquemment les professionnels du développement économique et des relations internationales dans ces locaux de l'HDM. Après ce geste originel, la DIE est réorganisée.

D'une organisation de juxtaposition à une organisation indexée à la politique publique : réorganisation et renforcement du pilotage (2016)

La DIE est réorganisée dans le sillage de l'adoption du PMI'e en décembre 2015, qui fixe les orientations stratégiques de la politique publique jusqu'à la fin du mandat. La superposition quasi-stérile de deux entités est abandonnée au profit d'une structure commune supposée permettre l'effacement des appartenances précédentes.

« On s'est fait rattraper finalement par le fait que le contenu du PMI'e et les objectifs opérationnels qui étaient donnés aux services ne matchait pas bien avec l'organigramme initial. On pensait le faire vivre plus longtemps mais on a très vite vu les limites. Et donc une réorganisation de la DIE. Ce n'est pas simple comme décision parce qu'ils avaient déjà fait un parcours d'intégration, un atterrissage qui était déjà difficile à digérer, tout le PMI'e préparé en régie directe sous pression. On avait quand même une commande politique très forte là-dessus, en disant « maintenant il faut se relancer là-dessus parce que vous n'êtes pas raccord », donc on a réenclenché un travail avec une très très forte pression politique de résultats, notamment sur l'axe entreprises. »¹²⁰⁰

L'organisation de la DIE est alors calquée sur celle du PMI'e. La rationalisation de la politique publique sert d'étalon de l'organisation administrative. La mise en œuvre de la première orientation est confiée à un service intitulé « Mobilisation des entreprises et accès à l'emploi »

¹¹⁹⁸ Les espaces de travail dans les bâtiments administratifs montrent « qui détient le pouvoir de récompenser ou de punir, qui est compétent et indépendant, ou qui, par opposition, est sous surveillance et doit être suivi pour ne pas sombrer dans la non-conformité et l'incompétence », ce que l'architecture et le mobilier vont symboliquement objectiver. Murray EDELMAN, « L'espace et l'ordre social », *art. cit.*, p. 11.

¹¹⁹⁹ Les agents se plaignent souvent du bruit des machines, de la sensation d'être observé, du caractère « surprise » des passages des cadres au sein de l'open space et du manque de lumière naturelle. De plus, l'open space apparaît comme une scène tandis que les couloirs font fonction de coulisses. Sans renvoyer à Jeremy Bentham ou Michel Foucault, renvoyons ici à Fanny LEDERLIN, « Chapitre 1. Le travail atomisé », *Les dépossédés de l'open space. Une critique écologique du travail*, Paris, Presses universitaires de France, 2020, pp. 27-77.

¹²⁰⁰ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014) puis de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

(SMEAE) et celle de la seconde revient au service « Parcours d'insertion et accès à l'activité » (SPIAA). Les deux intitulés de service renvoient à l'idée d'« accès ». Chaque service est piloté par un « responsable de service », placé sous l'autorité de la directrice de la DIE. Ces deux responsables sont les anciens chefs de service de la DI. Les deux services sont composés de deux « unités », regroupant les agents autour d'un « responsable d'unité » placé sous l'autorité du responsable de service. Cette modification a pour effet de revoir la distribution hiérarchique et de renforcer la fonction management : d'une directrice et deux chefs de service, on passe à une DIE pilotée par une directrice, deux responsables de service et quatre responsables d'unité. Elle fait passer les cadres du nombre de trois à sept. Ce renforcement du management est censé permettre le bon pilotage de la politique publique.

« Avec la création de quatre unités, on a étoffé l'équipe d'un niveau de management de proximité. Nous n'étions que trois en management, on a ainsi créé une strate de plus pour permettre aussi à la direction de se concentrer sur son pilotage du PMI'e. »¹²⁰¹

Les quatre « unités » sont des unités que l'on qualifie d'opérationnelles : elles ont « pour mission la réalisation d'un objectif premier » de production de la politique publique¹²⁰². Elles n'ont pas de rôle fonctionnel, c'est-à-dire de soutien à d'autres entités, mais bien une mission opérationnelle : l'UDIE produit les actions emploi, l'UDAI la distribution des fonds européens, l'UQPI les parcours d'insertion, l'UAAD le contrôle du versement de l'allocation. Chaque unité a la charge d'un segment relativement autonome de la politique publique, tandis que la direction encadre ces unités et concentre également les missions fonctionnelles de soutien et de gestion interne.

Ce choix organisationnel n'est pas anodin, puisque si un plan est réalisable à court terme, « adopter une nouvelle structure et la faire fonctionner de manière satisfaisante réclament un effort long et soutenu »¹²⁰³. L'emploi du terme de « managers de proximité » par la direction de la DIE renvoie à l'encadrement intermédiaire, opéré par « les mandataires traditionnels de l'autorité hiérarchique avec la particularité, au sein de la ligne managériale, d'être chaque jour en contact avec les exécutants et les situations de travail dans un rôle de gestionnaire d'équipe en première ligne »¹²⁰⁴. La DIE est désormais dotée d'une organisation *ad hoc* qui mélange les provenances institutionnelles. Celle-ci conserve toutefois la dichotomie originelle entre service insertion et service allocation : les deux premières unités formant le SMEAE sont composées d'une symbiose entre l'ancien service communautaire et le service insertion de l'ancienne DI, tandis que les deux unités formant le SPIAA reprennent, à un poste près, les personnels du service allocation, comme il est montré ci-dessous.

¹²⁰¹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹²⁰² Raymond-Alain THIETART, *Le management*, Paris, Presses universitaires de France, 2022, p. 67.

¹²⁰³ *Ibid.*, p. 69.

¹²⁰⁴ Marie BENEDETTO-MEYER, Nathalie HUGOT et Pascal UGHETTO, « Connaître et reconnaître le travail des managers de proximité », *Sociologies pratiques*, vol. 42, n°1, 2021, p. 1.

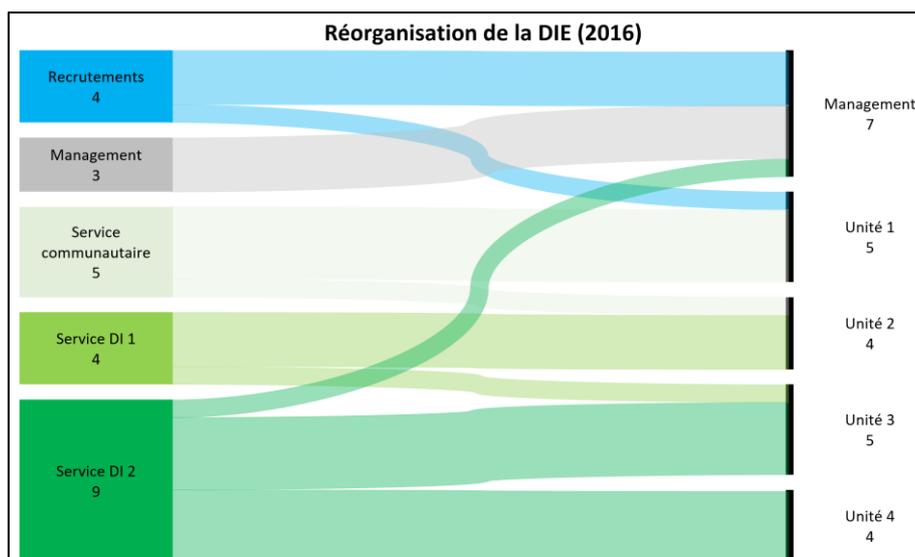


Illustration n°21 : réorganisation de la DIE consécutive à l'adoption du PMI'e (2016).

Cette réorganisation est l'occasion de démarrer la massification de l'effectif. Le nombre d'agents passe de 21 à 25. Les recrutements sont pour l'essentiel (trois sur quatre) voués à cette nouvelle fonction de « management de proximité ». Seul l'un des quatre postes ouverts est occupé par un agent bénéficiant de promotion interne. Une conseillère insertion arrivée en 2012 à l'ancienne DI se porte candidate à ce poste de responsable d'unité.

« Pour mailler le Grand Lyon et le département, on a calqué au départ les deux services existants et un troisième issu du Grand Lyon a été ajouté, une sorte de regroupement de chargés de mission Grand Lyon pris dans différentes directions et avaient des thématiques proches de l'insertion. Très vite on a eu du *turn-over* et on s'est organisés selon les axes du PMI'e, en quatre unités. La réorganisation de 2016, c'est vraiment le moment où on sort du flou et où se met en ordre pour mettre en œuvre le PMI'e. Cela a été l'occasion pour moi de postuler au management de l'une de ces unités. »¹²⁰⁵

La seconde promotion est le fait d'une conseillère insertion entrée à la DIE fin 2015, quelques semaines avant la réorganisation qui lui permet de retrouver rapidement les fonctions de management sur lesquelles elle évoluait avant d'intégrer la collectivité :

« La réorganisation avait pour but de fixer des enjeux de personnes, avec un volet plus officiel et fonctionnel qui était de mettre en ordre la direction afin de mettre en œuvre le PMI'e. Avec la réorganisation de début 2016, on a mis en place deux services au lieu de trois, avec un vrai service mobilisation des entreprises. Plusieurs recrutements ont été faits pour montrer qu'on avait bien ce lien avec le secteur économique, on devait le montrer. De mon côté je suis passée manager. »¹²⁰⁶

Caractérisés par la situation « d'entre-deux » et de « traducteur », et un rôle d'organisation des carrières et de régulation sociale des organisations¹²⁰⁷, ces postes sont pour le reste pourvus par de nouveaux arrivants. Point commun de leur trajectoire : ils ont tous occupé un poste de management auparavant.

¹²⁰⁵ Entretien avec Aurélie Robin, attachée territoriale, conseillère insertion (2012-2016), responsable d'unité (2016-2021) et cheffe de projet SPIE à la DIE (depuis 2021), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹²⁰⁶ Entretien avec Anne-Sophie Ménegain, attachée territoriale, conseillère allocation (2015-2016), responsable d'unité (2016-2019) à la DIE, entretien du 19 septembre 2019 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹²⁰⁷ Séverine MISSET, « Le management de proximité au cœur de la régulation sociale des carrières », *Sociologies pratiques*, vol. 42, n°1, 2021, p. 81.

En plus d'une première série de recrutements en vue d'asseoir le « management de proximité », on assiste à une seconde série visant à peupler les unités. Le nombre d'agents en unités va rapidement augmenter à partir de l'année 2016. Les recrutements pour le Service de mobilisation des entreprises illustrent l'orientation nouvelle de la politique publique : il s'agit d'une professionnelle du développement économique en provenance de la collectivité régionale et d'un spécialiste des fonds européens en provenance de Grenoble. Le premier recrutement est affecté au pilotage de l'unité de développement de l'insertion regroupant principalement des titulaires de catégorie A. Le second est prévu en anticipation d'une potentielle métropolisation du Fonds social européen (FSE) que le PMI'e prévoit à demi-mot dans sa troisième orientation (cf. 3.2.3). La création d'une « unité » dédiée aux fonds européen, nommée de façon générique « Unité de développement et d'appui à l'insertion » (UDAI) et constituant l'un des deux pôles du Service de mobilisation des entreprises (SMEAE) suppose le recrutement d'un expert du domaine.

Originaire d'Île-de-France, Julien Titren a fait des études de droit à l'université de Cergy-Pontoise, s'est rapidement spécialisé en droit public et a complété sa formation par un master 2 à l'université Lyon 3 et un stage dans une ONG où sa carrière débute. Il intègre ensuite le ministère du Travail en 2008 où il évolue comme gestionnaire de projets européens. Passant les concours de la fonction publique, il obtient le grade d'attaché territorial en 2012 et est recruté à la communauté d'agglomération de Grenoble, sur la gestion des fonds européens. Après trois ans à Grenoble, il rejoint la DIE de la Métropole de Lyon en 2016 comme responsable de l'unité de gestion des fonds européens. Il est promu responsable de service au sein de la DIE en 2021.

Entretien réalisé le 20 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Le pilotage de la gestion de fonds européens étant un domaine spécialisé et fortement technique, il s'agit là d'une compétence jusque-là absente dans les rangs des fonctionnaires de la collectivité. Cet expert est supposé préparer une éventuelle arrivée d'effectifs corollaire à la reprise de la gestion du Fonds social européen dans la lignée de la stratégie formalisée par le PMI'e :

« La fiche de poste de responsable d'unité et l'entretien d'embauche que j'ai passé en 2016 étaient beaucoup autour de l'intégration des personnels ex-PLIE, pour pouvoir intégrer la gestion FSE centralisée. On avait un gros enjeu de sécurisation et d'homogénéisation des pratiques, d'assurer la continuité car on allait changer de gestion. Il fallait aussi sécuriser les structures associatives, donc pour moi une prise de poste avec ces perspectives-là. »¹²⁰⁸

Nous verrons que ce renforcement de la fonction management contribue paradoxalement à accroître la distance cadres-agents, de plus en plus forte à la DIE dans un contexte où en général au sein de la FPT « la distance entre agents et cadres s'est accentuée »¹²⁰⁹.

En quelques mois, on passe d'une arrivée amputée et topologiquement confuse à une réorganisation rapide qui aligne la direction sur le programme-cadre. La métropolisation s'amplifie alors : la direction porte-étendard va rapidement doubler d'effectif.

¹²⁰⁸ Entretien avec Julien Titren, attaché territorial, responsable d'unité (2016-2021) puis responsable de service pilotage et évaluation (depuis 2021) à la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 20 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹²⁰⁹ Émilie BILAND, « Fonction publique territoriale », *op. cit.*, p. 255.

4.1.2. Morphologiser à partir du PMI'e : recruter pour étoffer la politique publique (2016-2019)

La bureaucratie alignée sur le Programme métropolitain voit ses effectifs croître largement et se diversifier. Le nombre d'agents va jusqu'à doubler en quelques années. Au surplus du management, ce sont principalement trois champs d'action qui vont attirer les flux entrants dans la direction : la métropolisation du Fonds social européen (FSE) dont la gestion est reprise par la DIE, la mise en place d'un plan de contrôle du « bon versement » de la prestation et enfin l'orientation-phare du Programme : la mobilisation des entreprises du territoire pour l'insertion.

Un triple renforcement visant la capacité à mettre en œuvre la politique publique et quatre exemples de l'arrivée des « profils hybrides »

La reprise prévue des fonds européens est l'un des trois champs d'action sur lesquels des recrutements sont nécessaires afin de bâtir la politique publique. L'expertise spécifique du FSE n'a jamais été une prérogative de la communauté urbaine ni du département : c'est une mission jusque-là assurée par les Plans locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE), des organismes communaux ou intercommunaux dont les agents étaient salariés. Ce segment de la politique publique engendre une augmentation des effectifs, l'intégration d'une nouvelle compétence et de nouveaux savoirs de gouvernement, ainsi que la transformation de la gestion, qui passera d'un mode communal ou intercommunal à un mode métropolitain. Il s'agit d'une amélioration de l'expertise de la direction administrative.

« C'était aussi un outillage humain pour la direction. La première vague de professionnels des PLIE c'était pour uniquement pour la gestion des fonds européens. Ils intégraient une collectivité plus grosse, c'était avantageux et sécurisant, on a fait du sur-mesure avec le service RH. »¹²¹⁰

Afin de piloter cette unité opérationnelle dédiée à ce segment de la politique publique, un recrutement d'un attaché territorial est mis en œuvre. Ce sont pratiquement une dizaine d'agents qui arrivent simultanément.

« Le poste que j'ai pris à mon arrivée relevait le défi d'intégrer les personnels de la nouvelle compétence. Il y avait 4 personnes dans l'équipe et 9 qui arrivaient, à savoir 7 personnes qui arrivaient directement des PLIE, une assistante, cinq gestionnaires et le coordonnateur, puis 2 recrutements à faire pour renforcer l'équipe. Donc une vague d'arrivées avec l'enjeu de métropoliser correctement la compétence, puisque ces personnels venaient du secteur associatif et gravitaient autour des communes. Ils n'avaient pas travaillé en collectivité donc il fallait les former aux droits et devoirs des fonctionnaires, à la culture de la métropole. Pendant les deux premières années, il y a un eu gros travail de mise à plat des pratiques et d'harmonisation, puisque les pratiques différaient entre les PLIE de provenance des agents, ce qui a permis de cimenter l'équipe. »¹²¹¹

¹²¹⁰ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹²¹¹ Entretien avec Julien Titren, attaché territorial, responsable d'unité (2016-2021) puis responsable de service pilotage et évaluation (depuis 2021) à la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 20 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Le second champ d'action qui doit compléter l'armature de la politique publique est la politique de contrôle des versements. Développée à partir des années 2010 au sein de la DI départementale et mise en œuvre par des agents contractuels (cf. 1.1.3), cette politique vise à contrôler la « bonne prestation » et le « juste versement » assurés aux bénéficiaires du RSA. Les agents contractuels du département n'ayant pas intégré la DIE métropolitaine, la stratégie énoncée par le PMI'e suppose de réédifier une telle politique en recourant aux recrutements externes. Le service allocation, dont l'action reprend les fondamentaux départementaux axés autour de la gestion de l'allocation RSA, voit donc ses deux unités gagner en effectifs et en prérogatives. Amoindri par sa métropolisation, le service négocie des créations de postes sur le champ du contrôle de l'allocation. Il s'agit de postes de juristes et de postes de contrôleurs. Pour la directrice de l'époque, le renforcement clair du volet allocation aurait correspondu à un « très fort besoin » :

« On a renforcé dès 2016 notre politique de contrôle, en recrutant de nouvelles personnes et en ajoutant de la communication sur les droits et devoirs et une lutte contre le non-recours. [...] Les recrutements de 2016 ont pour objectif de rétablir le niveau de ressources utile au bon fonctionnement de l'équipe et notamment au volet allocation dans sa globalité. La technicité et le niveau d'expertise que demandent ces métiers fait qu'il y a des seuils incompressibles. On était sous-équipés sur le plan de contrôle, sur la programmation. On a donc eu des créations de postes importantes à la DIE pour ce rattrapage, et pour mettre à niveau les effectifs et les métiers avec notre ambition. Ces recrutements ont été une vraie bataille avec les ressources humaines parce que la DIE avait un très fort besoin. »¹²¹²

Ces recrutements correspondent principalement à des postes de catégorie B et C, chargés de la mise en œuvre du plan de contrôle. Souvent occupés par des contractuels, ces postes sont au quotidien au contact de la Caisse d'allocation familiale (CAF) qui procède au versement des aides décidées par la collectivité mais aussi au contact quotidien des usagers. Car ce travail de mise en œuvre auprès du public « implique avant tout des agents d'exécution et des fonctionnaires intermédiaires »¹²¹³, il suppose pour la métropole de recourir à des profils de ce type, dont l'origine sociale se situe dans les classes populaire et moyenne, et d'âge intermédiaire (entre 32 et 45 ans).

Segment de la politique publique à renforcer à partir de l'adoption du PMI'e	Mobilisation des entreprises	Contrôle des versements	Reprise et pilotage du FSE
Orientation du PMI'e correspondante	Orientation 1	Orientation 2	Orientation 3
Service de la DIE correspondant	SMEAE	SPIAA	SMEAE
Nombre de recrutements sur la période 2015-2017	7	4	7

Tableau n°36 : renforcement de trois segments de la politique publique (2015-2017).

Enfin, les recrutements capacitaires concernent le volet de mobilisation des entreprises, mission entièrement nouvelle et poussée par une pression politique liée au changement de référentiel de la politique publique (cf. 3.2.1). Ce nouveau segment intégré à la politique publique suppose de démarcher les entreprises, de les accompagner, à travers une logique de filière. Les « actions emploi », des opérations de recrutement menées conjointement entre l'entreprise et la collectivité, font partie de la spécialité de ces nouvelles recrues de la DIE. Les trajectoires des recrutés sont

¹²¹² Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3°.

¹²¹³ Émilie BILAND et Natacha GALLY, « Chapitre 3. Fonction publique : vers un nouveau modèle ? », *op. cit.*, p. 50.

scrutées selon une grille intersectorielle : elles répondent à une recherche de « profils hybrides », connaisseurs du secteur économique sans pour autant être étrangers au secteur social.

« Pour porter les actions emploi, on a recruté des chargés de mission sur cette thématique-là. On est allé chercher des personnes qui avaient des profils plutôt hybrides entre une connaissance des enjeux de l’insertion et une connaissance des acteurs du développement économique. On avait effectivement des profils de poste un peu hybrides. Le fait d’avoir un passage par les entreprises aidait à connaître les acteurs du développement économique. »¹²¹⁴

Prenons quatre exemples de trajectoire professionnelle des personnes recrutées, reflétant la nouvelle orientation de la politique publique et le changement morphologique de la bureaucratie sociale. Les recrutements massifs de cette période correspondent à une entrée dans la DIE, et principalement au sein du nouveau Service entreprises, de profils marqués par une trajectoire professionnelle dans le privé et dans l’interaction avec les structures privées. Un chargé de mission nous raconte en entretien son arrivée à la direction de l’insertion et de l’emploi :

« Je suis arrivé à la DIE dans le cadre du premier projet de direction en 2016. J’avais une volonté de revenir au Grand Lyon, et le domaine de l’insertion me plaisait par ses valeurs. Je venais d’un poste dans le développement économique à la Région. J’arrivais avec une méthodologie de développement de projets et des connaissances sur les entreprises, la formation, qui ont intéressé la DIE. »¹²¹⁵

Hélène Brouin est née en 1983 à Dijon d’un père œnologue et d’une mère professeure des écoles. Après un baccalauréat scientifique obtenu en Bourgogne en 2001, elle obtient un master 2 en ingénierie de l’espace rural à l’université Lyon II. Elle intègre en 2007 la région Rhône-Alpes sur un CDD de catégorie B dans le domaine de l’énergie et effectue 6 mois dans un syndicat mixte des monts du lyonnais. Elle signe en 2010 un contrat de 3 ans pour un poste d’animatrice du programme européen de développement rural à Bourg-en-Bresse (Ain). En 2014, elle obtient le grade de rédacteur territorial et l’année suivante d’attaché territorial, intégrant le Grand Lyon comme chargée de mission entrepreneuriat en 2014. En 2015, elle rejoint la DIE comme chargée de mission insertion, puis inclusion sociale à partir de 2016, poste sur lequel elle évolue encore.
Entretien réalisé le 13 avril 2022 à l’HDM, Lyon 3^e.

C’est également le cas de cette chargée de mission arrivée à la direction en 2015 en provenance de directions économiques :

« Je suis arrivée ici en 2014, avant le passage à la métropole, je venais d’avoir mon concours. C’était un poste de chargée de mission sur l’entrepreneuriat, ce qui m’a permis de mettre un pied dans l’institution. Au printemps 2015, j’ai eu mon concours d’attaché et un poste s’est ouvert à la DIE, intitulé « conseiller insertion », c’était une belle opportunité même si je n’avais aucune compétence dans l’emploi et l’insertion. C’est sûr que la direction cherchait des profils différents du département pour enrichir l’équipe, et je venais de la direction de l’économie donc ça a bien marché. »¹²¹⁶

¹²¹⁴ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹²¹⁵ Entretien avec Stéphane Coillard, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 23 mars 2023 à l’HDM, Lyon 3^e.

¹²¹⁶ Entretien avec Hélène Brouin, attachée territoriale, chargée de mission à la DIAE (2014-2015) puis à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 13 avril 2022 à l’HDM, Lyon 3^e.

Ce « profil hybride » est intégré à l'unité de développement de l'insertion et de l'emploi, qui ne regroupe que des chargés de mission de catégorie A à qui incombe la refonte de la politique publique.

« La réorganisation qui s'est faite comptait aligner notre travail sur le PMI'e, ce qui a pris quelques mois à préparer. On a créé des unités, et j'ai pivoté sur le poste « chargée de mission inclusion sociale », qui était le suivi de la programmation d'actions d'insertion, dispositif complémentaire à l'accompagnement. L'enjeu était de rénover cette programmation, qu'on n'avait pas touchée depuis le département, c'étaient des actions historiques soutenues depuis plus de vingt ans. »¹²¹⁷

Il ne s'agit toutefois pas de recrutements de seuls fonctionnaires à l'instar de cette lauréate du concours d'attaché territorial. Pour étoffer le SMEAE avec ces profils « hybrides », le recours à la contractualisation connaît un développement au sein de la DIE métropolisée.

Robert Tantet naît à Lyon d'une mère au foyer et d'un père ouvrier industriel. Il grandit à Bron où il effectue son cursus scolaire. Après un baccalauréat scientifique obtenu en 2000, il étudie à l'université Lyon II en économie et gestion et obtient un master en ressources humaines. Après quatre années en cabinet conseil RH, où il se familiarise à la relation entreprise, il voyage deux ans en Australie. A son retour en France, il est embauché comme conseiller d'insertion professionnelle dans une association à Saint-Priest, puis repasse par des cabinets RH avant d'officier à Uni-Est pendant un an. Finalement, il rejoint la DIE de la Métropole de Lyon fin 2016 comme chargé de mission, d'abord contractuel, puis attaché territorial depuis 2022.

Entretien réalisé le 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Lorsque ce chargé de mission à la DIE nous parle de son recrutement, ses propos traduisent le renouvellement des préférences du personnel métropolitain en termes de recrutements pour la DIE.

« Juste au moment de la création de la métropole, j'avais mené avec des collègues une action de recrutement sans CV où on avait pu faire entrer 60 personnes dans le groupe La Poste, dont 50% de BRSA. J'ai été repéré par la métropole. Le vice-président et la directrice avaient apprécié notre action. La métropole venait tout juste de créer la DIE et avait besoin de méthodes innovantes. J'ai postulé à la métropole en novembre 2016 donc, juste après leur réorganisation et j'ai été retenu. La DIE cherchait des profils liés au privé et à l'insertion. Le poste de chargé de mission était une synthèse de tout ce que j'avais fait auparavant : RH, CIP, CRE, intercommunal, relation entreprise. »¹²¹⁸

De façon générale dans la FPT, les élus locaux influencent les recrutements ainsi que les promotions, dans une logique de politisation fonctionnelle territoriale¹²¹⁹ : le cas de ce chargé de mission illustre bien cet aspect. Les recrutements d'agents non-fonctionnaires se font sur la base de contrats à durée déterminée (CDD) de six ou douze mois, renouvelables. Au sein de la FPT dont la gestion du personnel est désormais plus proche du secteur privé et moins axée sur le statut¹²²⁰, les fonctionnaires représentent de nos jours moins de trois quarts des effectifs¹²²¹. Des

¹²¹⁷ *Ibid.*

¹²¹⁸ Entretien avec Robert Tantet, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹²¹⁹ Réussite au concours ne vaut pas recrutement et une forte porosité politico-administrative existe : la question de la politisation est bien davantage présente que dans les deux autres versants de la fonction publique. De même « l'activité de délimitation, et de transgression contrôlée, des frontières entre administration et politique, y est un enjeu récurrent ». Émilie BILAND, « Fonction publique territoriale », *op. cit.*, p. 255.

¹²²⁰ Émilie BILAND et Natacha GALLY, « Chapitre 3. Fonction publique : vers un nouveau modèle ? », *op. cit.*

¹²²¹ Le statut ne recouvre pas tout l'emploi public territorial : en 2017, la contractualisation concerne un peu plus de 20 % des effectifs. Environ un agent sur cinq est contractuel, dont plus de la moitié en contrat à durée déterminée, ce

modifications récentes sont opérées dans une recherche d'une plus grande fluidité public-privé et d'une plus grande mobilité¹²²². Dans notre cas, ce sont surtout les personnes recrutées par la métropole qui écopent de cette nouvelle organisation du travail public : la moitié d'entre elles (49,7%) sont des non-titulaires. La proportion de contractuels issus des deux collectivités précédentes chute fortement, n'étant pas reconduits ou comptant mécaniquement parmi les recrutements : on passe d'un dixième de contractuels en 2015 à moins d'un sur vingt en 2018.

Répartition des agents par statut	Personnels issus du Grand Lyon	Personnels issus du département du Rhône	Recrutements métropolitains
Titulaires	97,1% (90,1%)	96,4% (89,2%)	50,3%
Contractuels	2,9% (9,9%)	3,6% (10,8%)	49,7%

Tableau n°37 : répartition des agents de la métropole de Lyon par statut (titulaire ou non-titulaire), données internes métropole de Lyon (2018, 2015 entre parenthèses en italique).

La dynamique de mobilité s'installe à la DIE à partir de 2016 : on voit l'occupation de postes pendant plusieurs années par des contractuels. Le CDD n'est donc plus l'apanage de missions courtes comme c'était le cas avant la métropolisation, qui agit comme amplification de cette transformation. Parmi les directions métropolitaines, la DIE recourt largement à ce type de contrats afin de renforcer son effectif avec des « profils hybrides ». La trajectoire professionnelle d'une autre recrue de cette période relève d'un mélange entre ressources humaines, entreprises et insertion des jeunes.

Marie-Astrid Gallet est née à Lyon d'un père ouvrier et d'une mère au foyer. Diplômée d'une école de commerce et d'un master en ressources humaines, elle démarre dans la grande distribution puis est chargée de recrutement dans une agence d'intérim, chargée de mission et de coordination au sein d'une mission locale, où elle gravit les échelons de 2009 à 2016, avant de passer un temps au MEDEF du Rhône. Agnostique, sensible à la question du handicap et aux questions d'insertion, elle est recrutée à la DIE de la métropole de Lyon en 2018, sur un poste de chargée de mission contractuelle. En 2020, elle devient coordonnatrice sur le revenu de solidarité jeunes et y évolue encore aujourd'hui.

Entretien réalisé le 18 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

C'est l'intensification de l'activité qui préside au recrutement de cette professionnelle qui rejoint le service de mobilisation des entreprises de la DIE. Le Service entreprises en construction cherche justement à mettre en œuvre les orientations du PMI'e concernant les filières professionnelles.

« En 2016, j'ai quitté mon poste de coordination sur les douze missions locales du secteur. J'ai cherché un emploi avec une idée de coordination, de champ d'action large : j'ai notamment postulé à la métropole. La DIE m'a rappelé quelques mois plus tard pour l'ouverture d'un nouveau poste,

qui consiste en une recomposition de l'emploi public et une « remise en cause de la norme d'emploi statutaire ». Aurélie PEYRIN, « Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française », *Revue française de socio-économie*, vol. 22, n°1, 2019, pp. 67-84.

¹²²² La loi de transformation de la fonction publique entrée en vigueur en 2019 poursuit les évolutions déjà entamées et instaure un CDD de longue durée, entre un et six ans, « contrat de projet ». Elle facilite et encourage l'embauche de contractuels. Or, les agents aussi bien en CDD qu'en CDI sont plutôt précaires : suivant Emilie Biland et Natacha Gally, cette réforme « contribue paradoxalement à affaiblir le statut en rendant possible l'occupation pérenne d'un emploi public sur une base contractuelle ». Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Émilie BILAND et Natacha GALLY, « Chapitre 3. Fonction publique : vers un nouveau modèle ? », *op. cit.*, p. 54.

en raison d'un surcroît d'activité lié à leur transformation. J'ai intégré la métropole et enchaîné les CDD à la DIE, n'étant pas fonctionnaire. »¹²²³

Grâce à la légitimité rationnelle-légale de la politique publique, la chargée de mission va pouvoir investir de nouveaux champs comme les actions en direction des filières économiques, notamment dans le service à la personne, les métiers du vieillissement ou l'artisanat, autant de débouchés pour les publics en insertion.

« Avoir le PMI'e c'était très important parce que ça me légitimait dans ma fonction, ça légitimait notre vision inclusive de l'économie. Si on demandait « Mais qu'est-ce que la DIE vient faire là-dedans ? », avoir ce document montrait notre projet et rendait crédible notre rôle. C'était inscrit noir sur blanc. »¹²²⁴

Finalement, l'hybridation morphologique de la DIE se donne à voir par ces différentes arrivées. Ces soldats de la fusion apparaissent en « surconformité » institutionnelle¹²²⁵. Leur investissement est fort, ils s'identifient à l'institution et en intériorisent les exigences, malgré la précarité et l'incertitude qui peut les frapper. L'importance statutaire est moindre, la plupart n'étant pas lauréats de concours de la FPT. L'institution fournit une identité, des catégories de pensée, et ces « profils hybrides » orientent leur carrière vers l'institution métropolitaine à laquelle ils aspirent. Ils endossent son message intersectoriel qui donne sens à leur carrière et légitime leur présence de contractuels parmi des fonctionnaires parfois en place depuis plus de dix ans. Ils sont ainsi « à l'aise » malgré leur faible ancienneté, en se rendant compatibles. Ainsi, ces soldats de la fusion sont recrutés et assignés à un rôle administratif légitime non pas grâce à des éléments formels et des « procédures officielles », mais grâce à des « attributs sociaux » particuliers arbitrairement recherchés¹²²⁶.

Amplification du dynamisme morphologique, entre élargissement et mobilité professionnelle

L'hybridation morphologique de la DIE est le processus d'éloignement d'un modèle traditionnel ou ancien, à dominante statutaire où les postes-clés sont tous occupés par des fonctionnaires et où les variations d'effectifs sont faibles, à l'instar de l'ancienne DI départementale. Cet éloignement rapproche la structure d'un modèle plus fluide où le *turn-over* est plus prononcé¹²²⁷ et où les contractuels peuvent occuper des postes-clés, dans la logique du nouveau management public¹²²⁸ et notamment dans le domaine novateur de la mobilisation des entreprises pour l'insertion. En plus des recrutements liés au PMI'e et de la recherche de profils « hybrides », l'ouverture de nombreux postes de stagiaires de six mois issus de formations universitaires répond à cet objectif de

¹²²³ Entretien avec Marie-Astrid Gallet, chargée de mission contractuelle à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 18 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹²²⁴ *Ibid.*

¹²²⁵ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 20.

¹²²⁶ Delphine DULONG, « Les effets politiques et sociaux des institutions politiques », in *Sociologie des institutions politiques*, *op. cit.*, pp. 87-108.

¹²²⁷ Outre le nombre élevé de contrats courts de stage (6 mois), d'alternance (6, 9 ou 12 mois) et en CDD (4, 6 ou 12 mois), qui vont jusqu'à constituer 35% des effectifs, le *turn-over* s'illustre par une mobilité accrue, avec légèrement plus d'arrivée que de départs mais se situant tous deux à des niveaux élevés. Ainsi le renouvellement des effectifs concerne la plupart des postes, et en particulier le management et le SMEAE.

¹²²⁸ Philippe BEZES et Christine MUSSELIN, « Chapitre 5. Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, *op. cit.*, pp. 125-152.

transformation¹²²⁹. La métropolisation apporte donc un dynamisme morphologique : la forme et la volumétrie de l'organisation varie beaucoup plus fortement.

Fonction	Nombre minimal et maximal de postes	Nombre total de nouveaux recrutements*	Taux de stabilité**
Management	3 - 8	4 (1)	75%
SMEAE - UDIE	5 - 15	13 (5)	53%
SMEAE - UDAI	4 - 18	9 (1)	79%
SPIAA - UQPI	6 - 10	10 (5)	74%
SPIAA - UAAD	6 - 9	5 (2)	84%
<i>Total DIE</i>	<i>21 - 49</i>	<i>41 (14)</i>	<i>71%</i>

Tableau n°38 : stabilité et renouvellement par unités (2016-2020). *dont stages et alternances entre parenthèses ; **part des arrivants de 2015 encore en poste en 2020.

Le *turn-over*, entendu comme la rotation d'individus sur des postes par le jeu des arrivées, des mobilités et des départs, apparaît comme globalement important : la mobilité professionnelle augmente, de nombreux stages contribuent également des entrées fortes. 41 personnes font leur entrée dans la DIE entre 2016 et 2019. L'effectif total de la direction atteint un pic de 56 agents simultanément en fonction au cours de l'année 2019, contre seulement 21 en 2015 à la création de la DIE et 25 en 2016.

Cette dynamique d'élasticité et de croissance de l'effectif obéit à une distribution. Elle se concentre davantage sur les unités du Service entreprises : celui-ci voit son effectif passer d'un minimum de 9 agents à un maximum de 33 agents, soit une augmentation de +266% en quelques années seulement. C'est au sein de ce service que le taux de stabilité est plus faible : seule la moitié des personnes présentes au moment de la réorganisation liée au PMI'e sont encore en poste fin 2019. Les effectifs du Service allocation varient également, mais la hausse est limitée pour chacune des deux unités à +66%, l'UQPI captant un nombre élevé de recrutements et notamment de postes de stagiaires de courte durée. L'UAAD, composée de gestionnaires départementaux, varie le plus faiblement. Avec un seul départ, 84% des agents en place en 2015 le sont encore en 2019. Enfin, la part des stagiaires et alternants passés par la DIE ayant intégré la DIE en CDD ou en CDI est assez élevée : 43%. Cela signifie que quasiment la moitié des stagiaires finit par rester à la DIE, sur des fonctions plus élevées et moins précaires. 14% du total des stagiaires intègre la DIE en titulaire de la FPT, étant lauréats de concours de la fonction publique et notamment du grade d'attaché territorial.

Le dynamisme morphologique est repérable également à la grille du recrutement social, qui livre des indications supplémentaires sur la dynamique de « peuplement » de la DIE. On peut comparer le taux d'agents originaires de la région lyonnaise (Rhône, Ain, Isère, Loire, Ardèche) et d'autres variables comme l'âge ou le genre.

¹²²⁹ On dénombre sur la période 2016-2019 l'arrivée de 14 stagiaires, le plus fréquemment issus des universités comme Lyon 2 et Lyon 3 ou d'autres universités françaises (9), d'Instituts d'administration des entreprises (3) ou d'Instituts d'études politiques (2). Lors de l'annonce de l'arrivée d'un nouveau stagiaire, il est par exemple indiqué aux agents « voilà, cette arrivée se fait dans la logique de professionnalisation qu'on a enclenchée, le but c'est vraiment d'ouvrir nos horizons et contribuer à leur formation ». Extrait des carnets de terrain, réunion du 16 juillet 2018.

Année	Fonctionnaires	Origine région	Âge moyen	Femmes
2016	76%	78%	42,7	68%
2019	66%	63%	39,9	73%

Tableau n°39 : variations des propriétés morphologiques de la population de la DIE (2016-2019).

On note ainsi une diminution de la part des agents originaires de la région lyonnaise, ce qui indique en creux l'élargissement du recrutement social de cette bureaucratie métropolisée. On note par exemple le recrutement de personnels arrivant du Sud de la France, de l'Île-de-France voire de l'Ouest français. L'origine sociale des agents passe d'un trait plutôt régional (78% en 2016) à un trait plus large, d'envergure nationale. Doit-on y voir le fait que le projet métropolitain attire bien plus que le département ou la communauté urbaine ? Le niveau de diplôme, indicateur important, semble s'élever parallèlement à cet élargissement du recrutement, avec une augmentation de la part de diplômés de niveau 6 et 7. La proportion de fonctionnaires diminue sensiblement et l'âge moyen baisse légèrement, en partie sous l'influence de l'amplification des recrutements en stages et révèle une direction plutôt « jeune ». Enfin, la proportion de femmes au sein de la direction est très élevée, à l'instar des bureaucraties sociales en général. Elle tend à augmenter légèrement passant de 68% en 2016 (17 femmes et 8 hommes) à 73% (36 femmes et 13 hommes).

Année	Service entreprises	Service allocation
2016	61%	73%
2019	68%	75%

Tableau n°40 : proportion de femmes par service de la DIE (2016-2019).

Pour terminer, la forte inflation des effectifs la DIE négociée et opérée en vue de mettre en œuvre la politique publique doit être perçue au prisme de l'inflation générale des effectifs de la Délégation économique (DEES). Le poids de la DIE dans la DEES est relativement faible, à l'instar des directions économique (DIAE) et de l'attractivité (DARI). Ces petites directions ont une forte proportion de catégories A comparé au reste des directions métropolitaines et leur volume varie entre 20 et 60 agents, tandis que la direction de la vie associative et celle en charge des systèmes informatiques, rattachées à la DEES, concentrent respectivement 78 et 144 agents en 2016. Néanmoins, la DIE est la direction du pôle économique de l'administration métropolitaine dont le poids relatif augmente le plus entre 2015 et 2019 : de 6,4% des agents de la DEES en 2015, la DIE représente 10,9% des agents de la DEES quatre ans plus tard. Il apparaît clairement qu'au sein de la délégation économique, les efforts d'outillage humain se concentrent sur cette direction dont la politique publique est la pierre angulaire de la métropolisation en matière économique.

Nous assistons à un dynamisme morphologique accru : créations de postes prioritaires par l'exécutif, nouvelles compétences et expertises, arrivée de professionnels aux trajectoires spécifiques. Le dynamisme concerne davantage le Service entreprise que celui lié à l'allocation sociale. Le recrutement est bien l'« activité administrative constituante »¹²³⁰ observée. Alors est-ce que métropolisation signifie *dé-départementalisation* ? L'héritage départemental des métiers, statuts, pratiques et vocations perdure-t-il malgré la fusion ?

¹²³⁰ Philippe BEZES et Odile JOIN-LAMBERT, « Comment se font les administrations : analyser les activités administratives constituantes », *art. cit.*

4.1.3. Une dé-départementalisation morphologique de la DIE ?

La fonction publique a pour caractéristique de regrouper au sein d'un statut une variété de métiers, de professions et de cadres d'emploi. On en propose généralement une analyse par corps, que l'on peut définir ainsi : « D'un point de vue sociologique, les corps sont des groupes professionnels plus ou moins cohésifs, qui revendiquent une identité professionnelle commune fondée sur des pratiques de travail liées à un métier. »¹²³¹. Classiquement, ce sont les grands corps de l'Etat qui ont été étudiés dans une perspective sociologique par les travaux de science administrative et politique, quitte à montrer l'hétérogénéité que le terme masque¹²³². Au-delà de l'Etat central, les administrations locales sont également de plus en plus étudiées. Dans sa thèse sur la réforme des services déconcentrés de l'Etat, Sylvère Angot a par exemple montré que les fusions de corps et groupes professionnels distincts au sein de nouvelles entités produisent des effets : sentiments et posture de « regret », nouvelles opportunités, nouveaux conflits, problèmes d'identification professionnelle notamment¹²³³. Une abondante littérature existe sur la relation de service et les interactions entre agents publics et destinataires des politiques publiques. Ces travaux convergent sur l'autonomie des agents dans l'application de la règle législative¹²³⁴.

Notre étude contribue alors à mieux qualifier les personnels de la FPT dans le domaine des politiques économiques et sociales tout en contribuant à caractériser ces effets de fusions institutionnelles. En observant l'évolution des métiers et de l'organisation de la bureaucratie sociale étudiée, métiers participant de la production des politiques publiques et à l'autonomie élevée, nous suivons les interrogations suivantes : quels sont les effets de la métropolisation, comprise comme un transfert-fusion, sur les métiers et les groupes professionnels ? La métropolisation vaut-elle synonyme de changement dans le lien aux usagers, qu'il s'agisse d'une plus grande proximité ou d'une plus grande distance ?

Diversification des métiers et groupes professionnels au sein de la bureaucratie métropolitaine : analyse par typologie

Dans son ouvrage reposant sur plus de quatre cents entretiens, Bruno Milly a étudié les modalités d'imposition des normes des professions sur le sens de l'action et sur la définition d'organisations publiques. Les pratiques et le travail des agents publics sont impactés par les changements dans les modes de gestion et les équilibres professionnels¹²³⁵. En quoi le changement de référentiel et l'hybridation morphologique de la DIE pourraient-elles engendrer de tels changements ? Car

¹²³¹ Émilie BILAND et Natacha GALLY, « Chapitre 3. Fonction publique : vers un nouveau modèle ? », *op. cit.*, p. 51.

¹²³² Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration*, *op. cit.*

¹²³³ Sylvère ANGOT, *La "modernisation de l'Etat", indifférente à l'expertise des services en territoires : la réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat dans les domaines de la Cohésion sociale et du Développement durable (2009-2015)*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Paris-Est, 2020.

¹²³⁴ Le travail constituant un « acte d'ajustement irréductible à la prescription », le droit étant « un moyen de négociation articulé avec d'autres ressources d'action extra-juridiques » dans la mesure où « les fonctionnaires disposent de marges d'action propres par ailleurs et que le droit n'est pas leur seule ressource ». Gilles JEANNOT, « Facilitation de la mise en œuvre du droit et capacité d'action des fonctionnaires », *Revue française d'administration publique*, 2016, vol. 157, n° 1, pp. 145-156, p. 155-156.

¹²³⁵ Bruno MILLY, *Le travail dans le secteur public*, *op. cit.*

derrière l'écran uniformisateur « fonction publique » se déploient en réalité des groupes professionnels aux pratiques et à l'expertise propre, les professions étant « des métiers dont les membres réalisent un même ensemble de tâches et partagent une identité et une dénomination communes »¹²³⁶.

Examinons ici les groupes professionnels au sein de la bureaucratie, salariés de la DIE métropolitaine, tenant pour acquis qu'au contraire du modèle de la FPE où corps, métiers et groupes professionnels se recoupent, la FPT repose sur une forte hétérogénéité de groupes professionnels moins clairement délimités. Afin d'analyser la portée de ces évolutions, nous recourons à une typologie reposant sur trois catégories. Les métiers « action sociale » regroupent les fonctions classiques des politiques d'insertion : conseiller en insertion sociale, conseiller allocation, technicien de l'intervention sociale, gestionnaires RSA, gestionnaires de contrats aidés, gestionnaires de conventions et de subventions, métiers d'ingénierie sociale (lien aux associations et opérateurs), développement local, juristes RSA, inclusion sociale. C'est cette filière qui est issue de la politique départementale et qui peuple principalement le Service allocation. Les métiers « économie et emploi » regroupent quant à eux les professionnels du champ de l'emploi : ressources humaines, chargés de recrutement, chargés de liaison aux entreprises et chargés de relation entreprise, experts en clauses d'insertion, en entrepreneuriat. Au sein de la DIE, ces métiers sont assurés principalement par des membres du Service entreprises, souvent passés par le secteur marchand. Enfin, les métiers « administration » sont des métiers généralistes dont l'action n'est pas intrinsèquement liée à la filière sociale ou à la filière économique : il s'agit ici des métiers de direction, de gestion de projet, de pilotage et de support comme l'assistance de direction, indépendants de la thématique de la politique publique¹²³⁷. Certains postes combinent à la marge action sociale et emploi.

L'observation de l'évolution de l'équilibre des métiers révèle plusieurs phénomènes synchroniques liés. La professionnalisation de la direction et la croissance de son activité appelle à un recentrage relatif sur le pilotage et à toujours plus de métiers d'administration : qu'il s'agisse de fonctions de management, de pilotage, de secrétariat ou de support, ces métiers finissent par être pratiquement équivalents en proportion aux métiers de l'action sociale en 2019, alors qu'ils sont deux fois moins représentés en 2015 lorsque la DIE est créée.

Année	Métiers « action sociale »	Métiers « économie-emploi »	Métiers « administration »
2015	54%	18%	28%
2017	40%	22%	38%
2019	46%	10%	44%
2021	47%	11%	42%
2023	44%	12%	44%

Tableau n°41 : proportion des différentes catégories de métiers au sein de la DIE (2015-2021).

¹²³⁶ Julien BARRIER et Patrick CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques », in *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 594.

¹²³⁷ Notons que certains postes ne sont pas strictement limités à un type de métier. La dimension administrative (suivi, gestion) est présente sur l'ensemble des postes. Concernant les agents administratifs, il est établi que « la plus-value qu'il y aurait à les considérer malgré tout comme un groupe professionnel ne va pas de soi » et qu'elle suppose de passer outre le fait que ceux-ci ne revendiquent que rarement l'appartenance à un métier qui leur serait spécifique et que leur identité professionnelle resterait « à conquérir ». Voir Jean-Marc WELLER, « 27. Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle », in *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, La Découverte, 2009, pp. 321-331, p. 325.

Les métiers de l'action sociale restent stables, englobant entre 40% et 54% des postes. Les métiers de la filière économie-emploi sont les moins représentés dans l'effectif des agents de la direction. Cependant leur variation est élevée. Leur proportion augmente jusque 22% en 2017 avec le recrutement des chargés de liaison entreprise-emploi (CLEE). L'externalisation ultérieure de cette fonction réduit fortement la part des métiers liés à l'emploi au sein de la DIE, aux environs d'un dixième de l'effectif. Cela montre qu'après une phase de renforcement et de volonté de développer la filière emploi au sein même de l'administration métropolitaine, la DIE se sépare finalement de la fonction emploi pour se spécialiser sur le pilotage et la gestion de projets, tout en conservant une dominante sociale liée à l'allocation RSA, qui apparaît comme irréductible.

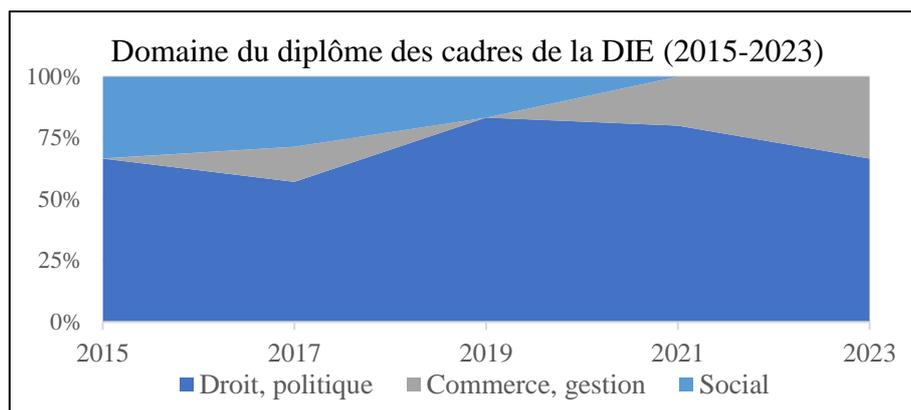


Illustration n°22 : évolution des proportions de domaines du dernier diplôme obtenu par les cadres de la DIE (2015-2023).

L'analyse de l'évolution des cadres prise à partir du domaine du diplôme d'origine révèle une prise des généralistes (diplômes d'Institut d'étude politique), une disparition du social (diplômes d'action sociale et médico-sociale) et une présence de diplômes liés au commerce et à la gestion (diplômes de grandes écoles de commerce). L'extinction de la filière sociale conduit à une sortie des métiers classiques de l'insertion, pour une prise en main par des profils généralistes, qui ne sont pas spécialistes des politiques d'action sociale et d'insertion. Dans notre approche du changement morphologique, il s'agit bien de ne pas occulter « les interactions entre institutions, organisation, profession »¹²³⁸ : l'organisation de la DIE répond à des connexions institutionnelles entre l'action sociale départementale, la politique économique et d'emploi et les professions liées à la politique publique que l'on tente d'hybrider. Les professions et leur volatilité au sein d'une bureaucratie sont à examiner en ce sens.

Plus finement, on observe au surplus une transformation des professions par leur intégration au champ bureaucratique : les pratiques, savoirs et actions des agents évoluent selon qu'ils sont hors du champ ou à l'intérieur. Les propos d'un chargé de mission éclairent ce processus.

« J'évoluais comme contractuel au départ, venant du privé. Je suis maintenant fonctionnaire. Ça ne change pas grand-chose pour moi sur le fond, puisque j'ai toujours voulu servir l'intérêt général peu importe le statut. Mais ce sont quand même de nouveaux réflexes, d'autres compétences et modes de faire qui s'installent. C'est une part du métier. »¹²³⁹

¹²³⁸ Bruno MILLY, *Le travail dans le secteur public*, op. cit., p. 49.

¹²³⁹ Entretien avec Robert Tantet, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3°.

Ces « réflexes » évoqués par cet agent au contact des entreprises, des agents et des bénéficiaires des dispositifs d’insertion ne sont pas sans rappeler les savoirs d’expériences, « savoirs en actes » non inculqués car tirés de la pratique¹²⁴⁰. Il apparaît que la professionnalisation des agents relève d’un processus influencé par la forte technicité de la politique publique. Une agente issue du département nous raconte en entretien :

« J’ai eu un poste qui a évolué progressivement. Déjà par rapport au département, le passage à la métropole m’a spécialisée sur la programmation. Il y a eu une montée en compétences, j’ai appris les subtilités du domaine de l’insertion qui est très technique. J’ai également progressé sur les grades de rédacteur territorial, au sein de la DIE, avec un poste devenu plus transversal donc, comme une garante des process. »¹²⁴¹

La *professionnalisation*¹²⁴² articule « étroitement l’individu, la situation et l’environnement », présente « un caractère dynamique et processuel car il s’agit d’étudier des réalités évolutives et non des états statiques, ainsi que des processus de transformation » et « un caractère complexe et systémique »¹²⁴³. Ce processus peut être pris sous l’angle de la transformation des propriétés sociales et professionnelles des agents sous l’influence de l’organisation et de leur évolution dans celle-ci. Comment l’appartenance à la DIE change-t-elle les agents sociaux ? La professionnalisation peut être traitée au prisme de la hiérarchie propre à la fonction publique, fondée sur la distribution du statut et de la compétence. Il apparaît que la proportion d’agents de catégorie A, plus qualifiés et spécialisés que les autres, est forte à la DIE : en 2018, 46% des agents sont de catégorie A, contre 29% pour la catégorie B et 25% seulement pour la catégorie C. En examinant la répartition des agents par catégorie à l’intérieur des unités, nous constatons que ce sont le management et les missions liées au renouveau de référentiel induit par le PMI’e qui concentrent aussi bien les catégories A que les phénomènes de renouvellement et d’augmentation de la part de généralistes. Les unités liées à la dimension sociale de la politique publique changent moins et sont proportionnellement moins peuplées d’agents de catégorie A.

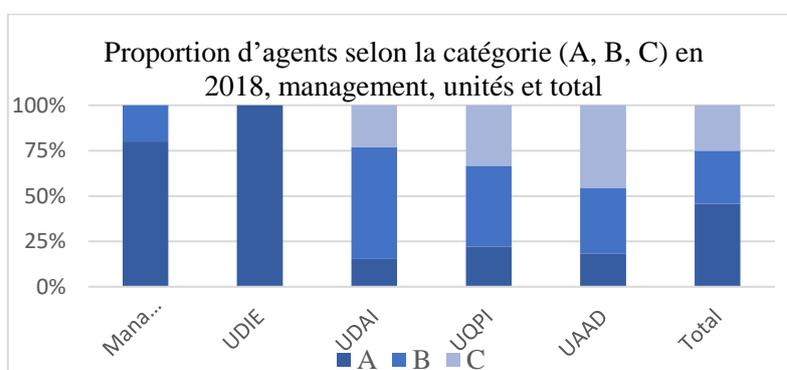


Illustration n°23 : proportion d’agents selon la catégorie (A, B, C) en comparant management (dont fonctions d’assistance de direction), unités et total (2018).

¹²⁴⁰ Vincent DUBOIS, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2010, p. 93.

¹²⁴¹ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire à la DI du département du Rhône (2010-2014) puis gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 27 juillet 2023 à l’HDM, Lyon 3°.

¹²⁴² Chez Max Weber, la « professionnalisation » (*Verberuflichtung*) constitue, au sens large, l’un des processus principaux de la modernisation. Il s’agit là de l’extraction de l’emprise de la socialisation communautaire vers une socialisation professionnelle où le statut social « dépend des tâches effectuées et des critères rationnels de compétence et de spécialisation ». Max WEBER, *Economie et société*, op. cit.

¹²⁴³ Didier DEMAZIERE et Richard WITORSKI, « Chapitre 7. Étudier un processus social complexe : l’exemple de la professionnalisation », in *Enquêter dans les métiers de l’humain*, Paris, Raison et Passions, 2022, p. 295.

L'analyse agrégée par service fait ressortir une plus forte qualification du service lié à la première orientation du PMI'e que du service lié à la deuxième.

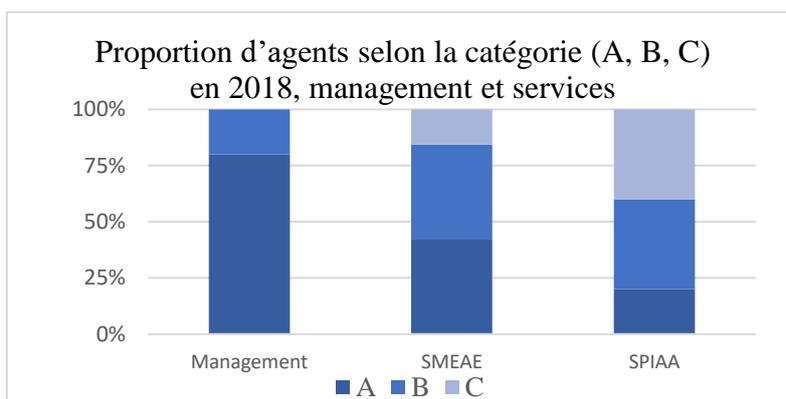


Illustration n°24 : proportion d'agents selon la catégorie (A, B, C) en comparant le management (dont fonctions d'assistance de direction) et les deux services (2018).

On peut donc faire l'hypothèse que l'essentiel de la professionnalisation concerne le management et le Service emploi. L'unité en charge de l'emploi et de la mobilisation des entreprises, n'est peuplée que d'agents de catégorie A auxquels sont adjoints un ou deux stagiaires, en général issus de l'université ou d'Instituts d'études politiques. Si l'on prend la mesure de la professionnalisation à partir du niveau de diplôme, il apparaît que celui-ci augmente avec le temps, tout en présentant des disparités entre unités.

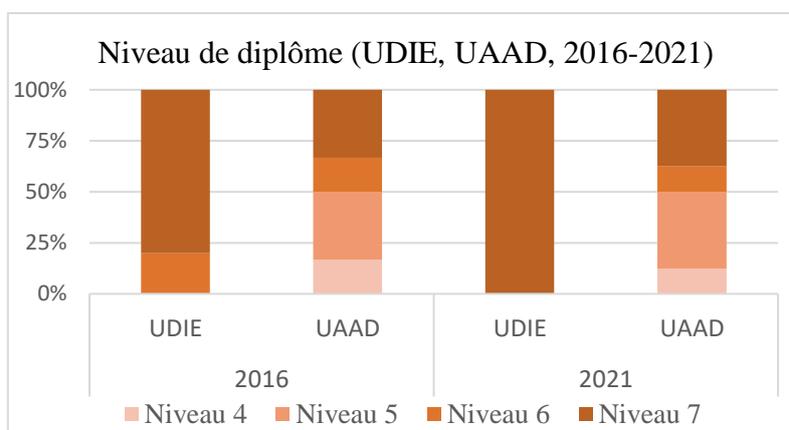


Illustration n°25 : proportion de niveau de diplôme des agents de l'UDIE (en charge de la mobilisation des entreprises) et de l'UAAD (en charge de l'allocation RSA), entre 2016 et 2021, en prenant les niveaux 4 (Bac) à 7 (Bac+5), les autres niveaux n'étant pas représentés.

Ces résultats posent la question suivante : le processus de professionnalisation de la DIE auquel participe la métropolisation conduit-il à un éloignement du modèle départemental de départ ?

Une dé-départementalisation formelle et des cultures professionnelles différenciées

Nous avons indiqué qu'à sa création, la DIE est composée exclusivement d'agents issus directement du département (16) et de la communauté urbaine (5). Force est de constater que cette exclusivité est caduque dès 2015-2016 avec les premiers recrutements externes. Plus encore, la proportion d'agents issus de la communauté urbaine décroît très rapidement : de 23,8% en 2015,

elle tombe à 3,5% mi-2018 et à 0% en 2021, l'ensemble des personnels ex-communautaires ayant quitté la DIE (1 départ en retraite et 4 mobilités externes). On peut donc considérer que la DIE métropolitaine n'a jamais vraiment été empreinte d'héritage communautaire.

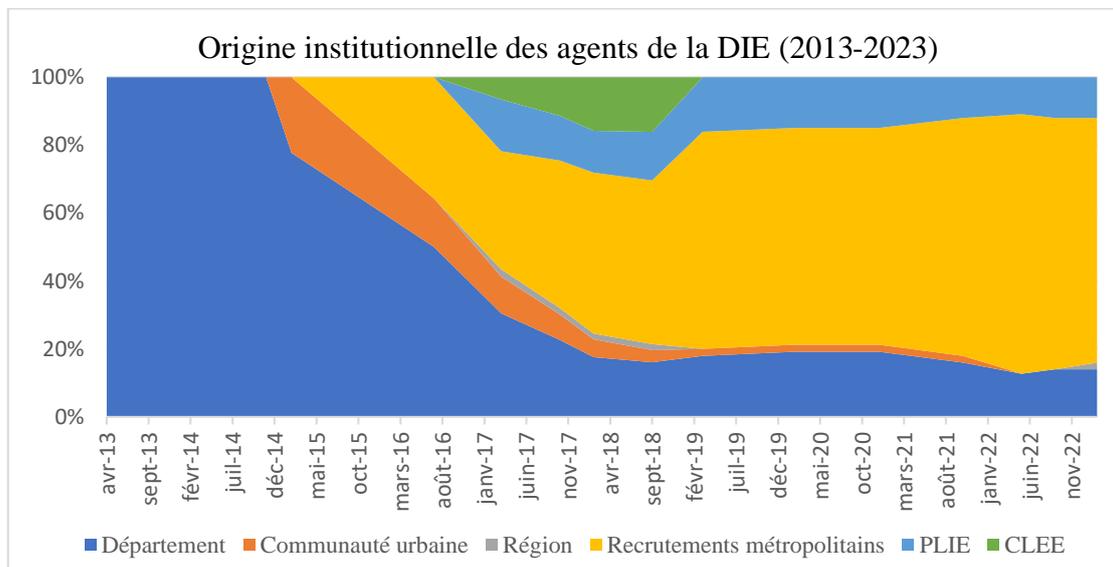


Illustration n°26 : origine institutionnelle des agents de la DIE exprimée en proportion du total des agents (2013-2023).

Les agents issus du département sont cependant plus nombreux et représentent en 2015 plus des trois quarts du personnel de la DIE (76,2%). Mi-2017, ils sont encore environ 30,4%, leur nombre diminuant dans un contexte d'arrivées massives de l'extérieur. A la fin du mandat, le personnel ex-départemental ne représente plus que 19% de l'ensemble des agents.

En s'intéressant à l'organigramme de l'équipe dirigeante, à travers les réorganisations successives, on remarque que le caractère départemental disparaît progressivement. Ce sont précisément les équipes dirigeantes qui vont être le plus rapidement diversifiées. Entre la création de la métropole et juin 2022, on assiste à la dé-départementalisation complète de l'équipe de direction. Il aura fallu sept ans pour un renouvellement complet.

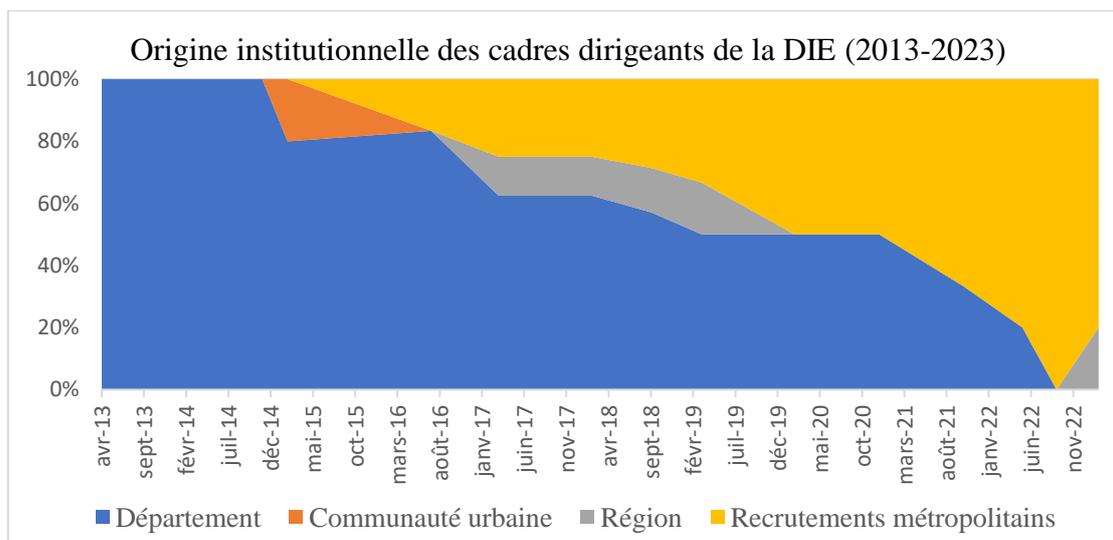


Illustration n°27 : origine institutionnelle des cadres de direction de la DIE exprimée en proportion du total des cadres de direction (2013-2023).

Lorsque l'on observe cette dynamique en distinguant entre le service traditionnel de l'action sociale qui est le Service allocation et le Service de mobilisation des entreprises, il apparaît que sa portée est inégale. On peut observer cette dynamique jusque 2021, date à laquelle les deux services disparaissent nominalement à la suite d'une réorganisation. Le Service allocation, dont l'origine professionnelle est binaire (origine départementale ou métropolitaine) résiste mieux à la métropolisation morphologique. Au début de l'année 2016, 91,6% des agents du service sont issus du personnel départemental transféré. Au début de l'année 2021, ils sont encore 47%. Cette permanence du personnel départemental s'explique par la forte orientation de ce service vers les dispositifs classiques de la gestion du RSA et des parcours d'insertion.

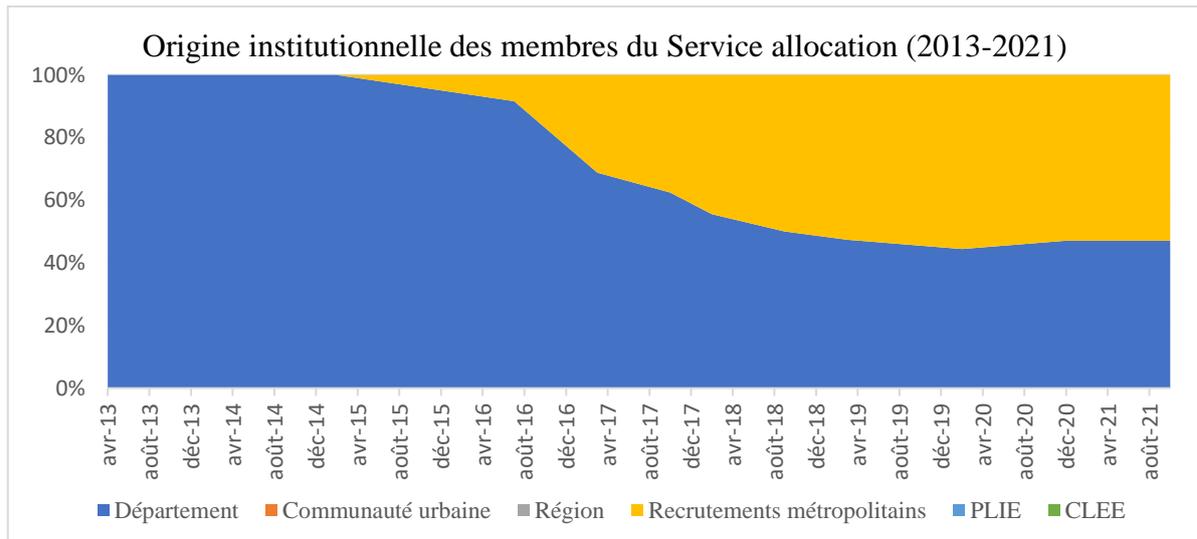


Illustration n°28 : origine institutionnelle des agents du service parcours et allocation exprimée en proportion du total des agents du service (2013-2021).

Ce service se meut en bastion de la culture départementale, qui disparaît au sein du management et au sein du service orienté vers les entreprises et l'emploi, comme l'indiquent en entretien leurs membres interrogés, revendiquant des « valeurs ».

« Il y a une culture commune à la DIE, très clairement. La culture, c'est ce qui reste quand on a tout oublié. A un moment donné, on ne reste pas à la DIE si on n'est pas mus par certaines valeurs, comme l'altruisme, le sens du service public, des vocations sociales. Ce n'est pas la culture de l'emploi. On reste dans une logique de spécialité insertion, avec une logique emploi qu'on tente d'infuser. »¹²⁴⁴

« Le sens du service public regroupe tous les agents DIE. On a choisi d'être dans le social pour aider les personnes. Et il y a un fort sentiment de solidarité entre 95% des collègues, surtout dans le service allocation. A part quelques individualités, il y a une ambiance plus solidaire qu'ailleurs, familiale presque, une sensibilité au social. Même si on a des métiers variés, le commun est qu'on aide les personnes, et entre nous on se serre les coudes. »¹²⁴⁵

La vocation du travail social semble à l'origine d'une « solidarité » entre les agents du Service allocation, qui continuent à mettre en œuvre l'accueil du public, par téléphone ou dans les locaux de la collectivité. Tandis que le management s'étoffe pour permettre à la direction d'effectuer le

¹²⁴⁴ Entretien avec Stéphane Coillard, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 23 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹²⁴⁵ Entretien avec Marine Delorieux, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (2018-2022), entretien du 11 octobre 2023 à Lyon 9^e.

pilotage en lien avec la régulation politique, les agents restent au moins partiellement des bureaucrates de terrain¹²⁴⁶. Passée par un centre communal d'action sociale, bénévole dans une association de solidarité, cette juriste RSA spécialisée en droit de la famille nous tient des propos qui illustrent l'idée de vocation invoquée à l'encontre de la métropolisation économiciste :

« Moi, je viens du social pur. Mon but c'est qu'on verse le RSA, qu'on fasse accéder aux droits. Je trouve qu'on délaisse le social, on délaisse le droit des usagers. Je ne m'y retrouve pas dans ces valeurs, dans un management qui laisse le social à l'abandon. »

Rédacteur territorial, juriste RSA à la DIE depuis 2017

Lors de nos observations, nous avons pu être témoin de l'accueil du public par les agents, souvent officiel quoique des tensions aient pu avoir lieu parfois¹²⁴⁷. Intermédiaires entre l'administration et le terrain, les agents du SPIAA sont restés au contact du public, ce qui est une marque essentielle de l'action sociale et de l'identité de ces professions, se considérant proches du public avec lequel elles ont l'habitude de traiter¹²⁴⁸. Cela induit des savoirs spécifiques qui contribuent à l'autonomie professionnelle : « ce que les agents sont les seuls à savoir, par rapport à l'utilisateur (le rigorisme de leur application des textes) et par rapport à leur hiérarchie (ce qu'ils font réellement sur le terrain) construit donc leur espace d'autonomie »¹²⁴⁹. Ce sont les agents du Service allocation qui interviennent dans les commissions intitulées « instance de médiation », et qui abrite les contrôleurs et les experts qui statuent sur les cas de fraude¹²⁵⁰. Le SPIAA héberge en revanche le dispositif de participation des usagers prévu par le PMI'e. Intitulé « Groupe d'expression des personnes en insertion », il permet au personnel de ce service de conserver un lien constant avec les bénéficiaires directs de la politique publique.

Les réseaux professionnels divergent. Les jeux de loyauté croisée ne concernent pas les agents du Service entreprises, qui ne rencontrent que les opérateurs : associations, SIAE, entreprises. En termes professionnels, la direction serait composée de trois groupes, définis par le travail concret et par le réseau professionnel mobilisé.

¹²⁴⁶ Ces agents à l'interface avec le public de la politique publique font face à une demande « infinie » de la population et doivent leur autonomie à des conditions de travail éloignées du contrôle strict de leur hiérarchie et d'un contact permanent avec le public. Voir Michael LIPSKY, *Street-Level Bureaucracy*, *op. cit.*

¹²⁴⁷ L'observation des instances de médiation, lors desquelles les bénéficiaires de l'aide sociale ayant commis une faute détectée par le plan de contrôle vont venir défendre leur situation devant un ensemble d'élus et de techniciens des services de la métropole, nous a montré que les agents du SPIAA semblent familiers à l'accueil et l'interaction avec le public, qu'ils voient en direct et fréquentent au quotidien. Ils possèdent un savoir-faire relationnel que nous n'avons pas observé au cours des années passées au sein du SMEAE, service éloigné du public. De plus, il nous est clairement apparu lors de ces observations de terrain que les autres membres de la commission dépendaient de l'expertise des contrôleurs et gestionnaires de ce service de la direction de l'insertion. Il ne faut pas occulter que la FPT reste caractérisée en bonne partie par une relation étroite avec les structures de mise en œuvre et la population, et que « les situations de violences se multiplient et prennent diverses formes qu'elles soient verbales (menaces, injures, outrages), voire physiques ». Valentin VACHER, *Le bien-être dans la fonction publique territoriale*, *op. cit.*, p. 47.

¹²⁴⁸ Ils sont en cela sujets à une double loyauté : à l'institution et au public. Comme le souligne Goffman à propos des contremaîtres, « l'intermédiaire est celui qui connaît les secrets des deux parties et qui parvient à donner l'impression à chacune d'elle qu'il est plus loyal envers elle qu'envers l'autre ». Erving GOFFMAN, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, *op. cit.*, p. 144.

¹²⁴⁹ Pierre-Yves BAUDOT et Laurence OULD-FERHAT, « L'administration à l'épreuve du savoir », *Sociologies pratiques*, vol. 24, n°1, 2012, pp. 1-7, p. 2.

¹²⁵⁰ Pour le cas de l'autonomie du contrôleur, nous renvoyons aux travaux de Vincent Dubois. Vincent DUBOIS, « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 178, n°3, 2009, pp. 28-49.

« De notre point de vue d’agents, on a trois métiers à la DIE. On essaye toujours de décroiser, mais cette division reste. On a l’allocation RSA, pas de subventions, on traite directement la population. Le FSE, avec ses règles européennes spécifiques. Et on a la programmation, avec une spécialisation sur les subventions, le lien aux structures. Avec des spécialités thématiques liées aux parcours de chacun. »¹²⁵¹

Le Service entreprises l’origine institutionnelle de ses effectifs varier rapidement, effaçant quasiment les sources départementales et communautaires du service. La dimension « action sociale » y est extrêmement réduite. Au moment de sa création, le service est composé de 63,3% d’agents ex-département et de 36,7% d’agents issus de la communauté urbaine. Les effectifs vont augmenter rapidement en parallèle de départs de ces agents originels. Les personnels issus des PLIE intégrés en 2017 donnent à voir une certaine stabilité, se maintenant dans l’organisation tandis que les CLEE font irruption en 2017 pour disparaître au 1^{er} janvier 2019, n’étant plus salariés de la DIE à partir de cette date. Cette évolution fait qu’au début de l’année 2021, les agents issus du département ne forment plus que 17,4% de l’effectif, tandis que ceux ex-Grand Lyon ont été réduits à 4,3%. A cette date, les agents recrutés par la métropole composent déjà une majorité (52,1%) de l’effectif du service.

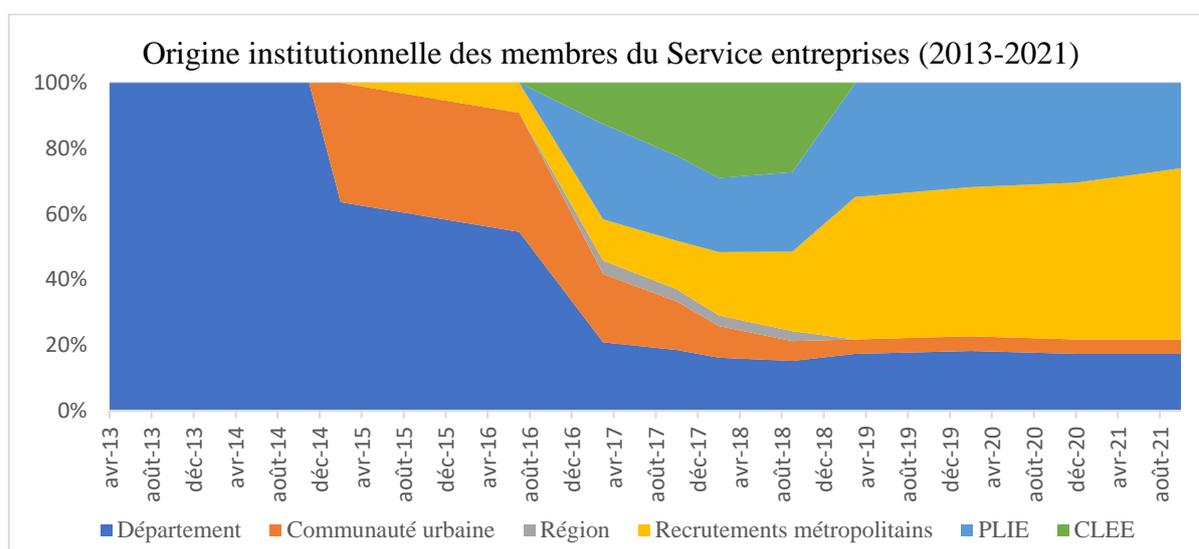


Illustration n°29 : origine institutionnelle des agents du service de mobilisation des entreprises exprimée en proportion du total des agents du service (2013-2021).

On peut affiner l’analyse en distinguant entre unités, liées à un domaine d’intervention et « chargées des opérations »¹²⁵² pour la politique publique.

¹²⁵¹ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire de contrats aidés à la DI du département du Rhône (2010-2014) puis gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 27 juillet 2023 à l’HDM, Lyon 3^e.

¹²⁵² Raymond-Alain THIETART, *Le management, op. cit.*, p. 64.

Service	SMEAE		SPIAA	
	UDIE	UDAI	UQPI	UAAD
Domaine d'intervention	Emploi, entreprises	Fonds européens	Parcours d'insertion et subventions	Allocation et plan de contrôle
Agents (2016)	5	4	6	6
Agents (2021)	8	15	9	8
Taux de renouvellement*	75%	87%	66%	38%

Tableau n°42 : processus de transformation par unités de la DIE (2016-2021). *proportion d'agents qui ne sont issus ni du département ni de la communauté urbaine.

L'observation par unités révèle que c'est principalement la gestion de l'allocation qui résiste à la métropolisation, avec seulement 38% des agents renouvelés en cinq ans, au contraire des autres unités et notamment de l'unité en charge du FSE, dont pratiquement 9 membres sur 10 ne sont pas, en 2021, issus de la DIE instituée en 2016. Nous observons une diminution du poids des personnels historiques, qui ont conservé plusieurs années une présence sur les tâches de gestion et relation de guichet liées à l'UAAD. Il apparaît certain que de façon générale, la DIE de 2023 n'a plus grand-chose à voir avec celle des débuts :

« Maintenant, nous ne sommes plus que trois à venir du département. On s'en rappelle parfois les bons souvenirs, en rigolant. Les équipes se sont enrichies. Aujourd'hui on n'est plus comme les premières années où on était tous issus du département et les nouveaux arrivants minoritaires. Désormais il n'y a plus aucun manager de cette époque. Chez les agents, ça s'est mélangé. La trame qui était la nôtre existe encore, mais aujourd'hui on est un collectif bien plus diversifié et large. »¹²⁵³

On assiste en définitive à un passage des métiers classiques de l'insertion à un ensemble hybride, où les professions liées à l'emploi ont pris leur place et où les fonctions de management et gestion de projet ont acquis une plus grande importance. Les réseaux professionnels sont segmentés : d'un côté lien aux usagers et aux associations, de l'autre lien aux entreprises, aux SIAE et plus fréquemment aux élus métropolitains. La dé-départementalisation sciemment recherchée a eu lieu.

Conclusion de la section 4.1

La métropolisation bureaucratique est un processus morphologique de recomposition, de spécialisation et d'acculturation. Il se donne à voir comme un processus de diversification des propriétés sociales des agents par stratification. A partir d'une transplantation à effectif amputé, des couches successives d'arrivées professionnelles font rapidement augmenter l'effectif, avec une instabilité marquée. Une part constamment croissante de personnes recrutées et socialisées par la nouvelle organisation se combine à une mobilité plus prononcée.

¹²⁵³ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire à la DI du département du Rhône (2010-2014) puis gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 27 juillet 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

L'étude morphologique de cette direction a livré plusieurs résultats : entre 2015 et la réorganisation de 2016 et la fin du mandat, ce sont des années de transformation rapide. Les métiers historiques parviennent à se maintenir malgré la dé-départementalisation totale du management. Certains bastions font preuve de stabilité et de résistance aux projets managériaux, notamment ceux où la relation à l'usager perdure : ce lien irréductible constitue bien « un point d'appui pour les agents de terrain qui résistent aux logiques managériales »¹²⁵⁴. Les métiers de l'économie et de l'emploi sont d'abord internalisés par des recrutements, mais finissent par être externalisés et ne représentent qu'un dixième de l'effectif global en fin de mandat. Enfin, on assiste à une diversification professionnelle de la DIE : au-delà des métiers classiques de l'action sociale, c'est désormais une direction concentrant des profils généralistes en charge du pilotage et de la gestion de projets et abritant une organisation plus segmentée et une division du travail spécialisée. On a une forme de direction-Janus plutôt qu'une espèce nouvelle. Enfin, l'origine sociale a varié en concomitance avec ce renouvellement professionnel, passant d'un recrutement plutôt régional et d'origine sociale plutôt populaire à un recrutement plus large, plus national, lié à une origine sociale globalement plus élevée.

Le mouvement de « dé-départementalisation » correspond à la fois à une hybridation morphologique liée à la brutale hausse des effectifs de la direction métropolisée et à un projet managérial visant à créer une nouvelle culture professionnelle hybride et donc à diversifier sciemment les provenances institutionnelles au sein de la DIE pour dépasser son caractère originellement départemental, porteur selon l'exécutif et les cadres de la délégation de lourdeur voire d'archaïsme pour la mise en œuvre de la nouvelle politique publique. Dans cette concurrence de légitimité, on assiste inévitablement à un « processus de légitimation appuyé sur une disqualification des pratiques et valeurs des autres agents »¹²⁵⁵. Le processus est triple : les agents de l'ancien Grand Lyon disqualifient le personnel départemental, qui le ressent ; les agents départementaux résistent à la fusion en voulant préserver une culture institutionnelle menacée et délégitiment le message à dominante économique ; les soldats de la fusion sans appartenance institutionnelle antérieure s'approprient le mythe métropolitain et disqualifient les institutions héritées. Ainsi, l'hybridation morphologique est employée par les hauts-fonctionnaires pour éliminer les institutions dans l'institution et neutraliser les inerties liées à ces héritages.

Notre étude ouvre l'horizon : si la forme change, l'action change-t-elle pour autant ? Comment les équilibres au sein d'un même groupe bureaucratique sont-ils négociés et établis ? La coexistence de différentes identités et cultures professionnelles peut-elle être assurée par un substrat commun ? Si nous avons établi que la DIE a été hybridée, en quoi cela a-t-il influencé les frontières professionnelles au sein et en dehors de ce groupe bureaucratique ?

¹²⁵⁴ Pierre-Yves BAUDOT et Laurence OULD-FERHAT, « L'administration à l'épreuve du savoir », *art. cit.*, p. 3.

¹²⁵⁵ Julien MEIMON, « Sur le fil. Naissance d'une institution », *op. cit.*, p. 117.

4.2 La fusion inachevée ? Culture administrative, frontières professionnelles, fragilités organisationnelles

« Si l'homme transforme avec peine ses manières de vivre, il change plus difficilement encore ses façons de penser. »

Gustave Le Bon

Analyser l'hybridation morphologique de la DIE nous a permis d'établir et d'interpréter des données empiriques pour qualifier la métropolisation de la bureaucratie porteuse de la politique d'insertion économique, avant-poste de la construction métropolitaine. Nous nous sommes intéressés exclusivement et précisément à la forme. Ce faisant nous avons volontairement laissé de côté deux dimensions. D'abord, nous n'avons pas examiné les rapports entre les groupes professionnels¹²⁵⁶ *au sein de la bureaucratie*, à l'intérieur de la DIE comme au sein du reste de l'administration métropolitaine. Deuxièmement, nous n'avons que peu pris la mesure de l'investissement par les acteurs de l'institution, de leurs rôles, de leur identification. Quelle culture institutionnelle juxtapose les configurations historiques et traverse la bureaucratie métropolisée ? L'institutionnalisation est une « rencontre dynamique » entre des règles, organisations et savoirs établis et l'investissement des acteurs, qui se définissent réciproquement et font exister l'institution¹²⁵⁷. Nous devons maintenant dépasser les heuristiques évolutions de forme pour traiter la fusion comme une modification des frontières, des pratiques et de la culture administrative.

L'invitation à dépasser les frontières sectorielles et à rechercher à tout prix la transversalité a constitué l'un des crédos politiques de l'institution métropolitaine (cf. 2.2). Cela est plus particulièrement vrai dans le champ de l'insertion économique où la transversalité fait partie intégrante du référentiel remodelé de la politique publique (cf. 3.1 et 3.2). Comment cette invitation est-elle travaillée entre groupes bureaucratiques ? Cet impératif se heurte-t-il à des formes de cloisonnement, culturel et professionnel ? Présentée comme une entreprise de modernisation d'un système fossilisé, la métropolisation rebat-elle les logiques de frontières établies de longue date ?

Le champ bureaucratique est habité de « multiples sous-groupes, en concurrence pour la définition et le contrôle des politiques publiques »¹²⁵⁸. La politique métropolitaine d'emploi et d'insertion est-elle aux mains du groupe professionnel de l'action sociale ou peut-on établir empiriquement une influence du groupe économique lié aux professions de l'entreprise et de l'emploi, dont on a mesuré l'extension ? Employant conjointement la sociologie des professions et l'analyse des politiques publiques, nous questionnons la « déconnexion routinisée entre les services de l'emploi d'un côté et ceux du développement économique de l'autre », qui serait imperméable et constante

¹²⁵⁶ Nous définissons les groupes professionnels comme des « espaces sociaux régulés par des instances de gouvernement ». Flora BAJARD *et al.* (dir.), *Professionalisation(s) et État. Une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2018, p. 9.

¹²⁵⁷ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 12.

¹²⁵⁸ Julien BARRIER et Patrick CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques », *op. cit.*, p. 596.

malgré les entreprises d'articulation sectorielle¹²⁵⁹ : la déconnexion subsiste-t-elle même dans un cas où ces professionnels ont été regroupés au sein de la bureaucratie comme dans les groupes régulés ? La métropolisation bureaucratique porte une dimension professionnelle processuelle¹²⁶⁰ qui a lieu à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Les dimensions internes et externes ne peuvent être séparées : Emile Durkheim a établi que l'activité d'une profession ne peut être régulée que par un groupe assez proche pour le comprendre¹²⁶¹. On est donc dans le cadre d'un « continuum de relations »¹²⁶² entre les groupes peuplant la bureaucratie et les groupes que celle-ci régule. Les va-et-vient existent : plusieurs membres de la DIE sont passés par des associations ou entreprises régulées, de même qu'il est fréquent qu'un agent quitte la DIE pour rejoindre l'une de ces structures.

Les logiques de compétition au sein des organisations et notamment bureaucratiques ont été identifiées par Michel Crozier. Le rapport de groupe prend fréquemment la forme du système d'organisation bureaucratique¹²⁶³. Pour Michel Crozier, c'est le maintien du jeu bureaucratique qui est à l'origine des structurations des frontières : « D'où la tendance irrésistible au développement, au maintien ou la reconstitution de barrières à la communication malgré les efforts incessants des dirigeants. D'où les routines et les rigidités. D'où l'inefficacité des organisations en apparence les plus rationnelles »¹²⁶⁴. Les agents de la bureaucratie, dotés d'une autonomie et insérés dans des jeux compétitifs, s'attacheraient à maintenir des « rigidités » quitte à aller à l'encontre des mots d'ordre de transversalité et de collaboration affichés par les élus et dirigeants.

Recouper la théorie de la bureaucratie et l'étude des groupes professionnels et de leurs frontières permet de mettre à jour ces jeux de pouvoir, en contexte de fusion. Le recours à la notion de « frontière » concerne en science politique de multiples objets. Récemment, la notion questionne la ligne de démarcation, investie par des luttes, « entre espaces sociaux, mondes professionnels et jeux institutionnels »¹²⁶⁵. La frontière constitue un outil d'analyse pertinent pour déceler à la fois l'existence d'un espace commun et la formation mouvante de ses *eschatiai*, ses confins. Il est intéressant d'étudier les bornes sectorielles et leur fixation par les groupes sociaux, les confins (*cum-finis*, qui a une fin) rendant compte de la rétraction, de l'immobilité ou de l'extension d'un secteur, mais aussi des effets de contact avec les secteurs adjacents et limitrophes. La fixation des bornes recouvre trois enjeux complémentaires suivant Anne-Cécile Douillet, Luc Sigalo Santos et

¹²⁵⁹ Anne-France TAICLET, « Chapitre 3. La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique » in Flora BAJARD *et al.* (dir.), *Professionnalisation(s) et État. Une sociologie politique des groupes professionnels*, *op. cit.*, p. 104.

¹²⁶⁰ Les groupes ne sont pas figés mais construits par processus. Ce prisme analytique « conduit à envisager les groupes professionnels non comme des ensembles protégés, fermés ou codifiés, mais comme des processus évolutifs, vulnérables, ouverts, instables ». Didier DEMAZIERE et Charles GADEA, *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009, p. 20.

¹²⁶¹ Emile DURKHEIM, *De la division du travail social*, Paris, Presses universitaires de France, 1967 [1893].

¹²⁶² Flora BAJARD *et al.* (dir.), *Professionnalisation(s) et État*, *op. cit.*, p. 13.

¹²⁶³ La théorie de la bureaucratie développée par Michel Crozier n'est bien qu'un « cas particulier d'une théorie plus générale des organisations qu'il aborde dans une perspective clinique. Michel Crozier qualifie l'organisation comme « un ensemble complexe de jeux entrecroisés et interdépendants à travers lesquels des individus, pourvus d'atouts souvent très différents, cherchent à maximiser leurs gains en respectant les règles du jeu non écrites que le milieu leur impose, en tirant parti systématiquement de tous leurs avantages et en cherchant à minimiser ceux des autres ». Les jeux de compétition sont « très profondément déséquilibrés » et ce système repose sur une logique de « fractionnement » et sur « une dose considérable d'obscurité ». Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963, p. 17

¹²⁶⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹²⁶⁵ Lilian MATHIEU et Violaine ROUSSEL, *Penser les frontières sociales. Enquêtes sur la culture, l'engagement et la politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2019.

Vincent Lebrou. D'abord un enjeu matériel : au sein de la zone, il y a attribution de moyens humains, matériels et financiers. Un enjeu institutionnel ensuite : borner c'est édicter des normes et des règles, c'est définir des modes d'organisation du travail. Enfin, il y a un enjeu symbolique dans la création d'une identité partagée et un sentiment d'appartenance professionnelle¹²⁶⁶. La frontière est donc à la fois la limite et l'espace interstitiel qui matérialise cette limite, qu'on pourrait qualifier de *no man's land* sectoriel. Lilian Mathieu et Violaine Roussel montrent bien que la production de frontière est une activité qui est loin d'être neutre¹²⁶⁷. A la fois zone charnière et barrière, la frontière ne doit pas être analysée comme un donné, mais bien comme un construit.

Alors qui produit ce travail sur les frontières (*boundary work*) bureaucratiques ? Quels sont les effets d'homogénéisation, et *a contrario* les effets de différenciation ? Que dire de l'identité de groupe au sein de l'administration ? Y a-t-il un sentiment partagé d'appartenance institutionnelle et professionnelle ? Comment analyser le passage – ou le non-passage – de frontières par les agents ? Les agents du secteur économique font-ils leur possible pour maintenir une séparation rigide ou sont-ils enclins à abaisser la barrière ? Cette section élargit la focale pour replacer la DIE dans un écosystème institutionnel et professionnel dont les frontières ont fait l'objet, par la fusion, d'un important travail de définition et de négociation.

Nous nous intéressons d'abord à l'entreprise imparfaite de socialisation des agents de la délégation économique à une culture organisationnelle commune, rassemblant tant bien que mal l'économie, les relations internationales, la culture, l'emploi et l'insertion socioprofessionnelle (4.2.1). Nous démontrons ensuite que la redéfinition des frontières est en réalité limitée : elle se heurte à des résistances et fragilise *in fine* la bureaucratie sociale étudiée (4.2.2). Nous observons enfin comment le *boundary work* d'acculturation institutionnelle aboutit à clarifier progressivement les frontières en procédant à des déplacements d'agents, à rebours du référentiel de la politique publique axé sur la transversalité (4.2.3).

4.2.1. Instaurer une culture commune, entre legs institutionnel et socialisation professionnelle

Sans entrer dans le détail des théories de la socialisation, mobilisons une définition utile à notre propos. La socialisation est un processus différencié selon des instances et des temporalités : c'est « le double mouvement par lequel une société se dote d'acteurs capables d'assurer son intégration,

¹²⁶⁶ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *art. cit.*, p. 17.

¹²⁶⁷ « “Champ”, “secteur”, “monde”, “système”, “espace” : les conceptualisations discutées dans les chapitres qui suivent relèvent de différentes manières de penser les frontières, c'est-à-dire leur fabrication, leur altération ou encore leur subversion. Le “bon découpage” est une question pour les acteurs avant de parfois en devenir une pour le chercheur. Ce double niveau, et la question de l'articulation entre la position du chercheur et les perceptions / pratiques des acteurs ». Lilian MATHIEU et Violaine ROUSSEL, *Penser les frontières sociales*, *op. cit.*, p. 16.

et d'individus, de sujets, susceptibles de produire une action autonome »¹²⁶⁸. Processus d'intégration sociale, la socialisation est au fondement de l'ordre social en cela qu'elle « harmonise les conduites, les attentes, les capacités d'adaptation des acteurs »¹²⁶⁹. Pour la sociologue Muriel Darmon, la socialisation se définit comme le processus par lequel la société construit les individus et les apprentissages qui les font devenir qui ils sont¹²⁷⁰. La socialisation dite « primaire » construit l'individu lors de l'enfance. La socialisation dite « secondaire » désigne l'incorporation d'un individu déjà socialisé à de nouveaux secteurs de la vie sociale. Elle est « moins puissante et moins émotionnelle, quasi bureaucratique » et liée à un apprentissage institutionnel¹²⁷¹. Il s'agit notamment, mais pas exclusivement, de la *socialisation professionnelle* qui va nous intéresser ici. Si l'étude de la socialisation professionnelle est d'origine nord-américaine¹²⁷², ses développements récents ont élargi le questionnement. Et quoi qu'il en soit, l'appartenance institutionnelle est une « dépendance consentie », l'institution ayant une « emprise » sur ceux qui s'investissent en elle¹²⁷³.

Quelles techniques sont mises en œuvre par l'institution afin d'intégrer l'ensemble de ses agents ? Qui conçoit et diligente cette entreprise de socialisation et d'acculturation ? La culture permet de mesurer la force de l'institué : « elle permet d'articuler l'individuel et le collectif, le « je » et le « nous », le rôle endossé par chaque acteur et la partition globale de l'institution »¹²⁷⁴. Cette entreprise de réforme parvient-elle à créer une culture institutionnelle commune à partir de professions pourtant très variées ?

Les trois échelles d'analyse de la socialisation métropolitaine

Nous répondons à trois échelles : d'abord au niveau de l'ensemble de l'administration métropolitaine, ensuite au niveau de la délégation économique regroupant plusieurs centaines d'agents, enfin au niveau plus précis de la Direction de l'insertion et de l'emploi.

Les institutions sont les instances socialisatrices les plus évidentes, agissant en continu¹²⁷⁵. La collectivité bureaucratique qu'est l'institution métropolitaine ne fait pas partie des institutions totales, enfermantes, régissant l'existence et dédiées au dressage et à la transformation des individus. Sa mission explicite n'est pas la socialisation de ses agents. Au contraire des instances dédiées à la socialisation, les lieux sont relativement ouverts et les âges sont hétérogènes. Néanmoins, l'institution organise les temps de présence, le rapport à l'espace, les repas, les loisirs, la pratique sportive, les entrées et les sorties dans les lieux. Elle encadre le rythme de vie des agents

¹²⁶⁸ François DUBET et Danilo MARTUCCELLI, « Théories de la socialisation et définitions sociologiques de l'école », *Revue française de sociologie*, vol. 37, n°4, 1996, pp. 511-535, p. 511. Cet article s'intéresse en profondeur aux différentes conceptions théoriques de la socialisation.

¹²⁶⁹ *Ibid.*, p. 522.

¹²⁷⁰ Muriel DARMON, *La socialisation*, Paris, Armand Colin, 2016.

¹²⁷¹ « Les mondes bureaucratiques de la socialisation secondaire », in Muriel DARMON, *La socialisation*, *op. cit.*, p. 73-74.

¹²⁷² La sociologie des professions se développe à la même époque que la sociologie du travail d'inspiration marxiste en Europe, à partir des années 1940 et 1950. Les études inaugurales sont celles de Talcott Parsons sur la profession médicale, qui ouvre un large débat épistémologique.

¹²⁷³ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 19.

¹²⁷⁴ Emilie BILAND, « Les cultures d'institution » in *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, pp. 177-192, p. 177.

¹²⁷⁵ « Le rôle central des institutions et leurs limites » in Muriel DARMON, *La socialisation*, *op. cit.*, pp. 99-104.

et leur comportement, ainsi que de nombreux autres traits individuels et professionnels. Elle véhicule un langage, une conception du monde, des habitudes. Bref, l'institution socialise.

Encadré 17 : Profession, métier et science sociale

Les professions et les métiers ont en Europe l'origine commune des corporations du Moyen-Âge, monopoles d'activité et de statut. La notion de « profession » (*professio* : porter devant) provient de la profession de foi accomplie lors des rituels corporatistes d'intronisation de nouveaux arrivants.

La socialisation professionnelle apparaît comme la socialisation par excellence dans les premières réflexions sociologiques, tandis que l'opposition entre « profession » et « métier » structure variablement le débat scientifique. Ainsi le travail et ses formes « consensus des pères fondateurs de la sociologie », sont à l'origine de la discipline sociologique, qui fait de la culture professionnelle et de la conversion à celle-ci des éléments essentiels de la socialisation¹²⁷⁶.

Les trois échelles de socialisation repérées sont toutes encadrées dans la réalité spatiale de l'HDM, bâtiment monumental où se fait l'agencement physique des personnes. C'est dans ce cadre producteur d'ordre et de division matérielles et symboliques que les agents absorbés sont socialisés, l'espace de travail étant un vecteur central de la socialisation professionnelle et institutionnelle¹²⁷⁷.

Tout d'abord, la Direction de l'insertion et de l'emploi n'échappe pas aux conditions spécifiques de création de l'institution métropolitaine lyonnaise, celles de la fusion de deux collectivités différenciées, où subsistent les métiers¹²⁷⁸. Les changements d'organigrammes ne suffisent pas à gommer une réalité professionnelle historiquement bien ancrée. On se situe dans ce contexte général d'une fusion inédite et relativement brutale d'administrations à la trajectoire différenciée. La DIE est intégrée à la délégation en charge du développement économique, composée de six autres directions thématiques (cf. 3.1.3). Nous analysons un double phénomène de socialisation, vecteur d'identité partagée et de sentiment d'appartenance. D'une part, la socialisation des personnels de la DIE par les instances de la délégation économique et notamment son service en charge des ressources humaines. D'autre part, la socialisation des nouveaux arrivants à l'intérieur de la DIE. La socialisation étant aussi explicite qu'implicite, et donc informelle¹²⁷⁹, examinons ce que faire partie de l'organisation implique dans l'apprentissage et la transformation des propriétés et comportements des agents.

Ce double phénomène à questionner apparaît autant comme un processus erratique et désorganisé que comme issu d'une volonté pensée et organisée du personnel politique et des hauts-fonctionnaires de l'institution. En effet, ces derniers mettent en œuvre une série de dispositifs dédiés, dans lesquels ils investissent des ressources. L'instauration de la nouvelle collectivité se

¹²⁷⁶ Pour une présentation détaillée, nous renvoyons à Claude DUBAR, « Chapitre 6 - Des « professions » à la socialisation professionnelle », in *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 2022, pp. 123-141.

¹²⁷⁷ Amélie BEAUMONT, « Une topogénèse des dispositions. La socialisation par l'espace de travail des employés d'un hôtel de luxe », *Sociétés contemporaines*, vol. 115, n°3, 2019, pp. 33-63.

¹²⁷⁸ Comme dans le cas de Pôle Emploi étudié par Jean-Marie Pillon et Luc Sigalo Santos, « la fusion des institutions aboutit dans l'ensemble bel et bien, les métiers demeurent quant à eux distincts ». Jean-Marie PILLON et Luc SIGALO SANTOS, « Fusionner des institutions malgré les groupes professionnels ? Lutttes de pouvoir autour de la création de Pôle emploi », *art. cit.*, p. 30.

¹²⁷⁹ « Apprendre ce qui ne s'enseigne pas » se fait principalement « sur le tas », en suivant l'exemple des collègues de travail et par la pratique du métier, et notamment dans les professions bureaucratiques liées aux politiques sociales, voir notamment Vincent DUBOIS, *La Vie au guichet, op. cit.*, pp. 90-99.

fait sous l'égide de grands bouleversements collectifs (cf. 2.2.2), qui modifient totalement la délimitation institutionnelle.

La situation de départ est celle de frontières professionnelles clairement établies, répliquées telles quelles au sein de la nouvelle organisation. Ces organisations demeurent indexées sur les barrières institutionnelles dont elles sont tributaires, agissant comme un séparateur entre groupes professionnels paradoxalement réunis.

« J'ai été à la DIE l'une des premières titulaires externes. Quand je suis arrivée, j'étais beaucoup dans les questions techniques des agents que j'encadrais. C'était tout le temps « nous on est le département, eux c'est les agents du Grand Lyon » et « pas les mêmes congés, pas les mêmes rémunérations, les primes, ils nous prennent pour des nuls parce qu'on vient du département, et parce qu'eux viennent du Grand Lyon ». »¹²⁸⁰

L'opposition performative entre « nous » et « eux » révèle parfaitement l'écart identitaire séparant les groupes. L'une des missions que se donne alors la direction générale de l'administration est de procéder à la résorption de ce qui est décrit comme un « choc » fondateur.

« La première année métropolitaine a été une année compliquée, de mise en œuvre de la métropole, d'atterrissage des équipes, des déménagements, beaucoup de mouvement, de changements, des symptômes assez classiques dans le cadre d'une telle fusion avec un choc des cultures. [...] Une de mes forces, c'est d'être arrivé après la fusion. Donc à mes yeux il n'y avait pas les anciens du département, les anciens de la Communauté urbaine. Notre cap, c'était : il fallait qu'il y ait les agents de la métropole. »¹²⁸¹

La fusion passe par une véritable transformation des identités institutionnelles. L'écart d'identification serait le fruit d'une « méfiance » entre des groupes institutionnels nettement différenciés, rassemblés au forceps comme dans le cas d'une offre publique d'achat.

« Au départ il y avait une ambiance de méfiance parmi nos personnels. Ceux de la communauté urbaine disaient presque « mais qu'est-ce qu'on en a à faire des pauvres du département ». Ceux du département pensaient qu'ils avaient subi une OPA hostile, une OPA non-désirée. Le mal-être du personnel départemental était structuré autour de cette absorption dont ils n'avaient pas eu envie, ils nous disaient se sentir rejetés, se sentir comme les derniers de la classe. Il y avait cette ambiance très méfiante. »¹²⁸²

Les années 2014 et 2015 sont en effet largement dédiées à l'harmonisation des statuts, dans l'anticipation puis dans la mise en œuvre de la fusion (cf. 2.2.2). Conscients de la profondeur de ces différences et des conflits latents qu'elles pourraient continuer de générer, les dirigeants de l'institution métropolitaine ont rapidement cherché à calmer les tensions. Cette recherche passe par l'abandon des régimes départemental et communautaire et le choix de la mise en place d'un régime statutaire commun.

L'harmonisation des conditions de travail et des statuts institutionnels et l'entreprise d'une culture métropolitaine de pacification portée par le corps managérial (2015-2017)

¹²⁸⁰ Entretien avec Anne-Sophie Ménegain, attachée territoriale, conseillère allocation (2015-2016), responsable d'unité (2016-2019) à la DIE, entretien du 19 septembre 2019 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹²⁸¹ Entretien avec Olivier Nys, directeur général des services de la Métropole de Lyon (2016-2020), entretien du 25 août 2023.

¹²⁸² *Ibid.*

Les agents des deux collectivités relèvent désormais du même employeur public. Le nouveau régime de ressources humaines concerne aussi bien le temps de travail que le régime indemnitaire.

« Les régimes et les temps de travail étaient différents, on devait emboîter. A chaque fois, faire la chose qui cumule les avantages, ça aboutissait à une augmentation du budget énorme, alors qu'on cherchait théoriquement des économies et la suppression des doublons, donc gagner de l'argent plutôt qu'en perdre sur les frais de fonctionnement de la collectivité nouvelle. Les négociations avec les syndicats ont été difficiles. On y est arrivés et ça s'est pas trop mal passé, on a pu créer ce nouveau régime en conservant quand même des avantages. »¹²⁸³

Le régime s'applique autant aux droits syndicaux qu'aux conditions de travail. La convergence s'est faite de manière obligatoire par voie de délibération du Conseil de métropole¹²⁸⁴. Ce régime a été plutôt bénéfique aux agents départementaux qui ont bénéficié de plus de souplesse, tandis que les agents de l'ancien Grand Lyon ont subi une « augmentation de temps travail de l'équivalent de cinq jours travaillés par an »¹²⁸⁵. Adopté en début d'année 2015, ce régime ne s'appliquera qu'au 1^{er} janvier 2016. Second exemple : les rémunérations. Les disparités étaient très fortes en 2014 et en octobre 2015, encore un quart des agents est traité au régime institutionnel antérieur. Il faut attendre plusieurs années pour que la convergence se réalise, au sein d'un système fortement complexe¹²⁸⁶. Troisième exemple : la couverture santé des agents. Elle apparaît également en faveur des agents issus du Grand Lyon¹²⁸⁷. Avec la mise en place du Comité social métropolitain, les avantages institutionnels sont alors harmonisés pour « pacifier ». Lors de cette phase d'harmonisation, les différences entre régimes indemnitaires et identités institutionnels renforcent encore les cloisonnements professionnels, qui perdurent et nourrissent la différenciation selon l'origine institutionnelle.

« Ce n'était pas idéal au départ. On nous a ignorés, les agents ne se sentaient pas accueillis, il n'y avait pas les mêmes conditions. Ils arrivaient avec un complexe d'infériorité. On ne parlait pas de fusion, mais bien d'absorption du département par le Grand Lyon, donc un ressenti très fort, une volonté de s'affirmer, montrer qu'on était capables et pas des idiots. Ce sujet ressortait tout le temps au départ. »¹²⁸⁸

Cette interprétation psychologique et relationnelle indiquerait que la construction de l'identité professionnelle, au sein de la DIE comme dans les autres directions issues de l'éclatement du département du Rhône, passe d'abord par une résistance à ce qui est perçu comme une domination symbolique des collègues de la délégation, issus d'un autre univers et défenseurs d'une culture institutionnelle qui leur semble mise en péril par l'arrivée massives des personnels départementaux. Dans cette « volonté de s'affirmer », on peut lire le renforcement d'une identité

¹²⁸³ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), président de la métropole de Lyon (2015-2017), ministre de l'Intérieur (2017-2018), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

¹²⁸⁴ Par exemple, en matière de temps de travail, le régime métropolitain fixé diffère des cycles en vigueur dans les deux institutions, établissant 1607 heures annuelles conformément à la loi, organisées selon trois cycles de cinq jours hebdomadaires de 7h. Ils peuvent aussi être de 7h30 ou 7h45 quotidiennes, compensées par respectivement 15 ou 22 jours de RTT et, sont assortis de cinq semaines de congés annuels abondés d'un à deux jours de fractionnement. Voir Délibération n° 2015-0551 du 23 février 2015, Métropole de Lyon.

¹²⁸⁵ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Métropole de Lyon – La mise en place des métropoles », observations définitives délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020, p. 47.

¹²⁸⁶ « Le régime indemnitaire », *Ibid.*, p. 48-49.

¹²⁸⁷ Les agents du Grand Lyon disposent de 50% à 60% de participation supplémentaire. « Politique sociale des deux collectivités en mars 2014 » in Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Département du Rhône – Exercices 2014 à 2018 », observations définitives délibérées le 17 juillet 2020, p. 85.

¹²⁸⁸ Entretien avec Anne-Sophie Ménegain, attachée territoriale, conseillère allocation (2015-2016), responsable d'unité (2016-2019) à la DIE, entretien du 19 septembre 2019 à l'HDM, Lyon 3^e.

professionnelle dans cette confrontation initiale, activant des barrières avec les autres sous-groupes professionnels de la délégation économique (chargés d'entrepreneuriat, développeurs économiques, chargés de relations internationales etc.). Cette phase initiale de confrontation, amplifiée par les différences statutaires et l'espacement topologique (cf. 4.1.1) constitue un problème que les dirigeants de la collectivité se donnent pour horizon de résoudre. L'outil de résolution est la rhétorique liée à la fusion : c'est la faible diffusion de la faible légitimité du projet métropolitain qui jouerait comme un frein au bon déroulé de la fusion institutionnelle.

« Le projet de fusion, si vous voulez, il a été très bien travaillé, très bien instruit sur un plan technique, sur un plan juridique, sur un plan financier. Mais c'est avant tout un gros projet managérial. Or les femmes et les hommes se sentaient très peu partenaires de ce projet, très peu associés à ce projet. Il m'est paru évident que ce projet n'était pas encore légitime. C'est pour cela qu'au départ, tout le monde était resté braqué sur son identité précédente, ce qui a appelé d'abord un travail de légitimation du projet métropolitain, et ensuite un profond travail de culture commune. On s'est évertués à convertir beaucoup d'agents. »¹²⁸⁹

A la lumière de la socialisation institutionnelle – ce que le DGS nomme habilement « conversion d'agents » – l'intégration apparaît comme un apprivoisement et un apprentissage. Dans le cadre des « politiques de l'organisation » présentées comme des objectifs de l'action publique employant l'outil de la fusion¹²⁹⁰, les résistances sont prises en compte par des entreprises de « conversion ». Ainsi la fusion peut devenir un « enrôlement idéologique »¹²⁹¹. Nous repérons cela dans notre cas, à travers l'étude du récit métropolitain.

« Le premier mandat métropolitain a été marqué par des éléments de langage politique qui étaient portés : le mariage de l'urbain et de l'humain. On a entendu ça des millions de fois à la DG, ça faisait partie des éléments, des argumentaires sur la plus-value de la création de la métropole. L'insertion par l'économie était systématiquement présente dans le récit métropolitain du précédent mandat. Le président le portait en direct, le mettait en avant fréquemment comme exemple phare de l'hybridation des politiques publiques. C'était en fait fondamentalement constitutif de la métropole elle-même, auquel on a largement rallié. »¹²⁹²

L'enrôlement s'est fait dès avant la fusion, sur un mode cependant très restreint, associant quelques élus et hauts-fonctionnaires territoriaux (cf. 2.2). L'entreprise de bonne réalisation de la fusion nécessite pour les acteurs un élargissement au-delà de ce recrutement confidentiel, visant d'abord les cadres de la collectivité, puis potentiellement chaque agent. C'est la *diffusion* de la réforme. Car comme dans le cas de Pôle Emploi fondé sur deux institutions différenciées, la mise en œuvre de la fusion « ravive la dualité des métiers »¹²⁹³, c'est par le management et l'encadrement que la dualité devrait être traitée pour être finalement amoindrie. En cela, les recrutements, comme on l'a vu à l'échelle de la DIE (cf. 4.1), jouent un rôle qui semble primordial. Les arrivées d'agents extérieurs aux deux identités institutionnelles devraient à terme briser la dualité par l'émergence d'un troisième groupe institutionnel auquel se convertiraient tous les agents.

¹²⁸⁹ Entretien avec Olivier Nys, directeur général des services de la Métropole de Lyon (2016-2020), entretien du 25 août 2023.

¹²⁹⁰ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de la fusion », *art. cit.*

¹²⁹¹ Jean-Marie PILLON et Luc SIGALO SANTOS, « Fusionner des institutions malgré les groupes professionnels ? », *art. cit.*, p. 40.

¹²⁹² Entretien avec Clémentine Leterrier, administratrice territoriale, chargée de mission à la direction générale (2019-2022), responsable de service à la direction de l'action économique de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹²⁹³ Jean-Marie PILLON et Claire VIVES, « La fusion de l'ANPE et des Assédic. Créer un nouveau métier sans penser le travail », *art. cit.*, p. 42.

« On savait que le plus gros des effectifs allait *in fine* être les nouveaux, les purs métropolitains. Par le simple jeu des départs et des arrivées, ils allaient constituer très vite la plus grande masse des effectifs. Donc les anciennes identités avaient vocation à disparaître complètement sur dix ou quinze ans. Sachant que beaucoup sont arrivés justement pour ce projet-là, donc les nouveaux entrants, les métropolitains pur sucre, avaient envie de participer à la création de cette nouvelle culture institutionnelle, de s'éloigner de l'opposition de départ entre les deux factions. »¹²⁹⁴

Les cadres dirigeants ont un objectif d'homogénéisation institutionnelle complète fixé à moyen terme, pensé comme réponse à une fusion qui semble naturelle, créant une chimère hybride (les « purs métropolitains ») à partir de deux espèces opposées : la carpe et le lapin.

« J'ai passé les premiers mois à beaucoup écouter. On a vite identifié des dommages collatéraux dans une feuille de route de l'administration livrée fin 2016. Ce travail portait beaucoup de sujets de management, et principalement le sujet de la culture commune. C'était le mariage de la carpe et du lapin. Le département, une culture très sociale avec les professionnels qui vont avec. Une culture très sciences humaines, un fonctionnement sans excès. De l'autre côté, une communauté urbaine qui était une machine de guerre faite d'ingénieurs, d'ingénierie de projets très structurée, très organisée, très pyramidale et verticale. Donc un choc de cultures, de compétences, de logiciel. »¹²⁹⁵

Le ralliement à ce projet d'hybridation du corps managérial, composé d'une cinquantaine de cadres, est l'un des premiers objectifs de la direction générale. Une direction de la communication interne est mise sur pied afin d'assurer cette harmonisation. Elle déploie les initiatives de la direction générale en vue d'une information commune et de l'émergence d'une identité institutionnelle. Les démarches lancées s'appuient principalement sur les cadres de la collectivité, régulièrement réunis : une charte du management métropolitain, les rencontres des cadres, une lettre d'information des cadres, des « évènements » réunissant cadres et agents.

« On a instauré une charte du management, pour poser un management commun à l'ensemble de l'institution. Il fallait les faire vivre ensemble, les faire cohabiter et puis les faire travailler ensemble avec ces dispositifs. J'ai passé énormément de temps à rencontrer les cadres, à écouter, à rencontrer les agents, à expliquer le projet métropolitain, à convertir à cette nouvelle donne, on a fait énormément de séminaires, de temps de partage dédiés à l'appropriation de cette culture qu'on créait et à amener les troupes avec nous. »¹²⁹⁶

Prenons l'exemple de la lettre bimestrielle d'information à destination des cadres, pilotée par la DGS et mise en œuvre par le service de communication interne. Celle-ci contient un éditorial du DGS et plusieurs rubriques (décryptage, actualité de la feuille de route, évènements communs à la délégation concernée, expérimentations et innovations, et un « portrait de cadre »). Ces lettres sont l'occasion de diffuser des invitations aux séminaires managériaux, de rappeler l'actualité commune, et à travers l'affirmation de temporalités et devoirs communs, c'est un « nous » qui émerge¹²⁹⁷.

« Construire la métropole passe par des éléments de communication, par le cercle relativement proche, par le comité des directeurs et des directrices à 54. C'est un collectif qui doit être travaillé,

¹²⁹⁴ Entretien avec Olivier Nys, directeur général des services de la Métropole de Lyon (2016-2020), entretien du 25 août 2023.

¹²⁹⁵ *Ibid.*

¹²⁹⁶ *Ibid.*

¹²⁹⁷ Par exemple, une lettre bimestrielle note à propos des élections prévues en 2020 : « nos actions sont plus que jamais sous le feu des projecteurs, nous obligeant à une production de grande qualité, nous obligeant à une attention permanente et renouvelée envers les citoyens et les usagers ». L'Echo des cadres n°9, lettre d'information interne, Métropole de Lyon, octobre 2019.

le DGS voulait que ce soit extrêmement soudé, que les directeurs soient valorisés, avec une culture et un langage communs. »¹²⁹⁸

La rencontre annuelle des cadres est un autre exemple de dispositifs censés permettre la « construction d'une culture commune et d'un esprit collectif »¹²⁹⁹. La dimension performative de cette entreprise de socialisation ressort des séminaires comme des lettres d'information, qui emploient fréquemment les termes « nous », « notre collectif » ou encore « la communauté métropolitaine ». L'intégration est mise en avant systématiquement : « réussir la métropole, c'est aussi souder notre communauté par un esprit commun »¹³⁰⁰ ou « plus de 400 agents rejoignent la Métropole chaque année. Réussir l'accueil et l'intégration de ces nouveaux venus est une priorité pour notre organisation. Cela leur permet de prendre leur poste dans les meilleures conditions en plus de développer un sentiment d'appartenance au collectif métropolitain. »¹³⁰¹. Enfin, certaines politiques publiques sont parfois mises à l'honneur, comme le PMI'e en février 2020, dont l'évaluation est diffusée à l'ensemble des cadres métropolitains comme une « démarche réussie », contribuant à fortifier le récit des « succès métropolitains ». L'institution métropolitaine est construite entre récit, acculturation et conversion managériale. Qu'en est-il plus précisément de la délégation économique ?

L'intégration de la DIE dans la délégation économique : apprentissage institutionnel et socialisation à une culture économique

A la création de la métropole, la délégation économique est renommée Délégation économie, emploi et savoirs (DEES) (cf. 3.1.3). Elle intègre sept directions dont la DIE, qui en représente entre un vingtième et un dixième des effectifs selon les périodes. L'emploi figure comme thématique commune. Forte de plus quatre cents agents, la DEES concentre les domaines stratégiques métropolitains comme le développement économique et les relations internationales. Elle affiche un taux de postes de catégorie A supérieur à l'ensemble de la métropole. La DEES et plus encore la DIE se situent au-dessus de la moyenne métropolitaine.

Proportions par catégorie de la FPT	Ensemble métropole	Ensemble DEES	Ensemble DIE
Catégorie A	18%	36%	46%
Catégorie B	22%	30%	29%
Catégorie C	59%	34%	25%

Tableau n°43 : répartition des agents par catégorie de la fonction publique territoriale (2018).

Comparativement aux autres délégations métropolitaines, la DEES compte une plus grande proportion de cadres et de catégorie A. Elle présente aussi la particularité d'être extrêmement peu

¹²⁹⁸ Entretien avec Clémentine Leterrier, administratrice territoriale, chargée de mission à la direction générale (2019-2022), responsable de service à la direction de l'action économique de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹²⁹⁹ L'édition 2019 a rassemblé le 14 novembre 2019 environ 1 400 cadres métropolitains dans les locaux de la Cité Internationale (Lyon 6^e), autour de conférences, d'ateliers et de temps de diffusion de messages communs. Le DGS communique sa satisfaction à l'ensemble des cadres à l'issue de ce moment d'acculturation et de diffusion du projet organisationnel : « Ces temps sont, pour moi, essentiels à la construction d'une culture commune et d'un esprit collectif ». L'Echo des cadres n°10, lettre d'information interne, Métropole de Lyon, décembre 2019.

¹³⁰⁰ L'Echo des cadres n°5, lettre d'information interne, Métropole de Lyon, décembre 2018.

¹³⁰¹ L'Echo des cadres n°11, lettre d'information interne, Métropole de Lyon, février 2020.

territorialisée¹³⁰². Les proportions très élevées de catégorie A au sein de la DEES et plus encore de la DIE montrent qu'il s'agit d'une direction plus stratégique qu'opérationnelle, plus dans le pilotage que dans l'exécution. L'intégration de la politique d'insertion à la politique de développement économique redéfinit l'intervention économique de l'institution (cf. 3.1.2). Elle passe par une socialisation de la nouvelle direction à la mentalité de la délégation, historiquement et localement ancrée (cf. 1.2.1) : « appartenir à une institution, ce n'est pas se situer dans une relation de clientèle à son égard. C'est, dans une certaine mesure, « être possédé » ou « tenu » par elle, penser dans les catégories qu'elle propose, agir comme il est légitime d'agir quand on fait partie de ses membres »¹³⁰³. Pour les cinq directions de la DEES issues directement de la délégation économique de l'ancien Grand Lyon, l'intégration et l'arrivée de la DIE au 4^e étage de l'HDM constituent un élément perturbateur. Tout se passe comme si l'insertion venait « ternir » une identité institutionnelle « brillante » indexée à un certain récit.

« Ce qui était l'ambition de notre politique, c'est en gros de faire de Lyon une grande métropole, attractive, internationale. Du côté de la DARI [*Direction de l'attractivité et des relations internationales*], et plus que du côté de la DIAE [*Direction de l'innovation et de l'action économique*], il y avait ce reproche : « Attention, on est en train de nous bassiner avec l'insertion et c'est finalement décevant par rapport à ce qui était jusqu'à présent la politique du Grand Lyon qui était flamboyante ». Lyon métropole européenne, Lyon dans le top 15 des villes européennes, attractive, Only Lyon, enfin tout ce qu'on avait pu construire dans le sens d'une image positive, brillante. Et là tout d'un coup le discours économique change de focus et on nous parle d'intégrer, de faire revenir l'emploi des gens qui sont loin. Ce n'est plus du tout le même récit. »¹³⁰⁴

Le récit métropolitain devient objet de lutte et plus encore vecteur d'identité professionnelle. La perception d'une perturbation pourrait expliquer le sentiment de « rejet » vécu par les agents ex-départementaux en charge de l'insertion. Malgré cette opposition de départ, un certain nombre de dispositifs de socialisation sont mis en place à l'échelle de la DEES.

« On a assis les agents les uns à côté des autres. Il va nous falloir plusieurs années et du renouvellement pour que la culture commune prenne. Après quelques années on n'en était qu'au début de l'hybridation. On avait mis en place des séminaires, des temps de présentation des missions, mais on n'est pas allés assez loin sur cette socialisation commune et cette cohésion des équipes. »¹³⁰⁵

Il est intéressant de noter que les acteurs évoquent une « socialisation commune », dans une confusion des catégories savantes et indigènes.

¹³⁰² Hormis la quinzaine de développeurs économiques répartis dans les communes de l'agglomération, aucun agent n'œuvre à l'échelle infra-métropolitaine. Chaque direction occupe un site unique. Toutes les directions sont situées au 4^e étage de l'Hôtel de Métropole (HDM), à l'exception de la direction Culture et de la vie associative sur le site du Palais de Justice (Lyon 5^e) et de la Direction des systèmes informatiques installée rue Garibaldi (Lyon 3^e).

¹³⁰³ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 19.

¹³⁰⁴ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Économie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹³⁰⁵ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

Encadré 18 : Les dispositifs de socialisation et pratiques sociales mis en place à la Délégation économique

Les vœux : au prétexte du changement de calendrier, les agents sont invités aux vœux des directeurs généraux mais aussi des élus. Ces moments de socialisation commune sont fortement conseillés et ils permettent de construire le récit commun et le collectif.

Les séminaires des cadres : ces séminaires réunissent les cadres de la délégation économique autour de présentations communes dans un lieu dédié.

Les réunions « nouveaux arrivants » : les agents nouvellement recrutés par la collectivité participent à des réunions à l'échelle de la délégation. Ces réunions, animées par le service des ressources humaines, permettent d'installer un cadre commun.

La revue de presse : une revue de presse commune à la délégation crée un socle d'informations partagé.

Les « Noël du plateau » : ils sont l'occasion d'une fête « conviviale » autour de Noël.

Les incitations à la préparation des concours et examens professionnels : elles participent de la consolidation du statut, avec intériorisation du statut de fonctionnaire.

Ce sont principalement les professionnels de trois directions qui se côtoient le plus directement : attractivité, action économique et insertion et emploi. Pour le pilotage de cette délégation, l'intégration de la DIE suppose de redéfinir la culture professionnelle de l'ensemble de la direction et donc un infléchissement dans la mentalité des anciennes directions du Grand Lyon :

« La DIE au sein de l'Economie, c'est vraiment le choix stratégique. Il a fallu un peu de temps pour que, petit à petit, cette direction de l'emploi soit vraiment partie prenante de la DEES et que nos collègues de l'économie comprennent l'enjeu. On a fait beaucoup de réunions et je me suis collé plusieurs fois pour réunir les développeurs économiques et leur expliquer que maintenant, dans leur feuille de route, il y avait effectivement la question de l'emploi. Quand ils voyaient une boîte, ce n'était pas uniquement pour parler de création d'emploi, implantation, réseau, transport. Mais aussi un vrai sujet sur l'insertion et sur l'emploi. On a intégré la direction de la culture facilement, car c'était une direction complètement nouvelle. Alors que l'intégration de la DIE au sein de la DEES, ça n'a pas été une évidence. On avait une structure qui était jusque-là 100 % composée d'anciens du département. Il faut du temps et des dispositifs communs pour qu'ils se sentent appartenir à une même organisation. »¹³⁰⁶

« On a eu la même exigence, c'était le projet de la délégation que de faire le même chemin effectivement sur les deux côtés, économique comme insertion. A la direction ressources on a clairement eu au début une stratégie d'intégration des personnels, de transformation des process. On a demandé aux directions de travailler ensemble, on a eu des temps d'encadrement, beaucoup de séminaires. »¹³⁰⁷

Au sein de ce que l'on continue d'appeler au sein des bureaux « délégation éco », l'un de ces dispositifs est topographique. Le nom des salles communes à la DIE et autres directions de la délégation est ainsi installé à partir de figures historiques de la région lyonnaise¹³⁰⁸. Ces éléments symboliques sont supposés « fédérer les directions de la DEES autour de valeurs communes »¹³⁰⁹ et entrer dans le langage courant, le nom des salles s'affichant systématiquement lors du montage

¹³⁰⁶ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹³⁰⁷ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014) puis de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹³⁰⁸ Mêlant à la fois l'histoire technologique et scientifique (salle Philomène Magnin), l'histoire industrielle (salle Jacques Visseaux, salle Alain Mérieux) et l'histoire sociale et politique (salle Lucie Aubrac, salle Simone Lagrange).

¹³⁰⁹ Feuille de route de la DEES 2016-2020, document interne, Métropole de Lyon, 2016, p. 21.

de réunions. Lors de nos observations, ces noms ont fini par désigner les salles avant de désigner les personnages et ont ainsi fait partie du langage implicitement porteur d'appartenance institutionnelle et locale.



Illustration n°30 : présentation des vœux de Julien Rolland, délégué général adjoint, aux agents de la DEES, le 28 janvier 2020 à l'Hippodrome de Parilly à Bron, notre photographie.

Au titre des moments collectifs, on note l'existence d'une « rencontre des cadres de la DEES », fermée aux agents. Cette réunion annuelle rassemble sous l'égide de la direction générale les cadres de la délégation économique autour de présentations communes, dans un lieu dédié et réservé. Notre participation à l'édition 2020 de la rencontre des cadres a permis d'observer les modalités de création de cette culture commune indexée à un récit institutionnel.

Observation 1 : Un séminaire des cadres de la Délégation Economie (2020)

Le séminaire démarre à 8h30 à l'Institut français de civilisation musulmane (IFCM), inauguré quelques mois plus tôt par Christophe Castaner, alors ministre de l'Intérieur. Après une arrivée dans une salle où le café côtoie des affichettes sur l'IFCM, le DGA accompagné de deux assistantes se livre à un « mot d'accueil » qui prévoit des « précisions quant au choix du lieu », qualifié de « lieu-ressource propice à des moments de rencontre ». La cinquantaine de cadres, dont cinq membres de la DIE, travaillent ensuite sur les « enjeux qui nécessitent des transversalités fortes internes et externes » dans une grande salle du troisième étage. A l'issue de cette heure de travail, les cadres se réunissent dans l'amphithéâtre où chaque directeur présente les enjeux de transversalité et de cohésion de la délégation. Est évoquée la « diversité d'une ville ouverte sur le monde » et le « brassage des populations » qui seraient piliers de cohésion. Le directeur de la DIE évoque lors de son passage une « révolution à bas bruit », mais « inachevée » en raison de la distance entre la DIE et la délégation sociale. La conclusion est au directeur de la prospective, dont le fascicule est remis aux participants. Il évoque « la fin de notre modèle de développement depuis trois siècles » et la nécessité de « remettre les gens dans le récit de territoire pour créer de l'appartenance » par le biais de la métropole, « mini-Etat local ». A la pause, un membre de l'IFCM nous fait un léger prosélytisme en évoquant la conversion de Cat Stevens, tandis que les cadres autour de nous commentent des fresques où des extraits du coran sont inscrits. Des plats sont apportés vers midi, et cadres comme personnels de l'IFCM partagent un repas léger. La conclusion est au DGA, qui se félicite que les cadres métropolitains comptent parmi les premiers « utilisateurs de ce lieu ».

Observation réalisée le 28 janvier 2020 à l'IFCM, Lyon 8^e.

On note également qu'une fête du plateau est organisée chaque année à destination de l'ensemble des agents de la DEES évoluant au 4^e étage de l'HDM, fin décembre. Ce moment festif appuyé sur une tradition plus large dont il reprend les symboles, est l'occasion, une fois de plus, de tenter de rapprocher les professionnels à travers des « temps conviviaux », des « jeux et ateliers » et des « activités concoctées par l'équipe des nouveaux arrivants »¹³¹⁰. Une quête de socialisation commune à la délégation existe bien, et s'appuie ici sur une dimension de rituel. En effet, l'ordre symbolique est perturbé volontairement lors de ces « festivités ». On assiste à un retournement hiérarchique : les nouveaux arrivants et les agents d'exécution sont en mesure, exceptionnellement, d'imposer aux managers et cadres de subir des épreuves, jeux d'énigmes, jeux d'équilibre et autres éléments ludiques que le caractère festif du rituel rend possible. Ce renversement symbolique contribue, quitte à les prendre en dérision, à affirmer les démarcations hiérarchiques.

« Cette année pour Noël, on a proposé à tous les agents de s'offrir aléatoirement des cadeaux. L'idée était d'offrir un objet de chez soi, quelque chose de personnel, pas forcément neuf et sur un mode aléatoire. Ça a bien fonctionné, on a joué le jeu, on a pris des photos, ça a été relayé. »¹³¹¹

Ces propos d'un agent de la DIE appuient sur la dimension ludique : il s'agit de « jouer le jeu » de la socialisation. Ces jeux reposent sur des méthodes aléatoires de tirage au sort : ce procédé met en évidence le but de brassage, puisqu'il permet de contourner les affinités déjà installés pour créer de nouvelles relations. Cette socialisation est valorisée au sein de l'institution, à l'instar d'un accomplissement professionnel. Dernier exemple : le personnel de la DIE profitera de la diffusion d'informations communes, conçue et gérée comme l'un de ces « dispositifs communs ». L'idée est que les quelques centaines d'agents de la délégation disposent d'un socle informationnel commun, censé favoriser une culture commune. Un poste est dédié à alimenter directement par courriel les agents de la délégation sur l'actualité¹³¹². Concernant le choix des quotidiens diffusés aux agents, on mesurera à plusieurs reprises l'influence d'un tel bouquet. Le chargé d'études dédié à la veille et à la diffusion, interrogé sur ce choix de journaux, justifie :

« Déjà tout le monde lit *Libération*. Et puis *Le Monde* c'est quand même le journal de référence. Le quotidien économique *Les Echos* soutient la dimension éco de la délégation, pour une information commune sur nos grands sujets en plus de revue de presse économique. Ça permet de conforter notre orientation. »¹³¹³

Au-delà de la performativité de ces considérations et des éléments de politisation, on perçoit la nécessité de « conforter » une orientation économique pour la DIE, et une orientation emploi et insertion pour les autres directions. Les thématiques comme le recrutement, le RSA, les politiques d'insertion et l'emploi, qui figurent souvent dans d'autres publications, sont intégrées à la revue de presse commune à la demande des hauts-fonctionnaires. Or même si les thématiques peuvent être partagées, les relations de groupes font obstacle.

¹³¹⁰ « Invitation à la fête de Noël du plateau », document interne, Métropole de Lyon, 10 décembre 2019.

¹³¹¹ Entretien avec Marco d'Aloise, gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 26 juin 2023 à Lyon 7^e.

¹³¹² Il s'agit d'une revue de presse variant d'une trentaine à soixante-dix pages, accompagnée de l'accès aux quotidiens du jour (*Le Monde*, *Libération* et *Les Echos*), adressée généralement vers 6h du matin. Hebdomadairement les agents reçoivent en plus *Tribune de Lyon* et *Les Potins d'Angèle*, publications dédiées à l'actualité sociale et politique de la région lyonnaise. La revue de presse contient des brèves aussi bien de presse nationale que locale, elle est organisée en thèmes économiques, dont une rubrique emploi.

¹³¹³ Extrait des carnets de terrain, mai 2019.

« La préoccupation de l'emploi a toujours été une préoccupation forte du développement économique de la métropole. Le chômage est un sujet majeur pour le territoire. Un des enjeux, c'est la création d'emplois et on mesure l'impact de l'action économique à travers les emplois, donc il y avait cette préoccupation d'emploi de la part des équipes du développement économique du Grand Lyon. Le fait d'intégrer cette dimension de l'insertion rejoignait les préoccupations, c'était plutôt compliqué en termes de pratiques. Finalement, la philosophie était plutôt partagée, mais c'étaient des dimensions pratiques qui coïnciaient et qui ont mis du temps à se faire. »¹³¹⁴

Du point de vue d'une agente de la DIE, ces « dimensions pratiques » sont effectivement un obstacle à l'intégration des thèmes professionnels de la DIE au sein de la délégation économique.

« Il y avait une injonction à se rapprocher des collègues de l'économie. Le management avait beaucoup d'ambitions, mais concrètement on n'a eu que peu de collaborations. La division entre nous la DIE et les collègues de la délégation est restée. Par exemple, on a essayé de travailler sur les entrepreneurs avec la DIAE. On n'avait pas les mêmes méthodologies, les mêmes approches, la collaboration n'a pas été bonne. Les visions n'étaient pas les mêmes. La collaboration a été coupée. Plus généralement, on n'avait jamais de temps de travail communs. Les liens n'étaient pas évidents, ça se bloquait d'un côté comme de l'autre. »¹³¹⁵

Finalement, les résistances à l'injonction managériale au rapprochement tiennent à des cultures professionnelles doublée d'identités institutionnelles opposées. On pourrait aussi y voir la résistance sectorielle des membres des directions historiques du Grand Lyon, la DIAE et la DARI, opposés à la fusion avant 2015 et réfractaires au tournant social que l'arrivée de la DIE au sein de la délégation engendre. Dans les faits, l'observation montre que la convivialité est réduite aux moments obligatoires à fondement managérial : il est très rare que des membres de ces directions déjeunent ou prennent une pause avec les membres de la DIE. Ces professionnels qui « ne veulent pas qu'on infuse chez eux le social », car vécu comme un stigma¹³¹⁶, ont ainsi pu être les *gate-keepers* du secteur économique au sein de l'administration métropolitaine.

Une culture de l'insertion et de l'emploi, version métropole

Les frontières séparant la DIE du reste des occupants du 4^e étage de l'HDM semblent vigoureuses. En tant que groupe institutionnel et professionnel, il s'agit d'étudier la DIE en ce qu'elle a de socialisateur. La socialisation harmonise les propriétés sociales et les dispositions de ceux situés à l'intérieur des limites, contribuant à les spécialiser par rapport à l'extérieur. Elle aboutit à la consolidation ou la création de propriétés sociales collectives : des « éléments symboliques »¹³¹⁷ donnant sens à l'organisation sociale du groupe bureaucratique, un langage partagé, une dynamique d'identification collective, des références partagées, un récit, des lieux, une culture locale, des pratiques vestimentaires, une identité visuelle, ainsi que des savoirs pratiques liés au

¹³¹⁴ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹³¹⁵ Entretien avec Marine Delorieux, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (2018-2022), entretien du 11 octobre 2023 à Lyon 9^e.

¹³¹⁶ Anne-France TAICLET, « La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », *op. cit.*

¹³¹⁷ Les éléments symboliques se superposent aux divisions sociales et donnent le sens à l'action collective. Lilian MATHIEU et Violaine ROUSSEL, *Penser les frontières sociales*, *op. cit.*

travail¹³¹⁸. A l'intérieur de l'administration, les agents semblent conscients qu'une entreprise institutionnelle d'envergure les concernant est à l'œuvre.

« A la DIE, nous avons pu participer comme tous les gens aux temps communs proposés par la métropole. Tout le monde apprécie les massages, les journées sport. Ça rend l'appartenance à l'institution plus agréable, mais je crois que c'est utopique de penser qu'on aurait une culture commune à la métropole au-delà de ces gadgets, forcément ça va rester sectorisé. »¹³¹⁹

A l'instar de la théorie de Michel Crozier, les divisions pratiques perdurent, malgré les tentatives répétées de décloisonnement. Les dispositions sociales communes et spécifiques aux agents de la DIE concernent par exemple le langage. La politique publique repose sur une forte technicité et des mots dotés d'un sens particulier, comme « parcours », « référence », « immersion », « insertion », « freins », « prog », « IER » ou encore « accompagnement ». La sémantique des réunions de bureaux recouvre un « vocabulaire à apprendre, référentiels à s'approprier, sigles à utiliser ». C'est « l'acquisition de cette nouvelle langue » qui permet d'être entendu et compris¹³²⁰.

« Le sujet de l'insertion est un sujet extrêmement technique. Franchement, ça prend des mois et des mois à comprendre. Au début vous recevez les cadres de la DIE, vous avez zéro décryptage. Je leur dis souvent « il faut rendre intelligible ce que vous faites parce vous êtes dedans, mais pour l'extérieur, pour les élus, c'est un langage incompréhensible ». C'est d'une telle technicité et d'un tel jargon qu'il faut de la pédagogie. »¹³²¹

Ces mots communs abritent une réalité signifiée construite par la politique publique. Les signifiants ne sont pas de nature cosmétique mais renvoient à un univers de sens¹³²². Ils exigent en cela un apprentissage, une appropriation par les agents sociaux, processus long, que les individus observés mesurent en mois voire en années.

« Une des premières choses, c'est le vocabulaire. Il faut s'y familiariser. Le savoir-faire implicite c'est de connaître les périmètres différents, les réalités derrière ce vocabulaire. La DIE c'est aussi des apports de cultures extérieures, selon l'horizon de chacun, avec des arrivées de compétences des RH, ou de l'économie, ou de la jeunesse. Avec l'administratif qui est le liant transversal. »¹³²³

Le langage administratif et les réalités qu'il recouvre composent une propriété professionnelle. De plus, l'idée que la diversité des provenances professionnelles puisse être mise en cohérence avec le « liant transversal » que serait « l'administratif » peut renvoyer au modèle d'identité professionnelle de l'officier, qui trouve sa valorisation dans sa fonction et l'identification à un statut. Correspondant aux « filières hiérarchisées de type bureaucratique », ce type d'identité professionnelle donne toute son importance au grade et fait du fonctionnement administratif et des normes officielles le ciment de la profession¹³²⁴. Au-delà de l'apprentissage lié à la profession, un

¹³¹⁸ Ceux-ci sont définis comme « issus directement de l'expérience de travail, non reliés à des savoirs théoriques ou généraux ». Claude DUBAR, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, op. cit., p. 233.

¹³¹⁹ Entretien avec Marine Delorieux, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (2018-2022), entretien du 11 octobre 2023 à Lyon 9^e.

¹³²⁰ Sans connaître la langue, on est *barbaros*, étranger. Claude DUBAR, Pierre TRIPIER et Valérie BOUSSARD, « Chapitre 13 - La question des identités professionnelles », in *Sociologie des professions*, op. cit., p. 320.

¹³²¹ Entretien avec Julien Rolland, Directeur de la DARI (2015-2018), Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹³²² Muriel SACCHELLI, « Des mots et des hommes », *Vie sociale et traitements*, vol. 147, n°3, 2020, pp. 17-23.

¹³²³ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire à la DI du département du Rhône (2010-2014) puis gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 27 juillet 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹³²⁴ Dans sa typologie inspirée de Wilbert Moore, Claude Dubar propose trois idéaux-types : le physicien, le façonnier et l'officier. Claude DUBAR, « Chapitre 7. Professions, organisations et relations professionnelles », in *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, op. cit., pp. 143-159, p. 151-152.

certain nombre de dispositifs plus ou moins artificiels sont mis en place intentionnellement, pour assurer une cohésion à un ensemble différencié de personnels.

Marine Delorieux naît à Chenove (Côte-d'Or). Ses parents sont fonctionnaires : mère à l'hôpital, père à l'éducation nationale. Titulaire d'un baccalauréat scientifique, elle fait des études de droit et obtient un master de management et gestion à l'université Lyon 3 en 2018. Après six mois de stage à la DIE, elle y est recrutée chargée de mission sur le contrôle et les parcours d'insertion. Elle enchaîne les CDD courts jusqu'à son départ de la métropole de Lyon en 2022.

Entretien réalisé le 11 octobre 2023 à Lyon 9^e.

Le principe des apéritifs entre collègues s'ancre progressivement dans les pratiques. Habitude des stagiaires, elle devient celle de l'ensemble des agents, le management y voyant un signe positif de socialisation. La chargée de mission assurant leur mise en place nous raconte en entretien :

« On avait beaucoup de stagiaires, ça faisait partie de nos habitudes d'étudiants. A la fin du stage j'ai été embauchée. On a été moins à rester. On a commencé à le proposer aux collègues, j'étais en transversalité avec tout le monde. Je ne comprenais pas la césure entre managers et équipe. Je sentais qu'il y avait un blocage. J'ai essayé de rassembler tout le monde autour de ces moments festifs. Chemin faisait, on a appelé ça « les *afterworks* de direction », avec l'accord des managers qui m'ont proposé de l'organiser. On en a fait plusieurs, régulièrement. »¹³²⁵

Concrètement, les membres de la DIE sont invités à se regrouper dans un établissement aux alentours de l'HDM. Les rencontres durent généralement deux heures et réunissent une vingtaine de membres de la direction. Les invitations sont officiellement formulées par un envoi de courriel professionnel collectif, avec des alertes au fur et à mesure que l'échéance se rapproche.

« On trouvait un lieu pas loin du bureau et on s'installait. On échangeait, quelques fois on a fait des jeux comme des quizz pour mettre un peu d'activité. C'était par volontariat, venait qui voulait. On était en général une vingtaine. Mais on sentait que ça ne se mélangeait pas bien, chacun restait avec ceux qu'on voyait au quotidien, les schémas professionnels se répétaient même dans ce cadre décalé. Et puis ça s'est peu à peu délité. Boire un coup avec le collectif managérial devenait peu à peu moins évident. Les managers avaient envie mais pas les agents. Les agents, on voulait se libérer et dire ce qu'on pensait, évacuer la tension du quotidien. Donc rester entre agents. Ils mettent de la distance pour segmenter les choses. »¹³²⁶

On peut interpréter ces propos dans le sens de la difficulté à pérenniser un système alternatif. Ne disparaît guère ce que la chargée de mission nomme « schémas professionnels ». Le dépassement de la division du travail entre « managers » et managés n'est que temporaire, les managés se revendiquant « agents » et mettant en œuvre la réaffirmation de cette frontière. Les espaces hors du cadre professionnels finissent par être inévitablement investis des mêmes logiques de division.

Marco d'Aloise naît en 1998 à Annecy (Haute-Savoie), dans une famille de tradition de service public. Après avoir grandi en Haute-Savoie et obtenu une licence d'économie à Grenoble, il y obtient un master en sciences de gestion. Son alternance de master 2 au département de l'Isère l'introduit au monde des collectivités. Recruté à la DIE de la Métropole de Lyon fin 2021, il y est gestionnaire pour le Fonds social européen (catégorie B), en tant que contractuel.

Entretien réalisé le 26 juin 2023 à Lyon 7^e.

¹³²⁵ Entretien avec Marine Delorieux, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (2018-2022), entretien du 11 octobre 2023 à Lyon 9^e.

¹³²⁶ *Ibid.*

Des « journées de cohésion » sont mises en place afin de « favoriser une meilleure interconnaissance et une meilleure harmonie, dans un cadre informel »¹³²⁷. Ces rencontres réunissent l'ensemble des agents autour d'une pratique sportive et conviviale. L'édition de septembre 2019 se tient au lac de Miribel, dans le nord de la Métropole de Lyon, autour d'activités de kayak et de déjeuner commun. A leur retour de cette journée, les agents font circuler au bureau un certain nombre d'anecdotes et semblent avoir amplifié leurs liens¹³²⁸. Néanmoins, les frontières professionnelles résistent une nouvelle fois à ces changements de décor.

« Pour apporter des nouveaux outils, le management a monté des journées de cohésion. C'était très bien de se voir dans un autre cadre, dans d'autres vêtements, faire d'autres gestes. Tout le monde était bien partant mais comme sur les autres activités extra-bureau, les groupes se recréaient automatiquement, comme par magie. »¹³²⁹

Tant elle est profonde, la « magie » est invoquée pour expliquer la répétition de schémas hiérarchiques et de groupe au cours de ces moments de socialisation collective. Quant aux apéritifs, ils sont complétés par des « petits-déjeuners de direction » tenus mensuellement. Lors de ces moments de socialisation, la méthode aléatoire est à nouveau présente.

« Le petit-déjeuner était le prétexte pour faire du liant. On a mis en place des anecdotes aléatoires. On tirait au sort des anecdotes de chacun, et il fallait deviner d'où elles venaient. Finalement on a appris plein de choses originales sur nos collègues, ça a été très sympa, assez familial. »¹³³⁰

Il semble que les temps de socialisation autour des repas (petit-déjeuner, déjeuner, apéritif) soient l'occasion d'employer des méthodes ludiques qui, tel le tirage au sort, permettent d'améliorer l'interconnaissance et contourner sciemment la « magie » des relations déjà établies. De plus, l'usage du terme « familial » par cet enquêté fait allusion à la forme la plus soudée de socialisation.

Encadré 19 : Les dispositifs de socialisation et pratiques sociales mis en place à la Direction de l'insertion et de l'emploi

La newsletter : une lettre d'information mensuelle commune est mise en place afin de présenter les membres de la direction par le biais de portraits, de diffuser les mots d'ordres communs et informer sur les défis à venir.

Le nom de salles : le nom des salles de réunion est harmonisé au 4^e étage afin de créer une référence commune au sein de la DIE et avec les autres directions habilitées à disposer de ces salles de travail.

Les séminaires communs : ces séminaires réunissent la DIE et MMI'e pour des journées de travail, d'animations et de « brise-glace », animées par des cabinets externes.

Le team-building : des journées communes réunissant l'ensemble des agents sont instaurées.

Les « apéros DIE afterwork » : ces moments festifs après le travail réunissent les agents. Ils sont ensuite mis en place avec les agents de la MMI'e à la demande du management.

Les différentes participations culturelles : évènements sportifs grandlyonnais (football, rugby, hockey sur glace, basketball, handball), festivals comme les Nuits de Fourvière et les Nuits sonores : les agents reçoivent des places gratuites pour assister à ces moments.

¹³²⁷ Courriel d'invitation à la journée de cohésion de septembre 2019, document interne, Métropole de Lyon, 30 août 2019.

¹³²⁸ Extrait des carnets de terrain, septembre 2019.

¹³²⁹ Entretien avec Marine Delorieux, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (2018-2022), entretien du 11 octobre 2023 à Lyon 9^e.

¹³³⁰ Entretien avec Marco d'Aloise, gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 26 juin 2023 à Lyon 7^e.

Les réunions en plénière : très peu développées en 2015-2016, elles gagnent en importance jusqu'à devenir des « réunions de direction » officielles et systématiques, servant d'arène de mise en ordre de la direction et d'information commune.

Les déjeuners au réfectoire : ces déjeuners prennent place au réfectoire de l'HDM et suivent un rituel plus ou moins régulier. Les groupes sont constants, avec des horaires répétés (les agents d'exécution arrivés plus tôt mangent plus tôt, vers midi, tandis que les cadres déjeunent à partir de treize heures).

Les repas d'équipe et de direction pris en charge : plusieurs fois par année, les agents se réunissent sur le format unité ou direction complète afin de partager un repas dans un restaurant lyonnais. Pris en charge sur le budget de la direction, ils sont l'occasion de socialiser.

Les outils de communication : les outils dédiés comme Slack ou l'extranet Insertion & Emploi sont porteurs d'un langage commun. Ils permettent une communication en continu, avec échange de références culturelles (musique, livres, tourisme).

Les pots de départ et cotisations : la tradition de la direction veut que chaque départ donne lieu à un cadeau collectif tenu secret, financé par les cotisations des membres de la direction.

Dans plusieurs cas, avec pratiquement une vingtaine de stagiaires accueillis entre 2015 et 2023, le passage au sein de la DIE fait fonction d'apprentissage du monde professionnel. Cette ancienne stagiaire ayant été recrutée dans la foulée nous raconte :

« Il est sûr que j'ai appris et que j'ai grandi à la DIE. J'ai découvert l'envie de bien faire, le perfectionnisme, le vocabulaire de l'insertion. Mais aussi les réalités managériales, les réalités politiques, et donc une posture moins naïve. Dans ma construction, c'était aussi et surtout l'apprentissage du monde du travail. »¹³³¹

Il apparaît donc que le « moment » du passage à la DIE comme étape dans un parcours biographique et une trajectoire professionnelle soit une phase de socialisation au monde du travail en général et au monde bureaucratique en particulier, et notamment pour les nouveaux entrants pour qui il s'agit de la première expérience professionnelle.

« Après un passage au département de l'Isère, mon expérience à la DIE m'a montré qu'il faut avoir une conscience sociale pour y être. Ceux qui restent à la DIE, c'est plus par conviction que pour autre chose. J'y ai clairement appris ce sens des valeurs en plus du travail administratif. »¹³³²

Enfin, les réunions de direction installent un ordre symbolique. Leur observation systématique laisse apparaître une spatialisation de la hiérarchie. Le directeur et les cadres occupent à chaque fois le centre de l'espace et font face aux agents. Ce sont eux qui distribuent la parole et contrôlent le matériel informatique. Ces réunions obligatoires mettent en avant des objectifs communs, des positions communes et sont le théâtre d'annonces organisationnelles, comme les arrivées, les départs et les changements de postes.

Harmonisation statutaire, conversion à la fusion, diffusion d'une culture organisationnelle, rituels formels et informels mobilisant symboles, procédés aléatoires et ludiques... L'étude précise des dispositifs de socialisation à ces trois échelles montre qu'un effort important, rationalisé et planifié est déployé afin que les anciennes démarcations s'affaiblissent et que le « mariage de la carpe et du lapin » aboutisse bien à la naissance d'un être hybride, doté d'une culture spécifiquement

¹³³¹ Entretien avec Marine Delorieux, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (2018-2022), entretien du 11 octobre 2023 à Lyon 9^e.

¹³³² Entretien avec Marco d'Aloise, gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 26 juin 2023 à Lyon 7^e.

métropolitaine. Cependant, une telle entreprise de changement au forceps n'est pas sans fragiliser le corps administratif.

4.2.2. Limites à l'hybridation : l'impératif de la fusion à l'épreuve des fragilités d'une structure administrative opérationnelle

« J'aime cela, qu'on se trompe ! C'est la seule supériorité de l'homme sur les autres organismes. C'est ainsi qu'on arrive à la vérité ! »

Fiodor Dostoïevski¹³³³

Une observation attentive de l'organigramme de la direction sur une dizaine d'année révèle une instabilité prononcée, confirmée par l'observation des organigrammes « en action »¹³³⁴. Tout comme Pierre Lascoumes et ses collègues ont eu affaire à « des collectifs de travail déstabilisés » par la fusion¹³³⁵, nous sommes en présence d'une administration ébranlée, déstabilisée par la réforme, qui crée une démarcation, de l'incertitude, des reconversions et influence les hiérarchies. Trois bouleversements majeurs sont à noter : d'abord le transfert de la DI au sein de la métropole (cf. 4.1.1), la réorganisation complète de la direction en 2016 ouvrant une période de changements rapides avec des dizaines de recrutements (cf. 4.1.2) et enfin une direction vacante pendant plusieurs mois menant à un intérim, un changement de directeur et une nouvelle réorganisation de fond en 2021. A partir de 2022, le pilotage est totalement dé-départementalisé.

La rapidité des changements de l'organisation, cible de fortes injonctions politiques et managériales, aboutit à ce que les acteurs décrivent une situation de blocage, de conflit et de mal-être collectif. Quatre études de diagnostic de ce mal-être et de cette dysfonction de la DIE sont diligentées en l'espace de quelques mois par la direction générale. Trois sont confiées à des prestataires externes spécialisés en management et en logiques organisationnelles. La quatrième est confiée au service interne d'accompagnement au changement de la collectivité.

Au vu de l'instabilité élevée, de l'absentéisme, du nombre élevé de *burn-outs* et d'arrêts maladies et de commandes de diagnostic par la hiérarchie, doit-on considérer la transformation de cette bureaucratie comme un échec ? Doit-on souscrire aux propos de Dostoïevski sur l'humanité de l'erreur conduisant progressivement à la vérité et faisant donc pleinement partie du processus ? Doit-on considérer par conséquent que transplanter ce collectif de travail a permis de le transformer dans le sens souhaité par l'exécutif et les hauts-fonctionnaires ou que cela a été une « erreur » ralentissant la fusion ?

¹³³³ Fiodor DOSTOÏEVSKI, *Crime et châtement*, Paris, Actes Sud, 2016 [1866].

¹³³⁴ Le recouplement des archives avec les entretiens et l'observation participante permettent de déceler la distance éventuelle entre ces matériaux. François BUTON, « Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif », *op. cit.*

¹³³⁵ Pierre LASCOUMES, Laure BONNAUD, Jean-Pierre LE BOURHIS et Emmanuel MARTINAIS, *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, *op. cit.*, p. 88.

« Une erreur qu'on a faite en 2015 c'est de ne pas avoir changé en partie l'équipe. C'est-à-dire qu'on a repris la direction de l'insertion du département et puis on a fait direction de l'emploi et de l'insertion de la métropole avec la même équipe. C'était trop leur demander. C'était trop demander à cette petite équipe de continuer à faire le même métier, mais en changeant d'approche, même s'ils ont essayé de le faire pour certains avec beaucoup de sincérité. C'était trop compliqué pour eux de changer de posture par rapport aux acteurs et ça a été sans doute un frein à l'aggiornamento nécessaire de la politique d'insertion. »¹³³⁶

Un point de départ permettant de répondre à cette question est nécessairement lié à la profonde transformation morphologique vécue par cette entité administrative (cf. 4.1). Il s'agit de voir si ces changements rapides et intenses peuvent être à l'origine de ce qui apparaît progressivement comme une « dysfonction » de l'appareil bureaucratique. Il s'agit également de mesurer quel rôle jouent les frontières professionnelles et leur redéfinition, étant entendu que l'institutionnalisation n'est pas automatique, qu'elle suscite des résistances, « processus par lesquels individus ou groupes entreprennent de défendre une autre forme d'institutionnalisation »¹³³⁷, source d'évitements, de contournements, de conflits, de mise à distance. Cette résistance est conditionnée par des socialisations antérieures : elle témoigne de la permanence de l'hérité et des limites à une culture institutionnelle commune.

Organisation et bien-être : l'intersectorialité et l'hybridation facteurs de tension ? (2016-2018)

Nous faisons l'hypothèse que les changements brutaux dont la DIE a fait l'objet ont intensifié des dysfonctionnements déjà présents, inhérents aux limites des organisations humaines et au jeu bureaucratique. Le premier élément analysé plus haut est la transplantation, qui a provoqué un arrachement institutionnel et divisé un ensemble auparavant uni au sein de la collectivité départementale. Il semble qu'un tel héritage institutionnel ne puisse s'effacer rapidement :

« J'ai très bien compris qu'il y avait une rancœur profonde de la DSHE contre le fait qu'ils aient perdu l'insertion, mais je l'ai perçu très tard. J'ai découvert que le département, c'est une grande famille. Entre DSHE et DIE, c'est finalement une aventure commune, familiale, de quasiment dix-huit ans, donc un passé très complexe et relié, ça me donnait au début l'impression d'une citadelle extrêmement verrouillée. On revient d'humiliations professionnelles, on revient de très très très très loin. Donc pour moi ça ne pourra que s'améliorer. »¹³³⁸

Au-delà de cette réification de « la DSHE », les propos du directeur général adjoint de la DEES montrent que les liens professionnels sont si intenses qu'il semble adéquat de parler de « famille », forme de socialisation la plus intégrative. Une agente nous relate en entretien :

« Il y a une ambiance familiale ici, ce qui est très rare. L'équipe côté social est vraiment très soudée. On a plusieurs groupes et les déjeuners sont un peu organisés comme ça, par clan. »¹³³⁹

Un agent passé par la DI départementale avec qui nous avons un échange informel évoque lui aussi « les anciens » et « la famille » pour parler des agents de la DIE ayant connu l'époque

¹³³⁶ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹³³⁷ Choukri HMED et Sylvain LAURENS, « Les résistances à l'institutionnalisation » in *Sociologie de l'institution*, op. cit., pp. 131-148, p. 132.

¹³³⁸ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹³³⁹ Entretien avec Laura El Borgi, gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 27 janvier 2020, Lyon 3^e.

départementale¹³⁴⁰. L'observation confirme la présence et la réactualisation de conflits et jeux de pouvoirs instaurés de longue date.

Malgré les entreprises d'intégration sociale à la collectivité métropolitaine, les barrières autour de ces personnels sont maintenues. Cet hermétisme renvoie aux phénomènes de résistance à la socialisation professionnelle. Muriel Darmon rappelle que « l'effet socialisateur d'une institution [...] est soumis à des variations qui proviennent de la rencontre entre l'institution et les produits des socialisations antérieures déposés dans les individus sur lesquels elles travaillent »¹³⁴¹. Nous pouvons avancer l'hypothèse que la socialisation départementale, quasi-familiale et longue¹³⁴², amenuise l'effet socialisateur de l'institution métropolitaine, beaucoup plus efficace sur de jeunes entrants sans passif professionnel. D'où le collectif ex-départemental comme « citadelle ».

Malgré la règle générale de sécurité de l'emploi en vigueur dans la FPT¹³⁴³, une partie l'effectif de la DIE évoque une « insécurité ». Un facteur de souffrance certain est l'incertitude professionnelle largement accentuée par la transplantation sans contours consolidés et les changements ininterrompus pendant presque dix ans. L'insécurité est amplifiée par la part croissante de contractuels et par l'intensification du recours aux contrats à durée déterminée courts (4 mois ou 6 mois), ainsi que par les multiples transformations impliquant des transferts de personnels et de redéfinition des périmètres d'intervention. La transplantation a accentué des dissensions antérieures en plaçant une pression politique plus accentuée sur la direction, en imposant de nombreux changements organisationnels et de compétences. La directrice en question nous tient ces propos en entretien :

« Il y avait un gros malaise au sein de l'équipe en raison d'une accumulation de choses : les conditions dans lesquelles on est arrivés à la métropole, la charge de travail, l'exigence et la mise en lumière permanente de notre direction. Mis en lumière, ça peut être sympa, mais c'est aussi être sur le grill en permanence. Il y avait une grande fatigue, une perte de sens, les restructurations continues ont été très déstabilisantes. »¹³⁴⁴

L'inadéquation entre les objectifs et les moyens, facteur d'instabilité, conduirait à « un gros malaise » parmi le personnel administratif. On dénombre, tout au long de la période 2015-2021, au moins quatre moments d'accompagnement de la DIE dans son acclimatation et dans la résolution de ses problèmes de mal-être, de conflit et de dysfonctionnements, aussi bien par des cabinets externes que par la direction métropolitaine spécialisée dans l'accompagnement au changement. L'étude de ces démarches, systématiquement diligentées par les cadres et le personnel politique, nous renseigne sur l'investissement dans la stabilisation de la direction et la gestion des conflits de périmètres. La gestion de la transplantation se traduit, pour l'exécutif métropolitain comme pour les hauts-fonctionnaires territoriaux, par un souci de neutralisation

¹³⁴⁰ Extrait des carnets de terrain, 3 février 2020.

¹³⁴¹ Muriel DARMON, *La socialisation*, op. cit., p. 112.

¹³⁴² La plupart des membres de la DIE issus du département ont passé au moins 3 ans dans l'administration départementale, certains plus de 12 ans.

¹³⁴³ Les agents publics territoriaux évoluent, lorsqu'ils ont le statut de fonctionnaire, dans un cadre sécurisant qu'on présente sous les traits réducteurs d'un « emploi à vie ». Les chances de radiation apparaissent limitées. « Quand bien même les possibilités de radiation, notamment pour faute ou insuffisance, existaient aux origines du statut, il n'en demeurerait pas moins que ces hypothèses apparaissaient fortement limitées. Le contrôle a priori d'un juge administratif dans le prononcé des sanctions disciplinaires par l'avis qu'il émet tend à assurer une certaine sécurisation face à l'employeur public. ». Valentin VACHER, *Le bien-être dans la fonction publique territoriale*, op. cit., p. 28.

¹³⁴⁴ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3°.

d'une grande souffrance professionnelle. Pendant plusieurs années, une attention très particulière est accordée à la DIE.

« J'avais essayé de diminuer la pression qu'il pouvait y avoir sur eux parce que la méconnaissance des équipes dirigeantes de la métropole sur ces sujets, de tous ceux qui sont l'entourage du président, c'est d'appliquer finalement à cette politique d'insertion les mêmes critères que les autres politiques publiques, avec les mêmes exigences de rendu d'impact, de visibilité, de projets précis à valoriser. Et donc une pression très forte pour cette petite équipe et pour la directrice, qui était en première ligne, sans doute beaucoup plus exposée que d'autres directeurs de la maison. »¹³⁴⁵

Un premier diagnostic est confié à un cabinet expert en changement organisationnel. Réalisé à partir d'entretiens avec les cadres et quelques agents, il conclut à une « ambiance négative en général » et à une « communication faible » entre unités d'une part, entre agents et cadres d'autre part. Un second diagnostic commandé par la direction générale adjointe et le service des ressources humaines à un prestataire spécialisé dans le management organisationnel rend ses conclusions en juin 2019 après avoir reçu, sous forme d'entretiens plus approfondis, plus de la moitié des agents de la direction. Au sein des services, il ressort de ce diagnostic : « Points principaux : convivialité horizontale mais pas verticale, défauts de circulation de l'information, problèmes d'identification à la vision stratégique »¹³⁴⁶. Les enjeux de réputation, mécanisme social renforçant les divisions dans une organisation et installant des réputations « instables et [qui] dépendent de configurations de relations difficiles à saisir »¹³⁴⁷, semblent très forts au sein de la DIE. Tout en hermétisme, l'expression serait réduite et les jugements implicites et secrets fortement implantés. Les conclusions du second diagnostic externe évoquent « une direction pas assez libérée, les yeux rivés sur ses encadrants »¹³⁴⁸. C'est notamment la frontière entre « agents » et « encadrants », renforcée par ces processus de division symbolique, qui apparaît comme la plus étanche.

Notre observation de terrain, la campagne d'entretiens sociologiques, l'examen des archives et les différents travaux conduits auprès de la direction font ressortir une division « agents » *versus* « encadrants ». On observe, comme souvent dans la FPT¹³⁴⁹, un sentiment diffus de manque d'estime et de reconnaissance. Ce trait caractéristique est ici amplifié par la force du changement morphologique et des injonctions politico-managériales. Il se retrouve grossi auprès de la DIE, où la relation à la hiérarchie semble faire l'objet d'une plainte constante, qui se retrouve aussi bien dans l'observation effectuée d'une frontière entretenue en permanence, renforcée par des dimensions symboliques et spatiales que dans les rapports de diagnostic livrés à l'institution. D'autant qu'au sein de la bureaucratie « le processus d'individualisation implique des formes de reconnaissance de plus en plus personnalisées », nul doute que la DIE, dont le caractère professionnel a été chahuté, entre dans une « crise d'invalidation ou de non-reconnaissance »¹³⁵⁰.

¹³⁴⁵ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Économie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹³⁴⁶ Compte-rendu de la réunion d'unité du 10/06/2019, document interne, Métropole de Lyon, 10 juin 2019.

¹³⁴⁷ Fanny GIRIN, « Le travail de réputation. Enquête sur le bouche-à-oreille en milieu ouvrier », *Sociologie du travail*, vol. 65 n°2, 2023.

¹³⁴⁸ Compte-rendu de la réunion d'unité, document interne, Métropole de Lyon, 17 juin 2019.

¹³⁴⁹ Le manque de reconnaissance de la hiérarchie est « l'un des premiers facteurs ayant des conséquences sur le bien-être » au sein de la FPT, se traduisant principalement par un manque de reconnaissance de la hiérarchie et une relation insatisfaisante avec elle, qui toucherait plus de la moitié des agents de la FPT. Valentin VACHER, *Le bien-être dans la fonction publique territoriale*, *op. cit.*, p. 46.

¹³⁵⁰ Claude DUBAR, Pierre TRIPIER et Valérie BOUSSARD, « Chapitre 13 - La question des identités professionnelles », *op. cit.*, p. 321-322.

La pratique du tutoiement dans l'organisation, y compris entre « agents » et « encadrants » nous a surpris, socialisé que nous étions - avec naïveté ? - à une distance professionnelle assurée par le vouvoiement. Prenant notre étonnement premier avec réflexivité conduit à considérer ces pratiques de langage comme des activités autour de la frontière sociale. Le sociologue Alex Alber montre dans un article dédié au tutoiement au sein du monde du travail, élaboré à partir d'une analyse quantitative, que celui-ci « reste bien l'objet d'une codification dépendant des rapports sociaux entre le subordonné et son chef »¹³⁵¹. Cette pratique de langage, moins présente dans les organisations publiques que chez les salariés du secteur privé, renforce les barrières liées au niveau hiérarchique alors même qu'elle semble les effacer. Dans le quotidien des agents, la division entre agents et encadrants est toujours structurante : les individus de groupes différents ne prennent pas les pauses ensemble et ne déjeunent quasiment jamais ensemble. En revanche, les groupes sont soudés : ceux qui se considèrent encadrants déjeunent avec ceux considérés comme encadrants, ceux qui se considèrent agents avec ceux considérés comme agents.

La troisième démarche visant à « résoudre » le problème qu'affronte la DIE provient cette fois des services métropolitains. Tant l'enjeu de la fusion génère d'enjeux organisationnels, la collectivité s'est dotée d'un service interne « d'accompagnement à la transformation », lié aux ressources humaines. Ce service, indépendant de la délégation économique, s'est penché pendant plusieurs mois entre 2018 et 2019 sur le cas de la DIE. De même, la démarche a conclu à une ambiance « d'hostilité » et à la « surcharge » de transformations. Jusqu'à menacer l'organisation ?

Organisation et mal-être : de la tension à la dysfonction (2018-2019)

Les conditions de travail sont déterminantes pour le bien-être au sein de la FPT. Les agents publics territoriaux, « plus marqués par l'empathie et la solidarité »¹³⁵², trouvent des stimulations du bien-être professionnel dans « la matérialité et la proximité de leur fonction »¹³⁵³, visant un territoire moins abstrait et une population plus tangible que dans le cas de la FPE. Or il apparaît que l'intégrité psychique des agents de la DIE soit atteinte : on dénombre plus de six *burn-outs* sur la période étudiée, systématiquement en lien avec la charge de travail et la pression psychologique. Les exigences de changement et les luttes de pouvoir ont fragilisé de nombreux personnels, jusqu'à porter préjudice à leur bien-être mental.

« Les équipes restent les mêmes finalement. Je pense qu'on a surestimé la capacité de cette équipe à changer de posture en fait. Ce qui, je crois, les a mis dans une situation parfois inconfortable et de tension. Il y avait sur cette petite équipe une pression vraiment très forte. »¹³⁵⁴

Les fusions d'administrations et les modifications de frontières bureaucratiques ont pour effet de contester l'autonomie professionnelle, élément fondamental du travail et notamment des fonctionnaires. Pour Yves Clot, la perte de sens, la souffrance au travail, phénomènes en

¹³⁵¹ Alex ALBER, « Tutoyer son chef. Entre rapports sociaux et logiques managériales », *Sociologie du travail*, vol. 61, n°1, 2019.

¹³⁵² Luc ROUBAN, *Quel avenir pour la fonction publique ?*, La Documentation Française, 2017, p. 99. A ce titre « la gestion des ressources humaines constitue un levier important du bien-être au sein de la fonction publique territoriale, que ce soit par les modes d'organisation, mais également dans les nécessités de prévention des atteintes à l'intégrité physique et psychique des agents ».

¹³⁵³ Valentin VACHER, *Le bien-être dans la fonction publique territoriale*, *op. cit.*, p. 45.

¹³⁵⁴ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

généralisation, résultent de cette menace sur l'autonomie, constitutive des professions¹³⁵⁵. A ce titre, nous avons fréquemment observé les agents revendiquer leur autonomie contre les injonctions managériales. La culture professionnelle de l'organisation est fortement axée sur le statut et la vocation de la fonction publique, permettant de conserver l'autonomie et le sens du travail.

« Pendant ces années, dans la direction nous avons connu de fortes pertes de repère. Ça a été très dur. Le service public a permis de garder l'unité de notre mission, mais on a collectivement été chahutés. »¹³⁵⁶

Afin de préserver leur intégrité, les fonctionnaires résistent aux changements. Rancœur, frustration, colère, jalousie, tristesse, nostalgie ou abattement : les affects semblent très présents à l'observation. Les agents d'une bureaucratie sont rationnels mais pas imperméables aux émotions, autant voulues que subies. Décrivant des individus heureux ou frustrés, paisibles ou agressifs, Michel Crozier estime que leur objectif principal est la garantie de leur indépendance¹³⁵⁷. L'agent bureaucratique ressent des affects et opère des choix en vue de garantir sa liberté au sein de l'organisation. Notre observation minutieuse de la DIE pendant quatre années a largement attesté la pertinence de ces intuitions : tout se passe comme si le but du jeu était avant tout de limiter l'emprise de l'organisation afin de garantir, au-delà des marges d'action dans le cadre professionnel, la sérénité des éléments de vie privée hors du temps professionnel. Que ce soit au moyen de la règle et de son interprétation, des négociations, de jeux implicites ou de protection explicite, la bataille pour l'autonomie ressort systématiquement des situations observées sur la longue durée.

Rappelant que « dans la fonction publique l'appartenance à un grade est symboliquement très importante », Marnia Allek montre dans un article sur la restauration scolaire comment l'identité professionnelle peut être soutenue, en situation conflictuelle notamment, par les fonctions managériales¹³⁵⁸. L'exemple donné plus haut d'une conseillère insertion promue au management de proximité illustre bien comment la fonction induit une différenciation de l'identité professionnelle : une fois manager, cette agente ne participe plus aux instances de socialisation commune aux agents (déjeuner et pauses ensemble) mais participe désormais à celles du management comme groupe sélectif. Ce cas individuel illustre la séparation forte qui existe entre les grades et les fonctions au sein même d'une bureaucratie sociale appelée à la transversalité.

Cette délimitation n'empêche pas les jeux de rivalités entre agents de continuer à se déployer.

« Il y a toujours des jalousies qui sont restées, avec cette non-acceptation du régime et des privilèges qu'il pouvait y avoir. On sentait dans certains cas que les factions existaient encore. On n'en parlait pas de manière systématique mais ça pouvait continuer à ressortir de temps en temps. Quand je suis arrivée, on m'a expliqué l'histoire et pourquoi ces conflits latents. C'est surtout avec les nouveaux arrivants que peu à peu ces querelles ont diminué. »¹³⁵⁹

¹³⁵⁵ Yves CLOT, *Travail et pouvoir d'agir*, Paris, Presses universitaires de France, 2008.

¹³⁵⁶ Entretien avec Stéphane Coillard, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 23 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹³⁵⁷ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.*

¹³⁵⁸ Marnia ALLEK « Manager sans être cadre. L'identité professionnelle comme ressource managériale », *Sociologies pratiques*, vol. 42, n°1, 2021, pp. 93-99, p. 98.

¹³⁵⁹ Entretien avec Marine Delorieux, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (2018-2022), entretien du 11 octobre 2023 à Lyon 9^e.

Si le conflit originel appuyé sur les différences de traitement perdure tout en perdant en intensité, on observe la montée d'un conflit qui semble généralisé. Le DGA nous fait part en entretien de la grande difficulté à réaliser « l'alchimie » entre les ex-Grand Lyon et les ex-département, trois ans après la fusion :

« Quand même, quand je suis arrivé à ce poste-là, j'ai dû gérer une très grosse crise avec l'insertion. Je vous assure que j'ai passé 70 % de mon temps sur cette crise à un moment. Vous avez quand même une direction très fragile. Une direction éco qui n'était pas encore stabilisée, donc d'une certaine manière l'alchimie rêvée qui commence tout juste, après ces années de fragilité. Un passage à vide des équipes de l'insertion à cette période. Ce que je dis n'est pas forcément nominatif, je suis très critique. Mais le Grand Lyon c'était la structure assez méprisante, la technostructure fermée, coupée du reste, sans aucun lien d'ailleurs à la population, blindé d'ingénieurs tous aussi brillants les uns que les autres, mais coupés des réalités. Et l'insertion a eu surtout le sentiment que tout ce qui a été fait avant était nul. Il y a une partie psychologique importante là-dedans, les hommes ne sont pas des machines et l'alchimie ce n'est pas si facile. Donc beaucoup de mal-être professionnel, beaucoup de gestion de conflit. »¹³⁶⁰

Ce « passage à vide » de plusieurs années est-il uniquement dû à cette difficile intégration institutionnelle telle que vécue par les acteurs ? Il nous semble qu'un facteur important soit lié à l'écart entre l'injonction politique et managériale et l'hybridation morphologique de la DIE. En effet, les changements se font dans un temps resserré, l'effectif doublant en moins de trois ans, sous le coup d'un fort investissement politique de l'exécutif local et des cadres dirigeants.

« Cette métropole s'est faite en moins d'un an, il faut être fier qu'il n'y ait pas eu de la casse humaine. Les conséquences de ce que j'ai vécu en arrivant au poste, je pense que c'est le résultat d'une casse humaine et d'une pression psychologique professionnelle énorme, énorme. Il fallait que la directrice de la DIE puisse prouver en six mois que ça va être efficace. Une responsabilité qui vous tombe dessus avec un discours politique martelé en permanence. Ces annonces de révolution métropolitaine par l'insertion et l'emploi c'était violent quand même. »¹³⁶¹

Le vocabulaire employé en entretien (« casse humaine », « pression psychologique énorme » ou « violence ») traduit l'appréciation d'une situation tendue et conflictuelle. Il apparaît que le corps des professionnels de la DIE, management en tête, soit marqué par l'« épuisement » à en croire cette élue, installée en 2017 au pilotage des politiques métropolitaines d'insertion et d'emploi :

« Quand j'ai rencontré la directrice, j'ai vu une personne un peu épuisée. Elle venait du département où il y avait eu une restructuration demandée par le président du Conseil général qui avait déjà pressurisé les personnels. Et puis là, ils sont arrivés dans un monde qu'ils ne connaissaient pas, donc trouver ses marques, trouver sa place. J'ai trouvé des personnes épuisées de tous ces changements, une anxiété. Finalement un personnel qui a été parachuté si encore on lui dit « vous continuez vos missions comme elles étaient avant », mais là tout d'un coup, c'était la révolution. Vous êtes là, on vous met à peu près ensemble, mais hop ! « vous allez faire ci, faut faire ça, il faut élaborer ça ». Vous avez des chantiers phénoménaux, il y a une forte attente. Il fallait déployer une énergie énorme et sans trop de renforts. »¹³⁶²

Du point de vue d'une agente du service en charge de l'allocation, la transformation morphologique a également pu renforcer des divisions entre agents et encadrants :

¹³⁶⁰ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹³⁶¹ *Ibid.*

¹³⁶² Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

« Tensions car grosse augmentation des activités, parfois peu de moyens RH, et de gros changements, que ce soit politique ou les réorganisations. On est passés de plus en plus en mode projet, des changements de méthode, avec beaucoup d'arrivée de nouveaux, de petits jeunes. Qui peu à peu se sont ralliés aux avis des anciens, sur l'idée que le sens que les agents donnent à leur travail, axé sur le service public, n'était pas transcrit par le collectif managérial, qui lui-même a été perturbé avec beaucoup de départs, d'arrêts maladies. »¹³⁶³

Il apparaît que la dysfonction de l'équipe de direction arrive à un paroxysme, après des années de pression politique et de transformation rapide de la politique publique.

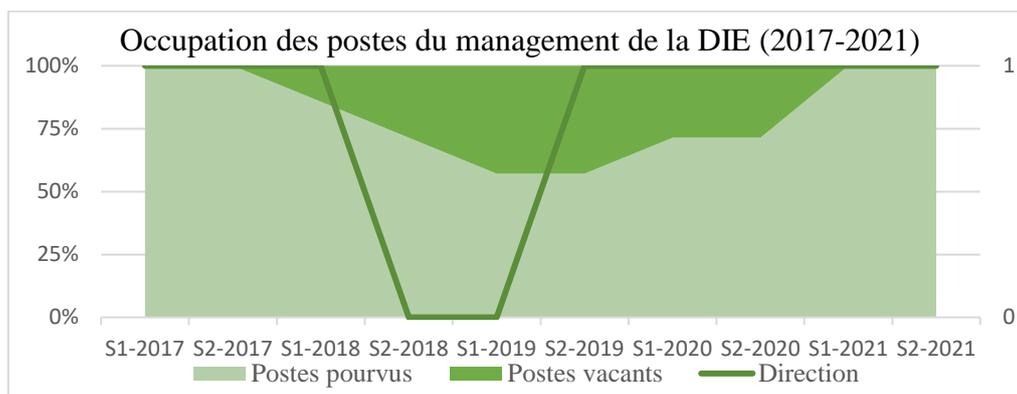


Illustration n°31 : occupation des postes du management de la DIE (direction, chef de service, responsable d'unité) en pourcentage, échelle de gauche, dont occupation du poste de direction, échelle de droite (2017-2021, par semestres).

Au plus fort de cette crise, au premier semestre 2019, 3 postes sur 7 sont vacants, qu'il s'agisse de départs nets ou d'arrêts maladies prolongés. L'expression en pourcentage, quoique peu signifiante sur de faibles volumes, demeure fortement illustrative : seuls 57% des postes sont occupés. La directrice n'est plus en fonction à partir de l'automne 2018. Un intérim d'urgence est mis en place par l'exécutif.

« Je pense, enfin, je le sais, on a quand même épuisé nos troupes sur cette période-là. On a eu énormément de chantiers extrêmement lourds, extrêmement structurants, extrêmement importants et qui ont fait effectivement que l'encadrement d'origine a vachement souffert. C'est clair parce qu'à un moment donné, c'est beaucoup, des très grosses transformations avec des impacts financiers, organisationnels, humains, de réputation, de relation partenariale, énormes. Il y a eu de l'épuisement professionnel et des métiers d'origine qui ont disparu. D'où les interventions sur ce collectif qui commençait à se dégrader. »¹³⁶⁴

Le recrutement d'un nouveau directeur coïncide avec la livraison de résultats d'un diagnostic de management conduit par un prestataire externe. Il s'agit de la quatrième démarche de diagnostic en vue de résoudre ce qui est présenté pendant de longs mois comme « une grosse crise qui pourrait signer la fin de la direction »¹³⁶⁵. Ce cabinet parisien de conseil en management et en organisation propose un diagnostic de fonctionnement, en réponse à une demande de la direction générale de la métropole, qui faisait elle-même suite à un nombre croissant de sollicitations des ressources humaines par des membres de la DEES et de la DIE. Il apporte les conclusions suivantes : la DIE,

¹³⁶³ Entretien avec Marine Delorieux, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (2018-2022), entretien du 11 octobre 2023 à Lyon 9°.

¹³⁶⁴ Entretien avec Laurence Tardy, administratrice territoriale, directrice des ressources et adjointe au DGA Economie du Grand Lyon (2010-2014) puis de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 23 novembre 2023 à l'HDM, Lyon 3°.

¹³⁶⁵ Extrait des carnets de terrain, mai 2019.

« emblématique de la construction de la Métropole », « porte des enjeux politiques extrêmement forts » et a dû s'adapter très rapidement à la mise en œuvre complexe de la stratégie métropolitaine pour l'insertion économique, avec un « doublement des effectifs en trois ans »¹³⁶⁶. Il concède, reprenant des propos d'agents interrogés, que « la DIE est sous une pression forte, inimaginable, sous le feu du politique hyper fort »¹³⁶⁷. Cette « pression inimaginable » renvoie au fort investissement politique dans le renouvellement cognitif de cette politique publique, présentée comme un étendard de l'intérêt du passage à la métropole. Et donc à enjeux disproportionnés : le projet métropolitain serait validé par la transplantation réussie de la DIE.

« La première année on a été sur le grill en permanence, sans pratiquement de droit à l'erreur. L'ambition politique pour l'insertion était très forte, mais il y avait un décalage énorme entre l'objectif et les moyens concrets pour mettre en œuvre la politique. »¹³⁶⁸

La forte pression ressentie par les acteurs administratifs n'est pas sans avoir d'effets négatifs sur les partenariats. Comment composer avec une bureaucratie instable ? Les sollicitations des élus métropolitains s'en trouve affectée.

« Ce que demandaient les élus, c'était : « on veut des petites victoires pour communiquer ». Les services avaient beaucoup de mal à proposer des victoires de mise à l'emploi ou un chiffre, quel qu'il soit. On a eu du mal parce qu'en fait la DIE était dans une situation de surcharge parce que tout ce travail de réoutillage se rajoutait à l'exercice quotidien. Les élus avaient une injonction contradictoire, la directrice de cabinet aussi qui nous rappelait « vous ne devez pas remplacer le directeur de service » et en même temps nous demandait précisément tout ce qui se passait, chaque petite victoire pour alimenter la communication politique. Les élus ne sont pas là pour résoudre les problèmes techniques, ils sont là pour commander des résultats. Et c'était difficile de trop solliciter la DIE. »¹³⁶⁹

Si les diagnostics font état d'un effritement des relations de coopération avec la délégation sociale, dont dépend une partie de la mise en œuvre de la politique publique, le DGA Economie en fait une lecture par la concurrence symbolique :

« Tout d'un coup, la directrice de l'emploi devenait une personnalité importante de la métropole. En plus c'était une femme brillante. Vu qu'elle était sous les projecteurs, il y a eu une forme de jalousie du social, de dire « on m'a enlevé ce qui finalement était constitutif du projet métropolitain ». Liliane portait très bien le PMI'e et la jalousie a monté tant chez DSHE que d'anciens collègues du département, finalement, l'impression qu'on leur laissait le mauvais côté du job quoi, le social, tandis que l'insertion, dans la DEES, brillait. »¹³⁷⁰

Ainsi, l'hermétisme de la DIE est renforcé : plus de contact physique avec les collègues ex-départementaux, qui n'ont pas été transplantés dans la délégation économique, et de l'autre côté difficultés à créer un contact avec les collègues de l'économie, rejetant le « social » comme une atteinte à leur identité professionnelle. Parmi les dysfonctionnements internes, l'étude fait état d'un

¹³⁶⁶ « Le chemin parcouru », Diagnostic de fonctionnement DEES-DIE, Spinpart, document interne, Métropole de Lyon, 14 juin 2019, p. 2.

¹³⁶⁷ « Fonctionnement de la DIE », Diagnostic de fonctionnement DEES-DIE, Spinpart, document interne, Métropole de Lyon, 14 juin 2019, p. 14.

¹³⁶⁸ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹³⁶⁹ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹³⁷⁰ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

« manque de transversalité entre unités et services », de « conditions matérielles de travail insatisfaisantes » et d'« outils obsolètes »¹³⁷¹. Ce diagnostic met en avant l'étanchéité des unités opérationnelles et la fracture entre les deux services, analysée plus haut.

Qualité de travail	Au sein d'une unité	Entre unités d'un même service	Entre les deux services
Positive	83%	26%	0%
Négative	17%	74%	100%

Tableau n°44 : appréciation de la transversalité et de la qualité de travail par les agents de la DIE (données du diagnostic externe reprises et exprimées en pourcentages, 2019¹³⁷²).

Tandis que la qualité de travail au sein des unités semble convenir à une large majorité d'agents interrogés, l'ensemble des agents interrogés considère que les relations de travail entre les deux services sont « négatives » ou « très négatives ».

Les tensions exacerbées par la fusion, entre agents d'univers différents activant des barrières, entre agents et encadrants pris dans une longue spirale d'affects, entre cadres administratifs et élus, finissent par générer un hermétisme tel que la direction est isolée et que ses membres semblent souffrir. Malgré l'entreprise constante de socialisation et d'acculturation. Comment empêcher la dislocation de l'étalon de la métropolisation en péril ?

4.2.3. « Il faut sauver la direction » : clarification des frontières et recentrage organisationnel

Les frontières sociales divisent et hiérarchisent les groupes sociaux. Le travail de délimitation (*boundary work*) que conduit l'institution aboutit à clarifier progressivement les frontières, à rebours du récit prônant une action débarrassée des « rigidités » et des « silos ». Dans le cas de la DIE, une frontière affirmée sépare les « agents » des « managers ». Des frontières liées aux appartenances professionnelles sont également établies de longue date, donnant son identité propre à cet ensemble bureaucratique transplanté. Les frontières symboliques, comme la séparation physique des espaces de travail (cf. 4.1.1), viennent renforcer les frontières sociales, leur donnant du sens, justifiant, légitimant, et finalement naturalisant ces délimitations¹³⁷³. Ces frontières ne pouvant jamais être des données, sont des construits, faits de définition, négociation et parfois de blocages. Elles sont enfin pourvoyeuses d'autonomie et d'identité. Ce travail semble transformer graduellement l'organisation. Les dysfonctions sont telles que l'exécutif et les hauts-fonctionnaires vont investir des ressources afin de « sauver » la DIE et tenter d'achever en partie

¹³⁷¹ « Fonctionnement de la DIE », Diagnostic de fonctionnement DEES-DIE, Spinpart, document interne, Métropole de Lyon, 14 juin 2019, p. 6.

¹³⁷² Diagnostic de fonctionnement DEES-DIE, Spinpart, document interne, Métropole de Lyon, 14 juin 2019.

¹³⁷³ Lilian MATHIEU et Violaine ROUSSEL, *Penser les frontières sociales. Enquêtes sur la culture, l'engagement et la politique*, op. cit.

la fusion. Après une phase initiale d'instabilité, ce « sauvetage » par le renforcement de moyens et une refonte organisationnelle supplémentaire.

« Remise à plat » d'une direction fragilisée ? (2019-2021)

La séparation entre politique et administratif est floue et les transformations générales de l'emploi public local tendent vers un maintien, dans ce versant de la fonction publique, de la politisation¹³⁷⁴. Celle-ci renvoie à deux aspects complémentaires : l'influence des élus locaux dans les processus de recrutement, dénotant une capacité à s'entourer de sympathisants loyaux, ainsi que la proximité des agents publics et des édiles dans la gestion concrète et quotidienne des collectivités. Il faut y ajouter les liens partisans entre élus et cadres, parfois membres ou sympathisants et électeurs d'un même parti, qui constitue le facteur d'une socialisation commune extérieure au monde administratif. Le recrutement d'un nouveau directeur pour la DIE se fait selon ces principes de politisation fonctionnelle. C'est la direction générale qui conduit ce recrutement, avec l'aval de l'exécutif local, préoccupé par le dysfonctionnement « cataclysmique » touchant une direction importante pour matérialiser la réussite du projet métropolitain.

« A ma prise de poste en 2018, j'ai découvert l'état cataclysmique de cette direction. Je n'avais jamais vu une des équipes d'un tel état de d'abandon, de déchirure, de violence des uns avec les autres. Avec l'exécutif et la direction générale, on a choisi en urgence un nouveau directeur DGS de département pour remettre en ordre la maison. »¹³⁷⁵

Cette arrivée signe l'inversion de tendance dans la non-occupation des postes managériaux. A partir de ce moment, le taux de vacance des postes de direction diminue jusqu'à atteindre zéro au premier semestre 2021.

Christophe Lafoux est né à Lyon, d'une mère employée et d'un père cadre. Il étudie à l'IEP de Lyon après une année d'hypokhâgne. Il prépare les concours administratifs à l'IEP de Paris et obtient le grade d'administrateur territorial en 1992. Sa carrière commence par une mission d'une dizaine d'années à la Communauté urbaine de Strasbourg. Il est ensuite chargé de mission à la DATAR, DGA Ressources au département de Meurthe-et-Moselle, DGS de la Ville de Metz enfin DGS du département de l'Ardèche de 2016 à 2019. Il arrive à l'été 2019 comme nouveau directeur de la DIE de la Métropole de Lyon, poste qu'il occupe jusqu'à aujourd'hui.

Entretiens réalisés les 9 et 25 mai 2022 et le 10 janvier 2024 à l'HDM, Lyon 3^e.

Le nouveau directeur pourrait sembler trop qualifié pour le poste : administrateur territorial et ancien Directeur général de services communaux et départementaux, il passe de la direction généraliste presque deux mille agents à la direction thématique d'une quarantaine d'agents. Cette relative surqualification s'explique par la différence de taille entre collectivités mais aussi par le

¹³⁷⁴ Jacques Chevallier décrit la FPT comme un « îlot de politisation », « politisé en dépit de toutes les réformes ». Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 355. Jacques Lagroye a pour sa part montré la différence qui existe entre la fonction publique d'Etat proche du modèle de neutralité bureaucratique wébérien et la FPT, marquée par des transgressions institutionnalisées entre espaces politique et administratif. Jacques LAGROYE, « Les processus de politisation », *La politisation*, Paris, Belin, 2003. Emilie Biland note quant à elle que « lorsqu'on s'intéresse aux collectivités territoriales françaises, la notion de politisation semble incontournable ». Émilie BILAND, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 18.

¹³⁷⁵ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 11 avril 2022 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

besoin d'outiller plus fortement une direction stratégique dont l'état inquiète l'exécutif et les hauts-fonctionnaires territoriaux.

« Les postes de directeur à la métropole sont taillés pour des administrateurs territoriaux. Le passage que j'ai fait à cette occasion, en plus d'un choix familial, c'est de passer d'un poste fonctionnel à un poste opérationnel. En tant que DGS, on n'est pas dans la gestion dans la durée d'une politique publique. A l'échelle de la métropole, avec les enjeux organisationnels et financiers et l'ampleur de l'écosystème d'acteurs, ça fait appel à une forte expérience. Le budget de fonctionnement du département de l'Ardèche est de 300 millions, quasiment le budget de la DIE. Mon recrutement s'est fait par l'intermédiaire du DGS, que j'avais connu lorsque j'étais DGS de Metz et lui DGS de Reims. Je connaissais bien la culture du social et des stratégies en collectivités, donc mon apport dans ce contexte particulier de direction transplantée a été de combiner la maîtrise de la politique sociale et l'ambition de la métropole. J'arrive donc en fin de mandat, avec un enjeu managérial de refonder et apaiser la DIE, et un enjeu de réussir les instances et outils créés. »¹³⁷⁶

L'arrivée de cet administrateur territorial est annoncée par le biais de la communication interne quelques jours après sa prise de fonction¹³⁷⁷.

« Les DGA étaient beaucoup plus tournés sur l'économie, beaucoup moins sur l'insertion, donc c'était très compliqué. Nous, on a appelé directement le président qui a compris qu'il y avait quand même une vraie difficulté dans cette direction. Pendant ce temps de vacance de poste, les services n'ont pas de direction. Donc l'arrivée de Christophe Lafoux était une vraie bouée de sauvetage. Même plus qu'une bouée. Et le pauvre, je pense qu'il a vraiment eu beaucoup à reprendre, mais voilà ça a remis la direction dans l'ordre. »¹³⁷⁸

Si cette élue évoque une « vraie bouée de sauvetage », le directeur en question considère sa nouvelle mission dans la collectivité comme ayant une visée de « déblocage ».

« Le travail collectif de la DIE était entravé, il manquait un chef d'orchestre légitime et positionné. Le fonctionnement était difficile voire délétère dans certains cas. Très vite après mon arrivée nous lançons un plan d'action d'amélioration et de développement de l'activité, nous lançons les séminaires communs avec la MMI'e pour mieux se calibrer dans l'articulation, nous installons les CTI'e et nous terminons l'évaluation du premier PMI'e. Je me suis mis à animer le dialogue, je me suis intégré dans l'équipe, développé le lien avec le binôme d'élus positionné sur l'insertion et les choses sont reparties au bout de quelques semaines. On a énormément amélioré la circulation de l'information, le pilotage de la direction ainsi que la valorisation de notre action. On a aussi mobilisé sur des réunions de direction régulières. La mise en place d'un baromètre, plutôt rare dans les collectivités à ce niveau, a été un point d'orgue de ce déblocage, pour suivre l'état d'esprit de la direction. »¹³⁷⁹

La visée de « déblocage » ne se limite pas aux travaux internes à l'administration métropolitaine. A en croire le directeur du Pôle Emploi à l'échelle du Rhône, les relations partenariales « visqueuses » et « réfractaires » sont également recalibrées par ce recrutement important.

« L'arrivée du nouveau directeur à la DIE nous a débloqués. Il y avait des freins, des viscosités avec la DIE. C'était pénible, on avançait lentement. J'ai vu un vrai changement avec l'arrivée du directeur, quelque chose de beaucoup moins réfractaire et mieux piloté, la volonté et aussi un côté

¹³⁷⁶ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹³⁷⁷ « Christophe Lafoux vient d'intégrer les services de la Métropole », « 24 juin : arrivée de Christophe Lafoux », intranet de la Métropole de Lyon, 24 juin 2019.

¹³⁷⁸ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹³⁷⁹ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

plus politique. On a pu pousser sur l'implication des travailleurs sociaux sur l'accompagnement global, on a eu beaucoup de propositions communes. D'un verrou, la DIE s'est mise à déverrouiller beaucoup de choses. Pôle Emploi s'est mieux impliqué et a mis plus de ressources parce qu'on sentait désormais une réciprocité des intentions et des actes. »¹³⁸⁰

L'arrivée du nouveau directeur est suivie de quelques semaines d'acculturation individuelle et d'un geste visant les frontières symboliques¹³⁸¹. Dès l'été 2019, le directeur lance un « projet de direction ». Le diagnostic sur lequel s'appuie ce plan souligne que « la volonté de favoriser la transversalité s'est heurtée à d'importantes difficultés dans sa mise en œuvre »¹³⁸². Une première version du plan de direction est adressée aux agents en juillet 2019, dans le but de « consolider le fonctionnement des équipes et développer un travail plus collectif »¹³⁸³. Ce projet managérial est articulé en 18 projets plus ou moins collectifs visant à « faire le point après quelques années de fonctionnement évolutif et exigeant »¹³⁸⁴. Au-delà de la mise en œuvre de la politique publique, le plan vise à « redonner sens au projet stratégique » et « décliner un nouveau cadre de relations partenariales » et enjoint les agents à participer pour « améliorer la qualité de vie au travail et l'épanouissement de chacun d'entre [eux] dans ses missions »¹³⁸⁵. C'est à cette période que le président de la collectivité organise une « visite de soutien ».

Observation 2 : Visite de soutien du président de la métropole dans les locaux de la DIE (2019)

Attendu à 16 heures, le président de la métropole arrive vers 16h30 au 4^e étage de l'HDM en cette journée de l'été 2019. Accompagné de son conseiller aux affaires sociales et de son assistante, entouré des directeurs délégués, du directeur de la DIE et des responsables d'unité, il marche à la tête de ce qui apparaît presque comme une procession, dans un silence relatif. Installé au milieu de l'open-space où se sont groupés les agents, il prend la parole : après un jeu de mot sur la « rentrée », à la fois professionnelle et politique, il raconte comment il a suivi le service insertion depuis sa première vice-présidence débutée en 2008. Evoquant une « période de construction » et une « longue mise en route », il assure les agents de sa « reconnaissance » et annonce des solutions pour de meilleures conditions de travail au 4^e étage de l'HDM, des postes allant être revus pour « redonner de l'oxygène ». Après la présentation de projets à venir par deux agents, le président de la métropole quitte les lieux.

Observation réalisée le 26 août 2019 au sein des locaux de la DIE, HDM rue du Lac, Lyon.

Des « réunions de direction » régulières sont lancées également en parallèle, constituant l'un des rares moments professionnels de rassemblement de l'ensemble des agents, inexistant depuis 2015. Après ces temps collectifs trimestriels, la direction précise les évolutions de fonctionnement dans une note de service appelant à la coopération, à la transversalité et au dépassement

¹³⁸⁰ Entretien avec Philippe Hillarion, directeur territorial de Pôle Emploi pour le Rhône (2016-2022), entretien du 12 avril 2022 à la direction régionale de Pôle Emploi, Lyon 7^e.

¹³⁸¹ Dès les premières semaines, le bureau de direction, le plus vaste et le mieux situé, est abandonné par le directeur au profit des assistants de direction. Ce geste est présenté comme un geste « d'apaisement », juin 2019.

¹³⁸² « La transversalité n'est pas au rendez-vous », Diagnostic de fonctionnement DEES-DIE, Spinpart, document interne, Métropole de Lyon, 14 juin 2019, p. 11.

¹³⁸³ Note du directeur de la DIE aux agents, document interne, Métropole de Lyon, 12 juillet 2019.

¹³⁸⁴ « Insertion et emploi, plan d'actions » Plan de direction de la DIE, document interne, Métropole de Lyon, juillet 2019, p. 1.

¹³⁸⁵ *Ibid.*, p. 4.

sectoriel¹³⁸⁶. Après huit mois passés sans directeur, un certain nombre de clarifications de fonctionnement sont arrêtées, un comité de direction resserré est institué¹³⁸⁷ et les postes de management vacants sont comblés dans la foulée. Une experte du travail social ayant eu des fonctions managériales est rapidement recrutée pour pallier la vacance de pilotage de l'unité en charge de l'allocation.

Véronique Vinals est née à Tassin-la-Demi-Lune, commune de l'ouest lyonnais, de parents artisans. Après le lycée à Vénissieux, elle étudie deux ans l'anglais avant un BTS puis l'obtention d'un diplôme d'Etat en économie sociale et familiale. Elle passe les concours de la fonction publique territoriale, d'abord pour travailleur social, puis conseiller socio-éducatif au début des années 2000. Son premier poste est à la Ville de Lyon : accompagnement des allocataires du RMI. Elle poursuit le travail social à la Ville de Vénissieux, puis à Communay où elle reste une quinzaine d'années. En 2020, elle intègre la métropole de Lyon pour devenir responsable d'unité, puis responsable de service l'année suivante.

Entretien réalisé le 28 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3e.

Avec ces changements, il ne reste qu'un cadre ayant connu la bureaucratie départementale. Une réorganisation de fond est travaillée en vue des élections locales de 2020, prises comme une fenêtre d'opportunité pour revoir définitivement le fonctionnement de la DIE jugé « dysfonctionnel ».

« On parlait d'une organisation illisible pour deux motifs. D'abord les intitulés. Le découpage des missions n'était pas pertinent pour les partenaires. D'autre part les chamboulements successifs n'avaient pas permis de réorganisation structurelle. Assez classiquement la réorganisation s'inscrit dans le plan de direction visant à ranimer la DIE, avec un double appui, interne et un cabinet externe. Ce travail initié fin 2020, en lien aussi avec l'alternance politique, a abouti en octobre 2021. On a réduit le nombre de niveaux hiérarchiques, constitué des entités lisibles et plus solides, renforcé la gestion de données, mis en place une équipe de direction de six personnes, avec un directeur adjoint permettant de gérer les relations multiples avec les partenaires internes et externes, sachant qu'on a des dizaines et dizaines d'interlocuteurs qui ont besoin de visibilité. Vue la composante partenariale essentielle de cette politique publique, il était indispensable, d'avoir un binôme de direction qui porte cet enjeu, ce qui avait pu manquer. »¹³⁸⁸

Ce travail managérial, qui paraît viser les « rigidités » bureaucratiques faisant obstacle à la bonne transversalité¹³⁸⁹, débouche sur une réorganisation présentée comme une solution d'ampleur.

¹³⁸⁶ Cette note rappelle et détaille trois « principes communs à l'ensemble de la direction » : « transversalité et coopération », « coopération et intelligence collective » et « innovation et recherche d'efficacité ». Il faut « jeter des passerelles avec des interlocuteurs avec lesquels on n'a pas forcément l'habitude de travailler ». Le management enjoint à la plus forte coopération possible : « la transversalité se traduit et se concrétise dans la pratique de la coopération, à tous les niveaux et avec tous les acteurs possibles » énonce la note. « Cadre et modalités de fonctionnement de la DIE », note de service DIE, document interne, Métropole de Lyon, 27 janvier 2020, pp. 1-2.

¹³⁸⁷ « Composé des cinq encadrants, le Codir se réunit tous les 15 jours pour évoquer les principaux chantiers de la direction, prendre les arbitrages impliquant plusieurs unités et suivre les sujets transversaux relatifs au fonctionnement de la DIE. », in « Cadre et modalités de fonctionnement de la DIE », note de service de la DIE, document interne, Métropole de Lyon, 27 janvier 2020, p. 3.

¹³⁸⁸ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹³⁸⁹ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit.

La réorganisation administrative de 2021 : la métropolisation organisationnelle enfin achevée ?

La troisième réorganisation administrative depuis la fusion est préparée en négociation avec les agents, par l'intermédiaire d'un cabinet de conseil¹³⁹⁰. Au cours d'une réunion de direction, la présentation de ce plan de réorganisation concentre l'attention. C'est l'occasion d'afficher en objectif « un effectif permanent à consolider et dont il faut s'assurer qu'il permet de remplir les missions attendues », par l'annonce d'un recrutement de 5 postes supplémentaires par voie de délibération du Conseil de métropole¹³⁹¹. Un document plus abouti présenté aux agents évoque des « unités globalement sous tension » et « un objectif de transversalité interne qui n'a pas été atteint, avec un fonctionnement trop cloisonné par unité », à partir desquels des principes d'organisation sont mis en avant : il s'agit de « raccourcir les chaînes hiérarchiques et alléger les circuits décisionnels », mesure prenant le contrepied de la première organisation issue du PMI'e qui comptait justement densifier le management en ayant recours au « managers de proximité » (cf. 4.1.2). Cela se traduit par « un organigramme à deux niveaux hiérarchiques avec disparition des unités »¹³⁹², actant l'échec du système par unités opérationnelles.

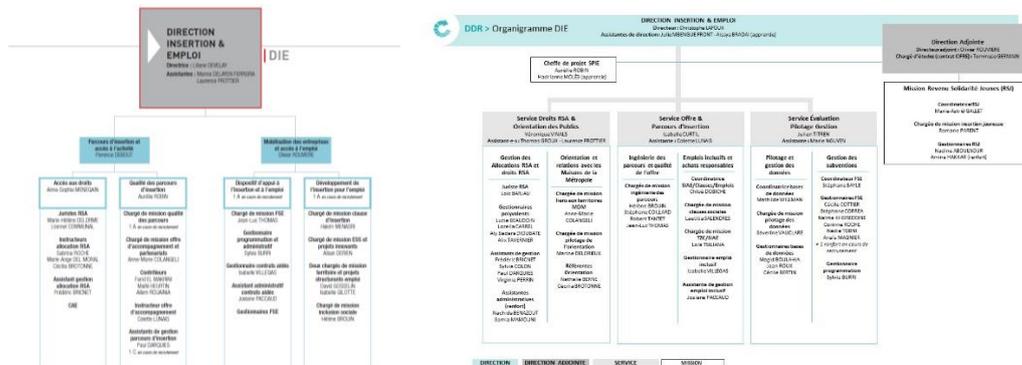


Illustration n°32 : organigrammes de la DIE (2016 et 2021).

La modification organisationnelle canalise le mécontentement et revient régulièrement dans les discussions formelles et informelles. Elle introduit trois nouveautés. D'abord, le fonctionnement en unités opérationnelles regroupées dans deux services est abandonné. Trois services dont l'effectif varie entre 8 et 16 agents remplacent les deux anciens services dont l'effectif était plus concentré, variant entre 17 et 23 agents. La concentration du management et l'abandon des unités opérationnelles font dire à la cheffe du service d'allocation et de parcours d'insertion :

« Avec le passage de quatre sous-ensembles à trois services, la notion de supervision a pris du poids. Les échanges entre agents étaient fermés, on avait peu d'interactions. On a voulu dépasser ça en regroupant en trois services. On a conservé les neuf personnes de l'unité et d'autres sont arrivées, deux chargés de mission, quatre contrôleurs et un spécialiste du suivi des sanctions. Avec la réorganisation, j'ai beaucoup plus de travail, et j'ai perdu du monde puisque j'ai six recrutements en cours. On a mutualisé toutes les fonctions autour des dossiers des usagers, pour veiller au

¹³⁹⁰ Dans une première version, celui-ci note que « de nombreux agents ont demandé que leur soit transmise une projection de l'organigramme nominatif afin que chacun puisse mieux se retrouver dans les évolutions envisagées » et qu'à partir de « cette organisation cible, seront établies les missions et activités permanentes de chaque service qui permettront de préciser ultérieurement les évolutions de fiches de missions des agents dont le contenu est appelé à changer ». « Une première projection des affectations du nouvel organigramme », note de Wavestone aux membres de la DIE, 21 février 2021.

¹³⁹¹ Réunion de direction de la DIE, Métropole de Lyon, 1^{er} mars 2021.

¹³⁹² « Direction de Insertion et Emploi, projet pour la direction », Wavestone-Métropole de Lyon, mai 2021, p. 3-5.

paiement du juste droit selon les situations, et lutter contre les indus et la fraude en promouvant les droits et devoirs liés au dispositif RSA. »¹³⁹³

Deuxièmement, une « mission » est créée, dédiée au Revenu de solidarité jeunes (RSJ) souhaité par le nouvel exécutif métropolitain. Une ancienne responsable d'unité opérationnelle, qui devient avec cette organisation chef de projet au sein de la « mission » créée *ad hoc* estime pour sa part :

« Contrairement à d'autres directions qui ont été plus profondément impactées par le changement politique, on a été sur un réajustement. Un des constats c'est que l'ancien organigramme n'a jamais réussi à prendre sa vitesse de croisière. On a rencontré des difficultés en externe de lisibilité de notre action et en interne de positionnement. Cette nouvelle organisation permet enfin de poser la DIE dans ses missions, de pallier certains dysfonctionnements, de s'ajuster à des évolutions comme la montée en puissance des logiciels métiers. On a gagné en lisibilité externe, on a aussi clairement gagné en cohérence et affirmation de nos axes. »¹³⁹⁴

Enfin, la direction est revue. D'un seul poste de directeur, on passe à un directeur assisté d'un directeur adjoint « en charge de la coordination et de l'animation des relations institutionnelles avec les partenaires externes »¹³⁹⁵.

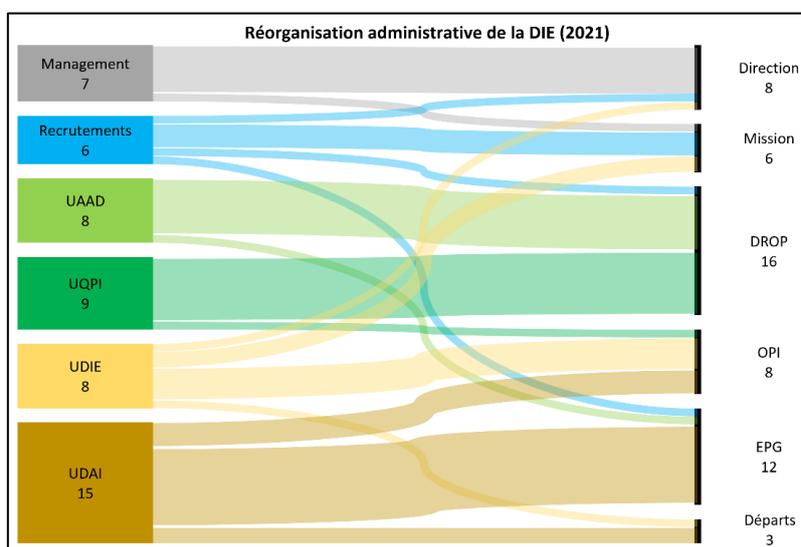


Illustration n°33 : réorganisation de la DIE consécutive au renouvellement de l'exécutif et au plan de direction (2021).

La réorganisation s'appuie sur le diagnostic cité plus haut et le « plan de direction » qui en découle. Afin de suivre l'impact de ce changement sur ce qui est perçu comme un mécontentement des agents, un « baromètre » est lancé : « dans le cadre du plan d'action DIE, un baromètre insertion trimestriel va être élaboré »¹³⁹⁶. A partir d'une batterie de questions adressée aux 48 agents, il mesure l'état d'esprit des agents et a pour but « d'asseoir le fonctionnement de la nouvelle organisation »¹³⁹⁷. Dès la seconde publication, il est noté que « ces résultats sont très encourageants »

¹³⁹³ Entretien avec Véronique Vinals, conseillère socio-éducative, responsable d'unité accès aux droits (2020) puis responsable de service à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 28 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹³⁹⁴ Entretien avec Aurélie Robin, attachée territoriale, conseillère insertion (2012-2016), responsable d'unité (2016-2021) et cheffe de projet SPIE à la DIE (depuis 2021), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹³⁹⁵ « Direction Insertion et Emploi, projet pour la direction », Wavestone-Métropole de Lyon, mai 2021, p. 6.

¹³⁹⁶ Compte-rendu de la réunion d'unité, document interne, Métropole de Lyon, 10 janvier 2022.

¹³⁹⁷ « Mot de la direction, » Baromètre de la DIE n°1, document interne, Métropole de Lyon, mars 2022.

et illustrent l'installation progressive des nouveaux collectifs de travail et un fonctionnement qui semble s'améliorer »¹³⁹⁸.

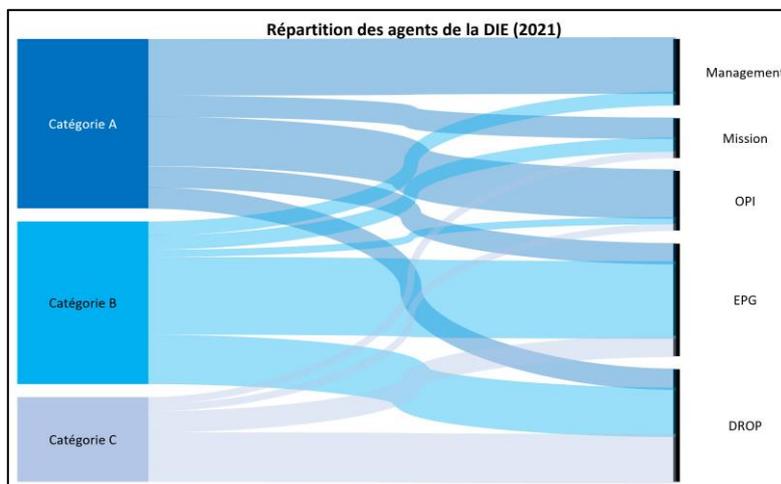


Illustration n°34 : répartition des agents par catégorie, réorganisation de la DIE (2021).

La réorganisation apparaît comme un processus managérial de clarification des périmètres et de réponse processuelle aux insatisfactions liées aux conditions de travail. Elle permet de rationaliser les interventions. L'analyse en termes de catégories montre que cette réorganisation conduit à concentrer les cadres dans un seul service composé à plus des trois quarts d'agents de catégorie A, tandis que ce ratio se situe aux alentours de 20% pour les deux autres services. D'une répartition binaire *entreprise versus social*, on arrive à une répartition ternaire : *pilotage* des acteurs du secteur par un service concentrant les agents les plus gradés, l'un est composé essentiellement de catégories B liées à la *gestion*, enfin *exécution* avec le dernier service composé à plus de 37% d'agents de catégories C, liés au dispositif RSA¹³⁹⁹. De nouveaux entrants sont également à noter.

Isabelle Curtil est née à Lyon en 1974 d'une mère au foyer et d'un père artisan. Elle grandit dans le nord-ouest lyonnais, obtient un baccalauréat professionnel et un BTS en 1996. Recrutée à la communauté urbaine, elle y évolue dans les ressources humaines, obtenant les grades de rédacteurs, puis attaché, puis attaché principal. A la création de la métropole, elle devient responsable de l'unité insertion à la DRH jusqu'à intégrer la DIE comme responsable de service.
Entretien réalisé le 28 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3e.

Cette attachée territoriale raconte son arrivée à la DIE :

« Après plusieurs années sur les fonctions de ressources humaines et de contrats aidés, j'étais intéressée par la DIE. Je savais qu'il y aurait une réorganisation et lorsqu'un poste s'est ouvert j'ai postulé. J'ai pris la direction d'un service nouveau, composé d'arrivants de plusieurs des unités précédentes. Avec six chargés de mission et deux gestionnaires des parcours, ainsi qu'une assistante gestionnaire, on a créé un nouveau service. »¹⁴⁰⁰

¹³⁹⁸ « Mot de la direction, » Baromètre de la DIE n°2, document interne, Métropole de Lyon, juin 2022.

¹³⁹⁹ Pour une synthèse de ces trois catégories dans la FPT, nous renvoyons à Émilie BILAND, « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale : une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, 2010.

¹⁴⁰⁰ Entretien avec Isabelle Curtil, attachée territoriale, responsable d'unité insertion (2015-2021) puis responsable de service à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 28 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3e.

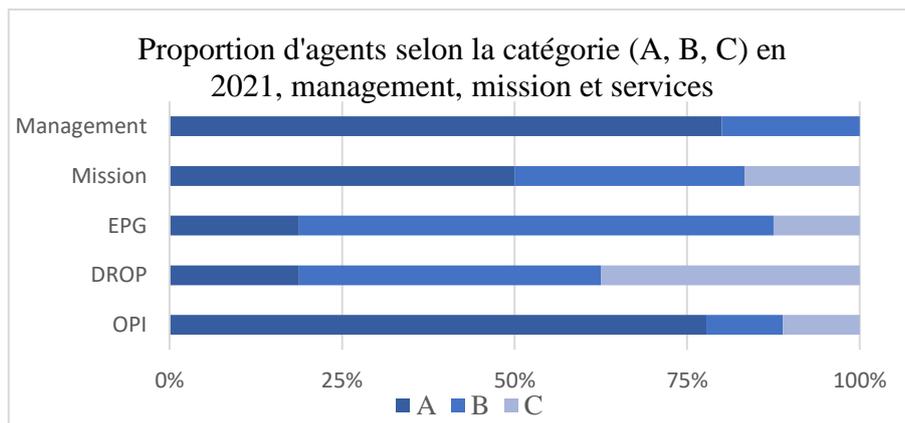


Illustration n°35 : proportion d'agents selon la catégorie (A, B, C), management, mission et services (2021).

« Notre service OPI remplit deux missions. Un, l'ingénierie des parcours : gestion de la prog, travail sur l'offre d'insertion, lien avec les structures, on en a 70 conventionnées. Deux, l'IAE : l'accompagnement des structures en lien avec l'Etat, et le pilotage des clauses. Il était logique de regrouper, néanmoins on a des métiers différents, avec certains départs créant une perte d'expertise mais aussi une nostalgie de certains agents quant aux missions perdues. »¹⁴⁰¹

Du point de vue du responsable du nouveau service « Evaluation, Pilotage et Gestion », il s'agit d'une stabilisation de la direction. La réorganisation permet un changement d'échelle et une montée en puissance des missions de pilotage et d'évaluation :

« La réorganisation de la direction, pour nous, vise à pérenniser la gestion du FSE, renforcer la base de données avec deux ETP supplémentaires, et mettre en place une vraie évaluation de la politique, puisque la direction manquait cruellement de chiffres et on peut commencer enfin à produire des indicateurs d'activité. On passe également d'une unité à un service, en se recentrant sur les bases de données et l'évaluation du PMI'e, donc pour moi une prise de responsabilités, une progression de carrière avec une montée d'échelon, et finalement une reconnaissance car on avait déjà beaucoup d'effectifs et des enjeux financiers forts. »¹⁴⁰²

Quant au nouveau directeur adjoint, il rend compte de sa promotion dans ces termes :

« Au moment de la réorganisation, j'étais venu à bout de deux gros défis de ma carrière, tenir trois postes en même temps puisque je n'avais pas de directrice et que la responsable d'unité emploi était partie, sans beaucoup de soutien du DGA, à savoir la MMI'e et la gouvernance territoriale. Le Revenu de solidarité jeunes a été un défi supplémentaire pour repartir, réalisé en un temps record avec une équipe exténuée. La création du poste de directeur adjoint a été une reconnaissance pour ces loyaux services, et on s'est mis d'accord pour une organisation plus cohérente d'être en binôme avec le directeur et de veiller surtout à la mission RSJ. »¹⁴⁰³

Au premier semestre 2022, tous les managers issus du département ont quitté la DIE. Le dernier cadre historique tire sa révérence au printemps 2022, treize ans après avoir pris la direction adjointe de l'ancienne DI départementale. Il est remplacé quelques mois plus tard par une administratrice territoriale.

¹⁴⁰¹ *Ibid.*

¹⁴⁰² Entretien avec Julien Titren, attaché territorial, responsable d'unité (2016-2021) puis responsable de service pilotage et évaluation (depuis 2021) à la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 20 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁴⁰³ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Clotilde Barbot naît à Paris de parents ingénieurs et a vécu en région parisienne. Après une prépa commerciale et un cursus à l'ESCP en management des entreprises et à la Sorbonne en philosophie, elle travaille pour de grands groupes français à la Défense avant d'intégrer le monde des collectivités à Lille. Elle occupe plusieurs postes de conduite de politiques publiques à partir de 2002, dans le développement économique, l'ESS et le numérique. En 2018, elle passe du grade d'attaché territorial au grade d'administrateur territorial et rejoint la Région Auvergne-Rhône-Alpes en tant que cheffe de service développement numérique et filières industrielles. Mère de quatre enfants et catholique culturelle, installée à Lyon depuis 2020, elle prend la direction adjointe de la DIE en novembre 2022, poste vacant depuis avril 2022.

Entretien réalisé le 2 mars 2023 à Lyon.

Le renouvellement de la direction adjointe permet de positionner un profil d'administrateur territorial, qui illustre d'ailleurs l'attrait que la singularité de la politique publique intégrée au développement économique exerce encore, sept ans après la fusion.

« J'ai postulé sur le poste de directrice adjointe, parce que dans mon travail à la Région, avec les entreprises, on voyait ce qu'elles attendaient des politiques publiques, c'était des compétences en fait. Je m'intéressais à la question des compétences et donc la direction insertion et emploi dans une délégation développement économique, ça me paraissait hyper intéressant comme projet, et j'avais déjà fait deux passages à la métropole lors de mon passage à l'INET. Je suis donc arrivée en novembre 2022. »¹⁴⁰⁴

La réorganisation de la DIE semble clore l'ère d'instabilité : à partir de ce point, les postes vacants diminuent fortement en proportion, et notamment au sein du management, totalement départementalisés. Les sujets organisationnels sont moins présents dans le quotidien des agents. L'absentéisme diminue. Il semble qu'elle permette de rendre réelle des évolutions souhaitées de longue date par la direction générale adjointe.

« Finalement, la réorganisation de 2021 vient comme la fin du processus, pour aplanir et apaiser une direction qui a énormément subi, en veillant à la qualité des conditions de travail, pour répondre à la nouvelle feuille de route, pour clarifier l'articulation avec les autres directions, la MMI'e et la délégation sociale. Le but était d'enfin la débloquer, avec pas mal de départs à la retraite, d'autres départs, une vraie clarification dont on avait besoin depuis longtemps. »¹⁴⁰⁵

La mobilité des agents donne des indices sur la reconfiguration de la bureaucratie. Les recrutements se poursuivent et le mouvement de diversification et de renouvellement observé depuis la fusion (cf. 4.1.2) se poursuit. Le dynamisme morphologique augmente : le taux de renouvellement des postes augmente, l'âge moyen poursuit sa décrue, à l'instar de l'origine régionale des recrutements et de la proportion de fonctionnaires.

Année	Fonctionnaires	Origine région	Âge moyen	Femmes
2016	76%	78%	42,7	68%
2023	68%	61%	38,9	74%

Tableau n°45 : variations des propriétés morphologiques de la population de la DIE (2016-2023).

Afin d'analyser les changements de poste, nous recourons à une typologie distinguant entre mobilité ascendante (le poste d'arrivée présente de meilleures caractéristiques objectives et l'agent conçoit subjectivement sa mobilité comme une progression) et horizontale (le poste présente des

¹⁴⁰⁴ Entretien avec Clotilde Barbot, administratrice territoriale, directrice adjointe de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 2 mars 2023.

¹⁴⁰⁵ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 11 avril 2022 au 4ème étage de l'HDM, Lyon 3^e.

caractéristiques équivalentes, quoique la thématique puisse varier) ; d'autre part entre une mobilité interne à la métropole de Lyon (le poste d'arrivée est dans une autre délégation ou direction de la collectivité territoriale), dont une mobilité au sein de la DIE (changement d'unité ou de service) et une mobilité externe (le poste d'arrivée est en dehors de la collectivité territoriale, tous types confondus). Ces distinctions idéales-typiques aboutissent au tableau suivant :

Type de mobilité	Ascendante	Horizontale	Total
Interne métropole	7	10	17
<i>Dont DIE</i>	5	7	12
Externe	4	10	14
<i>Total</i>	<i>11</i>	<i>20</i>	<i>31</i>

Tableau n°46 : analyse du type de mobilité selon une quadruple typologie (2015-2023).

Les mobilités sortantes en interne à la métropole se sont faites pour l'essentiel en direction de la Direction habitat et logement (DHL) de la Délégation sociale métropolitaine. La proximité entre les politiques publiques et le secteur d'action publique permettent cette passerelle. Les mobilités au sein de la DIE concernent généralement un passage dans un service voisin lorsqu'elles sont horizontales, une titularisation après un stage ou un accès au management lorsqu'elles sont ascendantes. 35% des mobilités sont ascendantes et 65% se font vers des postes de nature similaire. Les agents restent salariés de la collectivité dans une proportion significative (55%) tandis que le reste quitte la collectivité (45%). Les mobilités externes sont en majorité horizontales (71%), tandis que les mobilités au sein de la collectivité le sont moins (59%), laissant plus de place à des promotions. Les mobilités externes concernent généralement des structures publiques du même type, et notamment des départements, et le secteur de l'insertion, et notamment des associations. Les départs sont le fait d'agents plus âgés que les arrivées et d'agents relativement moins diplômés que les nouveaux entrants.

Le « sauvetage » de la direction procède en définitive d'une accélération des transformations liées à la fusion : arrivée d'un directeur à forte politisation fonctionnelle, dé-départementalisation qui élimine également les conflits historiquement ancrés, professionnalisation, dynamisme morphologique et élargissement du recrutement social.

Conclusion de la section 4.2

Résistance sectorielle et limites de transversalité participent d'un même processus. La transversalité apparaît comme une double catégorie : une catégorie administrative d'une part, une catégorie scientifique de l'autre. Elle fonctionne comme un mot d'ordre sans forcément de recouper de réalité empirique¹⁴⁰⁶. Le franchissement de frontières bureaucratiques rencontre des résistances et le mouvement de transformation se heurte à des permanences héritées. En effet, les

¹⁴⁰⁶ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *art. cit.*

territoires professionnels étant la chasse gardée des groupes qui s'en veulent les propriétaires, le secteur développe un mécanisme puissant de perméabilité et de résistance.

Si la construction du temple est traditionnellement une métaphore de la construction de soi, « garder » (*keep*) le portail du temple (*gate*) signifie veiller sur les frontières bureaucratiques. Les *gatekeepers* s'assurent à la fois de leur solidité, de leur non-liquidité et de leur non-franchissement. Ces acteurs produisent de la différenciation et de la barrière. Dans notre cas, on retrouve l'idée d'une construction antinomique entre « éco » et « social », ce dernier agissant comme un stigmate et permettant de formuler une puissante démarcation¹⁴⁰⁷. Ainsi les personnels rattachés au développement économique « gardent le temple » d'une « profanation » par le social. De l'autre côté, ce sont principalement des agents issus du département qui sont garants d'un ordre éthique et moral de l'insertion, d'une certaine relation à l'usager, d'une certaine conception du travail social. Ces acteurs principalement résidants du service allocation résistent à l'injonction de transversalité et se concentrent sur la mise en œuvre de la politique sociale redistributive.

« Pour les équipes qui restent du temps du département, notamment les contrats aidés, presque tous ont des regrets du temps ancien, de la nostalgie, le sentiment d'être la dernière roue du carrosse et que le monde qu'ils ont connu est désormais englouti. »¹⁴⁰⁸

A la manière d'Atlantes d'un « monde englouti », ces personnels sont porteurs d'une identité institutionnelle et professionnelle forte, liée à leur trajectoire et à leur mise en minorité par la départementalisation de la DIE (cf. 4.1.3). Ils rejettent l'économicisation de la politique publique, ils refusent de voir se dissiper ce qui en est pensé comme un « héritage » départemental. Ils se cantonnent à un rôle et font circuler au sein de l'administration le mythe d'un engloutissement, faisant preuve d'un fort « attachement affectif » à l'institution¹⁴⁰⁹. En résulte une barrière étanche construite autour de ce reliquat professionnel et éthique.

« J'ai l'impression qu'il y a deux populations à la DIE : ceux du RSA, consacrés à leur système, et tous les autres. Cela se voit physiquement. Ils sont tout le temps entre eux, ils mangent, rigolent, discutent entre eux. Ils n'ont pas besoin de nous pour vivre et ils ne proposent pas qu'on les intègre. Ce n'est pas conflictuel, mais il y a une séparation quotidienne entre ces populations. »¹⁴¹⁰

En complément, les personnels des directions économiques, que nous avons pu observer pendant plusieurs années, ont joué un rôle de gardiens du temple symbolique et institutionnel, par l'activation de la frontière entre leur domaine, répondant à certains codes professionnels, et l'action sociale, qui leur semble étrangère et pratiquement encombrante, malvenue. Ce qui est valable au niveau administratif se retrouve par ailleurs au niveau politique.

« Tout de même on sent que l'économie prime. On est un peu isolés sur l'insertion. Pour vous dire, quand même, qu'en commission développement économique et insertion, Gilles et moi, parfois, on a l'impression qu'on parle dans le vide, qu'ils ne nous écoutent pas, ça ne les intéresse pas. On sent

¹⁴⁰⁷ Anne-France TAICLET, « Chapitre 3. La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique » *op. cit.*

¹⁴⁰⁸ Entretien avec Isabelle Curtil, attachée territoriale, responsable d'unité insertion (2015-2021) puis responsable de service à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 28 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁴⁰⁹ Ces agents sont souvent isolés sur le plan personnel, ont connu un parcours instable. Plusieurs d'entre eux ont été embauchés en contrats aidés. Ils clament souvent que la DIE constitue leur « famille » sur le mode de la fraternité. Ils partagent l'essentiel des repas, effectuent des sorties ensemble, trouvent réconfort et identité dans l'institution, une « forme de bonheur » qui explique également leur longévité élevée et leur volonté de défendre une certaine conception du social. Michel OFFERLE et Jacques LAGROYE (dir.), *Sociologie de l'institution, op. cit.*, p. 24-25.

¹⁴¹⁰ Entretien avec Marco d'Aloise, gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 26 juin 2023 à Lyon 7^e.

qu'on est dans des mondes différents et c'est dommage parce qu'on est dans une métropole qui a voulu rapprocher l'économie et l'insertion et l'emploi donc. C'est peut-être là où on a le moins de réussite. Je ne veux pas parler d'échec, mais moins de réussite. »¹⁴¹¹

Un dernier exemple de cette difficulté à remodeler les confins est celui de deux agents issus du Grand Lyon, transférés à la DIE à sa création en 2015. Spécialistes de l'économie sociale et solidaire (ESS) et de l'entrepreneuriat, ils ont passé six ans à réaliser le mot d'ordre de la transversalité, tentant d'apporter leur réflexion au sein de la direction et de diffuser leurs catégories. Force est de constater que la perméabilité du social à ces approches entrepreneuriales aura eu le dernier mot : ces agents sont transférés à la direction économique en 2021 à l'occasion de la réorganisation analysée plus haut, retrouvant ainsi leur domaine d'origine. Le franchissement sectoriel n'aura pas tenu¹⁴¹².

Enfin, l'harmonisation des conditions de travail prend plusieurs années, si bien que ce n'est que quatre ou cinq ans après la création de la collectivité que la hache de guerre du « ressentiment » est enfin enterrée¹⁴¹³. Le projet managérial d'harmonisation pour pacifier les relations de travail, la conversion des cadres et agents au récit de la fusion, les nombreux recrutements participant à l'hybridation morphologique de la DIE, la mise en place de nombreux dispositifs de socialisation et d'acculturation, les nombreuses interventions d'experts extérieurs en enjeux organisationnels : tout cela a opéré un travail sur les délimitations professionnelles déjà établies, sans pour autant réussir à s'en défaire, ces logiques conditionnant l'action publique tout au long de la période étudiée.

« L'intégration de notre direction dans la métropole répondait à plusieurs enjeux, on a été très chahutés pendant ces années. On a rapidement vu les limites de l'hybridation au niveau de la collectivité. Alors on a commencé à miser sur le fait que la fusion économie et insertion se ferait au niveau local, avec les opérateurs du terrain. C'est dans la déclinaison locale que ça a vraiment pris. »¹⁴¹⁴

Nous achevons avec ces propos d'un connaisseur de la bureaucratie, cadre pendant treize ans à la DI puis DIE. Estimant limitée l'hybridation morphologique, ses propos nous invitent implicitement à la vérification : se pourrait-il que la potentielle intersectorialité de la politique publique soit à rechercher non pas au sein de la bureaucratie qui la conçoit, mais bien dans les effets qu'elle produit ?

¹⁴¹¹ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁴¹² « De mon temps à la DIE, j'ai toujours été légèrement isolé. On était arrivés avec ce projet de départ de faire de l'insertion une direction stratégique, avec toutes nos initiatives. Beaucoup de projets ont réussi, mais on a toujours été décalés par rapport au cœur de l'insertion qui est tout ce travail sur le RSA, l'accompagnement, l'allocation. Finalement, intégrer la DIAE [*Direction de l'action économique*] c'est revenir sur le pari initial, mais par besoin de cohérence. ». Entretien informel avec un chargé de mission à la DIE (2015-2021) puis à la DIAE (depuis 2021), extrait des carnets de terrain, février 2022.

¹⁴¹³ « Il y a quelques temps le président de la métropole avait fait un grand discours pour faire éclater le rempart entre département et métropole. Notamment il avait fait des annonces sur les différences de salaires, les hausses de salaires, c'est un élément qui a calmé le ressentiment, après des années où ce sujet restait fort parmi nous. ». Entretien avec Laura El Borgi, gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 27 janvier 2020, Lyon 3^e.

¹⁴¹⁴ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Conclusion du chapitre IV

Heurs et malheurs d'une direction métropolisée... Finalement, se pourrait-il que Franz Kafka, connu pour ses critiques de la bureaucratie, ait raison lorsqu'il énonce que « chaque révolution s'évapore en laissant seulement derrière elle le dépôt d'une nouvelle bureaucratie »¹⁴¹⁵ ? Force est de constater qu'ici, la « révolution » de la métropolisation laisse des traces bien visibles. La triple fusion génère une hybridation et un dynamisme morphologiques, une réactualisation vive des frontières professionnelles et des conditions bureaucratiques spécifiques à la construction d'une politique publique. Les agents doivent s'intégrer à un univers spatial réglé, fortement hiérarchisé, qui va amplifier leur malaise et faire l'objet de luttes symboliques. On peut lire la transformation de la DIE comme l'achoppement entre une entreprise de modernisation, exigée par le personnel politique et promue par les dirigeants et les cadres intermédiaires, et un travail social autour de l'allocation et de l'accompagnement liés au RSA qui résiste à cette entreprise réformatrice, vécue comme une inflexion indésirable, menaçant les frontières et l'éthique professionnelles. Les cadres modernisateurs s'appuient principalement sur des refontes organisationnelles, sur la gestion des ressources humaines et sur des recrutements affranchis de l'opposition initiale entre les deux cultures institutionnelles différenciées pour « tuer » l'institution dans l'institution.

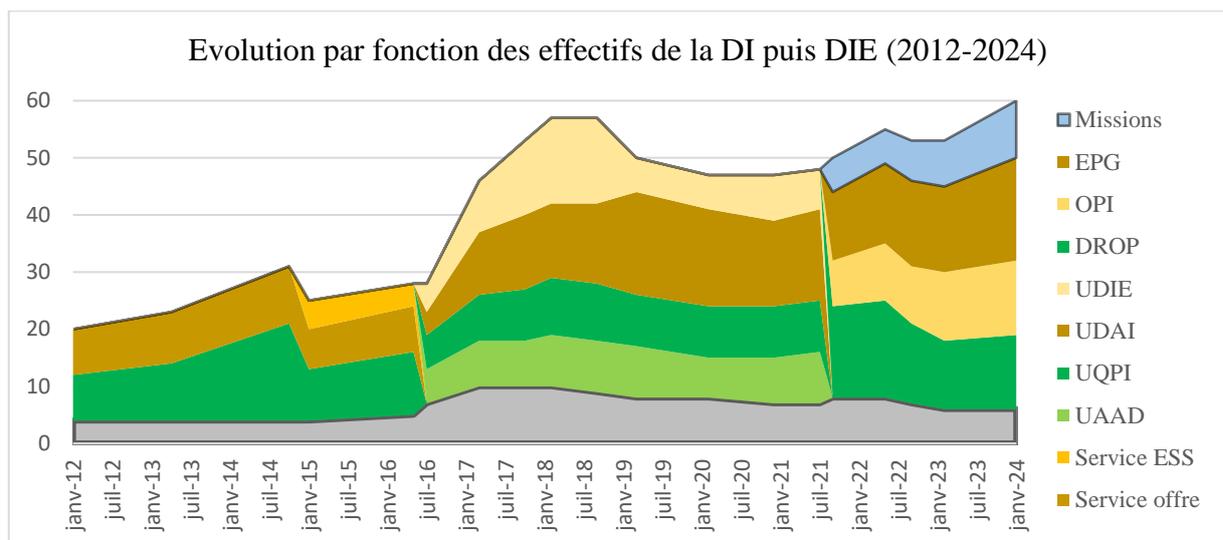


Illustration n°36 : évolution des effectifs de la DI puis DIE, répartis par fonction et service (2012-2024).

Les « métropolitains pur sucre », au parcours diversifiés et au recrutement social élargi, endossent le discours de la transversalité superficiel mais unificateur¹⁴¹⁶. Ce discours métropolitain unificateur, indexé à une identité locale et professionnelle comme à des mots d'ordre généraux, valorise la diversité des compétences et la connaissance du secteur privé. Le discours s'inscrit pleinement dans les « carrières » au sens que leur donne Jean-Michel Eymeri¹⁴¹⁷ : si ces cadres ont

¹⁴¹⁵ Franz KAFKA, *Le Château*, Paris, Gallimard, 2001 [1926].

¹⁴¹⁶ Comme dans le cas étudié par Pierre Lascoumes et ses collègues, ce discours « a principalement fourni un discours d'homogénéisation, souvent superficiel, censé permettre une unification des pratiques ». Pierre LASCOUMES *et al.*, *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, *op. cit.*, p. 75.

¹⁴¹⁷ Il s'agit d'un recouplement de l'apprentissage initial, de la socialisation professionnelles et des aspirations d'évolution. Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration*, *op. cit.* La carrière renvoie également l'ordonnement d'un récit de soi. Conclusion de Jean-Michel EYMERI-DOUZANS in *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 301.

souvent été attirés par le récit, comme on l’a montré, ils ont plus encore tendance à exprimer leur volonté d’évolution (question que nous avons systématiquement posée en fin d’entretien) en rapport avec l’évolution de l’institution. L’appartenance institutionnelle et la mobilisation du récit de la fusion joue un rôle prépondérant dans la narration des carrières et la formulation des perspectives d’évolution. Les agents à la trajectoire hybride soldats de la fusion, « jouent pleinement le jeu de la réforme »¹⁴¹⁸ et adhèrent plus facilement au projet métropolitain, souvent déterminant dans leur choix de rejoindre la collectivité.

« La DIE est une direction qui évolue dans un sens beaucoup plus de conduite de projet. C’est historiquement une direction très gestionnaire : chaque année on passe les conventions de la prog, chaque année on passe ce qui est hérité des PLIE, beaucoup de choses se reconduisent. Maintenant, depuis deux ans, on recherche l’accompagnement de manière plus qualitative et de se mettre en mode pilotage, conduite de projet et pilotage de l’impact de ce qu’on finance. On passe de la gestion de convention au pilotage de projets, et on connaît mieux notre action. Ce n’est pas en distribuant des subventions qu’on pilote, c’est en mesurant notre impact et en suivant les indicateurs stratégiques. »¹⁴¹⁹

C’est par leur entrée massive dans la DIE que l’hybridation morphologique se fait.

Les occupants du 4^e étage de l’HDM socialisation par le partage d’un espace commun, qui reflète les divisions et hiérarchies établies. L’analyse des plans des lieux et des « déménagements » successifs qui ont été autant de processus de politisation et de travail sur les frontières symboliques fait ressortir les enjeux d’une cohabitation professionnelle à l’origine conflictuelle. Si cette hybridation rapide et massive engendre des dysfonctionnements aigus liés au déplacement des frontières entre sous-groupes peuplant la bureaucratie, le projet modernisateur dépasse ces fragilités par l’investissement dans une métropolisation plus poussée encore : dé-départementalisation et dé-communautarisation complètes du management, recrutement de profils généralistes expérimentés, réorganisation administrative et socialisation active sont autant de leviers achevant la métropolisation : au-delà d’un socle réduit de *gatekeepers* faisant rempart autour du RSA et de son éthos social, la DIE est pour le reste, dix ans après, méconnaissable.

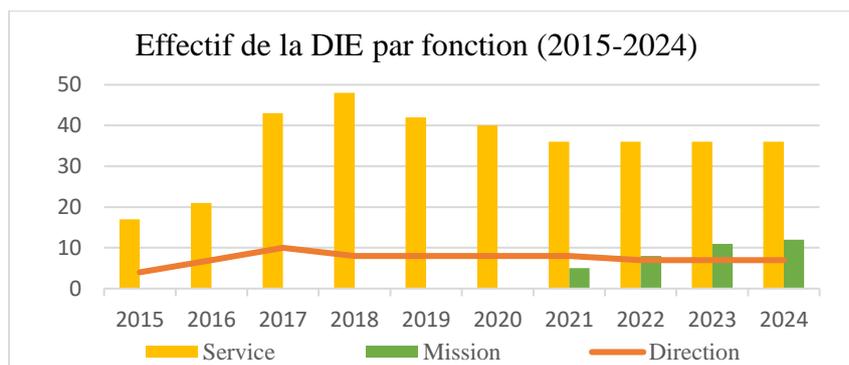


Illustration n°37 : répartition de l’effectif de la DIE selon la fonction : direction, agents membres d’un service opérationnel, agents membres d’une mission (2015-2024).

Entre 2015 et 2023, on compte 56 recrutements métropolitains, dont 32 personnes encore en poste. En quelques années seulement, ce sont 88 personnes qui ont officié à la DIE, soit une moyenne de deux par poste, signe d’un renouvellement profond.

¹⁴¹⁸ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEZ, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 97.

¹⁴¹⁹ Entretien avec Clotilde Barbot, administratrice territoriale, directrice adjointe de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 2 mars 2023.

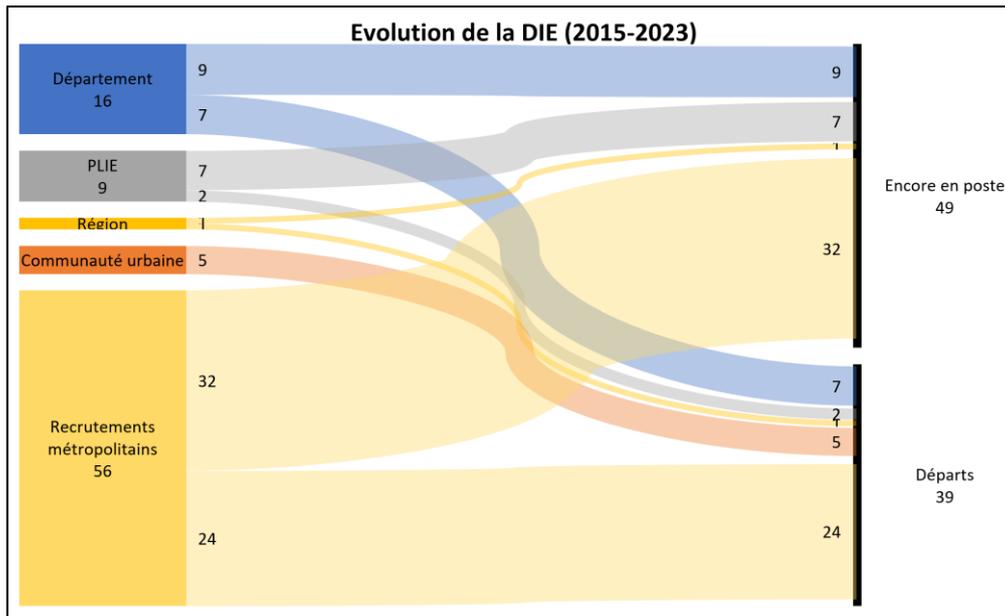


Illustration n°38 : évolution de l'effectif de la DIE, par arrivées et départs regroupés par origine institutionnelle (2015-2023).

C'est le passage d'une petite direction opérationnelle à une direction plus de deux fois plus volumineuse en termes d'effectif, organisée en services transversaux complétés par deux missions qui montent en puissance, l'une autour du revenu pour les jeunes, l'autre autour du service public de l'insertion et du suivi des réformes nationales. La direction administrative n'est plus majoritairement peuplée de membres de classes populaires locales, son recrutement social s'est élargi. L'insertion n'est plus gérée par des « inséreurs » en ascension sociale, mais plutôt par des professionnels d'horizons variés, pour partie attirés par le mythe métropolitain.

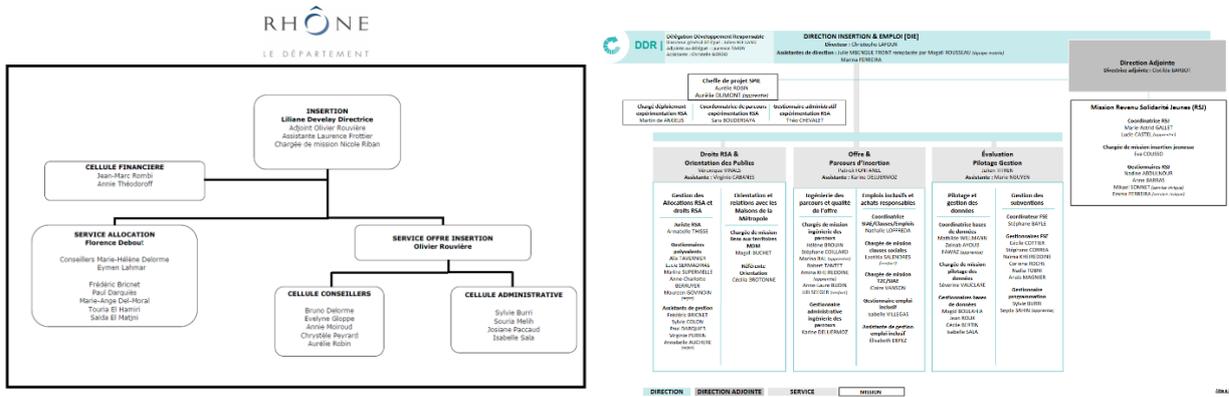


Illustration n°39 : organigrammes de la DI départementale et DIE métropolitaine (2013 et 2024).

Les réorganisations successives et les ajustements constants parviennent en partie à accomplir le mot d'ordre de transversalité de la métropolisation et à briser les étanchéités héritées, dans la mesure où le travail permanent de délimitation et de légitimation a fini par produire une nouvelle génération d'agents métropolitains désormais dominants, héritiers vivants de la fusion.

Conclusion de la deuxième partie

La métropolisation institutionnelle se situe dans la droite ligne de la montée en puissance de la forme typiquement française de l'intercommunalité. Si dans la plupart des métropoles de droit commun, on note peu de changement¹⁴²⁰, dans le cas lyonnais il n'en est rien. L'institutionnalisation prend le chemin complexe de la fusion et de l'intersectorialité intégrée.

Dans cette deuxième partie, nous avons caractérisé la *métropolisation institutionnelle et bureaucratique* dans le contexte institutionnel local à partir de l'implémentation concrète de la fusion et d'un regard *in vivo* porté sur la construction imbriquée de l'institution et de sa politique d'insertion économique. Nous nous sommes gardé de « l'illusion héroïque » qui, en période charnière, survalorise et surpondère l'intentionnalité¹⁴²¹ : le groupe réformateur ne maîtrise pas tout. Il a besoin de convaincre, d'enrôler, de convertir. Par une analyse *de l'intérieur* centrée sur la délégation économique et la Direction de l'insertion et de l'emploi, nous avons démontré que la fusion se déploie dans l'administration par un projet réformateur auquel sont successivement ralliés, peu ou prou, et avec des effets différenciés, l'ensemble des strates : exécutif politique, hauts-fonctionnaires, cadres, directeurs et fonctionnaires impliqués dans un rôle de passeurs, cadres intermédiaires et enfin agents d'exécution. Par des changements organisationnels d'ampleur, une nouvelle institution se constitue, tandis que les identités institutionnelles se transforment, que les frontières professionnelles sont rebattues et que l'administration évolue morphologiquement. Le discours sur la fusion est présent chez tous les agents, qui emploient les mêmes idiomes, propagent les mêmes anecdotes, soulèvent les mêmes questions.

Pour conclure cette deuxième partie, nous allons à présent revenir sur trois aspects : la lente institutionnalisation de la collectivité providentialiste, l'hypothèse de l'émergence d'un gouvernement métropolitain fort appuyé sur une domination bureaucratique croissante et enfin l'apport pour la science de l'administration de l'étude de cette fusion sur une dizaine d'années.

L'intégration de l'entité départementale se fait selon deux modes : juxtaposition ou hybridation. D'abord, pour la majeure partie des bureaucraties concernées, les agents sont transférés en bloc et créent des entités *ad hoc* qui viennent se juxtaposer aux entités déjà existantes. C'est le cas notable des services sociaux départementaux : à l'exception de l'insertion, les centaines d'agents sont regroupés dans une délégation sociale pilotée par la même directrice générale que pendant les dix années précédentes. Pour les agents de terrain, les lieux de travail ne changent pas, il y a simplement transfert juridique d'employeur et de responsabilité. Le mode de la juxtaposition est largement majoritaire dans les premières années de mise en œuvre de la fusion, si bien que certains acteurs en questionnent la portée voire la réalité. Il montre la force de résistance du legs. Le second mode est celui qui a retenu notre attention : l'hybridation, par des mécanismes que nous avons définis comme *combinaison organisationnelle* et *transplantation*. Dans ce cas, le changement est bien plus profond : les bureaucraties sont fusionnées et cela génère de nombreux effets de déplacement, comme on l'a montré avec la triple fusion touchant la DI devenue DIE.

¹⁴²⁰ Comme à Bordeaux où « la métropolisation politique semble se faire encore désirer ». Gilles PINSON et Marine LUCE, *La métropole incontestable ?*, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴²¹ Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. 81.

Dans les deux cas, « l'écrin » de la communauté urbaine sert de fondement à la fusion. C'est donc davantage une *départementalisation contrôlée* de l'institution communautaire que l'émergence d'une institution neuve. Dans le cas de la DIE, le caractère départemental est rapidement mis à l'épreuve, si bien que les derniers agents départementaux ressemblent à d'anciens Atlantes, nostalgiques d'un « monde englouti » et mettant à distance l'engouement pour le récit métropolitain¹⁴²². Subtilement adossée à la narration du territoire, la narration de l'institution fait office de récit unificateur. L'enquête de terrain montre que les hauts-fonctionnaires adhèrent largement au « mythe »¹⁴²³ de la métropolisation, qu'ils contribuent à édifier et qu'ils diffusent auprès de cadres intermédiaires fortement politisés qui les accompagnent dans la construction du sens et de l'organisation institutionnels. La direction générale s'y emploie « des millions de fois ». L'évaluation des politiques publiques s'inscrit pleinement dans ce mouvement de « mise en récit » et de légitimation¹⁴²⁴.

La métropolisation fait apparaître une montée en charge de l'institution. Premièrement, celle-ci se déploie par braconnage sectoriel et étend ainsi sa capacité d'intervention. Deuxièmement, l'institution développe sa « capacité extractive », capacité à prélever des ressources pour survivre et viser son devenir-être¹⁴²⁵. Par le biais de l'intégration sectorielle, elle développe cette propriété essentielle à son développement. Le cas de l'insertion est fondamental dans ce mécanisme : par la réduction des dépenses sociales assurée par la mise à l'emploi, la collectivité dégagerait davantage de moyens. Plus encore, la mise à l'emploi contribue au dynamisme des entreprises du territoire, et par conséquent au meilleur versement de différentes taxes sur lesquelles s'appuient en partie les recettes du budget de la collectivité. Les programmes de remise à l'emploi assurent donc à l'institution à la fois la réduction de ses dépenses et le prélèvement de recettes indispensables¹⁴²⁶.

Troisièmement, l'institutionnalisation de la métropole donne lieu à un tournant providentialiste, que l'on entend comme l'appropriation par la collectivité de politiques sociales distributives, ciblant les destinées individuelles. En cela, la métropole-providence remplace localement le département-providence. Cette capacité distributive complète la capacité extractive : la mission distributive de prestations et des « allocations à caractère social » est constitutive du système politique : en assurant des avantages matériels et symboliques, un système politique donné vise son propre maintien¹⁴²⁷. Ainsi la prise en main métropolitaine des politiques sociales dote

¹⁴²² Choukri HMED et Sylvain LAURENS, « Les résistances à l'institutionnalisation », *op. cit.*

¹⁴²³ Philippe BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 307-332.

¹⁴²⁴ « L'évaluation a été construite à la métropole à partir de 2016 avec la volonté d'être utile, d'apporter des éléments factuels qui puissent mettre en récit la création de la métropole. On avait besoin d'une narration avec des résultats, avec le Pacte de cohérence, le PMI'e, la mutualisation de l'accueil social notamment, et beaucoup d'autres évaluations. C'était ça la commande, des résultats objectifs pour poursuivre le récit. ». Entretien avec Corinne Hooge, docteur en administration publique, chargée de mission à la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 1999), entretien du 25 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

¹⁴²⁵ « Prélever des ressources. Pour survivre et se pérenniser, a fortiori pour atteindre les objectifs qu'il s'assigne, tout système politique a besoin de se procurer des moyens appropriés. Il les prélève sur son environnement avec une efficacité inégale. C'est ce que la théorie politique appelle parfois sa capacité extractive. » Philippe BRAUD, « Chapitre II. L'étude des processus », *op. cit.*, p. 76.

¹⁴²⁶ Bien entendu, ce mécanisme n'est en rien nouveau puisque les communautés urbaines sont des établissements publics à fiscalité propre. A ce titre, la communauté urbaine de Lyon avait déjà une capacité extractive, que la métropolisation a permis d'améliorer. Pour une analyse détaillée de l'évolution fiscale, consulter « Rapport d'information sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon », rapport de Charles Guené et Claude Raynal au Sénat, avril 2019.

¹⁴²⁷ Philippe BRAUD, « Chapitre II. L'étude des processus », *op. cit.*, p. 77.

l'institution d'un levier distributif, lequel affecte la relation d'interdépendance avec la population et favorise ainsi l'assise, le maintien et le développement de l'institution. Quatrième point : l'institution métropolitaine est d'autant plus constituée comme réalité admise par les acteurs que certains d'entre eux combattent ce qu'ils perçoivent¹⁴²⁸. Le commentaire de nombreuses mobilisations, de l'intérieur par les agents publics comme une « prise de conscience du pouvoir de la métropole » en témoigne¹⁴²⁹.

Traisons à présent la deuxième hypothèse, indissociable de la première. On assisterait avec la métropolisation administrative au renforcement d'un gouvernement fort appuyé sur une domination bureaucratique en extension¹⁴³⁰. La domination bureaucratique repose sur la capacité d'intervention des fonctionnaires par rapports aux groupes professionnels régulés ainsi que sur la largesse morphologique du groupe bureaucratique. Il ne peut y avoir domination bureaucratique avec peu d'agents dotés de prérogatives réduites. Qu'en est-il de la métropole lyonnaise ?

Commençons par la domination bureaucratique *par l'effectif*. Fin 2014, le Grand Lyon repose sur légèrement moins de 4 800 agents. A la création de la métropole par fusion, on compte plus de 8 400 agents de la collectivité. Début 2024, l'administration compte environ 9 500 agents dans ses rangs, ce qui équivaut à une augmentation globale de l'effectif d'environ +12% depuis la fusion. Cette force des légions administratives est par ailleurs mise en avant dans la communication institutionnelle, comme un gage envers la population¹⁴³¹. Le processus d'institutionnalisation est nettement repérable par l'analyse de l'évolution des origines institutionnelles.

<i>Origine des agents</i>	2015		2019		2023	
Ex-département	3 582	42,3 %	3 301	36,0 %	3 097	32,8 %
Ex-Grand Lyon	4 793	56,6 %	4 587	50,1 %	4 152	44,0 %
Recrutements métropolitains	91	1,1 %	1 267	13,9 %	2 183	23,1 %
Total d'agents	8 466		9 155		9 432	

Tableau n°47 : origine institutionnelle des agents métropolitains (2015-2023).

La part des agents issus du Conseil général et du Grand Lyon passe de 98,9% en 2015 à 76,9% en 2023, par les départs, mobilités ou retraites, qui néanmoins ne pèsent que peu comparés à la montée

¹⁴²⁸ Ludovic HALBERT, Gilles PINSON et Valérie SALA PALA, « Contester la métropole », *Métropoles*, n°28, 2021. Il se peut également que ce qui est décrit sans précision comme « mobilisation sociale » confonde la dynamique macroéconomique et la collectivité territoriale, renforçant ainsi l'institutionnalisation de cette dernière. Ces « mouvements » chimériques « contestent tout autant la métropole que la métropolisation, en associant la dynamique métropolitaine et sa traduction institutionnelle ». Thomas ZANETTI, « De l'îlot à la métropole. Relocalisation de la politique et politisation de la métropole à Lyon », *Métropoles*, n°28, 2021.

¹⁴²⁹ A la suite des mobilisations de centaines de personnes pendant plusieurs jours devant l'HDM, une note interne à la délégation économique fait l'hypothèse d'une inscription de la métropole dans les esprits de la population. Peu après, une note de la direction de la prospective indique : « la métropole est désormais identifiée comme le centre des décisions pour les habitants » et « puissante, la métropole devra se préoccuper beaucoup plus de sa légitimité ». Voir « Environnement, inclusion sociale, démocratie trois enjeux qui challengent la légitimité de la Métropole », note de la direction de la prospective et du dialogue public, Métropole de Lyon, septembre 2020, p. 17-18.

¹⁴³⁰ Dans la tradition d'analyse néo-wébérienne, c'est bien la capacité de la bureaucratie à imposer un ordre aux autres groupes socioprofessionnels qui fait la *force* d'un Etat et de ses institutions. Pour des généralités sur la perspective néo-wébérienne sur cette question, nous renvoyons notamment à François CHAZEL, « Communauté politique, Etat et droit dans la sociologie wébérienne : grandeur et limites de l'entreprise », *L'année sociologique*, vol. 59, n°2, 2009, pp. 275-301 ainsi que Pierre BIRNBAUM, « Défense de l'Etat « fort » Réflexions sur la place du religieux en France et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n°3, 2011, pp. 559-578 et Pierre BIRNBAUM, « La force de l'Etat à la française », *Pouvoirs*, vol. 177, n°2, 2021, pp. 17-24.

¹⁴³¹ La métropole affiche dans sa communication institutionnelle la réussite que constitue un ratio de « 1 agent pour 154 habitants ». *Met'*, *Le magazine de la Métropole de Lyon*, n°34, mars-avril 2023, p. 11.

en puissance fulgurante des recrutements métropolitains : de 91 agents au 1^{er} janvier 2016, on passe à 2 183 agents en fonction en 2023 recrutés à l'ère métropolitaine.

<i>Contribution à la variation</i>	<i>2015</i>	<i>2019</i>	<i>2023</i>
Ex-département	-	-3,32 %	-2,23 %
Ex-Grand Lyon	-	-2,43 %	-4,75 %
Origine métropolitaine	-	+13,89 %	+10,01 %
Variation du total d'agents	-	+8,14 %	+3,03 %

Tableau n°48 : contributions à la variation du nombre total d'agents (2015-2023).

A rebours des objectifs politiques de faire « autant voire mieux avec moins de personnes » et de la rationalité des économies d'échelles ayant présidé à la genèse métropolitaine (cf. 2.2), l'inflation continue de l'effectif concerne l'ensemble des secteurs, à la seule exception de la relation aux communes où on note un léger désengagement de moyens humains, et elle est plus rapide dans des politiques publiques à restructuration stratégique comme celle portée par la DIE étudiée.

La création de la métropole a donc déclenché un long processus de fusion interinstitutionnelle, qui ne saurait se réduire à quelques années d'exercice¹⁴³². Observons une projection de la composition de la bureaucratie métropolitaine sur les quarante années suivant la création de la collectivité, en faisant l'hypothèse que les rythmes observés entre 2015 et 2023 se maintiennent. Dans ce cas, les agents en fonction recrutés par la métropole dépasseraient en nombre les personnels issus de l'ancien département dès 2027. Vers 2028, il y aurait davantage d'agents en fonction recrutés par la métropole que d'anciens professionnels du Grand Lyon. Vers 2035, les « métropolitains pur sucre » seraient majoritaires dans l'ensemble. Vers 2045, trente ans après la création de l'institution, le renouvellement de l'effectif serait complet.

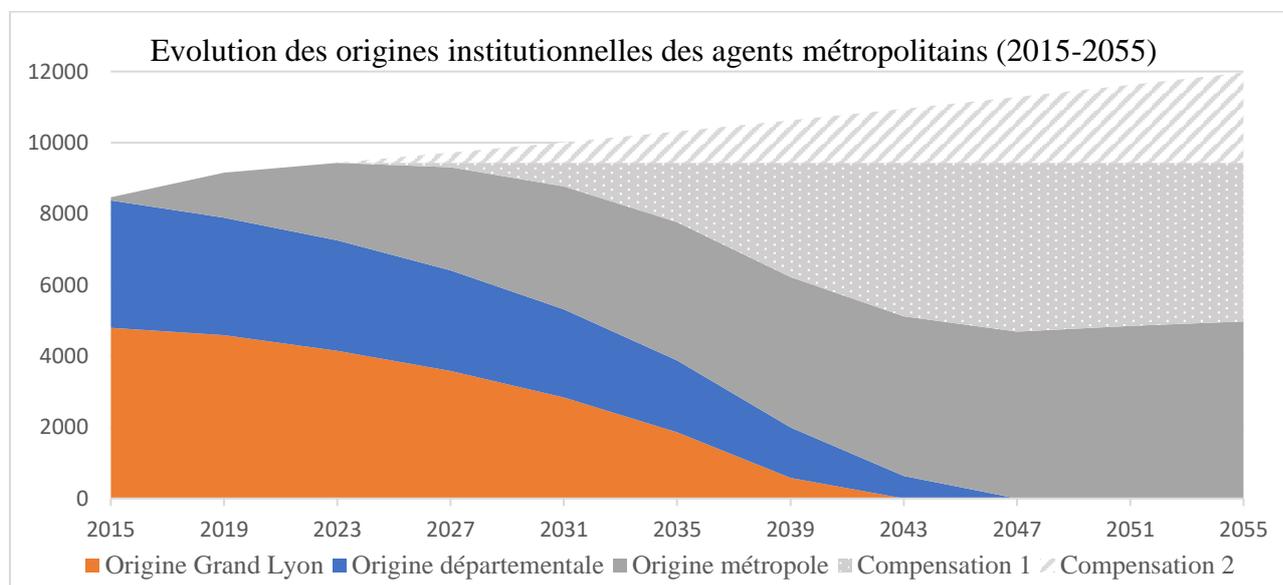


Illustration n°40 : projection de l'évolution de l'effectif métropolitain (2015-2055).

Cette extrapolation fait apparaître une baisse de l'effectif global à partir de la fin des années 2020, en raison du rythme de départs des agents issus des deux institutions fusionnées. Nous proposons

¹⁴³² « Il y a une inertie qui est liée à la taille de la collectivité. Je dis toujours que la métropole, c'est un énorme paquebot : quand vous changez de cap, c'est comme en navigation, quand vous tournez le gouvernail c'est long et c'est la nature même du poids de cette collectivité qui crée l'inertie. ». Entretien un ancien président de la Métropole de Lyon (2017-2020).

alors deux hypothèses « de compensation »¹⁴³³, lesquelles montrent qu'à moins d'accélérer fortement les recrutements à partir de 2028, l'institution perdrait en puissance bureaucratique par la masse. L'institutionnalisation apparaît ainsi comme un processus inscrit dans le temps long, dans lequel la « pâte humaine » fait mécaniquement émerger une culture institutionnelle.

Outre une large « armée » d'agents publics, la domination bureaucratique procède de la capacité à réguler les autres groupes professionnels. La métropolisation institutionnelle renvoie bien à une extension des secteurs sur lesquels la collectivité intervient : de ce point de vue, la domination bureaucratique est renforcée à mesure que les secteurs sont investis et régulés. Le cas des politiques d'insertion a montré comment l'institution se positionne sur un champ nouveau, en installant une légitimité et en se plaçant en « chef de file » par le biais de son administration, laquelle coopte par ailleurs des membres du champ. Enfin, on peut déceler la permanence d'une institution auto-entretenu dans la résistance de la bureaucratie face à l'alternance politique. Forte de ses savoirs de gouvernement, celle-ci encadre les nouveaux élus, notamment dans le champ de l'insertion¹⁴³⁴. Du point de vue de l'extension du groupe bureaucratique comme du point de vue de celle de ses prérogatives, on assiste bien à l'avènement d'un gouvernement fort.

Achevons cette deuxième partie avec les potentiels apports de cette étude pour une science politique de l'administration. Que peut-on retirer de l'analyse du processus spécifique de fusion entre communauté urbaine et département ? Nous avons mis à l'épreuve une méthodologie reposant sur une triple catégorisation des acteurs au sein de l'administration : réformateurs, traducteurs-médiateurs, gardiens du temple. Cette typologie a permis de voir comment la fusion, pensée et conçue en groupe réformateur restreint obtenant gain de cause dans la loi territoriale française, se déploie à travers l'élargissement de groupes concourant à son avènement. Le cercle des réformateurs part de l'exécutif et principalement des deux notables à l'origine de l'accord politique et s'ouvre aux producteurs du mot d'ordre de transversalité : membres de l'exécutif et des hauts-fonctionnaires territoriaux, appuyés des directeurs et des cadres des ressources humaines. Ceux-ci enrôlent des traducteurs-médiateurs : ces acteurs sont capables de naviguer entre les groupes bureaucratiques et d'opérer un travail de traduction et modulation entre langages professionnels. Pour ces individus, la fusion est une opportunité professionnelle qu'ils inscrivent dans leur carrière. Fortement politisés, endossant les croyances et objectifs formulés par l'exécutif local, ces cadres intermédiaires diffusent le sens de la fusion auprès du reste des agents.

Dans le cas de la DIE, il s'agit de quelques cadres et agents issus du domaine économique (secteur public ou privé), capables d'installer une interaction entre les deux groupes. Il s'agit typiquement des agents issus de l'ex-Grand Lyon et des agents recrutés pendant la fusion, à la trajectoire professionnelle hybride, contractuels, qui sont d'autant plus porteurs du discours de la transversalité que celui-ci valorise leurs profils et dispositions. Enfin, les gardiens du temple (*gatekeepers*) que nous avons surnommés « Atlantes » sont des agents vers lesquels le travail

¹⁴³³ La première hypothèse viserait à empêcher la décrue du nombre total d'agents. La seconde hypothèse viserait à maintenir le rythme de croissance du nombre total d'agents observé entre 2015 et 2023.

¹⁴³⁴ « Au début, je me suis dit « mince, ils vont devoir tout m'apprendre ». Et effectivement, ils ont dû tout m'apprendre. Les deux premières années, je découvrais tout. Et je ne pense pas faire de deuxième mandat, ça demande beaucoup de sacrifices. TG - Quand vous dites « ils m'ont tout appris », de qui parlez-vous ? Séverine Hémain : Ce sont les services de la métropole, la DIE. Ils ont été mes nounous de l'insertion. Ils m'ont appris énormément de choses et ça a été tellement riche de travailler tous les jours avec la DIE. C'est eux qui tiennent la machine. Parfois en tant qu'élue c'est un peu difficile, ça demande un énorme apprentissage. ». Les propos de cette élue montrent que l'expertise et la capacité d'intervention résident dans l'administration toujours plus large de la collectivité, qui « apprend » la politique publique aux membres de l'exécutif politique. Entretien vice-présidente de la Métropole de Lyon (depuis 2020).

d' enrôlement est dirigé mais qui résistent à la fusion, celle-ci menaçant leur profession, leur conception des politiques publiques, les frontières de leur groupe et leur identité institutionnelle. Malgré les larges entreprises de socialisation et acculturation institutionnelles, ces Atlantes se maintiennent, comme on l'a vu dans le cas de la DIE avec un « bastion social » lié au RSA.

Cette typologie, ainsi que le concept d'hybridation morphologique et l'attention portée aux trajectoires des acteurs, nous semblent nécessaires à la bonne mobilisation des concepts de référentiel sectoriel. Notre étude montre que si le nouveau référentiel sectoriel au fondement de la construction de la politique métropolisée de l'insertion pour l'emploi est élaboré par les agents politiques et les hauts-fonctionnaires, sa diffusion par les cadres intermédiaires génère un double effet : d'un côté, les professionnels liés au travail social résistent à ce changement vécu comme une dérive, de l'autre de nombreux professionnels aux trajectoires mixtes font de cette conversion une étape de carrière et adhèrent au nouveau sens d'une insertion pensée sous le mode économique. La monographie proposée ici permet d'incarner le référentiel et de montrer les limites d'une compréhension maximaliste du concept, qu'il nous semble nécessaire d'appuyer aux cadres de l'analyse organisationnelle et sociale de l'administration.

Le détour par l'intérieur, au moyen de la sociologie de l'administration déployée dans cette deuxième partie, a été nécessaire pour au moins deux raisons : d'une part parce que la révolution locale de l'édification institutionnelle repose largement sur la construction d'une administration métropolitaine : « sans administration, l'activité de gouvernement n'a qu'une réalité incertaine et fragile ». D'autre part, il nous semble impossible « d'étudier les politiques publiques sans prendre en compte les acteurs administratifs qui les produisent et influencent ». Inversement et de façon complémentaire, il est vain « d'étudier l'administration sans s'intéresser aux politiques publiques qu'elle porte »¹⁴³⁵. Maintenant que nous avons éclairé de l'intérieur la construction de l'institution métropolitaine, analysons la politique publique portée.

¹⁴³⁵ Philippe BEZES, « Administration », *op. cit.*, p. 37 et p. 44-45.

TROISIEME PARTIE :
L'ACTION
METROPOLITAINE
ENTRE
CENTRALISATION
LOCALE, REFONTE
SECTORIELLE ET
PERMANENCE DE
L'ETAT (2015-2024)

Introduction à la troisième partie

A partir du cas lyonnais, nous avons proposé de la métropolisation, souvent traitée comme un phénomène géographique et économique, une définition institutionnelle et bureaucratique. Celle-ci ne se limite pas à une modification de l'environnement productif ou des échelles économiques. Elle incarne bien une profonde réforme de l'action publique en favorisant la montée en puissance d'acteurs intégrés, d'une bureaucratie forte et d'une action intersectorielle. Par l'observation des transformations depuis l'intérieur de la collectivité, la deuxième partie a montré que du point de vue de l'extension du groupe bureaucratique comme de celui de l'extension de ses prérogatives, on assiste bien à l'avènement d'un gouvernement local fort. Mais comment ce gouvernement métropolitain s'insère-t-il dans l'ordre institutionnel local ? Le local étant « l'échelon privilégié pour étudier le changement institutionnel » et sa relation avec la politique publique produite¹⁴³⁶, sous quel mode s'articule-t-il aux autres acteurs ? Pour produire quelle politique ?

Dans cette troisième partie, nous examinons l'ordre institutionnel et l'action opérée. Contournons d'abord le risque inhérent à la « banalisation » des approches segmentées des politiques publiques¹⁴³⁷ en liant la conception politico-administrative du programme public et son appropriation à la mise en œuvre administrative et de terrain, dans le but de relier les descriptions macroscopiques de l'action publique, mésoscopique de l'institutionnalisation et microscopique de l'activité concrète des agents.

<i>Etape de la politique publique</i>	<i>Acteurs concernés</i>
Conception	Exécutif, hauts-fonctionnaires, cadres
Mise en œuvre administrative	Cadres intermédiaires et agents d'exécution
Mise en œuvre de terrain	Agents, bureaucrates de terrain

Tableau n°49 : acteurs métropolitains impliqués dans la politique publique.

Nous visons à « réarticuler l'analyse des injonctions bureaucratiques en faveur d'une action publique transversale aux pratiques concrètes d'acteurs concernés par l'opérationnalisation de tels mots d'ordre »¹⁴³⁸ : si le projet métropolitain apparaît comme une entreprise de désenclavement sectoriel et de recherche de transversalité, comment cet impératif politique se traduit-il concrètement dans l'action des agents ? Et alors qu'apporte la métropolisation aux politiques d'insertion ? Permet-elle de les sortir de la situation d'« échec »¹⁴³⁹ à laquelle elles sont

¹⁴³⁶ Aude-Claire FOUROT, « Comprendre la différenciation territoriale par les mécanismes de changement institutionnel » in *L'action publique locale dans tous ses états*, *op. cit.*, pp. 45-59.

¹⁴³⁷ En n'analysant les politiques publiques que par leur mise en œuvre, on artificialise le processus et court le risque « d'enfermer l'analyse dans la séquence « mise en œuvre » et d'ignorer non seulement l'amont et l'aval des processus d'appropriation ». Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, « 2. La « mise en œuvre » : l'entrée clef des politiques publiques », in *Sociologie de l'action publique*, *op. cit.*, p. 44.

¹⁴³⁸ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *art. cit.*, p. 14.

¹⁴³⁹ Le constat de l'échec réunit savants et politiques. « Une bonne part des publications de recherche à propos de l'insertion en France semble faire comme si, globalement, l'insertion était un « échec ». De leur côté, alors même qu'ils continuent de les mettre en œuvre, les responsables politiques partagent très souvent cette appréciation sur l'inefficacité présumée des programmes. » Jean-Claude BARBIER, « 7. L'« activation » de la protection sociale :

fréquemment renvoyées ? S'il est revendiqué à la création de la métropole de « rendre l'action publique plus efficace, plus proche et plus humaine »¹⁴⁴⁰, qu'en est-il dans les faits ? En définitive, que rend possible la métropole intégrée ? Pour comprendre la transformation de la politique publique, cette dernière partie articule trois principales hypothèses analytiques, dont le traitement est rendu possible par les acquis des deux parties précédentes.

La première hypothèse est que l'institutionnalisation de la collectivité métropolitaine génère un processus de concentration des attributions, instruments et moyens. Paradoxalement, la décentralisation implique une *centralisation locale*. Elle tend à opérer une rationalisation des configurations d'acteurs dans la gouvernance et la mise en œuvre des politiques publiques, en écartant voire dissolvant certains acteurs historiques, en favorisant de nouveaux modes de coopération, en promouvant la forme de l'agence comme modalité d'intégration partenariale.

Pour traiter la première hypothèse, nous nous intéressons aux effets de l'émergence de la métropole à partir du concept d'ordre institutionnel et de *configuration*¹⁴⁴¹. Dans le sillage de l'acte III de la décentralisation, avec la transformation des régions et de l'action de l'Etat, mais surtout le passage à la métropole, on assiste à un renouveau de l'administration territoriale. Entre décentralisation et déconcentration, les positions institutionnelles sont rebattues. Nous faisons face à un « vaste champ d'études des interactions entre des acteurs aux intérêts convergents et contradictoires »¹⁴⁴². En quoi la métropolisation affecte-t-elle le régime d'interactions institutionnelles ? Quelle place occupe l'institution métropolitaine dans la configuration évolutive et le système politique local ? A travers la politique d'insertion économique et les politiques connexes, nous montrons que la régulation interinstitutionnelle est affectée par la centralisation locale au profit de la métropole. Le rapport négocié communes-métropole-région-Etat passe désormais davantage par un processus d'agencification. Nous remarquons que la centralisation locale tend à affaiblir la position de l'administration de l'Etat déconcentré, dont les fonctionnaires estiment la métropole « envahissante ». On assiste localement à un « déplacement du centre de gravité du pouvoir »¹⁴⁴³. Nous confrontons enfin la centralisation locale à la construction de la légitimité de la métropole fondée initialement sur la coopération intercommunale, et désormais sur le suffrage universel direct (*chapitre V*).

La seconde hypothèse est que la métropolisation des politiques publiques est vecteur d'*articulation sectorielle*. Les logiques sectorielles sont affectées par le remous de l'institutionnalisation. La politique d'insertion est décompartimentée, désencastrée, et devient un élément d'une politique plus générale, sans toutefois que cette extraction soit complète. Nous examinerons l'extension de l'intervention institutionnelle à travers quatre pistes traitées de concert : l'articulation de la politique d'insertion à l'emploi, son articulation à la politique de développement économique, l'extension vers les politiques d'intégration et l'extension vers les politiques de jeunesse.

existe-t-il un modèle français ? », *op. cit.*, p. 177. La Cour des comptes, s'intéressant en 2022 au RSA, estime que l'accès à l'emploi reste difficile : « [...] les difficultés rencontrées par ses allocataires pour accéder effectivement à l'emploi restent très importantes. La « promesse » du RSA n'est pas tenue pour près des deux tiers de ses bénéficiaires ». « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 21.

¹⁴⁴⁰ *Grand Lyon Magazine*, n° 49, janvier 2015, p. 2.

¹⁴⁴¹ Ce concept issu de la sociologie de Norbert Elias considère les interactions des acteurs comme faisant système, ce qu'Elias métaphorise par le *jeu*. Dès lors que l'un des acteurs-joueurs opère un déplacement, c'est toute la configuration qui est affectée. Dès lors, le concept permet d'examiner l'action publique à partir des configurations institutionnelles et des interdépendances qui les structurent.

¹⁴⁴² Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration, op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁴³ *Ibid.*, p. 3.

Pour traiter la seconde hypothèse, nous mettons largement à contribution l'analyse sectorielle et mobilisons, à partir de sa vaste littérature, une vision triptyque du fait sectoriel.

Fait	<i>Sectoriel</i>	<i>Intersectoriel</i>	<i>Trans-sectoriel</i>
Description du fait	Fragmentation, compartimentalisation et segmentation en secteurs étanches et strictement délimités. Hermétisme élevé.	Coopérations et liens entre secteurs d'action publique. Politique publique articulant les secteurs.	Incorporation d'un secteur à d'autres secteurs. Plus largement, diffusion des enjeux et catégories d'un secteur à d'autres secteurs.
Niveau d'intégration des politiques publiques	<i>Intégration faible</i>	<i>Intégration forte</i>	<i>Intégration très forte</i>

Tableau n°50 : les trois types de faits sectoriels.

La segmentation *sectorielle* renvoie au modèle traditionnel des politiques publiques produites et mises en œuvre dans une organisation en silo, étanche, hermétique et autonome. On peut définir l'*intersectorialité* comme la production conjointe de politiques publiques par au moins deux secteurs d'action publique délimités ou comme « la dynamique qui sous-tend le rapprochement de différents secteurs d'action publique »¹⁴⁴⁴. L'intersectorialité comprend un processus de « défragmentation », de « combinaison » ou de « décompartimentalisation » des politiques publiques. Notre intérêt porte alors sur l'espace interstitiel où se joue l'articulation. Enfin la *trans-sectorialité* concerne des organisations intégrées et principalement des injonctions à prendre en compte une dimension particulière dans toutes les politiques publiques¹⁴⁴⁵. Nous allons analyser la transformation de la politique publique à l'ère métropolitaine à partir de cette grille triptyque.

La troisième hypothèse est que la métropolisation des politiques publiques apporte un *renouveau instrumental* et des *savoirs de gouvernements*, qui n'est cependant ni absolu ni automatique. Dans l'institutionnalisation, les instruments circulent et évoluent. Certains sont sous-investis, d'autres surinvestis : pourquoi ? Le concept d'*instrument d'action publique* est essentiel au vu de la forte technicité de la politique publique étudiée¹⁴⁴⁶. Il hérite en partie d'une tradition américaine initiée par les travaux de Charles Lindblom¹⁴⁴⁷, considérant que les dispositifs et instruments matérialisant l'action publique ne sont pas neutres, mais bien au contraire investis d'une charge sociale et technique. Ils sont encadrés dans des relations de pouvoir et permettent à ce titre la

¹⁴⁴⁴ Clara BOURGEOIS, *Les défis de l'intersectorialité*, *op. cit.*

¹⁴⁴⁵ La trans-sectorialité demeure rare dans le système français, mais on l'observe de plus en plus dans les cas du genre ou de l'impact environnemental par exemple.

¹⁴⁴⁶ L'approche par les instruments se propose d'examiner les « technologies de pouvoir » pour renseigner sur les activités et ressorts de « l'art de gouverner », en prolongement de l'œuvre de Michel Foucault. En rupture avec les catégories classiques comme la légitimité du gouvernant, la recherche du bon gouvernement ou la nature de la souveraineté, sa philosophie cherche à qualifier la relation de pouvoir. Le concept foucauldien de *gouvernementalité* a eu une longue postérité, riche en développements en philosophie politique, en sciences de gestion et bien sûr en science politique. Voir notamment Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.* et pour une présentation, François-Mathieu POUPEAU, « Chapitre 7. Les approches par les instruments : pilotage, action à distance, gouvernementalité », *op. cit.* et Pierre LASCOURMES, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, n°13-14, 2004.

¹⁴⁴⁷ L'incrémentalisme concevait l'action publique comme bricolage permanent dans une série de paramètres plus au moins prévus et calculés par les administrateurs et décisionnaires. Charles E. LINDBLOM, « The Science of « Muddling Through » », *Public Administration Review*, 1959, vol. 19, n° 2.

mobilisation d'une catégorie spécifique de la science politique¹⁴⁴⁸. L'instrumentation de l'action publique, c'est-à-dire « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale »¹⁴⁴⁹, permet alors d'analyser l'action publique par sa mise en œuvre et sa réalité matérielle, grille dont de nombreux travaux ont récolté les fruits. Quant aux savoirs de gouvernement, il s'agit du canevas intellectuel de l'action de l'institution¹⁴⁵⁰. Ces « éléments d'ordre cognitif [...] susceptibles d'être généralisés » qui rendent possible l'action administrative et sont socialement situés¹⁴⁵¹. Comment l'institution pense-t-elle et objective-t-elle son action ? Les savoirs pouvant circuler, quels sont ceux au fondement de l'action métropolitaine ? Sont-ils hérités des institutions précédentes, sont-ils renouvelés ou proviennent-ils encore d'ailleurs ? Cette grille permet de montrer comment est rendue intelligible et compréhensible l'action institutionnelle, et sur quelles conceptualisations reposent les pratiques bureaucratiques. Elle permet d'analyser les efforts de l'institution pour connaître, compter et qualifier la population, pour mesurer son action, ainsi que les conséquences incertaines de ces efforts. Avec le changement de référentiel, assiste-t-on à une prédominance des instruments économiques dans la politique publique ?

Nous appliquons l'instrumentation et la grille des sciences de gouvernement, longtemps centrées sur l'action de l'Etat, au gouvernement métropolitain, terrain moins défriché. Observer les instruments permet de décrire concrètement le travail bureaucratique et les luttes qui l'animent, et de montrer comment et par quels outils se décline la stratégie politique, de repérer l'étendue du « changement des instruments qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine »¹⁴⁵². Comment expliquer l'absence de changement, l'inertie, la reconduite ? L'entrée par les instruments est un prisme heuristique pour renseigner sur la continuité et le changement de l'action publique¹⁴⁵³. Enfin, les instruments participent de la régulation du secteur. Le pouvoir politique ne s'exerce pas nécessairement au détriment de l'autonomie du secteur et néanmoins, la prise du gouvernement local n'étant pas totale, les résistances rencontrées et les limites de la mise en administration du champ sont à analyser comme autant de dimensions de l'institutionnalisation¹⁴⁵⁴. Le conflit analysé au sein de la direction métropolitaine se déploie grande nature au sein du champ régulé par la collectivité. Il s'agit en définitive d'examiner ce que l'articulation sectorielle et le renouveau instrumental font à la politique publique (*chapitre VI*).

Cette partie finale a pour ambition de confronter les transformations intérieures de l'administration providentialiste à son extérieur, d'abord les autres institutions, ensuite la population qu'elle objective, étudie et cible.

¹⁴⁴⁸ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*

¹⁴⁴⁹ Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, « Instrument », *op. cit.*, p. 322.

¹⁴⁵⁰ Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI et Gilles POLLET (dir.), *Les sciences de gouvernement*, *op. cit.*

¹⁴⁵¹ Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « Socio-histoire des sciences et savoirs de gouvernement », in *La France et ses administrations*, *op. cit.*, pp. 133-150, p. 135.

¹⁴⁵² Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *art. cit.*, p. 156.

¹⁴⁵³ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 364.

¹⁴⁵⁴ Si tant est que l'institution est un « champ réalisé », alors il faudrait que nous établissions ici la mesure du degré de réalisation. Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*, p. 12.

CHAPITRE V : LA STRUCTURATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE AU PRISME DU PROCESSUS DE CENTRALISATION LOCALE

L'émergence de la métropole transforme l'action publique territoriale. La collectivité fusionnée se substitue au département. Ses dirigeants lancent la restructuration du champ territorial de l'emploi, de l'insertion et de l'économie. Le groupe réformateur et les héritiers vivants de la fusion qui peuplent l'administration métropolitaine visent la régulation de cette « sphère particulière de pratiques ». La façon dont est organisée l'intégration des personnes dans l'emploi leur paraît en effet trop complexe, illisible, lourde et, finalement, peu efficiente. La construction de la métropole apparaît comme un contexte de réforme idéal. Mais pourquoi la première étape de transformation de la politique publique concerne-t-elle la configuration d'acteurs ? En quoi la tentative de refonder la configuration institutionnelle locale est-elle la pierre angulaire de la politique publique ? Il apparaît que la réforme de la politique publique nécessite d'abord une réforme configurationnelle, pour qu'elle puisse trouver sa déclinaison auprès des personnes concernées.

La métropolisation n'est-elle pour autant, dans ce contexte, qu'une rationalisation pour « améliorer » l'intervention et la rendre « plus efficace » comme le promeuvent les discours politiques ? Si l'on choisit de se reporter au Programme métropolitain, tout porte à le croire. Le troisième axe de la stratégie métropolitaine est dédié à installer la métropole en régulateur légitime et « exemplaire »¹⁴⁵⁵. Il s'agit de refonder la gouvernance territoriale par la simplification de la configuration locale et « l'optimisation des financements publics du territoire pour couvrir la diversité des réalités métropolitaines », qui « doit être un chantier prioritaire »¹⁴⁵⁶. Les travaux de refonte stratégique posaient la question de l'éclatement et du morcellement des institutions, « outils » trop « nombreux »¹⁴⁵⁷. La création de la métropole allait pouvoir harmoniser dans une

¹⁴⁵⁵ Le troisième axe vise à restructurer le champ institutionnel de l'emploi et de l'insertion. La métropole est positionnée en chef de file supposé animer la gouvernance territoriale et faire preuve d'« exemplarité ».

¹⁴⁵⁶ « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 57.

¹⁴⁵⁷ « Trois Maisons de l'emploi, Trois Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), dix Missions Locales, plus d'une centaine d'associations partenaires... les outils et périmètres des politiques de l'emploi et de l'insertion sont nombreux au sein de l'agglomération lyonnaise ». « Dossier documentaire PMI'e : groupe de travail 4 - Gouvernance de la politique d'insertion », préparation du PMI'e 2016-2020, Métropole de Lyon, *op. cit.*

visée de lisibilité, d'efficacité et de passage à l'échelle métropolitaine. La rationalisation des instruments passe par une reconfiguration du paysage institutionnel impulsé par l'autorité métropolitaine.

Le passage du Grand Lyon à la métropole présente des caractéristiques de concentration des pouvoirs, attributions et compétences. Une observation de ce processus donne à voir la régularité des discours promouvant le regroupement d'attributions, dont les objectifs de simplification et de rationalisation au service de la population sont les principaux arguments. Au cours de l'institutionnalisation, le champ politique local est reconfiguré de même que le champ bureaucratique et le champ de la politique publique. Au sein des populations d'élus locaux et de personnels partisans, les discours quoique différenciés quant à l'émergence de la nouvelle collectivité ont en commun de décrire un processus de « recentralisation locale »¹⁴⁵⁸. L'échelon métropolitain ne serait-il alors que le *topos* de cette recentralisation ? Dans une perspective néo-wébérienne attentive aux institutions, Deborah Galimberti propose de parler pour la métropole lyonnaise d'« étatisme métropolitain » et de « gouvernement métropolitain fort »¹⁴⁵⁹, ce qui rejoint les arguments que nous avons développés jusqu'ici. Pour elle, le réétalonnage de l'Etat a renforcé l'échelon métropolitain et sa capacité en termes de production de politiques publiques. Nous contribuons à renforcer ce constat en révélant sa portée empirique par le cas de la politique d'insertion, connexe au développement économique. Nous allons montrer que la métropolisation constitue une centralisation locale augurant une puissance d'action de l'institution inédite, accompagnée d'un changement d'échelle d'action publique par l'affirmation d'un échelon « métropolitain » appuyé sur la bureaucratie et ses savoirs spécialisés.

Dans ce chapitre, nous avons pour objectif de questionner la structuration de la politique publique qui conditionne sa mise en œuvre : que change la montée en puissance de la collectivité métropolitaine à partir de 2015 ? Y a-t-il un effet de bascule entre configuration locale pré-métropolitaine et métropolitaine dans le champ étudié ? La centralisation était-elle inévitable comme le prônent ses défenseurs ? Nous montrons que la concentration métropolitaine ne va pas de soi et fait l'objet de vives luttes. Elle s'inscrit dans un processus général fondé sur la négociation comme « marchandage entre des intérêts en concurrence »¹⁴⁶⁰, entre intérêts métropolitains et étatiques d'abord, entre intérêts métropolitains et infra-métropolitains ensuite. La centralisation métropolitaine n'est pas sans susciter de conflits et de résistances. L'étude d'autres fusions a bien montré combien le territoire résiste aux volontés de rationalisation et de réforme¹⁴⁶¹. Nous allons examiner précisément comment la métropolisation lyonnaise, qui se présente comme une centralisation justifiée par la simplification, procède en réalité par des processus de négociation et d'ajustement entre la volonté de réforme portée par le personnel politique métropolitain et les cadres intermédiaires, et la résistance sectorielle et infra-locale. Ces processus conduisent à la refonte du paysage institutionnel et à l'agencification (*section 5.1*). Il s'agira enfin de saisir la centralisation locale comme un processus diachronique, influencé par l'institutionnalisation de la collectivité et l'alternance politique qui affecte son organe démocratique (*section 5.2*).

¹⁴⁵⁸ Jonathan BOCQUET, *Les tendances oligarchiques d'un champ politique local à l'épreuve de l'impératif participatif : le cas du Grand Lyon*, *op. cit.*, pp. 268-271.

¹⁴⁵⁹ Deborah GALIMBERTI, « Un étatisme métropolitain ? », *art. cit.*

¹⁴⁶⁰ Charlotte HALPERN, « Concertation, délibération, négociation », in *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, pp. 155-163, ici p. 156-157.

¹⁴⁶¹ Pierre LASCOUMES, Laure BONNAUD, Jean-Pierre LE BOURHIS et Emmanuel MARTINAIS, *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, *op. cit.*

5.1 La métropolisation comme centralisation locale

« La centralisation est un mot que l'on répète sans cesse, et dont personne, en général, ne cherche à préciser le sens. »

Alexis de Tocqueville

La « dimension cognitive » d'un plan de réforme se double toujours d'une « dimension stratégique » reposant sur des arbitrages, des négociations et parfois l'imposition par autorité¹⁴⁶². La centralisation locale apparaît sous son jour stratégique : il s'agit pour les acteurs de confronter leur plan de réforme aux positions déjà établies, sous l'étendard de la rationalisation.

La configuration locale pré-métropolitaine renvoie à un agencement d'interventions étatique, départementale, communales et intercommunales dans le champ de l'emploi et de l'insertion, où la métropole fera irruption (5.1.1). Le changement d'échelle d'action publique induit par cette émergence incite sa rationalisation par la diffusion du mode opératoire qu'est la fusion. La métropolisation se donne à voir comme une concentration des moyens humains, techniques et financiers. Alimentée par une dynamique de reconfiguration politique, la concentration engendre un recalibrage de l'intervention publique et de son périmètre (5.1.2). Enfin, par le recours à la diffusion de la fusion, ce changement d'échelle favorise la concentration des dispositifs infra-métropolitains dans une nouvelle agence métropolitaine (5.1.3).

5.1.1. Un éparpillement disharmonieux ? Retour sur la configuration locale pré-métropolitaine

Afin de mesurer les effets de l'avènement de la métropole, il convient d'établir précisément la configuration pré-métropolitaine. Cet agencement institutionnel dans le champ de l'emploi et de l'insertion est un équilibre historiquement construit entre l'Etat et ses services locaux, les administrations des collectivités, dont les communes et les Plans locaux d'insertion et d'emploi qu'elles pilotent, les opérateurs de l'emploi au premier rang desquels Pôle Emploi et les Maisons de l'emploi et les autres acteurs de l'insertion, associatifs notamment. A en croire les acteurs locaux, cette configuration métropolitaine se donnait à voir comme une dispersion peu harmonieuse que l'émergence de la métropole aurait permis, enfin, de rationaliser.

Nous analysons dans cette section la recomposition structurelle causée par l'émergence de la collectivité métropolitaine : s'agit-il réellement d'une rationalisation d'une configuration « peu

¹⁴⁶² Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 58.

harmonieuse » et « peu efficace », comme le prouvent les discours politiques ? Est-on en présence d'une « disharmonie » dont la métropolisation serait la solution ? Il apparaît que la configuration pré-métropolitaine est vécue comme un obstacle à une action efficace pour les promoteurs de la métropolisation, « entrepreneurs de réforme »¹⁴⁶³ qui arrivent à convaincre les acteurs tentant de défendre une telle configuration du bienfondé de sa réforme.

La centralisation métropolitaine redistribue la maîtrise des instruments des politiques publiques. L'un des instruments importants dans le domaine des politiques de développement social et de l'emploi est le levier financier qu'apportent les fonds européens, dont la France bénéficie depuis des décennies. Dans l'agglomération lyonnaise, ils sont principalement captés par les communes.

La captation locale du Fonds social européen : une prédominance communale via les Plans locaux d'insertion (1993-2018)

Géré par une diversité d'acteurs coordonnés par l'Etat, l'appropriation locale du Fonds social européen (FSE) demeure de manière générale relativement peu étudiée. Des travaux ethnographiques en science politique conduits au sein d'administrations régionales et départementales en France ont montré de quelle manière l'appropriation des crédits communautaires modifie les rapports institutionnels locaux : paradoxalement, le dispositif induit une logique concurrentielle contraire aux objectifs partenariaux du dispositif européen¹⁴⁶⁴. Le FSE propose des financements élevés en contrepartie d'une démarche technique complexe, fondée sur un contrôle précis à instruire. En contribuant à structurer les rapports interinstitutionnels, il constitue pleinement un instrument d'action publique.

Encadré 20 : Le Fonds social européen (FSE), un instrument des politiques sociales territoriales

Le Fonds social européen (FSE) fait partie des fonds structurels, outils financiers lancés par la Communauté économique européenne (CEE) en vue de « réduire les écarts de développement et de renforcer la cohésion économique et sociale entre pays et régions des États membres ». Les fonds structurels européens sont inaugurés par le FSE, premier dispositif institué par le Traité de Rome de 1957 et opérationnel dès 1960¹⁴⁶⁵. Depuis les années 1990, le FSE est progressivement devenu l'un des principaux instruments d'intervention de l'Union européenne au sein des États membres¹⁴⁶⁶. Participant depuis la fin des années 1990 à la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), le dispositif est fondé sur une logique coopérative et partenariale. Il intervient toujours en co-financement, aux côtés d'autres financements publics. Pour la période 2014-2020, le FSE dote la France de 6 milliards d'euros. Depuis 2006, les organismes intermédiaires ont la capacité de gérer directement les crédits FSE. Pour 2014-2020, on en recense 121 en France : 78 conseils départementaux, 21 Plans locaux pour l'insertion et

¹⁴⁶³ *Ibid.*, p. 58.

¹⁴⁶⁴ Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale. Reconfiguration des rapports institutionnels, redéfinition des rôles professionnels », *Politique européenne*, vol. 60, n°2, 2018, pp. 8-33.

¹⁴⁶⁵ Il faut ajouter le Fonds européen de développement régional (FEDER) créé après l'élargissement de la CEE en 1973 qui a augmenté les inégalités régionales, ainsi que trois fonds sectoriels mineurs. Laurent WARLOUZET, « III / Europe libérale ou Europe sociale ? », in *Histoire de la construction européenne depuis 1945*, Paris, La Découverte, « Repères », 2022, pp. 49-73.

¹⁴⁶⁶ Jean-Claude BARBIER « Quelle destinée pour la « politique sociale » de l'Union européenne ? », *Revue internationale du Travail*, vol. 151, n°4, 2012.

l'emploi et 18 métropoles ou agglomérations. Le FSE+ lancé pour 2021-2027 dote la France de 6,7 milliards d'euros¹⁴⁶⁷.

Parmi les organismes intermédiaires en charge de la gestion du FSE en France, les départements comme les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ont une importance historique. Si les départements sont des collectivités aux prérogatives sociales établies, les PLIE sont en revanche des structures *ad hoc*.

Dispositifs d'accompagnement renforcé ciblés sur les chômeurs confrontés à une exclusion durable du marché du travail, les PLIE ont constitué depuis des décennies un moyen pour les élus locaux d'investir la politique de l'emploi, qui était restée une prérogative étatique¹⁴⁶⁸. Ces formes juridiques ont été la courroie de transmission d'intérêts municipaux, permettant une participation à la politique de l'emploi et une distribution des crédits européens à l'échelle infra-locale. Moyen de saisir des ressources publiques supplémentaires, les PLIE permettent de capter des crédits FSE sur lesquels ils sont indexés¹⁴⁶⁹.

Encadré 21 : Les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), dispositifs historiques des politiques sociales territoriales

Instaurés à titre expérimental en janvier 1993 sous le nom de « plans locaux d'insertion économique », les PLIE ont été consacrés par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions sous la dénomination de « plans locaux pour l'insertion et l'emploi ». La loi NOTRe évoque les PLIE comme acteurs de la politique régionale de l'emploi, de l'orientation et de la formation¹⁴⁷⁰.

Les quatre missions fondamentales des PLIE sont de fonctionner en partenariat, de mobiliser les employeurs locaux, de promouvoir l'innovation sociale et de proposer des parcours d'accompagnement individualisés et renforcés. Ils proposent un accompagnement individualisé et renforcé des publics inscrit « dans la durée et dans une prise en compte globale de la personne ». Il est assuré par des référents de parcours individualisés et se poursuit durant les six premiers mois d'accès à l'emploi durable. Ainsi, les PLIE disposent d'une connaissance fine des personnes accompagnées et sont à même de mieux répondre aux besoins de candidats des entreprises. L'entrée dans le PLIE est un acte volontaire du participant, auquel est alors affecté un référent unique de parcours. La mise en œuvre des étapes du « parcours d'insertion » incombent à différents « opérateurs », sélectionnés par le PLIE qui conventionne avec chacun d'entre eux et assure la gestion et le suivi de la réalisation des opérations.

Le PLIE associe, à l'échelle d'une ou plusieurs communes, l'ensemble des acteurs institutionnels et des partenaires socio-économiques concernés. Présidée par un élu local, la structure juridique du PLIE assure les responsabilités financières et juridiques de tous les engagements contractuels du PLIE. Elle peut prendre quatre formes : régie au sein d'une collectivité locale, établissement public, association ou groupement d'intérêt public.

¹⁴⁶⁷ « Le programme national du Fonds Social Européen+ », Ministère du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion, octobre 2022, p. 7.

¹⁴⁶⁸ Fabrice COLOMB, *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.

¹⁴⁶⁹ « Les PLIE s'apparentent en ce sens à une structure ad hoc dont le FSE a rendu l'existence possible ». Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale. Reconfiguration des rapports institutionnels, redéfinition des rôles professionnels », *art. cit.*, p. 19.

¹⁴⁷⁰ Article 6 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

En 2011, il existe en France 181 PLIE. 35,7% de leurs ressources proviennent alors du FSE¹⁴⁷¹. En 2016, 150 PLIE étaient recensés, couvrant un territoire d'environ 25 millions d'habitants et concernant 5 015 communes. Cette même année, 101 418 personnes ont bénéficié d'un parcours d'insertion professionnelle pour un taux de sortie positive s'élevant à 42 %¹⁴⁷². Leur nombre se stabilise en 2020 : on dénombre 147 PLIE dont 11 en région Auvergne-Rhône-Alpes, tous hors de la région lyonnaise. La part de financement FSE s'élève à 47% des ressources des PLIE. Le taux de sortie positive approche les 50%¹⁴⁷³.

Dans le cas lyonnais, le FSE a été historiquement géré par ces Plans locaux aux côtés du département du Rhône. Leurs personnels aux savoirs spécifiques¹⁴⁷⁴ ont eu la charge de mettre en œuvre la politique du FSE, à savoir le financement d'opérateurs participant à la réalisation d'objectifs parmi lesquels le retour à l'emploi est de premier ordre. Le FSE est la principale ressource des trois PLIE de l'agglomération lyonnaise, à plus de 60%. Dans la mesure où « les enjeux qui président au déploiement des fonds structurels européens » sont « largement tributaires des configurations institutionnelles locales »¹⁴⁷⁵ et où la dimension partenariale est encadrée dans des équilibres institutionnels locaux et se construit de façon erratique, nous analysons la configuration locale au prisme de la captation du FSE. Dix ans après les débuts de la gestion des fonds européens en France, trois PLIE co-existent au sein de l'agglomération lyonnaise : le PLIE de Lyon, le PLIE de l'Est lyonnais et le PLIE du Sud-Ouest.

Le pouvoir d'allocation discrétionnaire que confère le PLIE est d'abord très fort : il permet une relation clientélaire de proximité par la distribution de biens sociaux, bénéfique à la notabilité politique de ces élus locaux¹⁴⁷⁶. On est en présence d'un pouvoir clientélaire souple pour le personnel politique. Les trois Plans locaux reflètent une configuration sociale historique.

PLIE	PLIE de Lyon	PLIE de l'Est	PLIE du Sud-Ouest
Création	1993	1993, 1998	2001
Structure en portage	Lyon Insertion (1993-1996)	Association « Uni-Est »	Association « Sud-Ouest Emploi »
Structure en gestion	Association « Alliés » (depuis 1996)		Association « Alliés »
Présidence	Adjoint au maire de Lyon	Présidence tournante	Présidence tournante

Tableau n°51 : les trois Plans locaux dans l'agglomération lyonnaise.

Le PLIE de Lyon concerne la ville-centre. Il est créé en Conseil municipal en avril 1993, sous l'impulsion du maire de Lyon de l'époque, Raymond Barre. L'adjoint au maire délégué à l'emploi

¹⁴⁷¹ Avec 54 millions d'euros sur un total de 151,1 millions d'euros, le FSE est ainsi le premier financeur des PLIE. Alliance Villes Emploi, « Consolidation 2011 des PLIE », décembre 2012.

¹⁴⁷² Alliance Villes Emploi, « Consolidation 2016 des PLIE », décembre 2016.

¹⁴⁷³ Alliance Villes Emploi, « Consolidation 2020 des PLIE », décembre 2020.

¹⁴⁷⁴ La compétence de gestion FSE est spécifique. Le système d'évaluation du FSE, fondé sur une gestion par objectif, contraint les modes de faire des personnels de l'insertion au sein de PLIE et exige une gestion rigoureuse, de plus en plus technique. Les gestionnaires FSE inscrivent au cœur de leur métier cette mesure des performances. La sélection des publics en fonction de cette mesure de performances n'est pas sans comporter de risque. Gwenaëlle PERRIER, « Les PLIE : contraintes de résultats et risques d'éviction », *Connaissance de l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, n°87, pp. 1-4, 2011.

¹⁴⁷⁵ Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale », *art. cit.*, p. 27.

¹⁴⁷⁶ Cesare MATTINA, « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, vol. 67, n°3, 2004, pp. 129-155.

en est le président et pilote. La structure juridique du PLIE est portée par une association établie sur le périmètre des neuf arrondissements lyonnais, nommée « Alliés », créée « dans le but de capter les fonds européens ». Le PLIE demeure indexé à la commune-centre et ses satellites depuis sa création.

Stéphane Bayle est né à Lyon. Son père est cadre commercial et sa mère employée de poste. Résidant à Lyon depuis toujours, il n'a jamais été militant. Son parcours en gestion et comptabilité a mené à l'obtention d'un BTS. En 1995, il arrive au PLIE de Lyon, dans un contexte de restructuration, où il est embauché en CDI ensuite comme gestionnaire et comptable. Après une longue période d'évolution au sein de la structure, il est transféré à la métropole en janvier 2017, où il obtient le grade d'attaché principal correspondant à son ancienneté. Il évolue depuis cette date à la DIE, comme coordonnateur FSE.

Entretien réalisé le 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

Le recrutement de ce spécialiste de gestion et comptabilité a lieu après le premier contrôle par les instances étatiques et européennes, qui met en exergue un besoin de consolidation des comptes de la structure associative « Alliés », responsable du PLIE lyonnais. L'analyse de l'activité de l'association fait ressortir une constante augmentation des moyens humains et financiers. Cet agent ayant été salarié pendant plus de vingt ans de l'association Alliés nous relate en entretien :

« Avant Alliés, c'était une association appelée Lyon Insertion qui portait le PLIE juridiquement. Le PLIE de Lyon a eu un contrôle en octobre 1994 qui s'est très mal déroulé. C'est pour ça qu'ils voulaient un service civique spécialisé gestion, pour remettre le tout à niveau. J'ai été ensuite recruté gestionnaire-comptable pour l'association Alliés, créée en février 1996 pour gérer le PLIE. On était très peu nombreux, seulement quatre permanents. A partir de 1999, on a eu des recrutements, on a développé des liens avec l'entreprise. Vers 2015, on a été le pic niveau budget et effectifs, on avait jusque 35 missions différentes, alors qu'on n'était que quatre au départ. »¹⁴⁷⁷

Tandis que les associations se professionnalisent, elles gagnent en importance. Dans le cas de Lyon, l'association en charge du PLIE finit par intégrer l'action publique municipale, sa présidence revenant désormais à un membre de l'exécutif municipal.

« A l'élection de Collomb en 2001, on sort de l'affrontement entre la ville et Alliés qui avait eu lieu sous Raymond Barre. Alliés devient l'opérateur de la ville, piloté par l'adjoint au maire chargé de l'emploi. Les effectifs augmentent, des missions sont déléguées. La ville transfère son service insertion à Alliés en 2004, une fois terminée la mise en œuvre du PDI pour le département. »¹⁴⁷⁸

L'intégration de cette association à l'action publique municipale semble la renforcer, si bien que la directrice de la DI départementale de l'époque y voit une menace :

« Déjà dans les années 2000, Lyon avait toute la latitude pour mettre en œuvre le PDI au travers de son service, que nous, département, nous subventionnions. En 2004, on a arrêté cette subvention et c'est la maison de l'emploi de Lyon qui a absorbé ce service. Ça a été la première OPA [*offre publique d'achat*]. »¹⁴⁷⁹

¹⁴⁷⁷ Entretien avec Stéphane Bayle, attaché territorial, ancien gestionnaire-comptable de l'association Alliés (1996-2017), coordonnateur FSE de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2017), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁴⁷⁸ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 28 février 2020 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁴⁷⁹ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la direction de l'insertion (2002-2010) au département du Rhône, entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

Sur le périmètre de la ville de Lyon, Alliés devient un opérateur de premier plan grâce à son intégration au giron municipal. Les services municipaux dédiés au PDI dépendent désormais de l'association Alliés, qui renforce ses effectifs et devient assez robuste pour poursuivre sa croissance, s'imposant dans la configuration locale.

Le PLIE de l'Est lyonnais concerne un territoire qui a connu une urbanisation rapide au XXe siècle et au début du XXIe siècle. Son intégration dans le gouvernement d'agglomération s'est faite progressivement, avec un retard sur le déploiement de la politique de transport¹⁴⁸⁰. A la manière de Vaulx-en-Velin, l'Est et le Sud lyonnais concentrent les difficultés, comme en témoigne la disparité entre espérance de vie et taux de pauvreté.

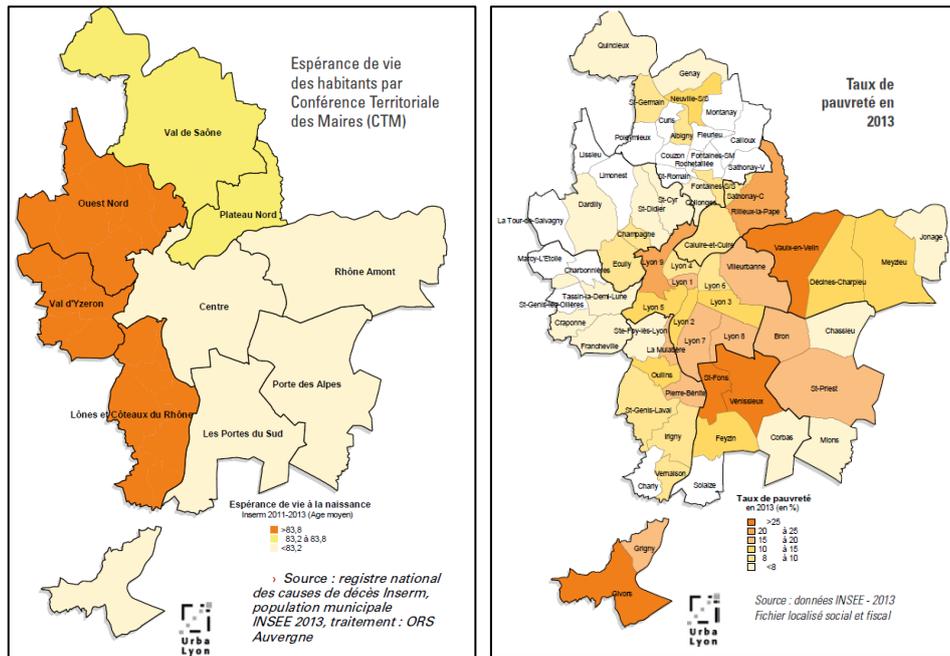


Illustration n°41 : différences d'espérance de vie et de taux de pauvreté entre l'ouest et l'est lyonnais (2013)¹⁴⁸¹.

Porté par l'association « Uni-Est », le PLIE de l'Est est institué en 1998 à la faveur d'un mouvement de regroupement des premiers PLIE communaux créés en 1993. Devenu PLIE intercommunal unique, il regroupe les communes plus peuplées et plus précaires de la frange orientale de l'agglomération lyonnaise¹⁴⁸² et est présidé par un élu issu de ces communes, le plus souvent adjoint au maire chargé de l'emploi ou de la politique sociale. Ces communes sont pour la plupart historiquement ancrées à gauche, entre le parti socialiste et le parti communiste français et leurs élus, influents dans l'intercommunalité, sont méfiants envers sinon opposés à la centralisation métropolitaine. Ils portent un combat d'« équité territoriale » au sein de l'institution intercommunale, visant à contrebalancer la puissance de la ville-centre (cf. 1.2.3). Du fait de la

¹⁴⁸⁰ Notamment à Vaulx-en-Velin, commune au Nord de la frange orientale de l'agglomération. Antoine LEVEQUE, « Le gouvernement métropolitain de la banlieue lyonnaise à l'aune des politiques de transport urbain : sociohistoire d'une relégation », *Métropoles*, numéro hors-série, 2018.

¹⁴⁸¹ Les données montrent un écart existant mais faible, à hauteur d'environ une année en moyenne. Carte issue du Projet métropolitain des solidarités 2017-2022, Métropole de Lyon, 2017, p. 18, p. 60.

¹⁴⁸² A l'origine, quatre PLIE existaient, à Bron, Vénissieux, Saint-Priest et Vaulx-en-Velin. Ils sont regroupés et rejoint en 1998 dans un dispositif rassemblant les communes de Bron, Chassieu, Corbas, Décines, Feyzin, Meyzieu, Rillieux-la-Pape, Saint-Fons, Saint-Priest, Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Villeurbanne.

forte précarité touchant une partie des communes membres, le PLIE Uni-Est est davantage orienté vers l'action sociale que vers une politique active de mise à l'emploi.

Mathilde Willmann naît à Bourgoin-Jallieu (Isère) d'une mère agent d'entretien et d'un père artisan en bâtiment. Titulaire d'un BTS de gestion et d'informatique à Grenoble, suivi d'une maîtrise en informatique appliquée à la gestion obtenu à Lyon I, elle débute sa carrière à l'association Uni-Est en 1997 où elle exerce des missions de gestion informatique, avant d'être promue cheffe de projet informatique en 2000. Jamais militante, vivant dans le Nord-Isère, elle quitte Uni-Est fin 2018. C'est au sein de la DIE de la Métropole de Lyon qu'elle est recrutée en avril 2019 comme contractuelle de la fonction publique territoriale, au poste de coordinatrice bases de données qu'elle occupe encore à ce jour.

Entretien réalisé le 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

A travers ce dispositif intercommunal, les élus locaux peuvent venir directement en aide à la population touchée par des problèmes de précarité. La gestion que fait Uni-Est des crédits européens, avec au départ quelques salariés également, est décrite par les acteurs comme libre et souple. L'association Uni-Est se professionnalise et modernise ses outils au fur et à mesure. Dans ce but, l'association recrute une spécialiste des bases de données, qui nous relate en entretien :

« Les PLIE n'avaient pas les mêmes méthodes. Le PLIE Uni-Est était plus sur le social, le PLIE de Lyon plus sur l'emploi. [...] Avant, il y avait beaucoup de petits projets et chaque commune pouvait avoir une enveloppe et développer des projets au fur et à mesure de l'année. On pouvait avoir des petites enveloppes souples, on pouvait même faire un chèque directement au bénéficiaire. [...] En 2000, j'étais cheffe de projet informatique à Uni-Est. Je m'occupais de tout ce qui était informatisation de la programmation et des conventions. J'avais commencé par créer un outil pour générer des conventions. Uni-Est portait le PLIE et fédérait une bonne dizaine de communes et s'occupait de gérer le FSE pour ces communes. Tout était fait à la main, avec cette montée en charge il leur fallait un outil performant, il fallait automatiser et être plus précis. On a informatisé tous les modes de gestion au fur et à mesure en développant un outil sur-mesure. »¹⁴⁸³

Enfin, le PLIE du Sud-Ouest lyonnais est créé en 2001. Il se veut l'outil des maires de quelques petites communes du Sud-Ouest lyonnais¹⁴⁸⁴, l'association « Alliés » en est l'instigateur et qui prend en charge sa gestion, jusqu'à la création d'une association dédiée, nommée « Sud-Ouest Emploi », qui se professionnalise également au fur et à mesure jusqu'à compter plusieurs salariés.

En définitive, les trois PLIE historiques de l'agglomération lyonnaise présentent des caractéristiques variables et des trajectoires différenciées.

La construction de la Maison de l'emploi et de la formation (MDEF) de Lyon (2005-2010)

Les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion sont caractérisées dès les années 1980 par une forte territorialisation et une multiplicité d'acteurs. Après les PLIE créés au début des années 1990, ce sont les maisons de l'emploi qui apparaissent au début des années 2000.

¹⁴⁸³ Entretien avec Mathilde Willmann, cheffe de projet informatique à Uni-Est (1997-2018), puis coordinatrice bases de données à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁴⁸⁴ Il regroupe les communes de St-Genis Laval, Oullins, Pierre-Bénite et La Mulatière, comptant entre 6 000 et 26 000 habitants.

Encadré 22 : Les maisons de l'emploi (MDE), opérateur-clé des politiques d'insertion et d'emploi

Les maisons de l'emploi sont créées pour simplifier les configurations d'acteurs en promouvant un « guichet unique », dans le cadre du Plan de cohésion sociale de 2004-2005¹⁴⁸⁵. Censée assurer la convergence territoriale des politiques publiques et fédérer l'action des acteurs de l'emploi (l'Etat à travers les Direccte, l'ANPE et les ASSEDIC, les collectivités territoriales), la MDE est tributaire de configurations locales différenciées. Elle peut prendre la forme d'une association ou d'un Groupement d'intérêt public (GIP) afin de constituer un chef de file local jusque-là absent. Néanmoins, cela ne s'accompagne pas d'un transfert net de la compétence emploi aux élus locaux, ce qui révèle « l'ambiguïté, voire la contradiction »¹⁴⁸⁶ du volet emploi du Pacte de cohésion sociale.

Dans les années 2010, les MDE traversent une crise de légitimité, bousculées dans leur rôle encadré entre politique nationale et coordination locale de la politique d'emploi¹⁴⁸⁷. La place de ces structures souples dans la mise en œuvre de politiques nationales pose un problème dans un pays marqué par le rôle structurant de l'État dans ce domaine. Leurs missions sont encore resserrées fin 2013¹⁴⁸⁸. Des scénarios parfois contradictoires se multiplient dans un contexte de baisse des moyens des MDE. Sans transfert de la compétence « emploi » aux collectivités territoriales, on suggère de renforcer la place de l'État localement¹⁴⁸⁹. Positionner la collectivité régionale en pilote des MDE¹⁴⁹⁰ ou en chef de file de la politique de l'emploi permettrait de clarifier le rôle des communautés d'agglomération, déjà particulièrement actives dans le financement des 195 MDE à transformer en « maisons du développement économique »¹⁴⁹¹. En 2017, on dénombre 116 MDE conventionnées par l'Etat, dont 95 associations et 21 GIP tandis qu'est encouragée la fusion des MDE et des PLIE¹⁴⁹².

¹⁴⁸⁵ Titre premier « Mobilisation pour l'emploi » de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Voir également le Décret n° 2005-259 du 22 mars 2005 fixant les modalités d'attribution de l'aide de l'Etat aux maisons de l'emploi et complétant le code du travail, Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi.

¹⁴⁸⁶ La création sur initiative locale, le cas échéant à partir d'une structure existante, et la labellisation de 300 maisons de l'emploi constituent l'une des mesures phares de son volet emploi présenté par le gouvernement le 30 juin 2004. Carole TUCHSZIRER, « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité*, n°324, « Batailles pour l'emploi », 2006.

¹⁴⁸⁷ Solen BERHUET et Carole TUCHSZIRER, « Les maisons de l'emploi ou l'introuvable politique territoriale de l'emploi », *art. cit.*

¹⁴⁸⁸ Les MDE sont positionnées comme « interfaces » entre le service public de l'emploi et le monde économique. Arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi.

¹⁴⁸⁹ Inspection générale des Affaires sociales, « *Évaluation de la politique territoriale de l'emploi* » [Rapport], IGAS, mai 2013.

¹⁴⁹⁰ Le rapport réalisé pour la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) propose que les Régions pilotent les MDE qui demeurent « indispensables pour porter des projets territoriaux ». Patricia BOUILLAGUET, « Bilan partagé des maisons de l'emploi au titre de la période 2011-2013 », DGEFP, Ministère du travail, 2014.

¹⁴⁹¹ « Quant aux actuelles maisons de l'emploi, leur rôle devrait être clarifié, dès lors que, en très grande majorité, elles ne réalisent plus aujourd'hui d'accueil du public. Il conviendrait de les faire évoluer vers un rôle d'agences de développement économique. Elles seraient dorénavant créées, pilotées et financées par les communautés d'agglomération, lesquelles pourraient au demeurant choisir de les conserver ou non en fonction de leurs impératifs locaux. », et pourrait être renommées « maisons du développement économique ». « Pôle emploi et le service public de l'emploi » [Rapport], Assemblée nationale, 2013., p. 16, p. 21, p. 33.

¹⁴⁹² En juillet 2018, un rapport d'information fait au nom de la Commission des finances du Sénat, portant sur l'avenir des MDE, se positionne sans ambages en faveur du renforcement des MDE. Louant un « bilan globalement positif » et un « regard très positif des élus locaux sur ces structures », il invite à stabiliser leur domaine d'intervention et à pérenniser le soutien financier de l'Etat, tout en encourageant la fusion entre les MDE et les PLIE.

La construction des maisons de l'emploi s'inscrit dans un mouvement national de labellisation des structures juridiques partenariales, inscrit dans des configurations locales. Une conseillère du ministre du travail nous raconte en entretien la création de la première maison de l'emploi départementale, dans l'Est de la France :

« Un des grands chantiers a été la mise en œuvre de la loi Borloo, en 2005, avec la mise en place des maisons de l'emploi partout en France. Par exemple, on avait mis en place sous l'autorité du préfet, avec le Conseil départemental la première maison de l'emploi de périmètre départemental. Il y avait une cohérence à rassembler dans un même lieu, une même instance de coordination, l'État, le Conseil départemental, le SPE et les missions locales. Le parcours des personnes était déjà un enjeu fort de l'Etat à la suite de cette loi de cohésion sociale. Les MDE créées en France ont permis de mieux coordonner les acteurs multiples, de manière renforcée, c'était une innovation. »¹⁴⁹³

Dans la région lyonnaise, la première et unique maison de l'emploi n'est pas créée à une échelle départementale, mais à une échelle communale. Seule la ville de Lyon se dote d'une maison de l'emploi, dédiée à son périmètre composé de 9 arrondissements.

Vincent Beley naît à Soyaux (Charente) et obtient son baccalauréat à Besançon (Doubs). Il poursuit ses études à l'IEP de Lyon dont il est diplômé en 1996. Mère assistante sociale, père architecte. Après quelques stages suivis d'un service national des villes, il est recruté chargé de mission à la région Rhône-Alpes à 25 ans. Il reprend ensuite la direction d'Alliés au début des années 2000 et cumulera à partir de 2015 avec la direction du PLIE de Lyon et de la Mission Locale de Lyon. Depuis le 1^{er} janvier 2019, il est directeur de la MMI'e.

Entretiens réalisés le 28 février 2020, le 9 et le 29 juin 2023 à la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi, Lyon 7e.

Dans le sillage de l'appel à projet national de mise en œuvre de la loi Borloo en 2005, l'association Alliés et ses partenaires institutionnels déposent un dossier pour se faire agréer comme maison de l'emploi. La candidature est acceptée par le ministère, ce qui conduit à la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) en 2006, nommé « Maison Lyon pour l'emploi ».

« Lors de la dernière vague des maisons de l'emploi, les trois PLIE ont tenté de monter des dossiers. Le seul dossier qui ait réussi est celui de Lyon. On se dit « faisons une maison emploi de Lyon au périmètre lyonnais, très empreinte sur la politique de la ville ». Collomb à l'époque a insisté pour une direction commune et c'est là que la maison de l'emploi de Lyon est devenue un groupement d'intérêt public, sans aucun salarié. »¹⁴⁹⁴

Mise en œuvre locale du Pacte de cohésion sociale, l'émergence des maisons de l'emploi s'inscrit dans un moment décentralisateur, dans le sillage de la montée en puissance du département-providence avec l'acte II de la décentralisation (cf. 1.1.2). La maison de l'emploi permet en effet une action territorialisée : dans la logique de la loi, les parties prenantes de la politique territoriale d'insertion et d'emploi sont rassemblés dans une structure dédiée à leur coordination, avec le soutien de l'Etat.

¹⁴⁹³ Entretien avec Angélique Alberti, inspecteur du travail, conseillère du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion (depuis 2022), entretien du 23 mai 2023.

¹⁴⁹⁴ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 9 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

Né à la fin des années 1960 et originaire de Lyon, Pascal Brenot effectue ses études à l'IEP de Paris dont il est diplômé en 1988. Il obtient le grade d'attaché d'administration de l'Etat. Quatre ans plus tard, il rejoint la Ville de Lyon comme chef de cabinet du DGS pendant six ans, puis responsable du service du développement social urbain à partir de 1998. Depuis 2004, il occupe le poste de directeur du développement territorial au sein de l'administration municipale.

Entretien réalisé le 27 février 2020 dans les locaux de la Ville de Lyon, Lyon 7^e.

Le directeur du développement territorial de la ville de Lyon considère rétrospectivement que le passage à la maison de l'emploi, regroupant les opérateurs en un GIP dans une logique de renforcement des politiques territoriales, ouvre un « nouveau cycle ».

« Jusque 2006, la ville de Lyon a eu deux principaux outils sur cette politique : la mission locale de Lyon créée dans les années 1980 et l'association Allié, créée en 1996 pour mettre en œuvre le PLIE. On s'est inspirés de Nantes pour créer la MDE qui s'est affirmée au fur et à mesure, jusqu'à devenir l'opérateur principal pour la politique de l'emploi partenariale. A partir de la création de la maison de l'emploi, c'est l'ouverture d'un nouveau cycle pour l'action de la ville de Lyon. »¹⁴⁹⁵

La dynamique politique, axée à la fin du quinquennat de Jacques Chirac sur l'accroissement des responsabilités des élus locaux dans la politique de la ville et la politique de l'emploi, change après l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007. Le projet de RSA est lancé, ainsi que la création d'un opérateur national qui sera Pôle Emploi (cf. 1.1.3). Début 2008, la loi entérine la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC, réforme majeure du service public de l'emploi¹⁴⁹⁶. Quoique leur rôle soit alors réaffirmé par la loi, les MDE sont affaiblies et recentrées sur un rôle de coordination au profit de l'opérateur national, qui semble s'installer comme chef de file véritable¹⁴⁹⁷. Pour les acteurs locaux, il s'agit d'un resserrement du verrou de l'Etat¹⁴⁹⁸, dans le champ de l'emploi.

« Après l'élection de Sarkozy, Borloo quitte le ministère de l'emploi et on a plutôt des jacobins centralisateurs, qui prennent le contrepied et disent « non, ce ne sont pas les élus locaux qu'on doit coller là au milieu, ce qu'on veut c'est que le guichet unique ce soit Pôle Emploi ». Tout cela va contre la maison de l'emploi comme guichet unique dirigé par les élus locaux. La maison de l'emploi s'est retrouvée dans ce combat entre opérateur national et nous, les décentralisateurs. »¹⁴⁹⁹

¹⁴⁹⁵ Entretien avec Pascal Brenot, attaché d'administration de l'Etat en détachement, responsable du service développement urbain (1998-2004) puis directeur du développement territorial (depuis 2004) de la Ville de Lyon, entretien du 27 février 2020 à la Ville de Lyon, Lyon 7^e.

¹⁴⁹⁶ Jean-Claude BARBIER, « Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité », *art. cit.*

¹⁴⁹⁷ La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi confirme d'abord le rôle des MDE. Le cahier des charges des MDE est cependant revu, puisque « l'accès et le retour à l'emploi », l'une des quatre missions instituées par la loi de 2005, en est soustraite par l'arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi, alors que l'on dénombre alors plus de 170 structures labélisées. Cette mission est désormais pleinement dévolue à Pôle Emploi. « C'est précisément l'indétermination initiale des missions confiées aux MDE qui engendre des jeux coopératifs instables et conflictuels entre ces dernières et les intermédiaires historiques de l'emploi » Solen BERHUET et Carole TUCHSZIRER, « Les maisons de l'emploi ou l'introuvable politique territoriale de l'emploi », Centre d'études de l'emploi (CEE), janvier 2015.

¹⁴⁹⁸ Pour Patrick Le Lidec, l'acte II de la décentralisation est le point d'orgue d'un mouvement de desserrement enclenché dès les années 1970. Le quinquennat de Nicolas Sarkozy apparaît comme un retour de la régulation étatique dans les politiques territoriales. Patrick LE LIDEC, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *art. cit.*

¹⁴⁹⁹ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Allié (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 9 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

Avec la création de Pôle Emploi comme opérateur unifié du SPE en 2008, les subventions étatiques aux maisons de l'emploi diminuent tandis que l'opérateur national prend de l'envergure¹⁵⁰⁰. Localement, l'Etat demeure très actif dans les initiatives de la maison de l'emploi lyonnaise à travers son préfet. Le directeur du GIP lyonnais loue le rôle joué par le préfet Jean-François Carencio, ancien directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo et préfet de la région Rhône-Alpes de novembre 2010 à mars 2015 dans les « heures de gloire » de la MDE. L'indicateur budgétaire corrobore cette importance : plus de 70% du budget du GIP provient alors encore d'une participation de l'Etat. La rationalisation se poursuit à travers un rapprochement avec la mission locale de Lyon dont le directeur d'Alliés cumule la direction à partir de 2012 et dont le service entreprise, fort d'une douzaine de salariés, est mutualisé.

« Au cours de la mutualisation enclenchée au début des années 2010 avec la mission locale de Lyon, j'ai donc repris la direction de la mission locale. J'étais ainsi dans le pilotage d'Alliés, de la MDE et de la mission locale, ce qui a permis d'unifier la structuration de ces outils. »¹⁵⁰¹

La montée en puissance de la maison de l'emploi de Lyon comme celle des PLIE se fait dans l'absence complète de la communauté urbaine de Lyon. *A contrario*, les communes et le département, quoique concentré sur la gestion du RSA, participent à cette structuration. Or l'avènement de la métropole va bousculer cette configuration historique.

A l'aube de la métropolisation : les Plans locaux entre éparpillement, luttes politiques, procès en inefficience et difficultés financières (2010-2015)

L'association Alliés devient le seul organisme intermédiaire tandis que le PLIE de Lyon s'associe au PLIE du Sud-Ouest lyonnais. Le PLIE de l'Est lyonnais se développe avec les années, recrutant recrute plus d'une dizaine de salariés et intégrant, après la petite commune de Mions, les communes de Givors, Grigny et de la Communauté de Communes de Condrieu en 2011, pour donner suite aux objectifs de mutualisation de gestion des PLIE imposés par l'Etat, visant des organismes intermédiaires plus robustes¹⁵⁰². Concentré sur un territoire densément peuplé, le Plan local de l'Est finit par couvrir une zone regroupant plus de 40% de la population du Grand Lyon au début des années 2010. La population y est largement moins qualifiée et plus jeune que dans le reste de l'agglomération, avec 36% d'individus de moins de 25 ans¹⁵⁰³.

¹⁵⁰⁰ Cette création s'est en effet traduite par une baisse régulière des subventions étatiques allouées aux MDE : entre 2010 et 2014, ces subventions baissent de plus de 57%. A partir de 2009, le processus de labellisation dans l'objectif initial d'atteindre 300 structures est abandonné et le nombre de MDE baisse rapidement.

¹⁵⁰¹ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 28 février 2020 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁵⁰² Instruction DGEFP n° 2009-22 du 8 juin 2009, favorisant l'extension et le regroupement des PLIE.

¹⁵⁰³ « La situation socio-économique du territoire », Protocole d'accord du PLIE de l'Est lyonnais 2015-2019, 22 juin 2015, p. 8.

PLIE / année	1995	2000	2005	2010	2015
PLIE Uni-Est	9	10	10	11	14
PLIE du Sud-Ouest	0	0	2	3	4
PLIE de Lyon	1	1	1	1	1
Communes du Grand Lyon non couvertes par un PLIE	49	48	46	44	40

Tableau n°52 : nombre de communes impliquées dans les PLIE de l'agglomération lyonnaise (1995-2015).

La couverture des communes grandlyonnaises par les PLIE double en une vingtaine d'années. On passe d'environ 17% de communes couvertes en 1995 à environ 34% en 2015. En termes de population couverte, Lyon et Uni-Est regroupent plus des trois quarts des habitants de l'agglomération et la grande majorité des quartiers à plus forte précarité. Les communes les plus aisées, également moins peuplées, ne disposent pas de PLIE.

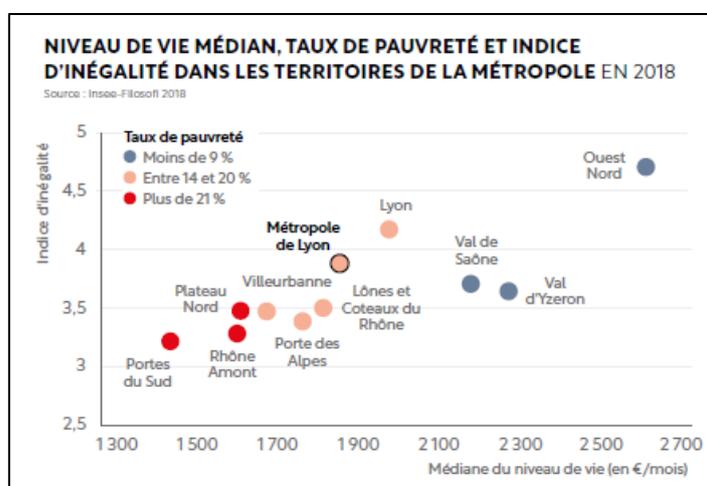


Illustration n°42 : les inégalités économiques entre conférences territoriales de la métropole (2018)¹⁵⁰⁴.

La distinction entre les populations couvertes explique l'importance des financements alloués au PLIE de l'Est qui concentre les besoins sociaux.

PLIE	Part de la population de l'agglomération (2018)	Taux de pauvreté moyen (2018)	Niveau de vie médian moyen (euros mensuels, 2018)
PLIE de l'Est	41%	22%	1590
PLIE Sud-Ouest	5%	15%	1840
PLIE de Lyon	37%	14%	1980

Tableau n°53 : comparaison de la population couverte pas les trois PLIE (2018).

Les objectifs des PLIE sont définis dans des protocoles d'accord à partir des diagnostics des besoins de la population. Les résultats y sont mesurés par rapport à des cibles¹⁵⁰⁵. Finalement, la

¹⁵⁰⁴ Document interne, Métropole de Lyon.

¹⁵⁰⁵ Entre 2007 et 2011, 6 204 personnes ont intégré un parcours au sein du PLIE de Lyon, avec 1 988 sorties positives soit un tiers (32%). Le protocole pour la période 2012-2016, signé par les représentants des institutions impliquées, soit l'essentiel de l'exécutif local, renouvelle un objectif de 6 000 personnes accompagnées. « Les résultats du PLIE de Lyon 2007-2011 », Protocole d'accord du PLIE de Lyon 2012-2016, 19 janvier 2012, p. 10. Pour le PLIE de l'Est lyonnais, il s'agit du même ordre de grandeur, avec 4 900 personnes accompagnées et 34% de sorties positives. « Le plan d'actions et les résultats », Protocole d'accord du PLIE de l'Est lyonnais 2015-2019, 22 juin 2015, p. 26.

montée en puissance des PLIE consacre une prédominance communale dans les politiques territoriales de l'emploi : plus de 83% des fonds européens issus du FSE sont gérés par les communes à travers les PLIE et le reste par le département du Rhône.

« Nous, on les regardait un peu de haut le département du Rhône. Ce n'était pas celui qui était le plus innovant en termes d'emploi et d'insertion. On faisait plus que le département en fonds européens. Et honnêtement les PLIE au niveau national, on pesait un peu, on avait de grosses enveloppes. Pour le département, les PLIE étaient donc un contre-pouvoir potentiel. »¹⁵⁰⁶

La politique publique en matière d'insertion apparaît donc morcelée. Le département fait face à des « contre-pouvoirs », si bien que cela devient « un enjeu ».

« En passant en maison de l'emploi à Lyon après avoir absorbé les services de la ville que nous financions, en captant de plus en plus de fonds européens, les PLIE ont fini par se rendre incontournables et c'est devenu un enjeu, cet éparpillement. »¹⁵⁰⁷

Les conseils d'administration de ces « contre-pouvoirs », comme celui de l'Est lyonnais, servent d'arène politique pour les élus locaux, engagés dans des affrontements pour la présidence du dispositif, qui fournit un pouvoir d'allocation de biens sociaux en proximité. Contrairement à Lyon, le phénomène observé à Uni-Est est renforcé par la nature intercommunale du PLIE, chaque commune disposant d'un droit de tirage négocié et voté en conseil municipal.

David Kimelfeld, né à Lyon en 1961 d'une mère employée de banque et d'un père commercial, grandit dans l'ouest lyonnais. Diplômé infirmier, il exerce d'abord ce métier à Bron avant de fonder une entreprise de transport maritime en 1990. Membre du Parti socialiste dès 1983, il milite au MRAP et dans des centres sociaux et MJC. Elu pour la première fois en 2001 au conseil du 4^e arrondissement lyonnais, il en devient premier adjoint. Il sera également vice-président du Grand Lyon à partir de 2008, en charge de l'économie, puis également de l'insertion à partir du passage à la métropole en 2015. Maire du 4^e arrondissement de Lyon de 2011 à 2020, il soutient Emmanuel Macron en 2017, quittant sa charge de secrétaire départemental du PS et devenant président de la Métropole de Lyon après le départ de Gérard Collomb. En 2020, il redevient conseiller métropolitain et évolue parallèlement dans le secteur du conseil.

Entretien réalisé le 5 mai 2022 Quai Serrail, Lyon 6^e.

Les luttes sont inscrites dans la dynamique du champ politique local dépassent le PLIE, qui n'en est qu'une composante, une arène parmi d'autres. Par conséquent, elles peuvent paraître politiser à outrance un instrument de régulation de la pauvreté et du chômage. A titre d'exemple, une querelle entre élus de droite et de gauche au sujet de l'islamisme ayant frappé la France en 2015 débouche sur une pression politique mise sur le président du PLIE Uni-Est, le conseiller municipal conservateur de Meyzieu Stéphane Bournet¹⁵⁰⁸. Ce dernier est révoqué par le conseil d'administration du PLIE et remplacé par un élu socialiste à l'été 2015.

¹⁵⁰⁶ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 9 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁵⁰⁷ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la direction de l'insertion (2002-2010) au département du Rhône, entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

¹⁵⁰⁸ « La démission d'un élu de Meyzieu exigée par l'opposition après une polémique », *Lyon Mag*, 27 juillet 2015.

« Je représentais Villeurbanne dans le PLIE. A un certain moment, on a eu quelques tensions avec Stéphane Bournet, sur des propos qui ont fait polémique et qui ont fait qu'il a fini par démissionner. La nouvelle élection est tombée sur moi. »¹⁵⁰⁹

Le remplacement du président du PLIE tient à des raisons polémiques tout à fait éloignées de l'insertion des personnes fragiles de l'agglomération. La constance des luttes intestines entre élus locaux pour le contrôle des Plans locaux font dire à cet ancien président de la métropole :

« Les PLIE, c'était devenu un lieu de lutte de pouvoir entre les élus. Vous retrouviez là des représentants des communes qui bataillaient, qui passaient plus de temps à se battre pour savoir qui serait président du PLIE que de savoir si les allocataires du RSA pouvaient avoir des parcours d'insertion construits. C'est quand même ça la réalité. Toutes ces luttes de pouvoir nous éloignaient bien du sujet de l'insertion. »¹⁵¹⁰

Embourbé dans des luttes politiques, le PLIE Uni-Est finit par être durablement fragilisé à partir du début des années 2010. Les élections de 2014 renforcent le clivage entre les participants aux majorités élues, dont les socialistes, et ceux qui restent dans l'opposition, autour du Front de gauche.

« On se souvient qu'Uni-Est s'est fissuré politiquement avec les élections de 2014. Tout le monde n'était pas tout à fait aligné. Alliés en tant qu'organisme d'intermédiaire avait une avance trésorerie très importante de la ville de Lyon, ce qu'Uni-Est n'a jamais eu, et ces difficultés ont été accentuées par les divisions politiques. »¹⁵¹¹

Une ancienne présidente, maire de Vaulx-en-Velin depuis 2014, nous tient ces propos en entretien :

« J'ai présidé pendant un temps le PLIE de l'Est lyonnais, qui a fini par se retrouver dans une grande difficulté, pour des raisons variées sur lesquelles je ne vais pas m'étendre. Mettre fin à ce système-là pour passer à une orientation métropolitaine avec une meilleure gestion a été un long processus mais bénéfique finalement, vu d'où on partait. »¹⁵¹²

Parmi ces « raisons variées » se trouvent les conflits politiques récurrents qui ont perturbent la stabilité de la gouvernance. Toutefois la principale fragilité vient d'ailleurs : il s'agit de ce que les acteurs décrivent comme une « faillite » et une « banqueroute ». Si ces Plans locaux confèrent un pouvoir discrétionnaire souple aux élus locaux, leur durabilité financière ne semble pas assurée.

« Les PLIE étaient la porte d'entrée sur les territoires. Les élus pouvaient orienter facilement, avec du sur-mesure, chaque commune avec ses acteurs spécifiques. Les PLIE n'ont jamais été des établissements d'une forte richesse et on était dans un système financier de Ponzi, on dirait de cavaliers, avec l'engagement du FSE. En termes de lisibilité et de budget, c'était compliqué. »¹⁵¹³

¹⁵⁰⁹ Entretien avec Yann Crombecque, formateur, ancien président du PLIE de l'Est lyonnais (2015-2018), conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2010) et conseiller municipal de Villeurbanne (depuis 2014), entretien du 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

¹⁵¹⁰ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁵¹¹ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 9 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁵¹² Entretien avec Hélène Geoffroy, ancienne conseillère générale du Rhône (2004-2012), députée du Rhône (2012-2017) et secrétaire d'Etat (2016-2017), maire de Vaulx-en-Velin (depuis 2014) et vice-présidente de la Métropole de Lyon (depuis 2014), entretien du 13 juin 2023 à la mairie de Vaulx-en-Velin.

¹⁵¹³ Entretien avec Yann Crombecque, formateur, ancien président du PLIE de l'Est lyonnais (2015-2018), conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2010) et conseiller municipal de Villeurbanne (depuis 2014), entretien du 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

Dès 2012, le député socialiste du Rhône Yves Blein, maire d'une commune participant à Uni-Est, alertait le gouvernement sur le fait que « le PLIE Uni-est connaît de graves difficultés de trésorerie ». Ces difficultés tiennent aux délais de remboursement par les services de l'Etat, évoquant l'attente d'un paiement de deux millions d'euros de l'Etat et indiquant que puisque « ces problèmes financiers génèrent des frais bancaires élevés fragilisant cette structure, déjà durement impactée par la baisse des subventions des différents financeurs, et notamment du FSE », « c'est la pérennité même de cette structure qui est remise en cause »¹⁵¹⁴. Le gouvernement répond à cette alerte en faisant accélérer les délais de remboursement par le préfet de la région Rhône-Alpes, « pour permettre à cette association de résoudre ses difficultés de trésorerie et d'assainir sa situation vis-à-vis de ses partenaires, en l'attente des remboursements communautaires »¹⁵¹⁵. Malgré ce geste gouvernemental, les difficultés financières s'amplifient après 2012. Les acteurs considèrent à cette époque le PLIE comme agonisant, proche de la « mort » :

« Les situations des trois PLIE étaient très différentes : Lyon dans la continuité et la bonne intelligence, SOE [*Sud-Ouest emploi*] lui était plus petit. Quant à Uni-Est, on savait qu'il allait mourir de toutes façons. »¹⁵¹⁶

Le PLIE géré par Sud-Ouest emploi, traitant des volumes plus réduits que les deux premiers, connaît le même type de difficultés financières à partir de 2013¹⁵¹⁷. Avec l'annonce de la création de la métropole, le scénario d'une absorption gagne alors en crédibilité auprès des acteurs concernés. Il ne s'agit pas d'un scénario nouveau : il a déjà été envisagé et étudié par les acteurs depuis plusieurs années. Cependant, c'est la métropolisation institutionnelle à venir qui le rend davantage probable.

« La reprise par le Grand Lyon était en discussion depuis au moins cinq ans. Il y aurait pu y avoir un transfert bien avant. Sauf qu'il fallait la compétence insertion et préparer son intégration. D'où le long moment de discussion et de négociations sur les effectifs. »¹⁵¹⁸

Ce scénario circule également parmi l'exécutif local. Dans cette version du champ politique, on trouve un troisième argument, complémentaire à celui des conflits politiques parasites et celui de la faible pérennité du modèle financier : la faible efficacité d'une telle organisation de la politique publique.

« Le président [*Gérard Collomb*] avait toujours été animé, me semble-t-il, d'une grande perplexité sur les organisations compliquées. Et dans l'insertion, je crois qu'on ne fait pas mieux en termes d'organisation compliquée. Avec l'exigence de résultats et de productivité de l'action publique, il a craint que la lourdeur des outils ne lèse cette politique publique. Il y avait dès le départ du projet de la métropole l'idée de simplifier le paysage de l'insertion, simplifier les outils. »¹⁵¹⁹

¹⁵¹⁴ Question n°1975, Assemblée nationale, 14^e législature, publiée au Journal officiel le 31 juillet 2012.

¹⁵¹⁵ Réponse à la question n°1975, Assemblée nationale, 14^e législature, publiée au Journal officiel le 20 novembre 2012.

¹⁵¹⁶ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵¹⁷ Il est intéressant de voir que la narration que la structure donne d'elle-même inclue cet élément comme un facteur explicatif. Dans une brochure datant de 2022, les années 2013 et 2014 sont présentées comme un creux, avec des « difficultés financières ». Voir « Rapport d'activité SOE 2022 », SOE, janvier 2023.

¹⁵¹⁸ Entretien avec Stéphane Bayle, attaché territorial, ancien gestionnaire de l'association Alliés (1996-2017), coordonnateur FSE de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2017), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵¹⁹ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Le vice-président au développement économique est aligné sur ce projet de simplification qui « anime » l'exécutif.

« J'avais déjà commencé quand j'étais vice-président bien évidemment à expliquer qu'on voulait revoir les PLIE, l'organisation de l'insertion qui était extrêmement lourde et qui, à mon sens, n'était pas suffisamment efficiente. Avant le PMI'e, nous avions déjà cette intuition, cette intention. »¹⁵²⁰

La volonté de simplification du président de la métropole de l'époque émerge, selon le récit qu'il nous livre en entretien, de son expérience au sein d'une Commission locale d'insertion, instance chargée de répartir et orienter les bénéficiaires du RSA :

« Quand j'étais adjoint d'arrondissement, je siégeais dans une commission locale d'insertion qui représentait le 1er et le 4e arrondissements de Lyon. J'ai le souvenir de me dire « mais qu'est-ce que c'est que ce truc ? à quoi on sert ? quel est cette espèce de fatras, on ne comprend pas ce qui se passe ». J'avais été marqué par cette expérience-là et je me suis dit « tiens, si un jour on peut faire quelque chose, il faut quand même qu'on simplifie, qu'on pense d'abord et avant tout à ceux qui sont au bout de la chaîne ». L'expérience m'avait montré que c'était une grande usine à gaz. »¹⁵²¹

La simplification était bien l'un des mots d'ordre du projet métropolitain (cf. 2.2). La conjonction de la lourdeur et de la complexité des démarches, des difficultés financières, des luttes politiques et du besoin des dirigeants du Grand Lyon de bâtir une compétence en matière d'insertion aboutit en définitive au net renforcement du scénario de l'absorption.

« C'est compliqué, les systèmes de l'insertion, vraiment compliqué. Les trois quarts des élus ne comprenaient rien, ne comprenaient pas bien ce qui se tramait, le dernier quart engagé dans une lutte politique, et de l'autre côté finalement des services qui étaient en roue libre et pas contrôlés politiquement. D'où l'idée de rationaliser le tout. »¹⁵²²

Du point de vue du directeur de PLIE de Lyon, il s'agit pour les dirigeants de la collectivité de combler un vide « paradoxal » dont avaient profité les PLIE.

« De ma lecture des choses, le paradoxe c'est que la Communauté urbaine de Lyon qui était très politique de la ville, très forte en développement éco, ne s'était pas positionnée sur les sujets emploi insertion pendant très longtemps. Donc avaient prospéré des PLIE très puissants. Uni-Est était devenu le plus gros de France avec Lille, le premier PLIE historique, et nous Lyon pas loin derrière. »¹⁵²³

Ainsi la configuration pré-métropolitaine est-elle construite, dans le mythe métropolitain, comme « éclatée », morcelée et disharmonieuse. L'institution métropolitaine n'hérite d'aucun legs de la communauté urbaine : celle-ci était exclue de la configuration. Toutefois, une lecture monolithique de la récupération métropolitaine de l'héritage départemental, de la mise en cause métropolitaine des PLIE et de la quête d'une reprise de la gestion du FSE serait incomplète. Tout ne passe pas de façon univoque. C'est par une conjonction de dynamiques politiques, institutionnelles et techniques que s'enclenche le processus de rationalisation et de concentration locale.

¹⁵²⁰ Entretien avec David Kimelfeld, ancien maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁵²¹ *Ibid.*

¹⁵²² *Ibid.*

¹⁵²³ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 9 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

5.1.2. « Le pot de fer contre le pot de terre ». La centralisation métropolitaine dans le champ de l'emploi et de l'insertion

Le processus de centralisation métropolitaine cristallise le nouveau rapport de force métropolitain et apparaît comme un triple phénomène : concentration des moyens et attributions légales, simplification promue de la configuration d'acteurs et rationalisation comme mot d'ordre réformateur.

Encadré 23 : Les étapes de la centralisation métropolitaine (2015-2020)

1^{er} janvier 2015 : création de la Métropole de Lyon.

10 décembre 2015 : adoption du PMI'e et du PCM par le Conseil de métropole.

1^{er} janvier 2017 : la Métropole de Lyon est organisme intermédiaire pour le FSE. Intégration progressive des personnels issus des PLIE. Les Maisons du Rhône deviennent Maisons de la Métropole.

2017-2018 : processus politico-administratif de négociation. Conduite en parallèle des premières programmations métropolitaines du FSE et clôture des programmations des PLIE, les personnels ayant pendant cette phase une partie de leur temps demeurant à disposition de leurs anciens employeurs. Fusion des MDM et des antennes du CCAS de Lyon.

1^{er} janvier 2019 : création de la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi (MMI'e) qui remplace la Maison de l'emploi et de la formation (MDEF) de Lyon ; liquidation judiciaire d'Uni-Est, disparition des trois PLIE de l'agglomération, repositionnement d'Alliés et Sud-Ouest Emploi.

Juin 2019 : adoption d'un Pacte territorial d'insertion pour l'emploi (PTI'e) clarifiant les attributions et fixant le mode de gouvernance de la politique publique. Fusion des bases de données issues des PLIE. Lancement d'un logiciel commun créé par les services métropolitains.

2020 : Les bases de données sont harmonisées et le logiciel commun développé en interne entre en vigueur à la fin de l'année.

Nous analysons la centralisation en trois temps. D'abord la reprise et l'adaptation des outils départementaux au travers d'un premier cas de rationalisation permis par la disparition du département du Rhône sur le périmètre métropolitain. La nouvelle collectivité hérite des instruments départementaux, à commencer par les Maisons du Rhône. Ensuite, l'absorption d'une partie des personnels issus des PLIE et de leur mission de gestion des crédits européens. Enfin, la négociation pour une disparition de ces organismes au profit de l'émergence d'un opérateur métropolitain.

Des Maisons du Rhône aux Maisons de Métropole, intégration de l'héritage départemental

Pour la mise en œuvre des politiques sociales, l'avènement des métropoles est synonyme d'opportunité de rationalisation et d'amélioration de la coordination des acteurs¹⁵²⁴. Dès la

¹⁵²⁴ Philippe SIMONNOT, « Caisses d'allocations familiales et Métropoles : une nouvelle donne pour la gouvernance des politiques sociales », *Regards*, vol. 52, n°2, 2017, pp. 149-161.

préparation de la fusion, le réseau des Maisons du Rhône (MDR) situées dans le périmètre du Grand Lyon revoit ses modes organisationnels, avec un renforcement du pilotage :

« Juste avant la création de la métropole, on a mutualisé les équipes de direction entre maisons du Rhône. C'était une organisation vieille de vingt ans, organisée par canton et il fallait qu'on se prépare à revoir notre intervention. »¹⁵²⁵

Ce système organisationnel serait « précurseur », si l'on suit l'analyse que nous livre en entretien le directeur des solidarités de l'Assemblée des départements de France :

« Le Grand Lyon a bénéficié des modes d'organisation qui avaient été dessinés par Michel Mercier et Pierre Jamet, son directeur général de l'époque, que je connais bien. Les maisons du Rhône étaient une organisation territorialisée à la pointe. C'était précurseur, très peu des départements que nous représentons avaient cet outil. La reprise du social a été facilitée par cette organisation déjà fixée. »¹⁵²⁶

A la création de la métropole lyonnaise, l'ensemble des Maisons du Rhône situées sur le périmètre de l'ancien Grand Lyon passe sous la responsabilité de la collectivité métropolitaine. Parmi les 117 MDR, 57 sont situées dans le périmètre du Grand Lyon. Concentrés dans les zones les plus habitées, ces 57 points d'accueil sont peuplés d'environ 1 500 travailleurs sociaux et agents, rattachés désormais à la délégation sociale de la métropole. Les agents de ces antennes, majoritairement issus de la filière médico-sociale, représentent à eux seuls plus de 15% de l'effectif métropolitain. Leur mission consiste à accueillir le public à travers ces guichets territoriaux : protection maternelle et infantile (PMI), instruction et accompagnement RSA, démarches concernant les personnes âgées et handicapées, orientation, accueil ou encore évaluations sociales. Initialement, il n'existe pas de projet de métropolisation de ces antennes territoriales du Conseil général. On assiste à un certain conservatisme dû à un contexte de chamboulements¹⁵²⁷. Pendant les premiers mois suivant la fusion, l'appellation comme les organigrammes et les effectifs demeurent inchangés, dans une visée stratégique.

« On ne voulait pas faire tout le big bang d'un coup pour perdre l'utilisateur. La fusion avait énormément perturbé déjà. Il avait été décidé qu'on s'occuperait de la métropolisation des Maisons du Rhône une fois le gros de la fusion passé et consolidé. »¹⁵²⁸

Pendant un an, les organisations ne varient pas. Ce n'est que début 2016 que les conditions sont jugées plus favorables par l'exécutif local. Le PMI est adopté et un projet métropolitain des solidarités (PMS) est en préparation, dans le but d'orienter la politique sociale dans son appropriation métropolitaine. Afin de socialiser à l'identité institutionnelle les agents,

¹⁵²⁵ Entretien avec Cyrille Labalme, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2003-2009), directeur de maisons du Rhône puis maisons de la Métropole (2009-2022), directeur de territoire de Villeurbanne (depuis 2022), entretien du 14 avril 2022 à Villeurbanne.

¹⁵²⁶ Entretien avec Jean-Michel Rapinat, ancien conseiller ministériel (2009-2012), directeur délégué aux Solidarités à l'Assemblée des départements de France (2015-2022), entretien du 19 juillet 2019 à l'ADF, Paris 6^e.

¹⁵²⁷ Les personnels de l'institution rationalisent de cette manière leur prudence, en réponse aux questions d'utilisateurs : « – Est-ce que les Maisons du Rhône vont rester ? – Oui, les Maisons du Rhône restent les points d'entrée vers les services de la Métropole : protection maternelle et infantile, enfance, santé, social, insertion, personnes âgées, personnes handicapées. Elles gardent les mêmes adresses, les mêmes équipes. Et pour simplifier les débuts de la Métropole et le quotidien des usagers, leur nom ne sera pas changé. » « La Métropole : vos questions et nos réponses », *Grand Lyon Magazine*, n°49, janvier 2015, p. 13.

¹⁵²⁸ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

massivement issus des Maisons du Rhône départementales, ces 57 antennes sont renommées « Maisons de la Métropole » (MDM), pour une prise d'effet au 1^{er} janvier 2017.

« En 2017, on a simplement été renommés « maison de la métropole », mais l'intervention est demeurée strictement la même, le but était d'assurer la stabilité. »¹⁵²⁹

Ce réseau qui reçoit annuellement environ 55 000 personnes est placé sous la responsabilité de la délégation sociale pilotant le PMS, aux côtés des directions de l'action sociale.

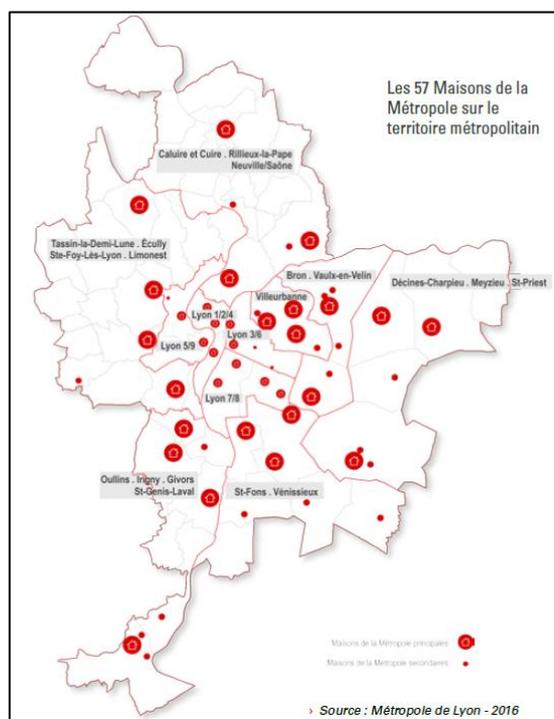


Illustration n°43 : carte des 57 maisons de la Métropole (2017)¹⁵³⁰.

La communication institutionnelle met en avant l'impératif de « simplification », au cœur du discours politique légitimant l'institution¹⁵³¹. Le président de la métropole propose, pour l'année suivante, une première étape de rationalisation allant plus loin que le rapprochement entre guichets ex-départementaux et communaux : la fusion de ces antennes avec les neuf antennes, une par arrondissement, du Centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Lyon. Sur son périmètre, 18 MDM sont présentes : les antennes du CCAS, petits lieux d'accueil, vont être absorbées par les MDM. Ces versions « augmentées » porteront le nom de « Maisons de la Métropole et des solidarités ». Ce projet est intégré au Pacte de cohérence métropolitain (PCM), définissant les rapports de coopération entre la nouvelle métropole et les communes : le but est de « clarifier et rationaliser la prise en charge de la demande sociale dans l'ensemble de ses

¹⁵²⁹ Entretien avec Cyrille Labalme, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2003-2009), directeur de maisons du Rhône puis maisons de la Métropole (2009-2022), directeur de territoire de Villeurbanne (depuis 2022), entretien du 14 avril 2022 à Villeurbanne.

¹⁵³⁰ Carte issue du Projet métropolitain des solidarités 2017-2022, Métropole de Lyon, 2017, p. 30.

¹⁵³¹ « L'idée est de simplifier la vie de l'utilisateur et de lui apporter les mêmes réponses, quelle que soit la porte à laquelle il frappe. Concrètement, les agents d'accueil vont être formés et outillés pour connaître l'ensemble des prestations sociales. Par exemple, certains CCAS viennent s'installer dans les nouvelles maisons de la Métropole ». « Simplifier la vie des usagers », *Met', Le magazine de la Métropole de Lyon*, n°10, novembre-décembre 2017, p. 14.

dimensions »¹⁵³² et au Projet métropolitain des solidarités¹⁵³³. Dans la presse locale, c'est également la simplification qui est au premier plan¹⁵³⁴.

Présenté comme simplificateur et porteur d'une meilleure coordination, ce projet de fusion démarré par la commune-centre de Lyon a été rendu possible par l'unité de commandement entre les deux collectivités : la tête de l'exécutif métropolitain et municipal (président-maire) et de l'administratif (DGS) étant la même lorsqu'est impulsé ce projet. Il n'y a donc pas eu de négociations entre l'exécutif des deux collectivités, c'est le mode de l'imposition qui est à l'œuvre.

« Pour créer une culture commune, le meilleur levier était celui de la rationalisation. C'est ce qu'on a rapidement fait par exemple en matière d'accueil social. Nous avons fusionné les Maisons de la Métropole et les antennes sociales de la ville de Lyon dont j'étais maire, ce qui a simplifié pour l'usager tout en impulsant une mise en commun des équipes. »¹⁵³⁵

La possibilité d'un interlocuteur unique pour l'usager guide ce projet de fusion, qui concerne 300 agents, dont 224 salariés de la Métropole de Lyon. Limité à la ville de Lyon dans le but de servir d'exemple, ce projet de déclinaison territoriale de la rationalisation métropolitaine se donne pour horizon l'année 2018.

« Le rapprochement des maisons métropolitaines des solidarités des antennes du CCAS de la ville de Lyon, vient de l'idée que l'usager social est le même. Et donc qu'un seul interlocuteur porte les dispositifs publics. Notre action organisationnelle a été de rationaliser, de délimiter clairement la prise en charge sociale à partir de cet interlocuteur unique. »¹⁵³⁶

A partir de cette fusion, les MDM et MDMS sont l'unique point d'accueil sur le périmètre de la ville de Lyon et des petites communes qui ne sont pas dotées de CCAS. Dans le reste des communes, l'usager peut avoir accès aux services sociaux métropolitains en MDM et communaux au CCAS.

2015-2017	2017	Depuis 2018
Maisons du Rhône (57*)	Maisons de la Métropole (57*)	Maisons de la Métropole (57)
CCAS ville de Lyon (9)	CCAS ville de Lyon (9)	
CCAS des autres communes		

Tableau n°54 : simplification de l'accueil social sur le périmètre de la Métropole de Lyon (à partir de 2015) *dont 18 sur le périmètre de la ville de Lyon.

¹⁵³² Pacte de cohérence métropolitain 2016-2020, Métropole de Lyon, adopté par le conseil métropolitain du 10 décembre 2015, p. 15.

¹⁵³³ Document stratégique pour la politique sociale, le PMS énonce également un objectif de « renforcer les coopérations entre les 59 CCAS et les 57 Maisons De la Métropole MDM, pour offrir un accueil, une information et un accompagnement coordonnés, au plus près des habitants ». Projet métropolitain des solidarités 2017-2022, Métropole de Lyon, adopté par le conseil métropolitain du 30 mars 2017, p. 9-10.

¹⁵³⁴ « Ce nouveau service devrait permettre aux usagers de simplifier les démarches et faciliter les prises en charge ». « Lyon : nouvelles maisons de la métropole pour les solidarités », *Lyon Capitale*, 21 novembre 2017. Là où un autre article met en avant une « rationalisation du réseau ». « Métropole de Lyon un guichet unique pour le "social" », *Tout Lyon*, 22 novembre 2017. Et un autre un « guichet unique censé faire école sur l'ensemble du territoire métropolitain, plus de réactivité et une simplification du parcours des usagers ». « Fusion des CCAS : Lyon met en place le guichet unique social », *La Gazette des communes*, 15 décembre 2017.

¹⁵³⁵ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), président de la métropole de Lyon (2015-2017), ministre de l'Intérieur (2017-2018), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

¹⁵³⁶ Entretien avec Olivier Nys, ancien directeur général adjoint de la Ville de Lyon (2003-2010 ; 2014-2016), ancien directeur général des services de la ville et de la métropole de Reims (2010-2014) puis directeur général des services de la Métropole de Lyon (2016-2020), entretien du 25 août 2023.

A nouveau, c'est sous l'angle de la simplification et de la transversalité que la communication institutionnelle présente ces fusions d'antennes : « Tout est traité au même endroit, dans des délais plus courts qu'avant. Et plus besoin d'expliquer sa situation à plusieurs reprises, à des interlocuteurs différents : les agents d'accueil sont formés à l'ensemble des prestations sociales »¹⁵³⁷ ; « un service commun de la Métropole et de la ville pour simplifier les démarches des habitants et habitantes de Lyon »¹⁵³⁸.

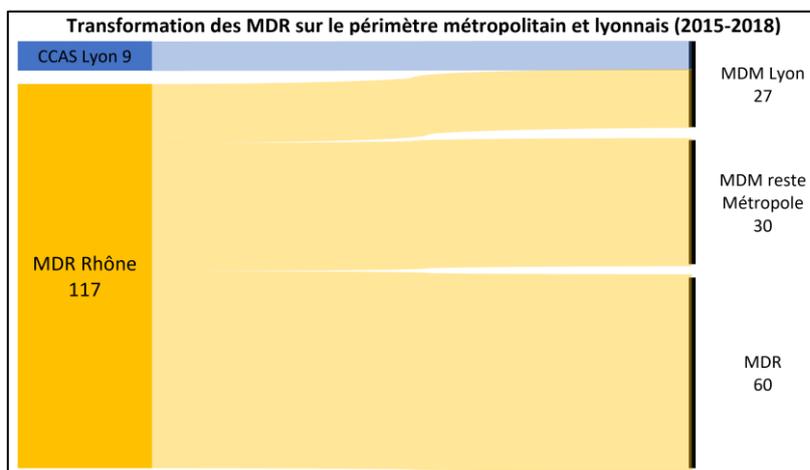


Illustration n°43 : passage de 117 MDR et 9 antennes du CCAS lyonnais à 57 MDM et 60 MDR (2015-2018).

Dans la pratique, le projet est adopté en novembre 2017 par le Conseil de métropole comme par le conseil municipal de Lyon, à l'unanimité. La fusion sur le périmètre lyonnais est présentée comme une « mutualisation ». La nature agonistique de cette fusion est obérée : il s'agit pour le personnel politique de ne pas mettre en évidence la perte d'autonomie du CCAS municipal, en faisant valoir « pour sauver la vitrine » que les deux parties sont gagnantes : les agents de l'ancien CCAS vont pouvoir disposer des moyens de la métropole à travers les MDM. Une étude auprès des professionnels de ces antennes révèle, dans un « rapport de force clairement favorable à la Métropole de Lyon », de nombreux « points de frottement » et une « opposition entre deux cultures de travail »¹⁵³⁹. L'unité des travailleurs sociaux métropolitains à travers la mise en place des MDM permet à la DIE de n'avoir qu'un seul interlocuteur. La politique économique et sociale de l'insertion va pouvoir désormais infuser auprès des travailleurs sociaux, qui assurent la mise en œuvre de la politique RSA.

« Un axe important du PMI'e, c'était comment on accompagne nos propres travailleurs sociaux vers cette culture d'une plus grande ouverture vis-à-vis du monde de l'entreprise et de retour vers l'emploi. La création des MDM a permis qu'on ait cet interlocuteur unique, piloté par la métropole. »¹⁵⁴⁰

¹⁵³⁷ « Des lieux d'accueil uniques », *Met', Le magazine de la Métropole de Lyon*, n°11, janvier-février 2018, p. 16.

¹⁵³⁸ « La solidarité a ses maisons », *Met', Le magazine de la Métropole de Lyon*, n°12, mars-avril 2018, p. 8.

¹⁵³⁹ Guillaume GOURGUES, « Le rapprochement des Maisons de la Métropole et du Centre Communal d'Action Sociale à Lyon : ambiguïtés, divergences et perspectives », rapport d'étude, Sciences Po Lyon, février 2019.

¹⁵⁴⁰ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

Dans le cas des opérateurs de l'emploi, « plus qu'une simple opération technique de rationalisation des coûts, la fusion est aussi porteuse d'options politiques fortes »¹⁵⁴¹. Il en est de même pour les opérateurs de l'accueil social à l'échelle métropolitaine. Au niveau infra-local, la rationalisation du travail social métropolitain apparaît ainsi comme un premier exemple de concentration justifiée par des discours axés sur la simplification et le service rendu à l'utilisateur, voté à l'unanimité.

Nous remarquons qu'à l'échelle infra-locale, par isomorphisme institutionnel, les mêmes contraintes d'hybridation travaillent le processus de fusion-rationalisation. Cette étape de rationalisation constitue une reprise de l'héritage départemental agencé aux dispositifs de la ville-centre. Or, c'est lorsqu'il va s'agir de remettre en cause des acteurs établis dans la configuration locale, qui au contraire du département n'ont pas disparu avec la fusion, que la conflictualité va augmenter. Avant tout, cette dynamique s'inscrit dans une logique propre au champ politique qu'il faut expliciter.

Impact des élections présidentielles et législatives de 2017 sur la dynamique de concentration métropolitaine : exécutif local, luttes partisans

La métropolisation se fait sous l'égide d'un groupe centriste de philosophie réformiste et relativement restreint, concentré autour de l'exécutif présidentiel comme nous l'avons montré. Ces élus socialistes sont notamment alliés aux centristes du Modem et des élus du centre-droit du groupe Synergie-Avenir. La métropolisation s'inscrit dans une dynamique affectée par trois changements majeurs. D'abord, la création de la métropole en 2015 a été un facteur de déstabilisation et de recomposition rapide du champ politique local (cf. 2.2.3). L'élection présidentielle et législative de 2017 affecte les équilibres partisans locaux tout en engendrant un changement de l'exécutif métropolitain.

Année	Président	Vice-président	Conseiller(s) délégué(s)	
2015	Gérard Collomb (PS)	David Kimelfeld (PS)	Fouziya Bouzerda (Modem)	
2016				
2017	David Kimelfeld (LREM)	Fouziya Bouzerda (Modem)	Gilles Pillon (divers droite)	Valérie Glatard (divers droite)
2018				
2019				
2020				

Tableau n°55 : personnel politique et gouvernance de la politique publique (2015-2020).

Sur le plan national, la campagne présidentielle et législative du printemps 2017 voit l'exécutif affirmer Lyon comme « la capitale du macronisme »¹⁵⁴². Le personnel politique local, mobilisé autour d'une philosophie d'action publique social-réformiste et favorable à une alliance de projet avec le centre et le centre-droit, voit en la candidature d'Emmanuel Macron une potentielle nationalisation du style de gouvernement lyonnais. Convaincu par le candidat qu'il a rencontré plusieurs années auparavant, Gérard Collomb mobilise son réseau local en faveur de l'initiative.

¹⁵⁴¹ Lynda LAVITRY, *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation*, Paris, Presses universitaires de France, 2015, p. 79.

¹⁵⁴² Les quotidiens et hebdomadaires nationaux reprennent de concert ce vocabulaire porté par le personnel politique local. « Lyon, capitale de la Macronie », *Causeur* du 13 mars 2017. « Lyon, fief de Gérard Collomb, capitale du Macronisme », *Paris Match* du 26 octobre 2017. « Pourquoi Lyon est-elle la capitale de la «Macronie» ? », *20 Minutes* du 18 novembre 2017. « Lyon, capitale de la Macronie sous enquête », *Le Temps* du 26 juin 2018.

Le chef local entraîne ses troupes et mobilise les ressources du champ politique local en faveur du candidat Emmanuel Macron¹⁵⁴³. La mobilisation affecte son investissement politique local.

« Gérard Collomb a commencé à s'absenter puisqu'il est parti, entre guillemets, très national, quand Emmanuel Macron n'était pas encore élu. Il s'est trouvé ce nouveau cheval de bataille national auprès de Macron, donc il était davantage absent de la métropole dans la deuxième partie de l'année 2016, et jusqu'à l'élection du président. »¹⁵⁴⁴

Les ressources lyonnaises sont mises à profit : outre les moyens matériels et la logistique¹⁵⁴⁵, ce sont les proches collaborateurs de Gérard Collomb qui sont mis à disposition du candidat Emmanuel Macron¹⁵⁴⁶. Outre les collaborateurs d'Emmanuel Macron à Bercy, ce sont les Lyonnais qui sont les plus actifs dans cette campagne électorale¹⁵⁴⁷. La victoire d'Emmanuel Macron le 7 mai 2017 engendre un triple effet : par la nomination du président de la métropole au ministère de l'Intérieur, par le déplacement des collaborateurs ayant œuvré à sa victoire affectant l'exécutif local et par la recomposition de l'équilibre partisan local.

Avec la campagne pour l'élection présidentielle de 2017, la coalition dominant le champ politique lyonnais est progressivement scindée en deux : d'un côté, la gauche fidèle au parti socialiste, de l'autre la gauche centriste alliée au centre et au centre-droit, dont plusieurs membres quittent le PS pour soutenir Emmanuel Macron et La République en Marche. La dynamique de concentration métropolitaine s'inscrit dans cette dynamique politique d'envergure, faite de conflit entre ces deux factions locales. Le départ de Gérard Collomb pour le gouvernement en mai 2017 voit cette personnalité politique lyonnaise accéder à la responsabilité de ministre d'Etat du premier gouvernement d'Edouard Philippe, au ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales. Le décret gouvernemental de nomination lui attribue la seconde position protocolaire du Gouvernement¹⁵⁴⁸. Ainsi, sur arrêté du président de la République, Gérard Collomb a été le sixième personnage de l'Etat français pendant ses 18 mois ministériels.

« Au ministère de l'Intérieur, nous avons sans cesse buté sur Paris. Le Grand Paris n'avancé pas. Ils ont choisi une métropole *a minima*, personne n'en voulait. On a dû faire plus de quarante

¹⁵⁴³ Jonathan BOCQUET, « Le système Collomb au service d'Emmanuel Macron », in *L'entreprise Macron*, Presses universitaires de Grenoble, 2019, pp. 93-104.

¹⁵⁴⁴ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁴⁵ Lors de sa tentative de déstabilisation de la France sur le modèle de la campagne américaine de 2016, le fondateur de WikiLeaks rendra publics des milliers d'éléments relatifs aux comptes et pratiques de campagne d'Emmanuel Macron au printemps 2017. De nombreux documents, repris par la presse, font état d'une mobilisation des moyens publics lyonnais en faveur du candidat, ce qui suscitera une polémique pendant plusieurs semaines.

¹⁵⁴⁶ Parmi eux, Jean-Marie Girier est un exemple intéressant. Né en 1984 à Lyon d'un père garagiste, militant socialiste dès ses quinze ans et diplômé de l'IEP de Lyon, il est recruté directeur de cabinet du maire socialiste du 9^e arrondissement, Alain Giordano, en 2008. Successivement nommé conseiller spécial du maire de Lyon, puis chef de cabinet du président de la métropole, Jean-Marie Girier dirige la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron depuis Lyon, organisant notamment une rencontre avec Alain Juppé au sein des locaux de la Métropole de Lyon et contribuant ensuite au rapprochement avec François Bayrou, président du Modem. Voir par exemple « Les moyens du Grand Lyon utilisés pendant la campagne de Macron », *Lyon Capitale*, 16 mars 2018.

¹⁵⁴⁷ Grégoire Poussiélgue, « La garde rapprochée d'Emmanuel Macron », *Les Echos*, 26 avril 2017.

¹⁵⁴⁸ L'ordre de préséance codifié de la Ve République est le suivant : président de la République, Premier ministre, président du Sénat, président de l'Assemblée nationale, puis les membres du gouvernement dans l'ordre protocolaire. Décret n°89-655 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires. Pour Gérard Collomb, cette position exceptionnellement élevée constitue une récompense symbolique et honorifique. A titre de comparaison, en octobre 2018 son successeur Christophe Castaner occupera le onzième rang protocolaire gouvernemental. La nomination de Ségolène Royal au troisième rang du gouvernement de Manuel Valls en 2014 est une récompense politique et honorifique du même type, son prédécesseur au portefeuille l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Philippe Martin, figurait également en onzième position.

réunions avec le préfet de la région Ile-de-France, mais ça ne marchait pas, ils ne voulaient pas supprimer les départements de la première couronne sur le modèle lyonnais. Nous avons eu énormément d'autres sujets difficiles comme l'intégration républicaine, la collaboration entre l'Intérieur et la Justice, l'immigration avec la loi asile-immigration que j'ai portée comme ministre. Tout cela a été extrêmement dense. »¹⁵⁴⁹

L'étape gouvernementale « extrêmement dense » de Gérard Collomb laisse vacantes deux positions qu'il occupait jusqu'alors. Deux membres de l'exécutif local l'y remplacent : Georges Képénékian devient maire de Lyon et David Kimelfeld devient président de la métropole de Lyon. L'exécutif lyonnais perd son unité de commandement : pour la première fois depuis plus de quarante ans, le maire de Lyon ne sera pas aussi le président de la Communauté urbaine, de la Métropole. L'élection législative confirme la force locale de la majorité présidentielle, investie par des membres du groupe réformateur¹⁵⁵⁰. A partir de sa nomination, Gérard Collomb est donc mécaniquement beaucoup moins présent à Lyon, mais tente d'y conserver la main, comme en témoignent ses allers-retours fréquents qui irritent certains membres du gouvernement. Le personnel politique local connaît un phénomène de reconfiguration : certains collaborateurs suivent Gérard Collomb à Paris et délaissent leurs positions lyonnaises pour inscrire nationalement leur trajectoire¹⁵⁵¹, tandis que d'autres au contraire réinstallent ou renforcent leur position dans les institutions lyonnaises.

La bicéphalie désormais en vigueur rebat les ressources : le jeu de personnel politique entre la métropole et la ville de Lyon indique une reconfiguration dans une logique de loyautés politiques et d'opportunités. Elle a pour conséquence indirecte de traduire « l'asymétrie des compétences entre la métropole et la ville de Lyon : la clause générale de compétences des communes a été, depuis la création de la communauté urbaine, évidée en profondeur »¹⁵⁵². Cela est si vrai que la ville est désormais largement moins compétente que la métropole. Nouveau président élu par le Conseil de métropole¹⁵⁵³, David Kimelfeld se trouve dans une situation ambivalente, entre les deux groupes désormais en conflit ouvert.

« J'ai été premier secrétaire fédéral du PS jusqu'en 2017 mais je n'ai jamais été à la République en marche. Je suis parti chez Emmanuel Macron persuadé qu'il y avait sans doute une la possibilité de sortir du sectarisme, j'en avais ras-le-bol de dire qu'il fallait faire absolument une colonne gauche, une colonne droite, ça bloquait l'efficacité et c'était vraiment la limite du système. J'ai voté Macron aux deux tours de la présidentielle et je continue à le soutenir, mais avec quelques réserves

¹⁵⁴⁹ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), président de la métropole de Lyon (2015-2017), ministre de l'Intérieur (2017-2018), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

¹⁵⁵⁰ Pour la XV^e législature de l'Assemblée nationale (2017-2022), sur les 14 circonscriptions du Rhône, 12 députés élus seront affiliés à la majorité présidentielle (11 LREM et 1 Modem) et 2 affiliés à l'opposition (2 LR). Les quatre circonscriptions lyonnaises fourniront quatre députés au groupe parlementaire majoritaire.

¹⁵⁵¹ C'est le cas de Jean-Marie Girier, qui connaît une ascension parisienne en suivant son mentor : il est de mai 2017 à septembre 2018 chef de cabinet et conseiller spécial du ministre de l'Intérieur. Un portrait qui lui est consacré le décrit comme une influence « volontairement invisible » au sein du cabinet, opérant dans les réseaux de fidèles du président de la République depuis sa « tour de contrôle », voir Diane de Fortanier, « Jean-Marie Girier, un homme d'influence de la macronie à l'Assemblée nationale », *Contexte*, 20 décembre 2018. Autre exemple : celui de Jonathan Guémas. Fils d'une assistante maternelle et d'un technicien chez Orange, ancien élève de l'ENS de Lyon et membre du PS, Jonathan Guémas avait été la plume de Gérard Collomb à l'hôtel de ville de Lyon. Il suit l'édile au ministère de l'Intérieur quelques semaines, avant d'être recruté par l'Elysée. Troisième exemple, celui du conseiller communication du maire de Lyon, Arthur Empereur. Formé à l'IEP de Lyon et ancien collaborateur de Gérard Collomb au Sénat, il conserve les mêmes fonctions de conseiller communication auprès du ministre de l'Intérieur.

¹⁵⁵² Vincent AUBELLE, « N'est pas métropole qui veut, ou le trompe l'œil-lyonnais », *op. cit.*, p. 25.

¹⁵⁵³ David Kimelfeld remporte 92 voix sur 175, devant notamment la candidate de droite Véronique Sarselli (Les Républicains), qui obtient 40 voix. Il est ainsi élu président du Conseil de métropole le 10 juillet 2017.

comme d'autres qui sont encore au PS ou qui sont partis du PS comme Rebsamen. On pense nous qu'il faut qu'on essaye de peser sur la jambe gauche de Macron. En juillet 2017 je deviens président de la métropole, en étant resté dans l'incertitude, ça s'est joué dans les dernières vingt-quatre heures avant le conseil des ministres. Ce n'était pas une stratégie élaborée à l'avance. »¹⁵⁵⁴

David Kimelfeld quitte le secrétariat fédéral du PS du Rhône. L'acte s'inscrit dans « un long processus de dévitalisation de la fédération socialiste ». Lui succède un membre du courant plus à gauche au sein du PS, aile jusque-là « évincée » de la fédération rhodanienne¹⁵⁵⁵.

Yann Crombecque naît à Lyon en 1969 d'un père médecin et d'une mère secrétaire de direction dans le secteur privé. Il grandit à Lyon et entre à l'université Lyon 2 en histoire et science politique. Il « fait beaucoup de syndicalisme étudiant » et commence à militer au PS dès 1986. Responsable de formation, il participe aux instances nationales socialistes et est également conseiller régional de Rhône-Alpes depuis 2010 où il pilote le contrat territorial emploi-formation. Il devient conseiller municipal de Villeurbanne en 2014, président du PLIE Uni-Est de 2015 à 2018. Au départ des socialistes du Rhône en 2017, il reprend la fédération départementale du PS. Depuis 2020, il est adjoint au maire de Villeurbanne.

Entretien réalisé le 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

« Gérard Collomb était le roi de Lyon. C'était quand même soit on suit le chef, soit on a des problèmes quoi. Pendant le quinquennat précédent, moi j'étais considéré comme un frondeur de François Hollande. J'étais toujours dans l'opposition de Gérard Collomb dans l'appareil du PS. Je l'estimais bien sûr, mais on n'était pas d'accord politiquement. Je n'ai pas pu être élu à Lyon, il ne voulait pas que je dans une position éligible. En 2017 quand tout le monde est parti chez Macron, il y a eu un triumvirat qui a tenu la fédération pour faire la transition. On avait été vidés et on a attendu le congrès d'Aubervilliers [*début 2018*] pour élire un secrétaire fédéral. J'avais soutenu Benoît Hamon, j'ai soutenu Olivier Faure pour le congrès. Localement, on m'a proposé d'être secrétaire fédéral et même si ce n'était pas dans ma feuille de route initiale, je n'ai pas refusé. »¹⁵⁵⁶

La plupart de membres du PS local suivent le leader d'agglomération. Le député socialiste sortant de la seconde circonscription du Rhône va jusqu'à estimer que « le Parti socialiste local s'est dissous dans le macronisme »¹⁵⁵⁷. Sous la présidence de David Kimelfeld, on assiste à une recomposition des ressources humaines et partisans métropolitaines. Le cabinet du président est remodelé afin de compenser les départs.

« Dans ses équipes, il y a quelques personnes de son cabinet qui le suivent : Jean-Marie Girier qui a dirigé la campagne de Macron et qui deviendra son chef de cabinet, Jonathan Guémas, qui est aujourd'hui la plume de Macron à l'Élysée. Le reste ne bouge pas trop, donc je trouve le cabinet en l'état. Je fais rentrer deux personnes qui étaient des proches. J'ai eu quelques départs et quelques mouvements : je me suis séparé notamment du conseiller social, considérant qu'il n'était pas au niveau. Je remplace aussi le conseiller à l'urbanisme qui s'en va. Anna Dedieu devient cheffe de cabinet, elle était une proche et était avec moi au PS. La directrice de cabinet en revanche reste, mais seulement jusqu'au retour de Collomb. »¹⁵⁵⁸

¹⁵⁵⁴ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1er vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁵⁵⁵ Jonathan BOCQUET, « Le système Collomb au service d'Emmanuel Macron », *op. cit.*, p. 95.

¹⁵⁵⁶ Entretien avec Yann Crombecque, formateur, ancien président du PLIE de l'Est lyonnais (2015-2018), conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2010) et conseiller municipal de Villeurbanne (depuis 2014), entretien du 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

¹⁵⁵⁷ Interview de Pierre-Alain Muet dans *Paris Match* du 26 octobre 2017.

¹⁵⁵⁸ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

Le cabinet de la présidence de la collectivité est agité par les tensions à l'œuvre dans le champ politique local, faisant coexister des fidèles des deux hommes politiques désormais en compétition¹⁵⁵⁹. La directrice de cabinet de l'époque nous évoque cette période en entretien :

« En 2017 et 2018, il y a eu des nouveaux entrants au cabinet, puis j'ai fini par quitter également le cabinet en 2018 et suis partie à la ville de Lyon. Il y a eu des mouvements différents entre les deux cabinets. Kimelfeld a mis sa patte, il y a eu une première inflexion. Mais de façon générale, on ne peut pas dire qu'il y ait eu rupture. Au-delà de quelques nuances comme sa marque plus sociale, Kimelfeld s'inscrivait dans les idées de Collomb, il y avait des invariants dans l'action, donc inflexion plutôt que rupture. »¹⁵⁶⁰

Les recrutements renouvellent l'entourage de l'exécutif local. Une nouvelle conseillère au développement économique et chargée de l'insertion est recrutée.

Marie-Claire Besançon obtient le baccalauréat scientifique à Dijon (Côte-d'Or). Après deux ans de prépa HEC, elle intègre une grande école de commerce parisienne. Evoluant dans le conseil en stratégie, deux ans à Saint-Etienne puis dix-sept à Ecully pour Algoé, elle travaille ensuite sur l'industrie du futur auprès d'une agence de la région Auvergne Rhône-Alpes. Elle est recrutée conseillère technique du président de la Métropole de Lyon en 2017, en charge du développement économique, de l'international et de l'insertion, poste qu'elle quittera en 2020.

Entretien réalisé le 18 décembre 2019 au cabinet du président, HDM, Lyon 3e.

« Mon prédécesseur au cabinet que je connaissais était aussi un ancien d'Algoé. On a échangé sur son poste, lui dans la volonté de changer en profitant de l'opportunité avec Gérard Collomb qui était appelé au ministère de l'Intérieur. Bien évidemment, moi ça m'intéressait. J'ai rencontré le président et la directrice de cabinet, sur ce poste avec le portefeuille avec l'insertion. Quand mon prédécesseur est parti on était aux prémices de l'insertion en termes d'organisation, on se préparait à revoir toute l'organisation pour décliner le PMI'e, avec un impact aussi sur la réflexion plus globale du sujet, en termes stratégiques et politiques, par rapport à la spécificité de ce secteur de l'insertion. Il y eu pour la transition un tuilage entre le conseiller spécial de Collomb, quelqu'un qui a beaucoup travaillé le sujet et qui a une vraie vision long terme et une connaissance département et métropole, et moi. C'était stratégique qu'on suive le dossier malgré les turbulences politiques de l'époque. »¹⁵⁶¹

Les enquêtés au sein du personnel administratif et politique de la Métropole partagent un élément narratif : celui de la continuité entre les présidences Collomb et Kimelfeld. Certains conseillers interrogés ont contribué aux deux mandats consécutivement ne pointent qu'une différence de personnalité qui fonderait une différence de style politique.

¹⁵⁵⁹ Anna Dedieu, diplômée de l'IEP de Lyon et de l'IEP de Paris en 2006, avait été secrétaire générale du groupe socialiste à la Métropole de Lyon. Elle est nommée conseillère au cabinet du président en juillet 2017 et sera cheffe de cabinet de 2018 à l'été 2020. Parfois surnommée « le Dragon » par le personnel administratif, Arabelle Chambre-Foa était la directrice de cabinet du président du Grand Lyon depuis 2009. Connue pour sa dureté et sa ténacité, forte d'une longévité de presque dix ans en direction de cabinet, elle reste directrice de cabinet un an et demi, avant d'être transférée au cabinet de l'hôtel de ville en novembre 2018.

¹⁵⁶⁰ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

¹⁵⁶¹ Entretien avec Marie-Claire Besançon, conseillère technique du président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 18 décembre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Année / Conseiller	Président de la Métropole de Lyon	Direction de cabinet	Affaires sociales	Insertion	Développement économique
2015	Gérard Collomb	Arabelle Chambre-Foa	Rémy Nouveau	Albéric de Lavernée	Teddy Breyton
2016					
2017			David Kimelfeld		Cédric Graille
2018					
2019	Bruno Bernard	Julien Zloch	Antoine Dulin Rosalie Lédée	Gilles Larvaron	Delphine Prady Cléo Lallement
2020					
2021					
2022					
2023					
2024					

Tableau n°56 : organigramme du cabinet de la présidence de la Métropole de Lyon (2015-2024, notre observation).

Au retour de Gérard Collomb à Lyon, ses collaborateurs restent au sein des institutions nationales¹⁵⁶². Le retour du ministre à Lyon engendre localement un nouveau réagencement politique.

« N’ayant pas l’intention d’être une marionnette, je décide de rester à la métropole, de rester président de cette métropole. Et donc je me sépare de directeur et chef cab, car sinon on ne pourrait pas travailler. C’était une période de compétition. Avec les entourages, c’est un phénomène quasi automatique, si rien ne se désamorce en direct, très vite vous êtes dans le conflit. On approchait de la période électorale et ça a été extrêmement tendu, extrêmement compliqué. »¹⁵⁶³

Pour certains médias locaux, cette séparation constitue une « purge » de « mercenaires » de Gérard Collomb¹⁵⁶⁴. Si nous insistons sur ces changements au sein du personnel politique, c’est bien parce qu’ils affectent la dynamique de centralisation locale. Les luttes politiques partisans et la compétition entre les membres de l’exécutif, divisés, vont structurer le pilotage de la politique publique.

Effets de la recomposition politique sur la centralisation locale en matière d’insertion économique

La structuration de la politique publique est insérée dans les conflits entre les deux factions en lutte. La concurrence exprimée au sein du champ politique local induit aussi bien des inflexions

¹⁵⁶² Ainsi Jean-Marie Girier devient-il directeur de cabinet de Richard Ferrand, président de l’Assemblée nationale, jusqu’à juillet 2020, avant d’intégrer le corps préfectoral avec le soutien du président de la République. Préfet du Territoire de Belfort d’abord, il sert comme préfet de la Vienne depuis février 2022. Les autres conseillers de Gérard Collomb rejoignent l’Élysée, comme le conseiller discours du président de la République formé à Lyon – qu’il quittera ensuite pour rejoindre le groupe Publicis, voir « La plume d’Emmanuel Macron quitte l’Élysée », *L’Opinion*, 10 juin 2022. Au remaniement de janvier 2024, Jonathan Guémas signe son retour à l’Élysée comme conseiller spécial chargé de la communication, voir « Jonathan Guémas, le retour de l’enfant prodige à l’Élysée », *Le Point*, 6 janvier 2024. D’autres restent au ministère de l’Intérieur, à l’instar de l’ancien conseiller communication, qui rejoindra ensuite Matignon en 2020.

¹⁵⁶³ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l’économie (2008-2014), 1er vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6°.

¹⁵⁶⁴ « Métropole de Lyon : David Kimelfeld sort de son cabinet les mercenaires de Gérard Collomb », *Rue89 Lyon*, 21 octobre 2018.

de la politique publique qu'un changement d'équilibre dans la gouvernance de celle-ci. Un nouveau recrutement intervient afin de fortifier la politique sociale de la collectivité.

Pascal Isoard-Thomas est diplômé de l'IEP d'Aix-en-Provence en 1997 et de l'École de management de Lyon deux ans plus tard. Après quelques postes au sein du secteur privé et plus de deux ans au Burkina Faso, il est directeur régional PACA d'Unis-Cité de 2007 à 2012 puis directeur régional Auvergne-Rhône-Alpes de l'association « Les Petits Frères des Pauvres » de 2012 à 2018. Conseiller aux affaires sociales du président de la Métropole de Lyon pendant deux ans, il est depuis l'été 2020 directeur général de l'association Alynéa, structure d'insertion importante de la métropole lyonnaise spécialisée dans le traitement du sans-abrisme.

Entretien réalisé le 18 février 2020 à l'HDM, Lyon 3^e.

« Je suis arrivé au cabinet en 2018, dans un moment de perturbations. Avec le changement de présidence, il y a eu un temps de remise à plat, de clarification entre les équipes autour de l'exécutif, pendant plusieurs semaines. Pour ma part, j'ai essayé d'apporter une vision sociale, parce que le président Kimelfeld voulait justement qu'on aille plus fort sur le social, pour en faire sa marque de fabrique. »¹⁵⁶⁵

La compétition entre l'exécutif métropolitain et l'exécutif municipal, telle que dénoncée par le maire de Lyon¹⁵⁶⁶, s'intensifie à l'approche de l'élection municipale et métropolitaine et finit par gagner les arènes secondaires, au sein de la gouvernance des différentes politiques publiques. On assiste globalement à un changement d'équilibre au sein de l'exécutif local, qui n'est pas sans influence sur la gouvernance des politiques d'insertion. Lorsque le premier vice-président au développement économique est élu président du Conseil de métropole, il abandonne son mandat de premier secrétaire fédéral du Parti socialiste au profit du président du PLIE de l'Est.

« Le travail de réorganisation de l'intervention arrive en fait dans un contexte particulier de l'explosion du PS à ce moment-là : Kimelfeld qui est forcé de basculer En Marche et qui, contrairement à Collomb, est plutôt philosophie PS. Cette tension-là a fortement irrigué le paysage parce que les PLIE étaient plutôt tenus par des élus PS à l'époque et LREM ne plaisait pas. Donc ce jeu d'acteurs assez fort des socialistes de l'Est contre la métropole, à travers les PLIE, qui s'est soldé par un jeu à somme nulle. »¹⁵⁶⁷

Ainsi le contrôle des PLIE devient-il un objet de compétition politique. La métropole est dominée par les élus centristes, tandis que la gauche, par les élus de l'Est, a une prééminence dans la gouvernance de la politique d'insertion. Les conflits politiques s'expriment dans les arènes vouées à cet effet, à l'instar du Conseil de métropole ou du conseil d'administration des PLIE.

« Il faut reconnaître que David Kimelfeld s'y est particulièrement impliqué [*dans la construction de la politique d'emploi métropolitaine*], portant les sujets, prenant parfois quelques risques.

Tommaso Germain – Pris des risques ?

Jacques de Chilly – Eh bien, notamment la disparition d'Uni-Est. Là effectivement ce n'était pas forcément évident, parce que ces structures étaient très soutenues par ses anciens amis politiques du parti socialiste, notamment celui qui est maintenant secrétaire départemental du parti socialiste

¹⁵⁶⁵ Entretien avec Pascal Isoard-Thomas, conseiller technique du président de la Métropole de Lyon (2018-2020), entretien du 18 février 2020 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁶⁶ « Gérard Collomb : je suis un peu tricard à la Métropole en ce moment », *Le Progrès* du 15 janvier 2020.

¹⁵⁶⁷ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

dans le Rhône. Il était président d'Uni-Est et résistant à l'idée qu'Uni-Est devait disparaître. Mais Kimelfeld l'a fait parce qu'il était convaincu qu'il fallait y aller, qu'il fallait le faire. »¹⁵⁶⁸

Tandis que le PLIE de l'Est est menacé d'absorption, celui de Lyon conserve sa primauté. Le président de la métropole et la présidente de la MDE sont élus lyonnais. Plus encore, on assiste à un basculement : l'exécutif local intègre des élus de l'Ouest, jusqu'alors complètement absents de la gouvernance de l'insertion.

« On y a un peu laissé des plumes, parce que ça ne s'est pas fait dans la douceur tout le temps. On était dans une période où on a senti en gros politiquement que la macronie prenait le dessus sur le parti socialiste. L'Est lyonnais était socialiste, et Collomb et Kimelfeld étaient devenus macronistes. On avait ce climat de tension politique forte avec des complots et des règlements de comptes politiques à ce moment-là. »¹⁵⁶⁹

« Complots », « règlements de comptes », « prendre le dessus », « y laisser des plumes » : le caractère agonistique de la centralisation locale apparaît. Elle permet que des groupes jusque-là exclus de son pilotage puissent l'intégrer, par le jeu de l'appartenance de leur commune au périmètre de la collectivité. Ce sont en effet deux maires de l'ouest métropolitain qui sont chargés désormais de suivre la mise en œuvre de la politique publique¹⁵⁷⁰.

Gilles Pillon démarre une carrière dans le privé, comme cadre bancaire. Conseiller municipal de 1983 à 1989, il brigue la mairie de La Tour de Salvagny, petite commune de l'ouest lyonnais en 2008. Il en est l'édile depuis cette date sous l'étiquette divers-droite, et conseiller communautaire puis métropolitain depuis 2014, où il est réélu. Il se revendique non-encarté et ne se considère pas comme un politique, ayant mené deux carrières « pour être indépendant intellectuellement et financièrement ». De juillet 2017 à juin 2020, il est conseiller délégué « Mobilisation des entreprises pour l'insertion et l'emploi » aux côtés de Valérie Glatard et vice-président de Techlid, pôle économique de l'Ouest lyonnais depuis 2018.

Entretien réalisé le 14 octobre 2019 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Tous deux maires de petites communes de l'ouest lyonnais, respectivement La Tour-de-Salvagny (environ 4 000 habitants) et Neuville-sur-Saône (environ 7 000 habitants), pour lesquelles aucun PLIE n'existe, ces membres du groupe de centre-droit Synergie-Avenir au Conseil de métropole sont nommés par l'exécutif « conseillers délégués ». Ils sont porteurs du discours réformateur.

« Un élément important, c'est sur l'insertion. Le président a souhaité d'abord deux choses. C'est qu'on fait plus de l'insertion sociale, on fait de l'insertion par l'emploi. Alors ça c'est important. Et il a nommé deux délégations, l'une à Valérie Glatard sur la partie plus humaine et une à votre serviteur, c'est la partie entreprise économique. On a plus qu'un vernis, je dirais, on a capacité à représenter effectivement la métropole et pas simplement pour faire du discours. On n'est pas des politiques avec Valérie, et on connaît le monde du privé. »¹⁵⁷¹

¹⁵⁶⁸ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Économie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹⁵⁶⁹ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 9 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁵⁷⁰ Bien que Fouziya Bouzerda, avocate lyonnaise membre du Modem, soit formellement vice-présidente au développement économique et à l'insertion de 2017 à 2020, la réalité du pilotage politique de la politique d'insertion incombe à la présidence et aux deux conseillers délégués, comme nous l'ont montré l'observation de la vie quotidienne de la direction ainsi que les propos des acteurs lors de la campagne d'entretiens.

¹⁵⁷¹ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué « mobilisation des entreprises pour l'insertion et l'emploi » (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Valérie Glatard est originaire du Rhône et débute des études d'histoire de l'art et d'archéologie. Elle occupe quelques emplois dans la gestion de musées, puis est responsable d'une aumônerie pendant dix ans. Adjointe au maire de Neuville-sur-Saône en charge de la politique sociale puis première adjointe de 2001 à 2014, elle est élue maire pour le mandat 2014-2020, sous l'étiquette divers-droite. Conseillère métropolitaine, elle préside une Commission locale d'insertion et est déléguée aux « Politiques d'insertion », qu'elle considère comme son « cœur d'élue » aux côtés de Gilles Pillon de juillet 2017 à juin 2020.

Entretien réalisé le 23 octobre 2019 au 4e étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Au remaniement de l'exécutif, ils se proposent tous deux au nouveau président qui accepte de les nommer conseillers délégués. Gilles Pillon se considère comme un non-professionnel de la politique, revendiquant son activité dans le domaine économique. Ancien cadre du privé, il est également dirigeant de Techlid, un regroupement d'entreprises du Nord-Ouest lyonnais, implanté à Limonest. Valérie Glatard apprend sur le tas la politique du logement social et de la politique de la ville en étant adjointe au maire, revendiquant de ne pas avoir achevé de diplôme et de ne pas avoir d'étiquette partisane. Les deux élus font partie du groupe Synergie-Avenir depuis l'époque du Grand Lyon, participant aux majorités conduites par Gérard Collomb. Leur profil proche du milieu économique et éloigné du fonctionnement partisan, notamment à gauche, dénote avec les élus jusque-là influents dans la gouvernance de la politique d'insertion.

« On a été nommés en même temps, Gilles beaucoup plus avec le lien avec les entreprises et la Charte des 1000 et moi plus sur le suivi RSA et le suivi de toutes les structures qui font de l'accompagnement en insertion. En tant que conseiller délégué, il y avait une forte attente. Sur un champ nouveau pour la métropole, il y avait beaucoup de travail, apporter notre nouvelle approche de communes éloignées historiquement de cette gouvernance. Et la structuration politique, il fallait la faire. »¹⁵⁷²

Longtemps dominée par les élus lyonnais et les élus de l'Est à travers le département et à travers leurs PLIE, la politique publique est appropriée des élus centristes jusque-là absents des dispositifs, au détriment des socialistes et communistes de l'Est de l'agglomération, qui voient leur PLIE menacé. Ceux-ci revendiquent cette vision-là de la métropolisation.

« Souvent, l'insertion était portée par des gens de l'Est. D'accord et là, il va chercher des élus, la maire de Neuville, Val-De-Saône, le maire de la Tour de Salvagny, qui n'est quand même pas une commune sur l'insertion, je veux dire, et il va prendre des gens qui travaillent dans le privé. Donc ça donne une connotation, une coloration peut être beaucoup plus pragmatique. Que certains, qui sont plus dans le dogme, je respecte attention hein, mais voilà, nous on est pragmatiques. On est passé du coup de communes de l'Est aux communes de l'Ouest par une volonté du président. »¹⁵⁷³

Les changements politiques fragilisent aussi l'investissement dans la politique publique. Endossée intensément par l'exécutif et principalement le président Gérard Collomb (cf. 3.2), la politique publique est désormais dotée de moins de ressources. Cela affecte la capacité des personnels administratifs à déployer la stratégie : moins suivis politiquement, ils laissent plus de champ aux autres acteurs.

« A partir du départ de Collomb à Paris, on s'est retrouvés affaiblis : la nouvelle vice-présidente ne portait pas le sujet, on devait mobiliser directement le président mais à l'agenda surchargé. Les

¹⁵⁷² Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁷³ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

deux élus délégués se sont bien saisis mais ils n'avaient pas le poids politique qu'il nous fallait pour avancer. On s'est retrouvés dans un état de fragilité à ce niveau-là, que les acteurs ont vu. »¹⁵⁷⁴

Cet « état de fragilité » évoqué par la directrice de la DIE laisse une marge plus forte aux acteurs dans la négociation. Ce sont particulièrement les dirigeants de la maison de l'emploi de Lyon qui mettent à profit cette « fragilité » passagère, qui s'accroît encore lorsque la directrice de la DIE laisse son poste vacant fin 2018. L'absorption métropolitaine de compétences départementales et municipales a largement contribué à fragiliser la place des maires, auparavant dominants dans la construction intercommunale. Avec la reprise potentielle de la compétence portée par les PLIE, leur unique entrée dans les politiques de l'emploi est alors en péril.

« La reprise des PLIE a été extrêmement tendue, c'était anxiogène pour les salariés et c'était conflictuel au niveau politique. Aux élus municipaux, on avait déjà enlevé beaucoup de pouvoir de décision sur leur propre territoire à la création de la métropole. Venir récupérer ces outils-là qui permettaient d'avoir une petite programmation sur laquelle ils avaient la main, c'était le coup de trop. »¹⁵⁷⁵

Pour le président de la collectivité de l'époque, la demande politique à l'égard de la métropole est de deux ordres. D'un côté, les maires des communes bénéficiant nettement des fonds européens comme celles engagées dans Uni-Est demandaient à ne pas perdre au change. De l'autre, les maires des communes historiquement exclues des retombées des fonds européens y voient une fenêtre d'opportunité afin d'augmenter leurs ressources.

« Il y avait des maires aussi qui craignaient qu'on déshabilite leur territoire, qu'il n'y ait plus de dispositif sur leur territoire. D'autres maires au contraire dans une demande qui était excessive par rapport à la réalité de leur territoire. Il fallait rassurer celles et ceux qui pensaient qu'on allait les dépouiller des moyens et freiner les nouvelles ambitions des autres. »¹⁵⁷⁶

La dimension stratégique de la réforme¹⁵⁷⁷ apparaît clairement dans ces propos. Pour le conseiller insertion au cabinet du président, la modernisation du système n'est pas qu'un épouvantail, mais une opportunité pour pallier les insuffisances des dispositifs intercommunaux décrits comme hétéroclites et opaques.

« Politiquement, j'ai vu des satisfactions des maires. Beaucoup savaient ce qui se passait dans leur territoire, mais le sachant ne s'y impliquaient pas beaucoup parce que c'est extrêmement compliqué. Les maires étaient assez contents de voir revenir le sujet sous l'angle économique. Et le poids de la métropole dépasserait l'insuffisance des PLIE, qui était un constat partagé. »¹⁵⁷⁸

Finalement, dans le cadre général de la négociation entre élus métropolitains et élus communaux pour l'attribution des moyens et instruments, la négociation autour de la centralisation de la gestion du FSE mettant fin aux PLIE de l'agglomération prend une importance considérable. Pour la directrice de la DIE de l'époque, la politisation franche du dispositif procède du fait qu'il permette,

¹⁵⁷⁴ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁵⁷⁵ *Ibid.*

¹⁵⁷⁶ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁵⁷⁷ Philippe BEZES et Patrick LELIDEZ, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*

¹⁵⁷⁸ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

en étant « le coup de trop » de visibiliser un rapport de force jusque-là plutôt confiné et un jeu politique plutôt sourd. Les PLIE sont alors instrumentalisés.

« La fin des PLIE a cristallisé l'ensemble des tensions avec les maires. Personne ne s'en souciait auparavant. Or d'un coup ça a cristallisé la tension, tout le monde s'en est saisi, pour en faire un outil de lutte contre la métropole. En rencontrant les 58 maires, il m'était évident que ces PLIE ont permis de trouver un front pour critiquer la métropole et la dépossession qu'en fait les élus subissaient. »¹⁵⁷⁹

Sous l'effet du processus de concentration métropolitaine, les arènes territoriales que sont les PLIE prennent une voilure toute nouvelle, devenues porte-étendard de la lutte du personnel politique local contre la métropolisation institutionnelle, vécue comme une menace sur leur autonomie.

<i>Année</i>	<i>PLIE</i>	<i>CU puis Métropole</i>
2014	Activité de gestion	Pas d'activité
2015		Devient organisme intermédiaire avec quelques actions
2016		Reprise du FSE et des équipes de gestion
2017		
2018	<i>Extinction des trois PLIE. Liquidation d'Uni-Est, repositionnement des deux autres associations.</i>	Internalisation de la gestion des bases de données, devient l'unique organisme intermédiaire de son territoire
2019		

Tableau n°57 : transfert d'activité entre les trois PLIE de l'agglomération et la communauté urbaine puis métropole (2014-2019).

Au moment de l'adoption du Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi, l'idée d'une centralisation des fonds européens à même de réduire le nombre d'organismes intermédiaires et favorable à l'Etat est suggérée activement par les agents des services de l'Etat, autour du préfet de Région, du préfet à l'égalité des chances et des directeurs des administrations déconcentrées dans le champ de l'emploi (cf. 3.2).

« Sur la reprise du FSE de l'ensemble du territoire métropolitain à la DIE, les services de l'Etat ont été nos alliés. Dans les échanges de bons procédés entre les deux partenaires, ils nous avaient aiguillés. On a pu y aller franchement grâce à ce soutien de l'Etat, qui a été finalement très satisfait puisque ça contribuait à réduire le nombre d'acteurs gérant le FSE sur le territoire. »¹⁵⁸⁰

Les objectifs étatiques trouvent leur bénéfice dans la centralisation locale. Deux ans après la fusion, la centralisation conduit effectivement à concentrer les financements européens sur le territoire grandlyonnais en une seule entité. La gestion par une entité plutôt que par quatre apparaît comme une amélioration aux yeux de l'ancien directeur du PLIE de Lyon, rallié à la rationalisation métropolitaine.

« Les trois PLIE avaient un fonctionnement autonome puisqu'ils géraient le FSE avec leurs habitudes. Quand la métropole a récupéré la compétence insertion et la gestion du FSE ce qui a beaucoup changé c'est la couverture de l'agglomération. Pour les structures c'est très positif, ça donne une unité en termes de contrôle, de suivi, d'interlocuteurs. »¹⁵⁸¹

¹⁵⁷⁹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁵⁸⁰ *Ibid.*

¹⁵⁸¹ Entretien avec Mory Seye, directeur du PLIE de Lyon (2008-2018), responsable du service coordination emploi et insertion de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

Renforcement de la DIE métropolitaine par absorption : intégration des personnels et des instruments

Tandis que le legs départemental est intégré, c'est la reprise de la gestion du FSE qui se prépare. Le scénario gagnant en crédibilité avec la concrétisation du passage à la métropole prévu au 1^{er} janvier 2015. Il est intéressant de noter qu'à ce moment, les équipes techniques commencent à harmoniser leurs outils.

« Au sein d'Uni-Est, avant la création de la métropole on avait déjà vent d'un regroupement à venir. On nous parlait de créer un PLIE d'agglomération et de tout rassembler. Il y avait eu plusieurs scénarios présentés, mais le Grand Lyon n'était jamais allé au bout. C'est quand la métropole a été créée que le scénario est devenu plus plausible. Et dès ce moment, nous, comme le PLIE du Sud-Ouest, sommes passés sur ABC Vision [*logiciel de gestion*] pour qu'au moment de la potentielle fusion on ait le même outil de bases de données. »¹⁵⁸²

La métropole devient organisme intermédiaire avec quelques premières actions métropolitaines financées par le FSE et fait l'objet de conventions avec l'Etat dès le 1^{er} janvier 2017.

« J'ai une lecture plutôt très empirique des choses, je ne crois pas qu'il y ait eu un plan machiavélique sur le sujet. Il y a eu plusieurs vagues. Le premier axe du PMI'e faisait croire qu'il n'y avait pas de relation entreprise par le passé, ce qui était évidemment faux puisque les PLIE avaient des CRE au niveau des communes. Or la collectivité n'en avait pas. Donc on a créé le poste de CLEE qui peu à peu s'est substitué aux CRE des communes, puisque ces CRE étaient aussi financés par la politique de la ville et que l'État s'était dégagé de ça. Donc en fait, tout le modèle économique des entreprises tombait au moment où on a mis en place les CLEE, donc une période très favorable. Donc première vague de passer du CRE communal au CLEE métropolitain. Deuxième révolution, le passage à la métropole a permis de reprendre le FSE : le département avait désormais les moyens financiers, le Grand Lyon avait désormais la compétence légale. Donc on a travaillé avec les PLIE et la Préfecture pour cette intégration au 1^{er} janvier 2017. »¹⁵⁸³

A la création de la collectivité, le rapport de force bascule en faveur des projets de rationalisation, en concrétisant nettement les rumeurs et les scénarios présents depuis plusieurs années.

« Dès sa création, la métropole s'est positionnée pour gérer le FSE. Les organismes intermédiaires qui géraient le FSE du territoire grandlyonnais étaient les PLIE. Le PMI'e et nos élus portaient l'ambition que la métropole devienne organisme intermédiaire unique pour le territoire, dans cette logique d'harmonisation. »¹⁵⁸⁴

A suivre les propos de la directrice de la DIE de l'époque, la centralisation des fonds européens au détriment des PLIE communaux s'inscrit dans l'affirmation du leadership institutionnel de la métropole, à la manière d'une mise en œuvre de l'ambition annoncée par le PMI'e, construit sur un jaugeage des forces en présence et d'une tentative de légitimation de la collectivité (cf. 3.2.2).

« L'idée, c'était de finir d'asseoir le positionnement de la métropole en tant que chef de file sur le territoire avec les outils à notre main directement, de faire monter en expertise la DIE avec une équipe centralisée, et *in fine* mieux répartir les moyens, passer d'une couverture d'une vingtaine de

¹⁵⁸² Entretien avec Mathilde Willmann, cheffe de projet informatique à Uni-Est (1997-2018), puis coordinatrice bases de données à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁸³ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁸⁴ Entretien avec Julien Titren, attaché territorial, responsable d'unité (2016-2021) puis responsable de service pilotage et évaluation (depuis 2021) à la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 20 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

communes à 59. Le PMI'e qu'on avait était tellement lourd qu'il nous a permis de passer outre les résistances. »¹⁵⁸⁵

Les fonctions des PLIE sont séparées en deux : la gestion des conventions, assurée par une dizaine de salariés, est internalisée par la DIE. Quant à l'animation territoriale, elle fait l'objet d'une négociation spécifique. La préparation de la reprise technique prend plusieurs mois, pour des raisons tenant à la forte complexité des dispositifs.

« L'expertise était forte parce qu'on avait plus de 90 dossiers, la collectivité était obligée de reprendre l'enveloppe et les effectifs qu'elle n'aurait pas su remplacer. D'où les deux ans de latence une fois la métropole créée, et le temps de fermer les PLIE et préparer le transfert. »¹⁵⁸⁶

Si l'on examine le PLIE du Sud-Ouest lyonnais, la transition est amorcée dès 2016 en vue de cette reprise potentielle.

Maxime Bontemps est né en 1988 dans l'agglomération lyonnaise. Sa mère était cheffe de projet informatique et son père responsable logistique. Diplômé d'une licence en histoire à l'université Lyon II en 2009, il poursuit avec un master spécialisé dans l'emploi et les ressources humaines obtenu en 2011. Après plusieurs expériences dans le domaine RH, il intègre Sud-Ouest Emploi en 2013, d'abord comme animateur territorial puis comme responsable opérationnel d'une équipe de 15 personnes à partir du 1^{er} janvier 2015. En janvier 2019, il intègre la MMI'e à sa création, en tant que responsable RH et des clauses sociales. L'équipe passant à 75 salariés, sa mission de structuration des équipes du GIP monte en charge.

Entretien réalisé le 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

Ce responsable opérationnel de SOE nous relate en entretien le « repositionnement » de l'association porteuse du PLIE face à la concentration métropolitaine :

« En 2016, Sud-Ouest emploi s'est repositionné, pour avoir une double intervention à la fois côté métropole, mais surtout côté département du Rhône. On a profité du fait qu'il y ait cette scission entre département et métropole pour aller sur le département du Rhône, où il y avait une enveloppe FSE importante qui était allouée, mais très peu de structures d'animation et d'ingénierie sur le territoire. Les activités liées au PLIE qui pesaient jusque 70% du budget ont donc été remplacées rapidement par ce virage. »¹⁵⁸⁷

Au sein des équipes techniques des trois PLIE, la reprise potentielle par la métropole conduit à des préparatifs car elle induirait nécessairement des ajustements et des mouvements de personnels. Le facteur humain complexifie la démarche et alimente les résistances.

« Rationaliser les PLIE c'était difficile parce que fermer ce type d'organisme, ça voulait dire aussi des licenciements, des gens qu'on a remplacés. »¹⁵⁸⁸

Au sein des différents PLIE, un travail est enclenché afin de préparer le transfert des personnels. Une première partie de professionnels centrés sur la gestion du dispositif FSE rejoindra la DIE au 1^{er} janvier 2017, tandis que le reste, spécialisé sur l'animation territoriale demeure incertain. Si le principal scénario est que ces professionnels rejoindront ce qui est annoncé comme une future

¹⁵⁸⁵ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁵⁸⁶ Entretien avec Stéphane Bayle, attaché territorial, ancien gestionnaire de l'association Alliés (1996-2017), coordonnateur FSE de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2017), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁸⁷ Entretien avec Maxime Bontemps, responsable opérationnel de Sud-Ouest Emploi (2015-2018) puis responsable ressources humaines et clauses sociales de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁵⁸⁸ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

« structure métropolitaine », aucune décision n'est alors encore actée. On dénombre huit arrivées simultanées à la DIE, avec une convention de transfert mise en place.

<i>PLIE</i>	<i>Association portant le PLIE</i>	<i>Part du PLIE dans le budget (2015)</i>	<i>Gestion du FSE</i>	<i>Arrivants à la DIE</i>
PLIE de Lyon	Association « Alliés »	60%	Gestion commune	4 salariés, dont le coordonnateur FSE et 3 gestionnaires FSE
PLIE du Sud-ouest lyonnais	Association « Sud-ouest emploi »	70%		Aucune arrivée
PLIE de l'Est lyonnais	Association « Uni-Est »	90%	Gestion	4 salariés, dont 4 gestionnaires FSE

Tableau n°58 : arrivants à la DIE selon le PLIE d'origine (2017).

C'est au sein de la DIE métropolitaine, dans le service de mobilisation des entreprises, que sont intégrés les personnels issus des PLIE qui font l'objet d'accords de transfert.

« Il n'y a que les fonctions gestionnaires pures qui ont été reprises dans le transfert à la métropole. Les autres fonctions ont disparu, comme pour Uni-Est des fonctions support, ou le gestionnaire base de données du PLIE de Lyon. Nous, on a intégré la métropole en groupe. »¹⁵⁸⁹

Originaires du PLIE de Lyon et du PLIE de l'Est, les agents qui intègrent la fonction publique comme contractuels poursuivent leur mission dans une logique de continuité. La première année, l'intégration est encore instable. Les personnels conservent un temps à disposition de leurs anciens employeurs et nous racontent en entretien avoir été « dans leur bulle » et peu intégrés à la direction (cf. 4.2). De même, les « actions », c'est-à-dire les projets financés par les crédits FSE, demeurent inchangées et choisies par les anciens employeurs pendant cette période de transition.

« Mon service était un peu boiteux à sa création. C'était une équipe de gestion très réduite qui s'est gonflée avec l'arrivée des équipes FSE. Au début de leur arrivée, les PLIE choisissaient encore les actions, et nous on ne servait que de banque jusque fin 2018, où on a progressivement repris la main sur les actions. »¹⁵⁹⁰

Chargés de former une nouvelle équipe, ces agents ont déjà noué une interconnaissance dans leur travail de financement des opérateurs. Le niveau de rivalité apparaît inférieur au niveau de coopération. Leur intégration aux services métropolitains apparaît comme une avancée de carrière tout comme la socialisation à un nouvel ensemble humain.

« Nous nous connaissions avant d'arriver à la métropole. En arrivant ensemble tous les huit, on a été très bien accueillis. Il y avait des particularités de posture, liées parfois à des choix politiques qu'on a dû conserver, avec des priorités éclatées. Il y a eu donc un boulot de remise à niveau, une

¹⁵⁸⁹ Entretien avec Stéphane Bayle, attaché territorial, ancien gestionnaire de l'association Alliés (1996-2017), coordonnateur FSE de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2017), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁹⁰ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

doctrine métropole où finalement on a réaligné les méthodes de tous ces dossiers et développé un fonctionnement commun. »¹⁵⁹¹

La collectivité métropolitaine, malgré cette première vague d'arrivées, ne dispose pas de l'ensemble des moyens : il manque une maîtrise des bases de données à harmoniser. Pour cette raison, le service des ressources humaines procède à une ouverture de poste, au surplus du transfert des gestionnaires. Pour le responsable de l'unité FSE, l'harmonisation conduite au préalable au sein des PLIE est une « chance » et le recrutement post-transfert finalise le processus d'absorption.

« En 2017, l'Etat ne conventionnait donc plus qu'avec la métropole. Nous sommes entrés en pleine responsabilité administrative, financière et juridique de la gestion du FSE. Pendant cette période, on a continué à travailler les programmations avec les 18 communes qui étaient couvertes par les PLIE et faire tomber le FSE uniquement sur ces 18 communes pour continuité. On a fait passer les 5 000 personnes accompagnées en itinéraire emploi renforcé, avec un cahier des charges métropolitain. La direction a repris la base de données des PLIE, trois bases de données, par chance avec le même outil, mais tout de même hermétiques. [...] On a eu des arrivées dans la direction pour gérer les nouveaux parcours et les bases de données. Avec l'arrivée de la coordinatrice base de données, l'équipe était enfin au complet. »¹⁵⁹²

Cette intégration transforme la fonction initiale, par un alignement méthodologique et ce que les acteurs décrivent comme une « perte de la souplesse originale ».

« Fin 2018 j'ai été licenciée d'Uni-Est qui disparaissait. La métropole a récupéré les trois bases de données auprès des PLIE. Ils ont ouvert un poste parce qu'ils n'avaient pas les compétences en interne. Je connaissais bien les bases de données et je pense que c'est pour ça que j'ai été embauchée. Ce n'était pas un transfert, mais un recrutement. J'étais la seule à venir d'Uni-Est dans l'équipe bases de données. [...] Avec notre intégration au giron métropolitain, on a perdu la souplesse originale. Le FSE s'est rigidifié avec le temps, tout est devenu très méthodique et avec une orientation plus forte vers l'emploi par rapport à ce qu'on faisait à l'époque des PLIE. »¹⁵⁹³

Il est clair que si « les instruments de l'action publique façonnent les pratiques des agents », ils sont aussi « remodelés au gré de leurs usages »¹⁵⁹⁴. La prise en main métropolitaine de la gestion du FSE met un certain temps à se faire. Les parcours d'insertion sont complètement repris par la métropole seulement à partir du 1^{er} janvier 2019 : l'ensemble des crédits FSE est désormais piloté en gestion centrale. Les crédits FSE s'insèrent dans la stratégie métropolitaine : grâce à ce levier supplémentaire, la collectivité est désormais capable de proposer deux parcours d'accompagnement à la population. On assiste à une réorientation des financements vers l'emploi, à la fin des chèques aux bénéficiaires en direct et en conséquence du pouvoir discrétionnaire des élus locaux. La rationalisation est ainsi perçue par ce gestionnaire FSE :

« La gestion s'est clairement rigidifiée avec le temps. On voit qu'il est de plus en plus compliqué de mettre la poussière sous le tapis comme avant. Et lorsqu'on sélectionne les projets, c'est là qu'on

¹⁵⁹¹ Entretien avec Stéphane Bayle, attaché territorial, ancien gestionnaire de l'association Alliés (1996-2017), coordonnateur FSE de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2017), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁹² Entretien avec Julien Titren, attaché territorial, responsable d'unité (2016-2021) puis responsable de service pilotage et évaluation (depuis 2021) à la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 20 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁹³ Entretien avec Mathilde Willmann, cheffe de projet informatique à Uni-Est (1997-2018), puis coordinatrice bases de données à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁹⁴ Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale », *art. cit.*, p. 28.

fait vraiment attention à bien irriguer tout le territoire métropolitain avec environ 80 projets annuels. »¹⁵⁹⁵

L'absorption des dispositifs gérés par les PLIE est aussi la centralisation d'une expertise. Dans le domaine de l'insertion et de l'emploi, le savoir métropolitain se construit à partir d'une intégration du savoir départemental, mais aussi du savoir communal historique.

« Les PLIE étaient assez en avance par rapport au département sur ces questions, finalement. Mais comme ils étaient surtout une compétence entre communes, on les connaissait moins bien au département. Avec le PMI'e on a rejoint les communes, finalement, dans leurs acquis de l'insertion, leur méthode. Et après, s'est déroulé tout ce que vous savez sans doute, c'est-à-dire l'application des retours d'expériences et des acquis des communes sur l'insertion. »¹⁵⁹⁶

La gestion du FSE requiert des compétences et savoirs techniques rares, en raison de la technicité des procédures de gestion de ces fonds qui sont le fait de spécialistes¹⁵⁹⁷. Une analyse des trajectoires professionnelles des personnels fait apparaître une longévité élevée dans le secteur de l'insertion et sur le même poste : la plupart de ces gestionnaires ont eu un apprentissage long des dispositifs et ont effectué l'essentiel de leur carrière entre le PLIE et la DIE métropolitaine, parfois pour pratiquement trente années.

La DIE sort renforcée du processus, réussissant l'internalisation d'une expertise communale, la montée en gamme de ses agents et la captation d'un instrument financier supplémentaire.

Année	PLIE	Département	CU / Métropole
2014	5	1	-
2017	-	-	6

Tableau n°59 : répartition de l'enveloppe du Fonds social européen (FSE) dans l'agglomération lyonnaise, en millions d'euros (2014-2017).

La gestion des fonds européens est internalisée à la DIE, afin d'assurer la mise en œuvre territoriale à l'échelle métropolitaine. Cela renforce encore la domination bureaucratique métropolitaine. Mais qui aura la charge de l'autre versant du dispositif ? Y répondre, c'est aborder le mode de disparition des PLIE.

L'extinction des Plans locaux dans l'agglomération lyonnaise : d'un processus de négociation politique à la construction d'un conflit emblématique du nouveau rapport de force métropolitain

Dans le processus de négociation agitant le champ politique se pose une question : quel avenir pour les PLIE ? Installés sur la compétence que l'exécutif métropolitain tente de bâtir et légitimés, appelés nationalement à être mutualisés¹⁵⁹⁸, ces Plans locaux peuvent-ils survivre à la

¹⁵⁹⁵ Entretien avec Marco d'Aloïse, gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 26 juin 2023 à Lyon 7^e.

¹⁵⁹⁶ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁵⁹⁷ Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale. Reconfiguration des rapports institutionnels, redéfinition des rôles professionnels », *art. cit.*

¹⁵⁹⁸ Un rapport du Sénat propose en 2018 de mutualiser les PLIE et les MDE pour améliorer la mise en œuvre de la politique publique. Voir Emmanuel CAPUS et Sophie TAILLE-POLIAN, *Les maisons de l'emploi : renforcer leur gouvernance et pérenniser leur financement pour une politique territoriale de l'emploi vraiment efficace*, *op. cit.*

centralisation métropolitaine ? Et pour les centralisateurs, comment métropoliser l'autre fonction, l'animation, qui est le fait de nombreux professionnels encore salariés de ces structures ?

La centralisation apparaît comme un coup de force du personnel politique métropolitain, exécutif en tête. Le processus politique de légitimation institutionnelle auprès des exécutifs communaux fait office de « fil rouge ». Celui-ci vise à faire concevoir « comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait »¹⁵⁹⁹ le pouvoir métropolitain.

« Notre problème ici a été longtemps de légitimer l'action de la métropole, en cohérence avec le pacte métropolitain, donc la confiance entre la métropole et les communes. Je crois qu'on n'a pas fait d'erreur ici depuis 2015, ni en passant du social à l'éco ni en passant par les maires, à qui on a donné de la place dans nos outils. Surtout, le boulot le plus important qui a été fait, et ce n'est pas scandaleux qu'il ait fallu un mandat pour ça, c'est de réoutiller la collectivité de A à Z en ne partant pas de rien, loin de là. Tout a été construit un peu empiriquement, mais avec un fil rouge : celui du Pacte de cohérence métropolitain. »¹⁶⁰⁰

La construction de la politique publique s'inscrit dans le cadre général d'une négociation d'attributions entre les pouvoirs établis, au premier plan le pouvoir mayoral, et la construction du pouvoir centralisateur de la collectivité métropolitaine. La métropole est certes fondée sur le pouvoir des maires, mais elle est appelée à le dépasser. Cette négociation d'ampleur au sein du champ politique est formalisée dans un « Pacte de cohérence métropolitain ».

Encadré 24 : Le Pacte de cohérence métropolitain ou la mise en négociation de la centralisation locale

Le Pacte de cohérence métropolitain (PCM) adopté par le conseil métropolitain du 10 décembre 2015 a pour but d'installer une norme de relations métropole-communes, en instaurant des espaces de négociations supplémentaires au Conseil de métropole, organe délibératif.

La Conférence métropolitaine, présentée comme « l'instance de partage et de discussion entre le Président de la Métropole, l'Exécutif et l'ensemble des Maires des Communes » et « le lieu privilégié d'échanges entre tous les Maires des Communes »¹⁶⁰¹ est chargée de l'élaboration, de l'actualisation et de l'évaluation du PCM. Les Conférences territoriales des maires (CTM) qui succèdent aux neuf Conférences des maires mises en place au début des années 2000 pour « être plus proche des attentes du terrain et mieux satisfaire les habitants » alimentent cette instance. Reflets des configurations locales infra-métropolitaines, les CTM voient leur périmètre voté par délibération et sont présentées comme des « lieux d'échange et de réflexion entre les Communes ainsi qu'entre les Communes et la Métropole », qui seraient « forces de proposition »¹⁶⁰². Un président et un vice-président sont élus au sein de chacune des neuf CTM installées en 2015 - Lyon et Villeurbanne, « dixième arrondissement lyonnais », constituant une seule CTM jusque 2020. Enfin, un Conseil de développement supposé constituer « le principal outil d'expression de la société civile à l'échelle de la Métropole de Lyon »¹⁶⁰³ est institué.

¹⁵⁹⁹ Nous renvoyons ici à la définition que donne Jacques Lagroye de la légitimation : « on peut concevoir la légitimation comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait », in Jacques LAGROYE, « La légitimation », *op. cit.*, p. 402.

¹⁶⁰⁰ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶⁰¹ « Des instances de décision et de dialogue » Pacte de cohérence métropolitain, adopté le 10 décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 15.

¹⁶⁰² « Des instances de décision et de dialogue » PCM, *op. cit.*, p. 16.

¹⁶⁰³ « Des instances de décision et de dialogue » PCM, *op. cit.*, p. 20.

Le PCM reprend une organisation infra-métropolitaine par « bassins de vie » variant entre 2 et 16 communes. Il s'agit d'un découpage administratif correspondant aux politiques publiques mais aussi aux circonscriptions politiques prévues par la loi MAPTAM. Ces bassins de vie étaient fondés sur le pouvoir mayoral aux sources de la communauté urbaine :

« J'ai commencé au cabinet du président du Grand Lyon par les grands services urbains et la stratégie territoriale. C'est en 2003 qu'on a mis en place les conférences locales des maires. Déjà sous Raymond Barre, on avait un contrat territorial, non-exécutoire entre la Communauté urbaine et communes, notamment le Val-de-Saône. En reprenant ce travail avec les maires avec Gérard Collomb, on a eu l'idée d'aller plus loin, de formaliser les bassins de vie en CLM, en s'appuyant sur les travaux de l'agence d'urbanisme qui a toujours été très forte sur le territoire. Ça a été décidé par itération entre les territoires et la communauté urbaine. Ça a été mon travail de suivre cette stratégie territoriale de 2003 à 2008 et l'investissement de cet espace de discussion ces interlocuteurs de proximité que sont les maires, et ce quelle que soit l'étiquette politique. »¹⁶⁰⁴

La métropole reprend cette organisation du Grand Lyon, à périmètre inchangé.

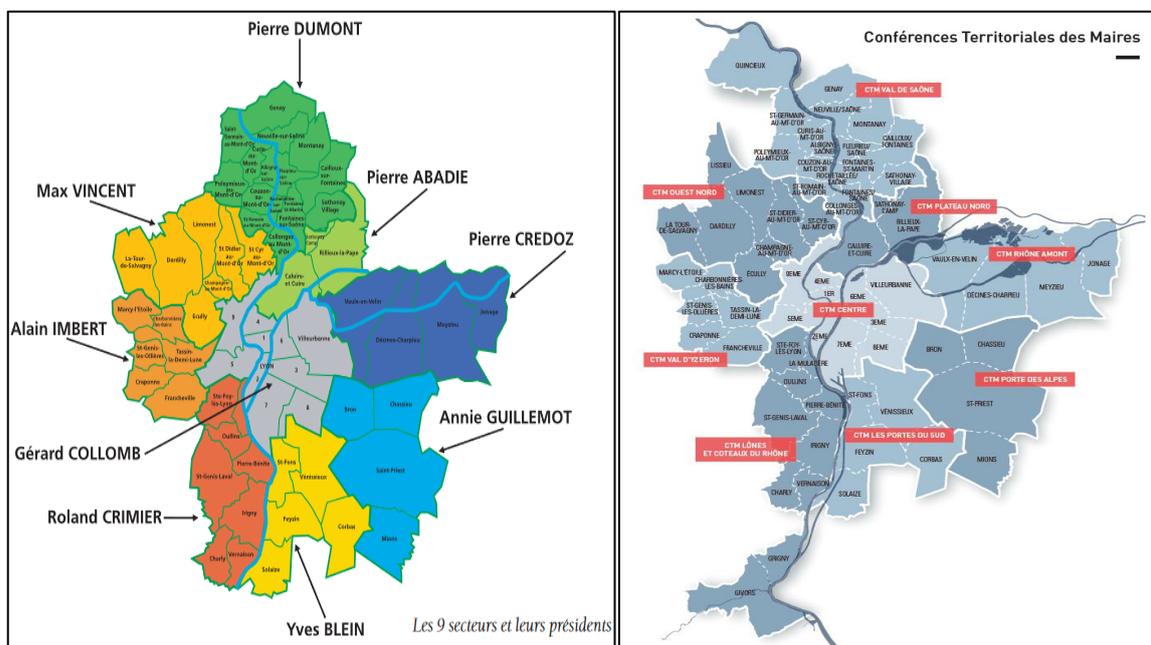


Illustration n°44 : carte des 9 conférences locales des maires (CLM), où figure le nom de leurs présidents (2003)¹⁶⁰⁵ et carte des 9 conférences territoriales des maires (CTM) (2018)¹⁶⁰⁶.

Le PCM décline l'articulation des compétences d'action publique entre métropole et communes, dans une volonté d'optimisation. Il prévoit deux cas : une délégation ou une articulation. La délégation peut aller dans les deux sens : la commune délègue une compétence à la métropole, ou la métropole délègue à une ou des communes. L'articulation, second moyen pour la « recherche de l'efficacité et de la qualité du service rendu », est similairement double : elle peut concerner la métropole et une ou des communes, mais aussi les communes entre elles.

« Au mandat précédent, on avait mis en place un Pacte de cohérence avec les CTM, l'articulation des compétences. Le processus a pris énormément de temps et les résultats n'ont commencé à

¹⁶⁰⁴ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 12 avril 2023.

¹⁶⁰⁵ « Les conférences des maires : être plus proche du terrain », *Grand Lyon Magazine*, n° 3, mars-avril 2003.

¹⁶⁰⁶ Communication institutionnelle, Métropole de Lyon, 2018.

arriver qu'en fin de mandat. Son format était très chronophage, il y avait énormément de choses à mettre en place. »¹⁶⁰⁷

Une liste de vingt-et-une propositions est censée décliner les choix en matière de partage des responsabilités dans une recherche d'efficacité de l'action publique¹⁶⁰⁸. La huitième proposition concerne directement notre champ. Elle vise la « mise en place d'une démarche territorialisée en direction des entreprises, animée par un interlocuteur privilégié et facilement identifiable, pour les accompagner en matière de recrutement et d'accompagnement des personnes en insertion. »¹⁶⁰⁹. Cet « interlocuteur privilégié » est appelé à remplacer l'éparpillement des PLIE. La logique de recomposition conduit à simplifier la configuration, afin de faire correspondre l'échelle de l'insertion à l'échelle déployée par la métropole, assise sur une coopération métropole-communes via les CTM et un découpage des politiques publiques pensé en ce sens.

« Le travail qui a été fait aussi avec ce passage à la métropole, ça a été volontairement avec cet objectif de simplifier la lecture territoriale de l'insertion. Donc la suppression des PLIE pour vraiment retravailler à l'échelle de ce qu'on appelle les CTM. On retrouve un découpage territorial de l'insertion qui se superpose mieux, finalement, au découpage économique. »¹⁶¹⁰

La rationalisation opérée sur le champ de l'emploi et de l'insertion peut être pensée comme une sortie des schémas et catégories intercommunaux pour entrer dans un découpage indexé aux catégories métropolitaines. C'est un déplacement de catégories. La lutte des PLIE pour leur survie vise à conserver des modes d'organisation pré-métropolitains. Or le changement d'échelle d'action publique nécessite que la collectivité agisse à l'échelle de son territoire, composé de 59 communes réparties en 11 Conférences territoriales des maires (CTM). Il nécessite également l'inscription de l'action publique dans des principes d'équité territoriale au fondement même de l'accord sur le projet métropolitain, non sans difficultés.

« Les résistances, elles ont été importantes en termes d'organisation. C'était lié justement au changement du fameux millefeuille de l'insertion. C'est ça qui a été difficile, de supprimer des couches, ça veut dire que quand même, à un moment donné, on réduit le volume. La disparition des PLIE a été compliquée parce qu'il y avait quand même un ancrage sur ces modes de fonctionnement très locaux, comment dire, loco-local quoi. Voilà, ce n'était pas du tout dans une vision métropolitaine. Travailler l'insertion à l'échelle de la métropole passe par les CTM, avec la volonté vraiment d'irriguer toute la métropole et tout le territoire, ce qui n'était pas nécessairement le cas avec le fonctionnement précédent des 3 PLIE. Et la fin des PLIE a été extrêmement difficile. »¹⁶¹¹

Ce que la conseillère économie et insertion nomme « vision métropolitaine » correspond à un champ de projection de l'action publique constitué de l'ensemble du périmètre d'action, qu'elle considère très différent du champ de projection des PLIE. Le champ de l'action des PLIE est concentré pour l'un sur la commune-centre, pour un autre sur de petites communes de l'ouest liées à d'autres communes du Nouveau Rhône et pour le dernier sur une aire périphérique spécifique de

¹⁶⁰⁷ Entretien avec Hélène Geoffroy, ancienne conseillère générale du Rhône (2004-2012), députée du Rhône (2012-2017) et secrétaire d'Etat (2016-2017), maire de Vaulx-en-Velin (depuis 2014) et vice-présidente de la Métropole de Lyon (depuis 2014), entretien du 13 juin 2023 à la mairie de Vaulx-en-Velin.

¹⁶⁰⁸ Les quatre premières propositions concernent l'action et le développement sociaux. L'action sociale doit être coordonnée, dans une « juste articulation », tandis que l'accueil des publics est délégué des communes à la métropole.

¹⁶⁰⁹ « Proposition 8 : Mobilisation conjointe Métropole / Commune des entreprises sur la problématique de l'insertion », PCM 2015-2020, Métropole de Lyon, 2015, p. 26.

¹⁶¹⁰ Entretien avec Marie-Claire Besançon, conseillère technique du président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 18 décembre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶¹¹ *Ibid.*

l'Est et du Sud de l'agglomération. Il s'agit de supprimer ces champs pour que la politique publique ne passe plus que par les catégories métropolitaines : une métropole, 11 CTM et 59 communes.

La disparition des PLIE au profit d'une gestion centralisée s'inscrit dans cette logique négociée de refonte de la territorialité de l'action publique locale. Le personnel du cabinet du président prévoit un temps rapide de négociation. Or, le président de la collectivité va multiplier les temps de rencontre avec les maires des communes.

« La fin des PLIE et la création de la MMI'e je pense que c'est là où il y a eu vraiment un travail important qui a été fait. Une implication forte du président pour réunir les maires, pour expliquer, il y a beaucoup de séances d'échange avec les maires, les rencontres avec les anciens PLIE pour que tout ça puisse se mettre en place. Et ça a pris du temps, plus de temps que prévu. D'ailleurs, on avait un décalage dans le calendrier parce que ça n'a pas pu se mettre en place aussi vite que ça avait été écrit sur le papier. »¹⁶¹²

On observe une prolifération des courriers des communes vers la métropole sur le sujet, une multiplication des temps de tractations politiques. Après l'adoption du PMI'e à l'unanimité, cet investissement politique reflète la politisation croissante de la politique publique¹⁶¹³. La forte pression politique provient aussi du fait que c'est sur cette politique publique qu'est adossée la légitimité du projet métropolitain.

« Le sujet insertion, il est quand même dense. A un moment donné, il y a eu une suite de délibérations, ça a vraiment beaucoup occupé le Conseil toutes les mises en place à chaque fois, voilà, c'étaient des sujets importants, la mise en place de la MMI'e, la refonte de la gouvernance avec tous les acteurs de l'insertion, il y a eu un gros sur ces nouveaux outils et le Conseil de métropole a été très sollicité dans cette période. »¹⁶¹⁴

Entre l'exécutif métropolitain et les maires, il s'agit de donner une forme définitive au paysage post-PLIE.

Négociateurs		Sujet de négociation
Président de la Métropole de Lyon	Ajointe au maire de Lyon en charge de l'emploi	Disparition des PLIE au profit de la métropole
Conseillers techniques du président	58 maires	
Directrice de la DIE	Services déconcentrés de l'Etat	
Responsable de service de la DIE	18 maires des communes dotées d'un PLIE	Création d'une Maison de l'emploi d'envergure métropolitaine
Directeur d'Alliés et de la Maison de l'emploi de Lyon	Services déconcentrés de l'Etat	

Tableau n°60 : format et contenu des négociations politico-administratives (2017-2018).

Le travail de négociation s'exprime au sein du champ politique. Il ne s'y cantonne toutefois pas : il concerne également le champ bureaucratique. La directrice de la DIE et son second, ainsi que le directeur de la Maison de l'emploi de Lyon sont associés au processus. Les cadres de l'administration étatique déconcentrée participent aussi aux discussions.

¹⁶¹² *Ibid.*

¹⁶¹³ Entre 2017 et fin 2018, la rationalisation liée à l'extinction des PLIE est évoquée une dizaine de fois en Conseil de métropole, faisant par ailleurs l'objet de délibérations intermédiaires.

¹⁶¹⁴ Entretien avec Marie-Claire Besançon, conseillère technique du président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 18 décembre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

« Au départ, ça ne se passe pas bien avec les PLIE. C'est extrêmement tendu. J'ai passé comme président de la collectivité des heures et des heures à faire de la pédagogie, à expliquer pourquoi on voulait faire cette transformation. »¹⁶¹⁵

C'est bien pour saisir la mesure de ce processus et son caractère « extrêmement tendu », que nous avons replacé cette dynamique négociée de transformation institutionnelle et bureaucratique dans les tensions qui traversent alors le champ politique local.

« J'étais défavorable à la disparition du PLIE dès qu'il y a eu centralisation à la maison de l'emploi et donc perte de lien sur le territoire. Mais on a été invités, convoqués, et David Kimelfeld nous a dit « ce sera comme ça ». A ce moment, c'est le pot de fer contre le pot de terre. La structure métropolitaine était plus puissante et les élus s'y sont ralliés parce qu'ils ont été convaincus qu'ils y trouveraient leur compte. J'ai une lecture politique de l'affirmation de la métropole comme étant l'entité qui doit s'occuper de ça. »¹⁶¹⁶

Cette expression d'un enquêté illustre bien la perception du rapport de force entre personnel métropolitain et personnel communal : « le pot de fer contre le pot de terre ». La disparition des PLIE débouche sur l'émergence d'un opérateur métropolitain.

5.1.3. Emergence du « bras armé de la métropole » : la métropolisation porteuse d'agencification

Si l'extinction des PLIE se fait sous les auspices d'un rapport de force politico-institutionnel désormais favorable aux élus métropolitains, rien n'indique comment leur mission sera remplacée. Dans les faits, c'est une Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi (MMI'e) qui est créée au 1^{er} janvier 2019. La MMI'e remplace la maison de l'emploi de Lyon et doit couvrir l'ensemble des 59 communes de la métropole. Dans le discours des acteurs, dans l'administration comme sur le terrain, il s'agit d'un « bras armé de la métropole ». L'expression ressort systématiquement. Or, quoique planifiée, cette création n'est pas un donné, mais bien le résultat d'un processus spécifique qu'il faut analyser. Ce processus est fondé sur la négociation en tant que processus d'intégration des intérêts, la décision étant une « agrégation » des intérêts en présence¹⁶¹⁷.

Prélude : quand la centralisation locale inquiète les services déconcentrés de l'Etat

Les élus communaux résistent à la centralisation métropolitaine, dont ils négocient « durement » les modalités. Mais la centralisation locale va jusqu'à inquiéter les fonctionnaires locaux de l'Etat, qui évoquent en entretien les « tentacules de l'impérialisme métropolitain ». Les négociations

¹⁶¹⁵ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁶¹⁶ Entretien avec Yann Crombecque, formateur, ancien président du PLIE de l'Est lyonnais (2015-2018), conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2010) et conseiller municipal de Villeurbanne (depuis 2014), entretien du 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

¹⁶¹⁷ Charlotte HALPERN, « Concertation, délibération, négociation », *op. cit.*, p. 156.

portant sur la création d'un opérateur métropolitain sont marquées par la réticence et la méfiance des cadres des services de l'Etat face à une centralisation perçue comme une « invasion » de secteur d'action publique. En effet, la politique de l'emploi est historiquement un domaine de l'Etat, qui a contribué à fonder la Maison de l'emploi de Lyon sous l'égide du préfet de région. Les fonctionnaires de l'Etat local évoquent la perception d'une « stratégie expansionniste » :

« L'hésitation de l'État était légitime car c'est un outil purement métropole, or il s'appelle MMI'e, donc emploi, domaine de l'État. Il y a d'autres acteurs, mais les deux acteurs principaux sont quand même l'Etat et la métropole. Au début, on est entrés mais dans une posture dubitative, en correction, en observateur, en faisant face à une stratégie expansionniste qui nous laissait dubitatifs. »¹⁶¹⁸

Avec la scission entre deux collectivités sur le territoire de l'ancien département, la disproportion des moyens et ambitions semble plus nette pour ce fonctionnaire de l'Etat local :

« On avait une maison de l'emploi sur le périmètre de Lyon dont l'Etat était le premier financeur. On a voulu la faire passer au niveau métropolitain, donc faire une pirouette géographique. C'était de l'acrobatie juridique parce qu'on a discuté très longuement des articles. Puisqu'on passait à un format GIP, la question en toile de fond pour l'Etat c'était « est-ce qu'on reste ou est-ce qu'on part ? » [...] Quand même, la métropole, elle cherche à nous pousser en dehors du lit. C'est un peu caricatural, mais on voit souvent une collectivité forte, puissante qui veut s'imposer dans le Landerneau. Et puis on est parfois complètement écartelés entre les ambitions de la métropole et l'inhibition du Conseil départemental, qui s'excuse parfois en réunion de ne pas avoir les moyens de la métropole, avec qui c'est encéphalogramme plat. On a fait face ces dernières années au contraire à une stratégie expansionniste, tentaculaire de la métropole. »¹⁶¹⁹

Ces propos reflètent les conséquences de la recomposition locale sous l'effet de la métropolisation institutionnelle. La concentration des moyens dans la collectivité détonne avec le recul de l'Etat.

« Finalement la décentralisation très poussée avec la création de la métropole a créé une relation très particulière avec l'État local, dont les moyens au contraire périclitent. »¹⁶²⁰

Il est intéressant de voir que la multipositionnalité d'acteurs comme Gérard Collomb, ancien maire-président devenu ministre de l'Intérieur, permette de favoriser localement les intérêts métropolitains, quitte à contenir les intérêts de l'Etat local.

« Dans le processus, l'Etat a vu dans la métropole une espèce de gros concurrent. Ils ont compris que la métropole devenait le gros portefeuille avec cette fusion, tandis qu'eux-mêmes voyaient leurs moyens diminuer. Et clairement, le fait que Gérard Collomb soit ministre de l'Intérieur nous a aidés à obtenir la forme qu'on souhaitait. »¹⁶²¹

La création d'une agence métropolitaine en remplacement de la maison de l'emploi de Lyon apparaît comme une menace que fait peser la centralisation métropolitaine sur un domaine de l'Etat. Il faut situer cette création dans une tendance générale, suivant Patrick Castel et Léonie Hénaut : « la création organisationnelle [...] semble être devenue une solution privilégiée pour

¹⁶¹⁸ Entretien avec Dominique Vandroz, inspecteur du travail, directeur de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2019-2021), directeur adjoint de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

¹⁶¹⁹ Entretien avec Laurent Badiou, inspecteur du travail, directeur adjoint de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2013-2021), chef de pôle de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

¹⁶²⁰ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶²¹ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 9 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

résoudre les problèmes d'action publique »¹⁶²². Ces dernières décennies, la multiplication des structures dans l'action sociale et médico-sociale répond à un besoin croissant de coordination de l'offre existante, souvent devenue illisible¹⁶²³ et déjà, la réforme de l'acte III de la décentralisation avait fait craindre la transformation du département en « département-agence »¹⁶²⁴ (cf. 2.1). Il en va de même dans le domaine de l'emploi où la création d'agences est censée résoudre l'inefficience des politiques publiques.

Philippe Bezès et Patrick Le Lidec ont montré que créer une organisation en réponse à un problème public est un geste constituant une « technique de gouvernement » classique¹⁶²⁵, instituant une politique de l'organisation procédant par fusions et agencification. Ainsi la création d'agences répond à une décision politique, contingente¹⁶²⁶, prise en réponse à un problème. De façon générale, le nouveau management public passe par un processus d'agenciarisation ou d'*agencification* : la constitution d'agences chargées de piloter un secteur et de mettre en œuvre des politiques publiques, souvent partenariales, permet à l'Etat de maintenir une présence proche du territoire, tout en laissant une autonomie à ces organisations humaines. Phénomène commun aux pays européens, particulièrement marqué en France depuis les années 2000, l'agencification ouvre de nouvelles arènes autonomes de traitement des problèmes publics. Au niveau territorial, la collectivité communautaire puis métropolitaine a ouvert un certain nombre d'arènes, qu'elles portent ou non le nom d'agence¹⁶²⁷.

« Clairement, avec la MMI'e, on est dans une logique d'agence. Même si on l'a nommée « maison » et pas « agence », dans la continuité des maisons de l'emploi, son positionnement est parfaitement celui d'une agence qui opère sur notre politique publique tout en gagnant en autonomie. »¹⁶²⁸

Ce préalable installé, il s'agit d'analyser le processus conduisant à la création de la MMI'e, qui correspond à une négociation, dans une rhétorique de rationalisation permis par la fusion, entre les intérêts étatiques, métropolitains et infra-locaux.

Construction collective d'un Groupe d'intérêt public d'envergure métropolitaine (2017-2019)

Dès la finalisation du PMI'e et la formalisation des différentes politiques publiques métropolitaines, la création d'une « structure métropolitaine insertion-emploi » supposée rassembler « les missions actuelles des PLIE de la Maison de l'emploi de Lyon » apparaît dans les objectifs que s'assigne l'exécutif métropolitain. Cependant la « structure métropolitaine » évoquée par le PMI'e, les notes de service internes puis par les documents de politiques publiques ne

¹⁶²² Patrick CASTEL et Léonie HENAUT, « Chapitre 9. Création organisationnelle et cercle vicieux néo-bureaucratique », in *La société des organisations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2022, p. 157.

¹⁶²³ Marie-Aline BLOCH et Léonie HENAUT, *Coordination et parcours. La dynamique du monde sanitaire, social et médico-social*, Paris, Dunod, 2014.

¹⁶²⁴ Cyprien AVENEL, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2017, pp. 359-392.

¹⁶²⁵ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, n°66, 2016, pp. 407-433, p. 410.

¹⁶²⁶ Patrick CASTEL et Léonie HENAUT, « Chapitre 9. Création organisationnelle et cercle vicieux néo-bureaucratique », *op. cit.*, p. 159.

¹⁶²⁷ L'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, créée dès la fin des années 1970, l'Agence pour le développement de l'économie de la région lyonnaise (Aderly) dans le champ économique, l'Office du tourisme, et finalement la Maison métropolitaine d'insertion par l'emploi (MMI'e).

¹⁶²⁸ Entretien avec Robert Tantet, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3°.

recouvre pas de réalité précise¹⁶²⁹. Le lancement du travail de reprise du FSE analysé plus haut accélère cependant la formulation d'hypothèses.

« Le PMI'e parlait vaguement d'une structure métropolitaine. Tout s'est concrétisé rapidement lorsque la métropole s'est positionnée comme centralisateur et a récupéré la gestion du FSE. A partir de là, la structure métropolitaine n'était plus un vague horizon mais quelque chose à bâtir rapidement. »¹⁶³⁰

La transformation de la maison de l'emploi de Lyon est l'un des scénarios envisagés initialement. Les pistes sont également celles de créer un PLIE métropolitain unique ou une structure *ad hoc* dépassant la maison de l'emploi lyonnaise et évoluant en parallèle.

« Avec le tremblement de terre de la création de la métropole, l'exécutif nous disait « comme on va avoir la gestion du RSA, on ne va pas laisser ça aux communes avec leurs PLIE ». Les maires de l'Est lyonnais face aux difficultés d'Uni-Est disaient « prenez ». Donc l'accord a été « la métropole va reprendre la gestion des fonds européens et intégrer les équipes qui s'occupent de ça ». Collomb et Kimelfeld actent ensuite qu'il y aura une structure dédiée pour s'occuper du volet emploi, avec plusieurs scénarios : est-ce qu'on crée une structure *ex nihilo* ? Est-ce qu'on crée un PLIE métropolitain ? Est-ce qu'on s'appuie sur ce qui existe ? »¹⁶³¹

Le choix finalement retenu est celui d'une métropolisation de la maison de l'emploi de Lyon. La conseillère économie et insertion du président du Conseil de métropole de l'époque nous fait part de ce choix en entretien :

« On avait plusieurs scénarios, finalement on est parti quand même sur de l'existant. Tout n'a pas été rasé, puisque la MMI'e est bien partie quand même de la maison de l'emploi de Lyon. Le but était d'irriguer ce que le PMI'e énonçait sur l'ensemble du territoire, mais on ne pouvait pas ignorer les outils déjà présents. Voilà, c'est pour ça qu'on a opté pour le GIP, pour ne pas tout raser. »¹⁶³²

Pour la directrice de cabinet du président de la métropole, la maison de l'emploi avait en effet « fait ses preuves ». Sa structure en groupement d'intérêt public, par nature partenariale, aurait été le bon véhicule pour associer les partenaires de la politique publique.

« La logique du GIP, c'était de créer sur le périmètre de la métropole, une structure de gouvernance qui intégrait à la fois la gouvernance métropolitaine, la gouvernance des communes, l'État et les partenaires, étant en capacité de traiter le champ d'insertion par l'économie. Il y avait tout ça dans cette structure. On est repartis pour ça de la maison de l'emploi qui préexistait, qui avait fait ses preuves à Lyon, qui marchait très bien. »¹⁶³³

Pour le directeur général adjoint à l'Economie, le modèle de la MMI'e s'inspire des agences grandlyonnaises déjà en activité.

« Une difficulté, il y avait ces différents PLIE et il n'en fallait qu'un. Il y avait plusieurs structures et c'était mieux d'en n'avoir qu'une. Il fallait donc aller vers une maison métropolitaine. Alors là aussi de notre part, en essayant de dupliquer des modèles existants ailleurs, dans l'urbanisme avec

¹⁶²⁹ Par exemple, lors d'une réunion au sein de la DIE, il est avancé que « la structure métropolitaine devra nous faire gagner en lisibilité et efficacité ». De plus, « il faut qu'on puisse assurer la continuité si les PLIE disparaissent ». Extrait des carnets de terrain, réunion du 17 avril 2018.

¹⁶³⁰ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 28 février 2020 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁶³¹ *Ibid.*

¹⁶³² Entretien avec Marie-Claire Besançon, conseillère technique du président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 18 décembre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶³³ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

l'outil opérationnel en matière d'aménagement, en attractivité l'Aderly, au tourisme l'office du tourisme. C'est bien évidemment sur une politique publique, on a une structure à statut privé, donc plus légère, plus souple et qui puisse s'astreindre des contraintes administratives. »¹⁶³⁴

Lors du lancement des négociations, le responsable du service mobilisation des entreprises de la DIE et le directeur de la maison de l'emploi de Lyon sont chargés de consulter les élus des 18 communes bénéficiant des PLIE. Mandat leur est donné par le président de la métropole, qui délègue cette dimension technique de la mise en ébauche du scénario d'une structure fondée sur une « augmentation » de la MDE.

« Le choix qui a été fait par l'exécutif de l'époque, c'est : « il y a un outil qui est pas mal, qui est *business-friendly* pour faire vite et ça correspond à la ligne politique qu'on veut. Donc on va demander au directeur », moi-même en l'occurrence, « de travailler avec la DIE pour que ce groupement d'intérêt public lyonnais devienne métropolitain ». Je suis convoqué, avec les équipes de la DIE et de la ville de Lyon, et le président nous dit : « pas de casse sociale, créez un outil métropolitain ». Et un an de négociations qui commence à ce moment-là. On nous a envoyés au front, avec un mandat clair, pour expliquer aux élus de l'Est lyonnais qu'ils auraient toute leur place dans le format métropolitain. Les négociations étaient dures, il y avait des jeux défensifs contre cette cannibalisation. J'ai personnellement insisté pour qu'on parte bien du GIP de Lyon pour fonder cette structure métropolitaine. Le conseiller du président a suggéré le nom « MMI'e ». Le portage technique de cette affaire a été fait par un trio, le chef de service de la DIE, le directeur du développement territorial et moi-même. Et ça a été laborieux. »¹⁶³⁵

Il est intéressant que le responsable de la DIE note que la résistance principale ne provient pas de ces élus communaux, mais bien de l'Etat.

« Le FSE ne couvrait que 18 communes, donc plus de quarante communes sur le banc ce n'était pas génialissime, surtout pour ces montants énormes. C'est là qu'on a acté l'aspect caduc du PLIE et qu'on a voulu créer une nouvelle structure, après beaucoup de débats internes. On a fait le tour des 18 communes avec le directeur de la MDE, pour les convaincre que c'était super de créer une nouvelle structure. On a beaucoup discuté, et il y avait plusieurs pistes pour améliorer ce qui viendrait des PLIE. Très forte résistance de l'Etat toutefois. Pas qu'on tue les PLIE, car l'Etat le souhaitait aussi, mais par peur de dépossession, méfiance devant cette concentration métropolitaine. »¹⁶³⁶

A en croire les acteurs locaux, la « peur de dépossession » frappe aussi les élus communaux. D'où l'idée de créer une structure pouvant intégrer le plus largement possible les acteurs territoriaux.

« Le satellite métropolitain c'est un peu dans sa composition une armée mexicaine sans grande cohérence. Le but était que tout le monde y soit. Le format a été choisi pour intégrer largement et éviter que ça se dispute de trop par sentiment de dépossession, et pour cette logique en politique qui est qu'il faut y être *a minima* pour garder un œil et voir ce qui s'y dit. »¹⁶³⁷

¹⁶³⁴ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7e.

¹⁶³⁵ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 28 février 2020 à la MMI'e, Lyon 7e.

¹⁶³⁶ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3e.

¹⁶³⁷ Entretien avec Yann Crombecque, formateur, ancien président du PLIE de l'Est lyonnais (2015-2018), conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2010) et conseiller municipal de Villeurbanne (depuis 2014), entretien du 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

Une fois les maires convaincus, il s'agit pour le personnel métropolitain de passer accord avec les services de l'Etat. Les négociations, pour les services locaux de l'Etat, reposent sur la vigilance et la prudence, qui affichent un niveau élevé.

« On a consulté l'Etat central, il a fallu qu'on ait la bénédiction des autorités nationales sur cette affaire-là. On a eu des réunions dures avec la métropole, avec le préfet et le Directeur de l'époque, on ne voulait pas se faire embarquer sur une mauvaise route. »¹⁶³⁸

La « mauvaise route » que ce membre de l'administration étatique locale peut s'entendre comme une éviction partielle de l'Etat, représenté par le préfet, d'un dispositif dont il a été l'instigateur depuis l'origine. La baisse des financements étatiques conjuguée à une montée en puissance de la concentration locale rend cette éviction possible.

« Dans le processus, on s'est retrouvés dans des débats un peu lunaires. Après quelques réunions l'Etat a fini par accepter notre format. A leur création, les MDE étaient l'outil de l'Etat, qui pesait 2 ou 3 millions. Aujourd'hui il ne pèse que 150 000 euros. Une fois que la métropole arrive avec 3 millions d'euros dedans, qu'on a 48 % des voix et que c'est présidé par le président de la métropole, l'Etat perd sa place. »¹⁶³⁹

Les réunions entre le personnel métropolitain et le personnel étatique se poursuivent au long de l'année 2018, avec un certain nombre de réunions de négociation. Au sein de la DIE, un certain nombre de rumeurs sont en circulation pendant ces tractations politiques. Pour clarifier la situation et faire participer les agents à la réflexion, des groupes de travail sont mis en place en 2018, à partir du mois de mars. L'idée d'une « structure métropolitaine » en charge de la politique publique suscite des inquiétudes, dont nous sommes témoins lors de notre participation à ces groupes de travail lancés au sein de la DIE qui s'étalent sur plusieurs semaines et requièrent la participation de l'ensemble des cadres et des agents. Se tenant dans les locaux métropolitains une fois toutes les six semaines, ils réunissent le personnel administratif autour de questionnements sur l'arrivée de la « structure métropolitaine ». Les informations communiquées sont réduites, le plan n'étant alors pas arrêté, les cadres renvoyant aux discussions politiques en cours. Quatre axes sont dégagés : la coordination, le lien entreprise, la facilitation et la continuité du service¹⁶⁴⁰. Ces réunions sont marquées par des questionnements et des inquiétudes professionnelles sur l'étendue du périmètre de la future structure et sur l'impact sur les fonctions exercées jusque-là, notamment pour les agents dont les missions avoisinent nettement celles de la future structure métropolitaine.

Une question qui revient dans l'ensemble des groupes de travail et que l'on voit structurer les synthèses de ces temps professionnels est celle du positionnement de la métropole vis-à-vis de la future structure. L'idée principale est que la structure « exécute les ordres, plans et programmes conçus par la DIE »¹⁶⁴¹. Face à ce risque d'externalisation des compétences et des postes, et potentiellement de concurrence sur un périmètre mal défini, la direction de la DIE adopte un ton rassurant sans pour autant réduire les inquiétudes. L'incertitude perdure jusqu'à la création de la

¹⁶³⁸ Entretien avec Laurent Badiou, inspecteur du travail, directeur adjoint de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2013-2021), chef de pôle de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

¹⁶³⁹ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶⁴⁰ Extrait des carnets de terrain, réunion du 17 juin 2018.

¹⁶⁴¹ Extrait des carnets de terrain, réunion du 16 juillet 2018.

structure, dont on connaît désormais le nom : Maison métropolitaine d’insertion pour l’emploi (MMI’e). Ce sigle permet d’inscrire l’outil dans la lignée sémantique du PMI’e.

La multiplicité des acteurs engagés dans cette négociation et soucieux d’en obtenir des bénéfices conduit à un format le plus large possible. Pour le DGA Economie de l’époque, ce format en « usine à gaz » répond au souhait politique de « satisfaire » l’ensemble des parties prenantes.

« On a quand même fait une usine à gaz. Mais une usine à gaz nécessaire pour rendre acceptable pour un certain nombre de politiques qui perdaient telle ou telle compétence, la ville de Lyon notamment. Les instances qu’on a mises pour piloter la MMI’e ont en fait permis d’intégrer tous ceux qui le souhaitaient. Pour satisfaire les égos politiques et surtout pour permettre au projet de sortir, on avait besoin d’une majorité sur le projet, on a fait des concessions sur la gouvernance de la MMI’e. »¹⁶⁴²

Structure	Ville de Lyon	Association Alliés	Mission locale de Lyon	Pôle Emploi	Etat	Région	Autres communes	Bailleurs sociaux, chambres consulaires	Métropole de Lyon
MDEF (2006-2018)									
MMI’e (depuis 2019)									

Tableau n°61 : membres participant à la MDEF de Lyon transformée en MMI’e (2006-2024).

On assiste bien à un décentrement des institutions liées à la commune-centre et à une prédominance de la métropole¹⁶⁴³. Cela est si vrai que l’exécutif de la ville de Lyon apparaît sur la défensive.

« Dans le GIP, la mission locale de Lyon et Alliés, dont je suis la présidente, ont souhaité sortir. La Ville de Lyon est néanmoins restée à ce stade, on n’a pas souhaité aller trop loin. Néanmoins le scénario d’une sortie de la MMI’e n’a jamais été exclu ici, c’est quelque chose de possible si la structure n’arrive pas à donner une forme d’équilibre. »¹⁶⁴⁴

Le président de la métropole de l’époque, emploie quant à lui la même notion de « satisfaction » pour l’ensemble des parties prenantes par le biais de cette intégration élargie. La négociation stratégique comme modalité d’intégration des différents intérêts prend tout son sens.

« Pour la gouvernance, la composition avait été aussi extrêmement compliquée, pour savoir bien qui mettre en place. Beaucoup d’élus voulaient être autour de la table sans savoir exactement pourquoi ils voulaient être autour de la table, si ce n’est d’être autour de la table. On a créé cette structure pour être le plus efficace possible. D’abord sortir des luttes de pouvoir des PLIE, deuxièmement que la métropole maîtrise cette politique publique, c’est quand même la compétence de la métropole, impossible de la déléguer à des PLIE ou à des communes. Troisièmement une

¹⁶⁴² Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l’Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4ème étage de l’HDM, Lyon 3^e.

¹⁶⁴³ Dans son format final, le GIP est majoritairement financé par la métropole, qui devient le principal soutien de la structure, qui associe désormais 17 communes supplémentaires. Les bailleurs sociaux et les chambres consulaires intègrent également la gouvernance. L’association Alliés, portant le PLIE de Lyon, est exclue de la gouvernance au même titre que la mission locale de Lyon.

¹⁶⁴⁴ Entretien avec Camille Augéy, adjointe au maire de Lyon en charge de l’économie durable et de l’emploi (depuis 2020), présidente de la mission locale de Lyon (depuis 2020) et vice-présidente de la MMI’e (depuis 2020), entretien du 4 mars 2022 à l’Hôtel de Ville, Lyon 1^{er}.

volonté d'équité sur les territoires, c'est-à-dire que tout le monde doit pouvoir bénéficier du service insertion emploi. La fin des PLIE a apporté satisfaction, c'était un paysage simplifié. »¹⁶⁴⁵

L'émergence d'un opérateur au détriment des PLIE engendre une recomposition de l'appartenance institutionnelle des groupes professionnels du secteur.

Disparition des PLIE, transferts de personnels et apparition d'une bureaucratie périphérique

Daniel Benamouzig et Julien Besançon ont montré dans leurs travaux conduits sur le champ de la santé que la multiplication des agences tend à aboutir à la formation d'une strate bureaucratique supplémentaire, qui complexifie le système politique local¹⁶⁴⁶. Dans notre cas, l'agence concentre des effectifs issus de différents niveaux (PLIE, communes, associations) jusqu'à former une « bureaucratie périphérique » d'envergure. Si ces opérateurs complexifient la prise de décision et l'exécution des décisions publiques, ils ont aussi pour effet de renforcer les bataillons de professionnels. En plus d'ouvrir des arènes de régulation politico-administrative, ces agences territoriales forment une « bureaucratie de second rang » ou « bureaucratie intermédiaires » et concentrent l'expertise sur un domaine d'action. Au sein des PLIE, les acteurs se préparent à un transfert au 1^{er} janvier 2019 :

« Entre 2013 et 2018, notre budget et nos effectifs avaient doublé. On a identifié au sein de la structure Sud-Ouest Emploi quels étaient les postes qui étaient concernés par le transfert d'activité et les postes qui n'étaient pas concernés mais pour qui ce serait intéressant de proposer un contrat de travail au sein de la structure métropolitaine, et on a préparé le transfert à venir à partir de là. »¹⁶⁴⁷

« A Uni-Est, ceux qui étaient restés se sont préparés à voir la structure disparaître. Ce n'était pas une belle période. Certains sont partis, et plusieurs animateurs se sont préparés à intégrer la MMI'e qui allait être ouverte sur les cendres du PLIE. »¹⁶⁴⁸

« On a dû faire un plan social, on a quand même été au tribunal avec le procureur qui nous dit « qu'est-ce que c'est que cette gestion ? ». On a eu un liquidateur, les salariés ont été dans l'anxiété et globalement ça n'a pas été agréable. »¹⁶⁴⁹

Type de salarié	Personnels	Issue actée	Institution concernée
<i>PLIE de Lyon</i>			
Gestionnaire FSE	3	Transfert	DIE métropolitaine
Coordonnateur FSE	1	Transfert	DIE métropolitaine
Gestionnaire base de données FSE	1	Fin de poste	Aucune

¹⁶⁴⁵ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁶⁴⁶ « Constituant des niveaux de décision supplémentaires, elles renforcent une bureaucratie périphérique, dont les rouages se révèlent d'une grande complexité. Les agences ne rapprochent pas toujours les décisions des citoyens ; elles accroissent l'opacité des circuits de décision, dont la lisibilité devient ardue pour les acteurs eux-mêmes ». Daniel BENAMOUZIG et Julien BESANÇON, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, vol. 47, n°1, 2005, p. 309.

¹⁶⁴⁷ Entretien avec Maxime Bontemps, responsable opérationnel de Sud-Ouest Emploi (2015-2018) puis responsable ressources humaines et clauses sociales de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁶⁴⁸ Entretien avec Stéphane Correa, gestionnaire à Uni-Est (2010-2017) puis à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2017), entretien du 15 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶⁴⁹ Entretien avec Yann Crombecque, formateur, ancien président du PLIE de l'Est lyonnais (2015-2018), conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2010) et conseiller municipal de Villeurbanne (depuis 2014), entretien du 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

Animateurs	6	Transfert	MMI'e
<i>PLIE du Sud-Ouest</i>			
Animateurs	6	Maintien et repositionnement	Sud-Ouest emploi
Animateurs	4	Transfert	MMI'e
<i>PLIE de l'Est lyonnais</i>			
Gestionnaire FSE	4	Transfert	DIE métropolitaine
Gestionnaire et assistante base de données FSE	2	Fin de poste, puis ouverture de poste	DIE métropolitaine
Animateurs	7	Transfert aux communes ou à la MMI'e, ou fin de poste	Communes de l'Est lyonnais, MMI'e
<i>Communes</i>			
Salariés communaux mis à disposition des PLIE	5	Maintien dans les communes ou mise à disposition ultérieure	Communes de l'agglomération, MMI'e

Tableau n°62 : personnels concernés par la recomposition de la politique d'insertion (2017-2019).

Le transfert à la MMI'e est organisé par une clause spécifique. Les personnels concernés seront désormais salariés de droit privé, employés du GIP. A l'instar de la passerelle emploi entre département et métropole (cf. 2.2.2), le transfert des personnels des PLIE à la MMI'e apparaît comme une opportunité professionnelle.

« Pour le coup, au bout de quatre ans de responsabilité de cette structure, on avait plus que doublé le budget et les effectifs, elle était saine. Je me suis dit que le challenge de la MMI'e était un challenge plus intéressant pour moi. Et donc j'ai organisé mon départ pour rejoindre les équipes de la MMI'e et j'ai organisé la suite de l'activité pour que la structure continue à tourner après mon départ. »¹⁶⁵⁰

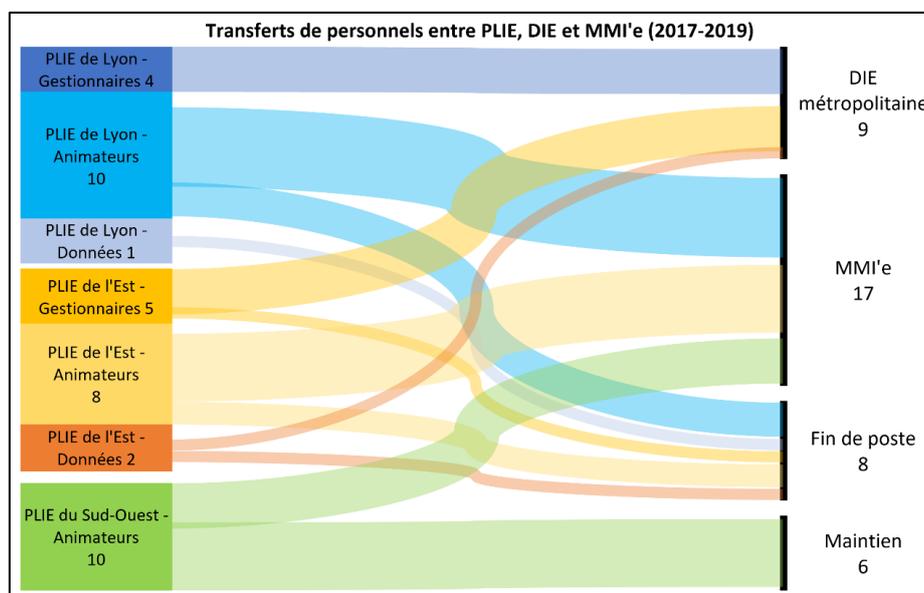


Illustration n°45 : fin des PLIE de l'agglomération lyonnaise et transfert des fonctions et personnels (1^{er} janvier 2017-1^{er} janvier 2019).

¹⁶⁵⁰ Entretien avec Maxime Bontemps, responsable opérationnel de Sud-Ouest Emploi (2015-2018) puis responsable ressources humaines et clauses sociales de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

Sur l'ensemble des personnels concernés par les deux transferts, 22,5% rejoignent la DIE, 42,5% rejoignent la MMI'e, 20% voient leur poste prendre fin et 15% des personnels, issus du PLIE du Sud-Ouest dont une partie de l'activité concerne le territoire du Nouveau Rhône, sont maintenus dans la structure et repositionnés dans leur activité.

A sa création, cette « bureaucratie périphérique » hybride, à mi-chemin entre action publique et fonctionnement privé, hébergée par un GIP conçu sur le mode de la largesse, pèse à peine moins que la DIE, dont l'effectif varie autour de quarante agents : 27 individus seront salariés de l'agence¹⁶⁵¹. L'élargissement n'est pas sans impact : la commune lyonnaise voit sa MDE historique être désormais adossée à la métropole, qui obtient 48% des voix au conseil d'administration de l'entité juridique.

Emergence d'un opérateur indexé à la métropole : affaiblissement de l'Etat et décentrement de la ville-centre par la concentration métropolitaine ?

La création de la MMI'e augure une participation financière accrue de la métropole, qui octroie à ses représentants 48% des droits de vote au sein du conseil d'administration. Les membres constitutifs obligatoires sont « la Métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier (Hôtel de la métropole), l'État (Préfecture de Région, Préfecture du Rhône), Pôle Emploi, (Institution nationale publique) et la Ville de Lyon, collectivité territoriale »¹⁶⁵². La commune de Lyon participe toujours, mais son influence est grandement réduite. De plus, 17 autres communes intègrent la gouvernance du GIP. La perte d'influence de la commune-centre va de pair avec la concentration métropolitaine. Les élus métropolitains se positionnent par ailleurs comme garants d'une équité territoriale, soucieux de « dé-lyonniser » un opérateur resté administré pendant quinze ans par l'exécutif lyonnais.

« On transforme une structure communale en structure métropolitaine, donc avec les contraintes politiques de la présidente de la maison d'emploi de Lyon qui ne voulait pas perdre son titre de présidente d'un côté, puis de l'autre côté les élus métropolitains qui avaient peur que cette structure soit trop lyonnaise et qu'elle néglige le reste du territoire. »¹⁶⁵³

Le maintien de l'association Alliés-Est, dans un contexte électoral de campagne politique où les exécutifs métropolitain et municipal pourraient être opposés pour la première fois depuis 1974, correspond à une prudence de l'exécutif de la ville de Lyon, réticent à saborder l'ensemble de ses outils au profit d'une collectivité tenue par les élus lyonnais, à commencer par les deux présidents du conseil de métropole, mais sans garantie de la pérennité d'une telle domination.

« Uni-Est a été liquidé et les élus qui avaient porté ne l'ont pas bien vécu, avec trois directeurs en un an et une fin difficile. L'association Alliés n'a en revanche pas disparu. Il ne fallait pas non plus prendre trop de risque, car la ville a toujours considéré qu'il lui fallait un plan B au cas où la

¹⁶⁵¹ Le 28 décembre 2018 est adoptée en urgence la convention constitutive pour une effectivité au 1er janvier 2019. Celle-ci prévoit que 27 individus seront salariés du GIP. Il s'agit de ces 17 transferts automatiques liés à la fonction d'animation complétés par 10 contrats de travail requalifiés, originaires de 5 employeurs différents : Uni-Est, Alliés, Sud-Ouest Emploi d'une part, mais aussi Cap Nord et Techlid. Ces deux groupements d'entreprises avaient en effet récupéré le portage des contrats des chargés de liaison entreprise-emploi (CLEE) en attendant que ceux-ci puissent devenir salariés de leur employeur définitif.

¹⁶⁵² Arrêté préfectoral n° 18-355 du 28 décembre 2018 relatif à la Convention constitutive du groupement d'intérêt public « Maison Métropolitaine d'Insertion pour l'emploi ».

¹⁶⁵³ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

métropole demain serait plus alignée politiquement. Depuis 2018 et le retour du maire de Lyon, on a commencé à étudier un scénario à la « Brexit ». Dans le cas où on n'aurait pas d'entente durable possible entre la métropole et la ville, la Ville de Lyon pourrait reprendre la main. La métropole est accaparante, et historiquement l'administration municipale l'a jalouée. »¹⁶⁵⁴

Le directeur de l'agence a évolué dans le cercle de l'action publique municipale pendant pratiquement vingt ans et réussit à maintenir et améliorer sa position malgré ce tropisme lyonnais. Pour lui, il s'agit de consolider sa légitimité et d'opérer un changement de posture correspondant au nouveau rapport de force.

« Très vite il a fallu que je sois à équidistance entre les intérêts de la ville de Lyon et toutes les autres communes. Je devais donner des gages à mon conseil d'administration et dire « je ne suis pas lyonno-centré, et non, on ne va pas mieux servir Lyon que le reste ». Et si on a créé cet outil, c'est pour raccrocher les communes et leurs moyens à une politique métropolitaine. Donc on doit être vraiment à équidistance de l'intérêt des communes et de la métropole. »¹⁶⁵⁵

La création de l'agence est censée résoudre plusieurs problèmes posés aussi bien à la DIE qu'aux PLIE. D'abord, elle permet de résoudre les problèmes financiers récurrents rencontrés par les PLIE, qui faisaient obstacle depuis le début des années 2010. Pour la maire de Vaulx-en-Velin, également élue au conseil de métropole et ayant présidé le PLIE de l'Est, une structure adossée à la métropole représentait une solution face à cette précarité financière.

« Pour gérer la politique d'insertion de l'agglomération, il nous fallait clairement une structure qui ne soit pas en lutte pour sa survie. La création de la MMI'e a conforté la survie de la structure en l'adossant à la métropole, ce qui a permis une stabilité et la sécurisation de son futur, qui sont les préalables à la conduite d'une politique publique efficace. Ça a permis de faire émerger un acteur principal pour l'agglomération, qui soit stable et pérenne grâce au soutien de la métropole. Vaulx-en-Velin est donc entrée dès la première vague d'adhésion des communes. »¹⁶⁵⁶

Ensuite, il apparaît qu'aucun organisme public n'ait la capacité d'effectuer le travail d'animation territoriale qu'assurent les personnels des PLIE. Par le biais de leurs chargés de relation entreprise (CRE), leurs animateurs et leurs personnels gestionnaires, parfois financés par les communes et mis à disposition des PLIE, ces structures avaient la possibilité d'assurer la mise en œuvre territoriale de la politique publique. La DIE, direction centrale sans antenne territoriale ne dispose pas des moyens nécessaires pour avoir une présence de terrain, limitée qu'elle est à quelques chargés de mission emploi. Quant aux MDM, rationalisées afin de servir justement de metteurs en œuvre de la politique publique (cf. 5.1.2), leur distance professionnelle et cognitive avec la politique de l'emploi empêche une captation idéale de la fonction d'animation.

« En fait la coordination locale manquait cruellement et on en avait besoin pour que la politique publique fonctionne. L'animation des acteurs était faite par les MDM mais très mal, ils n'avaient pas forcément le temps d'animer et ce n'est pas le métier des chefs des services sociaux. De notre côté on faisait des choses mais on n'avait pas les moyens de faire une vraie animation territorialisée.

¹⁶⁵⁴ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 28 février 2020 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁶⁵⁵ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 9 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁶⁵⁶ Entretien avec Hélène Geoffroy, ancienne conseillère générale du Rhône (2004-2012), députée du Rhône (2012-2017) et secrétaire d'Etat (2016-2017), maire de Vaulx-en-Velin (depuis 2014) et vice-présidente de la Métropole de Lyon (depuis 2014), entretien du 13 juin 2023 à la mairie de Vaulx-en-Velin.

Donc il nous fallait cette brique-là qui a eu enfin son potentiel : un vrai apport sur la coordination territoriale. »¹⁶⁵⁷

Cette fonction d'animation permet en effet que le FSE devienne métropolitain, avec une agence centralisant la coordination territoriale au bénéfice de l'ensemble des communes. Le remplacement des PLIE par une gestion métropolitaine est plébiscité comme une rationalisation par cet élu métropolitain délégué à l'insertion économique.

« La fin des PLIE est logique, en plus je suis vice-président à la MMI'e donc j'assume totalement tout ça. Ça répondait à un besoin, à une époque, l'époque départementale. Mais avec la métropole, ça n'a plus de raison d'être. Que les dossiers pour la phase administrative soient gérés par les services, je trouve que c'est très bien. Voilà, on va faire des économies de temps, des économies d'énergie et on va être plus efficaces. C'est très bien. »¹⁶⁵⁸

Cet élu métropolitain devient au 1^{er} janvier 2019 vice-président de la nouvelle agence métropolitaine, signant la hausse de l'influence des élus au profil économique dans la gouvernance de la politique publique.

Mory Seye est né à Lyon d'une mère assistante et d'un père mécanicien. Après des études économiques et sociales s'achevant par un DESS métiers de l'emploi, sa carrière démarre dans les PLIE : un an à Lyon, trois ans à Angers, puis directeur du PLIE du Havre. De retour à Lyon, il est chargé de mission contractuel à la Direction de l'insertion départementale de 2005 à 2007. Il dirige ensuite le PLIE de Lyon jusqu'à ce que la Maison de l'emploi soit métropolisée. Depuis 2019, il est responsable du service de coordination emploi et insertion de la MMI'e.
Entretien réalisé le 17 mai 2022 à la Maison métropolitaine d'insertion par l'emploi, Lyon 7e.

En définitive, la centralisation au détriment des PLIE renforce à la fois la DIE métropolitaine et l'agence chargée de la mise en œuvre.

« Avec la disparition des trois PLIE, la MMI'e ne gère plus les financements et le lien aux structures est modifié : on coordonne tout le volet emploi et insertion du territoire, mais sans contrôler la programmation. On est donc dans une position de coordonner ce qui est impulsé par la métropole. »¹⁶⁵⁹

Un an après la création du GIP, le directeur du développement territorial de la ville de Lyon, pourtant sceptique au début du processus, évoque un « passage de témoin réussi ».

« La période de 2015 à 2019 est celle du passage de témoin de la Ville de Lyon à la métropole, par le biais de la maison de l'emploi. Elle s'est élargie en passant sous pavillon métropolitain. En structurant les gisements d'emplois, en aidant les entreprises sur les fonctions RH, le service entreprise est devenu un moteur de la nouvelle version de la maison de l'emploi. Le réseau a été bien développé, l'action a pris une envergure métropolitaine. La structuration a été difficile mais le résultat est que le témoin a été passé et que les résultats sont là. »¹⁶⁶⁰

¹⁶⁵⁷ Entretien avec Aurélie Robin, attachée territoriale, conseillère insertion (2012-2016), responsable d'unité (2016-2021) et cheffe de projet SPIE à la DIE (depuis 2021), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶⁵⁸ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶⁵⁹ Entretien avec Mory Seye, directeur du PLIE de Lyon (2008-2018), responsable du service coordination emploi et insertion de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁶⁶⁰ Entretien avec Pascal Brenot, attaché d'administration de l'Etat en détachement, responsable du service développement urbain (1998-2004) puis directeur du développement territorial (depuis 2004) de la Ville de Lyon, entretien du 27 février 2020 à la Ville de Lyon, Lyon 7^e.

Pour l'ancien directeur du PLIE de Lyon, « l'outil métropolitain » qu'est l'agence dispose d'une autonomie certaine.

« La création de la Métropole en 2015 n'a rien changé pour nous, c'est la reprise de la compétence et des financements en 2017 qui nous a impactés. Puis on est passés d'une logique lyonnaise à une logique métropolitaine. Il y avait d'autres choix, on aurait pu tout intégrer à la Métropole comme c'est le cas à Grenoble, or on a bien choisi d'embaucher les gestionnaires, compétence complexe et rare, et de laisser l'animation à une structure externe, avec l'avantage partenarial, collégial, et de souplesse de fonctionnement. On dit souvent qu'on est le bras armé de la métropole. Ils ont 48 % des voix, nos postes sont financés par du FSE, que ce soient les CLEE, les coordonnateurs ou autres. La gouvernance est en différentes strates, mais globalement ça se donne à voir comme un outil métropolitain. En conseil de métropole, ils ne passent pas leur temps à débattre de la MMI'e, donc on a ces grandes orientations stratégiques mais ensuite une autonomie qui permet à la gouvernance territoriale de faire émerger les projets. »¹⁶⁶¹

Ainsi l'émergence du « bras armé de la métropole », expression reprise dans la plupart des narratifs auxquels nous avons eu affaire en observation comme au cours de la campagne d'entretiens, est-elle l'indicateur d'une recomposition institutionnelle sous les coups de la fusion. Les PLIE cannibalisés voient leur butin, expertise précieuse, être partagé entre la métropole et son agence.

La configuration de la politique publique est légalement stabilisée : le département disparaît, absorbé, de même que les PLIE, un opérateur métropolitain a été créé et monte en puissance, la gouvernance est fixée par un pacte territorial.

Conclusion de la section 5.1

Rationalisation et concentration locale semblent intimement mêlés. A la fin du premier mandat du Conseil métropolitain institué au 1^{er} janvier 2015, après quatre ans décrits par les acteurs comme « intenses » et « instables », les instruments d'action publique sont largement recomposés. Si en 2015 une commune de l'agglomération peut n'être couverte ni par un PLIE, ni par une Maison de l'emploi, c'est chose impossible en 2020 : le FSE géré par la DIE couvre l'ensemble des 59 communes, de même que la nouvelle agence pour l'emploi et l'insertion, dont le mandat a été métropolisé.

¹⁶⁶¹ Entretien avec Mory Seye, directeur du PLIE de Lyon (2008-2018), responsable du service coordination emploi et insertion de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

2014	2020
Trois PLIE couvrant 18 communes	Aucun PLIE dans l'agglomération Gestion centralisée couvrant 59 communes par la DIE métropolitaine
Maison de l'emploi et de la formation (MDEF) de Lyon couvrant 1 commune <i>Présidence : adjoint au maire de Lyon</i>	Transformation de la MDEF de Lyon en Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi couvrant 59 communes <i>Présidence : président de la Métropole de Lyon</i>
59 maisons du Rhône 9 antennes du CCAS de Lyon	59 maisons de la Métropole
DI départementale avec une vingtaine d'agents	DIE métropolitaine avec une quarantaine d'agents
Un seul type de parcours pour les BRSA	Deux types de parcours : le parcours métropole et le parcours issu du FSE

Tableau n°63 : recomposition de l'échelle d'action publique (2014-2020).

Nous avons proposé de la reprise des dispositifs communaux par la métropole une lecture politique : liée aux luttes à l'œuvre au sein du champ politique local, elle permet un renforcement de certains élus métropolitains au détriment des élus communaux mobilisant ces dispositifs, le plus souvent dans l'opposition à l'exécutif métropolitain, tout en étant fondée sur le récit métropolitain et une logique de rationalisation technique et institutionnelle.

Finalement, la recomposition locale induit une bicéphalie bureaucratique nouvelle sur la politique d'insertion à l'échelle de l'agglomération : la DIE métropolitaine prépare les orientations générales tandis que l'opérateur-agence met en œuvre l'animation territoriale de la politique publique. Ses agents assurent le lien entre entreprises et structures d'insertion, accueillent les demandeurs d'emploi à travers les antennes territoriales, animent les instances territoriales et assurent la coordination à l'échelle infra-métropolitaine. Cette bicéphalie orientation-mise en œuvre ne va pourtant pas de soi. Et elle ne sera pas sans poser de problématiques.

« La relation entre la métropole et la MMI'e, je pense que c'est le sujet primordial. C'est LE sujet pour moi. Il va falloir qu'on travaille intelligemment, en complément. Aujourd'hui, je pense qu'on a encore des doublons qui créent toujours des tensions, des pertes de sens au travail. Le directeur de l'insertion ne doit pas être le directeur de la MMI'e. Tout ça reste fragile et à stabiliser. Quand j'étais directeur de la DARI, je pilotais certaines agences, comme l'Aderly et l'Office du tourisme. Ici c'est pareil, ces mégastructures sont nos bras armés de certaines de politiques, on est le principal financeur. La relation de la métropole avec certains satellites doit être en permanence questionnée, réorganisée. Est-ce qu'il n'y a pas des agents DIE qui pourraient aller à la MMI'e ou inversement ? Il faut se donner toute liberté et s'adapter en permanence. »¹⁶⁶²

Ces propos du DGA illustrent l'instabilité de la configuration recomposée. Tout de même, la concentration des attributions et des instruments d'action publique bouscule la configuration locale « disharmonieuse » installée depuis au moins deux décennies, malgré les résistances. Tandis que la position étatique est fragilisée, les dispositifs départementaux, intercommunaux et communaux sont absorbés. Tout cela permet le renforcement de la bureaucratie et des catégories métropolitaines. Un nouvel ordre institutionnel ?

¹⁶⁶² Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

5.2 La métropolisation comme reconfiguration de l'ordre institutionnel

« Orchestre : image de la société ; chacun fait sa partie, et il y a un chef. »

Gustave Flaubert¹⁶⁶³

Analysons les changements impulsés par la concentration locale par une approche configurationnelle¹⁶⁶⁴. La collectivité départementale est définitivement écartée de la gouvernance de la politique publique et son héritage est intégré. Les PLIE disparaissent, leurs compétences, moyens et personnels étant répartis entre la DIE métropolitaine et l'agence métropolitaine mise sur pied. La configuration institutionnelle est renouvelée, non sans résistances : « soucieuses de préserver leur territoire bureaucratique voire d'en conquérir de nouveaux », les institutions en place « peuvent déployer beaucoup d'ingéniosité pour contrer une création institutionnelle »¹⁶⁶⁵. Comment réagissent dans notre cas, au-delà du niveau infra-métropolitain, les institutions en place face à l'avènement de la métropole qui cherche à fortifier sa position dans la configuration ?

L'agence métropolitaine monte rapidement en charge et devient une arène de régulation collective de la politique publique (5.2.1). La célérité de ces changements correspond à la temporalité d'un premier mandat politique voué à la réorganisation de l'architecture de la politique publique réorientée cognitivement, dont les acteurs veulent revoir le cadre d'action. L'élection métropolitaine de 2020 engendre une alternance politique. De façon générale, l'alternance au pouvoir permettrait « l'alternance des politiques menées, voire une forme d'alternative dans la gestion des affaires publiques »¹⁶⁶⁶. Dans le cas de la métropole, elle n'est pas sans effet sur le processus de concentration et la gouvernance de la politique publique, d'autant que cette alternance s'inscrit dans l'institutionnalisation de la métropole, désormais dotée d'une légitimité démocratique spécifique (5.2.2). Un schéma de gouvernance partenariale est formellement institué. Dans la logique de concentration contestée, ce schéma large s'appuie sur une nouvelle organisation territoriale censée faire concorder les intérêts municipaux et l'intérêt métropolitain d'abord, mais aussi celui des partenaires institutionnels impliqués. Au premier rang desquels, l'Etat. Cependant ce schéma demeure formel, un pilotage unique peinant à s'en dégager dans les faits (5.2.3).

¹⁶⁶³ Gustave FLAUBERT, *Dictionnaire des idées reçues*, Paris, Mille et une nuits, 2000 [1911], p. 89.

¹⁶⁶⁴ Cette approche permet de situer l'action publique territoriale dans des équilibres mouvants entre acteurs institutionnels. Pour un développement, voir Emmanuel NEGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, *op. cit.*

¹⁶⁶⁵ Julien MEIMON, « Sur le fil. Naissance d'une institution », *op. cit.*, p. 113.

¹⁶⁶⁶ Philippe ALDRIN, Lucie BARGEL, Nicolas BUE et Christine PINA (dir.), *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, coll. « Sociopo », 2016, p. 17.

5.2.1. L'agencification, modalité-clef d'intégration partenariale

La consolidation de la configuration institutionnelle post-département et post-PLIE repose en partie sur l'agencification. A travers la montée en puissance de la MMI'e et son autonomisation, vécue par une frange des acteurs et notamment ceux de la direction centrale métropolitaine comme un « problème », c'est en réalité un processus de stabilisation partenariale qui est à l'œuvre. Ce processus concerne les institutions actives dans le champ de l'emploi, notamment l'Etat et son opérateur Pôle Emploi, mais aussi la relation entre bureaucratie centrale métropolitaine et bureaucratie périphérique de l'agence.

Quatre facteurs de montée en puissance de l'agence métropolitaine : le « problème » de l'autonomisation d'un satellite

Le GIP institué au 1^{er} janvier 2019 devient employeur, porteur légal de contrats de travail. Son institution est l'occasion d'une recomposition de la répartition des professionnels du secteur. Alors que plusieurs personnels des PLIE quittent leurs fonctions, d'autres intègrent des fonctions nouvelles et mal définies, à commencer par les coordonnateurs emploi-insertion (CEI). Ces CEI reprennent la fonction « animation » que les PLIE assuraient et sont supposés coordonner l'intervention publique et parapublique dans le domaine. Ces postes de CEI sont occupés soit par des professionnels issus des PLIE, requalifiés, soit par des recrutements de nouveaux individus.

« Les premiers mois, on a eu énormément de *turn-over*. On a eu beaucoup de départs, d'arrivées, de repositionnements, y compris de gens qui étaient là depuis cinq ou dix ans. Ce qui est très important, surtout, c'est que la MDE n'employait personne. Et donc ça, c'est une différence fondamentale, d'un coup la structure employait des dizaines de personnes. »¹⁶⁶⁷

On assiste également à une absorption de moyens de la DIE par le satellite. La DIE externalise de cette manière un pan de sa politique publique, contribuant à réagencer les frontières professionnelles dans un contexte de perturbation et de réorganisation (cf. 4.2.3).

« Depuis la création du GIP, on a une organisation en trois services qui n'a pas varié. Un service d'animation et de coordination emploi et insertion, un service sur les clauses, un service de relation aux entreprises. Auxquels il faut ajouter des projets spécifiques, qui sont en lien avec ces services mais qui s'ajoutent au fur et à mesure. De la DIE, nous avons récupéré les chargés de liaison entreprise-emploi, dès janvier 2019. On a aussi récupéré tout le volet industrie en termes de relations entreprises, des dimensions de filières qui étaient auparavant à la DIE. En gros tout le côté mobilisation des entreprises, axe fondateur du PMI'e, c'est nous qui le faisons. »¹⁶⁶⁸

La création des postes de mise en lien entre opérateurs de l'insertion économique (associations, SIAE, services sociaux) et entreprises est l'un des piliers initiaux de la politique publique¹⁶⁶⁹.

¹⁶⁶⁷ Entretien avec Maxime Bontemps, responsable opérationnel de Sud-Ouest Emploi (2015-2018) puis responsable ressources humaines et clauses sociales de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁶⁶⁸ Entretien avec Mory Seye, directeur du PLIE de Lyon (2008-2018), responsable du service coordination emploi et insertion de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁶⁶⁹ « 5 postes de chargés de liaison entreprise et emploi (CLEE) ont été créés au 28 février 2017 (cible : 12 postes à fin 2017). Ils doivent permettre de démultiplier la relation « entreprise » de la Métropole et de répondre à leurs

Temporairement hébergés par l'administration métropolitaine, puis par des structures économiques comme Cap Nord et Techlid, ces postes sont finalement intégrés à l'agence.

La montée en puissance du GIP peut être illustrée de quatre manières complémentaires. D'abord, l'augmentation des attributions : son champ d'action s'élargit au fur et à mesure. Sur la période 2016-2020, on compte deux transferts des missions des PLIE, l'un vers la DIE et l'autre vers l'agence métropolitaine et quatre externalisations de la DIE vers l'agence. Ces reconfigurations tendent à rebattre les cartes des groupes professionnels impliqués dans la politique publique. Des dizaines d'agents sont transférés sur un temps relativement court de quelques années.

<i>Mission</i>	<i>Détachée de</i>	<i>Intégrée à</i>	<i>Période</i>
Chargés de liaison entreprise-emploi		DIE	2016-2018
Chargés de liaison entreprise-emploi	DIE, porteurs	MMI'e	2019
Fonds européens, gestion	PLIE	DIE	2017-2019
Fonds européens, animation	PLIE	MMI'e	2019
Coordination	PLIE	MMI'e	2019
Filières d'emploi	DIE	MMI'e	2019-2020
Métiers du grand âge	DIE	MMI'e	2019-2020
Charte des 1000 entreprises	DIE	MMI'e	2019

Tableau n°64 : réallocation des missions du champ de la politique publique entre les PLIE, la DIE métropolitaine et la MMI'e (2016-2020).

Les missions liées directement à la politique de l'emploi, animées par des groupes professionnels des métiers de l'emploi (chargés de recrutement, ressources humaines, chargés de relation entreprise, chargés de suivi de filières d'emploi), sont progressivement concentrées au sein de l'opérateur public métropolitain. La gestion de la Charte des 1000 entreprises, instrument fondé sur l'enrôlement d'entreprises dans des actions d'insertion diverses est également transférée à l'agence. Elle constitue un vivier essentiel, puisque ces centaines d'entreprises de l'agglomération sont autant de débouchés pour les publics en insertion. Pour la DIE, il s'agit d'une externalisation de certains projets de la stratégie.

« Au début on était trois chargés de mission à se partager les filières. Le projet de plateforme autonomie Grand Âge, pour gérer l'insertion et les recrutements dans ce secteur en tension a été sous ma responsabilité pendant de longs mois jusqu'à ce qu'on le transfère à la MMI'e en bloc. Aujourd'hui il n'y a plus de filières chez nous et la MMI'e pilote aussi la plateforme RH Grand Âge. Nous avons transféré ces projets et donc nos postes ont basculé également. »¹⁶⁷⁰

Finalement, c'est l'essentiel du premier volet de la stratégie métropolitaine, centré sur l'offre d'insertion et le lien entreprise qui doit désormais être mis en œuvre par l'opérateur métropolitain, ce qui positionne en une moindre opérationnalité la DIE dont les professionnels pivotent mécaniquement (cf. 4.1.3).

Deuxièmement, le budget de la structure augmente chaque année depuis sa création dans de très forte proportions : entre 2019 et 2024, le budget général a connu une hausse de plus de +78%. L'analyse du compte de résultat fait ressortir que le FSE géré par la métropole apporte plus de 1,8 millions d'euros annuels, soit 31,6% des ressources du GIP. Depuis la création du GIP, il s'agit

questions sur le volet ressources humaines » met en avant le document de la stratégie de politique publique. « 4- Insertion & emploi », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 14.

¹⁶⁷⁰ Entretien avec Marie-Astrid Gallet, chargée de mission contractuelle à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 18 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

systématiquement du principal apport. La métropole apporte 11,9% des ressources en 2021, avec une participation directe en augmentation de +26% en une seule année, atteignant 0,8 millions d'euros annuels pour l'exercice 2022¹⁶⁷¹. L'analyse budgétaire laisse entrevoir un retour en force de l'Etat, initialement sceptique et en recul. La participation de l'Etat connaît une très forte croissance : de 151 000 euros en 2019 à plus de 1,5 millions d'euros annuels en 2022, soit une multiplication par dix en trois ans. Tandis qu'en 2019 la métropole apporte plus de 7 fois plus que l'Etat, l'Etat apporte 14% de plus que la métropole en 2023, signant une montée une puissance très forte de ce membre fondateur.

Exercice	2019	2020	2021	2022	2023
Budget total (M€)	3,96	4,63	5,40	6,71	7,08
Evolution (GA)	-	+17%	+16%	+24%	+6%
Participation métropole	27,5%	19,1%	11,9%	12,1%	17,1%

Tableau n°65 : évolution du budget général de l'agence métropolitaine (2019-2023).

Les programmes publics nationaux déployés localement permettent en effet à l'agence de capter des ressources. Les lignes de financement de l'Etat se multiplient depuis 2019. Après une période conflictuelle où l'Etat local semblait perdre son influence, on pourrait y voir un retour en force, qui fait dire à ce fonctionnaire étatique :

« Je me rappelle une manifestation MMI'e où l'État n'était pas invité et sans prise de parole prévue. Le préfet, je me rappelle, était dans sa voiture devant la MMI'e et m'a demandé « j'y vais ou je n'y vais pas ? ». Il n'y avait pas de prise de parole prévue. Le préfet a finalement appelé qui de droit et il a eu la parole. Donc la MMI'e était l'outil métropolitain au départ avec l'Etat qui n'arrivait pas à trouver sa place. En fait, on a gobé beaucoup de couleuvres, c'était flou. La métropole a fait cavalier seul au départ. Mais avec le recul, on voit qu'on a bien fait de rester dans la MMI'e. »¹⁶⁷²

Le retour en force de l'Etat dans le dispositif engendre mécaniquement une baisse de la part de financement de la collectivité métropolitaine : celle-ci passe de 27,5% à la création du GIP à seulement 11,9% en 2021.

Troisième indicateur illustrant le renforcement du GIP : l'association d'un ensemble d'institutions toujours plus large à son conseil d'administration. Le nombre de collectivités et de partenaires engagés au sein du groupement augmente avec le temps, à l'instar des communes de l'agglomération.

Année	2019	2021	2023
Communes intégrées	18	24	37
Autres communes	41	35	22

Tableau n°66 : élargissement du CA de l'agence aux communes de l'agglomération (2019-2023).

¹⁶⁷¹ « Compte de résultat 2022 », rapport d'activité de la MMI'e, juin 2023, p. 68.

¹⁶⁷² Entretien avec Laurent Badiou, inspecteur du travail, directeur adjoint de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2013-2021), chef de pôle de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

L'élargissement progressif aux municipalités de l'agglomération a pour effet mécanique la diminution des droits de vote de la collectivité métropolitaine au profit des communes, qui en bénéficient au prorata de leur population¹⁶⁷³.

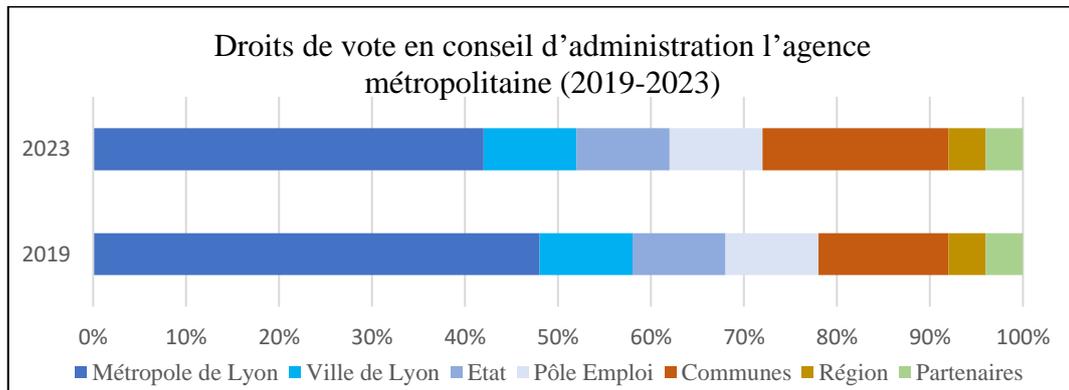


Illustration n°46 : répartition des droits de vote en conseil d'administration du groupement d'intérêt public (%), entre les membres obligatoires (bleu) et les membres volontaires (rouge) (2019-2023).

Cet élargissement institutionnel illustre la diversification des positions au sein du système décisionnel de l'agence. Pour les acteurs, le conseil d'administration de la MMI'e « devient de plus en plus le lieu de gouvernance de la politique publique »¹⁶⁷⁴. Quoiqu'il demeure prépondérant, le poids de la métropole diminue de 6 points de pourcentage, de 48% à 42% des droits de vote. Les élus communaux gagnent en importance tandis que l'Etat, à travers le préfet, investit fortement l'agence.

Enfin, c'est en termes de moyens humains que peut être mesurée la fortification de la puissance d'action du GIP. Après un démarrage avec 27 salariés dont 17 transférés automatiquement et 10 recrutements périphériques, l'effectif complet de l'agence connaît une progression fulgurante : on dénombre environ 90 agents moins de quatre ans plus tard, soit une variation moyenne de quasiment +55% par an. A partir de 2022, l'effectif du satellite finit par dépasser celui de la direction centrale, dont l'effectif diminue légèrement en 2019 puis se stabilise autour d'une cinquantaine d'agents au total.

¹⁶⁷³ Pour 2023, cela va de la commune de Villeurbanne (3,94% des droits) à celle de Solaize (0,08% des droits). Arrêté préfectoral n° 22-384 du 27 décembre 2022 relatif à la Convention constitutive du groupement d'intérêt public « Maison Métropolitaine d'Insertion pour l'emploi ».

¹⁶⁷⁴ Réunion de service, extrait des carnets de terrain, 14 mai 2022.

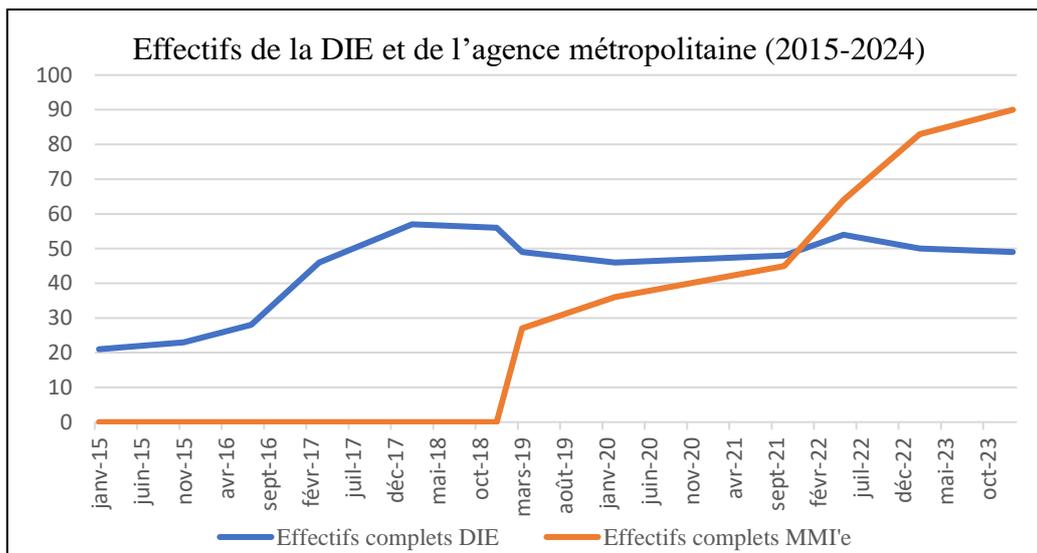


Illustration n°47 : effectifs complets de la DIE métropolitaine et de la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi, en nombre de postes occupés (2015-2024).

Nous assistons à un mécanisme de *spill-over*, classique dans l'analyse des organisations : une croissance autoengendrée, permise par une stratégie active de multiplication et de diversification des ressources. C'est notamment l'augmentation fulgurante des financements étatiques qui permet d'assurer un gonflement de l'effectif humain.

« On a eu une croissance vraiment forte des effectifs. La trame de départ, c'était 12 CLEE, un CEI par CTM et des services généraux. Après, on a déposé des projets, répondu à des appels à projets, qu'on a gagnés, avec de nouveaux moyens financiers et humains. Il y a eu un formidable développement des clauses sociales, on est passé de 20 à 85 donneurs d'ordres pour lesquels on travaille. On a récupéré 17 personnes sur les postes de conseillers numériques, qui ne faisaient pas partie de notre périmètre à l'origine, on en a fait rentrer 7 sur la plateforme grand âge. Beaucoup de financements publics, notamment de l'Etat, et une diversification de ces financements. »¹⁶⁷⁵

La diversification se donne à voir lorsque l'on analyse l'effectif dans le détail. Les deux fonctions fondamentales de l'agence, à savoir l'animation territoriale opérée par les CEI et la coordination entre secteurs opérée par les CLEE, voient la part de l'effectif qui leur est dédiée diminuer rapidement : à la création du GIP, ces fonctions fondamentales concentrent 55% de l'effectif et sont à l'origine des premiers recrutements. Tous ces postes sont pourvus trois ans plus tard. Or, notre analyse montre qu'en janvier 2024, alors même que le nombre d'agents dévolus à ces fonctions a augmenté franchement (+60%), cette part est désormais inférieure à 27% de l'effectif total.

¹⁶⁷⁵ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 29 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

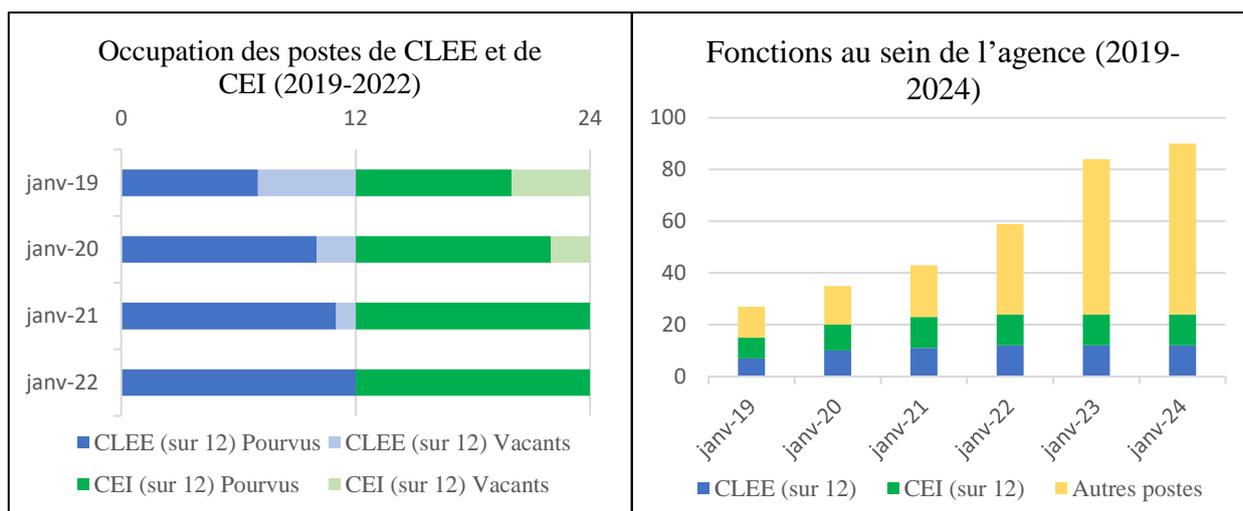


Illustration n°48 : occupation des postes fondateurs (2019-2022) et diversification des fonctions assurées par la MMI'e depuis sa création (2019-2024).

L'agence adopte une organisation en trois services : un service dédié aux entreprises, un service d'animation territoriale et un service en charge de la mise en œuvre des clauses sociales. La croissance forte de l'effectif demande un effort de structuration qui occupe les cadres de l'agence les premières années de sa montée en puissance. Le service entreprise assure la mise en œuvre de la partie externalisée de la stratégie métropolitaine¹⁶⁷⁶. Le service d'animation territoriale héberge tous les professionnels répartis dans les antennes territoriales. Enfin, le service unique dédié aux clauses d'insertion réunit l'activité opérée auparavant par trois services éparpillés liés aux anciens PLIE¹⁶⁷⁷. Un travail d'harmonisation des pratiques professionnelles accompagne la métropolisation de cette fonction.

« Depuis mon arrivée, on a réussi à structurer une équipe avec de fortes hausses d'effectifs. [...] La construction d'un service unique de gestion des clauses sociales à l'échelle de la métropole de Lyon, on ne peut pas dire que ce se soit bien passé, parce qu'on récupérait 3 structures qui faisaient la même chose, mais absolument pas pareil. Elles avaient pas du tout la même classification de documents, pas les mêmes bases de données, pas les mêmes conventions avec le maître d'ouvrage, parfois aucune convention, parfois plusieurs conventions, une par structure avec les mêmes maîtres d'ouvrage, pas les mêmes méthodes de travail. Avec en plus l'instabilité, le départ de trois personnes sur une équipe de huit au moment du transfert. Donc il a fallu tout faire en même temps, les chantiers étaient immenses et pendant deux ans, on s'est attelés à structurer un pôle qui fonctionne. »¹⁶⁷⁸

Après un démarrage confus, le service lié aux clauses sociales connaît un développement très fort. Les deux autres services connaissent également une diversification et une montée en charge importantes. En définitive, la puissance de l'agence retire à l'administration métropolitaine son monopole sur le champ et permet à l'Etat de maintenir une présence importante.

« La création de la MMI'e a été facteur de complexification. C'était pensé comme simplification, mais finalement l'externalisation des compétences, des savoir-faire fait que la métropole perd la

¹⁶⁷⁶ Auparavant pilotés par la DIE, la Charte des 1000 entreprises pour l'insertion, les ressources humaines, la « plateforme grand âge » et les grands recrutements sont désormais opérés par l'agence.

¹⁶⁷⁷ Pour le compte de donneurs d'ordres, la MMI'e assure la gestion des clauses des contrats prévoyant l'embauche de publics en insertion.

¹⁶⁷⁸ Entretien avec Maxime Bontemps, responsable opérationnel de Sud-Ouest Emploi (2015-2018) puis responsable ressources humaines et clauses sociales de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

main puisque ce ne sont plus nos services en direct qui font. L'outil est partenarial, on a l'Etat qui apporte ses propres intérêts, logiques et culture. La métropole ne peut plus décider seule sur ce segment d'action publique. »¹⁶⁷⁹

Ces quatre facteurs montrent que l'agence devient progressivement plus puissante que la DIE métropolitaine. Sa montée en puissance rapide induit l'émergence d'un « problème » pour les acteurs territoriaux : le satellite de la DIE s'autonomiserait trop et trop rapidement. L'ancienne directrice de la DI place cette absorption dans la droite ligne de la montée en puissance problématique de l'agence.

« De mon point de vue, après la montée en puissance ininterrompue par le portage de Vincent Beley, absorber la direction de la métropole c'était l'étape ultime, notamment dans un moment où la DIE était affaiblie. C'est presque la dernière étape que de tenter d'englober de la métropole, même si ça ne s'est fait qu'en partie. »¹⁶⁸⁰

La politique publique et son départage renvoient au fait que la structuration de la politique publique s'accompagne d'une « redistribution du pouvoir administratif » entre bureaucratie centrale et d'agence, fondée en partie sur le fait « les administrations cherchent à s'approprier un programme de politiques publiques pour accroître leurs pouvoirs »¹⁶⁸¹, dans une logique conflictuelle où la montée en puissance de l'agence qui se voit conférer de nouvelles ressources tend également à délégitimer la direction centrale, qui érige alors ce conflit en « problème ». L'institutionnalisation apporte finalement de nouvelles logiques concurrentielles.

Entre coopération et concurrence, institutionnalisation de l'agence

L'action de l'agence se situe entre autonomie et produit de l'interaction entre ses membres fondateurs, inscrits dans une configuration locale. Or il apparaît que tandis que les dirigeants de l'agence sont à la recherche d'une posture pouvant transformer en coopération les effets de concurrence, afin de maintenir leur position, aucun des quatre fondateurs ne brille par la satisfaction. La recherche de la stabilisation transparait nettement des positions de chaque acteur impliqué.

Alors que l'Etat réinvestit le dispositif, les cadres et agents de la direction métropolitaine mettent en avant le « problème » de l'autonomisation, que l'on devrait garder sous contrôle voire freiner. Ils font état du manque de « prise » sur l'agence, pensée pourtant comme un « bras armé », qui comme chez Jean-Jacques Rousseau devrait « obéir » à la « tête » que serait la DIE. Ainsi les agents évoquent très fréquemment ce sujet lors des réunions comme lors des temps informels, jugeant que leur direction « perd en influence et en pouvoir ».

« On dit souvent que la MMI'e est le bras armé de la métropole. Je dirais que c'est le bras demi-armé de la métropole. Ils ont dévié de notre besoin original, ils répondent à beaucoup d'appels à projets sur tout et n'importe quoi. Ils touchent à tout et perdent leur essence. Plus ils sont gros et plus ils se légitiment, et moins ils laissent de place aux autres et se mettent en concurrence avec Pôle Emploi. Un objectif d'hégémonie sur le territoire, se rendre incontournables. Avec la MMI'e,

¹⁶⁷⁹ Entretien avec Clémentine Leterrier, administratrice territoriale, chargée de mission à la direction générale (2019-2022), responsable de service à la direction de l'action économique de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 23 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶⁸⁰ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la direction de l'insertion (2002-2010) au département du Rhône, entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

¹⁶⁸¹ Philippe BEZES, « Administration », *op. cit.*, p. 39-40.

on est toujours sur les plates-bandes. Ils sollicitent les élus en direct, ne passent pas par nous. Ils sont devenus plus nombreux que nous. La DIE a perdu en influence et en pouvoir. »¹⁶⁸²

Ces propos rapportent la crainte face au « problème » de l'autonomisation du satellite tout en reflétant l'opposition croissante entre bureaucratie centrale et bureaucratie périphérique : « ils » ne passent pas par « nous ». Les effets de concurrence pour la mise en œuvre de la politique publique et pour ses rétributions symboliques ne se limitent pas au rapport métropole-satellite : ils concernent aussi l'administration étatique et celle de Pôle Emploi. Ces effets priveraient l'agence de sa pleine efficacité. Ils pénaliseraient *in fine* le service rendu à l'utilisateur, selon la préfète du Rhône déléguée à l'égalité des chances.

« Il faut aussi garder à l'esprit que l'outil dont on dispose est un GIP qu'on continue d'investir. Il donne de la visibilité à nos partenaires car dans les politiques d'insertion par l'emploi, on a des partenaires majoritairement privés, d'abord les individus eux-mêmes, mais également les entreprises, les partenaires sociaux. Mais cet outil n'a pas encore atteint toute son efficacité. Il est certain qu'il est dommage d'avoir ce levier qui n'existe pas sur tous les territoires et de ne pas l'utiliser pleinement. Les réalisations ne sont pas encore à la hauteur de ce qu'on pourrait attendre d'un tel outil. Il faudrait dépolitiser cet outil pour le concentrer sur la politique publique. C'est plus simple pour l'Etat que pour les collectivités, portées par une ambition et un programme, mais on devrait faire passer le résultat avant le traitement du résultat. Du point de vue de l'Etat, ce qui compte c'est l'intérêt général. Le problème vient quand la politisation empêche de faire converger nos compétences et la réalisation de la politique publique, donc il n'y a pas à faire évoluer l'outil mais être exigeant avec l'outil qui existe, qui est assez remarquable. »¹⁶⁸³

Les propos de la préfète déléguée éclairent les difficultés de l'intégration partenariale par l'agencification : l'agence deviendrait dès lors un lieu excessivement politisé voué à satisfaire les parties prenantes quitte à diminuer l'efficacité de son action. Les rétributions symboliques de l'action sont alors à partager entre parties prenantes, ce qui exacerbe les effets de concurrence. Le directeur de Pôle Emploi pour le Rhône nous fait part des mêmes écueils en entretien, les qualifiant de « parasitages ».

Originaire de Provence, Philippe Hillarion a fait des études agricoles avec un BTS et a démarré sa carrière dans le privé. En 1997, il intègre sur concours l'ANPE comme conseiller dans les quartiers nord de Marseille. Il évolue ensuite au sein de l'ANPE par gravisement progressif d'échelons : responsable d'équipe, directeur d'agence, il devient finalement directeur territorial, pour le département du Rhône de fin 2016 à début 2022.

Entretien réalisé le 12 avril 2022 à la direction régionale de Pôle Emploi, Lyon 7e.

« Il peut y avoir des zones de tension quand la MMI'e veut faire des choses qui entrent en concurrence avec Pôle Emploi, avec une perte d'efficacité. Ils ont besoin de justifier leur existence, et comme pour nous il y a une grande question de reconnaissance et de la place des uns et des autres. J'avais écrit à ce sujet aux deux vice-présidents, parce que j'étais insatisfait de la conclusion du travail en commun et de la communication qui avait été faite. C'est impossible de mettre beaucoup de moyens et avoir le sentiment de n'être qu'un faire-valoir, alors que Pôle Emploi Rhône c'est 1 400 personnes, la MMI'e c'est 60 personnes. La collaboration est donc parfois parasitée par ces enjeux d'affichage. »¹⁶⁸⁴

¹⁶⁸² Entretien avec Robert Tantet, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶⁸³ Entretien avec Vanina Nicoli, préfète, secrétaire générale de la préfecture du Rhône et préfète déléguée pour l'égalité des chances (depuis 2022), entretien du 18 avril 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

¹⁶⁸⁴ Entretien avec Philippe Hillarion, directeur territorial de Pôle Emploi pour le Rhône (2016-2022), entretien du 12 avril 2022 à la direction régionale de Pôle Emploi, Lyon 7e.

Un chargé de mission ayant passé plus de dix ans à la direction rhodanienne de Pôle Emploi nous fait part des mêmes enjeux de « concurrence » lorsqu’il évoque l’agence métropolitaine. Ces enjeux et la tentative métropolitaine d’investir le champ de l’Etat et de son opérateur, par le biais de son agence feraient que les deux institutions se « marchent sur les pieds » :

« Tout le champ de l’entreprise relève désormais de la MMI’e. PE était déjà présent à la création de la première MDE de Lyon. Aujourd’hui nous sommes bien sûr membres du GIP, nous participons au conseil d’administration et on a au quotidien ce travail de coordination avec la MMI’e. Sur le volet entreprise, il arrive qu’on se marche sur les pieds. La MMI’e a besoin d’exister et on ne travaille pas toujours de concert. Il y a une redondance des métiers, une redondance sur le volet entreprise. Et donc parfois de la concurrence avec cet outil spécifique de la Métropole de Lyon. »¹⁶⁸⁵

Nous analysons également ces propos comme révélateurs d’une résistance des acteurs établis du service public de l’emploi, à savoir l’administration étatique locale et l’opérateur national territorialisé qu’est Pôle Emploi. Face à une volonté métropolitaine « envahissante » d’investir un nouveau champ, ces acteurs participent à l’agence pour s’assurer que celui-ci ne devienne pas un doublon inefficace ou un levier exclusivement métropolitain. La métropolisation de la maison de l’emploi suppose par conséquent pour l’opérateur Pôle Emploi un renouvellement des partenariats : comment agir efficacement et de concert sur le même champ ?

« Nous, on travaillait déjà beaucoup avec la maison de l’emploi de Lyon, qui a été transformée. Ce que ça a changé pour nous, c’est leur périmètre d’intervention, une grosse partie de la métropole maintenant, alors que ça concernait auparavant uniquement la commune de Lyon. Quelque part, ça force à créer un partenariat qui va être gagnant-gagnant et qui va être efficient en ressources et économe. Les communes ont aussi gardé leur intervention sur l’emploi, que ce soit la ville de Lyon ou d’autres communes. La MMI’e est le bras armé de la métropole mais est resté le bras armé de la ville qui l’utilise beaucoup. Pôle Emploi, nous sommes membres fondateurs du GIP, on ne peut rien faire sans nous, mais il faut qu’on adapte notre action, décidée par l’Etat, avec toutes ces nouvelles instances. »¹⁶⁸⁶

La spécificité de l’intervention de Pôle Emploi dans la partie métropolitaine du Rhône est donc d’agir en présence d’un foisonnement d’initiatives, qui suppose donc une « adaptation » de l’action. Une partie de la concurrence tire son origine de la logique statutaire¹⁶⁸⁷. Pour la mise en œuvre de la politique publique, et notamment lors des opérations de grands recrutements (des dizaines d’emplois salariés sont à pourvoir), chaque institution tentera de favoriser les publics dont elle a la charge et auxquels sont action et sa valorisation sont indexées.

« Cela ne fonctionne pas très bien, il reste des formes de concurrence. Sur la question du recrutement. Quand un plan de recrutement est proposé à une entreprise la MMI’e va se retrouver en concurrence avec Pôle Emploi sur les demandeurs d’emploi. Pôle Emploi ne va pas forcément avoir une priorisation des bénéficiaires du RSA, ce sera des chômeurs, quel que soit leur statut. C’est dû aux critères de performance, vous placez des gens, et si vous êtes jugé sur le retour à

¹⁶⁸⁵ Entretien avec Cédric Guillois, chargé de mission à la direction territoriale du Rhône de Pôle Emploi (depuis 2008), entretien de 15 mars 2022 à la direction territoriale de Pôle Emploi, Lyon 8^e.

¹⁶⁸⁶ Entretien avec Philippe Hillarion, directeur territorial de Pôle Emploi pour le Rhône (2016-2022), entretien du 12 avril 2022 à la direction régionale de Pôle Emploi, Lyon 7^e.

¹⁶⁸⁷ Les opérateurs ne traitent pas exactement le même public, segmenté selon le statut (demandeurs d’emplois, bénéficiaires du RSA, séniors, jeunes etc.). L’intervention des communes, des anciens PLIE et de la MMI’e se revendique « tout public », c’est-à-dire que tout individu rencontrant des difficultés peut être aidé. L’intervention métropolitaine, dans une logique issue de la fraction départementale des politiques sociales, se concentre sur les individus inscrits au RSA. Enfin, Pôle Emploi est un service lié à l’assurance chômage et donc destiné uniquement aux demandeurs d’emploi inscrits au sein de l’institution.

l'emploi des demandeurs d'emploi, vous avez les plus faciles qui auraient peut-être retrouvé un boulot par ailleurs. Mais ça améliore votre performance. Et donc pour la politique d'insertion qui vise aussi les plus éloignés de l'emploi, une forme de concurrence. »¹⁶⁸⁸

Arène où les intérêts de ces trois types d'institutions liés à trois types de publics se confrontent et finalement s'accordent, l'agence serait tout de même dominée, du point de vue de l'élue lyonnaise vice-présidente du GIP, par la métropole.

« Je suis première vice-présidente de la MMI'e. Quand même, je sens depuis ce poste que les rennes sont bien à la métropole. Il y a un manque de collégialité dans la gouvernance de la structure, qui dépend beaucoup des intérêts métropolitains, des positions de la DIE. La MMI'e est un peu comme une extension des services municipaux, on peut les activer. Le directeur de la MMI'e est l'équivalent d'un directeur de service de la Ville de Lyon. [...] A la métropole, c'est la première VP qui porte réellement les sujets, qui s'est aménagé un espace large sur lequel elle intervient, dont sur nos problématiques d'emploi et d'insertion. Nous sommes en échange permanent, et on voit bien que l'essentiel de la décision se fait entre la VP, le cabinet et la DIE sur nos sujets. »¹⁶⁸⁹

La concurrence entre élus renvoie également à la force de l'administration. L'essentiel de la bureaucratie administrant le champ de l'emploi et de l'insertion habite l'HDM : la DIE compte plus quarante agents, tandis qu'on compte moins d'une dizaine d'agents à la ville de Lyon. Cette disposition renforce le personnel politique métropolitain. Paradoxalement, c'est la DIE qui est perçue par cette élue lyonnaise comme tête pensante assurant le pilotage du « bras armé » que serait le GIP, alors même que les membres de la DIE craignent une perte d'influence sous l'effet de l'agencification. En définitive, l'examen des insatisfactions des différents représentants des membres fondateurs du GIP révèle d'une part la recherche d'une stabilisation et de l'autre l'autonomisation de l'agence, dont la position est constamment renforcée dans le processus. Le GIP devient progressivement une arène de régulation de la politique publique, au sein de laquelle les positions institutionnelles trouvent leur agencement.

« La DIE a tendance à considérer la MMI'e comme son opérateur. Or quand la Ville de Lyon avait la main, le GIP n'était pas directement employeur. Désormais il l'est, il porte les contrats de travail. Ce qui fait qu'on rediscute le partenariat entre la ville et la métropole. On a aussi le problème avec les communes de l'Est lyonnais puisque la direction de la MMI'e reste historiquement lyonnaise. La métropole a souhaité créer un jardin à la française, et le résultat est que le CA du GIP est devenu en quelque sorte le comité de pilotage de la politique d'emploi et d'insertion. »¹⁶⁹⁰

Entre ces professionnels et ceux de la DIE, la logique de concurrence ancrée sur une barrière opaque entraîne un travail politico-managérial de réduction des incertitudes.

¹⁶⁸⁸ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹⁶⁸⁹ Entretien avec Camille Augey, adjointe au maire de Lyon en charge de l'économie durable et de l'emploi (depuis 2020), présidente de la mission locale de Lyon (depuis 2020) et vice-présidente de la MMI'e (depuis 2020), entretien du 4 mars 2022 à l'Hôtel de Ville, Lyon 1^{er}.

¹⁶⁹⁰ Entretien avec Pascal Brenot, attaché d'administration de l'Etat en détachement, responsable du service développement urbain (1998-2004) puis directeur du développement territorial (depuis 2004) de la Ville de Lyon, entretien du 27 février 2020 à la Ville de Lyon, Lyon 7^e.

Le travail d'une frontière entre bureaucratie centrale et bureaucratie périphérique en autonomisation

Paradoxalement, le projet de création d'une agence métropolitaine fondé sur la volonté de diminuer les concurrences institutionnelles débouche sur un renforcement de cette même concurrence. Sur le mode de la politique urbaine, l'externalisation et l'agencification ont engendré une tension autour du processus social de construction de la frontière professionnelle entre bureaucratie centrale et bureaucratie périphérique.

« Il faut se poser la question de l'articulation de cette structure autonome, indépendante, et puis la métropole. Entre les équipes ça a été une source de tension. La DIE a eu du mal à apprécier pourquoi on lui retirait un centre de responsabilité pour le confier à une structure extérieure. Avec une vraie agence métropolitaine d'insertion, on voulait mater la concurrence entre la métropole et la maison de l'emploi, des questions de concurrences et de revendication des projets, qui allait pouvoir s'en glorifier ou en porter les fruits. Il y a eu tension avec l'équipe, c'est un classique, comme avec les autres agences, parce que du côté de la collectivité, on considère toujours qu'ils ont les avantages sans avoir les inconvénients, y compris les avantages parfois salariaux. Il y a toujours cette difficulté de jalousie. Il y a l'idée que les structures sont plus autonomes et font le bon côté du job. »¹⁶⁹¹

Dès l'annonce de création d'une « structure métropolitaine », les agents de la DIE défendent leur domaine professionnel sur le mode du *gatekeeping* et revendiquent une fixation nette de frontières avec cette agence dont l'émergence est perçue comme une menace (cf. 5.1.3). Une concurrence s'installe entre la bureaucratie centrale et la bureaucratie périphérique. En plus de certains projets, cette dernière semble capter les rétributions symboliques liées à la mise en œuvre de la politique publique.

« Je trouve que petit à petit, on arrive à une partition qui est assez intéressante. On a une direction d'une collectivité qui pilote une politique publique et qui met en place des moyens d'ingénierie, des relations partenariales fluides sur le territoire, et une structure qui fait, qui est nous. Mais ce qui est certain, en tout cas, c'est que quand on fait, on brille plus que quand on fait faire. »¹⁶⁹²

Le mal de reconnaissance dont beaucoup d'agents de la DIE se disent atteints est amplifié par cette captation des bénéfices symboliques de la mise en œuvre de la politique publique. Cette problématique aigue dans cette direction (cf. 4.2.2) est alors réactivée par la concurrence pour la visibilité. Cela contribue à fragiliser la mise en œuvre de la politique publique et la clarté de la séparation entre les deux groupes institutionnels.

« On a récupéré certaines missions que la DIE a conduites, comme la plateforme des métiers du prendre soin et le travail sur les filières économiques. Pour le personnel, ça a dû être un peu compliqué et pour certains le cordon n'est pas complètement coupé. Et on se cherche encore. C'est-à-dire que la frontière entre ce qui relève de la DIE et ce qui relève de nos équipes n'est pas si évidente que ça, et encore aujourd'hui. »¹⁶⁹³

La métaphore du « cordon » qu'emploie le directeur de l'agence est intéressante : les problématiques de jalousie sociale et de concurrence professionnelle perdurent en raison de la

¹⁶⁹¹ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹⁶⁹² Entretien avec Maxime Bontemps, responsable opérationnel de Sud-Ouest Emploi (2015-2018) puis responsable ressources humaines et clauses sociales de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁶⁹³ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 29 juin 2023 à la MMI'e, Lyon 7^e.

confusion et de ce lien ombilical. Dans les propos de ce chargé de mission de la DIE, on peut déceler la confusion sur le tracé de la frontière professionnelle.

« J'ai toujours été en lien avec l'économie car le fait de comprendre le monde économique a facilité le lien avec mes collègues. A partir de 2018, mon périmètre de mission a commencé à varier. A ce stade, le suivi des filières est parti à la MMI'e, comme l'industrie, comme la gestion de la charte des 1000 aussi et la transition écologique, en plus du numérique. La DIE garde un œil mais c'est la MMI'e qui doit gérer au niveau opérationnel. Mais dans les faits il faut aussi que j'intervienne parfois pour que les choses se fassent. Officiellement, je n'ai plus de filières. Officieusement, je les ai. »¹⁶⁹⁴

Il est intéressant de noter que pour les agents de la DIE, le vocabulaire du départ est de mise : les attributions « partent » à l'agence. Le recours à l'ambivalence oxymorique « officiel-officieux » rend bien compte de la confusion sur la construction du tracé des frontières. Les conséquences et effets de la confusion ont toutefois été anticipés : dès la création de la structure, un travail d'articulation pour « travailler ensemble » est lancé au sein de l'administration métropolitaine¹⁶⁹⁵.

La création d'une agence forte de dizaines de salariés en un temps limité, sur le champ de compétence de la DIE, engendre rapidement un besoin de clarification comme un besoin de créer une sociabilité commune, sans laquelle la collaboration ne peut qu'échouer ou virer à la compétition. Un séminaire commun obligatoire en présence du président des deux institutions est mis en place¹⁶⁹⁶.

Observation 3 : Séminaire conjoint direction administrative et agence (2019)

Nous arrivons au Cirque Imagine de Vaulx-en-Velin en matinée. Ses coupes claires scintillantes rappellent une église orthodoxe, les croix en moins, les anneaux de feu en plus. Le lieu choisi est gardé par un vigile affairé qui vérifie notre identité professionnelle sans broncher. A l'intérieur, il fait sombre mais l'on distingue une dizaine de tables rassemblant les participants, affairés dans une ambiance tamisée et studieuse. Ceux-ci sont flanqués par des étendards aux couleurs de la métropole, de la MMI'e et du cabinet de consultants impliqué. Entourés de personnes debout : les animateurs et les consultants, tous les participants sont tournés vers un grand écran sur lequel on peut lire « construire un collectif de travail ». Après un déjeuner collectif, huit services mélangés se présentent tour à tour sur le devant de la scène, adoptant un ton humoristique, la salle se faisant plus bruyante. Un gestionnaire présent nous sourit : « on a

¹⁶⁹⁴ Entretien avec Robert Tantet, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁶⁹⁵ Au cours d'une réunion de service au sein de la DIE, il est indiqué que les directeurs vont « expliquer le sens de l'action conjointe », que des prestataires feront en sorte de « favoriser l'interconnaissance », de produire « un discours commun, collectif », et qu'il est demandé aux agents de préparer des questions éventuelles pour le président de la métropole et du GIP qui sera présent. Extrait des carnets de terrain, réunion du 7 octobre 2019. A quelques jours de l'échéance, une nouvelle réunion d'équipe évoque le sujet : « on partage le même président, il faut qu'on ait une volonté de travailler ensemble, et ce séminaire est construit pour qu'on puisse mieux avancer ensemble ». Extrait des carnets de terrain, réunion du 14 octobre 2019.

¹⁶⁹⁶ Un « séminaire » est censé se tenir « entre le 14 et le 18 octobre, en présence du président Kimelfeld, sur une journée ». Compte-rendu de la réunion d'unité, document interne, Métropole de Lyon, 16 septembre 2019. A l'issue d'une démarche impulsée par la direction métropolitaine, un premier séminaire commun se tient le 17 octobre 2019. Les invitations sont faites au nom de président des deux entités. « David Kimelfeld, Président de la Métropole de Lyon et de la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi, vous invite à un séminaire commun DIE / MMIE », invitation au séminaire, document interne, Métropole de Lyon, 26 septembre 2019. Un cabinet spécialisé dans le management organisationnel est missionné pour animer cet événement étalé sur une journée entière. L'ensemble des agents de la DIE (environ 45) et de la MMI'e (environ 30) ont l'obligation de s'y présenter. Des « moments conviviaux » ponctuent cette journée pour laquelle un chapiteau a été réservé à Vaulx-en-Velin, commune de l'Est de la métropole lyonnaise.

mal aux paumes à force d'applaudir ». Un photographe professionnel est discrètement présent, tandis que la présentation nous parle de « mutualiser la communication » et de « favoriser le nomadisme et les échanges entre nous ». L'idée de créer une « chambre d'ami » à la MMI'e avec un baby-foot pour « un espace dédié commun » est présentée tandis que nous observons les centaines de *post-it* collés aux parois du grand cirque de Vaulx-en-Velin. Pendant qu'une autre présentation promeut avec entrain l'idée d'« être en transparence ensemble » et de « travailler les défiances respectives dans cette phase difficile », nous observons les deux directeurs qui se préparent, en aparté et à voix basse, pour la conclusion. Une fois sur le devant de la scène, ils font en complicité l'éloge de ces « moments partagés d'émotion » et annoncent la création d'un « espace de coworking », de nouveaux échanges à venir, d'un organigramme partagé de cette « communauté de travail » et d'évènements sportifs et culturels communs à venir afin de « partager et vivre ensemble ». Tandis que les paumes se font violence une dernière fois et que les sourires illuminent les regards, nous prenons le chemin de la sortie. Observation réalisée le 17 octobre 2019 au Cirque Imagine, avenue des Canuts, Vaulx-en-Velin.

Dans un courrier institutionnel commun, les directeurs font part de leur « grande satisfaction » et proposent d'en retirer quatre axes de travail, dont le premier est « le développement de la confiance par une meilleure connaissance réciproque et des temps d'échanges réguliers »¹⁶⁹⁷. Souhaitant développer « la communication » et « un cadre de travail collaboratif » en vue d'installer une « dynamique commune », un trombinoscope et un calendrier communs sont adressés dans la foulée du courrier aux agents. C'est à partir de ce rapprochement que des comités de direction communs sont institués, mais aussi d'autres vecteurs de socialisation informelle comme les apéritifs communs visant à « faire du liant ».

« A partir des apéritifs de la DIE, le management m'a missionnée pour faire du liant entre la DIE et la MMI'e. Eux, ils avaient l'habitude de ça dans leur culture plus proche du privé. On a donc repris cette formule avec deux personnes de la MMI'e pour organiser ces *afterworks* communs et souder les équipes des deux bords. »¹⁶⁹⁸

Notre observation continue de ce rapprochement en fait émerger des limites : les appartenances institutionnelles demeurent très marquées, et la culture publique ex-départementale de la DIE ne s'accorde que peu avec la culture privée disparate et tributaire des PLIE en vigueur à la MMI'e. La socialisation commune se déroule fréquemment sous l'égide de cette opposition mise en scène, les agents ayant également conscience du caractère intentionnel de ce rapprochement promu par les cadres, vécu parfois comme une obligation désagréable. La frontière institutionnelle séparant les fonctionnaires de la DIE et les salariés de droit privé de l'agence en devient plus nette, renforçant mutuellement les appartenances institutionnelles.

« La MMI'e, c'est devenu une boîte externe. Elle remplit des missions qu'on a externalisées. Il y a encore du boulot pour que ça fonctionne, l'information ne circule pas bien. On a du mal à interagir, il y a souvent des oppositions, tout ça c'est un vrai problème constant pour les équipes. »¹⁶⁹⁹

¹⁶⁹⁷ Courrier de la direction de la DIE et de la MMI'e aux agents des deux entités, Métropole de Lyon, 29 novembre 2019.

¹⁶⁹⁸ Entretien avec Marine Delorieux, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (2018-2022), entretien du 11 octobre 2023 à Lyon 9^e.

¹⁶⁹⁹ Entretien avec Isabelle Curtil, attachée territoriale, responsable d'unité insertion (2015-2021) puis responsable de service à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 28 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Ces dispositions visent à faire prévaloir, finalement, l'appartenance à un groupe professionnel commun opérant dans le même espace de politique publique et régi par les mêmes régulations politiques, le président de la Métropole de Lyon étant *de facto* le président du GIP.

« L'année 2019 a été très compliquée en termes de relations, d'articulation entre eux et nous. Il y avait le deuil des anciens postes, des enjeux managériaux pour eux, et nous des attentes très fortes d'opérationnalité. [...] Les séminaires ont été utiles, on en a plutôt de bons échos. Il y a ce besoin de clarifier les choses. On peut toujours faire mieux, mais ce qui est compliqué c'est de rester dans l'entre-deux, il faut voir comment ça se concrétise, comment une suite durable est donnée. C'est souvent un des sujets qu'on a tendance à minorer ou à mésestimer, et qu'il faut travailler sur la durée. »¹⁷⁰⁰

Cet épisode de clarification par la transversalité institutionnelle montre que la métropolisation de la politique publique peut faire primer la frontière professionnelle (« nous faisons le même métier ») sur la frontière institutionnelle promue (« nous appartenons à la même institution »). Or la première fonction de la fixation de limites recoupe l'attribution de moyens humains, matériels et financiers¹⁷⁰¹. La frontière entre la direction métropolitaine et l'agence (la « boîte externe ») repose sur cette délimitation. C'est bien l'agence qui semble mettre à profit cette division pour légitimer sa prise de moyens humains (augmentation rapide de l'effectif dès sa création), matériels (avec des locaux complètement indépendants de la Métropole de Lyon) et financiers (fondés sur des ressources à la provenance toujours plus variée).

« A travers les instances et les séminaires communs, on essaye d'articuler l'action de la DIE et de la MMI'e. Il y a un gros travail autour de la programmation, pour que les coordonnateurs s'approprient l'offre de formation de métropole, les outils, qu'ils apprennent à connaître ce qui est fait ici. La première année a été très compliquée, on a dû trouver notre place sur le territoire, affirmer notre légitimité. Avec un passif PLIE, c'est-à-dire que la plupart des gens qui ont été repris sur la coordination étaient des chargés de mission PLIE, donc pas neutres. Il y a aussi nos instances de pilotage territorial, les CTI'e, animés par les coordonnateurs justement, ce sont des instances qui ont toute une mécanique, et qui commencent à entrer en fonctionnement de routine. Pour ma part je participe à tous les CTI'e, pour expliquer ce que fait la MMI'e, pour se connaître, pour s'ajuster. La première année, il a fallu nous légitimer aux côtés de la DIE. »¹⁷⁰²

Ce travail managérial occupe pendant plusieurs mois les cadres de la DIE. Au cours de notre observation de dizaines de réunions, le sujet de l'articulation avec l'agence ressort de façon très régulière.

Finalement, l'agence s'inscrit dans la concentration locale, la rendant acceptable aux partenaires de la métropole, qui investissent le dispositif pour maintenir leur position, malgré les effets de « parasitage », « concurrence » et « complexification », transformant l'agence en arène de régulation. Il faut maintenant examiner les effets de l'institutionnalisation continue de la métropole, désormais fondée sur une légitimité démocratique spécifique.

¹⁷⁰⁰ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁰¹ Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *art. cit.*

¹⁷⁰² Entretien avec Mory Seye, directeur du PLIE de Lyon (2008-2018), responsable du service coordination emploi et insertion de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

5.2.2. *Collectivité de plein exercice, alternance politique : réorientation du processus de centralisation locale ?*

Historiquement, les intercommunalités sont fondées sur l'action d'élus autonomes et peu contrôlés. La chaîne de délégation politique et de la redevabilité démocratique est étendue, contribuant à une « sanctuarisation » de la démocratie intercommunale¹⁷⁰³. La politisation des élections intercommunales est en général faible. Elle est néanmoins croissante : d'un intérêt marginal, les élections de 2014 à Lyon sont animées par la fusion métropolitaine à venir¹⁷⁰⁴ (cf. 2.2), et celles de 2020 consacrent une politisation plus forte¹⁷⁰⁵. Un élu local familier de ces élections nous le dit de cette manière en entretien :

« En 2001, l'élection à la Communauté urbaine, tout le monde s'en fichait complètement. Je me rappelle d'avoir fait un débat avec Collomb, personne ne suivait. En 2008, pareil. Cela a bougé un peu en 2014, une conscience un peu plus grande, puis l'idée de métropole unique en France. Enfin 2020 a été brouillée par la crise sanitaire mais il y avait un enjeu. Donc depuis le temps que je suis élu ici j'ai la sensation qu'on politise progressivement la collectivité. »¹⁷⁰⁶

La métropole devient aussi objet de contestation dans la société civile tandis que des manifestations se tiennent pour la première fois devant les locaux de la collectivité en 2019 et 2020. Il est important de noter que l'élection métropolitaine lyonnaise, envisagée dès 1966 mais abandonnée par crainte d'affaiblir les communes¹⁷⁰⁷, a désormais la particularité de raccourcir la chaîne de délégation et de redevabilité : pour la première fois en France, les conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel direct. Avec 1562 candidats et une moyenne de 8,7 listes pour chacune des 14 circonscriptions, et sans pour autant faire disparaître le jeu municipal, on assiste à l'augmentation de la cote des fonctions de conseiller métropolitain et à l'ouverture d'une « nouvelle arène du jeu politique »¹⁷⁰⁸.

La sociologie de l'action publique a mis en évidence que les temporalités électorales ont peu à voir avec les temporalités administratives et institutionnelles¹⁷⁰⁹. Sans surpondérer ce facteur, il s'agit de mettre en exergue des effets propres à la temporalité électorale. La campagne électorale se

¹⁷⁰³ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée*, op. cit.

¹⁷⁰⁴ Pour un développement sur cette question, voir Sébastien GARDON et Marie-Clotilde MEILLERAND, « La métropole lyonnaise, un pavé dans la campagne. L'appréhension des enjeux intercommunaux et métropolitains durant la campagne des élections municipales à Lyon », *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, op. cit.

¹⁷⁰⁵ Rémi LEFEBVRE et Sébastien VIGNON (dir.), *Politiser l'intercommunalité. Le cas des élections locales de 2020*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2023.

¹⁷⁰⁶ Entretien avec François-Noël Buffet, avocat, ancien maire d'Oullins (1997-2017), sénateur du Rhône (depuis 2004) et conseiller communautaire (1995-2014) et métropolitain (depuis 2015), membre du parti Les Républicains, entretien du 31 mars 2023 à Lyon 2^e.

¹⁷⁰⁷ « L'élection directe au suffrage universel semblerait, à première vue, la formule à la fois la plus démocratique et la plus propre à faciliter l'apparition d'une conscience d'agglomération », et plus loin cette hypothèse « présente l'inconvénient d'ignorer l'existence de la commune », Projet de loi relatif aux communautés urbaines, n°1946, Assemblée nationale, 17 juin 1966.

¹⁷⁰⁸ Stéphane CADIOU et Clément DESRUMAUX, « Le scrutin métropolitain lyonnais : des élections de premier ordre ? Construction et hiérarchisation des élections », *Politiser l'intercommunalité. Le cas des élections locales de 2020*, op. cit., p. 64, p. 68.

¹⁷⁰⁹ Philippe ALDRIN et al. (dir.), *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques*, op. cit., p. 9.

caractérise traditionnellement par une plus forte porosité conjoncturelle des champs sociaux et à la construction collective d'une « conjoncture électorale »¹⁷¹⁰. Au cours de la période électorale, la politisation fonctionnelle joue de son plein. La conjoncture impacte largement les travaux de l'administration, qui sont ralentis et concentrés sur les affaires courantes¹⁷¹¹, les activités politiques prenant le dessus sur les activités administratives et les agents s'adaptant à ces contraintes¹⁷¹².

L'élection met à l'épreuve du réel le modèle de légitimation démocratique prévu à la création de la collectivité¹⁷¹³. Pour la première fois, les électeurs ont affaire à des listes métropolitaines par circonscriptions, en plus des listes communales. Cette élection inédite constitue une réponse forte prévue dès la loi MAPTAM aux critiques des institutions intercommunales et permet ainsi de combler le « déficit démocratique » souvent mis en cause dans les discours politiques ou universitaires¹⁷¹⁴. Il apparaît donc que notre cas ne se rattache pas à un changement prévisible inscrit dans « la rythmicité naturelle d'un ensemble organisé »¹⁷¹⁵ : ici le rythme n'est pas encore installé et reste à inaugurer. Il n'y a pas de précédent ni encore de sentier de dépendance « naturel ».

Au milieu de la crise sanitaire, la campagne ne jouit pas d'une grande visibilité. L'avènement de la métropole, dans sa première « version » instituée au 1^{er} janvier 2015 et dans sa seconde « version » définitive résultant de l'élection de 2020 a pour effet de porter plus loin encore les habituels changements de la configuration politique locale comme redéfinition du territoire politique¹⁷¹⁶. L'élection donne lieu à une alternance politique qui engendre un renouvellement important – mais pas total – du personnel politique. Elle génère aussi des transformations au sein de l'administration. Les enjeux de régulation entre les communes et la métropole relancent plus que jamais les négociations autour de la concentration métropolitaine. Ce qui n'est pas sans effet sur l'organisation et la gouvernance de la politique d'insertion économique.

¹⁷¹⁰ Clément DESRUMAUX, *Contes de campagne. Sociologie comparée des conjonctures électorales législatives en France et en Grande-Bretagne (1997-2007)*, thèse de doctorat de science politique, Université de Lille 2, 2013. Tommaso GERMAIN, *Une campagne pour les élections législatives de juin 2017 à Lyon. Idéologie, organisation, engagement et jeu politique*, mémoire de master 2, Lyon, Institut d'études politique de Lyon, 2017.

¹⁷¹¹ A titre d'exemple, le rythme des points « DG-cab » (réunions de pilotage entre la direction générale et le cabinet du président) et des réunions de préparation des délibérations habituellement institués à un rythme d'un point tous les dix jours, se fait moins intense et régulier. Le Conseil de métropole ne traite plus de délibérations considérées « stratégiques ». Au sein de la DIE, les enjeux lourds sont écartés, comme l'évaluation du PMI^e ou la fixation de la gouvernance et la plupart des arbitrages sont suspendus à partir du début de l'année 2020.

¹⁷¹² Clément DESRUMAUX, « Temps de campagne » in *Temporalité(s) politique(s)*, *op. cit.*, pp. 25-39.

¹⁷¹³ L'élection prévue par la loi MAPTAM entre « en adéquation avec le statut de collectivité territoriale à statut particulier de la métropole de Lyon ; en cela, les élections de 2020 marquent donc la véritable naissance de celle-ci ». « Cinq ans après sa création, la métropole est entrée dans son fonctionnement institutionnel de croisière », in Sénat, « Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun », rapport, décembre 2022, p. 64.

¹⁷¹⁴ Christophe PARNET, « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *op. cit.*

¹⁷¹⁵ Philippe ALDRIN *et al.* (dir.), *Politiques de l'alternance*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷¹⁶ Taoufik BEN MABROUK, « Quand la métropole se fait territoire politique : l'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation politique et quête de reconnaissance démocratique », in *Action publique et changements d'échelles : Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 105-120.

L'élection métropolitaine de 2020 renforce l'institutionnalisation tout en engendrant l'alternance politique

Les élections sont partie intégrante et point de départ de la légitimité rationnelle-légale et de l'autorité institutionnelles. L'élection n'est pas un « moment » de rupture mais s'inscrit dans l'objectivation de l'institution, « processus permanent » qui lui « confère une existence propre »¹⁷¹⁷. Les conseillers métropolitains voient leur nombre réduit à 150 et leur légitimité procéder d'un scrutin direct, et non plus d'un fléchage indirect. L'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct était prévue dès la loi MAPTAM. Les dispositions applicables à la Métropole de Lyon prévoyaient une élection simultanée aux élections municipales. Le mode de suffrage différenciait déjà la métropole lyonnaise des autres métropoles, en renforçant la légitimité démocratique de l'institution, assise de 2015 à 2020 sur une majorité issue de l'élection municipale de 2014. Ces dispositions ont bien été suivies malgré les incertitudes et ont donné lieu à l'élection métropolitain en mars et juin 2020, dans un contexte particulier de crise sanitaire.

Au vu de la division de son ancienne majorité, Gérard Collomb cite Sénèque quelques mois avant le scrutin municipal et métropolitain : « Il n'est pas de bon vent pour celui qui ne sait où il veut aller »¹⁷¹⁸. En effet, la fracture entre les deux factions ne s'est guère résorbée. La dissension s'est même accentuée. La majorité en place depuis 2001 se présente pour l'élection scindée en deux camps : la première alliée au centre et au centre-droit, soutenue par La République en Marche (LREM) la seconde plus proche de la gauche et refusant cette alliance, qualifiée de « centre dissident » ou divers centre (DVC). Au cours de la campagne électorale, notre politique publique est fréquemment évoquée, que ce soit sous l'angle des recrutements et du dynamisme économique, de la répartition des richesses et de la lutte contre la pauvreté et la non-activité structurelle. La politique d'insertion apparaît une fois plus au noyau du récit métropolitain.

¹⁷¹⁷ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 12-13.

¹⁷¹⁸ Compte-rendu du Conseil municipal de la Ville de Lyon, séance du 23 janvier 2020.

Encadré 25 : La compétence insertion et emploi au cœur de la campagne électorale : deux extraits de débats politiques

- « Renaud Payre (PS) : Ce que je constate, simplement, c'est que vous n'avez pas répondu à ma question.
- Gérard Collomb (LREM) : A savoir ?
- Renaud Payre (PS) : Est-ce que pour vous, une métropole qui réussit est-ce que c'est encore des territoires à 30% de pauvreté ? Est-ce qu'une métropole qui réussit, c'est avec des taux de chômage de longue durée aussi élevés dans certains territoires ?
- Gérard Collomb (LREM) : Monsieur Payre, tous les entrepreneurs vont vous dire qu'ils sont à la recherche de recrutements.
- François-Noël Buffet (LR) : Absolument !
- Renaud Payre (PS) : C'est bien là que la Métropole doit jouer un rôle monsieur Collomb !
- Gérard Collomb (LREM) : Il faut que l'on travaille sur l'employabilité et nous y travaillons avec la Métropole de Lyon, c'est pour cela qu'on l'a créée. Cela doit être fait avec la Région, cela doit être fait avec l'Etat, parce que c'est ça le principal problème de notre société. »¹⁷¹⁹

Second extrait :

- « Bruno Bernard (EELV) : « J'aimerais quand même que l'on parle des compétences sociales. On veut faire la gratuité des transports en commun pour les plus démunis et on voudrait travailler sur le non-recours au droit pour le RSA et d'autres allocations, ça fait partie de notre projet pour le domaine social. »
- David Kimelfeld (DVC) : « Bruno Bernard évoque le social et je crois que c'est extrêmement important. C'est un des intérêts de cette métropole c'est de croiser les compétences. On ne peut pas prendre isolément la question sociale. »¹⁷²⁰

La campagne métropolitaine est l'occasion pour les forces partisanes de faire circuler largement des discours et récits sur le sens de cette collectivité, encore mal connue des électeurs, et des potentialités qu'elle offre. Très souvent citée à ce titre, la politique économique et sociale figure dans les programmes des listes. L'élection métropolitaine capte l'investissement politique national : on observe un « phénomène unique » dans « l'intervention forte des états-majors partisans »¹⁷²¹. Les luttes centrales y sont répliquées : les appareils partisans centraux s'impliquent dans la campagne, qu'il s'agisse d'EELV qui ne dispose d'aucun maire sortant, du Parti socialiste où Lyon fait figure d'arrangement national ou du parti présidentiel, qui a la charge d'arbitrer l'investiture dans un contexte de combat pour sauvegarder le « bastion par excellence » de la macronie¹⁷²². Le premier tour a lieu le 15 mars 2020 et le second tour le 28 juin 2020. Divisée, la majorité aux responsabilités depuis 2001 ne remporte pas l'élection : la liste emmenée par Gérard Collomb obtient 16,5% des voix, celle par David Kimelfeld 16,9%. La liste écologiste emmenée par Bruno Bernard arrive en tête du premier tour avec 22,5% des voix.

« TG – Comment avez-vous vécu l'élection de 2020 ?

Arabelle Chambre-Foa – Mal. [*rire prolongé*] Comment voulez-vous vivre une défaite ? [*prend son sérieux*] Je suis très légaliste donc je n'ai jamais de regrets. Quand on perd il faut être responsable. Il y avait un climat très spécial pour cette élection, un nouveau mode de scrutin, la

¹⁷¹⁹ Débat « Métropole 2020 - Métropole de Lyon », France 3 Auvergne-Rhône-Alpes, 11 mars 2020, 56 et 57 minutes.

¹⁷²⁰ Débat « Métropole 2020 - Métropole de Lyon », France 3 Auvergne-Rhône-Alpes, 11 mars 2020, 1 heures et 11 minutes.

¹⁷²¹ Jonathan BOCQUET, Arthur DELAPORTE et Julien FRAGON, « La partisanisation des élections métropolitaines à Lyon : une démocratie intercommunale démasquée ? », in *Politiser l'intercommunalité*, op. cit., pp. 223-246, p. 224.

¹⁷²² *Ibid.*, p. 241.

crise sanitaire, une forte abstention et une aspiration forte pour l'écologie. On a eu peur que l'outil, que la métropole soit cassée après l'élection. Et heureusement on voit que tout n'est pas détricoté. »¹⁷²³

Au second tour, la liste fusionnée gauche et écologiste obtient la majorité des voix, déclenchant le mécanisme de prime majoritaire. Notons une faiblesse record : le taux de participation est inférieur à 36% à l'échelle métropolitaine. Quel renouvellement du Conseil de métropole ces résultats entraînent-ils ?

Renouvellement du personnel politique : entre savants et profanes de la politique

Le renouvellement du personnel politique procède de logiques partisans. Le Conseil de métropole est renouvelé, avec une majorité de nouveaux entrants et des variations très fortes entre les groupes politiques, tandis que le nombre total de sièges passe de 165 à 150 (-9%). Seule l'extrême-gauche et les écologistes ne perdent pas de sièges. Les partis dominants depuis les années 1990 au moins (le parti socialiste et le parti de droite) perdent 52% de leurs sièges. EELV passe de 7 à 59 sièges, profitant pleinement de la prime majoritaire. Le centre est affaibli. L'extrême-droite n'est plus représentée tandis que l'extrême-gauche se renforce légèrement. La polarisation vers la gauche est nette : de 40% des sièges, le bloc de gauche passe à 56%, tandis que le bloc de droite s'effondre de 27% à 20%. La majorité rassemble 84 sièges, l'opposition 66.

Groupe politique	2014-2020	2020-2026	Variation
Extrême-gauche (LFI, PCF)	3	4	+33 %
Écologistes (EELV)	7	59	+742 %
Gauche (PS)	56	21	-62 %
Centre (LREM, DVC)	54	35	-35 %
Droite (UMP-LR)	43	31	-28 %
Extrême-droite (FN-RN)	2	0	-100 %
<i>Total</i>	<i>165</i>	<i>150</i>	<i>-9 %</i>

Tableau n°67 : nombre de représentants au Conseil de métropole entre les deux mandatures et variation d'une mandature à l'autre exprimée en pourcentage (2020).

Conjuguée à l'élection municipale à Lyon, l'élection métropolitaine acte une fin du modèle quasi-centenaire de la « centralité politique » lyonnaise, ce « modérantisme qui trouve sa parfaite expression politique dans la centralité »¹⁷²⁴. Au niveau de l'exécutif métropolitain et de la ville de Lyon, on assiste également à un changement fort.

¹⁷²³ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001- 2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

¹⁷²⁴ Bruno BENOIT, « Lyon, bastion de la centralité politique (1789-2009) », in *Terres d'élections : Les dynamiques de l'ancrage politique (1750-2009)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 27-36.

Année	Président	Vice-président	Conseiller(s) délégué(s)		Maire de Lyon	Adjoint au maire	DGS	DGA
2015	Gérard Collomb (PS)	David Kimelfeld (PS)	Fouziya Bouzerda (Modem)		Gérard Collomb (PS)	Anne-Sophie Condemine (PS)	Benoît Quignon	Jacques de Chilly
2016								
2017								
2018	David Kimelfeld (LREM)	Fouziya Bouzerda (Modem)	Gilles Pillon (DVD)	Valérie Glatard (DVD)	Georges Képénékian (LREM)	Anne-Sophie Condemine (LREM)	Olivier Nys	Julien Rolland
2019					Gérard Collomb (LREM)			
2020	Bruno Bernard (EELV)	VP 1	VP 2		Grégory Doucet (EELV)	Camille Augey (EELV)	Anne Jestin	
2021		Emeline Baume (EELV)	Séverine Hémain (EELV)					
2022								
2023								
2024								

Tableau n°68 : évolution du personnel politique de l'exécutif métropolitain et municipal (2015-2024).

Les discours de radicalité et de transformation prennent le dessus sur le consensus modérantiste. L'analyse des vice-présidences donne à voir la même montée en puissance de l'extrême-gauche et surtout des écologistes, ainsi que la même fragilisation de la gauche sociale-réformiste autrefois majoritaire. L'exécutif est également plus concentré : les trois quarts des vice-présidents sont des membres du parti EELV. La diversité diminue avec une surreprésentation forte des écologistes. Le centre en revanche, s'il conserve 35 conseillers métropolitains, est entièrement éradiqué des vice-présidences pour la première fois dans l'histoire intercommunale.

Groupe politique	2014-2017	2017-2020	2020-2026	Variation
Extrême-gauche (LFI, PCF)	1	1	2	+100 %
Écologistes (EELV)	2	2	17	+750 %
Gauche (PS)	11	9	4	-56 %
Centre (LREM, DVC)	11	13	0	-100 %
Droite (UMP-LR)	0	0	0	–
Extrême-droite (FN-RN)	0	0	0	–
Total	25	25	23	-8 %

Tableau n°69 : nombre de vice-présidents entre les deux mandatures et variation d'une mandature à l'autre exprimée en pourcentage (2014-2026).

Ainsi l'exécutif métropolitain apparaît-il plus concentré que jamais autour d'un seul parti, fort de la présidence et de membres au sein du cabinet, de 40% des sièges de conseillers métropolitains et de 75% des vice-présidences. La centralisation locale se double désormais à la fois d'une centralisation partisane et d'une centralisation du pouvoir au sein du Conseil de métropole, affaiblissant les élus locaux qui n'en sont pas membres.

En plus d'une forte variation partisane, nous analysons le changement de population élue comme un changement générationnel et culturel profond. D'abord, les nouveaux élus sont nombreux, moins de 40% des conseillers métropolitains réussissant à conserver leur siège. Le personnel politique est globalement plus jeune, plus diplômé et plus éloigné des disciplines classiques. En plus de l'effet de génération, on assiste à un effet de groupe social : l'origine sociale et les métiers

ne sont pas les mêmes, les femmes sont plus présentes. Dans ce nouvel exécutif, on trouve un certain nombre de militants sans expérience de l'action publique. C'est par exemple le cas de la conseillère technique dans le domaine de l'insertion.

Originnaire de la Tour Salvagny, petite commune de l'ouest lyonnais, Rosalie Lédée est diplômée de l'IEP de Lyon en 2019. Elle effectue à la fin de ses études un stage à Bruxelles auprès de Michèle Rivasi, eurodéputée du parti Europe-Ecologie les Verts (EELV) et poursuit directement en s'engageant dans la campagne municipale et métropolitaine du parti à Lyon, notamment en charge du programme politique. Bruno Bernard lui propose à l'issue de cette campagne victorieuse un poste de chargée de mission à son cabinet, qu'elle occupe depuis l'été 2020.

Entretien réalisé les 16 mars 2022 et 4 avril 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

Issus de la campagne, donc de la filière militante, certains membres du nouveau cabinet du président sont des novices. Plus d'un tiers des chargés de missions au cabinet ont moins de 26 ans et n'ont jamais occupé de tels postes.

« On était quatre recrutés en chargés de mission au cabinet et on s'est réparti les portefeuilles. En fait, je n'ai pas de spécialisation, c'est-à-dire que je suis plus relations internationales, mais les questions sociales m'intéressent aussi. Du coup, je n'y connais pas grand-chose. Je me suis lu le premier PMS, je n'ai pas lu le premier PMI'e [rire], mais je me suis formée sur le tas aux questions sociales. En fait c'est une question d'expérience, on est tous très jeunes. Je ne connaissais rien aux politiques sociales en arrivant, ni même la philosophie du PMI'e. »¹⁷²⁵

Il peut paraître surprenant que le nouvel exécutif repose sur des néophytes. La connaissance des acteurs locaux paraît plus faible.

« La difficulté qu'on a c'est que les conseillers techniques sont ultra techniques justement. Ce sont d'abord des gens qui rentrent dans les dossiers. Ils sont tous brillants, il y a deux polytechniciens, de super profils sur le papier. Le problème est qu'ils ne font pas ce que font les membres de cabinet, c'est-à-dire la régulation politique. Ils sont très jeunes et souvent pas très politiques, même si ce sont de vrais militants de la cause écologique. Ils ne connaissent pas le territoire lyonnais et ses acteurs historiques, c'est parfois un peu gênant. »¹⁷²⁶

Le nouveau conseiller social au cabinet du président évoque un nécessaire processus d'« adaptation au réel » :

« D'une certaine manière aussi bien à l'hôtel de ville qu'à la métropole on est en présence de néophytes, de débutants sur les politiques publiques. On est en présence de nouveaux élus qui ont envie de faire et s'adaptent aussi au réel. »¹⁷²⁷

Tandis qu'un fonctionnaire de l'Etat local propose une caricature illustrant ce phénomène qu'il observe depuis sa position :

« J'ai connu la majorité Collomb, j'ai connu la majorité Kimelfeld. Là on a l'impression que c'est : « tout ce qui a été fait avant on le met de côté et nous on est les meilleurs ! ». C'est le jeu du changement de couleur politique. Ils sont arrivés, ils ont découvert le monde, ils se sont rendu compte qu'ils ne pouvaient pas faire tout comme ils voulaient et ne pouvaient pas faire seuls. Il a bien fallu un temps d'acclimatation, d'un ou deux ans. Ecouter un peu plus les techniciens, qui

¹⁷²⁵ Entretien avec Rosalie Lédée, chargée de mission affaires sociales au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷²⁶ Entretien avec Julien Rolland, Directeur de la DARI (2015-2018), Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 11 avril 2022 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷²⁷ Entretien avec Antoine Dulin, conseiller technique au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

restent. C'était un peu « poussez-vous, on arrive ! ». Je suis un peu caricatural, mais c'est de bonne guerre. »¹⁷²⁸

Cette prise en main de la collectivité par un personnel débutant concerne également le personnel élu. Outre le personnel de cabinet, ce sont plusieurs néo-membres du Conseil de métropole qui accèdent à des responsabilités politiques.

Séverine Hémain est née dans le 7^e arrondissement de Lyon et a toujours résidé dans l'agglomération. Fille de parents enseignants, elle devient infirmière en 2002 après des études à l'école des Hospices civils de Lyon, exerçant cinq ans à l'Hôtel-Dieu. A partir de 2008, elle travaille dans la prestation de santé. Bénévole pour Médecins du monde de 2010 à 2015 dans l'agglomération, elle se politise auprès d'associations comme Ensilea ou « laprimaire.org » à partir de 2016. Elle fait campagne en 2017 pour la candidate « citoyenne » qui ne recueille qu'une centaine de parrainages et ne peut se présenter au scrutin présidentiel. Candidate « citoyenne » aux législatives dans une circonscription du Rhône, elle y obtient 442 voix. Elle est ensuite tête de liste EELV pour les élections métropolitaines dans la circonscription Plateau-Nord. Sa liste obtient 19% des suffrages exprimés au premier tour. Elle est nommée vice-présidente de la Métropole de Lyon en 2020, en charge des politiques d'insertion économique. Entretien réalisé le 5 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

Dans ce type de profil novice, on décèle une mentalité « citoyenne », que l'on peut caractériser par un faible capital culturel, la non-maîtrise des catégories classiques de l'action politique ainsi que le recours constant à l'opposition systématique entre le « nous » profanes et les « eux » des politiques professionnels. L'élue nous raconte ses débuts politiques en entretien :

« Cette année 2016, j'ai regardé des débats politiques et en fait au bout d'une heure je me dis : « mais en fait la politique c'est intéressant quoi, en fait le problème c'est les gens qui font la politique, c'est eux qui ne sont pas intéressants », et du coup je me dis : « en fait ces gens-là s'ils ne sont pas intéressants et qu'ils sont vraiment complètement décalqués de nous, peut-être qu'il faudrait les changer et du coup aller à leur place ». Pour les législatives de 2017, j'ai mis une photo de vacances en disant « il faut récupérer notre démocratie », dans l'idée de montrer l'exemple, montrer qu'en tant que citoyen on peut s'engager. Et évidemment la campagne n'a pas bien fonctionné, mais j'ai tout de même fait 0,97%, ce qui était très motivant, sans parti politique, sur la 5^e circonscription du Rhône. »¹⁷²⁹

Le caractère non-professionnel et aléatoire de ce type de démarche contraste avec l'exécutif précédant, composé principalement de politiciens partisans à forte longévité politique, implantés dans le jeu partisan et économique local¹⁷³⁰. Les logiques idéologiques de parité vont propulser Séverine Hémain en tête de liste pour le compte d'EELV.

« Je savais que la personne en tête de liste, c'était son truc d'être élue. Moi je m'en foutais un peu. Finalement ils me disent : « faudrait que ce soit toi la tête de liste, parce que Bruno Bernard veut qu'il y ait une parité parfaite ». Je me retrouve donc tête de liste sans forcément vouloir être élue. J'avais peur que ça me prenne du temps de travail, heureusement quand j'ai été élue avec EELV mon employeur m'a mis à mi-temps. Je n'avais jamais pensé arriver là car je ne savais pas à quoi

¹⁷²⁸ Entretien avec Laurent Badiou, inspecteur du travail, directeur adjoint de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2013-2021), chef de pôle de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

¹⁷²⁹ Entretien avec Séverine Hémain, infirmière et vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge des politiques d'insertion (depuis 2020), entretien du 5 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷³⁰ Deux cas de forte longévité dans le contexte lyonnais ont par exemple été analysés dans Aisling HEALY, « Durer pour agir ou agir pour durer ? Le rapport au temps de deux élus lyonnais investis dans la définition de l'action économique intercommunale », *art. cit.*

servait la métropole de Lyon. J'ai donc reçu une vice-présidence comme toutes les têtes de listes et on m'a donné ce qui m'intéressait : les politiques d'insertion et la stratégie pauvreté, qui était mon souhait originel. Puis en arrivant j'ai compris que les politiques d'insertion c'était en fait bien plus important. Je ne connaissais pas du tout l'écosystème avant d'être élue. »¹⁷³¹

Le lecteur peut être surpris de lire qu'une tête de liste nous déclare « ne pas savoir à quoi sert la métropole de Lyon ». Le niveau de langage et les catégories employées contrastent également avec les autres élus. Une lecture idéologique nous apprend également davantage sur la conception partisane de ce personnel politique renouvelé.

« Je ne suis pas encartée chez les écologistes mais c'est le parti qui est le plus proche de mes valeurs. Des valeurs de bienveillance, de justice sociale, de justice écologique. L'importance de la démocratie également. Il s'agit d'avoir des valeurs humanistes et de créer nos politiques à partir de cela. L'objectif c'est qu'il y ait une justice climatique. Au second tour de l'élection présidentielle, j'ai voté Emmanuel Macron contre Marine Le Pen, parce que je ne cautionne pas du tout ce genre de parti. Je ne suis pas non plus fan de la politique d'Emmanuel Macron conduite ces cinq dernières années, mais c'est moins compliqué, on va dire, de se sortir d'une politique d'Emmanuel Macron que de fascisme pendant cinq ans. Je pense qu'il faudrait vraiment une union de la gauche. »¹⁷³²

Favorable à « l'union de la gauche » et opposée au « fascisme », cette élue conserve son emploi d'infirmière, à mi-temps. Cet engagement professionnel n'est pas sans impact : comme le souligne Stéphane Cadiou, « l'appropriation d'une délégation dépend d'aptitudes personnelles et de contraintes institutionnelles »¹⁷³³. Un défaut d'implication lié à un manque de temps ou d'expertise signe le risque d'une marginalisation, laissant davantage de place à la fois aux autres élus, au cabinet et aux services administratifs. C'est notamment l'expertise administrative qui remplace l'action de l'élu dans ce cas. L'adjointe au maire de Lyon en charge notamment de l'emploi et de l'insertion est également élue pour la première fois, à trente ans, quelques jours seulement après avoir adhéré au parti écologiste.

Camille Augey est née à Lyon. Après une classe préparatoire aux Lazaristes, elle intègre Centrale Paris en 2010. Après un master complémentaire sur les vins à Dijon et un voyage en Asie, elle entreprend dans le domaine de la vente de vins végétaliens à partir de 2015. Militant chez Greenpeace en 2019, elle est débauchée par EELV à la recherche de candidats dans le 9^e arrondissement de Lyon. Elle rejoint EELV en urgence entre les deux tours de l'élection métropolitaine de 2020 et négocie un portefeuille d'adjointe au maire en cas de victoire. Elue conseillère métropolitaine et municipale, elle est adjointe au maire de Lyon en charge de l'économie durable et de l'emploi. A ce titre, elle est présidente de la mission locale de Lyon, présidente d'Alliés et vice-présidente de la MMI'e depuis 2020.

Entretien réalisé le 4 mars 2022 à l'Hôtel de Ville de Lyon, Lyon 1^{er}.

Malgré son caractère novice, cette élue nous indique en entretien rechercher la continuité dans l'action publique territoriale :

« On a négocié les portefeuilles en même temps que l'élection. La cohérence de mon portefeuille est d'avoir un périmètre large, ce qui permet d'une part de penser insertion et emploi sur les grands projets, d'autre part de mobiliser les acteurs insertion et emploi. On a conforté les outils déjà en place depuis le début de mandat, outils riches, avec une volonté de ne pas tout chambouler. Le but

¹⁷³¹ Entretien avec Séverine Hémain, infirmière et vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge des politiques d'insertion (depuis 2020), entretien du 5 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷³² *Ibid.*

¹⁷³³ Stéphane CADIOU, « Les exécutifs locaux », *art. cit.*, p. 344.

est d'amener les acteurs au changement, c'est-à-dire qu'on veut les accompagner à la transition écologique et sociale. »¹⁷³⁴

Au-delà des nouveaux entrants, l'exécutif local repose également sur du personnel politique expérimenté. Un exemple intéressant est celui de la directrice adjointe de cabinet, dont la trajectoire détonne avec celle des élus locaux inexpérimentés.

Née à Paris d'une mère cadre dans les ressources humaines de grands groupes et d'un père ingénieur et chef d'entreprise, Delphine Prady est passée par l'ENS de Cachan après une classe préparatoire. Spécialisée en économie avec une maîtrise en économétrie, elle soutient une thèse en microéconomie théorique en 2010 à l'école d'économie de Toulouse et intègre la DG Trésor pour travailler sur les allocations de solidarité. Après avoir mené campagne pour les socialistes en 2012, elle intègre le cabinet de la ministre des Affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine. A la suite de brefs passages dans d'autres cabinets ministériels, elle est conseillère en charge des questions d'énergie, de logement et de politique de la ville à l'Élysée de 2014 à 2016. Le Fonds monétaire international la sollicite en 2016 pour une mission de cinq ans à Washington D.C. (États-Unis). Sollicitée ensuite par le nouvel exécutif de la collectivité, elle rejoint la Métropole de Lyon comme directrice adjointe du cabinet du président fin 2020.

Entretien réalisé le 11 mai 2022 au cabinet du président de la Métropole de Lyon, Lyon 3^e.

Cette ancienne conseillère ministérielle nous relate en entretien son intégration du cabinet du président de la métropole. On retrouve dans ses propos la trace de l'attraction qu'exerce la puissance d'action de la métropole lyonnaise.

« J'étais aux États-Unis pendant la campagne municipale et métropolitaine donc je n'ai pas du tout participé. C'est le directeur de cabinet du nouveau président, qui me connaissait de nom avant parce qu'aussi membre de cabinet dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, qui m'a contactée. Familialement, ça pouvait avoir du sens après cinq ans aux États-Unis de faire une pause française. La métropole étant ce qu'elle est et l'exécutif étant un exécutif pluriel mené par les écologistes avec une composante de gauche dans laquelle je me retrouve, ça avait du sens. Je suis arrivée à Lyon. Je n'ai pas d'attache ici, Lyon est une découverte. Finalement c'est une opportunité politique avec une nouvelle majorité, une opportunité organisationnelle, institutionnelle, par la spécificité de la métropole de Lyon, et une opportunité d'action parce que la métropole est riche, sa santé financière est intacte et on a les moyens de nos ambitions. Le bouquet de compétences est extrêmement porteur et les capacités financières nationales cherchent des débouchés comme ici, donc c'est plus qu'un laboratoire, c'est un véritable démonstrateur. »¹⁷³⁵

Sociologiquement, cette professionnelle est issue d'un groupe social très peu présent dans les cercles de gouvernement lyonnais : la bourgeoisie parisienne.

« J'ai toujours été élevée dans une forme de conscience sociale, plutôt de gauche, plutôt pro-redistribution. Familialement, on fait partie de la bourgeoisie hein, on n'a jamais eu de problèmes financiers, loin de là, mais je n'ai jamais entendu mes parents se plaindre de payer trop d'impôts, au contraire. Si on doit partager mieux, on partagera mieux. J'y ai adhéré et c'était quelque chose d'assez naturel. Ma politisation vient de ce cadre familial et de mes premières expériences professionnelles. »¹⁷³⁶

¹⁷³⁴ Entretien avec Camille Augéy, adjointe au maire de Lyon en charge de l'économie durable et de l'emploi (depuis 2020), présidente de la mission locale de Lyon (depuis 2020) et vice-présidente de la MMI'e (depuis 2020), entretien du 4 mars 2022 à l'Hôtel de Ville, Lyon 1^{er}.

¹⁷³⁵ Entretien avec Delphine Prady, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), à l'Élysée (2014-2016) et économiste au FMI (2016-2020), directrice de cabinet adjointe du président de la Métropole de Lyon en charge du développement économique (depuis 2020), entretien du 11 mai 2022 au cabinet du président, Lyon 3^e.

¹⁷³⁶ *Ibid.*

A l'opposé de ce type de profil, on trouve une élue expérimentée résidant depuis plus de vingt-cinq ans à Lyon et ayant fait une carrière militante locale.

Emeline Baume de Brosses est fille de paysans et s'installe à Lyon en 1995 après l'obtention de son baccalauréat scientifique. Elle y démarre des études de biologie. Issu d'une famille nombreuse d'un milieu catholique « très pratiquant et très décroissant », elle est cheftaine scout en parallèle de son master scientifique. Son premier emploi est au Grand Lyon : cheffe de projet pour la mise en place du tri des déchets pendant trois ans. Elle est ensuite directrice de la communication de l'université de Lyon 3 pendant trois ans. En 2004, elle devient chargée de mission du groupe politique EELV, parti auquel elle adhère, tout en intégrant le Grand Lyon en 2008 comme conseillère communautaire. A la création de la métropole, Gérard Collomb l'installe conseillère déléguée à la prévention des déchets. Réélue en 2020 avec EELV, elle intègre l'exécutif métropolitain comme 1^{ère} vice-présidente en charge de l'économie, de l'emploi, du commerce, du numérique et de la commande publique.
Entretien réalisé les 25 avril et 13 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

La première vice-présidente, dans l'exécutif grandlyonnais depuis 2014 à travers son mandat de conseillère municipale de Lyon, se considère comme faisant partie des « élus loyaux ». Elle nous raconte en entretien son arrivée aux responsabilités.

« En 2020, les élections arrivent. Je me mets en milieu de liste comme n'importe quelle vieille élue. Se mettre en milieu de liste, c'est « si ça gagne et que vous avez besoin de moi, je peux être là », mais si ça perd, je ne suis pas là et j'ai quand même soutenu la dynamique. Or on se rend compte qu'il y a une possibilité qu'on gagne et à peu près au dernier moment Bruno Bernard me dit « on a besoin des anciens, si jamais on gagne à la métropole, il faut que tu te mettes un peu plus haut sur les listes métropolitaines ». Je deviens donc première vice-présidente parce que je suis lyonnaise et qu'il est villeurbannais, et que ça doit être une femme. Je rêvais vraiment d'avoir la délégation déchets mais symboliquement ce n'est pas possible pour la première vice-présidente, donc on ajoute l'économie et en cohérence on met les achats, et puis comme ils ne savaient pas à qui coller le numérique. On ajoute aussi l'emploi et le commerce. Je fais partie de l'ancienne équipe, d'EELV, donc ce qu'on appelle les élus loyaux, plutôt en mode sacrificiel pour la cause, qu'on a mis en haut car on sait qu'ils connaissent et vont tenir le coup jusqu'en 2026. »¹⁷³⁷

Dans la mesure où « l'ordre des délégations dessine une hiérarchie [...] symbolique et politique, au sein de cet entourage » du chef de l'exécutif local¹⁷³⁸, la nomination de cette élue expérimentée à la première vice-présidence n'est pas anodine. Le ressort culturel et militant, avec un engagement social revendiqué et un engagement partisan bien moins prononcé, structure la trajectoire politique de la première vice-présidente de la collectivité.

« Le président me dit que moi je suis dans l'équipe des bisounours, c'est-à-dire que je fais pour la cause avec idéalisme. Quand j'étais petite, je lisais sœur Emmanuelle et Mère Teresa, et j'ai vraiment réfléchi à devenir sœur apostolique quand j'ai eu 17 ans. J'aurais été très heureuse d'être apostolique, au milieu de la société au service des autres, pas du tout contemplative ou missionnaire, mais en résolvant les problèmes. J'ai été éduquée à un engagement social, avec les valeurs catholiques, venant d'une famille très catho, et je le retrouve dans ma posture encore maintenant.

¹⁷³⁷ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 25 avril 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷³⁸ Stéphane CADIOU, « Les exécutifs locaux », *art. cit.*, p. 340.

Et j'ai connu les structures d'insertion par l'activité économique en y participant dès 2004, j'ai toujours été dans un univers plutôt social et généreux que la militance très à gauche pure. »¹⁷³⁹

Dans une logique de politisation fonctionnelle, le DGS quitte ses fonctions pour laisser place à un recrutement de l'exécutif. La trajectoire de la nouvelle directrice générale des services est à mi-chemin entre le profil technocratique et national et le profil local : cette fonctionnaire d'Etat est passée aussi bien par les cabinets ministériels de la hollandie que par les écuries de Gérard Collomb au sein de l'administration municipale.

Anne Jestin, née d'une mère orthophoniste et d'un père enseignant en lycée professionnel, est originaire de Vienne (Isère). Venue à Lyon pendant sa jeunesse, elle fait ses études d'architecture du patrimoine à Paris et intègre la fonction publique d'Etat comme architecte des bâtiments de France. Elle est en poste en Haute-Savoie, dans la Drôme puis en Isère où elle dirige un service déconcentré du ministère en charge du logement, jusque 2014. Ayant maintenu un lien avec les directions centrales à Paris et quoique jamais encartée, elle intègre le cabinet ministériel de Myriam el Khomri, puis Hélène Geoffroy, secrétaire d'Etat à la politique de la ville où elle est conseillère de 2014 à 2016. Elle est ensuite DGA Urbanisme de la Ville de Lyon pendant quatre ans. Avec la nouvelle majorité installée à la Métropole de Lyon, elle en est depuis l'été 2020 la Directrice générale des services.

Entretien réalisé le 23 mai 2022 au bureau de direction générale de l'HDM, Lyon 3^e.

La nouvelle DGS nous raconte en entretien son débauchage, tiraillée entre la loyauté à l'ancien président-maire et sa proximité avec les écologistes :

« J'avais un engagement jusqu'à la fin du mandat d'accompagner Gérard Collomb, donc je l'ai fait. Une campagne un peu difficile, une fin de mandat qui a été complexe, avec beaucoup de tiraillements politiques. Les derniers mois pour moi ont été un peu douloureux. Dans les dernières semaines de campagne, j'ai été approchée par le dircab actuel, Julien Zloch que je connaissais à la fois de mon passage en cabinet et aussi très bien parce que j'ai des proximités avec Grenoble et qu'il avait été chef de cabinet du maire Éric Piolle pendant trois ans. Donc Julien m'appelle à la fin de la campagne pour me dire « écoute, on va chercher à constituer une équipe de direction générale, est-ce que ça t'intéresse ? Et si oui, où est-ce que tu te vois positionnée, plutôt DGA ou plutôt DGS ? ». Donc je dis « si tu me poses la question, moi je vais dire DGS ». Je n'avais jamais été DGS, j'avais un profil plus junior que d'autres profils qu'ils avaient en tête. Finalement, j'ai rencontré Bruno Bernard qui m'a confirmé qu'il souhaitait me prendre. Une nouvelle aventure qui commençait et puis ça s'est déroulé très vite : les élections ont confirmé que l'équipe était élue, comme si du premier contact de Julien, en fait, j'avais la certitude que ça allait se faire. »¹⁷⁴⁰

Cette ancienne DGA de la ville de Lyon sert désormais un nouveau président de collectivité.

Bruno Bernard est né à Sainte-Foy-lès-Lyon en 1970, d'une mère infirmière membre du PS et d'un père enseignant à l'université « mais surtout élu », député, sénateur-maire socialiste d'Oullins. Diplômé ingénieur de l'Université Lyon 1, il milite au PS dans les années 1990 mais adhère en 2002 à EELV, parti qu'il n'a jamais quitté et dont il est secrétaire régional de 2013 à 2016 puis membre du bureau exécutif, après avoir été conseiller municipal de Villeurbanne et conseiller du Grand Lyon de 2008 à 2014. En 2019, il quitte la direction de sa société fondée en 2007, spécialisée dans la dépollution, pour se consacrer à l'élection métropolitaine.

Entretien réalisé le 25 mai 2023 au bureau du président de la Métropole de Lyon, Lyon 3^e.

¹⁷³⁹ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 25 avril 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁴⁰ Entretien avec Anne Jestin, ancienne DGA de la Ville de Lyon (2016-2020), DGS de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 23 mai 2022 au bureau de direction générale de l'HDM, Lyon 3^e.

Stéphane Cadiou le rappelle : « Même si l'ordre des listes électorales préfigure en partie l'ordre du tableau des adjoints, la distribution des délégations se négocie entre pairs selon des logiques éminemment politiques. Elle donne lieu à des anticipations et des calculs stratégiques qui contribuent également à délimiter le profil des adjoints »¹⁷⁴¹. Le président du Conseil de métropole nous fait part de la logique sous-tendant ces tractations.

« On a obtenu 84 élus de la majorité sur les 150 qui composent le conseil de métropole. La répartition s'est faite selon les compétences de chacun, les appétences, après avoir demandé un certain nombre d'avis, mais à la fin c'est moi qui tranche sur qui fait quoi. J'avais fait le choix de mon directeur de cabinet et de la DGS entre les deux tours, sur une question de *feeling*, de compétence, de réseau. Pour la première vice-présidente, il était logique que ce soit une femme, une élue avec de l'expérience et une Lyonnaise, ce qui fait déjà trois bonnes raisons. Symboliquement il fallait que l'économie soit à la bonne place, en priorité. »¹⁷⁴²

La dimension idéologique pèse également sur la réorganisation de l'exécutif local et de l'administration, avec une recherche de la parité entre hommes et femmes.

« On a porté une vision générale qui était de cesser l'attractivité de la métropole à tout prix au détriment de la qualité de vie. Une fois élu, c'est là que j'ai découvert la compétence de nos équipes et que j'ai été positivement étonné, et notamment de l'application des cadres et des agents. On ressent un amour du service public mais aussi un amour de la métropole de Lyon. Contrairement à d'autres collectivités où beaucoup de gens ne font que passer, on a une forme de fidélité au territoire. On a revu l'organisation. Il n'y avait que 5 DGA, on en a installé 7, avec la parité dans l'équipe de DGA et dans le cabinet, qui était un incontournable. »¹⁷⁴³

Au-delà de ces réorientations, il est intéressant de se pencher sur la logique de continuité au sein du personnel politique. A la manière d'Anne Jestin, de nombreux professionnels de l'exécutif installé en 2020 ont été formés autour de cet élu dominant dans la configuration locale depuis le début des années 2000.

« TG - Est-ce que ça a pu poser le problème de passer des équipes Collomb aux équipes EELV ?

Anne Jestin – Non. D'abord, je ne suis pas politisée, je n'ai jamais eu d'engagement politique et militant. En revanche, plutôt une conscience de gauche. Je pense que là où j'étais compatible, c'est que pour des écologistes je peux être perçue comme gauche centriste. Le passage par des cabinets PS vallsiste, certains en cabinet aujourd'hui peuvent me le reprocher, ça je le sens, et le retour à Collomb qui est quand même un PS droitier. Il y a une reconnaissance d'avoir participé ensemble à une aventure précédente, les mandats de Gérard Collomb. Quasiment tous, à part Claude Pralraud qui arrivait des équipes Hidalgo à Paris, donc les sept DGA, on a tous fait partie des équipes rapprochées de Collomb. Donc ça nous fédère parce que c'était un élu exigeant, qu'on a vécu tous les mêmes moments de stress, de production, d'action, de sécurisation de cet homme politique. Même si la fin a quand même été difficile, je crois qu'on a tous de la reconnaissance envers lui de nous avoir fait confiance aussi, de nous avoir fait grandir. Il nous a appris une manière de travailler, l'exigence. Mais on a une équipe aujourd'hui dans un exécutif qui est assez ouverte à ces questions-là, qui arrive à rassembler quand même une gauche assez large, y compris même dans sa majorité.

¹⁷⁴¹ Stéphane CADIOU, « Les exécutifs des communes urbaines : un personnel distingué ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 154, n°2, 2015, pp. 391-406, p. 392.

¹⁷⁴² Entretien avec Bruno Bernard, entrepreneur, conseiller municipal de Villeurbanne et conseiller communautaire au Grand Lyon (2008-2014), secrétaire régional EELV (2013-2016), membre du bureau exécutif EELV (2016-2019) et président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au Bureau du président, Lyon 3°.

¹⁷⁴³ *Ibid.*

En tout cas, je le dirais comme ça, j'étais compatible. Il y a eu une autre compatibilité : celle du projet. »¹⁷⁴⁴

Parmi les hauts-fonctionnaires figure le Directeur général adjoint à l'Economie.

Julien Rolland habite le 1^{er} arrondissement de Lyon. Après un DEA d'histoire du droit, il démarre une thèse de doctorat à Florence, qu'il interrompt au bout de deux ans. De retour à Lyon, il fait un passage au tribunal de justice comme assistant du procureur, avant d'être recruté au cabinet de Gérard Collomb, en même temps que Najat Vallaud-Belkacem en 2001. Sur les affaires sociales pour six mois un premier temps, il finit par rester et contribuer aux principaux projets de l'époque, qu'il décrit comme « bénie ». Il se spécialise peu à peu dans les relations internationales : après avoir servi au cabinet du maire, il prend la direction de la DARI du Grand Lyon puis devient Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon en 2018.

Entretiens réalisés le 22 janvier 2020 puis le 12 avril 2022, à l'HDM, Lyon 3^e.

Nommé DGA en 2018, Julien Rolland est issu du personnel administratif mais n'est pas fonctionnaire. Il a participé à l'action municipale et métropolitaine aussi bien comme collaborateur de cabinet que comme directeur d'administration locale. Son prédécesseur nous raconte :

« J'ai quitté la métropole en 2018 à la fin de mon contrat de trois ans. Le processus de succession a été engagé. Le DGS avait partagé avec moi avec quatre profils retenus, c'était des gens du monde économique. Mais la recherche a avorté et le président a fait le choix de proposer à Julien de me remplacer. Julien était un peu loin de la politique d'insertion, chaque directeur était centré sur son sujet. Les enjeux forts sur l'insertion étaient passés, le PMI'e avançait, la MMI'e était créée. Et finalement à dix-huit mois d'une échéance, quelqu'un d'extérieur, c'est sans doute trop compliqué, donc il s'est appuyé sur quelqu'un en qui il avait confiance. »¹⁷⁴⁵

Cette nomination avant une échéance électorale est fondée sur la confiance. Il est intéressant de voir que dans une logique de continuité et à l'encontre d'une logique de rupture, ce DGA reste en place. L'ensemble de l'équipe de direction de la DEES survit au renouvellement du Conseil métropolitain de l'été 2020¹⁷⁴⁶. Le maintien du DGA tel qu'il nous le raconte en entretien est emblématique de la recherche de continuité dans l'action publique.

« Au lendemain de l'élection, je me préparais à être viré comme il se doit pour un DGA. Or le président et la futur DGS ont voulu me voir. Et ça a été un entretien très intéressant. Ils savaient que j'étais un bébé-Collomb mais souhaitaient que je reste. J'ai dit : « si vous voulez que je sois le fossoyeur des pôles de compétitivité que vous voulez plus soutenir, je ne peux pas car je suis dans un lien de confiance avec ces structures. L'Aderly c'est quand même le l'agence de la région lyonnaise, c'est un bel outil au service territoire. Si vous avez l'intention de couper ce genre de projet, je ne peux pas, car je suis en confiance avec eux depuis dix ans ». A chaque fois on m'a répondu qu'on n'allait pas basculer de façon aussi radicale, qu'on ne voulait pas du syndrome grenoblois où du genre au lendemain on coupe toutes les têtes pour faire une politique radicale. OnlyLyon et le marketing territorial c'est tout ce qu'ils reprochaient à Gérard Collomb : s'intéresser plutôt à l'international et au rayonnement qu'à la vie quotidienne des habitants. Je leur ai expliqué que c'était la marque de quinze partenaires et je leur ai fait rencontrer les acteurs. Et on a très bien

¹⁷⁴⁴ Entretien avec Anne Jestin, ancienne DGA de la Ville de Lyon (2016-2020), DGS de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 23 mai 2022 au bureau de direction générale de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁴⁵ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹⁷⁴⁶ Le Directeur général adjoint Julien Rolland reste en place, de même que les trois directeurs opérationnels : insertion et emploi, attractivité et relations internationales et développement économique.

vu la modération de l'exécutif quand ils ont compris que c'était vraiment le modèle lyonnais qui fédère. Ainsi le président s'est installé dans une ligne de continuité. »¹⁷⁴⁷

La directrice générale des services nous fait part en entretien de cette recherche d'une « part de continuité ».

« Je savais que je voulais une équipe avec une part de continuité, mais pas forcément les mêmes que l'équipe de DG qui était en place. Je voulais faire monter des gens. Je voulais une mixité totale dans l'équipe, autant de femmes que d'hommes. Je voulais du neuf, une équipe un peu plus large qu'auparavant. Je me suis dit « Julien Rolland et Michel Soulas, je pense qu'ils sont compatibles et que si je les rencontre et s'ils disent qu'ils sont d'accord, ce serait chouette qu'ils restent parce qu'ils sont plutôt bons dans leur domaine, ils peuvent apporter beaucoup à l'équipe, ils connaissent bien l'écosystème lyonnais, donc c'est plutôt un atout de les garder ». Après, j'ai assez vite identifié Catherine David et Corinne Aubin-Vasselín, en me disant « est-ce qu'on ne les testerait pas sur un poste de DGA ? Ça serait chouette qu'on les fasse monter. ». J'ai appelé Sébastien Chambe qui était retourné à l'agence d'urba à Paris : « Écoute Sébastien, est-ce que je ne te confierais pas un poste de DGA sur l'urbain ? » et il a dit « oui » tout de suite. C'était très chouette cette période de recrutement, je faisais les entretiens chez moi pour que ce soit discret, je n'avais que des gens qui étaient hyper partants pour l'aventure. Comme on est partis très tôt, fin août tous les contrats étaient signés et l'équipe de DG était entièrement constituée. Ce qui a été plus compliqué après, c'est que chacun d'entre eux devait aussi constituer son équipe de directeurs en emploi fonctionnel et que du coup, pour faire bouger des directeurs ça a été plus long, donc je dirais qu'il y a ensuite eu six mois d'efforts pour que ce soit en place. »¹⁷⁴⁸

Année	DGS	DGA Social	DGA Economie	Direction insertion et emploi	Direction attractivité	Direction action économique
2015	Benoît Quignon	Anne-Camille Veydarier	Jacques de Chilly	Liliane Develay	Julien Rolland	Guillaume Laigle
2016	Olivier Nys					
2017						
2018						
2019	Anne Jestin	Corinne Aubin-Vasselín	Julien Rolland	Christophe Lafoux	Quentin Bardinnet	Axel Riehl
2020						
2021						
2022						
2023						

Tableau n°70 : directeurs généraux et directeurs sectoriels de la métropole de Lyon (2015-2023).

A la manière du DGA, un certain nombre d'élus ayant participé aux majorités collombistes se maintiennent et contribuent à la continuité, comme la maire de Vaulx-en-Velin.

« J'ai participé à la majorité précédente bien sûr, étant au cœur de ma famille politique. En 2020, j'ai poursuivi au sein de cette majorité de gauche, avec quelques anciens comme moi chez EELV, mais aussi beaucoup de nouveaux. Et vous savez, il n'y a pas de formation pour les élus. Il faut

¹⁷⁴⁷ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 11 avril 2022 au 4ème étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁴⁸ Entretien avec Anne Jestin, ancienne DGA de la Ville de Lyon (2016-2020), DGS de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 23 mai 2022 au bureau de direction générale de l'HDM, Lyon 3^e.

toujours deux ans d'adaptation à un élu pour pouvoir comprendre une politique, plus encore pour changer l'orientation d'une politique. »¹⁷⁴⁹

La continuité entre la majorité élue en 2020 et les majorités précédentes semble évidente au président sortant David Kimelfeld. En entretien, il nous fait part de proximités idéologiques et de circulation de propositions politiques entre les deux camps, allant jusqu'à évoquer une « parfaite continuité » dans certains domaines :

« Dans la campagne avant le premier tour, les seuls qui portaient l'idée d'un revenu pour les jeunes, c'était nous. Les Verts ne la portaient pas avant le premier tour, ils la portent entre les deux tours. Ils font l'union avec le PS qui fait inscrire cette proposition et ils nous suivent sur ce volet. Je pense que les bonnes idées faut les prendre. D'ailleurs quand ils l'ont fait passer en conseil de métropole j'ai voté pour, parce que je pense que c'est une bonne idée, une bonne expérimentation. Donc une parfaite continuité entre mon mandat et celui de Bruno Bernard sur ce sujet-là. »¹⁷⁵⁰

Ces proximités passent par la porosité entre les groupes étudiés¹⁷⁵¹. En définitive, la centralisation métropolitaine est renforcée par l'élection métropolitaine. Les différences au sein de l'exécutif local font apparaître une prime à l'expérience et une concentration du pouvoir hors du Conseil de métropole, autour du président. Dans les propos de la DGS, on peut également lire une forme de concentration hiérarchique assumée.

« Tout se joue aussi dans cette instance à trois qu'on a toutes les semaines où on prend tous les arbitrages avec le président. On n'est que trois, le dircab, le président et moi. J'emmène les dossiers arbitrages et ça se décide là. Pour moi, c'est très sécurisant. Ça m'installe en position de force sur l'organisation et sur l'administration. Le président respecte la hiérarchie, avec le directeur de cabinet on est très complices dans la façon dont on pilote, lui son organisation et moi la mienne. Ça marche très bien, ce qui est un peu rare dans une collectivité. Le reste du cabinet fonctionne avec les DGA ou les directeurs. »¹⁷⁵²

Le cabinet du président semble supplanter les élus, inexpérimentés et souvent de capital politique et de capital social moindres, comme le montrent ces propos en entretien du DGA et de la première vice-présidente.

« Sur l'économie et le social le cabinet est très présent. Le conseiller sur l'insertion a un énorme réseau national et local, donc il fait pâlir la vice-présidente chargée du sujet, finalement assez éloignée. Comme sur l'économie, parfois le cabinet se place au premier plan. »¹⁷⁵³

« Le président a fait le choix sur le sujet économique d'embaucher quelqu'un qui arrive de Washington, qui a bossé en cabinet ministériel à Paris, donc qui par son histoire familiale ne connaît pas le territoire, qui n'est pas militante EELV et qui ne connaît pas le projet politique de l'écologie

¹⁷⁴⁹ Entretien avec Hélène Geoffroy, ancienne conseillère générale du Rhône (2004-2012), députée du Rhône (2012-2017) et secrétaire d'Etat (2016-2017), maire de Vaulx-en-Velin (depuis 2014) et vice-présidente de la Métropole de Lyon (depuis 2014), entretien du 13 juin 2023 à la mairie de Vaulx-en-Velin.

¹⁷⁵⁰ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1er vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁷⁵¹ Cela est vrai est dans les deux sens. Du centre-gauche vers les écologistes : le conseiller politiques sociales recruté par le nouveau président de la métropole a participé à la campagne de son rival David Kimelfeld, pour lequel il est tête de liste dans une circonscription lyonnaise. Il nous assure en entretien être « compatible » avec les deux sensibilités. Le conseiller technique sport et insertion recruté par David Kimelfeld en 2019 poursuit quant à lui sa carrière au sein des équipes municipales de la ville de Lyon. A l'inverse, plusieurs écologistes qui ont participé au mandat centriste, en alliance avec le PS, se maintiennent sans difficultés dans la structure.

¹⁷⁵² Entretien avec Anne Jestin, ancienne DGA de la Ville de Lyon (2016-2020), DGS de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 23 mai 2022 au bureau de direction générale de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁵³ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 11 avril 2022 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

politique. C'est une socio-démocrate, qui a bossé à l'époque du gouvernement Hollande pour Rebsamen, pas de mystère, c'est une tronche, mais elle n'en a à peu près rien à faire de notre vision, de ce qu'on porte et de notre engagement. Dans des réunions internes mais aussi des réunions extérieures, elle prend la place de l'élue. Donc c'est très délicat, c'est très tendu alors que traditionnellement le cab c'est quelqu'un qui connaît le territoire. »¹⁷⁵⁴

La concentration observable au sein du cabinet du président s'inscrit dans la tendance au présidentielisme local. Elle n'est rien d'autre qu'un élément du processus plus général de concentration métropolitaine, qui préside à la structure de régulation des politiques publiques et n'est en définitive pas impacté par le renouvellement du personnel politique.

Concentration métropolitaine, autonomisation et décommunalisation du Conseil de métropole

La collectivité prenant sa forme finale prévue par la loi MAPTAM avec un Conseil de métropole délié des conseils municipaux, la concentration métropolitaine s'amplifie. La persistance du fonctionnement intercommunal dans une logique de transition aboutit de façon brutale à un changement net, matérialisé par l'élection directe des 150 membres du Conseil de métropole, qui concentrent alors la valeur politique¹⁷⁵⁵. Les 59 maires n'auront pas nécessairement de siège au Conseil de métropole. Deux élus de l'Ouest lyonnais, maires d'une petite commune, nous faisaient part de leurs craintes lorsque nous les interrogeons, à quelques mois du scrutin.

« Il est d'autant plus difficile de travailler en confiance quand vous avez des élus qui se disent « mais demain moi, à la Métropole je serai quoi ? Comment sera reconnue la spécificité de ma commune si le maire n'est plus au Conseil de métropole et qu'il ne peut pas faire entendre la voix de la différence ? » Quand vous êtes dans cette approche qui devient plus politisée, automatiquement vous perdez une partie de la richesse et vous allez exclure. »¹⁷⁵⁶

« Ça devient compliqué si on perd cette notion un peu d' élu de terrain au sein du Conseil de métropole. Je ne sais pas comment on va pouvoir la sauvegarder. Comment est-ce qu'on arrivera à le remplacer ou à sauvegarder quand même un une spécificité de territoire ? »¹⁷⁵⁷

Le format électoral pondéré démographiquement a pour impact d'ôter leur privilège aux communes jusque-là surreprésentées. Les communes les plus concernées sont celles de l'Ouest lyonnais, à dominante centriste, qui avaient contribué dès le début des années 2010 à construire le projet de métropole. Leur avantage touchant à sa fin, ces élus redoublent d'inquiétude.

« Là, c'est une élection qui est beaucoup plus politique. D'autant plus en fait pour notre secteur de l'Ouest lyonnais où c'est nous qui avons quand même le maximum de petites communes de la métropole. Après voilà, vouloir à tout prix que ce soient des maires qui siègent je suis partagée, moi je trouve que ça n'est pas normal que toutes les communes ne soient pas représentées par quelqu'un. Voilà ça je trouve que c'est pas normal. Donc là on a une élection qui va éliminer, parce que quand on vous dit une circonscription, 25 communes, 14 sièges, les 14 qui vont être élus, est-ce qu'ils vont passer leur temps à aller voir ceux qui n'ont pas d'élus dans leur commune pour bien

¹⁷⁵⁴ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 25 avril 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁵⁵ Stéphane CADIOU et Clément DESRUMAUX, « Le scrutin métropolitain lyonnais : des élections de premier ordre ? Construction et hiérarchisation des élections », *op. cit.*

¹⁷⁵⁶ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁵⁷ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

savoir ? Donc, il va y avoir une notion territoriale qui va se perdre. On ne sait pas ce que ça va donner mais ça c'est vraiment lié à notre circonscription, à nous dans l'Ouest lyonnais. Tous les autres ils s'en foutent complètement. C'est pas grave pour eux quoi. »¹⁷⁵⁸

« C'est pas normal. » Or ces dispositions procèdent de l'application des règles constitutionnelles à travers la loi MAPTAM.

« On a eu pendant la campagne et après une furie des maires, notamment du groupe Synergie-Avenir, de ne pas être automatiquement conseillers métropolitains. Or la réponse est évidente. Quand on est une collectivité à part entière, la justice fiscale fait qu'un élu de Givors doit représenter le même nombre d'individus qu'un élu de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Or, jusqu'à présent, avec le suffrage qu'on avait, un Givordin pesait deux fois moins qu'un habitant de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Et ça, c'était pas du tout normal. Le Conseil constitutionnel l'avait confirmé quand on avait créé la métropole : un mode de scrutin doit correspondre à l'égalité devant le suffrage, l'égalité devant l'impôt. »¹⁷⁵⁹

Le format du scrutin de 2020 ainsi que le contexte dans lequel celui-ci s'est déroulé (crise épidémique majeure, qui a non seulement capté l'intérêt médiatique, mais aussi compliqué les conditions matérielles de mise en œuvre d'une campagne traditionnelle) vont alors être critiqués par les positions désavantagées par la concentration. Le « manque de lisibilité du scrutin métropolitain » sur les circonscriptions prévues par la loi MAPTAM et plus largement le format démocratique de l'institution sont ainsi décriés dans différentes arènes.

D'abord au sein de l'espace politique métropolitain. Les maires et notamment ceux des petites communes de l'Ouest se mobilisent pour revoir la dynamique métropole-communes, dont la régulation passe par le PCM. De plus, les acteurs locaux se servent des arènes nationales pour également faire valoir ces imperfections : au Sénat, la mission d'information dédiée aboutit à un rapport critique de ce mode de scrutin, fondé notamment sur l'audition de maires et groupes politiques métropolitains¹⁷⁶⁰. A l'Assemblée nationale, une députée de la majorité centriste dépose une proposition de loi visant à réformer le mode de scrutin décrit comme un frein, proposant alors

¹⁷⁵⁸ *Ibid.*

¹⁷⁵⁹ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

¹⁷⁶⁰ Taux d'abstention très fort (plus de 64% d'abstention au premier tour, plus de 68% au second tour des élections métropolitaines). Manque de lisibilité du scrutin métropolitain organisé sur des circonscriptions inconnues de la population, regrets « que la campagne métropolitaine de 2020 ait été dominée par des enjeux communaux, et n'ait donc pas permis de mettre en avant les enjeux propres à l'élection métropolitaine ». Sénat, « Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun », rapport, décembre 2022, p. 66.

une circonscription unique¹⁷⁶¹ et une élection inscrite dans la rythmicité départementale et non municipale¹⁷⁶².

L'institutionnalisation progresse avec la conjugaison de la maturation institutionnelle, de l'alternance politique et de l'affirmation de la légitimité métropolitaine, prévue depuis 2014, reléguant l'intercommunalité au passé¹⁷⁶³. Au sein des conseils municipaux de l'agglomération peuvent cohabiter des conseillers élus aux deux échelles. De plus, des membres de l'exécutif métropolitain peuvent également siéger : à St-Priest par exemple, comme à Caluire-et-Cuire, Oullins et Francheville, le maire de droite doit composer avec un vice-président écologiste dans son opposition municipale. Une nouvelle hiérarchie des rôles s'impose : les conseillers métropolitains supplantent progressivement les maires.

« La mue s'est faite progressivement. La métropole reposait sur un exécutif issu du modèle de la Communauté urbaine et des élections de 2014, c'est-à-dire un fonctionnement EPCI dans le rapport Métropole-communes, et j'en veux pour preuve le pacte de cohérence métropolitain, qui prévoyait un contrat de coopération entre la métropole et chaque commune. Le nouveau pacte ne prévoit plus de contrats, sauf pour Lyon et Villeurbanne, mais un fonctionnement renforcé au niveau des CTM, des bassins de vie. Finalement un premier mandat où on a les compétences du département qui arrivent mais un fonctionnement politique style EPCI. Désormais les élus ne sont plus issus des conseils municipaux, donc une gouvernance qui s'aligne sur les compétences, s'éloignant du modèle de l'EPCI historique pour devenir une vraie métropole singulière. A ce titre-là, les frondes qu'on a vu des maires contre l'exécutif témoignent d'une résistance du modèle EPCI et soulignent aussi peut-être une volonté d'aller trop vite vers la métropole singulière, donc une phase de réglages et de transition. »¹⁷⁶⁴

On peut estimer que la « phase de réglages et de transition » évoquée par cette professionnelle des politiques publiques aura duré les deux premières années du mandat, marquées par une vive opposition mayorale à la centralisation métropolitaine. Il est intéressant d'apporter ici à l'étude un point de vue extérieur, celui du secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône, dans une position d'arbitrage entre les collectivités territoriales du territoire.

¹⁷⁶¹ La proposition de loi tire les constats suivants : le chantier considérable qu'a été l'institutionnalisation de la collectivité arrive à son terme : « Presque huit ans après la naissance de la nouvelle collectivité, ce chantier semble achevé ». Néanmoins, le mode de scrutin actuel, éprouvé en 2020, « semble être un frein à la compréhension par les citoyens du mode de fonctionnement et des compétences de cette jeune collectivité territoriale à statut particulier ». Assemblée nationale, seizième législature, « Proposition de loi n°649 visant à modifier le mode de scrutin des conseillers métropolitains et conseillères métropolitaines de Lyon », déposée le 15 décembre 2022. La proposition de loi vise à modifier l'article L. 224 du code électoral, afin d'instituer, pour les prochaines échéances de renouvellement du conseil métropolitain prévues en mars 2026 une circonscription métropolitaine unique en remplacement des quatorze circonscriptions métropolitaines issues de la loi PLM. Cela aurait l'avantage de simplifier et donc de rendre plus lisible le mode de scrutin, mais aussi de donner un cadre stabilisé à la campagne électorale métropolitaine, afin que celle-ci ne soit pas « éclipsée » par la campagne électorale municipale. Voir notamment article 3, p. 6. Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

¹⁷⁶² Le texte va dans le sens d'une reconnaissance de la forme départementale de la collectivité, l'éloignant des échéances municipales : « Entérinant le fait que la Métropole de Lyon est une collectivité assimilable à un département, l'article propose que son renouvellement ne se fasse plus simultanément à celui des conseils municipaux mais à celui des conseils départementaux ». « Proposition de loi n°649 visant à modifier le mode de scrutin des conseillers métropolitains et conseillères métropolitaines de Lyon », exposé des motifs, p. 3.

¹⁷⁶³ « Si un vernis intercommunal avait pu perdurer entre 2015 et 2020, celui-ci ne résiste pas à l'affirmation d'un mode inédit de gouvernance ». Sénat, « Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun », rapport, décembre 2022, p. 66.

¹⁷⁶⁴ Entretien avec Corinne Hooge, docteur en administration publique, chargée de mission à la direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 1999), entretien du 25 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

« Depuis que je suis arrivé, j'assiste à un renvoi de balle entre métropole et communes. Les engagements du maire passent par la métropole, il doit mettre à l'agenda ses propres priorités, notamment en ce qui concerne l'aménagement. Donc le maire doit plaider son dossier et sa réussite, sa crédibilité passent par une bonne entente avec la métropole. Je vois que la compétence au fondement de leur autorité est contrariée. Ce qui peut être plus compliqué encore pour les maires qui ne sont pas vice-présidents, qui ne sont pas élus métropolitains mais peuvent avoir un membre de leur opposition qui est élu voire vice-président à la métropole. Et j'ai observé une amélioration par rapport à 2020 et 2021, la métropole fait plus attention à cet équilibre nécessaire. »¹⁷⁶⁵

Pour ce sous-préfet connaisseur du territoire et originaire de l'Ouest lyonnais, on assiste à un changement de modèle de régulation politique : la fin des barons et la fin du compromis propre au modèle de structuration intercommunal.

« Au département du Rhône et à la métropole, on avait des figures politiques omnipotentes voire omniprésentes qui ont pu diriger et structurer un territoire. Les maires me disent souvent « Collomb n'était pas de notre camp, mais au moins avec lui on pouvait discuter ». Donc on avait ces gens qui avaient une science politique, une forte longévité qui leur a permis de bâtir une réputation et un univers de relations. La métropole actuelle n'est plus sur ce modèle de l'élus omnipotent et du compromis d'EPCI. Avec l'élection directe, et la plupart des maires étant déjà en place avant même que la métropole existe, on n'est plus dans le même modèle politique, la légitimité politique n'est plus la même. »¹⁷⁶⁶

Cet aspect est par ailleurs revendiqué par l'exécutif nouvellement élu. La concentration métropolitaine et la « puissance » de l'institution progressent, comme en témoignent les propos que nous tient le président du Conseil de métropole en entretien :

« La métropole de Lyon est probablement aujourd'hui la collectivité qui a le plus de capacité à agir en France, par ses compétences, par ses capacités financières. Et elle est encore plus forte depuis 2020, parce qu'il y a maintenant la légitimité démocratique qui a modifié l'équilibre entre les maires et la métropole. On a été élu sur des politiques publiques qu'on est là pour mener donc la métropole décide sur ses compétences, elle a été élue pour ça. Je ne me positionne pas par rapport à mes prédécesseurs, on est là pour faire des politiques publiques dans l'intérêt des habitants. »¹⁷⁶⁷

Ainsi, l'exécutif n'est-il plus à la recherche du compromis, pierre angulaire du gouvernement intercommunal.

« Quel qu'ait été le vainqueur, à partir du moment où institutionnellement la métropole détient les financements des compétences sur toute une série de sujets, de toute façon elle donne le la. Des élus montent au créneau en disant « il faut dissoudre la métropole, on s'y retrouve pas, on est maltraité », c'est parce que si on est passé d'une tradition de « je vais discuter et négocier mon bout de gras » à une collectivité de plein exercice qui exerce une politique de plein exercice. Maintenant les maires sont bien moins puissants, avec ces conseillers métropolitains et l'exécutif qui ont récupéré toute une série de compétences et financements en plein exercice. »¹⁷⁶⁸

Support d'un programme transformateur renforcé par la faible diversité partisane, la concentration permet à l'exécutif de décider rapidement sans concerter les maires. Les premiers mois de cette forme ultime métropolitaine se font en conséquence le théâtre de violentes luttes politiques entre

¹⁷⁶⁵ Entretien avec Julien Perroudou, commissaire de police, sous-préfet, secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône (depuis 2021), entretien du 2 juin 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

¹⁷⁶⁶ *Ibid.*

¹⁷⁶⁷ Entretien avec Bruno Bernard, entrepreneur, président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au Bureau du président, Lyon 3^e.

¹⁷⁶⁸ Entretien avec Yann Crombecque, formateur, ancien président du PLIE de l'Est lyonnais (2015-2018), conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2010) et conseiller municipal de Villeurbanne (depuis 2014), entretien du 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

les tenants et les opposants à cette concentration. Par différentes initiatives, les maires de l'agglomération et notamment mais pas exclusivement ceux de l'opposition de droite mènent un combat contre la centralisation, dont celui des PLIE n'apparaît plus que comme un lointain prétexte. Pour le directeur général adjoint, le passage en force de l'exécutif aboutit ainsi à « une fronde sans précédent ».

« La relation avec les maires est le sujet qui a pourri le début de mandat. Dans l'ancienne majorité, on avait au cabinet un conseiller spécialement dédié aux maires, qui les connaissait très bien et passait son temps à aller les voir dans leurs mairies. Il pouvait alimenter tout l'exécutif précisément et les maires avaient quelqu'un à qui parler. Avec la nouvelle majorité, appuyée sur une instance délibérative non-fondée sur les maires, plus opposés à la métropole pour cette raison, on a abouti en un an et demi à une situation de fronde sans précédent, purement politique. Tout cela aurait pu être évité avec une régulation et la conservation de la tournée attentive et permanente des mairies. »¹⁷⁶⁹

Cette lutte exacerbée conduit à un renouvellement des négociations entre personnel métropolitain et personnel municipal. Ainsi l'alternance politique s'accompagne d'une mise à jour du Pacte de cohérence. Pour pallier l'exclusion de nombreux maires du Conseil de métropole, des compensations sont mises en place. Des « enveloppes territoriales » de plusieurs dizaines de milliers d'euros fournies par le budget métropolitain permettent aux élus communaux de financer des projets locaux. La vice-présidente en charge de l'équité territoriale nous relate en entretien :

« En mars 2021, on a sorti une version consolidée du Pacte de cohérence, en recalant les CTM sur les circonscriptions électorales, en recentrant le tout sur 7 axes et enfin en mettant en place des enveloppes territoriales pour permettre des projets de territoires dans le cadre du PCM. On a aussi institué la conférence des maires pour que justement les maires participent à la définition de la politique métropolitaine. [...] Vaulx-en-Velin est la ville où le revenu par habitant est le plus bas. Et pour une ville comme la mienne, avoir une collectivité qui puisse traiter à la fois les compétences sociales, de développement économique et les questions d'aménagement urbain, c'est un levier très puissant de développement. Comme maire, je m'y retrouve, c'est un soutien fort pour la ville. Comme vice-présidente à l'égalité des territoires, doublement élue, je vois bien que chaque élection donne une légitimité. J'ai un œil beaucoup plus averti sur ces questions d'articulation entre les maires et le conseil de métropole. Je suis en particulier la relation entre les communes et la métropole, en travaillant principalement avec une direction dédiée, et sur les projets de territoires. Il faut trouver des moyens de régulation, faire des négociations qui aboutissent à des compromis. Le nœud c'est bien de pouvoir négocier. »¹⁷⁷⁰

Ce changement impacte directement la politique publique. L'existence d'une organisation territoriale stabilisée survit à la mise à jour du PCM. Les modalités de gestion de la transition ont été la négociation institutionnelle à travers le PCM, qui dote les conférences territoriales de 200 millions d'euros et revendique un « modèle d'articulation communes, métropole et citoyens », dans un « contexte renouvelé » dans lequel les acteurs désirent « parachever la construction institutionnelle de la Métropole de Lyon » devenue collectivité de plein exercice à légitimité directe¹⁷⁷¹. Le PCM décline sept axes stratégiques dont un axe « Développement économique

¹⁷⁶⁹ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 11 avril 2022 au 4ème étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁷⁰ Entretien avec Hélène Geoffroy, ancienne conseillère générale du Rhône (2004-2012), députée du Rhône (2012-2017) et secrétaire d'Etat (2016-2017), maire de Vaulx-en-Velin (depuis 2014) et vice-présidente de la Métropole de Lyon (depuis 2014), entretien du 13 juin 2023 à la mairie de Vaulx-en-Velin.

¹⁷⁷¹ Pacte de cohérence métropolitain 2021-2026, Métropole de Lyon, p. 5.

responsable, emploi et insertion ». Une direction forte d'une vingtaine d'agents est mise en place afin d'organiser le travail technique d'articulation entre les deux échelons.

<i>Mandat</i>	<i>2015-2017</i>	<i>2017-2020</i>	<i>Depuis 2020</i>
Président	Centre		
Vice-président économie	Centre		
Vice-président social	Porte des Alpes	Portes du Sud	Centre
Vice-président insertion			Plateau Nord
Elu délégué	Centre	Val de Saône	
Elu délégué		Ouest-Nord	

Tableau n°71 : implantation politico-géographique des gouvernants de la politique d'emploi et d'insertion (2015-2024 par CTM, ancienne nomenclature).

Pour conclure, la métropolisation a un effet sur les carrières et forces partisans : « l'institution redimensionne le jeu politique local »¹⁷⁷². L'institutionnalisation s'appuie sur la montée en puissance du conseiller métropolitain tandis que l'héritage intercommunal se dissipe. L'agenda métropolitain gagne en densité.

« Quand c'était le Grand Lyon, combien de temps durait un conseil ? En tout cas aujourd'hui, avec la métropole, les conseils métropolitains démarrent vers 9h00 et se finissent à 22h00 c'est-à-dire que le volume sur la métropole se traduit aussi dans la densité maintenant, c'est assez impressionnant le temps qu'on investit dans cette instance, en plus de sa préparation. C'est extrêmement dense sur une journée. En fin de journée ça s'accélère un peu plus, mais on est dans une densité extrême. Effectivement, le quorum est moins évident à tenir en fin de journée. Et ça, c'est l'héritage métropole. »¹⁷⁷³

La nouvelle autonomie du Conseil de métropole affecte enfin l'agencement institutionnel Etat-métropole. Ce qui ne va pas sans reconfiguration de la politique publique.

5.2.3. La politique publique entre émergence de la métropole dans l'ordre institutionnel local et volonté de « retour » de l'Etat central

Le double rapport entre métropole et Etat, entre métropole et échelle infra-métropolitaine, est la pierre angulaire de la centralisation locale (cf. 5.1.2). La traduction territoriale de la gouvernance remodelée de la politique d'emploi et d'insertion est affirmée par le Pacte territorial d'insertion pour l'emploi (PTI'e), « lieu de gouvernance partenariale » de la politique publique¹⁷⁷⁴, adopté en

¹⁷⁷² Stéphane CADIOU et Clément DESRUMAUX, « Le scrutin métropolitain lyonnais : des élections de premier ordre ? Construction et hiérarchisation des élections », *op. cit.*, p. 84.

¹⁷⁷³ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1er vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), conseiller métropolitain (depuis 2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁷⁷⁴ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 15. Document d'une quarantaine de page accompagnant le Programme métropolitain, rédigé au

juin 2019 une fois les PLIE disparus et l'agence métropolitaine créée. Or, ce pacte ne constitue pas de réalité topographique précise. Si l'objectif recherché est « la cohérence de l'intervention »¹⁷⁷⁵, l'adoption du Pacte territorial consiste en la formalisation réglementaire de la nouvelle donne institutionnelle, entendant acter la fin du système en vigueur jusque-là, fondé sur les interventions communales et intercommunales. Le Pacte territorial apparaît comme un compromis final entre les élus métropolitains favorables à la concentration métropolitaine, les cadres des institutions du secteur, le personnel étatique et le personnel politique communal.

Entre réforme nationale et formalisation de la gouvernance, l'introuvable pilotage

La DIE fait apparaître le processus d'élaboration de ces documents stratégiques comme partenarial et ouvert, en parallèle d'un fort contrôle interne exercé simultanément. Le pacte territorial institue un « bureau stratégique » supposé constituer l'instance de pilotage partenarial de la politique publique. Composé de vingt-deux membres dont seulement quatre élus métropolitains, celui-ci doit « construire des orientations à l'échelle du territoire métropolitain »¹⁷⁷⁶ et laisse la part belle aux élus des communes volontaires. Privés de PLIE, les élus communaux auxquels 60% des sièges sont réservés sont invités par ce biais à participer à l'élaboration de la stratégie métropolitaine.

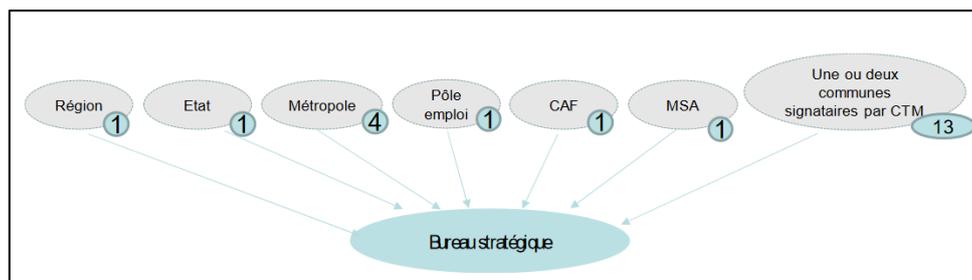


Illustration n°49 : les vingt-deux représentants institutionnels au bureau stratégique (2019).

Les élus communaux sans présidence de comité peuvent en compensation participer au « bureau stratégique ». Cette formule bricolée, dont nous avons observé l'élaboration conjointe par les élus métropolitains et les services de la DIE, permet ainsi « une intégration large qui ne laisse personne sur le bas-côté »¹⁷⁷⁷. Présenté comme une instance « collégiale et pro-active » se réunissant deux fois par an, le « bureau stratégique » est supposé assurer le « pilotage » de la politique publique. Or la réalité empirique contredit cet objectif normatif. Dans les faits, l'instance est faible, dénuée d'enjeux stratégiques et ne se réunit qu'une fois¹⁷⁷⁸. Les décisions sont plutôt des entérinements

sein de la DIE en collaboration avec les partenaires, le pacte territorial fixe les modalités partenariales de mise en œuvre de la stratégie. Lors de la préparation de la délibération, les responsables de service nous indiquent que « le PTI vise à finaliser la coordination. On a beaucoup de partenaires à intégrer et l'enjeu est que les CTM deviennent l'unité de base de la politique publique, qu'on puisse orienter la politique publique dans une déclinaison métropole-territoires ». Extrait des carnets de terrain, réunion du 12 mars 2019.

¹⁷⁷⁵ Une fois la délibération adoptée par le conseil de métropole, le responsable du Service entreprises explique à ses agents : « la collectivité n'a pas priorisé le PTI en 2015. Le PMI'e n'obligeait que la métropole, on n'avait pas tout modifié. Et là, finalement, la gouvernance du PTI'e vient remplacer la gouvernance des PLIE. On a finalement la cohérence sur notre intervention. ». Extrait des carnets de terrain, réunion du 2 septembre 2019.

¹⁷⁷⁶ Pacte Territorial d'Insertion pour l'emploi, Métropole de Lyon, juin 2019, p. 34.

¹⁷⁷⁷ Extrait des carnets de terrain, réunion du 21 mai 2019.

¹⁷⁷⁸ Le premier Bureau stratégique du Pacte territorial d'insertion pour l'emploi se tient le 17 décembre 2019 après-midi, en salle B de l'HDM. Un cadre de la DIE : « il ne va pas se passer grand-chose tu sais, la maire de Vaulx-en-Velin, Hélène Geoffroy, sera la seule caïd présente ». A l'issue de la réunion, ce dernier s'entretient avec le directeur

du travail des services et d'orientations déjà actées¹⁷⁷⁹. L'écart entre les documents administratifs et la réalité de leur investissement par les agents¹⁷⁸⁰ brille ici de toute sa splendeur. Contrairement à la norme édictée, l'instance centrale n'a en réalité qu'une utilité *formelle*.

« Le PTI'e est arrivé en fin de processus. Son intérêt est de formaliser les responsabilités et de créer ce lien territorial qui avait fait défaut. Le PTI'e prévoit formellement un bureau stratégique, mais ça on n'y croit pas du tout. En revanche l'instance territoriale qu'est le CTI'e va être très importante, avec cette place aux communes et aux acteurs économiques et de l'insertion. C'est le vrai aspect important, l'aspect territorial. »¹⁷⁸¹

Le fait que ses concepteurs, conscients du caractère formel du document légal, ne « croient pas du tout » au « bureau stratégique » indique que le pilotage ne s'y déroule pas. Notre observation livre un constat sur le flou entourant le pilotage de la politique publique, qui implique un grand nombre de « partenaires ». Les instances officiellement destinées à réguler l'action interinstitutionnelle sont en réalité peu investies, et le pilotage y est introuvable. Il faudrait plutôt le chercher dans la machine métropolitaine.

« Au-delà des instances de coordination, là où les décisions sont réellement prises, c'est l'instance VP-cab-DIE qui se réunit aussi toutes les semaines. C'est là qu'est la vraie instance de décision qui suit la politique publique de très près avec une régulation qui se fait. On a une gouvernance partenariale qui est très complexe et qui a d'ailleurs commandé une partie de notre organisation, tant la DIE a de relations partenariales à assurer. Et donc dans la réalité c'est avec nos élus qu'on a ce pilotage resserré qui nous sert de base pour articuler avec les partenaires. »¹⁷⁸²

Lors du renouvellement du cadre stratégique, la question de la gouvernance de la politique publique est le principal élément de blocage¹⁷⁸³. Car la gouvernance de la politique publique fait également l'objet d'un programme national, à savoir la création d'un « service public de l'insertion et de l'emploi ». En entretien, ce consultant sénior en charge de la conception de la stratégie métropolitaine nous fait part des problématiques de fixation formelle d'une gouvernance.

« Nous sommes restés très prudents sur les enjeux de gouvernance, car ils sont fixés au niveau national avec le SPIE. Le PMI'e c'est l'expression de la stratégie de la métropole seule, c'est elle qui décide de ses propres orientations, forte des contributions de ses partenaires. Dire comment piloter sur le plan partenarial les politiques d'insertion et d'emploi, c'est l'objet du PTI'e qui n'est pas un exercice complètement abouti pour la métropole de Lyon, parce que c'est plutôt un recueil de contributions qui sont mises bout à bout. En fait l'instance centrale du PTI'e sert plutôt à entériner. On est restés prudents sur la gouvernance. »¹⁷⁸⁴

de l'agence métropolitaine, ne relevant rien de nouveau et se satisfaisant du consensus qui a paru en émaner. Extrait des carnets de terrain, réunion du 17 décembre 2019.

¹⁷⁷⁹ « La préparation et le suivi des travaux du Bureau stratégique sont réalisés par la Direction de l'Insertion et de l'Emploi de la Métropole de Lyon ». Pacte Territorial d'Insertion pour l'emploi, Métropole de Lyon, juin 2019, p. 36.

¹⁷⁸⁰ François BUTON, « Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif », *op. cit.*

¹⁷⁸¹ Entretien avec Vincent Beley, directeur d'Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 28 février 2020 à la MMI'e, Lyon 7^e.

¹⁷⁸² Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁸³ Le cabinet conseil engagé sur cette mission, KPMG secteur public, propose un renouvellement de l'architecture du pilotage partenarial. Néanmoins, lors de la présentation de cette proposition au comité de pilotage, le consultant indique à plusieurs reprises, avec prudence, que c'est un élément « problématique » et que ces changements sont « seulement potentiels ». Extrait des carnets de terrain, réunion du 16 juillet 2021.

¹⁷⁸⁴ Entretien avec Adrien Metzinger, senior manager et pilote de l'équipe « insertion et emploi » chez KPMG Secteur public (depuis 2018), entretien du 9 mars 2022.

La réforme nationale des politiques d'insertion est lancée dès 2019 avec le Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), un financement accordé aux collectivités, censé susciter une meilleure coordination et efficacité territoriale de la mise en œuvre. En conséquence de ce processus de négociation entre l'Etat et les collectivités, les instances métropolitaines de pilotage se révèlent finalement complètement caduques.

« En fait le Bureau stratégique est une instance mort-née. C'est une instance qu'on a réunie une fois et plus jamais. Parce que à ce moment-là il y a un nouveau cadre qui émerge, c'est la réflexion autour du service public de l'insertion et de l'emploi dans laquelle on s'investit et qui vise la simplification. Or elle n'aboutit pas et pour une bonne raison qui est que l'Etat indique que tout cela, ce sera désormais France Travail. Avec ces reports en termes de priorité, finalement la gouvernance est restée floue pendant ces années et le Bureau stratégique qui est faiblement opérationnel n'a pas du tout été investi. »¹⁷⁸⁵

Ces propos du directeur de la DIE renvoient aux différentes étapes de la réforme nationale des politiques d'insertion, du lancement du SPIE à l'adoption de la loi Plein Emploi adoptée fin 2023 et prévoyant la création de France Travail au 1^{er} janvier 2024¹⁷⁸⁶, censé être la pierre angulaire d'une nouvelle gouvernance. En effet, les réformes nationales encadrent la formalisation du pilotage de la politique publique.

Appropriation et déploiement locaux des programmes étatiques dans la centralisation locale

La présidence d'Emmanuel Macron débute avec l'idée d'un « grand service public de l'insertion » tandis que les débats entre décentralisation ou recentralisation des outils des politiques de l'emploi et de l'insertion sont constants, « dans un cadre politique national instable »¹⁷⁸⁷. La réforme du système français d'insertion s'appuie sur une vision anti-déterministe¹⁷⁸⁸ et se décline alors en trois axes : une Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté pour attaquer les « racines » de la pauvreté, un service public de l'insertion pour unifier des politiques « éclatées » et enfin une refonte des minimas sociaux. Cette réforme qui passe par des programmes de

¹⁷⁸⁵ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁸⁶ Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

¹⁷⁸⁷ Un avis du CESE relève qu'en « douze années, notre pays a connu plusieurs formes d'organisation à l'échelon central, tantôt interministérielle, tantôt non, des créations et des suppressions d'autorités, et des ruptures dans la conduite des actions comme dans leur suivi. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion a été intégrée à au moins six stratégies ou plans de niveau national, qui ne sont pas toujours allés à leur terme. Ils ont pu également s'achever dans une relative indifférence, le délai écoulé entre deux planifications pouvant se compter en années, sans qu'un bilan global de chacune ait été réalisé, ni même débattu. ». « Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 », Rapport du CESE, juin 2019, p. 13. En janvier 2022, la Cour des comptes se prononce en défaveur d'une recentralisation du RSA : « la recentralisation « à la carte » du financement de l'allocation à la charge de l'État ne constitue pas une réponse globale et soutenable à une difficulté qui concerne tous les départements, alors qu'elle affaiblit par ailleurs l'identité « décideur = financeur », au cœur de la décentralisation du RMI. ». « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 15.

¹⁷⁸⁸ Plusieurs fois, le président de la République appelle à se révolter contre le « fatalisme » de considérer la pauvreté « héréditaire », comme une « impasse définitive », rappelant qu'il faut 180 ans pour qu'un enfant issu de la classe populaire voit ses descendants atteindre le niveau de vie de la classe moyenne. Le programme vise ainsi l'enfance et l'adolescence. Dans cette conception, l'insertion est indexée fortement à l'emploi : « Je crois au fond à trois projets qui sont indissociables, le projet productif, celui de créer de l'activité, de développer des emplois, parce que s'il n'y a pas d'emplois, il n'y a aucune chance de régler le problème de la pauvreté, parce que s'il n'y a pas de production, il n'y a aucune chance de faire de la redistribution. ». Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, à Paris le 13 septembre 2018.

contractualisation et labellisation pour créer « l'émulation des territoires »¹⁷⁸⁹ appelle un « retour de l'Etat »¹⁷⁹⁰.

Encadré 26 : Réforme nationale des politiques d'insertion à l'ère macronienne

17 octobre 2017 : lancement de la « stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » lors de la journée du refus mondial de la misère, au palais de l'Élysée.

23 octobre 2017 : nomination d'un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté¹⁷⁹¹.

13 septembre 2018 : discours présidentiel sur le « grand service public de l'insertion » et la réforme des minimas sociaux à Paris.

Septembre 2019 – février 2020 : concertation sur le projet de revenu universel d'activité.

Septembre 2019 – juillet 2020 : concertation sur le SPIE.

Août 2020 : abandon du projet de revenu universel d'activité.

Novembre 2022 : début de l'expérimentation de France Travail dans plusieurs territoires, dont un territoire du sud de la métropole lyonnaise.

18 décembre 2023 : adoption de la loi Plein emploi.

1^{er} janvier 2024 : création de France Travail.

Examinons deux exemples d'appropriation métropolitaine des réformes enclenchées par les gouvernements de l'Etat central. D'abord, la réforme citée par les acteurs vise à améliorer la coordination des acteurs dans chaque territoire, en finançant des projets d'articulation institutionnelle à l'initiative des collectivités.

« Le service public de l'insertion est un chantier qui est conduit ici au ministère du Travail. C'est un mode opératoire, une question d'organisation. L'idée c'est que chaque personne sur chaque territoire puisse avoir accès à l'ensemble de l'offre d'insertion disponible, quel que soit le promoteur de cette offre, en s'appuyant sur un système d'information consolidé. C'est très opérationnel, c'est avant tout une question d'accès au service public. Les départements pilotent les politiques d'insertion. Il n'y a pas une journée où nous ne sommes pas en lien avec eux, c'est vraiment très étroit. Avec les entreprises pour la politique d'emploi, c'est notre grand partenaire. Le but est vraiment d'impulser chez les collectivités une amélioration de la gouvernance. »¹⁷⁹²

¹⁷⁸⁹ Renaud EPSTEIN, « L'instrumentation des interventions territoriales de l'État », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 54-62, p. 60.

¹⁷⁹⁰ Le SPIE est la pierre angulaire du « retour » de l'Etat dans la mise à l'emploi. « Lutter contre la pauvreté, c'est au cœur du pacte républicain, il doit réunir universalité, responsabilité et efficacité. Je veux que l'Etat réinvestisse ce sujet de l'accès à l'emploi de ceux qui sont le plus éloignés, c'est une question de justice comme d'efficacité. L'Etat doit donc être le garant sur tous les territoires de la même ambition, de la même exigence, de la même efficacité pour accompagner. Remettre chacun sur le chemin de l'emploi. ». Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, à Paris le 13 septembre 2018.

¹⁷⁹¹ Décret n°2017-1488 du 23 octobre 2017 instituant un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. Olivier Noblecourt a été directeur de cabinet du maire de Grenoble de 2001 à 2008. Il a également présidé le Centre communal d'action sociale de Grenoble. A Terra Nova, il était à la tête du groupe de travail dédié à la rédaction du rapport « La lutte contre les inégalités commence dans les crèches » paru en 2014. Il a été directeur de cabinet de la ministre de l'Éducation nationale, Najat Vallaud-Belkacem d'octobre 2016 à mai 2017. En novembre 2017, il est nommé Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Il est précisé qu'il « sera entouré d'une équipe et d'un comité d'experts pour l'appuyer dans sa mission ». Ministère des solidarités et de la santé, communiqué de presse du 15 novembre 2017.

¹⁷⁹² Entretien avec Mireille Gaüzère, inspectrice générale des affaires sociales, conseillère de la ministre du Travail et de la ministre déléguée à l'Insertion (2020-2022), entretien du 19 octobre 2020 au ministère du Travail, Paris 7^e.

Née à Tarare (Rhône) d'un père chef d'entreprise et d'une mère salariée agricole, Dorothee Pradines intègre l'ENS Ulm après une classe préparatoire au lycée Henri IV à Paris. Diplômée de l'IEP de Paris et ancienne élève de la promotion Winston Churchill de l'ENA, elle rejoint le Conseil d'État en 2016. Au titre de la mobilité, elle intègre l'équipe du délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté comme conseillère. À l'issue de son détachement, elle réintègre en 2020 le Conseil d'État comme rapporteur à la section du contentieux.

Entretien réalisé le 16 juillet 2019 au ministère des Solidarités et de la Santé, Paris 7^e.

Cette conseillère d'Etat nous présente en entretien la logique opératoire de la seconde stratégie.

« Initialement, il s'agissait de se focaliser sur la pauvreté des enfants et des jeunes. En cours de travail, le gouvernement a été à la fois satisfait de la méthode et des résultats de cette concentration, mais aussi rattrapé par le constat d'un enjeu d'accompagnement pour lutter contre la pauvreté à tous les âges de la vie. On a un délégué, un secrétaire général et cinq conseillers en appui, administrateur territoriaux ou issus du Conseil d'Etat comme moi. On travaille en petite équipe de façon très intégrée. Le délégué est une locomotive avec un profil assez politique, et on a eu la nomination d'une secrétaire d'Etat qui est chargée du suivi au niveau politique de la mise en œuvre de la stratégie pauvreté. Du coup, on est maintenant vraiment dans une espèce d'interstice entre les cabinets ministériels et les directions administratives. C'est une démarche d'animation de projet, avec lien étroit avec les ministres, avec les services de plusieurs ministères, DGCS, DGEF, DIAHL. Et un lien aux collectivités qui contractualisent. Pour élaborer la convention-type, nous avons consulté l'Assemblée des départements de France, avec un point qui a fait l'objet de négociations, qui est la neutralisation des dépenses. Du point de vue de certains départements ce n'est pas assez, mais on a garanti la neutralisation. Donc aucune obligation pour les départements d'augmenter les dépenses. On a fait des concessions mais on a mis le paquet sur le référentiel, les indicateurs, les objectifs à atteindre. »¹⁷⁹³

Les indicateurs de suivi sont présentés comme la contrepartie au geste de neutralisation des dépenses départementales, dans la négociation Etat-ADF.

« Les conventions du plan pauvreté ont été travaillées par Frédéric Bierry, qui a trouvé les bons termes pour que ce soit acceptable pour nos adhérents, qui y sont très favorables. Il faut être honnête. Cette contractualisation est magnifique mais les crédits alloués sont très faibles. Il y a un effet d'annonce, l'Etat donne un petit complément, avec des contraintes qui peuvent avoir l'air de quelque chose de tutélaire. On peut avoir l'impression d'une tentative de tutelle de l'Elysée. »¹⁷⁹⁴

Ce que le directeur des politiques sociales de l'ADF décrit comme une « tentative de tutelle » renvoie au cadrage fort en termes d'indicateurs couplé à des moyens faibles alloués aux départements. La conseillère du délégué interministériel nous confirme que cette pression aux indicateurs provient de l'Elysée et du gouvernement.

« Le service public de l'insertion, c'est la deuxième jambe de la démarche, le développement de la coordination, d'articulation des acteurs et de l'accompagnement, au-delà de la prestation. Dans le cadre du conventionnement avec les départements, on n'a pas piloté chaque contractualisation. C'est le rôle des préfets et des DDCS. En revanche, on a regardé les choses de plus près pour les territoires démonstrateurs en avance, qui ont permis de construire l'outil. On a été très attentifs aux territoires démonstrateurs comme Lyon. Et donc nous avons traité la métropole de Lyon tout comme un département. Les actions libres étaient possibles si les actions socle ont été acceptées, et donc forcément le champ d'intervention de la métropole fait que les actions libres sont plus variées, interviennent dans des domaines plus variés que dans les départements qui n'ont pas cette double casquette. Comme elle exerce beaucoup de compétences, elle semblait avoir à cœur de se

¹⁷⁹³ Entretien avec Dorothee Pradines, conseillère d'Etat, conseillère du Délégué interministériel à la prévention et la lutte contre la pauvreté (2018-2020), entretien du 16 juillet 2019 au ministère des Solidarités, Paris 7^e.

¹⁷⁹⁴ Entretien avec Jean-Michel Rapinat, ancien conseiller ministériel (2009-2012), directeur délégué aux Solidarités à l'Assemblée des départements de France (2015-2022), entretien du 19 juillet 2019 à l'ADF, Paris 6^e.

préoccuper de l'ensemble des facettes. Il faut avoir en tête qu'on a déjà stabilisé, par réalisme, une liste d'indicateurs plus courte et resserrée, et qu'au niveau national ce que nous demande l'Elysée et le gouvernement, bien que la pauvreté soit multifactorielle, c'est du chiffre, de la mesure d'impact, autant que possible, que la dépense publique fasse preuve de son utilité. Et l'insertion est bien la thématique sur laquelle on a le plus de possibilités de consolider des données et chiffres. »¹⁷⁹⁵

La réception locale du programme national montre que la métropole emploie les crédits étatiques liées au SPIE, intégrés aux recettes de la direction de l'insertion et de l'emploi¹⁷⁹⁶, afin de financer une dizaine de projets déjà lancés.

« Le SPIE n'est pas un service public en tant que tel, mais une démarche transversale qui infuse dans tous les champs de l'insertion et qui porte l'idée de coordination des partenaires pour mieux accompagner les publics sans raisonner en termes de statut. En 2021 l'Etat pousse pour plus de coordination locale, mais nous on avait déjà tout fait : le GIP, la coordination, la gouvernance territorialisée... Pour nous le SPIE a permis un effet levier, des financements supplémentaires pour embarquer les acteurs, mobiliser autour de 10 projets concrets pour mieux coordonner notre action. »¹⁷⁹⁷

Les financements étatiques sont adossés à des critères de « mise en réseau » et de « coordination » des acteurs. Ainsi les fonctions de coordination lancées par la DIE, comme le déploiement des personnels dans l'agence métropolitaine, sont financés à ce titre. Les ressources étatiques sont employées localement à un projet informatique, que les acteurs nomment « portail de l'insertion ». Il s'agit d'un site recensant l'ensemble des acteurs territoriaux de la politique publique. La chargée de mission de la DIE, bénévole à l'Armée du salut et passée par Habitat et Humanisme, nous fait part de l'enjeu interne lié au SPIE.

« On entend souvent à la direction que le SPIE c'est reprendre ce qui existait et simplement le valoriser sous le chapeau SPIE. Effectivement il y a une partie qui est reprise, qu'on a mise en avant pour obtenir les crédits. Mais le portail SPIE c'est strictement nouveau. Ce projet de l'Etat a surtout déclenché une dynamique entre les acteurs, de discussion, d'interconnaissance, de circulation de l'information. Il a impulsé la formation de coalitions d'acteurs, ça a formalisé et renforcé les partenariats. [...] Quand on travaille sur le SPIE, on se rend compte que les partenariats ne sont pas du tout au point. Franchement, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas avec les partenaires externes à la métropole. Je pense notamment aux missions locales, comme avec les MDM le lien n'est pas très fluide, elles pilotent leur territoire et ont une position très forte, mais pas du tout dans la transcription de nos priorités ici en central. Donc améliorer la coordination des acteurs de l'insertion passe par ce travail fin. »¹⁷⁹⁸

Dans la logique du gouvernement à distance, l'Etat impose aux collectivités un suivi de leur activité sous la forme d'indicateurs. Loin d'être neutres, ceux-ci contribuent à formater le développement des savoirs de gouvernement locaux. Un des effets du renouveau du pilotage étatique est l'adoption d'une posture de contrôleur de gestion, vérifiant que ses opérateurs (collectivités, établissements publics, opérateurs publics, associations) mettent correctement en

¹⁷⁹⁵ Entretien avec Dorothee Pradines, conseillère d'Etat, conseillère du Délégué interministériel à la prévention et la lutte contre la pauvreté (2018-2020), entretien du 16 juillet 2019 au ministère des Solidarités, Paris 7^e.

¹⁷⁹⁶ Dans une note de simulation budgétaire à destination du service financier, le directeur Insertion & Emploi inclut aux recettes une ligne « SPI : une recette maximum de 800 K€ sur deux ans est attendue (2020-2021) ». Note de simulation budgétaire, Direction de l'Insertion et de l'Emploi, Métropole de Lyon, 25 février 2020, p. 4.

¹⁷⁹⁷ Entretien avec Aurélie Robin, attachée territoriale, conseillère insertion (2012-2016), responsable d'unité (2016-2021) et cheffe de projet SPIE à la DIE (depuis 2021), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁷⁹⁸ Entretien avec Hadrienne Moles, chargée de projet SPIE à la DIE de la Métropole de Lyon (2021-2022), entretien du 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

œuvre les dispositions édictées, si bien que les programmes sont accompagnés de mesure de suivi extrêmement fines et techniques et que de façon générale « la charge de *reporting* de l'agent prestataire explose »¹⁷⁹⁹.

« La stratégie pauvreté comme le SPIE ont été construits de façon assez subtile par l'État. Au départ, des priorités sur l'insertion et un affichage de moyens alloués aux collectivités dans ce sens, passant par un conventionnement. Maintenant que le processus a avancé, l'accent est fortement mis sur les indicateurs, la remontée de données. Ainsi l'Etat se positionne en superviseur des politiques d'emploi et d'insertion, ce qui est une nouveauté des quinquennats d'Emmanuel Macron. De plus il a créé des normes de mesures en promouvant des indicateurs de mesure de l'action. Par exemple, les délais d'orientation sont très scrutés tandis que la qualité de la relation entreprise n'est pas regardée. L'Etat, c'est l'administrateur territorial qui parle, a forcé une vision qui uniformise avec un effet de se concentrer sur les indicateurs attendus. »¹⁸⁰⁰

Née à Villeurbanne d'une mère urbaniste et élue locale et d'un père ingénieur, Sabine Vialleton fait ses études à l'IEP de Lyon dont elle est diplômée en 2004. Engagée au PS dans sa jeunesse, elle passe les concours de la fonction publique et obtient le grade d'attachée territoriale qui lui permet d'intégrer le département du Rhône en 2005. Elle y évolue dix ans sur des fonctions de ressources humaines et est notamment chargée de préparer la scission entre Métropole de Lyon et Nouveau Rhône. Transférée à la métropole, elle devient chargée de mission auprès de la DGA Solidarités. Jusqu'à aujourd'hui, elle s'occupe de sujets comme le déploiement de la Stratégie pauvreté et la stratégie métropolitaine pour le social.

Entretiens réalisés le 10 juillet 2019 et le 26 mai 2023 à la Halle Borie, Lyon 7^e.

La pression étatique via ces programmes déployés localement, synchroniquement imbriqués, engendre une restructuration des savoirs locaux et de leurs modalités de production.

« C'est devenu une stratégie de l'Etat que de lancer des stratégies avec les départements. Et pour nous ça s'empile avec des financements sur la durée, pluriannuels. Il y a un aspect positif qui est que ces stratégies évoluent et qu'on a une bonne appropriation locale des programmes, qui gagne en visibilité, et on est un territoire important et assez spécifique pour l'Etat. Il y a beaucoup la coordination des acteurs. Beaucoup de départements y sont allés à reculons au vu de la modicité des financements, dans un contexte de désengagement de l'Etat, tandis que les objectifs sont très ambitieux. La contractualisation lance une dynamique, les départements se questionnent sur leur stratégie. On sent un nouveau mode d'intervention de l'Etat avec cette façon de contractualiser. Donc on évaluera le déploiement de la stratégie une fois par an. On a un référentiel très précis de l'Etat en ce qui concerne les fiches action socle. Nous avons nos propres indicateurs pour les actions volontaires et nos propres objectifs. On a un enjeu interne de production et récolte des données. Les directions, qui se sont bien saisies de leurs actions et des actions transversales, nos professionnels de terrain et les associations œuvrant pour notre compte vont faire remonter des données concrètes qu'on globalisera pour rendre compte à l'Etat. »¹⁸⁰¹

Localement, les crédits sont employés à installer la métropole en chef de file.

« Le président a voulu que la métropole soit aux côtés de l'Etat dans cette lutte contre la pauvreté, qu'on s'engage tôt et qu'on fasse une vraie concertation territoriale. La DSHE porte la stratégie, en lien avec la DIE. On ne se concentre pas sur quelques actions : on a une cinquantaine d'actions, onze fiches-action. On a essayé de faire rentrer l'intérêt de chacun. Il y en a pour la métropole, pour les associations dont les grandes structures du territoire, pour les communes, pour les partenaires,

¹⁷⁹⁹ Sylvère ANGOT, *La "modernisation de l'Etat" indifférente à l'expertise des services en territoires*, op. cit., p. 528.

¹⁸⁰⁰ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 25 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁰¹ Entretien avec Sabine Vialleton, attachée territoriale, chargée de mission auprès de la DGA Solidarités, habitat et éducation de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 10 juillet 2019 à la Halle Borie, Lyon 7^e.

donc un ensemble très large. Le président et le cabinet ont insisté pour qu'on ne cantonne pas l'appropriation à quelque chose de technique, mais qu'on l'ouvre aux acteurs pour s'affirmer en ensemblier au moyen des financements. Donc on a effectué une concertation que les départements classiques n'ont pas faite, puisqu'on a ici une envergure différente. On a installé la métropole comme l'organisateur de la dynamique. »¹⁸⁰²

Les crédits de la Stratégie permettent à l'administration métropolitaine de lancer une mission sur l'orientation des publics, indexée à l'objectif national de réduction des délais.

Gwénaëlle Juan naît à Tourcoing (Nord) d'un père ouvrier et d'une mère secrétaire. Etudiante à l'IEP de Paris ayant grandi en quartier populaire, sa motivation est tournée vers le service public dans le domaine de la politique de la ville et de l'insertion. Obtenant un DESS en urbanisme en 1995, elle démarre sa carrière dans les collectivités. Elle obtient le grade A d'ingénieur en chef de l'Etat en 2012. Elle est DGA ressources pour le département des Bouches-du-Rhône jusqu'en 2017, avant de travailler trois ans au Centre national de la fonction publique territoriale. Spécialiste de l'insertion, elle rejoint en 2020 le cabinet de la ministre déléguée à l'insertion où elle est conseillère puis directrice adjointe de cabinet jusqu'à l'élection présidentielle de 2022.

Entretien réalisé le 15 mai 2023.

Car la réduction des délais d'orientation continue d'être l'un des principaux aspects que la politique étatique tente d'infléchir localement.

« L'objectif de notre ministère délégué était de donner suite à la grande concertation, d'en formaliser le rapport et de donner une suite avant l'échéance des élections de 2022. Nous avons deux ans pour mettre en place des premières actions significatives sur l'insertion des allocataires du RSA autour de deux enjeux majeurs. D'abord les interrogations sur la capacité des départements à accompagner suffisamment et suffisamment vite les BRSA, dont beaucoup de nouveaux entrants. Le rapport montrait que le premier rendez-vous d'accompagnement arrivait après six mois, grande perte de temps où s'installent les difficultés et la précarité ainsi que l'éloignement de l'emploi. Deuxièmement, la concertation avait montré que le secteur de l'insertion était caractérisé par la multitude d'acteurs impliqués du point de vue de l'utilisateur. Il fallait coordonner ce système extrêmement complexe qui complique les parcours. A ce moment-là, le gouvernement envisageait des évolutions législatives, peut-être recentraliser le RSA, peut-être contraindre les départements. Parmi les 14 premiers départements expérimentateurs du SPIE en 2020, il y avait la Métropole de Lyon. On avait des objectifs larges, pas de préconisations particulières. Donc cette première salve a donné des projets très différents entre collectivités. Certains sont allés sur l'orientation, comme l'Alsace et les Alpes-Maritimes. Schématiquement, un autre groupe est allé sur les filières et le rapport au secteur économique : le Nord, la Seine St-Denis et la Loire-Atlantique. Quant à la Métropole de Lyon, elle était assez atypique et portait une multitude d'actions qui visaient la coordination et l'amélioration des parcours. »¹⁸⁰³

Du point de vue de cette conseillère ministérielle, la métropole « atypique » semble faire feu de tout bois. Le programme public se recentre sur les enjeux de coordination, massivement investis localement depuis la métropolisation.

« Après cette phase initiale, le SPIE a avancé par deux autres appels à manifestation d'intérêt, cette fois avec un contenu homogène : la nécessité de coopérations entre acteurs de l'insertion professionnelle et sociale comme focale principale. Nous souhaitons que le département et les autres niveaux travaillent ensemble : l'Etat et Pôle Emploi, le secteur associatif et d'insertion, le secteur économique. Nous avons eu plus de 80 lauréats en tout, avec une enveloppe allouée jusque

¹⁸⁰² Entretien avec Sabine Vialleton, attachée territoriale, chargée de mission auprès de la DGA Solidarités, habitat et éducation de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 10 juillet 2019 à la Halle Borie, Lyon 7^e.

¹⁸⁰³ Entretien avec Gwénaëlle Juan, ingénieur en chef, conseillère puis directrice adjointe de cabinet de la ministre déléguée à l'insertion (2020-2022), entretien du 15 mai 2023.

500 000 euros annuels par territoire, dédiés à des financements de postes de coordination, des dépenses d'accompagnement ou de formation pour les acteurs pour les mettre en symbiose. Le SPIE a été recentré sur l'effort de coordination du secteur de l'insertion. [...] Jusqu'à aujourd'hui, il y a continuité sur la recherche d'un binôme fort département et Pôle Emploi. Il est recherché parce que c'est de lui que dépend l'efficacité de l'insertion professionnelle. L'exemple du Nord est toujours cité parce le département et Pôle Emploi collaborent très fortement. Le but est de rendre le lien très étroit entre compétence insertion et compétence emploi, on vise une vraie articulation de ces deux compétences. Vis-à-vis du millefeuille, il faut travailler les partenariats entre les acteurs. De façon générale, beaucoup de problématiques techniques se posent au sein des partenariats, les systèmes d'information entre CCAS, Pôle Emploi, département ou CAF. On a beaucoup de dimensions techniques à fluidifier, ce qui a beaucoup progressé dans les administrations publiques. Par rapport aux départements classiques, la métropole lyonnaise a l'avantage clair de la compétence économique, de sa relation au secteur économique, et on voit que d'autres départements ont justement commencé à avancer plus vite sur cet enjeu, et la métropole a aussi beaucoup travaillé l'efficacité de ses partenariats, et notamment à travers le SPIE. »¹⁸⁰⁴

Angélique Alberti est originaire de Lorraine, née d'un père artisan et d'une mère employée. Titulaire d'une maîtrise en économie industrielle obtenue à l'Université de Lorraine à Nancy, elle intègre l'inspection du travail au début des années 2000. Après un premier poste dans la Meuse dédié à la mise en œuvre de la loi Borloo, elle est en Meurthe-et-Moselle quelques années avant de revenir en Meuse comme directrice adjointe du travail. En 2016, elle rejoint la Direccte Grand Est, à la structuration de la nouvelle région, avant de diriger l'unité départementale de Moselle, forte de 75 agents. A la création de la DRETS, elle est directrice régionale déléguée, avant de rejoindre le cabinet du ministre du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion à l'été 2022, où elle est conseillère chargée du fonctionnement interne et des politiques territoriales.

Entretien réalisé le 23 mai 2023.

Une autre conseillère ministérielle nous fait part en entretien de sa vision. Ces réformes portées par les deux programmes publics aboutissent au cours de l'année 2022 et 2023 à la mise en place, à travers une loi « Plein emploi », d'un nouvel opérateur appelé « France Travail ».

« J'ai intégré le cabinet d'Olivier Dussopt sur un portefeuille qui concerne le lien avec les services centraux et régionaux sur le champ travail et le champ emploi et insertion. Je m'occupe aussi de la préparation des jeux olympiques et de la loi immigration. France Travail c'est sans doute l'élément déterminant. C'est une nouvelle organisation du service public de l'emploi, avec une continuité puisque c'est le même président qui porte les mêmes objectifs. Le président de la République porte l'objectif de plein emploi depuis 2017. On est dans la droite ligne du soutien aux entreprises, du pacte IAE, du service public de l'insertion. [...] Le ministère était auparavant le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion. La notion de plein emploi est apparue en 2022. Il y a cette conviction au gouvernement d'aller encore plus loin, conviction qui est très profonde, renforcée par le fait que l'Etat a bien surmonté deux crises majeures, la crise sanitaire et la crise russo-ukrainienne. Après cinq ans d'amélioration, le plein emploi peut désormais sembler un objectif réaliste pour la France. La diminution du taux de chômage atteste que possiblement l'objectif du plein emploi est atteignable. Historiquement et économiquement on dit que le plein emploi est autour de 5 %. [...] Le plein emploi c'est aussi le bon emploi. Ce qui passe par le dialogue social, les conditions de travail, le partage de la valeur. Le plein emploi est une notion large de modernisation du système au-delà des simples variations salariales. »¹⁸⁰⁵

L'évolution de la stratégie nationale se présente comme de faibles moyens alloués aux départements à et à la métropole, visant à inciter la refonte de leur système de coordination locale.

¹⁸⁰⁴ Entretien avec Gwénaëlle Juan, ingénieur en chef, conseillère puis directrice adjointe de cabinet de la ministre déléguée à l'insertion (2020-2022), entretien du 15 mai 2023.

¹⁸⁰⁵ Entretien avec Angélique Alberti, inspecteur du travail, conseillère du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion (depuis 2022), entretien du 23 mai 2023.

Cela débouchera au 1^{er} janvier 2024 sur la création de France Travail et de nouvelles annonces de réforme tout au long de l'année. Il s'agit maintenant d'examiner comment la politique publique est produite localement par l'administration territoriale.

Les services locaux de l'Etat et la métropole : encore de la régulation croisée ?

La spécificité de la territorialité de l'Etat français repose sur l'interpénétration et la coexistence de deux logiques distinctes : l'incarnation politique généraliste des représentants de l'Etat, à travers le préfet, d'autre part les politiques ministérielles et sectorielles déployées territorialement¹⁸⁰⁶. Ce système reste prééminent jusqu'à la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) des années 2000 qui consacre le niveau régional comme niveau d'intervention étatique, en fusionnant les services départementaux, notamment dans le domaine du travail et des entreprises¹⁸⁰⁷. Poursuite de la RéATE et dernier moment de la réforme « quasi-permanente » de l'Etat¹⁸⁰⁸, la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE) semble aller dans le sens d'une *re-départementalisation* de l'action de l'Etat, notamment en réponse à la crise des Gilets jaunes interprétée comme une demande de proximité des services publics. Elle consacre le pouvoir du ministère de l'intérieur et tente d'imposer le pilotage préfectoral des politiques publiques interministérielles¹⁸⁰⁹. Dans le domaine de l'emploi et de l'insertion, la création d'un service public de l'insertion et de l'emploi était visée dès 2019 avec la mise sur pied des DDETS, intégrées aux directions départementales interministérielles (DDI) sous pilotage préfectoral¹⁸¹⁰.

Le premier objectif de la réforme de l'organisation locale de l'Etat¹⁸¹¹ renvoie à une clarification des responsabilités entre l'Etat et les autres acteurs publics, collectivités en tête. Spécificité

¹⁸⁰⁶ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, vol. 66, n°3-4, 2016, pp. 507-541.

¹⁸⁰⁷ La RéATE crée par regroupements huit directions régionales, dont la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Les DIRECCTE deviennent le guichet unique de l'administration de l'Etat en lien avec l'entreprise, s'appuyant sur des unités territoriales à l'échelle des départements. En intégrant l'inspection du travail, ces nouvelles administrations d'Etat se focalisent sur l'entreprise et ses besoins, marquant ainsi le « passage d'administrations en charge de secteurs de politique publique à une administration chargée de l'entreprise ». Voir Antoine CAULLET-CHOPIN, *Construire une administration par fusion. La création des DIRECCTE au cœur du processus de la RGPP*, mémoire de master 2, Paris, Institut d'Etudes Politiques, 2009.

¹⁸⁰⁸ Jean-Marie PONTIER, « La réforme de l'organisation territoriale de l'État », *AJDA*, 2020, p. 281.

¹⁸⁰⁹ Dès 2018, les préfets de Région sont invités à réfléchir aux évolutions à apporter. Circulaire du 24 juillet 2018 relative à l'organisation des services publics. L'un des enjeux consiste à adapter l'action de l'Etat à la nouvelle réalité de l'action des collectivités, qui a pris de l'ampleur avec l'acte III de la décentralisation qui prend sa pleine dimension. Ce « bouillonnement » qu'est la réforme de l'OTE « conduit à des réformes aussi discrètes qu'amples et profondes », avec des fusions, des modifications de périmètres et le regroupement des services autour du préfet. Jean-Michel BRICAULT, « Services déconcentrés : aggiornamento sur les réformes récentes », *Revue française d'administration publique*, vol. 179, n°3, 2021, p. 736.

¹⁸¹⁰ Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Celles-ci sont créées au 1er avril 2021 et fortes de 9 500 agents au total. Projet de loi de finances pour 2022 : Administration générale et territoriale de l'État, Rapports législatifs, Rapport général n° 163 (2021-2022), tome III, annexe 2, Sénat, déposé le 18 novembre 2021, p. 26. Le regroupement en DREETS et DDETS intervient « afin de constituer le service public de l'insertion et de l'emploi et du soutien au tissu économique » et « répondre à un fort besoin de proximité exprimée par les Français et les élus ». « Consolider la réforme de l'organisation territoriale de l'État », direction interministérielle de la transformation publique, mission de coordination de la réforme de l'Etat, janvier 2022, p. 136.

¹⁸¹¹ L'un des quatre objectifs majeurs de la réforme de l'OTE lancée en juin 2019 vise à « créer le service public de l'insertion et soutenir le tissu économique ». Repris et précisés dans le décret n°2020-1545 du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, des

rhodanienne, le territoire correspondant au découpage étatique et à la responsabilité préfectorale recouvre deux départements : le Nouveau Rhône et la Métropole de Lyon, tous deux portant le numéro 69. La bicéphalie fait du poste un défi.

« Le lien avec la métropole est extrêmement présent dans le quotidien de mon poste. Ma compétence est départementale au sens département du Rhône vu de l'État. Donc je ne dois négliger ni le CD du Rhône ni les intercommunalités qui existent sur le territoire du département du Rhône, ni évidemment les communes qui composent la métropole. La difficulté, c'est évidemment que pour les services de l'État tout est dédoublé, c'est-à-dire qu'on a vraiment à chaque politique publique conçue au niveau national en partenariat entre l'État et le département, deux démarches à mener de façon concomitante, une avec le la métropole, une avec le département du Rhône. Forcément, ce sont deux démarches distinctes parce que les réalités économiques, sociologiques, la densité urbaine, tout est très différent entre le Nouveau Rhône et la métropole. L'Etat est toujours aux côtés des collectivités, et avec la métropole, qui est unique en France, à la fois EPCI, département et doté de compétences communales, on est obligés de faire du sur-mesure. »¹⁸¹²

En pratique, la métropole concentre l'essentiel de l'attention des services de l'Etat.

« Comme dans les autres départements, la direction départementale de la cohésion sociale a fusionné avec l'unité départementale de la Direccte pour donner la DDETS, pour deux raisons. D'abord une économie sur les moyens en simplifiant par la fusion. C'était aussi à la suite de la crise des Gilets jaunes un moyen de redonner une proximité de l'action de l'Etat. Pendant les vingt dernières années, dans la doctrine administrative et stratégique de l'Etat, c'est le niveau régional qui était le niveau de l'Etat stratège et le niveau départemental avait été affaibli, on parlait de supprimer le département en 2014. Il y a eu un revirement de doctrine, pas de suppression évidemment du département et un renforcement du préfet de département, réouverture de sous-préfectures qui étaient mourantes pour mieux servir les territoires, et donc rapprochement des administrations déconcentrées en 2021. »¹⁸¹³

La réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE) dans le Rhône aboutit comme dans le reste de la France au 1^{er} avril 2021. Elle vise une meilleure synergie entre compétence sociale et économique de l'Etat¹⁸¹⁴, changement de doctrine qui n'est pas sans rappeler l'essence du projet métropolitain : les solidarités sont rapprochées de l'insertion et de l'emploi.

Direction et effectifs		DDETS
DDCS (social)	80	220
UD-DIRECTE (travail et emploi)	140	

Tableau n°72 : effectifs des administrations déconcentrées de l'Etat dans le Rhône (2021).

En quelques années, l'Etat déploie localement des programmes publics et réorganise son intervention. Le « retour » de l'Etat préside à la réforme générale des politiques d'insertion avec

directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations.

¹⁸¹² Entretien avec Vanina Nicoli, préfète, secrétaire générale de la préfecture du Rhône et préfète déléguée pour l'égalité des chances (depuis 2022), entretien du 18 avril 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

¹⁸¹³ Entretien avec Dominique Vandroz, inspecteur du travail, directeur de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2019-2021), directeur adjoint de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 21 mars 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

¹⁸¹⁴ Décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations.

l'émergence de France Travail au 1^{er} janvier 2024. Pour les fonctionnaires locaux, la centralisation locale métropolitaine est ainsi maîtrisée.

« La métropole nous avait proposé une refonte de la gouvernance. Elle a vu dans le SPIE le renouveau : « on est les maîtres, on est les pilotes de tout ». Ils ont proposé une instance métropolitaine pilotée par l'État et la métropole qui serait un chapeau de l'action sur l'insertion. On n'a pas du tout besoin de ça, donc on s'est dit : « là ils sont en train de nous rouler dans la farine ». Donc grâce à France Travail, que le SPIE annonçait quelque part, on est passés d'une logique d'un Etat qui court derrière la métropole à une logique où on avance ensemble quitte à ne pas être d'accord. »¹⁸¹⁵

La reprise en main des politiques d'insertion par l'Etat se traduit localement par un retour des services étatiques, momentanément éclipsé lors de la constitution de la métropole et de son agence. Ne reste qu'à examiner la grande absente dans l'ordre institutionnel local.

La collectivité régionale : concurrence et évitement ?

Notre analyse de l'ordre institutionnel local a jusqu'ici fait l'impasse d'un acteur : le Conseil régional. Il peut sembler incomplet d'évoquer les interactions entre niveaux de gouvernement en ignorant cet acteur même si son rôle au sein de l'agglomération lyonnaise en matière d'insertion et d'emploi est dans la pratique limité. Du point de vue de l'Etat, la région intervient en « amont » lorsque la métropole intervient en « aval ».

« La politique de l'emploi est très vaste. Il nous faut travailler évidemment avec tous les acteurs de l'ensemble de cette chaîne, avec un acteur déterminant qui est la région. Tout ce qui concerne la formation professionnelle mais également plus en amont dans la chaîne, la partie lycée, il s'agit de faire accéder à l'emploi un maximum de personnes. En aval en revanche, du côté de l'insertion des publics éloignés de l'emploi, notre interlocuteur privilégié est la métropole. »¹⁸¹⁶

« Dans le champ emploi, insertion, entreprise, on travaille essentiellement avec deux échelons. Le premier, c'est le Conseil régional qui a dans ses compétences la formation professionnelle, l'orientation professionnelle et toute la politique de développement économique. C'est un partenaire évidemment incontournable. Et le deuxième échelon est double, ce qui est unique en France. La métropole a des compétences plus étendues que le Nouveau Rhône, 80% de mes sollicitations viennent de la métropole. Le département au contraire nécessite beaucoup d'attention, il faut que nous les sollicitons. Donc deux collectivités et deux relations de nature différente. »¹⁸¹⁷

La Région, renforcée par la loi NOTRe et dont la formation professionnelle est la compétence, est partie prenante des dispositifs communs comme l'agence métropolitaine, mais selon les enquêtes, c'est une participation « sur le papier »¹⁸¹⁸. Une raison à cette distance tient à l'investissement des

¹⁸¹⁵ Entretien avec Laurent Badiou, inspecteur du travail, directeur adjoint de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2013-2021), chef de pôle de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

¹⁸¹⁶ Entretien avec Vanina Nicoli, préfète, secrétaire générale de la préfecture du Rhône et préfète déléguée pour l'égalité des chances (depuis 2022), entretien du 18 avril 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

¹⁸¹⁷ Entretien avec Dominique Vandroz, inspecteur du travail, directeur de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2019-2021), directeur adjoint de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 21 mars 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

¹⁸¹⁸ Pour l'agence métropolitaine comme pour des dispositifs comme le Pacte territorial d'insertion pour l'emploi (PTI'e), la Région fait partie des signataires. Cependant l'investissement par les acteurs de ces dispositifs est limité à cette participation formelle.

arènes institutionnelles par les partis. En effet, la région Rhône-Alpes devenue Auvergne-Rhône-Alpes a connu en 2015 une alternance politique, passant de la gauche à la droite.

« Sur les compétences d'action publique, il faut que ça s'articule entre l'État, la métropole, la région. On se doit d'être en synergie avec toutes les politique avec l'État, avec la région. Au début du mandat il y a eu un changement de présidence à la région et pendant trois ans, c'était fini, on n'avait plus de liens, plus de dialogue, rien, c'était compliqué. »¹⁸¹⁹

Notre enquête s'est portée sur la collectivité régionale mais a rencontré des résistances. Malgré plusieurs tentatives, nous n'avons pu interroger des responsables politiques et membres de l'exécutif. Nous avons en revanche pu accéder à des directeurs d'administration régionale.

Mathilde Barèges est née à Montauban (Tarn-et-Garonne). Après des études de droit à l'université de Toulouse, elle poursuit en master 2 à Assas à Paris. Diplômée de l'Ecole du Barreau de Paris, elle s'oriente vers le droit public et accepte en 2012 un poste de directrice juridique dans une communauté d'agglomération de l'Essonne. Elle entre à l'INET en 2018 après réussite au concours d'administrateur territorial puis intègre à Lyon la Région Auvergne-Rhône-Alpes en tant que préfiguratrice de l'agence régionale de l'orientation. Six mois plus tard elle devient directrice de la formation et de l'orientation, poste qu'elle occupe à ce jour.

Entretien réalisé le 21 avril 2023 à l'Hôtel de Région, Lyon 2^e.

Du point de vue de cette directrice régionale, la région se positionne « en retrait » et effectue un suivi « de très loin » de la politique d'insertion économique.

« On intervient par le financement. On finance les missions locales, on finance un petit peu le réseau de SIAE, quelques ACI, certaines structures associatives, on a la charge de tout le service public de l'orientation. En étant sur la formation des demandeurs d'emploi, on est sur l'adéquationnisme, théorie qui est partagée par le gouvernement. Il s'agit de sortir de l'approche par diplôme pour aller vers une approche par les compétences et mettre en adéquation besoins des entreprises et compétences des actifs et demandeurs d'emploi. Même si dans la pratique ça ne se rencontre pas parfaitement. On est entre l'économique et le social. Donc d'un côté identifier les besoins d'emplois, en relation avec le secteur économique et de l'autre aider l'insertion des personnes éloignées de l'emploi ou qui n'ont pas envie de travailler dans ces secteurs qui recrutent. »¹⁸²⁰

Il semblerait que l'émergence de la métropole dans l'ordre institutionnel local apporte une surspécialisation des collectivités sur leurs compétences, dans la logique de l'acte III de la décentralisation. On assiste ainsi à un repositionnement de la région sur sa partie rurale et à un retrait de l'agglomération lyonnaise où a fait irruption cette collectivité qui cherche à démultiplier ses champs d'intervention.

« La métropole de Lyon représente 1,5 millions sur les 8 millions d'habitants de la région, ce qui est certes important. Néanmoins, on est dans une région qui politiquement attache beaucoup d'importance aux territoires ruraux. Que ce soit l'Est avec toute la Haute-Savoie ou l'Ain où l'industrie est très présente, le Sud avec l'Ardèche qui est un territoire particulièrement enclavé ou l'Ouest avec l'Auvergne, qui reste un territoire également un peu enclavé, je dirais qu'on a une

¹⁸¹⁹ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸²⁰ Entretien avec Mathilde Barèges, administratrice territoriale, directrice de la formation et de l'orientation de la Région Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2020), entretien du 21 avril 2023 à l'Hôtel de Région, Lyon 2^e.

approche globale. On n'a pas développé d'approche QPV, de spécificités métropoles et territoires urbains, il y a vraiment une couleur politique d'attention au rural. »¹⁸²¹

L'opposition partisane entre droite et gauche gouverne la participation des collectivités à l'action publique. Elle semble augmenter la segmentation sectorielle.

« Les relations Etat-métropole et Région-métropole sont devenues beaucoup plus politiques ces dernières années. On a clairement des visions des choses qui s'affrontent, et aux habitants de trancher à travers les élections. L'erreur à ne pas commettre, dans ce contexte où la métropole se replie sur elle-même et sort du rayonnement, serait de la laisser s'isoler, de la laisser s'installer dans une forme d'autarcie des politiques publiques, d'entre-soi des décideurs. »¹⁸²²

Ainsi l'exécutif métropolitain est-il opposé à la politique gouvernementale et à la fois à la politique régionale de droite. La notion d'« autarcie » revient alors.

« On recherche les bonnes formes et toute la radicalité nécessaire pour mettre en œuvre notre programme. La radicalité de dire qu'une forme de rémunération, tant qu'à faire autant qu'elle rentre dans une coquille légale du système social français, après on peut dire, « on s'en détache », mais en pleine conscience, quoi. Et justement, on n'est pas en phase avec la région, on n'est pas en phase avec le gouvernement donc ce n'est pas évident non plus de trouver sa juste place. C'est ce que le vote RN nous dit, c'est qu'on doit être plus enclins au conflit. On doit laisser le dissensus s'exprimer, assumer notre radicalité quitte à être plus en autarcie. »¹⁸²³

Doit-on voir dans les effets de la centralisation métropolitaine une capacité d'isolement institutionnel, la collectivité se concentrant sur son périmètre et son champ d'action ? Nous avons vu qu'il reste des lieux de régulation territoriale, à l'instar de l'agence métropolitaine qui devient davantage le lieu de négociation d'orientations générales, son action dépendant de la dynamique collective négociée entre les institutions engagées.

« La MMI'e est un outil qu'on a renforcé, en faisant entrer beaucoup de communes supplémentaires. Il est trop tôt pour avoir une évaluation et dire si c'est efficace. C'est positif qu'on puisse travailler avec tous les acteurs, et j'ai confiance dans le fait de confier l'insertion à la MMI'e plutôt qu'à un autre acteur. La MMI'e existait déjà à notre arrivée et elle a l'avantage d'assurer un portage collectif pour l'agglomération. »¹⁸²⁴

En définitive, l'organisation territoriale et partenariale de la politique publique constitue le dernier moment de stabilisation.

« L'enjeu du mandat, c'est comment se fait la coordination entre la métropole et les services des villes ; ça discute, il y a des CLEE, des coordonnateurs, des CTI'e. On se réunit à l'échelle des CTM pour discuter l'orientation de la métropole, comment elle entre en déclinaison opérationnelle, avec cette affirmation que les politiques elles se conduisent de manière uniforme sur les 59 communes de la métropole. »¹⁸²⁵

¹⁸²¹ Entretien avec Mathilde Barèges, administratrice territoriale, directrice de la formation et de l'orientation de la Région Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2020), entretien du 21 avril 2023 à l'Hôtel de Région, Lyon 2^e.

¹⁸²² Entretien avec François-Noël Buffet, avocat, ancien maire d'Oullins (1997-2017), sénateur du Rhône (depuis 2004) et conseiller communautaire (1995-2014) et métropolitain (depuis 2015), entretien du 31 mars 2023 à Lyon 2^e.

¹⁸²³ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 25 avril 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸²⁴ Entretien avec Bruno Bernard, entrepreneur, président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au Bureau du président, Lyon 3^e.

¹⁸²⁵ Entretien avec Yann Crombecque, formateur, conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2010) et conseiller municipal de Villeurbanne (depuis 2014), entretien du 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

La gouvernance est fixée légalement. Cependant, dans la pratique, le travail de construction collective ne ralentit pas, l'appropriation du cadre formel étant différenciée. D'une part, l'agence métropolitaine regroupant les mêmes institutions voit pour certains enquêtés son conseil d'administration devenir le « comité de pilotage de la politique » en lieu et place des instances prévues par le pacte territorial. Saisir la dynamique de concentration métropolitaine implique donc une vive attention à l'écart entre les éléments normatifs et la pratique concrète au sein de la communauté de politique publique.

Conclusion de la section 5.2

Après un premier mandat politique voué à la réorganisation de l'architecture de la politique publique, le cadre d'action est stabilisé malgré les vives tensions traversant le champ politique local, à travers la logique de concentration métropolitaine que nous avons caractérisée. L'alternance politique adossée à l'autonomisation du Conseil de métropole relance la centralisation locale tout en la réorientant. Sa prise en main s'inscrit dans les « stratégies développées par les nouveaux élus pour légitimer et pérenniser leur position »¹⁸²⁶. On remarque en effet un usage systématique de la part de l'exécutif du recours à cette « légitimité démocratique », qui permettrait d'être redevable directement à la population et non pas aux maires originellement dominants dans le Grand Lyon communautaire. Cela permet à l'exécutif de revendiquer la nature « départementale » de l'institution, jusqu'ici peu assumée dans le mythe.

« La métropole de Lyon est probablement aujourd'hui la collectivité qui a le plus de capacité à agir en France, par ses compétences, par ses capacités financières. Et elle est encore plus forte depuis 2020, parce qu'il y a maintenant la légitimité démocratique qui a modifié l'équilibre entre les maires et la métropole. On a été élu sur des politiques publiques qu'on est là pour mener. Je ne me positionne pas par rapport à mes prédécesseurs, on est là pour faire des politiques publiques dans l'intérêt des habitants. On profite naturellement des continuités, beaucoup de choses étaient faites et bien faites. Sur la politique d'insertion par l'emploi, on n'a pas du tout la même approche du social. Avec nous les budgets sociaux sont ceux qui ont globalement le plus augmenté, on a des vrais changements de posture sur toutes les politiques issues du département. »¹⁸²⁷

Le récit de la réussite et de l'exception locales¹⁸²⁸ est désormais distinct du narratif de la fusion, de la technicité de l'institution et de sa destinée, qui passent alors au second plan au profit d'une réussite locale indexée aux politiques publiques adressées à la population territoriale.

« Pour créer une culture, pour créer un esprit de l'institution, on doit raconter une histoire. On a passé un mandat à le faire. Or sans faire de politique, personne ne parle aujourd'hui de l'histoire de la métropole. On considère que c'est un fait acquis, mais on aurait dû continuer à raconter l'histoire de la mutation, l'histoire du devenir institutionnel. Finalement que l'alternance se soit si bien passée montre aussi la robustesse du système mis en place. Il n'y a pas de publications d'ouvrages pour raconter cette histoire, pas assez de récit de l'institution elle-même, c'est dommage pour tous ces

¹⁸²⁶ Audrey FREYERMUTH, « Chapitre 11. Alternances municipales et action publique », in *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques*, op. cit., p. 334.

¹⁸²⁷ Entretien avec Bruno Bernard, entrepreneur, président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au bureau du président, Lyon 3^e.

¹⁸²⁸ Thomas FRINAULT, « L'approche institutionnelle des métropoles : une intercommunalité pas comme les autres ! », art. cit.

personnels qu'on ne raconte pas leur propre histoire. Le fil a été coupé, mais ça reviendra, car on ne peut être en rupture avec sa propre histoire. »¹⁸²⁹

« On est encore loin du compte, l'institution manque encore de maturité. [...] Enormément de choses restent à faire l'exécutif actuel n'est pas du tout intéressé : la construction de l'institution, ce n'est pas leur sujet, leur sujet, c'est la transition. Ils ne se disent pas : « on est une nouvelle collectivité locale, il faut la construire, il faut la faire partager, il faut que les gens la comprennent ». Ils prennent ça comme un cadre administratif dans lequel ils se coulent pour pouvoir conduire leur projet de transition. La destinée de cette collectivité locale, malgré le portefeuille de politiques publiques, n'est plus du tout la priorité politique. »¹⁸³⁰

« Avec l'élection des Verts, on est sortis de la logique du récit. On n'avait plus à légitimer la métropole en tant qu'institution. Elle l'avait déjà été. On était beaucoup plus dans une logique de mise en opérationnalisation de nos politiques publiques dans un mandat pour infléchir la transition du territoire et la résilience du territoire. Au travers de toutes les politiques publiques. Et la politique d'insertion n'est plus portée par le président comme aux débuts de la métropole, ça devient une politique publique au service de la transition sociale. En fait, on a fini avec le récit de l'institution, maintenant l'exécutif veut rendre le territoire résilient. Il est passé d'une stratégie de rayonnement à une stratégie d'impact. La logique Collomb d'attraction de grands comptes internationaux générateurs de beaucoup d'emplois, des flux de la mondialisation, c'est complètement terminé. L'objectif maintenant c'est de rééquilibrer le territoire et d'être beaucoup plus sélectifs. »¹⁸³¹

La politique publique sur le champ de l'emploi et de l'insertion est organisée formellement. Dans les faits, l'ordre institutionnel continue d'obéir à des logiques concurrentielles. Le sens de la politique publique est à nouveau réorienté : d'une conception socioéconomique libérale fondée sur la mise à l'emploi, la politique d'insertion est désormais partie prenante d'une stratégie de transformation. Les propos du directeur adjoint de la DIE nous renseignent sur la perception, par les fonctionnaires, d'une différence de vision de « leurs » nouveaux élus :

« Les grands changements de structure seraient impossibles avec cet exécutif-là. Ce n'est plus une vision politique, une appropriation politique. On a bien plus aujourd'hui une appropriation usager quelque part. Ni le cabinet ni les vice-présidentes ne sont dans la construction d'un paysage, la mise en visibilité et la rationalisation, des paroles qu'avaient plutôt Gérard Collomb et David Kimelfeld parce qu'ils avaient cette expertise-là du politique. Nos nouveaux élus qui sont « je réponds besoins des usagers sur mes engagements ». Auparavant j'étais dans une relation technique-politique avec le cabinet, qui déminait. Le portage politique était puissant sur le précédent mandat. Sans jeter la pierre, on a désormais une vision et un montage intellectuel bien différents. »¹⁸³²

De ces propos ressort un constat intéressant : le premier mandat aurait servi à bâtir une politique publique, la centralisation locale permettant de remodeler au forceps le champ local de l'insertion économique en imposant la réforme aux acteurs. Quant au mandat de la gauche plurielle, il semble axé sur la mobilisation de cette configuration métropolisée, consolidée, en faveur d'une batterie de politiques publiques visant la population. A travers ces évolutions marquées, le pilotage de la politique publique demeure introuvable. L'enquête de terrain permet de déceler « l'écart entre

¹⁸²⁹ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

¹⁸³⁰ Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

¹⁸³¹ Entretien avec Clémentine Leterrier, administratrice territoriale, chargée de mission à la direction générale (2019-2022), responsable de service à la direction de l'action économique de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 23 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸³² Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

réalité des pratiques et les règles définies »¹⁸³³ : la « gouvernance partenariale » au cœur du message étatique et métropolitain ne trouve pas de forme définitive.

« La réalité du pilotage, au fond, elle s'exerce dans des cadres de travail plutôt bilatéraux : entre l'Etat et la métropole, les acteurs de l'emploi et nous, les missions locales et nous. En fait il n'y a pas d'espace de gouvernance multi-acteur et multisectoriel. Il n'y a pas de scène à ce jour qui incarne ce pilotage et cette gouvernance. »¹⁸³⁴

La refonte configurationnelle générée par la métropolisation demeure inscrite dans une dynamique nationale historique de répartition négociée des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elle conduit à l'agencification et à l'organisation d'un compromis interinstitutionnel territorial.

¹⁸³³ Françoise DREYFUS, « Far beyond the « Napoleonic Model » - Richness of the French Administrative History », in *La France et ses administrations, op. cit.*, pp. 47-57, p. 52.

¹⁸³⁴ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 10 janvier 2024.

Conclusion du chapitre V

En définitive, l'organisation des politiques d'insertion économique est fortement impactée localement par l'institutionnalisation de la métropole. On assiste au désengagement complet du conseil départemental, au dépérissement du système intercommunal puis à la concentration de la décision au sein de la bureaucratie métropolitaine accompagnée de la création de l'opérateur métropolitain, bureaucratie périphérique, au détriment des dispositifs communaux préexistants qui sont pour la plupart absorbés. Résultat d'un long processus de concentration initié dans les années 2000, la métropolisation de l'unique Maison de l'emploi du territoire constitue une étape centralisatrice supplémentaire que ses dirigeants ont su capter, dans un « moment de faiblesse » de l'administration métropolitaine en pleine recomposition. Succédant au PLIE, la structure assure sa croissance et sa pérennité en s'imposant comme « bras armé » de la collectivité. En quelques années, la configuration institutionnelle est renouvelée et reconditionne le déploiement de la politique publique. La capacité de transformation de l'institution est augmentée avec la concentration des leviers et l'affaiblissement de la bureaucratie étatique locale, ce qui tend à renforcer l'hypothèse de l'émergence d'un étatisme métropolitain dans le champ de l'emploi et l'insertion comme dans le champ du développement économique¹⁸³⁵.

Si la concentration se définit dans une perspective de sociologie des organisations comme l'intégration d'une multiplicité de rapports de pouvoir locaux et de larges prérogatives pour les dirigeants, nous sommes ici en présence d'une concentration à la fois *politique, gestionnaire* et *opérationnelle*¹⁸³⁶. Plus encore, la création d'un opérateur métropolitain *ad hoc* à partir de la Maison de l'emploi et les tensions collectives qu'elle suscite renvoie à une délégation partielle qui permet, de donner du jeu, au sens mécanique du terme, à la concentration métropolitaine. Il en va de même des comités territoriaux institués sur des « calculs d'apothicaire » visant à combler les élus locaux et à atténuer leur résistance par la mise en place de financements, par lesquels ces derniers retrouvent leur pouvoir clientélaire qui canalisait les PLIE¹⁸³⁷.

La monographie apporte un exemple concret à la littérature sur l'agencification comme mode de gouvernement. Nous montrons qu'à une échelle locale, l'agencification permet de renforcer l'institutionnalisation métropolitaine tout en se faisant le vecteur de l'intégration partenariale, qu'il s'agisse des communes et des institutions du secteur, mais surtout de l'Etat, favorable au développement de ces outils partenariaux : les conflits sont canalisés dans une arène *ad hoc*.

En toile de fond, le processus de métropolisation. Bien plus qu'un simple changement d'échelle géographique et qu'une « amélioration » de l'intervention publique, il s'agit d'un processus de recomposition du rapport de force au sein du champ politique et bureaucratique local et de son effet conjoint qui est la transformation des organisations des machines administratives. Nous avons mis en évidence la nature agonistique de la centralisation locale pour qualifier cette transformation de l'action publique : la concentration n'est pas naturelle, quoique naturalisée par le récit

¹⁸³⁵ Deborah GALIMBERTI, « Un étatisme métropolitain ? Politiques territoriales de développement économique et réétalonnage de l'État : le cas de la métropole lyonnaise », *art. cit.*

¹⁸³⁶ « Chapitre 10. Autonomie et centralisation », in Brice NOCENTI, *Métamorphoses de l'État productiviste. Le management public du fordisme au néolibéralisme, saisi à partir de ses savoirs de gouvernement*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Sorbonne Paris-Cité, 2019, pp. 547-557.

¹⁸³⁷ Notre observation des comités fait état d'une très large liberté des élus locaux dans l'octroi de subventions aux projets territoriaux présentés, l'enveloppe étant très peu encadrée légalement tout comme dans la pratique agentielle.

institutionnel la décrivant comme une adaptation nécessaire à des facteurs exogènes et comme un progrès dans l'efficacité du service public. Elle s'appuie sur un processus politique de négociation, d'imposition et d'absorption. Les « jeux de marchandage et de concessions réciproques plus ou moins discrètes »¹⁸³⁸ sont vivaces. A travers la construction du Pacte de cohérence, les acteurs politiques territoriaux négocient l'orientation du fleuve métropolitain, entre concentration et tentatives paradoxales de décentralisation locale. Cette tension sert à réguler voire désamorcer les luttes politiques à l'œuvre autour de l'objet « métropole », luttes dont l'ampleur est inédite dans l'intercommunalité marquée par la centralité et le consensus large (cf. 1.2). Cela renseigne d'une façon plus générale sur la capacité réduite d'une métropole de plein exercice à assurer la régulation propre aux EPCI, les ressorts de la légitimité politique étant profondément rebattus avec la dissociation entre les conseils municipaux du territoire et le conseil de métropole, reposant sur une élection dédiée, pourvoyeuse d'autorité, prolongée par l'action bureaucratique¹⁸³⁹.

La configuration métropolitaine apparaît comme un réel changement de l'ordre institutionnel. Mais quelle action ce nouvel agencement rend-il possible ?

¹⁸³⁸ Philippe BEZES et Patrick LELIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 84.

¹⁸³⁹ « Les services administratifs maintiendraient, consolideraient et pérenniseraient une relation entre les édiles et les citoyens électeurs s'instaurant lors des élections municipales. La légitimité administrative affermit l'autorité dont les édiles disposent par leur élection. ». Renaud PAYRE, *Ordre politique et gouvernement urbain*, *op. cit.*, p. 136.

CHAPITRE VI : CE QUE LA METROPOLISATION FAIT AUX SAVOIRS ET AUX INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE INTERSECTORIELLE

Ce chapitre ouvre la boîte noire de la politique publique. Après avoir montré l'émergence de la métropole lyonnaise dans le processus de territorialisation de l'Etat social, après avoir examiné de l'intérieur les transformations organisationnelles et bureaucratiques qui en ont été la conséquence, nous avons analysé la structuration de la politique publique au prisme du processus de concentration locale. Que permettent concrètement ces changements configurationnels et ces réagencements de l'ordre institutionnel ? L'ouverture de la boîte noire offre une perspective heuristique sur les transformations avérées des politiques d'emploi et d'insertion métropolisées. Tout en faisant émerger de vastes questionnements.

Nous avons démontré que la métropolisation lyonnaise est fondée sur la combinaison intersectorielle et la refonte de l'orientation de la politique publique. Elle induit en pratique une reconfiguration au forceps du champ de l'emploi et de l'insertion. Le département en est définitivement écarté tandis que la métropole concentre les attributions et qu'*a fortiori* un opérateur « métropolitain » est institué. Pourtant, cette recomposition est loin de signer la fin de la rénovation de la politique publique. Au contraire, elle n'en a été que le préalable, comme la rénovation d'un atelier n'est que le préalable à la production d'une nouvelle œuvre. Car la centralisation locale et le cadre institutionnel modifié ne constituent en effet pas une finalité, mais bien plutôt un moyen et une condition. Cette *politique constituante* se veut un moyen promu de rendre la politique publique « plus efficiente, plus juste, plus efficace ». En définitive, la recomposition institutionnelle est indexée à la mise en œuvre concrète de la politique, qu'elle doit servir, améliorer et faciliter selon les acteurs. Alors par quels instruments d'action publique tente-t-on concrètement d'orienter la conduite des individus vers leur bonne insertion ? Et sur quels savoirs institutionnels se fonde la conception des individus, de leur bonne insertion ?

Modalité de rationalisation de l'activité publique, les *instruments d'action publique* priment souvent sur le contenu de la politique publique¹⁸⁴⁰. Le choix du mode opératoire structure profondément la politique publique. Les instruments forment le cadre de l'action collective, contribuant à la stabiliser et à la rendre moins incertaine. Ils « produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent l'action publique selon leur logique propre »¹⁸⁴¹. Ainsi il apparaît incontournable de s'intéresser pleinement au mode opératoire de la politique. Que permet la métropolisation ? Si la politique d'insertion est pensée sur le mode économique et mise en œuvre par une bureaucratie hybridée, quels instruments la matérialisent ? Pour quels effets propres ? Pour Max Weber « le grand instrument de la supériorité de l'administration bureaucratique est le savoir spécialisé »¹⁸⁴² : comment alors se construisent ces connaissances spécifiques et les catégories institutionnelles et intellectuelles ? Il s'agit d'y répondre empiriquement, à partir de l'application concrète de ces catégories institutionnelles (BRSA, chômeur, parcours d'insertion, orientation...), comme des « idées en action »¹⁸⁴³.

On assiste à la consolidation d'un secteur de l'insertion et de l'emploi. Secteur à l'origine intercalaire, il voit le travail politique au sens large sur ses frontières lui constituer, progressivement, un espace autonome. Des dispositifs spécifiques mobilisent les entreprises et améliorent la connaissance de l'offre tandis que d'autres dispositifs agissent sur la demande, pour en modifier les propriétés dans une logique d'orthopédie sociale, afin de la faire mieux correspondre à l'offre telle que perçue par les professionnels de cette intermédiation, pour finalement pouvoir la satisfaire. D'autres instruments encore permettent de créer des espaces interstitiels où les groupes des deux secteurs ont vocation à se rencontrer à l'initiative des autorités publiques. Les logiques financières entre la métropole et ses partenaires poussent à une rationalisation de l'action publique par les nombres, voire une bureaucratisation par les nombres¹⁸⁴⁴. Les pratiques de comptage et de mise en chiffre s'installent au cœur de la politique publique, comme mode de rationalisation. Aux côtés de savoirs hérités, de nouveaux indicateurs émergent. La mise en œuvre de cette politique du chiffre transforme les pratiques. Les instruments sont aussi des intermédiaires, des lieux de passage entre différentes parties prenantes à la gouvernance territoriale. Ils peuvent aussi susciter des résistances, que l'on peut rencontrer aussi bien dans leur production, que dans leur mise en œuvre ou que dans leurs usages. Certains instruments peuvent être invalidés et entraîner un changement dans les moyens d'action, sur un mode rationnel. Dans l'entreprise de transformation de la politique publique, comment les instruments vont-ils être investis ? Peut-on, à travers leur étude, déceler des mécanismes de concurrence et de rééchelonnage propres à la métropolisation ?

Enfin, le prisme instrument est heuristique dans la mesure où il renseigne sur la continuité et le changement de l'action publique¹⁸⁴⁵. Afin de décliner sa stratégie, l'administration met en œuvre sa politique à travers des instruments, certains préexistants, d'autres inventés, rationalisés, reconfigurés ou restructurés. Nous contestons l'idée selon laquelle les politiques sociales « ne sont

¹⁸⁴⁰ L'un des traits caractéristiques de la gouvernance réside dans « l'accent mis sur la dimension procédurale de l'action publique – les formes et instruments de l'action publique sont parfois privilégiés sur la substance même des programmes publics ». Patrick LE GALES, « Gouvernance », *op. cit.*

¹⁸⁴¹ Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, « Instrument », *op. cit.*, p. 325.

¹⁸⁴² Cité in Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI et Gilles POLLET (dir.), *Les sciences de gouvernement*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁸⁴³ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁴⁴ Philippe BEZES, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1, 2020, pp. 21-47.

¹⁸⁴⁵ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 364.

pas fondamentalement renouvelées avec l'intégration de la compétence d'insertion au sein de la métropole de Lyon, dont les priorités stratégiques demeurent inchangées »¹⁸⁴⁶. Examiner ces priorités stratégiques, sous l'angle du projet comme instrument d'action publique, permet de donner corps au renouvellement que l'intégration de la compétence insertion et emploi génère. Ces instruments sont de deux ordres : les premiers « déterminent en partie quelles ressources peuvent être utilisées et par qui »¹⁸⁴⁷ et s'attachent à structurer le champ en positionnant la collectivité dans une régence par rapport à d'autres organismes intermédiaires ou opérateurs de terrain. Les seconds orientent « les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés) »¹⁸⁴⁸ et sont destinés au public de la politique. Etant donné que les instruments « véhiculent une certaine représentation des problèmes »¹⁸⁴⁹, peut-on trouver une certaine cohérence entre la stratégie et la vision portée par les instruments ? Et concrètement, comment le nouveau instrumental transforme-t-il le travail institutionnel sur et à destination de la population-cible ?

Ce chapitre développe une conception de l'insertion économique comme d'un secteur d'action publique borné et interconnecté à l'extérieur. En produisant un ordre et en proposant une conduite de la population, la politique publique participe à l'entreprise étatique de « cohésion sociale » aux côtés des politiques catégorielles démographiques, familiales, d'immigration, d'intégration, de solidarité, d'emploi. D'autre part, le secteur est remodelé de l'intérieur. En réponse à la pérennisation d'un sous-marché du travail, que les acteurs considèrent de plus en plus momifié et inamovible, l'action publique métropolitaine aurait emprunté la voie de la « modernisation », de la « dynamisation », pour que la politique publique ne contribue plus à la reproduction du problème, mais bien à une « solution durable ». Tout l'enjeu émerge donc de cette tentative de rendre plus mobiles les circuits de l'emploi et du sous-emploi, de rendre le secteur plus « dynamique », c'est-à-dire capable de diriger les individus vers l'activité. Comment les réformateurs s'y prennent-ils ? Assiste-t-on réellement à une « dynamisation » du secteur critiqué pour son immobilité ?

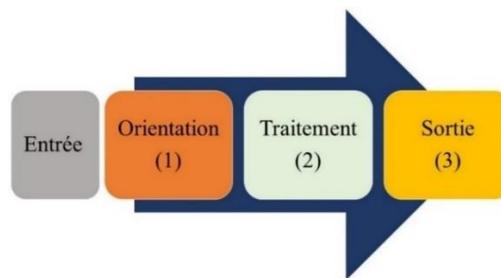


Illustration n°50 : le secteur de l'insertion représenté sous forme de processus dynamique.

Pour cela, c'est l'offre et la demande d'insertion qui sont dans le viseur de l'institution, qui désormais s'en fera le régulateur. En travaillant l'offre pour qu'elle soit mieux connue et plus abondante, en travaillant la demande pour qu'elle lui corresponde et en articulant enfin les deux sphères, on pourrait finalement signer la victoire du dynamisme sur la sclérose du secteur social : voilà le pari ayant présidé à la constitution d'une métropole dotée des compétences sociales. Nous examinons de près la mise en œuvre de ce triple remodelage, au prisme des savoirs de

¹⁸⁴⁶ Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *op. cit.*, p. 360.

¹⁸⁴⁷ Gilles PINSON, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *op. cit.*, p. 327.

¹⁸⁴⁸ Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, « Instrument », *op. cit.*, p. 323.

¹⁸⁴⁹ *Ibid.*, p. 326.

gouvernement et des instruments (*section 6.1*). Dans son appropriation métropolitaine, la politique publique doit *a fortiori* être « désencastrée », « décloisonnée » : elle ne saurait apporter les résultats attendus sans être articulée aux secteurs d'action publique connexes. Nous analysons bien la tentative de transformer une politique sectorielle en politique intersectorielle, et plus encore en une politique trans-sectorielle (*section 6.2*).

6.1 Quand l'institution remodèle le secteur : l'action métropolitaine comme régulation de l'offre et de la demande d'insertion

Dans le prolongement de sa politique économique, la métropole construit en tant qu'autorité publique un « gouvernement fort » sur le champ nouvellement investi de l'emploi. La collectivité est positionnée par son exécutif comme régulateur, au sens que donne Jacques Chevallier à l'action de l'Etat¹⁸⁵⁰. Dans la structuration de la configuration locale par la centralisation métropolitaine, comme dans l'intervention publique visant à réguler le marché de l'offre et de la demande d'insertion, la métropole est positionnée en arbitre. En plus de travailler sur l'offre et la demande, l'objectif principal de la méthodologie métropolitaine dans le domaine est leur mise en relation, sur le mode de l'intermédiation. Ainsi la politique publique procède d'abord par reconfiguration institutionnelle, puis par recomposition des secteurs, appelés à développer leurs liens, par le biais d'instruments spécifiques. Enfin seulement, la politique publique atteint le public à proprement parler. Comment se déploie une telle intervention publique ? Quels sont les objectifs et les réalisations métropolitaines quant à l'offre, à la demande et à leur mise en relation ?

Nous l'avons montré par l'analyse de la réorientation de la politique publique (cf. 3.1.2) : l'action publique métropolitaine vise le traitement de concert de plusieurs problèmes publics : les problèmes du champ social (pauvreté, exclusion) et du champ économique (pénurie de main d'œuvre, difficultés à recruter). Elle se déploie à deux niveaux, par des instruments qui rendent possible l'action, concourent à la genèse de nouvelles catégories et assurent une « matérialisation de ces formes de pensée »¹⁸⁵¹. De plus, l'administration exerce une domination bureaucratique¹⁸⁵² sur le secteur jusqu'à en transformer le fonctionnement – dans quelle mesure ?

D'abord, il s'agit d'un travail d'intervention sur l'offre et la demande d'insertion. On peut définir l'insertion comme l'intégration des individus dans l'emploi mais aussi plus largement dans une société territoriale. L'intervention sur l'offre consiste à la susciter, à la repérer, l'extraire et ensuite la transmettre à l'écosystème de l'insertion afin qu'elle circule et finisse par rencontrer la demande (6.1.1). L'intervention sur la demande consiste à la préparer, l'organiser, en améliorer la qualité vis-à-vis de la connaissance de l'offre disponible. Le système territorial d'insertion cherche à développer chez la population des attributs optimaux (droits et devoirs, responsabilité individuelle, parcours d'insertion, employabilité, dispositions sociales), en faveur de l'emploi créateur de valeur

¹⁸⁵⁰ Jacques CHEVALLIER, « L'Etat régulateur », *art. cit.*

¹⁸⁵¹ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments, op. cit.*, p. 33.

¹⁸⁵² Dans la tradition d'analyse néo-wébérienne, c'est bien la capacité de la bureaucratie à imposer un ordre aux autres groupes sociaux qui fait la « force » d'un Etat et de ses institutions. Voir notamment François CHAZEL, « Communauté politique, Etat et droit dans la sociologie wébérienne : grandeur et limites de l'entreprise », *L'année sociologique*, vol. 59, n°2, 2009, pp. 275-301 ainsi que Pierre BIRNBAUM, « Défense de l'Etat « fort » Réflexions sur la place du religieux en France et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n°3, 2011, pp. 559-578 et Pierre BIRNBAUM, « La force de l'Etat à la française », *Pouvoirs*, vol. 177, n°2, 2021, pp. 17-24.

et garant d'intégration sociale. Il s'agit de mobiliser les acteurs de l'orthopédie sociale afin qu'ils forment, au sens large, la demande d'insertion (6.1.2).

<i>Objectifs</i>		<i>Instruments d'action publique</i>
Offre	Création	Contrats aidés
		Soutien à l'IAE
	Développement	Mobilisation des entreprises, réorientation du développement économique
	Extraction	<i>Sourcing</i> insertion
Demande	Circulation	Diffusion de l'information en réseau
	Connaissance	Base de données, logiciels
	Qualification	Etude de la population
	Orientation	Dispositifs d'insertion
	Appréciation	Accompagnement, référence de parcours, actions d'insertion

Tableau n°73 : objectifs et instruments de l'intervention publique sur l'offre et la demande d'insertion.

Enfin, l'intervention publique vise à fluidifier le fonctionnement du secteur fondé sur la mise en relation de l'offre et de la demande, ce qui suppose de revoir la captation sectorielle du flux entrant, la connaissance de la population intégrant le secteur et de ses agissements et pour finir la mise en adéquation des profils avec les dispositifs (6.1.3).

6.1.1. Le travail institutionnel sur l'offre d'insertion : repérage, extraction, production, circulation

L'enquête de terrain au sein de l'administration montre que l'action publique métropolitaine vise conjointement l'évolution à la baisse de trois indicateurs au moins : le taux de chômage, le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (BRSA) et le nombre d'entreprises peinant à recruter. Afin d'agir sur ces indicateurs et augmenter le flux de personnes quittant le RSA et intégrant l'emploi durable, la politique publique ambitionne de créer une *offre d'insertion*. Qu'il s'agisse d'emplois stables (CDI), moins stables (CDD, CDDI, intérim) ou de formats intermédiaires (formations, immersions, stages, apprentissages, simulations...), le but est de développer cette offre qui est plus large que l'emploi. Toute situation socialisant l'individu au travail est perçue comme « offre » à distribuer aux populations. Dans la logique institutionnelle, consommer l'offre permet à l'individu d'être en position « favorable » en vue d'une mise sur le marché du travail ultérieure¹⁸⁵³.

¹⁸⁵³ « L'activation plus forte des actions de formation « et des situations de mise à l'emploi ou tout au moins de rencontre avec des employeurs potentiels doit permettre aux allocataires du RSA d'être dans une position plus favorable sur le marché de l'emploi. » « Orientation 1 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 26.

L'offre d'insertion n'est pas nouvelle. Elle existe déjà, mise en œuvre en partie par les autorités publiques¹⁸⁵⁴. La collectivité métropolitaine s'affiche également, dans la promotion de sa politique d'insertion, comme le pourvoyeur d'une « offre de service » et employeur public à travers les contrats aidés. Or, tout cela ne suffit pas. L'offre est encore trop faible¹⁸⁵⁵, il faut la développer. Mais il faut aussi assurer son extraction et sa circulation pour une mise en visibilité sur le marché.

<i>Objectifs</i>	<i>Instruments d'action publique</i>	<i>Entités concernées et mécanisme mobilisé</i>
Création	Contrats aidés	Au sein des administrations publiques et des structures privées, des postes indexés à des contrats d'insertion financés par la puissance publique sont créés.
	Financement de l'IAE	Financé par l'Etat comme par la métropole, le sous-secteur de l'insertion par l'activité économique crée une offre particulière d'insertion.
	Clauses d'insertion	Au sein des marchés publics et des marchés privés, des clauses prévoient l'embauche de personnes en insertion. L'offre est créée <i>ex nihilo</i> par le biais de la contractualisation.
Développement	Mobilisation des entreprises, réorientation du développement économique	Par ses dispositifs, la métropole mobilise les entreprises du territoire afin qu'elles développent une offre d'insertion. Le développement économique partenarial inclut désormais les enjeux d'insertion, de recrutement et d'emploi.
Extraction	<i>Sourcing</i> insertion	Les spécialistes de l'insertion prennent connaissance de l'offre disponible et accompagnent les acteurs privés dans la recherche de candidats, tout en faisant correspondre l'offre aux standards du secteur de l'insertion professionnelle.
Circulation	Diffusion de l'information en réseau	Les acteurs de l'insertion et la métropole font circuler les informations portant sur l'offre disponible.

Tableau n°74 : entités concernées par le travail sur l'offre d'insertion et mécanismes impliqués.

Aux côtés d'une « offre publique de travail » jugée bien incapable de satisfaire la demande¹⁸⁵⁶, le fondement de la stratégie est donc de développer l'offre privée, au sein des entreprises. Or ces dernières n'ont aucune obligation légale de le faire. Comment y parvenir alors ?

Un instrument pour mobiliser les entreprises. La « Charte des 1 000 entreprises pour l'insertion et l'emploi »

Pour développer une offre privée, l'autorité publique a besoin d'instruments *ad hoc*. Le mode opératoire le plus central est une charte : la Charte des 1000 entreprises engagées pour l'insertion

¹⁸⁵⁴ L'Etat au sens large a fourni continuellement une offre d'insertion et « a constamment financé un stock important d'emplois de dernier ressort ». Jean-Claude BARBIER, « 7. L'« activation » de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », *op. cit.*, p. 179.

¹⁸⁵⁵ « En définitive, le problème n'est pas l'outil, c'est-à-dire le « contrat » (d'insertion), mais la faiblesse de l'offre, qui ne peut satisfaire les attentes suscitées ». Cyprien AVENEL, « Effets ambivalents des politiques d'insertion. Les droits et devoirs à l'épreuve de l'expérience vécue des bénéficiaires », *Vie sociale*, vol. 1, n°1, 2012, pp. 59-79, p. 62.

¹⁸⁵⁶ Isabelle ASTIER, *Les nouvelles règles du social*, *op. cit.*, p. 45.

et l'emploi. Concrètement, ce protocole signé vise à formaliser l'engagement d'entreprises implantées localement en faveur de l'insertion et de l'emploi des personnes exclues, érigé en combat mené par l'institution métropolitaine. Sensibilisés aux enjeux de l'emploi et de l'insertion professionnelle, les entrepreneurs peuvent s'engager à conduire des actions dans ce sens, comme des recrutements spécifiques, du tutorat, des visites, du parrainage de candidats ou des immersions en entreprise. L'ensemble de ces débouchés constitue une offre privée créée *ex nihilo*.

Le parcours de cet instrument non-contraignant de mobilisation s'inscrit dans la dynamique de mutation de la configuration locale du secteur. D'abord communal, l'émergence de la métropole de Lyon affecte le dispositif qui gagne en envergure et devient un « fer de lance » de la politique métropolitaine. En effet, la Charte est lancée à la fin des années 2000 par la maison de l'emploi de Lyon afin de mobiliser un réseau d'entreprises du territoire lyonnais. Progressivement, le dispositif s'impose comme le principal levier de mobilisation des entreprises et élargit quantitativement et qualitativement son périmètre d'année en année. Les dispositifs équivalents promus localement par l'Etat (« Club insertion ») sont fondus dans la Charte au début des années 2010, qui devient un outil partenarial Etat-Maison de l'emploi de Lyon. Lors de la construction du Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi, le pilotage de la charte est absorbé au forceps par l'exécutif métropolitain qui en fait la locomotive de sa politique en construction¹⁸⁵⁷. Le dispositif lyonnais est métropolisé.

« La métropole a travaillé avec la Ville de Lyon qui avait quand même une belle expertise avec la maison de Lyon pour l'emploi. Nous, on a élargi et traduit ça en Charte des 1000. La métropole a travaillé pour que Lyon accepte qu'on lui pique son concept et qu'on l'élargisse à l'ensemble de la métropole. »¹⁸⁵⁸

« Elargi » à mille entreprises, non plus seulement lyonnaises mais de l'ensemble du périmètre des cinquante-neuf communes, l'instrument est placé sous la responsabilité de l'exécutif métropolitain et présenté tel un outil bénéfique aux entreprises comme à la collectivité¹⁸⁵⁹. Matérialisant l'ambition et les mots d'ordres politiques, l'instrument permet d'objectiver les progrès réalisés, et ainsi de rendre légitime (« sécuriser ») la stratégie poursuivie.

« La Charte a été très vite un outil pour convaincre Monsieur Collomb, pour accepter que les choses ne soient pas aussi simples qu'il le pensait. Un signe tangible et concret d'une action conjointe. Et ça faisait plaisir de voir aligner des dizaines de noms de boîtes qui jouaient le jeu. Enfin, au-delà du plaisir, ça le rassurait politiquement dans son axe. Il a vu se presser au portillon 300, 400 entreprises, qui voulaient s'engager. Tout cela a sécurisé la stratégie pour l'insertion qui manquait de sécurité aux débuts. »¹⁸⁶⁰

A la création de l'agence métropolitaine, le dispositif géré au sein de la DIE lui est transféré, contribuant à l'externalisation et à l'agencification analysée au chapitre précédent. Ce sont

¹⁸⁵⁷ La Charte est le principal dispositif de mobilisation des entreprises : c'est le premier objectif du premier axe du PMI'e 2016-2020 et le dispositif systématiquement mis en avant dans la communication institutionnelle.

¹⁸⁵⁸ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁵⁹ Le document recensant la stratégie des politiques publiques métropolitaines présente le dispositif ainsi : « En 2016, la Métropole a adopté une charte, « 1 000 entreprises pour l'insertion », permettant aux entreprises de s'engager auprès de la Métropole sur les questions d'insertion soit parce qu'elles ont des besoins de recrutement soit parce qu'elles souhaitent intervenir sur ce champ en faisant découvrir leur secteur d'activité et leur entreprise. » Voir « 4- Insertion & emploi », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 14.

¹⁸⁶⁰ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

désormais les professionnels du satellite qui animent le réseau d'entreprise et assurent la gestion de la Charte.

Période	Dispositif	Pilotage
2008-2010	Charte des 100	Maison de l'emploi de Lyon
2010-2015	Charte des 300	Maison de l'emploi de Lyon
2015-2018	Charte des 1000	DIE de la Métropole de Lyon
Depuis 2019	Charte des 1000	Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi

Tableau n°75 : évolution du dispositif de mobilisation des entreprises de l'agglomération lyonnaise (2008-2024).

Les entreprises peuvent adhérer à la Charte par une simple signature sur des objectifs généraux, une philosophie d'action et des ébauches d'actions envisagées. A mi-mandat est ainsi mis en avant le fait que l'objectif est à moitié atteint¹⁸⁶¹. Et au rythme du travail quasi-commercial des professionnels de la DIE, de la direction économique et de l'agence, l'objectif quantitatif est atteint à la toute fin de l'année 2019.

« La Charte des 1000 atteint bientôt aussi l'objectif de la millième, donc ça c'est quelque chose de fort quand même. Il y a mille entreprises du territoire qui ont été fédérées. On signe demain la millième entreprise, Samson régulation, c'est une PME, enfin, c'est une filiale d'un groupe allemand qui est à Vaulx-en-Velin, qui fabrique des vannes. C'est le président qui ira pour la signature. »¹⁸⁶²

L'atteinte de l'objectif permet une médiatisation et une valorisation publique de l'action conduite par le président de la collectivité. A l'évidence, la progression du nombre d'entreprises signataires de la charte s'inscrit pleinement dans la temporalité politique du mandat.

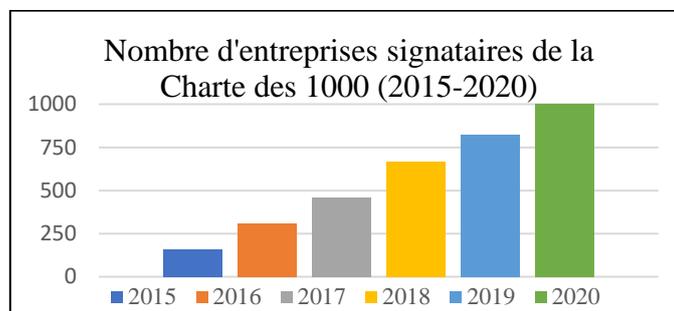


Illustration n°51 : nombre d'entreprises signataires du programme Charte des 1000 (2015-2020).

Nous analysons l'instrument comme un outil de *délégation incertaine de service public*. L'incertitude a son importance : l'action concrète des entreprises ne fait l'objet d'aucun contrôle systématique. Tout est fondé sur le rapport de confiance et l'aspect déclaratif. Malgré cela, le nombre d'entreprises signataires permet un affichage politique. Il apparaît clairement que les dispositions de l'instrument, calées sur des objectifs assignés, conditionnent les agissements des acteurs administratifs¹⁸⁶³. Ces derniers concèdent qu'une « logique du chiffre » est à l'œuvre, afin d'atteindre l'objectif affiché, quitte à ce que les entreprises signataires n'effectuent en réalité que peu d'actions d'insertion et d'une manière fortement différenciée.

¹⁸⁶¹ « 460 entreprises déjà engagées pour l'insertion et l'emploi (mai 2017) ». Voir « 4- Insertion & emploi », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 15.

¹⁸⁶² Entretien avec Marie-Claire Besançon, conseillère technique du président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 18 décembre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁶³ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, op. cit.

« Avec les entreprises, c'est le jour et la nuit. C'est compliqué. Cela dépend du type de structure et du type de relation que la collectivité a pu établir. On se retrouve donc avec des entreprises très diverses. Et avec des résultats, mais très différents aussi. »¹⁸⁶⁴

L'oxymore « jour-nuit » employé par l'élue métropolitaine déléguée aux politiques d'insertion en dit long sur cet investissement différencié des entreprises. L'observation de plusieurs séances de signature de la charte donne à voir la faiblesse du contrôle et la marge donnée aux entreprises signataires. Celles-ci peuvent mettre en avant cet engagement auprès de l'institution publique tout en définissant de façon autonome les actions à conduire.

Observation 4 : Le recrutement d'une entreprise moyenne pour la Charte des 1000 entreprises engagées pour l'insertion pour l'emploi (2019)

En ce jour automnal, nous accompagnons un chargé de mission de la DIE métropolitaine pour la visite prévue d'une agence de communication installée depuis quelques années au sein du 1^{er} arrondissement de la Capitale des Gaules. Il s'agit d'une PME forte d'une trentaine de salariés. Au deuxième étage d'un bâtiment ancien proche de la place des Terreaux, nous sommes reçus vers 14h par le directeur. Dans un espace lumineux où les grands écrans sont nombreux, nous croisons quelques salariés qui nous saluent avant que le directeur nous invite à partager un café en gobelet dans une petite salle, tandis qu'il nous narre l'installation de l'agence d'abord à Lyon puis dans ces locaux de la Presqu'Île. Le directeur a « entendu parler de la métropole plusieurs fois, en raison des actions de développement économique qu'elle mène ». Après que le chargé de mission de la DIE lui a présenté des généralités sur l'action économique et la volonté de la collectivité de développer l'emploi, il met en avant les « avantages » pour l'entreprise d'adhérer à la Charte des 1000, qu'il présente en deux exemplaires imprimés sur carton. Parcourant le document, le directeur hoche plusieurs fois de la tête et « se réjouit de signer l'engagement », tout en acceptant la carte de visite du chargé de mission. Nous sommes raccompagnés, avec la promesse de « réfléchir » aux engagements potentiels en matière d'insertion accompagnée d'une poignée de main, et sortons de l'immeuble.

Observation réalisée au sein d'une entreprise de communication le 25 septembre 2019, rue Paul Chenavard, Lyon 1^{er}.

Qu'il s'agisse d'entreprises de centaines de salariés ou de plus petites entités, la charte propose de mettre en œuvre différentes actions contribuant à la formation d'une offre.

« On a beaucoup de signataires différents, on a des grosses entreprises comme EDF ou Veolia mais on en a des toutes petites et on est à la fois sur une ouverture pour le public, des portes ouvertes, des stages, des parrainages, et la sensibilisation à l'insertion. »¹⁸⁶⁵

On observe un tournant une fois les objectifs quantitatifs atteints. Tandis que le nombre d'entreprises « engagées » ne varie plus que légèrement autour de mille, la charte propose désormais vingt « engagements » différents et demande aux entreprises d'en dresser annuellement le bilan. Car l'objectif assigné est que « 90 % des signataires de la « Charte des 1 000 » [soient] engagés activement par an »¹⁸⁶⁶. Signée par le préfet de région et le président de la métropole, l'invitation est la suivante : « Chaque entreprise, de tous secteurs d'activités, de toutes tailles, peut s'engager à nos côtés pour développer des actions permettant la mise à l'emploi des plus

¹⁸⁶⁴ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁶⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶⁶ « Axes stratégiques et leurs objectifs opérationnels », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 31.

fragiles »¹⁸⁶⁷. En définitive, le travail sur l'offre repose sur une externalisation aux entreprises rassemblées par le dispositif peu contraignant qu'est la Charte des 1000.

« Les actes sur l'insertion se donnent à voir hors allocation obligatoire. Dans l'idée initiale, il y a bien la priorité donnée au fait d'implanter des entreprises, qui vont ensuite avoir besoin d'emploi et donc vont certainement recruter sur le territoire. Donc on va signer des chartes, des engagements, mais sans donner la puissance à l'administration d'aller vérifier les actes concrets. Donc il y a de l'intention, mais il y a aussi de la délégation très forte au privé. On dit « je fais tout pour que vous veniez, pour que vous fassiez votre business sur la métropole, donc j'organise, je laisse du foncier, je ne fais pas payer un tas d'avantages. Et vous me créez de l'emploi et si possible pour les BRSA du territoire ». C'est sur le « et si possible pour les BRSA du territoire » que porte très fort notre discours maintenant. En installant la charte des 1000, on a d'une certaine manière externalisé la politique d'insertion et donc il faut trouver une manière de la réinternaliser beaucoup plus. »¹⁸⁶⁸

Ces propos de la conseillère économie au cabinet du président du Conseil de métropole mettent en avant les difficultés d'une création d'offre d'insertion hors du secteur traditionnel (emploi public, contrats aidés, IAE). Dès lors que l'offre doit être produite par les acteurs privés - en contrepartie d'avantages apportés par la puissance publique - celle-ci dépend de logiques plus opaques. Le résultat est moins maîtrisable.

Rendue possible par le lien historique de la « gouvernance économique métropolitaine », la Charte des 1000 contribuerait à visibiliser l'offre et soutenir son développement. Dans ce but, c'est aussi la politique de développement économique qui est réorientée.

Intégration de la recherche d'offre d'insertion à la politique de développement économique

La mobilisation des entreprises repose en effet sur la politique de développement économique historiquement établie et continue au sein du Grand Lyon puis de la métropole¹⁸⁶⁹. La politique de développement économique consiste à attirer des entreprises et à accompagner leur implantation et développement sur le territoire. Par le biais des différentes taxes, la collectivité assure les recettes au cœur de son modèle financier. Cette politique est pilotée par les directions économiques, voisines de la Direction de l'insertion et de l'emploi.

Née en 1995 à La Mure (Isère) d'une mère conseillère d'orientation et d'un père technicien dans les télécommunications, Clémentine Leterrier passe dix-huit ans dans sa région. Elle intègre l'IEP de Grenoble qu'elle achève par une préparation aux concours administratifs à Paris et entre à l'INET en 2018. Elève-administrateur, elle passe par les métropoles de Brest et Toulouse comme par le département de Seine-Saint-Denis. Elle recrutée à la DG de la Métropole de Lyon en 2019, où elle est chargée de mission jusqu'en novembre 2022. Non encartée, elle évolue depuis au poste de responsable de service au sein de la direction économique métropolitaine.

Entretien réalisé les 16 et 23 mars 2023 au 4^e étage de l'HDM, Lyon 3e.

Sur le terrain, ce sont les professionnels que sont les développeurs économiques qui la mettent en œuvre au quotidien.

¹⁸⁶⁷ Charte des 1000 entreprises pour l'insertion et l'emploi, Métropole de Lyon, 2021, p. 1.

¹⁸⁶⁸ Entretien avec Delphine Prady, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), à l'Elysée (2014-2016) et économiste au FMI (2016-2020), directrice adjointe du cabinet du président de la Métropole de Lyon en charge du développement économique (2020-2022), entretien du 11 mai 2022 au cabinet du président, Lyon 3^e.

¹⁸⁶⁹ Deborah GALIMBERTI, « Un étatisme métropolitain ? », *art. cit.*

« Mon poste de responsable de service consiste en le pilotage, au sein de la DATE [*Direction économique*], des treize développeurs économiques : un par CTM sauf Lyon où ils sont quatre. Ils sont sur le terrain et ont beaucoup d'autonomie, donc c'est un management plutôt horizontal. On est dans la partie territoriale de la direction. On fait un travail de mise en opérationnalité des commandes politiques auprès des équipes de terrain. D'un point de vue purement de terrain, le binôme CLEE et développeurs fonctionne très bien. Ces contacts complémentaires dans les entreprises, c'est très concluant. »¹⁸⁷⁰

Les agents répartis territorialement proposent l'offre de service métropolitaine aux entreprises implantées ou en implantation sur un territoire donné. Ils ont la charge d'un portefeuille d'entreprises du territoire, qu'il s'agisse de grands groupes nationaux ou internationaux (appelés « grands comptes »), d'entreprises moyennes ou de petites et très petites entreprises. L'intervention publique intègre désormais les enjeux d'insertion, ce qui constitue un enrichissement cognitif de la politique économique. Pour les acteurs habitués au développement économique, les résultats de la politique d'insertion centrée sur la mise à l'emploi ne sont pas de même nature. Cette différence de caractère peut susciter une « frustration » :

« L'insertion est un domaine où il faut faire preuve de beaucoup d'humilité puisque contrairement au développement économique, où l'on implante des entreprises qui créent plusieurs centaines d'emplois, où l'on met en place des politiques très vite impactantes, on est sur des micro-actions génératrices de quelques emplois. Il y a cette frustration au début quand on lance des programmes, de voir que ça génère des petits projets avec quelques emplois. Quand on vient du monde économique, on a tous un petit peu le sentiment de frustration de se dire que les actions qu'on mène arrivent au maximum à placer quelques personnes. »¹⁸⁷¹

La matière traitée n'obéit en effet pas aux mêmes logiques quantitatives : la politique de développement économique n'a pas l'habitude de traiter le facteur humain. Ce que les acteurs appellent « relation entreprise » consiste en une collaboration entre la bureaucratie métropolitaine et les agents du secteur économique, regroupés en filières, fédérations ou en clubs. Dans sa définition de la « relation entreprise », l'ancien directeur général des services de la métropole nous montre qu'un commerce prospère est à l'œuvre : à partir des services rendus à l'entreprise par la collectivité (foncier, facilitation de l'implantation, accompagnement), *via* sa direction « entreprises », c'est à l'entreprise de rendre service à la collectivité, cette fois *via* sa direction insertion.

« Quand Sanofi vient vous voir pour dire « on a besoin de votre aide pour ça et ça » et que vous en créez les conditions, que ça permet à Sanofi d'étendre ses sites, de créer de l'emploi, de créer de la valeur, alors vous êtes en mesure de leur dire « moi il faut par ailleurs que vous me preniez 20 ou 30 postes de personnes en insertion ». Et Sanofi ne refuse pas. »¹⁸⁷²

Cette relation commerciale donnant-donnant entre les entrepreneurs et les bureaucrates est à la source de « solutions d'insertion », c'est-à-dire d'éléments permettant de répondre à la demande d'insertion : des postes en CDI, qui sont la « meilleure » solution du point de vue des acteurs, mais

¹⁸⁷⁰ Entretien avec Clémentine Leterrier, administratrice territoriale, chargée de mission à la direction générale (2019-2022), responsable de service à la direction de l'action économique de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 23 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁷¹ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹⁸⁷² Entretien avec Olivier Nys, directeur général des services de la Métropole de Lyon (2016-2020), entretien du 25 août 2023.

aussi des contrats courts (CDD ou CDD d'insertion). C'est cette offre que cette élue métropolitaine appelle des « débouchés ».

« Avec Engie par exemple, ce sont des personnes qui ont pu travailler un an voire deux ans quand même, donc c'est précieux qu'ils nous donnent ces débouchés. Voilà, plutôt que l'entreprise se dise « je vais chercher mes ouvriers moi-même » il y a une contractualisation avec la métropole pour dire « aidez-nous un petit peu et nous aussi on va vous aider ». Maintenant, l'insertion est dans la balance de tout ce que la métropole apporte aux entreprises par ailleurs. »¹⁸⁷³

Théorisée par les acteurs comme un commerce de dons et contre-dons, la « relation entreprise » sert de fondement à la constitution et à la formalisation de l'offre d'insertion. Les développeurs économiques qui traitent en direct avec les membres des entreprises sont les sujets d'une exigence institutionnelle à une nouvelle orientation de leur intervention, qui doit inclure non plus le seul développement économique mais aussi le développement de l'emploi. Il s'agit de passer d'une intervention de soutien à une intervention se permettant d'exiger en retour la création d'une offre d'insertion.

« Beaucoup de développeurs avaient cette sensibilité-là, mais c'est vrai que le changement était aussi un changement de posture. C'est-à-dire que jusqu'à présent, le développement économique est au service de l'entreprise. Et là, tout d'un coup, on allait voir l'entreprise en étant demandeur : « Monsieur le dirigeant, est-ce que vous pourriez nous aider à contribuer à la politique d'insertion ? ». C'est un changement de culture, un changement de logique. »¹⁸⁷⁴

Une idée primordiale dans la conception de la politique publique est de créer un binôme de terrain : le développeur économique sera désormais secondé par un chargé de liaison entreprise-emploi (CLEE). L'idée est que le développeur économique constitue l'offre et que le chargé de liaison assure son extraction et sa mise en visibilité auprès du secteur de l'insertion. L'ancien directeur général adjoint au développement économique considère ce binôme comme un « couple » de metteurs en œuvre.

« Quand les binômes ont commencé à s'installer, du coup, c'était plus facile : le développeur avait à son côté un CLEE et le binôme fonctionnait bien, c'était plus clair, dans une action conjointe. Le choix des CLEE me semble avoir été aussi assez pertinent, on essaie de trouver des gens qui étaient déjà sur le territoire pour pas rajouter une personne de plus. Ce couple développeur-CLEE semblait assez stratégique. On avait d'un côté quelqu'un qui était proche du milieu des entreprises et qui est capable d'identifier celles qui grandissaient, celles qui avaient des projets. On l'associait à quelqu'un qui lui servait de relai avec l'ensemble du monde de l'insertion et, par rapport aux entreprises, capables de repérer ceux qui pouvaient correspondre au profil recherché. »¹⁸⁷⁵

Défini comme un « relai », le CLEE est supposé permettre la bonne circulation de l'offre.

« Le lien entreprise c'est une grande force, on a un réseau d'interlocuteurs qui sont les CLEE et qui font qu'il y a plusieurs centaines de réunions par an en lien avec les filières et les employeurs, dans le cadre de l'insertion et du recrutement inclusif. C'est cet outillage qu'on continue de renforcer qui est notre grande avancée. »¹⁸⁷⁶

¹⁸⁷³ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁷⁴ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et directeur général adjoint à l'Économie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

¹⁸⁷⁵ *Ibid.*

¹⁸⁷⁶ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 25 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Finalement, le travail sur l'offre d'insertion est intégré au travail des professionnels du développement économique, soit par transformation de leur intervention soit par l'ajout d'une intervention conjointe par les professionnels de l'emploi et de l'insertion. L'offre d'insertion est produite par les entreprises dans une relation négociée et marchandée avec les agents et cadres métropolitains.

Mobilisation croissante du « sas » de l'insertion par l'activité économique (IAE)

« Espace de médiation entre l'économie de marché et les personnes les plus en difficultés »¹⁸⁷⁷, le secteur de l'insertion par l'activité économique s'est développé en France depuis les années 1970. Les structures qui le composent sont conventionnées par l'Etat, au niveau départemental. En contrepartie d'aides financières, elles accompagnent les personnes en leur proposant une activité économique rémunérée, en leur assurant un suivi social et en les formant. Les structures de l'IAE (SIAE) sont très diversifiées et disposent d'une plus grande souplesse que les organismes publics comme Pôle Emploi¹⁸⁷⁸. Cet espace intermédiaire est fortement développé dans l'agglomération lyonnaise : il est composé de plus de 1 600 équivalents temps plein (ETP) en 2015. Cela en fait l'un des plus importants en France et pour la collectivité un puissant levier d'offre d'insertion (cf. 3.2). La stratégie initiale consiste à soutenir le développement et la pérennité de ce secteur, spécialisé dans la production d'une offre d'insertion abordable, d'une durée de vingt-quatre mois et rapidement mobilisable par les personnes¹⁸⁷⁹.

L'intervention publique sur le sous-secteur de l'insertion par l'activité économique est d'abord une prérogative de l'Etat que la métropole entend accompagner avec un engagement supplémentaire. L'institution métropolitaine tente d'investir ce champ, au contraire de la collectivité départementale qui, avant la fusion, ne traitait pas avec les structures de l'IAE.

« Sur l'IAE, c'est avec l'Etat que tout se passe parce qu'on se parle là d'une compétence historique. Depuis les débuts de la métropole on a eu ce souhait d'aller sur l'IAE pour vraiment contribuer à développer ce secteur, dans cette logique d'emploi qui est la même depuis le départ. On a fini par développer notre expertise, avec des personnels dédiés au sein de la DIE. »¹⁸⁸⁰

Parmi les « personnels dédiés » au développement du secteur de l'IAE, on trouve notamment des chargés de mission de catégorie A évoluant au sein de la DIE.

Laetitia Salendres est née à Toulon (Var). Ses parents sont fonctionnaires territoriaux par tradition familiale. Elle intègre une prépa littéraire au Lycée du Parc à Lyon en 2015 avant d'obtenir un master de science politique associations et acteurs publics à l'Université Lyon 2. Elle effectue un stage de fin d'études à la DIE de la Métropole de Lyon et est recrutée chargée de mission contractuelle en octobre 2021, en charge de l'IAE et des clauses d'insertion.

Entretien réalisé le 22 janvier 2024 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁷⁷ Cyprien AVENEL, « Effets ambivalents des politiques d'insertion. Les droits et devoirs à l'épreuve de l'expérience vécue des bénéficiaires », *art. cit.*, p. 66.

¹⁸⁷⁸ Florent MOTTE, « La professionnalisation des structures d'IAE. Acteurs majeurs de l'insertion durable des publics éloignés de l'emploi », *Empan*, vol. 127, n°3, 2022, pp. 113-118.

¹⁸⁷⁹ « Objectif 3 - Soutenir le secteur de l'insertion par l'activité économique », PMI'e 2016-2020, Métropole de Lyon, 2015, p. 30.

¹⁸⁸⁰ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Pour cette contractuelle de la fonction publique territoriale spécialisée dans l'IAE, l'investissement métropolitain se fait « en complément » de l'intervention étatique.

« L'IAE dépend foncièrement de l'Etat. Notre positionnement vient en complément. Même si on est présents, c'est l'Etat qui fixe les règles et qui donne les postes. Nous, on intervient en complément, avec un certain budget quand même, dans le but d'aider les structures du territoire à se développer. »¹⁸⁸¹

L'investissement de la métropole ayant pour but de susciter la création d'offre d'insertion a fini par s'imbriquer à l'intervention étatique, à partir de la production du Pacte d'ambition IAE, une stratégie de l'Etat adoptée en 2021, visant 100 000 postes à l'échelle nationale et réaffirmant la centralité de l'Etat. Au niveau local, cela a permis de stabiliser la coopération Etat-métropole.

« Chez nous, le budget IAE est d'environ 24 millions d'euros annuels. On a mis en place une stratégie partenariale sur l'IAE parce qu'il fallait recadrer les choses. On a pris la main pour volontairement affirmer notre leadership, parce qu'on voyait que la métropole était en train de vouloir prendre ce leadership qui n'était pas le sien. On s'est réunis autour de la table avec Pôle Emploi et on s'est positionné en leader, avec une stratégie commune qu'on a affichée auprès des structures et une articulation bénéfique entre l'Etat et la collectivité. »¹⁸⁸²

Les documents signés par l'Etat comme par la métropole, ainsi que le PMI'e indiquent bien que la métropole soutient l'Etat, « premier financeur et porteur d'une nouvelle ambition »¹⁸⁸³. Au-delà de cette logique institutionnelle, le développement du secteur est avant tout quantitatif. L'exécutif métropolitain vise pour la fin du mandat « 20 % d'emplois d'insertion supplémentaires dans les SIAE du territoire »¹⁸⁸⁴, ce qui représente légèrement plus de 1 000 emplois. La DIE dispose de chargés de mission qui assurent un lien quotidien avec les SIAE. Celles-ci sont intégrées à la diffusion d'information et sont mises en lien avec des entreprises, comme avec le vivier de candidats suivis par l'accompagnement social et candidats à l'intégration d'une SIAE. De plus en plus, des marchés publics sont réservés à ces SIAE, soutenant ainsi leur activité et leur assurant une visibilité financière à même d'augmenter le nombre de postes en insertion à pourvoir et développer leur activité, parfois vers de nouvelles filières¹⁸⁸⁵. Ces structures sont de plus en plus enclines à développer un management de rationalisation, la logique économique prenant le pas sur la logique du travail social¹⁸⁸⁶. Les financements y étant indexés, elles maximisent « leurs chances de pouvoir obtenir un taux élevé de retour à l'emploi »¹⁸⁸⁷. Ainsi l'action conjointe de l'Etat et de la collectivité métropolitaine tendent à sécuriser leur modèle économique.

Le secteur marchand est également visé par le co-financement par la collectivité de contrats aidés. 450 contrats aidés annuels sont en vigueur en 2015, leur nombre augmentant légèrement avec les

¹⁸⁸¹ Entretien avec Laetitia Salendres, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 22 janvier 2024 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁸² Entretien avec Laurent Badiou, inspecteur du travail, directeur adjoint de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2013-2021), chef de pôle de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

¹⁸⁸³ « Axe 5 - Soutenir le développement des entreprises à vocation d'insertion », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 43.

¹⁸⁸⁴ « Axes stratégiques et leurs objectifs opérationnels », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 31.

¹⁸⁸⁵ Les « marchés réservés » soutiennent l'activité des SIAE de l'agglomération lyonnaise, assurant plus de 140 000 heures de travail à ces structures, en 2020.

¹⁸⁸⁶ Bernard BALZANI, « L'Insertion par l'Activité économique, un monde en mal de reconnaissance ? », *Sociographe*, vol. 78, n°2, 2022, pp. 83-96.

¹⁸⁸⁷ François-Xavier DEVETTER *et al.*, « Chapitre 3. Les associations, au cœur des transformations des politiques puliques », *op. cit.*, p. 98.

années. Enfin, les entreprises à but d'emploi (EBE) sont plébiscitées comme un levier de création d'offre, dans une logique de complémentarité avec l'IAE¹⁸⁸⁸. Avec le développement du projet « Territoire zéro chômeurs de longue durée » (TZCLD) d'abord à Villeurbanne puis sur une demi-douzaine de communes du périmètre métropolitain, la collectivité entend développer l'offre d'emplois stables à but d'insertion, à hauteur de 300 ETP¹⁸⁸⁹. Dans les faits, l'IAE constitue un réservoir important d'offre d'insertion à exploiter. En 2023, il s'agit de plus de deux mille équivalents temps-plein, qui concernent environ 6 500 salariés annuellement.

Année	Nombre d'ETP	Nombre de structures conventionnées	Subvention annuelle moyenne par place (€)
2015	1 600	49	2 040
2023	2 090	72	2 700

Tableau n°76 : évolution du nombre d'équivalents temps-plein (ETP), de structures conventionnées et du montant moyen de la subvention d'une place en SIAE par la Métropole de Lyon (2015-2023).

Au sein du périmètre métropolitain, l'offre d'insertion par le truchement des SIAE connaît une forte hausse : environ 500 équivalents temps-plein sont créés, soit une augmentation de +30,6% par rapport à 2015. Le sas intermédiaire du secteur de l'IAE constitue un levier important de création et de développement d'une offre d'insertion.

Création *ex nihilo* d'offre d'insertion : les clauses sociales

Pour finir, le travail sur l'offre passe par la création *ex nihilo* d'un vivier, par le biais des clauses sociales. Le principe est simple : au sein d'un marché public ou d'un marché privé, certaines clauses conditionnent la bonne réalisation du contrat à l'embauche de personnes en insertion ou au recours à des SIAE comme prestataires. L'instrument est réglementaire et s'appuie sur un long développement juridique à l'échelle européenne¹⁸⁹⁰. De façon agrégée, les postes équivalents temps-plein rendus accessibles au public en insertion de manière exclusive se comptent localement en centaines, dans différents secteurs d'activité¹⁸⁹¹. De façon très périphérique, certaines clauses sociales recourent à des immersions professionnelles plutôt qu'à des recrutements.

¹⁸⁸⁸ « L'insertion par l'activité économique et le projet Territoires zéro chômeur de longue durée. Des logiques complémentaires pour la suppression de la privation d'emploi », TZCLD, Réseau Coorace, Emmaüs France, Fédération des acteurs de la solidarité et Réseau Cocagne, décembre 2019. Une note de la DIE indique : « L'IAE est un secteur stratégique au vu des volumes et des flux, mais aussi dans sa dimension humaine de socialisation par le travail. Le dispositif expérimental TZCLD permet donc une amplification de cette dynamique, d'une part en constituant un débouché pérenne pour l'IAE, d'autre part en pouvant agir sur l'emploi local à partir de la force d'intervention des SIAE. », note de service, Métropole de Lyon, 17 juin 2020.

¹⁸⁸⁹ Le PMI'e met en avant un objectif quantitatif, complétant l'offre du sas de l'IAE : « 300 équivalents temps plein portés par les entreprises à but d'emploi dans le cadre de TZCLD d'ici 2024 ». « Axe 5 - Soutenir le développement des entreprises à vocation d'insertion », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 44.

¹⁸⁹⁰ Les clauses sociales ont fait « l'introduction de finalités sociales » à la commande publique et privée. Laurent GARDIN, Jean-Louis LAVILLE et Marthe NYSSSENS (dir.), *Entreprise sociale et insertion : une perspective internationale*, op. cit., p. 144.

¹⁸⁹¹ Ces recrutements interviennent principalement dans le secteur du nettoyage et des services à la collectivité (48%) de la construction et des travaux publics (28%), mais de nombreux autres secteurs d'activité sont concernés à l'instar des espaces verts, de l'entretien, du transport, de la logistique, de la restauration ou de l'industrie. « Les secteurs d'activité. Rapport annuel 2022 », Observatoire des clauses sociales sur le territoire de la Métropole de Lyon, septembre 2023, p. 15-16.

Encadré 27 : Extraction de l'offre à partir des marchés publics : le cas de périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)

A partir de l'utilisation de clauses sociales dans une dizaine de marchés publics liés à des prestations intellectuelles (bureaux d'études, agences de communication, cabinet conseil...), nous avons conduit la mise en œuvre des clauses pour le compte de la DIE, ce qui nous a permis d'en observer finement le fonctionnement. Les entreprises titulaires du marché public ont permis à dix usagers d'effectuer des périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) variant de deux à six semaines au sein de leurs équipes au cours de l'année 2018. Parmi les dix usagers, trois ont poursuivi dans l'emploi durable après cette expérience. Les autres ont soit raffermi leur projet professionnel, soit poursuivi dans d'autres dispositifs d'insertion comme des formations. Au cours d'échanges informels, les usagers nous ont généralement fait part de l'inertie et du fait qu'à leurs yeux, l'offre en entreprise était une « aubaine ». Une habitante de Villeurbanne âgée d'une cinquantaine d'année, au chômage depuis deux ans, nous a indiqué que « sans ces dispositifs, on n'aurait pas pu avoir cette expérience », tandis qu'un habitant de Feyzin originaire de Guyane, nous a fait part de son « excitation » lorsque nous l'avons positionné pour effectuer une immersion dans le domaine du design pour quatre semaines : ce dispositif était « l'élément concret manquant » dans son parcours d'insertion. Ces immersions professionnelles illustrent typiquement l'orfèvrerie sociale qu'il faut mettre en œuvre pour obtenir un résultat à une échelle micro. Ce processus ayant été généralisé depuis et mis en œuvre annuellement par plusieurs agents de la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi, il contribue à la production d'une offre à partir de marchés publics.

Le conseiller délégué à la mobilisation des entreprises nous fait part en entretien des « beaux exemples » d'offre hors-emploi privé créée par les clauses sociales, déclenchant une entrée dans le marché classique du travail pour les personnes concernées.

« J'ai présidé le Copil du grand Hôtel-Dieu. On voit par exemple concrètement, le directeur d'Eiffage qui vous dit « moi, j'ai réembauché des gens que j'avais pris en insertion sur le chantier parce qu'ils ont acquis des compétences ». Ils ont été ramenés en employabilité, ils ont acquis cette compétence et maîtrisent parfaitement, ces gens-là ont été repris dans des structures d'Eiffage en CDI. Les structures d'insertion avait remis les gens en employabilité, le savoir-être et le savoir-faire. Et donc résultat, ils étaient sur le marché du travail. Ce sont de beaux exemples de ce que l'on peut arriver à faire entre l'économie et le social au sens noble. Voilà, c'est un exemple, c'est concret, ce que je vous donne là dans toutes les clauses d'insertion on le vit maintenant. »¹⁸⁹²

L'instrument engendre la création d'une offre d'insertion supplémentaire par la collectivité et ses différents partenaires. Son efficacité provient d'abord du fait qu'il s'appuie sur une obligation juridique au contraire de la délégation non-contraignante, ce qui appelle à son développement¹⁸⁹³. Cette dimension de la politique publique, présentée comme l'une des principales réussites, connaît une très forte croissance : le volume, calculé en nombres d'heures de travail, a connu une hausse de plus de +260% depuis 2015.

¹⁸⁹² Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3e.

¹⁸⁹³ Le PMI'e établit un objectif sommaire et limpide : « augmenter les clauses d'insertion dans tous les marchés et délégations de services publics de la métropole ». « Axe 4 – Accompagner l'engagement des employeurs et des salariés en faveur de l'insertion », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 39.

Année	Nombre total d'heures d'insertion réalisées par le biais des clauses d'insertion*	Evolution en glissement annuel	Part de la Métropole de Lyon
2015	462 000	-	45%
2016	570 000	+23%	42%
2017	794 000	+39%	42%
2018	1 071 000	+35%	43%
2019	1 080 000	+0,8%	42%
2020	1 072 000	-0,7%	41%
2021	1 366 000	+27%	38%
2022	1 585 000	+15%	36%
2023	1 670 000	+5%	35%

Tableau n°77 : évolution du nombre d'heures d'insertion réalisées via les marchés clausés (2015-2023), *tous donneurs d'ordre confondus et dont délégation de service public (DSP).

On observe une croissance très forte dans le sillage de l'adoption du PMI'e, avec un quasi-doublement des heures en trois ans. L'année 2020 marque un léger ralentissement dû à l'arrêt de nombreux chantiers pendant les confinements. A partir de 2021, la croissance reprend fortement. Les données font état d'une diversité d'acteurs ayant recours aux clauses d'insertion : ce serait par « l'effet d'entraînement de la Métropole de Lyon »¹⁸⁹⁴ que les autres acteurs augmentent très fortement leur recours aux clauses sociales, qu'il s'agisse des donneurs d'ordres privés (+286% entre 2020 et 2023), des bailleurs publics et privés (entre +34% et +277% entre 2020 et 2023) ou les communes de l'agglomération (+48% entre 2020 et 2023). La part de la métropole dans le total des heures réalisées diminue constamment depuis la création de l'institution et l'adoption de sa stratégie, pour n'atteindre plus qu'un tiers des heures en 2023, alors même que le nombre d'heures augmente constamment en valeur absolue.

Année	Nombre d'ETP créés	Evolution ETP (GA)	Nombre de marchés
2015	60	-	85
2016	118	+97%	193
2017	162	+37%	240
2018	232	+43%	248
2019	252	+9%	265
2020	271	+8%	266
2021	339	+25%	277
2022	355	+5%	253
2023	380	+7%	260

Tableau n°78 : évolution du nombre d'équivalents temps-plein (ETP) générés par les clauses sociales métropolitaines et du nombre de marchés publics concernés (2015-2023).

Le travail sur l'offre produit des effets visibles : de 60 équivalents temps-plein (ETP) annuels en 2015, les clauses sociales génèrent huit ans plus tard 380 ETP annuels, soit une hausse de +533% sur la période. Cette progression est à mettre en miroir de l'augmentation du nombre de marchés publics concernés, qui passe de 85 en 2015 à plus de 250 huit ans plus tard.

¹⁸⁹⁴ « Rapport annuel 2022 », Observatoire des clauses sociales sur le territoire de la Métropole de Lyon, septembre 2023, p. 5.

« Depuis qu'on a lancé cette politique, l'offre a explosé. On a généralisé le procédé, avec cette volonté de clausurer plus, d'avoir plus de marchés réservés aux structures d'insertion. A l'échelle de l'agglomération, les clauses sociales permettent de proposer de l'insertion, ce qui concerne chaque année plus de trois mille personnes quand même. C'est grâce à ce levier qu'on arrive à constituer une offre métropolitaine beaucoup plus conséquente. »¹⁸⁹⁵

Ces données illustrent le développement de l'offre d'insertion par les marchés publics et privés, créée *ex-nihilo* et qui bénéficie à de nombreux publics réputés en recherche d'activité, dont en moyenne un peu plus d'un tiers d'allocataires du RSA. Enfin, le travail sur l'offre d'insertion passe par la valorisation publique de l'offre privée déjà existante.

Une politique pour l'entreprise : valorisation sur le marché de l'insertion d'une offre dévalorisée sur le marché classique

Nous avons montré que l'entreprise tendait à devenir un acteur central des politiques d'insertion, produisant une offre et suggérant les évolutions de la demande, pour la faire correspondre à l'offre. Ces propos d'un directeur de l'administration d'Etat dans le champ des entreprises et de l'emploi vont plus loin.

« Le client final de la politique, d'une certaine manière c'est l'entreprise. Mais pour cela elles doivent changer de posture. »

Directeur d'administration étatique locale¹⁸⁹⁶

En plus d'être acteur produisant le surplus d'offre d'insertion (cf. 3.2.3), les entreprises seraient les *bénéficiaires* de la politique publique. Elles en constitueraient « le client final ». Ces propos font sens si l'on explicite le renversement qu'opère l'insertion pour l'emploi dans son acception cognitive et sa mise en œuvre opérationnelle métropolitaine par rapport à l'insertion sociale « classique » opérée dans le modèle départemental. En entretien, un chargé de mission de la DIE nous parle de ce renversement en ces termes.

« On le voit bien dans notre métier au quotidien. On a cette sorte d'inversion de logique par rapport aux logiques sociales classiques. Normalement on avait des gens qui sont accompagnés, qui ont un projet de vie, un projet professionnel qu'ils essaient de monter. Et l'idée c'est de leur trouver quelque chose qui corresponde, une formation pour qu'ils accèdent à ce projet de vie. Mais là, on n'est pas du tout dans ça. Avec les entreprises, le message c'est bien « on a tel nombre de postes à pourvoir là, il me faut des personnes qui correspondent ». Puis nous on va proposer des gens qui sont dans les dispositifs, sans que ce soit forcément leur projet de vie. On va d'abord les orienter vers ça, vers cette offre à pourvoir. »¹⁸⁹⁷

Les entreprises ont besoin de recruter de la main d'œuvre bon marché. Or celle-ci se raréfie dans plusieurs secteurs¹⁸⁹⁸. La demande d'insertion apparaît alors comme le potentiel flux entrant qui fait défaut. Le renversement tient à ce que la puissance publique pivote, en orientant la demande vers cette offre-là plutôt qu'en tentant de satisfaire la demande *pour soi*. Les besoins nécessaires à

¹⁸⁹⁵ Entretien avec Laetitia Salendres, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 22 janvier 2024 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁹⁶ Réunion CTI'e du 21 janvier 2020, extraits des carnets de terrain, janvier 2020.

¹⁸⁹⁷ Entretien avec Robert Tantet, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁸⁹⁸ Les « éléments de diagnostic justifiant l'action » sont présentés : « Des besoins accrus de main d'œuvre du fait du vieillissement de la population et de transformations sociales. ». « Axe 4 - Accompagner l'engagement des employeurs et des salariés en faveur de l'insertion », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 42.

la prospérité des entreprises du territoire deviennent un objectif d'action publique. Le travail d'orientation¹⁸⁹⁹ devient un moyen de donner une valeur à un élément dévalorisé : sur le marché classique, l'offre d'emploi de l'entreprise n'est pas assez valorisée pour rencontrer une demande. La puissance publique transpose donc cette offre sur le marché « secondaire », celui de l'insertion, où l'offre gagne en valeur et où le besoin entrepreneurial pourra être comblé. Plus encore, la politique publique doit viser une *revalorisation* au forceps de cette offre dévalorisée, comme il est indiqué en réunion de la DIE : « l'objectif, c'est de changer l'image des métiers et susciter des vocations. On veut attirer des profils. »¹⁹⁰⁰

« L'un des enjeux forts, c'est pour nous le doublement des plus de 85 ans conjugué à une baisse du nombre d'aidants. On a ces métiers qui sont sous-valorisés, mal connus. Alors l'action de la métropole et de notre politique d'insertion des personnes qui veulent travailler, c'est de revaloriser globalement ces métiers dévalorisés. »¹⁹⁰¹

La « valorisation » par les pouvoirs publics d'une offre de travail dévalorisée sur le marché classique concerne de nombreux secteurs¹⁹⁰². Pour conduire ce travail, la puissance publique doit se fonder sur les besoins des entreprises et de ses « besoins », qu'il s'agit de « connaître » en développant une « expertise »¹⁹⁰³. La métropole devient *fournisseur de service*. On comprend dès lors mieux les propos cités plus haut : les entreprises « doivent changer de posture » dans la mesure où elles doivent s'adapter au fait que leur offre, peu compétitive voire dévalorisée sur le marché classique, correspond bien plus aux publics en insertion. Dès lors, leur exigence au recrutement doit être revue à la baisse. L'offre d'insertion, classiquement fournie pas le service public et peu développée dans l'action départementale quasiment étrangère aux entreprises, est désormais réorientée vers une offre à dominante marchande.

« Il faut qu'on valorise les profils proactifs et il faut qu'on sache mieux ce qui se passe. Pour qu'on travaille collectivement la mise en adéquation offre-demande, il faut qu'on arrive à donner de la visibilité à l'offre, qu'on arrive à bien exploiter l'existant. »

Chargé de mission de mission locale lors d'un Comité territorial d'insertion pour l'emploi

La puissance publique semble faire feu de tout bois. Par divers instruments, elle repère les potentielles créations, contribue à extraire de l'offre de l'insertion à partir l'activité économique de son vivier de partenariats avec les entreprises, tout en mobilisant les leviers intermédiaires comme le secteur de l'IAE, les EBE et les clauses sociales.

Désormais, la collectivité tourne la finalité de la politique publique vers la résolution d'un « problème » propre aux entreprises et à leur croissance, celui de la disponibilité ou de la rareté de

¹⁸⁹⁹ Pour employer un terme que les acteurs administratifs et de terrain emploient, on pourrait parler de « fléchage », de « matching » et de « ciblage ».

¹⁹⁰⁰ Réunion d'unité, extrait des carnets de terrain, 10 février 2020.

¹⁹⁰¹ Entretien avec Pascal Isoard-Thomas, conseiller technique du président de la Métropole de Lyon (2018-2020), entretien du 18 février 2020 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹⁰² « Plus de 30 événements de sensibilisation et de valorisation des métiers ont été organisés sur le territoire de la Métropole, permettant à plus de 1 000 candidats en recherche d'emploi d'en apprendre davantage sur cette filière et ses perspectives d'emploi. ». « Valoriser les métiers du prendre soin », rapport d'activité, MMI'e, juin 2023, p. 20.

¹⁹⁰³ Ce n'est pas autre chose que le personnel métropolitain fait figurer dans le PMI'e : « Il apparaît nécessaire de mener un travail plus important vers l'entreprise. La meilleure connaissance de ses besoins ». « Objectif 7 - Développer l'employabilité des personnes », PMI'e 2016-2020, Métropole de Lyon, 2015, p. 40. Ce travail nécessite de « développer une expertise en termes de compréhension des besoins en matière de ressources humaines, d'observation sinon des mutations économiques mais de l'évolution des métiers et compétences sur les territoires ». « Objectif 2 - Développer une offre de services aux entreprises mobilisables sur l'insertion professionnelle », PMI'e 2016-2020, Métropole de Lyon, 2015, p. 28.

la main d'œuvre. Elle fait ensuite circuler cette offre au sein des opérateurs de l'insertion, dans le but qu'une demande puisse lui correspondre. Mais pour que la demande puisse correspondre, il faut la travailler.

6.1.2. Le travail institutionnel sur la demande d'insertion : capital humain, employabilité, accompagnement

Pour bien cerner ce qui sous-tend la notion économique de « demande », nous faisons le choix de considérer la politique publique comme un élément de la biopolitique, entendue comme gouvernement et conduite de la population. En effet, l'objet-cible de la politique publique en dernière instance n'est autre que la *population*. La matière première réelle traitée et ventilée ici ne renvoie pas à du minerai, à des animaux, à des plantes, à un fleuve, à des bâtiments ou encore à des marchandises : la politique d'insertion vise les *humains* et participe en cela de ce que Michel Foucault définit comme le « biopouvoir »¹⁹⁰⁴. Intervention holistique sur les agissements des personnes et leur conduite, le travail sur les humains se propose de combler tout besoin ou manque potentiel : « « Fait social total », l'insertion fait appel à « la totalité des besoins » et en particulier à ceux que les inséreurs proposent de combler »¹⁹⁰⁵. D'une certaine manière, dans l'accroissement continu de la définition de l'insertion jusqu'aux recoins les plus psychologiques, on peut déceler les traces de l'extension du biopouvoir, toujours plus intrusif, mais aussi plus méticuleux et profond. L'intérêt d'une compréhension en termes de biopouvoir est d'aller plus loin que les objectifs apparents de la politique publique, la « réduction du chômage » et de « l'exclusion sociale », le secours à une supposée « fragilité » des individus. En réalité, les structures d'insertion visent à « résoudre les problèmes sociaux par la transformation des individus »¹⁹⁰⁶ et participent à la production de l'ordre social. Leur rôle est avant tout *socialisateur* et *régulateur*. Il s'agit ainsi de rendre visible la relation de pouvoir existant au sein de cette politique publique en tenant à distance la neutralité et le positivisme moral que véhicule la notion d'aide sociale¹⁹⁰⁷.

¹⁹⁰⁴ « De toute façon, à travers tous ces sens, il y a une chose qui apparaît clairement, ce qu'on n'y gouverne jamais un État, on n'y gouverne jamais un territoire, on n'y gouverne jamais une structure politique. Ceux qu'on gouverne, c'est de toute façon des gens, ce sont des hommes, ce sont des individus. » Michel FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-1978*, Paris, Le Seuil, 2004, p. 112. Pour une discussion approfondie du concept de « population », nous renvoyons à « Le concept de population », Luca PALTRINIERI, *Naissance de la population. Nature, raison, pouvoir chez Michel Foucault*, thèse de doctorat en philosophie, Lyon, Ecole normale supérieure de Lyon, 2009, pp. 2-40.

¹⁹⁰⁵ Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *art. cit.*, p. 11.

¹⁹⁰⁶ Maryse BRESSON, « La psychologisation de l'intervention sociale : paradoxes et enjeux. », *art. cit.*, p. 68.

¹⁹⁰⁷ Sans verser dans le monolithisme de la domination, il s'agit de penser ces politiques publiques sur le mode du pouvoir et de l'ordre social. Pour Michel Foucault, « Les relations de pouvoir sont peut-être parmi les choses les plus cachées du corps social », in Michel FOUCAULT, *Dits et Écrits*, II, Paris, Gallimard, 2001, p. 264. Il s'agit donc de séparer ceux qui exercent le pouvoir de ceux sur qui ce dernier est exercé : « L'exercice du pouvoir n'est pas simplement une relation entre « partenaires », individus ou collectifs ; c'est un mode d'action de certains sur certaines autres. Ce qui veut dire, bien sûr, qu'il n'y a pas quelque chose comme le pouvoir, ou du pouvoir qui existerait

A la manière des institutions socialisatrices, ces structures visent la modification des propriétés des individus, comprises en termes économiques : « compétences », « capital », « savoir-faire », « savoir-être », « attributs », « expérience ». Les structures d'insertion tentent d'enrôler les publics de l'aide sociale dans leur propre transformation. Le Programme métropolitain appelle à impliquer ces publics pour « développer leur pouvoir d'agir » et renforcer leur « capacité »¹⁹⁰⁸.

Notre angle d'attaque est celui des effets de la métropolisation sur la conception, l'organisation et la mise en œuvre de l'intervention sociale¹⁹⁰⁹. Ces effets sont-ils, comme on pourrait le supposer *a priori*, que la remise à l'emploi tend à supplanter l'aide sociale classique ? L'impératif de développer l'employabilité, orienter vers les métiers, former la population est-il mis en œuvre ? Par le passage à la forme institutionnelle métropolitaine, assiste-t-on à un redéploiement du travail de transformation des individus repérable à partir de l'analyse de l'offre d'insertion ?

<i>Objectifs</i>	<i>Instruments d'action publique</i>	<i>Entités concernées et mécanisme mobilisé</i>
Connaissance	Base de données, logiciels	Les instruments de la collectivité, en lien avec les autres administrations sociales comme la CAF, permettent de quantifier et connaître la population en insertion, principalement allocataire du RSA.
Qualification	Etude de la population	La population est qualifiée par l'étude de la population en insertion à travers différents paramètres (genre, niveau de diplôme, lieu de résidence etc.).
Orientation	Dispositifs d'insertion	La population est analysée puis orientée vers un accompagnement adéquat : social, professionnel ou socioprofessionnel.
Appréciation	Accompagnement, référence de parcours, actions d'insertion	La population est « accompagnée » et la demande est ainsi traitée afin de la faire correspondre à l'offre et d'éviter l'entropie du capital humain.

Tableau n°79 : entités concernées par le travail sur la demande d'insertion et mécanismes impliqués.

L'innovation fondamentale de la prise en main métropolitaine de cette politique est de vouloir faire correspondre l'offre et la demande d'insertion. La demande n'est pas traitée *pour soi*, dans l'absolu. Elle est définie et traitée en miroir de l'offre.

Dans cette logique où la demande est traitée à la remorque de l'offre, les personnes à « insérer » doivent être « fléchées » vers l'offre indexée aux besoins en recrutement des entreprises privées bien plus qu'à l'offre publique. Pour cela, on ne saurait exclure « la mise en cause des habitus non conformes aux attentes des entreprises comme barrières à l'emploi »¹⁹¹⁰ : l'opération de fléchage suppose en effet de lever les éléments de non-correspondance, de non-conformité. L'« armée de réserve » est nouvellement orientée vers les secteurs gourmands en main d'œuvre. Il s'agit pour

globalement, massivement ou à l'état diffus, concentré ou distribué : il n'y a de pouvoir qu'exercé par les « uns » sur les « autres » [...] » in Michel FOUCAULT, *Dits et Écrits*, II, *op. cit.*, p. 1054.

¹⁹⁰⁸ « Axes stratégiques et leurs objectifs opérationnels », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 31.

¹⁹⁰⁹ Ici notre étude ne recourt pas à une observation systématisée de ces instances de socialisation, qui serait un travail ethnographique entier à conduire par ailleurs.

¹⁹¹⁰ Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *art. cit.*, p. 8.

cela de la conformer davantage à l'offre, quitte à opérer cette réforme des habitus, désormais sujets de pouvoir.

Traiter la demande d'insertion dans une logique d'employabilité et d'amélioration du capital humain

Le Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi n'hésite pas à employer le terme de « capital ». On y lit : « 74 % des personnes relevant du RSA ont plus de trente ans. Aussi, la plus grande partie d'entre elles représentent un capital de compétences professionnelles qu'il convient de valoriser auprès des entreprises. »¹⁹¹¹. Les allocataires du minima social seraient ainsi une sorte de réservoir à valoriser. Un stock de capital. En plus de faire connaître aux entreprises l'existence et les particularités de ce capital, il s'agit bien davantage de le développer. Plus loin, un terme plus précis apparaît : « L'inscription d'objectifs dits sociaux (emploi-insertion) dans la commande publique permet de valoriser auprès des entreprises le *capital humain* des personnes engagées dans des parcours d'insertion professionnelle »¹⁹¹². Le capital est qualifié. Mais de quoi s'agit-il ? Quel serait le lien entre demande d'insertion – des personnes souhaitant accéder à l'activité – et cette notion de capital, désormais partie intégrante du vocabulaire institutionnel ?

Le « capital humain » que met en avant le Programme métropolitain est un concept de la théorie économique néoclassique. Traditionnellement, il est justement défini, d'abord, comme un « stock de compétences »¹⁹¹³. Chez Gary Becker, l'investissement en capital humain vise à augmenter ce stock de compétences. L'investissement se fait par le biais de calculs avantages-coûts : faut-il assumer tel coût pour en tirer tel avantage sur le capital humain ? Ce dernier est défini comme « l'ensemble des capacités productives qu'un individu acquiert par accumulation de connaissances générales ou spécifiques, de savoir-faire »¹⁹¹⁴. A travers des investissements faits tout au long de la vie humaine, il s'agit de viser non seulement le rendement par génération de revenus mais aussi « le bien-être futur de l'individu dans des formes qui ne correspondent pas à des gains monétaires » comme chez Theodor Schultz, autre économiste de l'Ecole de Chicago¹⁹¹⁵. Ainsi le capital humain peut-il renvoyer, outre les compétences socioprofessionnelles, à la santé, au bien-être moral, aux affects, à la condition psychique, aux dispositions mentales.

Chez Schultz, l'individu n'est plus l'individu qui échange, comme dans l'économie classique, mais l'individu-entreprise, « étant à lui-même son propre capital, étant pour lui-même son propre producteur, étant pour lui-même la source de ses revenus. »¹⁹¹⁶. Dans le néolibéralisme, le capital humain est alors l'ordonnateur de la politique sociale. L'expression est oxymorique : en faisant de l'homme un capital, elle transforme une fin (l'humain) en moyen (le capital). Enfin, les compétences ne sont pas valorisées au présent mais bien au futur : le capital humain agit de

¹⁹¹¹ « Objectif 2 - Développer une offre de services aux entreprises mobilisables sur l'insertion professionnelle », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 28.

¹⁹¹² « Objectif 10 - Mobiliser le levier de la commande publique métropolitaine », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 50.

¹⁹¹³ Michel FEHER, « S'apprécier, ou les aspirations du capital humain », *Raisons politiques*, vol. 28, n°4, 2007, pp. 11-31, p. 16.

¹⁹¹⁴ Gary BECKER, *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis*, New York, Columbia University Press, 1964.

¹⁹¹⁵ Theodor SCHULTZ, *Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research*, New York, The Free Press, 1971, p. 75.

¹⁹¹⁶ Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique, op. cit.*, p. 232.

manière potentielle, « comme une promesse toujours réitérée »¹⁹¹⁷. Les droits sociaux ont ainsi acquis une dimension téléologique, tournée vers l'avenir, les projets d'insertion individuels devenant des investissements en capital humain¹⁹¹⁸. Il est intéressant de lire cette phrase du PMI'e dédiée aux objectifs des « parcours d'insertion » financés par la métropole sous ce jour : « L'objectif de ces parcours est donc d'accompagner la personne pour lui permettre de prendre conscience du capital que représente son corps et sa santé, de la nécessité d'en prendre soin »¹⁹¹⁹. L'intervention publique servirait donc à revaloriser ce capital dormant.

« On est face à des gens qui ont décroché, qui sont fragilisés. On est face à des gens, au quotidien, qui n'ont pas l'habitude des dispositifs, qui sont parfois des familles qui sont hors de tout cela. Avec des violences, des problèmes psychologiques, parfois lourds, on est face à des gens qui vivent mal et dont la santé est parfois à déplorer. »¹⁹²⁰

Tout se passe comme si sans intervention publique, le capital humain se déprécierait. L'action institutionnelle se définit comme lutte contre l'entropie, amplifiée par les trappes à pauvreté. Sans un travail sur cette demande d'insertion, le capital serait « gaspillé », il ne serait pas « valorisé » auprès des employeurs, habilités à en extraire la valeur. Dans la logique de l'action métropolitaine, la dépréciation du capital humain est le risque que la politique d'insertion doit couvrir : « Les professionnels de l'insertion sont confrontés à des publics qui expriment ou laissent apparaître, de manière croissante, des difficultés en matière de santé et notamment de santé mentale. Les publics restent livrés à eux-mêmes et exposés à un risque de détérioration de leur état de santé et de leur employabilité. »¹⁹²¹.

Il s'agit donc de revaloriser des capitaux humains « fragilisés ». Michel Foucault a montré que dans la conception néoclassique, l'*homo economicus* est un entrepreneur de soi, une « machine » en quête de génération de « flux de revenus » : alors un plus grand capital humain assure une meilleure génération de flux. Le travail d'insertion sociale et professionnelle devient une amélioration de ces machines et une couverture de leur risque de détérioration, par le biais de l'accompagnement, de l'orientation, de la formation, finalement de tous ces dispositifs qui forment le « parcours d'insertion ». Il s'agit de reprendre le travail sur le capital humain inachevé par les instances comme l'école ou l'enseignement supérieur. C'est la fonction du travail social notamment¹⁹²². L'individu est impliqué au maximum dans ce travail de transformation de soi et de construction d'un « projet de vie »¹⁹²³. C'est bien l'*individu*, signataire du contrat d'insertion porteur de personnalisation, qui est paradoxalement « l'instance responsable de la situation de

¹⁹¹⁷ Luca PALTRINIERI, « Quantifier la qualité. Le « capital humain » entre économie, démographie et éducation », *Raisons politiques*, vol. 52, n°4, 2013, pp. 89-107, p. 106.

¹⁹¹⁸ Léa LIMA, *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Lausanne, Peter Lang, 2013.

¹⁹¹⁹ La comparaison du « corps » à un capital se situe pleinement dans l'analyse de la biopolitique. « Objectif 6 - Dynamiser les parcours par des actions complémentaires à l'accompagnement », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 38.

¹⁹²⁰ Entretien avec Cyrille Labalme, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2003-2009), directeur de maisons du Rhône puis maisons de la Métropole (2009-2022), directeur de territoire de Villeurbanne (depuis 2022), entretien du 14 avril 2022 à Villeurbanne.

¹⁹²¹ « Axe 1 - Lutter contre l'exclusion sociale et améliorer l'accès aux droits », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 24.

¹⁹²² Par un rapport de médiation, le travail social est « un processus organisé d'accompagnement des personnes et des groupes vers la résolution de leurs problèmes matériels ou relationnels, visant, plus généralement, à leur faire retrouver leur autonomie », l'individu-sujet étant incité à être plus « responsable », à être « acteur de son parcours » et nouer plus de lien social. Cyprien AVENEL, « Effets ambivalents des politiques d'insertion. Les droits et devoirs à l'épreuve de l'expérience vécue des bénéficiaires », *art. cit.*, p. 73.

¹⁹²³ Isabelle ASTIER, « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale », *art. cit.*

vulnérabilité sociale et d'inemployabilité ». Par « le versant subjectif et clinique », il faut opérer un traitement individualisé¹⁹²⁴.

Les parcours d'insertion sont supposés diminuer l'inemployabilité et « lever les freins à l'emploi », raison de l'exclusion des publics. Rendre les exclus moins inadéquats passe par ce que Gérard Mauger nomme « l'inculcation d'un habitus flexible », qui permet de rendre employable et donc adéquat. Or l'inculcation peut être impossible pour une partie des personnes visées. La population-cible est donc divisée par l'institution en trois groupes à partir du critère de l'inculcation : les « insérés », qui passent par les dispositifs de façon tout à fait temporaire, les « insérables » dont l'habitus demeure flexible et donc convertible, enfin les « non-insérables » dont l'habitus et les dispositions en termes de capital humain sont trop lourds à changer, voire inchangeables¹⁹²⁵.

« Vous avez une partie du public qu'on considère entre guillemets résiduels à l'emploi. Ce sont des gens que vous ne mettez pas à l'emploi, vous les accompagnez parce qu'ils sont tellement déstructurés, tellement déconstruits, tellement cabossés que vous n'allez pas les remettre à l'emploi. On est là avec des gens qui sont très déstructurés et pour ces gens-là vous ne pouvez pas demander de résultats. Sans doute ce n'est pas parce que les gens sont sans activité qu'ils sont facilement employables. La vérité c'est qu'ils ont tellement de freins qu'ils ne peuvent pas du tout prendre un job, même si le job est assez simple. »¹⁹²⁶

Les individus dont la stagnation ou la dépréciation du capital est la plus avancée sont réputés impossibles à insérer, « résiduels ». On ne peut pas opérer ce « réglage des comportements d'acteurs sociaux considérés comme désajustés par rapport aux réalités socio-économiques »¹⁹²⁷. Ils habiteraient un « monde parallèle » régi par des lois différentes. Leur présence dans le secteur de l'insertion est donc traitée par les acteurs sur le registre de la fatalité.

« Si on veut être réaliste, malheureusement on a une partie des gens qui sont depuis très longtemps éloignés de l'emploi, très longtemps au RSA. La complexité d'aller les remettre au travail, de pouvoir les réaccompagner vers de l'activité va être compliquée parce que, pour le coup ce sont des publics que j'ai beaucoup rencontrés au sein d'Habitat et Humanisme, qui sont rentrés dans ce monde de l'exclusion. Ils habitent un monde parallèle à la société. Voilà, ils vivent dans ce monde-là, qui n'a rien à voir avec la société où on travaille. »¹⁹²⁸

Il est intéressant de voir sur le terrain ces distinctions et ces catégories de tri être reprises, avec quelques variations.

« Globalement, c'est la réalité de l'action publique : il y en a malheureusement qui ne retrouveront jamais un emploi tout court ; il y a ceux qui de toute façon retrouveront quoi qu'il se passe ; et puis il y a tous ceux qu'en accompagnant un petit peu, qu'en remettant dans les circonstances, peuvent se remettre à travailler. Finalement c'est ceux-là qui intéressent l'action publique, c'est cette catégorie intermédiaire. »¹⁹²⁹

¹⁹²⁴ Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, op. cit., p. 114-115.

¹⁹²⁵ Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », art. cit., p. 13.

¹⁹²⁶ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1er vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

¹⁹²⁷ Réglage sur lequel est fondé le RSA. Luc SIGALO SANTOS, « Chapitre 4. L'État social actif aux prises avec la professionnalisation des artistes allocataires du RSA » in Flora BAJARD et al., *Professionnalisation(s) et État. Une sociologie politique des groupes professionnels*, op. cit., p. 121.

¹⁹²⁸ Entretien avec Antoine Dulin, conseiller technique au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹²⁹ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et directeur général adjoint à l'Économie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

Si les « insérés » séjournent peu au sein des dispositifs, l'enjeu semble être d'une part celui des « insérables », public transformable par la politique publique, et d'autre part celui des « non-insérables », qui cumulent les difficultés et exigeraient un très lourd travail. Chez les professionnels, on rencontre fréquemment l'idée que la politique se heurte principalement à ce groupe inamovible et en expansion.

« On a une hausse constante du public difficile ces dernières années, un public de plus en plus difficile à insérer. »

Directeur d'administration étatique locale¹⁹³⁰

« Dans les dispositifs de l'IAE, on voit depuis plusieurs années un changement progressif, avec de plus en plus de problèmes de santé mentale, d'addictions, des problèmes de santé. La maîtrise du français est l'autre tendance forte, avec des difficultés qui s'accroissent de façon générale. Et donc en général tout cela exige un travail très lourd. »¹⁹³¹

Car il ne s'agit pas seulement de qualification professionnelle. La mise en avant de la distinction entre compétences professionnelles (*hard skills*) et compétences transversales (*soft skills*) montre que le travail sur l'humain ne se limite en rien aux aptitudes professionnelles. Le « savoir-être » et la « capacité à l'auto-transformation »¹⁹³² sont recherchés : c'est en cela que la première qualité pour être « insérable » est d'être malléable et « en mouvement » - ce que la notion de « parcours » active par procédé performatif, tandis que les PMI'e visent « la mise en mouvement de la personne »¹⁹³³ et une intervention publique à même de « remobiliser, mettre en mouvement et en confiance les publics »¹⁹³⁴. Quant au « savoir-être », il renvoie pour Luc Sigalo Santos à une « aptitude à la présentation de soi », dans une logique de socialisation au comportement en entreprise¹⁹³⁵. Enfin, l'« injonction à être mobile » s'exerce à l'égard des catégories les plus modestes et devient un gage d'intégration sociale et professionnelle¹⁹³⁶.

La demande d'insertion est donc traitée dans une logique d'appréciation du capital humain. A défaut du travail, le « travail sur soi » devient le « mode d'actualisation de la contrepartie » à l'aide sociale¹⁹³⁷. Le PMI'e s'inscrit pleinement dans la logique néolibérale où « l'homme qu'on veut reconstituer ce n'est pas l'homme de l'échange mais l'homme de l'entreprise et de la production »¹⁹³⁸. Par le travail sur soi et le capital humain, l'entreprise, l'homme entrepreneur de soi devant se soustraire aux trappes à pauvreté devient la figure principale¹⁹³⁹.

¹⁹³⁰ Réunion CTI'e du 21 janvier 2020, extraits des carnets de terrain, janvier 2020.

¹⁹³¹ Entretien avec Laetitia Salendres, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 22 janvier 2024 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹³² Luca PALTRINIERI, « « L'Homme est un capital. » », *Idées reçues sur le travail. Emploi, activité et organisation*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2023, pp. 191-197, p. 195.

¹⁹³³ « Orientation 2 - Construire une offre de service orientée vers l'accès à l'activité des bénéficiaires du RSA », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 38.

¹⁹³⁴ « Axe 1 - Lutter contre l'exclusion sociale et améliorer l'accès aux droits », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 23.

¹⁹³⁵ Luc SIGALO SANTOS, « Chapitre 4. L'État social actif aux prises avec la professionnalisation des artistes allocataires du RSA », *op. cit.*, p. 132.

¹⁹³⁶ Marie-Hélène BACQUE et Sylvie FOL, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol. 33, n°1, 2007, p. 93.

¹⁹³⁷ « Le travail sur soi comme alternative au travail », Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés*, *op. cit.*, p. 114.

¹⁹³⁸ Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.*, p. 152.

¹⁹³⁹ Et cela s'inscrit dans la logique néolibérale décrite par Michel Foucault : « c'est cette démultiplication de la forme entreprise à l'intérieur du corps social qui constitue l'enjeu de la politique néolibérale », *Ibid.*, p. 154.

Des dizaines de milliers de personnes étant concernées à l'échelle de l'agglomération, comment organiser un traitement paradoxalement aussi fin que massif ?

(Ré)organiser l'orthopédie sociale : l'impossible orfèvrerie de masse

L'ambition de la politique publique apparaît des plus élevées : transformer massivement les individus. Or, la réalité empirique semble décalée de l'objectif. Car la réalisation d'une telle orthopédie d'envergure, en partie théorique, relève du paradoxe. Il s'agit d'effectuer un travail minutieux et fin, un travail d'orfèvrerie humaine.

« Travailler l'insertion, c'est travailler l'humain. Et travailler les humains, il faut être en proximité, il n'y a pas d'autre solution. »¹⁹⁴⁰

Cependant, ce travail fin concerne des dizaines de milliers de personnes en réalité peu encadrées et pouvant elles-mêmes naviguer entre les dispositifs, considérées comme *en masse* dans un raisonnement économique¹⁹⁴¹. La réalisation idéale se heurte ainsi à des contraintes que l'étude empirique éclaire.

« Dans l'insertion quand on a dix personnes qui entrent dans le dispositif, on sait qu'on ne va pas régler la question du chômage. On travaille sur de l'humain. Il y a un travail très fin à faire avec les personnes, pour qu'ils se remettent d'aplomb, qu'ils soient formés puis qu'ils trouvent un boulot. Donc quand on réussit à donner une sortie positive à ces dix personnes, on réussit quelque chose. »
1942

Ces propos montrent que le « travail très fin » à faire sur les humains ne peut se faire à grande échelle. Ce travail vise à améliorer l'employabilité des individus, entendue comme la capacité pour une personne en insertion à postuler à une offre d'emploi et à occuper durablement un poste productif, et préserver leur capital humain d'une diminution entropique. Ce travail a recours à différents outils : les formations, les contrats de travail, l'orientation, les stages, les immersions, le coaching, les actions d'insertion ou d'accompagnement à la recherche et à l'obtention d'un emploi.

Pour cet élu local ayant présidé un Plan local d'insertion et d'emploi, il est déjà un beau succès que de réussir cette intervention à un échelle microscopique, celle de dix personnes. Mais pourquoi se contenter d'une échelle microscopique ? Serait-il irréalisable de massifier l'intervention ? Serait-il impossible de l'étendre aux dizaines de milliers de ressortissants de la politique publique ?

Pour élucider ce mystère, il faut s'intéresser aux modalités organisationnelles du traitement de la demande d'insertion. Le traitement se fait concrètement par les personnels au contact des individus à insérer. Ces personnels « accompagnants » sont de trois ordres. D'abord les professionnels de l'action sociale pilotés par la collectivité, situés « à l'interface entre l'individu à prendre en charge

¹⁹⁴⁰ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹⁴¹ Au contraire de l'individu, une population est en effet une « cohorte d'individus qui, en masse, affichent des propriétés observables et des traits caractéristiques » et c'est elle qui est le « nouvel objet, plus fertile » de l'économie, comme dans le cas des politiques d'insertion économiques. Michael DILLON, « Gouvernement, économie et biopolitique », *Biopolitique et gouvernement des populations*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 11-39, p. 33.

¹⁹⁴² Entretien avec Yann Crombecque, formateur, ancien président du PLIE de l'Est lyonnais (2015-2018), conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 2010) et conseiller municipal de Villeurbanne (depuis 2014), entretien du 15 décembre 2023 à l'Hôtel de ville de Villeurbanne.

et l'ensemble organisationnel disposant des moyens de cette prise en charge »¹⁹⁴³. Ils peuplent les antennes sociales : les exclus y sont ponctuellement accompagnés par les travailleurs sociaux métropolitains, formés et appartenant au secteur social. Il peut également s'agir de conseillers de Pôle Emploi, on parle alors d'un accompagnement professionnel. Enfin, il peut s'agir de personnels associatifs pour un accompagnement qualifié de socioprofessionnel. Dans chaque cas de figure, les « inséreurs » vont mettre en œuvre un accompagnement personnalisé et légalement établi qui constitue le cadre de l'orthopédie sociale à déployer.

Type d'accompagnement	Opérateur institutionnel	Type de personnel
Accompagnement <i>social</i>	Métropole ou commune	Travailleurs sociaux
Accompagnement <i>professionnel</i>	Pôle Emploi	Conseillers en insertion professionnelle
Accompagnement <i>socioprofessionnel</i>	Associations	Conseillers associatifs

Tableau n°80 : les trois types de réalisation du travail sur la demande d'insertion.

La notion d'accompagnement rencontre un « succès grandissant » concomitant à la montée en charge des politiques d'insertion et procède d'un double sens : la figure à la fois du compagnon et de l'accompagnateur¹⁹⁴⁴. L'« accompagnement » institutionnel génère plusieurs cas d'« autonomie » : participation aux dispositifs, prise de distance ou refus et méfiance¹⁹⁴⁵. La réalité des accompagnements est donc très variable. Un professionnel de terrain dirigeant les travailleurs sociaux métropolitains depuis une quinzaine d'années nous livre une définition des différents types d'accompagnement en entretien :

« L'insertion sociale, c'est relativement simple : c'est quelqu'un qui est extrêmement éloigné de l'emploi et qui sans accompagnement social adapté a une chance de retrouver un emploi quasiment nulle sur des dizaines d'années. Donc là l'idée est de travailler des problématiques, par exemple santé, addiction, pas simplement pour résoudre le problème ce qui n'est déjà pas mal, mais aussi dans l'optique de se dire : « une fois qu'il aura résolu ces problèmes-là, on pourra travailler au retour à l'emploi ». Ça, c'est l'insertion sociale, donc un public facile à identifier. L'insertion socio-professionnelle ce sont des personnes employables mais qui ont besoin d'un coup de pouce pour accélérer et sécuriser le retour à l'emploi. Ce sont des parcours précaires, CDD, intérim, chômage. Donc travailler leur environnement pour qu'ils soient opérationnels, pour qu'ils ne s'inscrivent pas

¹⁹⁴³ Robert LAFORE, « Le travail social à l'épreuve des recompositions institutionnelles de l'action sociale », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2020, pp. 29-49.

¹⁹⁴⁴ « 5. Accompagner », Isabelle ASTIER, *Les nouvelles règles du social*, op. cit., p. 127-128.

¹⁹⁴⁵ Serge Paugam a proposé une typologie en trois groupes : un premier groupe en distanciation à l'égard de l'assistance et à la sociabilité en baisse, un second pris en charge de façon régulière par les travailleurs sociaux et plus engagé, aux liens familiaux et sociaux plus robustes, et un troisième en perte d'attaches, plus éloigné des institutions en général et plus méfiant vis-à-vis d'elles, ayant tendance à demeurer en périphérie du système d'action sociale. Voir Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres*, op. cit. Plus récemment, Nicolas Duvoux a livré dans une approche par les subjectivités individuelles trois types d'expériences vécues de l'assistance. Dans l'« autonomie intériorisée », les allocataires les plus proches de l'emploi, plus jeunes et mieux dotés socialement et culturellement résistent à l'institution en négociant une autonomie. « Autonomie contrariée » désigne le type plus âgé et moins doté. Ces allocataires trouvent soutien affectif et reconnaissance auprès des « inséreurs ». Enfin, le « refus de la dépendance » caractérise les allocataires refusant l'accompagnement, perçu comme une contrainte irréaliste. Nicolas DUVOUX, « Politiques d'insertion, une responsabilisation des pauvres ? », *L'individu contemporain. Regards sociologiques*, Paris, Sciences Humaines, 2014, pp. 209-214.

dans l'inaction dans le temps. La levée de freins est donc impérative pour éviter de tomber en social ensuite. »¹⁹⁴⁶

Il est intéressant de noter d'une part que ce professionnel considère que l'on puisse « tomber en social » comme on tomberait dans une crevasse de montagne. L'idée de la détérioration entropique du capital humain ressort de ses propos, lorsqu'il redoute l'inscription de l'inaction « dans le temps ». Nous sommes ici dans une logique d'agir avant que l'entropie réduise toute chance de réhabilitation du capital humain dormant. Ses propos qualifient le travail à conduire : « travailler leur environnement pour qu'ils soient opérationnels », c'est-à-dire capables d'occuper un emploi marchand dans la durée. En effet, l'accompagnement est de façon générale conçu comme non pas ce qui augmente l'intégration sociale, mais ce qui augmente l'« intégrabilité » sociale, c'est-à-dire la capacité à développer une démarche d'intégration, fondée sur la volonté d'autonomie recherchée chez les individus¹⁹⁴⁷. La métropolisation a apporté une volonté de croiser et renforcer l'accompagnement. L'accompagnement global (social et professionnel), supposé dépasser les logiques de statut pour proposer une prise en charge holistique des personnes recouvre dans les faits une disparité élevée de pratiques et sa mise en œuvre est généralement difficile¹⁹⁴⁸. Les tentatives de fournir un accompagnement renforcé se heurtent à des logiques sectorielles établies : le traitement professionnel de la demande et le traitement social sont difficilement conciliables.

« Depuis la création de la métropole en 2015, notre partenariat a beaucoup travaillé sur l'accompagnement global. L'idée est d'associer les compétences des travailleurs sociaux de la collectivité au métier de conseil aux demandeurs d'emploi de Pôle Emploi. Cette idée de binôme travailleur social et conseiller Pôle Emploi autour de la même personne est très ambitieuse, mais dans la réalité l'accompagnement global n'est pas évident et a toujours été un gros morceau de notre partenariat. »¹⁹⁴⁹

En plus de l'accompagnement, les publics sont encadrés de façon plus directe : dans un programme de formation, dans un stage ou dans un séjour en SIAE. Ce sont les accompagnants qui vont orienter les publics vers ce que l'on nomme dans l'administration et sur le terrain des « étapes de parcours ». Les professionnels étudiés, au sein de l'administration de la métropole comme dans les autres bureaucraties sociales, évoquent le terme de « prescription ». Les personnels réalisant l'accompagnement, les « inséreurs », sont considérés par l'administration comme des « prescripteurs ». A l'instar de médecins, ils prescrivent aux individus des actions d'insertion dans un traitement individualisé.

« Selon le type de freins à l'emploi qu'on va rencontrer chez la personne, et souvent ils en cumulent plusieurs, nous notre but ça va être de rendre disponible des leviers pour que les référents qui les suivent aient de quoi prescrire. En gros, il faut que selon les problématiques que rencontre la personne, on puisse avoir en face une prescription d'une action d'insertion qui permette de travailler ce frein. »¹⁹⁵⁰

¹⁹⁴⁶ Entretien avec Cyrille Labalme, attaché territorial, directeur adjoint de la DI du département du Rhône (2003-2009), directeur de maisons du Rhône puis maisons de la Métropole (2009-2022), directeur de territoire de Villeurbanne (depuis 2022), entretien du 14 avril 2022 à Villeurbanne.

¹⁹⁴⁷ Isabelle ASTIER, *Les nouvelles règles du social, op. cit.*, p. 128.

¹⁹⁴⁸ Anne EYDOUX, Jules SIMHA et Claire VIVES, « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : entre renouvellement du service public de l'emploi et normalisation des politiques locales d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2019, pp. 105-128.

¹⁹⁴⁹ Entretien avec Cédric Guillois, chargé de mission (2008-2017), responsable de service (depuis 2017) à la direction territoriale du Rhône de Pôle Emploi, entretien de 15 mars 2022 à la direction territoriale de Pôle Emploi, Lyon 8°.

¹⁹⁵⁰ Entretien avec Hélène Brouin, attachée territoriale, chargée de mission à la DIAE (2014-2015) puis à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3°.

L'action publique métropolitaine consiste à rendre disponible des « leviers » permettant aux professionnels de terrain de réaliser une bonne orfèvrerie. Ces leviers doivent concourir à la suppression des « freins » à l'emploi. L'enjeu réside donc sur la capacité des prescripteurs de s'approprier les leviers de traitement de la demande ainsi que l'offre métropolitaine, récoltée comme on l'a vu par la politique de développement économique, par des créations *ex-nihilo* et par le soutien aux secteurs créateurs d'offre d'insertion (IAE, associations).

Le travail d'accompagnement implique la construction de « temps et calendriers sociaux de transition », auxquels les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques sociales et d'insertion viennent donner sens. Ainsi les politiques d'insertion ont pour effet de normaliser les transitions professionnelles, dans le cadre de ces « politiques des parcours de vie »¹⁹⁵¹. La logique de parcours repose donc en partie sur un impératif dynamique et sur « l'idéologie de la mobilité, de l'employabilité et de la compétence »¹⁹⁵². À l'aide d'instruments comme le cursus et le CV, le travail d'accompagnement ou d'insertion revêt un caractère de construction biographique et de récit des individus accompagnés. Ce travail insère les individus dans des projets de vie dans lesquels l'appréciation du capital humain occupe une place centrale.

Le chômeur n'est pas visible de prime abord, n'arborant pas de signes extérieurs de cette condition administrative : « la catégorie des demandeurs d'emploi souffre d'invisibilité et de contrôlabilité aux yeux des individus ». Ce qui explique une faible estime de soi et une faiblesse des mobilisations sur ce statut, les travaux en psychologie du travail argumentant dans le sens de la formation « d'une barrière protectrice autour de l'estime de soi du sujet »¹⁹⁵³. Dans le cas des politiques sociales territorialisées, « l'image négative des assistés produit des effets réels sous la forme de comportements de rejet », envers les publics ou des publics envers l'institution¹⁹⁵⁴. Il a été établi que la souffrance des allocataires est somatisée, qu'il existe un « coût psychique très élevé » au maintien dans la « lutte contre le discrédit », dans cette « situation d'infériorisation » : l'individu pris par le travail d'insertion est en « position de débiteur à perpétuité [qui] souille l'identité de l'individu »¹⁹⁵⁵. Il n'est guère surprenant que le travail sur « la confiance en soi » et « l'estime de soi » soient érigés au rang de priorités par le PMI'e. Le programme métropolitain attache également de l'importance à la « dignité », concept révélateur du travail profondément social qui est entrepris vis-à-vis des individus.

« Quand vous étiez par l'insertion par le social, vous teniez un dogme de l'insertion, un dogme du social, c'est à dire que vous donniez l'image, effectivement, que l'insertion c'est une fatalité quoi. Voilà, c'est une fatalité. Je parlais de cette étoile qu'on essaie de redonner aux gens et moi je rencontre régulièrement des structures d'insertion et des gens en insertion et ce qui est quand même bien c'est d'entendre dire les gens qui disent « mais j'aurais jamais pensé que je pouvais », voilà, et en fait, on n'est plus dans la fatalité de l'insertion dans le mode social, on redonne confiance aux gens. »¹⁹⁵⁶

¹⁹⁵¹ Léa LIMA, *Les politiques d'insertion, leurs parcours et leurs biographies. Contribution à une sociologie des temps des transitions professionnelles*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 2017.

¹⁹⁵² Bénédicte ZIMMERMAN, « Parcours, expérience(s) et totalisation biographique », in *Travail, santé, éducation. Individualisation des parcours sociaux et inégalités*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2013, p. 61.

¹⁹⁵³ Audrey GOSSET, *Dynamique identitaire et réinsertion professionnelle : le cas de demandeurs d'emploi de longue durée*, thèse de doctorat en psychologie du travail, Montpellier, Université Paul Valéry, 2017, p. 18.

¹⁹⁵⁴ Nicolas DUVOUX, « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », *op. cit.*, p. 26.

¹⁹⁵⁵ Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés*, *op. cit.*, p. 114-115 et p. 157-158.

¹⁹⁵⁶ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Quoique cet élu tende à réifier le travail et à créer un oxymore entre social et économique, ses propos révèlent également l'importance *capitale* que revêt la confiance en soi des sujets. Le PMI'e 2022-2026 reprend ces éléments considérés comme des « avantages » pouvant être acquis grâce à l'intervention publique¹⁹⁵⁷, qui consiste donc en l'organisation du travail social réalisé sur les personnes, en modelant son orientation, en créant de nouveaux dispositifs-leviers mobilisables sur le terrain et en développant les capacités à travailler la demande en élargissant le périmètre de l'intervention et en la faisant correspondre à l'offre disponible.

La « levée des freins à l'emploi » comme mise en correspondance de la demande avec l'offre

Dans un tel cadre, les politiques publiques sont loin d'être neutres et visent à « infléchir » les comportements de la population¹⁹⁵⁸. Le PMI'e s'articule clairement autour de cette logique économique d'offre et de demande et érige le développement de l'employabilité au rang d'objectif de l'action publique¹⁹⁵⁹. La demande est donc travaillée dans le but spécifique d'entrer en « adéquation » avec l'offre. La population visée par la politique publique souffre d'une faible qualification professionnelle et d'un capital humain à « réveiller ». Pour « accroître leur employabilité », le programme métropolitain ambitionne des formations, des « actions d'insertion », des immersions. La demande est travaillée afin de correspondre à l'offre, elle-même conditionnée aux difficultés de recrutement par le marché du travail classique, signe de la faible attractivité de ces postes. Ainsi ces populations sont invitées à « développer leurs capacités et compétences pour mieux répondre aux besoins des entreprises »¹⁹⁶⁰.

Le chômage se théorise comme une zone de sas, un espace de transit, dont l'important sera d'assurer non pas la disparition mais la fluidité¹⁹⁶¹. Dans la réalité, ces zones de « transit » demeurent marquées par la précarité inhérente aux « parcours » et, pire, ce sas agirait comme un « piège » duquel seuls les individus au plus grand capital humain pourront s'échapper¹⁹⁶². Pour cet élu métropolitain, la fluidité de ce sas n'est pas optimale :

« Ce qu'il y a c'est que l'insertion ça prend du temps. C'est long. On fait de la réinsertion entre guillemets pas en deux jours. Il faut savoir que c'est entre 18 et 24 mois pour remettre les gens en employabilité. C'est long mais en tout cas, ça marche. On sort autant qu'on rentre sur le dispositif

¹⁹⁵⁷ « Reprise de confiance en soi, meilleure efficacité des démarches qui sont mieux comprises, acquisition ou réactivation d'habilités sociale et développement de compétences et de savoir-être ». PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 50.

¹⁹⁵⁸ « Tant du point de vue du capital humain soucieux de s'apprécier que de celui des institutions désireuses de le gouverner, c'est-à-dire de l'aider à se valoriser, le sujet présumé et ciblé par le néolibéralisme peut donc être assimilé à un portefeuille de conduites et les politiques qui le visent à des actions destinées à infléchir les cours de la bourse des comportements ». Michel FEHER, « S'apprécier, ou les aspirations du capital humain », *art. cit.*, p. 18.

¹⁹⁵⁹ « Au regard des distorsions entre offre et demande d'emploi, du nombre de demandeurs d'emplois et d'emplois non pourvus, l'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi est un enjeu majeur ». « Objectif 7 - Développer l'employabilité des personnes », PMI'e 2016-2020, 2015, Métropole de Lyon, p. 40. Voir Lynda LAVITRY, « Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, vol. 24, n°1, 2012, pp. 53-65.

¹⁹⁶⁰ *Ibid.*, p. 41.

¹⁹⁶¹ Michel Foucault rappelle que dans la théorie néolibérale, le chômeur n'est pas un « handicapé économique » ou une « victime sociale », c'est un « travailleur en transit entre une activité non rentable et une activité plus rentable ». En ce sens, un certain taux de chômage est par ailleurs nécessaire au bon fonctionnement de l'économie de marché. Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.*, p. 145.

¹⁹⁶² « Le parcours d'insertion, pensé comme une transition, se transforme souvent en une trajectoire plus ou moins chaotique marquée par un chômage récurrent entre plusieurs emplois précaires ». Cyrien AVENEL, « Effets ambivalents des politiques d'insertion », *art. cit.*, p. 62.

RSA, 2000 personnes par mois. Pourquoi on sort autant de RSA par rapport à avant ? Parce qu'effectivement, la politique d'insertion elle marche, sinon on ne les sortirait pas. »¹⁹⁶³

Dans un but affiché de fluidification du sas de l'inactivité¹⁹⁶⁴ et de mise en adéquation de l'offre et de la demande, s'enclenche une réflexion politico-administrative sur les « freins périphériques à l'emploi »¹⁹⁶⁵. Dans la logique du capital humain permettant d'éclairer ces notions, les « freins », définis en négatif sur le registre du blocage, regroupent tout ce qui nuit à l'employabilité. L'administration métropolitaine est à la recherche d'une qualification de ces freins, afin de traiter la demande d'insertion : moins inemployable, elle pourra répondre aux besoins des entreprises.

La démarche s'incarne dans la conduite d'une étude réalisée par la Direction de la prospective et du dialogue public (DPDP), service en charge des études prospectives. La coordination est assurée par des cadres de la DIE. Le but est de construire un savoir de gouvernement sur les « freins », afin de réorganiser l'orthopédie sociale¹⁹⁶⁶. L'idée est de mieux qualifier les blocages à la mise en adéquation de la demande avec l'offre d'insertion : pourquoi les individus ne peuvent-ils pas accéder à cette offre ?

Encadré 28 : L'administration à la recherche des « freins » à l'adéquation offre-demande. Quatre experts locaux chargés d'identifier les freins à l'emploi

L'étude repose sur une revue de littérature d'une trentaine de pages et sur une enquête fondée sur des entretiens avec la population locale bénéficiaire du RSA. Confiée à quatre « veilleurs », chercheurs contractuels qui ne sont pas fonctionnaires. Le premier, présenté comme un « expert économies locales durables » qui s'intéresse « au développement des politiques locales de l'emploi, aux enjeux de la coopération métropolitaine », travaille pour un cabinet de conseil et a piloté la réalisation du feuilleton des 40 ans du Grand Lyon entre 2009 et 2013. Il participe aux travaux de conception du PMI'e, rédige les conclusions de deux des quatre groupes de travail. Le second, présenté comme un acteur de politiques publiques locales¹⁹⁶⁷, est sociologue et auteur d'une histoire de la communauté urbaine. Il a réalisé des dizaines d'interviews et de dossiers thématiques pour le compte de la DPDP. La troisième est présentée comme « consultante, économiste et psychologue du travail » ayant produit de nombreux travaux

¹⁹⁶³ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹⁶⁴ Il s'agit « d'assurer la montée en compétences de publics éloignés de l'emploi jusqu'à la prise de poste en sécurisant l'ensemble du parcours : définition de la perspective professionnelle, confrontation de la motivation, élaboration de la formation, accompagnement de la prise de poste. » « Objectif 2 - Développer une offre de services aux entreprises mobilisables sur l'insertion professionnelle », PMI'e 2016-2020, 2015, Métropole de Lyon, p. 29.

¹⁹⁶⁵ Les freins à l'emploi sont définis de la manière suivante : « La notion de « freins périphériques à l'emploi » se définit généralement en référence à une autre notion centrale dans les politiques d'emploi et d'insertion : l'employabilité, qui peut se définir comme la capacité d'un demandeur d'emploi à retrouver rapidement un emploi durable. Selon les professionnels du service public de l'emploi, l'employabilité repose sur deux piliers principaux : la capacité à se positionner sur le marché du travail à travers un projet professionnel réaliste + la capacité à se vendre sur le marché du travail à travers les efforts de recherche d'emploi. Les « freins périphériques » quant à eux désignent tout ce qui ne relève pas de ces deux piliers, c'est-à-dire l'ensemble des difficultés personnelles susceptibles d'affecter négativement la capacité à rechercher et occuper un emploi ». *Enquête sur les freins périphériques au retour à l'emploi - Cahier de synthèse - Analyse transversale* [Rapport], DPDP, Métropole de Lyon, 2019, p.8.

¹⁹⁶⁶ Comme le précise le préambule du rapport final : « L'enquête commandée à la DPDP par le service mobilisation des entreprises de la DIE visait à préciser finement ce qui freine le retour en activité des usagers afin de diversifier et d'adapter les actions d'insertion sociale et professionnelle. » *Ibid.*

¹⁹⁶⁷ Cédric POLERE, *De la Courly au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, op. cit. « Ses travaux servent à accompagner les acteurs publics dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques. Il a mené de nombreux travaux sur les enjeux de solidarité, de cohésion sociale, d'inégalité, de discrimination dans le cadre d'une prospective et/ou d'accompagnement de politiques publiques. Il connaît bien la scène lyonnaise. »

d'études-action pour le compte d'organismes publics. Pour la DPDP, elle a produit neuf dossiers thématiques et deux interviews. La dernière collabore régulièrement avec l'Observatoire du non-recours aux droits et aux services, établi à Grenoble. Cette équipe de contractuels publie ses résultats en 2019 sous la forme d'une note de synthèse transversale (60 pages) et de sept cahiers thématiques contenant « quelques pistes de travail à fort enjeu pour la Métropole »¹⁹⁶⁸.

Le but de l'étude est de « répondre plus efficacement aux besoins des publics accompagnés, en adaptant et diversifiant ces actions d'insertion »¹⁹⁶⁹. Le pari est qu'il est possible de mieux cerner ce qui leste l'employabilité des publics et proposer en conséquence une modification du travail sur la demande. Rapidement, la démarche dépasse la commande initiale¹⁹⁷⁰, ce qui souligne l'existence d'une marge d'autonomie pour les enquêteurs vis-à-vis de la direction opérationnelle. L'absence de socle initial de savoirs pour cette politique engendre un besoin d'investiguer plus largement des structures et des individus que la bureaucratie métropolitaine connaît mal. Ce terrain a été particulièrement instructif pour les enquêteurs comme pour les agents de la DIE.

« En fait à travers cette enquête, on a finalement appris comment fonctionnait l'écosystème parce que c'est extrêmement dense en réalité, une fois qu'on met le nez dedans, il y a énormément de points intéressants qui ressortent. Les veilleurs devaient nous faire un rapide panorama, finalement on a eu pratiquement deux ans de démarche et des résultats dans tous les sens. C'est-à-dire qu'à partir de cette notion de freins on est allés questionner le sens même de cette politique appliquée sur les gens et les personnes qui les suivent sur le terrain. »¹⁹⁷¹

Le suivi politique de l'étude a été relativement restreint, laissant une large marge de manœuvre à l'administration. Si les agents de la DIE n'ont pas suivi les recommandations qui dépassaient le cadre initial, ils n'ont pas non plus bloqué le processus. L'étude relève de combinaisons administratives pour construire un savoir sur un pan nouveau de l'action métropolitaine.

« Après le passage à la métropole on a été détachés du DGS pour être dans une délégation spécifique avec un périmètre qui avait grandi. Aux débuts de la métropole, on a été absorbés par les politiques sociales. On a été très mobilisés sur cette question nouvelle pour l'institution, on a beaucoup travaillé avec les services sociaux. Le transfert de l'insertion dans l'économie a été l'un des rares chassés-croisés. On a notamment participé en soutien à la conception du PMI'e, on a réalisé des travaux sur l'activation, pour la compréhension de ce nouveau champ d'action publique. Il fallait qu'on sache dans quoi l'institution mettait les pieds. »¹⁹⁷²

Les « freins » sont catégorisés dans l'idée d'une pente naturelle vers l'emploi, gage d'intégration dans la société française, subissant les entraves artificielles qualifiées de « freins ». Si huit « freins à l'emploi » étaient prédéfinis lors des discussions de mise en place, l'étude retient finalement l'importance supérieure de quatre freins¹⁹⁷³. L'étude permet ainsi de construire de nouvelles

¹⁹⁶⁸ Les thèmes suivants : « 1- panorama des freins périphériques à l'emploi ; 2- prendre en compte différents profils de difficultés ; 3- Les difficultés liées aux trajectoires de vie des personnes ; 4- Les aspirations professionnelles des personnes ; 5- Les difficultés liées au fonctionnement du marché du travail ; 6- prendre en compte le vécu et les usages du RSA ; 7- prendre appui sur les compétences individuelles et collectives des personnes ».

¹⁹⁶⁹ *Enquête sur les freins périphériques au retour à l'emploi - Cahier de synthèse, op. cit.*, p. 60.

¹⁹⁷⁰ « L'enquête incite à développer d'autres angles d'analyse des difficultés d'accès à l'emploi » est le titre de la seconde partie de la note de synthèse transversale, concentrant six des sept cahiers.

¹⁹⁷¹ Entretien avec Hélène Brouin, attachée territoriale, chargée de mission à la DIAE (2014-2015) puis à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹⁷² Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

¹⁹⁷³ Pour chaque frein à l'emploi, le raisonnement est articulé autour d'une définition du frein et de sa « mécanique », suivie d'un questionnement sur les leviers mobilisables afin de « lever » le frein. Les quatre freins principaux sont

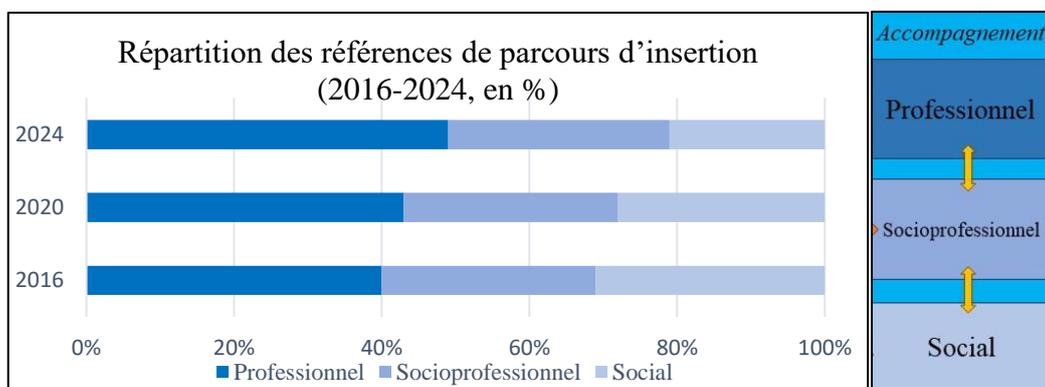
catégories pour le compte des cadres de la DIE, qui intègrent les résultats de l'étude à la conception du PMI'e renouvelé en 2021, dont un axe entier est dédié à la « levée des freins ».

« L'un des axes principaux du nouveau PMI'e concerne les freins à l'emploi. On a retrouvé les éléments de l'étude et les concepts que l'étude mettait en avant. Le diagnostic donne une force légitimante. J'ai tenu à ce que ces cahiers soient faits, même s'ils ont été nombreux, produisent un effet en tant que tel, et ça a servi aux opérateurs. »¹⁹⁷⁴

La « levée des freins » suppose un important travail de connaissance et de définition de la part de l'administration. Cette catégorie implique la mise en adéquation de la demande d'insertion avec l'offre disponible par la transformation des dispositions sociales. Pour cela sont ciblés les éléments faisant obstacle à une mise en lien offre-demande : les problématiques professionnelles (qualification, santé), familiales (enfants) mais aussi d'inadéquation culturelle (langue, religion). Le travail sur la demande d'insertion repose donc sur l'orthopédie sociale et les actions pour « lever les freins ». Mais comment mettre en œuvre de telles actions ?

Effets de la métropolisation sur l'évolution du travail sur la demande confié à des associations

L'accompagnement des personnes vise la « levée des freins ». Pour le public héritant d'un accompagnement professionnel, les freins sont en général peu développés : ces personnes peuvent se positionner sur le marché du travail et en ont une certaine expérience. Nous nous concentrons donc ici sur la catégorie intermédiaire ciblée par la puissance publique : l'accompagnement socioprofessionnel. Celui-ci est réalisé en totalité par des associations du territoire que la collectivité rémunère, par subvention, dans une logique de délégation de service public¹⁹⁷⁵. Au cours de la période étudiée, les associations prennent en charge environ un tiers du public en insertion. Un même individu peut transiter entre suivi professionnel, socioprofessionnel et social.



décrits : « Il s'agit des problèmes de santé (physiques et psychiques), des difficultés familiales (garde d'enfant, violences intrafamiliales...), des difficultés de mobilité (absence de voiture, limites des dessertes TC, coût...) et des difficultés dans la maîtrise du français ». Quatre freins mineurs à ajouter : « il s'agit des problèmes de logement, des difficultés financières et administratives, des difficultés d'accès et d'usage d'internet et des pratiques religieuses », *Enquête sur les freins périphériques au retour à l'emploi - Cahier de synthèse, op. cit.*, p. 8.

¹⁹⁷⁴ Entretien avec Jean-Loup Molin, docteur en économie, directeur adjoint de la Direction de la prospective de la Métropole de Lyon (depuis 2001), entretien du 21 avril 2022 à la Tour Part-Dieu, Lyon 3^e.

¹⁹⁷⁵ Comparativement aux autres départements français, la Métropole de Lyon dispose d'un large éventail socioprofessionnel et une part significative du public y a recours (environ 30% contre 21% en moyenne au niveau national). La part d'accompagnement social est moins élevée qu'ailleurs en France. La part d'accompagnement professionnel enfin tend à dépasser la moyenne nationale, située à 43% selon la DREES.

Illustration n°52 : évolution de la répartition des accompagnements des BRSA entre suivi professionnel (Pôle Emploi), suivi socioprofessionnel (associatif) et suivi social (travailleurs sociaux), (données internes, 2016-2024) ; le secteur de l'insertion (détail sur l'accompagnement).

De façon générale, c'est par la subvention que l'Etat et les collectivités contribuent au financement de l'action associative, l'inscrivant dans un cadre d'intérêt général. Cet instrument classique est progressivement dépassé par l'appel à projet, dans un contexte de baisse de la part des subventions dans le financement des associations et de hausse des ressources propres¹⁹⁷⁶. Plus ciblé et spécifique, l'appel à projets signe le réagencement de l'intervention publique avec une dimension managériale plus prononcée. Dans ce contexte de « privatisation croissante des financements associatifs », la part publique des financements est de moins en moins assurée par l'Etat et de plus en plus par les collectivités, départements en tête¹⁹⁷⁷. Les départements dédient la grande majorité de leurs financements à de grandes associations du secteur médico-social qui deviennent les opérateurs privilégiés¹⁹⁷⁸. C'est le cas également de la Métropole de Lyon qui distribue annuellement plusieurs millions d'euros à des centaines de structures du secteur associatif.

Par le biais de ces instruments publics, les associations sont en concurrence entre elles et avec les autres agents du champ. Les rivalités structurent les relations si bien que « les associations tentent de se distinguer les unes des autres pour accroître leur financement et assurer le développement de leurs action »¹⁹⁷⁹. Les relations entre le pouvoir local et le secteur associatif ont paradoxalement été peu étudiées¹⁹⁸⁰. Nous nous concentrons sur l'étude de la reconfiguration des instruments dont dispose la collectivité avec l'essor métropolitain. Puisque « les subventions aux associations constituent désormais des biens rares qui suscitent concurrences et convoitises »¹⁹⁸¹, il est indispensable de s'intéresser à cet instrument financier qui structure la relation entre agents et associations, particulièrement importante dans la privatisation du service public¹⁹⁸². Cela caractérise fortement l'accompagnement socioprofessionnel des politiques d'insertion vers l'emploi. Au cours de notre observation de l'action administrative, il a été fréquent que les agents évoquent entre eux le lien aux associations, sur des termes parfois familiers, mettant en avant l'interconnaissance avec ces acteurs aussi bien que des jeux d'influence au sein de l'écosystème, avec lesquels les agents de la direction métropolitaine composent, en lien avec les élus métropolitains impliqués. Les agents agissent en conscience des potentiels effets sur les associations, ce qui cadre leur action¹⁹⁸³.

¹⁹⁷⁶ Viviane TCHERNONOG, *Le paysage associatif français*, Paris, Dalloz, 2013. Voir également pour une brève présentation actualisée Viviane TCHERNONOG, « Les associations : état des lieux et évolutions », *Dalloz Juris*, 2018.

¹⁹⁷⁷ Lionel PROUTEAU et Viviane TCHERNONOG, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n°3, 2017, pp. 531-542.

¹⁹⁷⁸ Malgré les difficultés à quantifier précisément le phénomène, des travaux ont indiqué que la montée en puissance du département est liée à un « processus d'externalisation de missions autrefois rendues dans un cadre public vers le secteur associatif jugé efficace et souple dans son action », voir Lionel PROUTEAU et Viviane TCHERNONOG, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *art. cit.*, p. 537.

¹⁹⁷⁹ Clément GEROME, *Les experts de l'insertion*, *op. cit.*, p. 27.

¹⁹⁸⁰ En contexte français, les études sur le clientélisme comme pratique politique se sont concentrées sur la participation, les emplois publics ou la distribution des logements sociaux. Pourtant il y aurait beaucoup à faire sur le domaine associatif, dont le soutien public est conditionné à des logiques clientélares à explorer.

¹⁹⁸¹ Julien TALPIN et Pierre BONNEVALLE, « Financements associatifs et pouvoir local. Enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°2, 2023, pp. 37-64, p. 38.

¹⁹⁸² Simon COTTIN-MARX *et al.*, « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *art. cit.*

¹⁹⁸³ Une expression souvent employée est « il ne faudrait pas que ça gueule dans les structures », c'est-à-dire que les décisions doivent se prémunir d'une réaction hostile et bruyante au sein des associations. Ce qui renvoie à l'évitement du blâme (*blame avoidance*).

Analyser le financement des associations en contexte métropolitain permet d'éclairer à la fois la mise en œuvre de l'accompagnement des personnes, visant à les transformer, et le changement à moyen terme repérable dans l'organisation agrégée de cet accompagnement. Il apparaît d'emblée que les subventions aux associations, que le personnel administratif nomme « programmation d'actions », s'inscrivent dans un cadre incrémental dont le concept de « dépendance au sentier » rend compte. Cette notion d'origine économique suggère que le coût de transformation est supérieur au coût de la reconduction. Il existe donc un sentier historique duquel il est de plus en plus difficile de se départir à mesure que le temps passe¹⁹⁸⁴. D'où la difficulté qu'occasionnent les « liens hérités du département » dans la modification foncière de subventions en vigueur depuis des décennies, pour la plupart d'entre elles. Dans le premier budget de l'ère métropolitaine, les subventions sont reconduites à l'identique sur la base du programme départemental.

Encadré 29 : Une science de la subvention. Qu'est-ce que la « programmation insertion » ?

La programmation des actions d'insertion (« prog ») recouvre un ensemble de subventions directes au secteur associatif de l'insertion, voté annuellement. Dans la logique de l'ordre budgétaire, ces financements sont harmonisés annuellement par la construction du budget¹⁹⁸⁵ et sont marqués par l'incrémentalisme historique et la dépendance au sentier : les subventions sont programmées annuellement à partir de l'année *n-1*. Lorsqu'il n'y a pas de variation, on parle de « reconduction ». Cette programmation de dépenses a été partie intégrante du transfert de compétences : conduite à l'échelle du Rhône jusque 2014, elles sont hébergées depuis 2015 à la DIE de la Métropole de Lyon et remodelées à la marge. Leur analyse est une entrée heuristique sur la continuité et le changement dans la gouvernance du secteur associatif dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle et de l'emploi. La programmation recouvre trois types de subventions : pour la « référence de parcours », c'est-à-dire le suivi des BRSA et pour les « actions » que l'on divise en IAE et hors-IAE¹⁹⁸⁶.

« Référence de parcours »	« Actions hors-IAE »	« Actions IAE »
Aux côtés de l'accompagnement professionnel, géré par Pôle Emploi, et de l'accompagnement social, géré par les Maisons de la Métropole, la DIE met en place l'accompagnement socioprofessionnel. Elle finance environ 11 000 places BRSA annuelles, soit environ 16 000 personnes.	Ces « actions » emploi et de levée des freins à l'emploi regroupent une cinquantaine de projets associatifs financés en partie par la collectivité. Les référents de parcours peuvent donc prescrire à leurs patientèle une participation à ces projets, comme l'atelier remise en confiance, la mission insertion culture, des consultations santé ou le placement direct en entreprise.	Ces « actions IAE » sont des projets proposés par des structures de l'insertion par l'activité économique, qui peuvent être prescrites aux individus. Il s'agit par exemple d'activités de maraîchage, de transport de marchandises, de menuiserie ou encore de confection textile. La collectivité soutient environ quarante projets annuellement.

¹⁹⁸⁴ Pour une présentation succincte, voir Bruno PALIER, « Path dependence », *op. cit.*

¹⁹⁸⁵ Alexandre SINE, *L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2006.

¹⁹⁸⁶ Un catalogue annuel de ces « actions » est distribué au tissu associatif afin de faire connaître l'offre disponible. Intitulé « guide des actions d'insertion », il regroupe environ quatre-vingt-dix actions détaillées.

Que révèle l'analyse de l'évolution de ces subventions annuelles ? D'abord, le réseau d'associations financées par le département au titre de l'accompagnement socioprofessionnel des allocataires du RMI puis du RSA fait apparaître une réelle constance dans sa version départementale jusque 2014¹⁹⁸⁷. Les acteurs en charge de ce pilotage nous indiquent que la stabilité en nombre de structures était un paramètre recherché, à l'instar de la directrice de la DI de l'époque :

« Je connaissais très bien les fonctionnements associatifs, sur les aspects financiers, administratifs, et le tissu associatif rhodanien qui est quand même très complexe. Il a un historique très lourd qui remonte à très loin, il est parcouru par des courants divers, il y a des structures dans l'insertion montées par des techniciens. Il faut toujours regarder qui est où et pas simplement les budgets. Quand on a structuré la politique d'insertion il y a trente ans, on a eu une multiplicité d'intervenants comme nulle part ailleurs et ce sont ces acteurs qu'on a gardés. »¹⁹⁸⁸

Une majorité des associations financées par la DI départementale a été créée dans les années 1990 et 2000, notamment dans le domaine de l'IAE, avec le développement des politiques d'insertion en France. Le nombre de projets financés n'augmente que légèrement jusque 2014. A partir de la prise en main métropolitaine de la politique publique, les acteurs historiques restent en place dans une logique de stabilité propre au sentier de dépendance. « Clientèle » de l'institution, ces associations financées « constituent des facteurs d'inertie importante, limitant les capacités de changement des réformateurs »¹⁹⁸⁹.

« Au niveau de l'accompagnement en itinéraires, les trois quarts des associations qu'on a aujourd'hui étaient déjà là à l'époque de la programmation départementale. On a une grosse visée de refonte des parcours, mais en l'état la programmation d'aujourd'hui est encore empreinte de ce qu'on faisait au département. Ce n'est pas quelque chose qu'on détricote, c'est une base qui reste, on ne veut pas s'en séparer. On a une volonté de conserver, une volonté de reconduction. »¹⁹⁹⁰

On observe toutefois une mécanique de renouvellement se mettre en place à partir de l'élaboration de la stratégie politique, à laquelle les structures participent, et l'adoption du Programme métropolitain qui porte comme objectif la simplification du paysage d'acteurs et surtout le « virage » vers l'emploi.

« On ne pouvait pas défaire ou trop contracter les liens hérités du département, mais on a requalifié l'accompagnement. Progressivement, on a amélioré l'accompagnement proposé, on l'a diversifié. On a fait en sorte de rapprocher ces acteurs du monde économique, avec la mise en place de temps de formation des acteurs, de temps de rencontre pour les sortir du cloisonnement accompagnement RSA. »¹⁹⁹¹

De nouveaux entrants dans la programmation des subventions métropolitaines, parfois « groupements d'associations d'envergure nationale »¹⁹⁹² spécialisés dans l'insertion vers

¹⁹⁸⁷ Les archives de la DI départementale consultées indiquent qu'entre 1993 et 2014, le nombre d'associations financées au titre de l'insertion sociale et professionnelle et le montant de la subvention globale, répartie en environ 80 projets soutenus, augmentent très légèrement et que la composition de ce réseau associatif d'une quarantaine de structures n'évolue qu'à la marge, dans une logique de reproduction annuelle.

¹⁹⁸⁸ Entretien avec Martine Montmasson, attachée territoriale, directrice du service vie associative (1996-2002) puis directrice de la direction de l'insertion (2002-2010) au département du Rhône, entretien du 20 février 2020 à Lyon 3^e.

¹⁹⁸⁹ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 71.

¹⁹⁹⁰ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire à la DI du département du Rhône (2010-2014) puis gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 27 juillet 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹⁹¹ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁹⁹² Simon COTTIN-MARX, *Sociologie du monde associatif*, Paris, La Découverte, 2019.

l'emploi, parfois acteurs locaux de petite envergure, fondent la réalité du changement instrumental. Beaucoup de ces structures portent des actions liées à l'emploi, cible de la réorientation cognitive.

« Quand on est arrivés à la métropole, on a intégré toute une catégorie d'actions en lien avec l'emploi. L'IAE a grossi au fur et à mesure. On a aujourd'hui 330 actions financées, portées par environ 90 structures, ça n'a plus du tout la même dimension. »¹⁹⁹³

Afin de développer ces leviers de travail sur la demande, des appels à projets sont lancés à partir de 2017. Ces nouveaux financements ont incité les associations à proposer de nouveaux projets ou à réorienter en apparence une partie de leur activité vers les objectifs affichés par la collectivité, au premier rang desquels la remise en employabilité.

« La programmation d'actions a été reconduite telle quelle la première année de la métropole, dans un souci initial de continuité. Tout était axé autour de l'accompagnement et de la levée des freins. On a traduit la commande politique et donc on l'a enrichie à partir de 2016 d'actions de mobilisation vers l'emploi beaucoup plus musclées. Les appels à projets nouveaux ciblaient l'accès à l'entreprise, l'accès à l'emploi. On a fait des choses avec le MEDEF ou d'autres acteurs positionnés vraiment côté entreprises. Avec en plus l'objectif de faire collaborer des acteurs de l'accompagnement médico-social au sens large et des acteurs du développement économique. »¹⁹⁹⁴

Les moyens financiers déployés sont également beaucoup plus importants. Ce qui aurait permis un développement fort de la « prog » selon ce cadre de la DIE :

« Aujourd'hui clairement en termes de budget, depuis que la métropole a été créée, sur l'insertion et l'accompagnement on a toujours eu la latitude et l'encouragement à faire des choses grâce aux moyens solides de la métropole. On a aussi ventilé entre dispositifs. Sur RIE [*Rhône insertion environnement, une SIAE historique du territoire*] on a économisé presque un million d'euros par an, sur Médialys [*structure favorisant l'insertion dans les métiers des transports publics*] pratiquement 500 000 euros par an, qu'on a pu réinjecter sans fragiliser les structures. Par rapport au département, on a beaucoup plus de moyens et surtout des marges de manœuvre pour transformer en profondeur les choses en aménageant notre tissu d'acteurs qui est plus dense. »¹⁹⁹⁵

D'un assemblage de subventions quasiment invariable hérité d'une vingtaine d'années d'action départementale, on passe en quelques années à une programmation plus imposante en volume et marquée par une volatilité plus forte.

Année	Nombre de structures	Nombre de projets financés	Part d'actions « emploi » (%)	Nombre de places disponibles*	Subvention globale référence (€)
2012	44	87	-	7 730	3 850 000
2015	69	109	12%	9 780	4 693 000
2018	75	120	25%	10 540	6 001 000
2021	74	115	27%	11 510	6 848 000
2024	81	122	31%	11 920	7 608 000

¹⁹⁹³ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire à la DI du département du Rhône (2010-2014) puis gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 27 juillet 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹⁹⁴ Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3^e.

¹⁹⁹⁵ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

*Tableau n°81 : évolution des subventions départementales (sur le périmètre du Grand Lyon) puis métropolitaines en vue de l'accompagnement social et socioprofessionnel (2012-2024) *une place accueillie en moyenne entre 1,33 et 1,37 allocataires.*

Entre 2012 et 2024, le budget alloué à l'accompagnement des allocataires du RSA augmente de +97% tandis que le nombre de places financées augmente de +54% et le nombre de projets de +40% sur la même période. Il y a donc à la fois diversification des projets et concentration du budget dans les projets intégrés à la « prog » : un projet reçoit en moyenne 62 360 euros de subvention métropolitaine en 2024 contre 43 055 euros en 2015, soit +45% en moyenne.

« Depuis qu'on a mis en place le PMI'e, on a chaque année graduellement une augmentation du nombre de subventions. En continu : on a ajouté l'emploi principalement, puis tous les appels à projets, toutes les nouvelles orientations. L'accompagnement a doucement augmenté. Certaines structures ont d'ailleurs fusionné. La majorité de cette augmentation a été sur les actions. En subventions, on a dépassé les trois cents subventions, contre moins d'une centaine aux temps du département. Cette année, on fait passer environ 330 actions financées. En termes de budget, ce sont des volumes complètement différents et on a maintenant l'ensemble des subventions sous un pilotage unique qui a réuni la prog. »¹⁹⁹⁶

On remarque également qu'en 2024, 31% des accompagnements sont à dominante « emploi » suite à la création chaque année de nouveaux projets d'actions emploi, tandis que cette part n'était « que » de 12% en 2015 au lancement de la « prog » métropolitaine. La catégorie est créée par les fonctionnaires pour qualifier la congruence du projet avec l'objectif de la politique publique. Conscients du caractère incrémental de ces subventions, les acteurs administratifs que nous avons observés et interrogés nous indiquent avoir voulu « dynamiser la prog ».

« On a questionné le financement routinisé des structures. On a changé les modes de faire. Les parcours on les fait différemment, mais sur les structures je pense qu'on est à peu près à un taux de reconduction des subventions sur 6 ans de 95 %. On a une augmentation régulière mais pas très rapide du nombre de places en accompagnement. De l'ordre de 5% par an environ. Sur l'ensemble des acteurs, chaque année il y en a deux qui changent à peu près, des structures qui partent ou qui tout simplement disparaissent. »¹⁹⁹⁷

Expliciter ces changements quantitatifs et les modes qualitatifs d'attribution des subventions par la collectivité permet de renseigner l'évolution de l'instrumentation en matière de financement du secteur associatif comme levier du traitement de la demande. L'octroi, le retrait ou la modification des financements constituent des éléments précieux dans le cadre de cette analyse, dans un passage général du clientélisme à la rationalisation des financements de la politique publique¹⁹⁹⁸. C'est ce que les acteurs administratifs appellent la « rénovation de la programmation », qu'ils revendiquent comme leur entreprise de modernisation et de rationalisation au miroir de ce qu'ils décrivent comme le « ronronnement » départemental qu'il s'agit de « refondre ».

« Un des vrais boulots, et qui était, je pense, un vrai poids pour le département, c'était la structuration des associations d'insertion. Je pense que réellement on était dans un système d'assistantat. On payait un certain nombre de services *via* des situations qui étaient incohérentes, on avait un très fort morcellement. Ce travail de remise en cause, d'obliger un certain nombre d'associations à se réinterroger sur leur modèle, comme sur RIE ou d'autres. On était dans un

¹⁹⁹⁶ Entretien avec Sylvie Burri, rédacteur territorial, gestionnaire à la DI du département du Rhône (2010-2014) puis gestionnaire à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 27 juillet 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹⁹⁷ Entretien avec Stéphane Coillard, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 23 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

¹⁹⁹⁸ Julien TALPIN et Pierre BONNEVALLE, « Financements associatifs et pouvoir local. Enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *op. cit.*, p. 58 et suivantes.

ronnement, avec le FSE qui tombait. Beaucoup ont changé, le PMI'e a lancé des démarches de questionnement du soutien de la métropole, parfois trop violentes, mais qui ont permis à tout ça de se moderniser, de rationaliser le paysage. »¹⁹⁹⁹

« Il y a un véritable enjeu à la refonte des parcours d'insertion. L'offre est complètement illisible, puisqu'elle a été construite de façon incrémentale. On a ajouté à chaque fois des briques, des briques millésimées par année. Donc la prog ressemble plutôt à un amas historique qu'il faudrait refondre, ce qui est une de nos missions. »²⁰⁰⁰

La mise en cohérence et le meilleur pilotage de la subvention aux associations pour qu'elles traitent la demande devrait s'inspirer d'une gestion internalisée par la DIE : la gestion à partir du cadre FSE. On voit ainsi la circulation très locale des savoirs de gouvernement liés à l'expertise FSE.

« Il y avait des enjeux de simplification et d'optimisation de la gestion, avec un enjeu global de se servir du FSE pour infuser sur la gestion partenariale dans l'ensemble de la direction. D'une certaine manière, il fallait que la gestion des conventions partenariales issues du département s'inspire de l'expertise de rigueur du FSE. »²⁰⁰¹

La « rénovation de la prog » passe donc par un renforcement de la logique gestionnaire des partenariats établis avec les associations et s'inscrit dans une dynamique administrative. Cela doit permettre de dépasser les fonctionnements clientélistes hérités en recourant à une « rigueur ». Cela renseigne de façon collatérale sur la diffusion des savoirs, pratiques et cadres d'un dispositif fortement structuré comme le FSE²⁰⁰².

Stéphane Coillard naît en 1971 à Valence (Drôme), dans une famille de tradition commerçante. Après une maîtrise d'histoire à Grenoble (Isère), il devient le premier entrant de la famille dans la fonction publique. Fonctionnaire de la Ville de Paris jusqu'en 2002, au Grand Lyon de 2002 à 2008, puis à la Région Rhône-Alpes, il gravit les échelons jusqu'à devenir attaché principal en 2012. Sa volonté de revenir au Grand Lyon conjuguée à sa fibre insertion le portent candidat à la DIE en 2016, où il évolue depuis au poste de chargé de mission.

Entretien réalisé le 23 mars 2023 au 4^e étage de l'HDM, Lyon 3^e

Habitué à traiter au quotidien avec les associations financées dont il suit la réalisation des projets ce chargé de mission spécialisé sur la « programmation de la référence de parcours » nous tient ces propos en entretien :

« Comment traduire l'injonction de lier insertion et emploi, techniquement ? A travers la prog, on a voulu que les conseillers en insertion sur le terrain envoient davantage les gens en SIAE, qu'ils envoient davantage sur les actions liées à l'emploi comme les PMSMP [*immersions en entreprise*]. Et globalement de financer plus les structures qui mettaient l'accent sur la remise à l'emploi. Financer prioritairement des structures qui font du *working first*. On avait une marge de manœuvre des services pour proposer, par rapport au mot d'ordre de la volonté politique très clairement exprimée. La prog est le résultat de notre action et de nos choix. C'est annuellement 11 000 places, qui permettent de recevoir environ 16 000 personnes. Et aujourd'hui la prog est en effet plus tournée

¹⁹⁹⁹ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁰⁰ Entretien avec Isabelle Curtil, attachée territoriale, responsable d'unité insertion (2015-2021) puis responsable de service à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 28 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁰¹ Entretien avec Julien Titren, attaché territorial, responsable d'unité (2016-2021) puis responsable de service pilotage et évaluation (depuis 2021) à la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 20 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁰² La mobilisation de la rigueur du Fonds social européen comme modèle de « rénovation de la prog » tend à renforcer les constats proposés par Vincent Lebrou et Luc Sigalo-Santos dans leur article mettant en exergue ces effets propres au FSE. Voir Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale. Reconfiguration des rapports institutionnels, redéfinition des rôles professionnels », *art. cit.*

emploi, la volonté est transcrite. Quand je suis arrivé, Pôle Emploi accompagnait 40 % du public, maintenant c'est 50 % : on délègue de plus en plus à Pôle Emploi qui met les gens vers l'emploi et moins aux maisons de la métropole qui sont censées travailler de l'accès au droit. »²⁰⁰³

Une fois orientés vers un accompagnement, les individus « bénéficient » de ce que les acteurs nomment « étapes de parcours ». Un individu peut donc recevoir un accompagnement social et se voir prescrire ensuite des « étapes » complémentaires, comme la participation à une action emploi ou un séjour en SIAE. Les individus peuvent également changer d'accompagnement : on observe un passage d'un accompagnement socioprofessionnel ou social à un accompagnement professionnel, en harmonie avec la tendance nationale²⁰⁰⁴. Une fois entrés dans un accompagnement, les individus sont donc traités par les différents leviers métropolitains, conçus pour pouvoir prendre en charge l'ensemble des « freins » à l'emploi. Ce n'est qu'à l'issue de ce séjour - très différencié dans la pratique²⁰⁰⁵ - que les insérables peuvent se positionner sur le marché classique du travail.

Année	Subvention annuelle moyenne par place (€)	Evolution coût moyen (glissement trisannuel)	Evolution nombre de places (glissement trisannuel)
2012	498	-	-
2015	479	-3,9%	+26,5%
2018	569	+18,7%	+7,8%
2021	594	+4,4%	+9,2%
2024	638	+7,4%	+3,6%

Tableau n°82 : évolution du coût moyen d'une place subventionnée, en euros (2012-2024).

De la création de la métropole au traitement des dernières données disponibles en 2024, le coût moyen de la place au sein d'une structure financée par la collectivité est passé de 479 euros à 638 euros, ce qui représente une forte augmentation (+33,1%). A part l'année 2015 qui voit une légère baisse du coût moyen (-3,9%), l'appropriation métropolitaine se caractérise par une forte hausse du budget et notamment du budget par place, le nombre total de places augmentant encore plus rapidement que le coût moyen (+54% sur la période), avec une forte hausse lors du passage à la métropole qui signe l'ouverture de nombreuses places. La prolifération des projets financés conjuguée à ce déploiement du traitement de la demande engendre un tissu de « structures » fortement diversifié²⁰⁰⁶.

« Qu'on soit clair, on n'a pas de volonté, très clairement, par ces politiques d'insertion d'uniformiser. Il n'y a qu'à voir le nombre de structures d'insertion avec qui on travaille. On essaie de vraiment respecter la diversité. Les structures sont finalement soit spécialisées sur des publics, soit spécialisées sur des lieux géographiques, soit spécialisées sur les deux. On n'a pas à supprimer

²⁰⁰³ Entretien avec Stéphane Coillard, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 23 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁰⁴ « Les réorientations d'un organisme hors SPE vers un organisme du SPE sont plus fréquentes que dans le sens inverse », voir DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2023, notamment pp. 204-205.

²⁰⁰⁵ Séjour court de quelques semaines en accompagnement professionnel par exemple, en opposition à un séjour de plusieurs années passant d'un accompagnement à l'autre et mobilisant plusieurs étapes de parcours comme un travail sur la santé, puis un atelier de savoir-être, puis un stage court ou un contrat d'intérim, puis un nouvel atelier de recherche d'emploi suivi d'un contrat d'un an en SIAE ou d'un recrutement par le biais de clause sociale par exemple.

²⁰⁰⁶ On y trouve aussi bien des associations spécialisées sur la réinsertion des sortants de prisons, les Tziganes ou les métiers de la propreté, que des structures liées aux filières, à l'artisanat et au patronat, ou encore des associations d'action médico-sociale et humanitaire comme l'Armée du Salut, Emmaüs ou de moindre envergure comme Solid'arte ou la Cravate solidaire.

des structures. Si des structures travaillent ensemble, au contraire elles vont apporter leur complémentarité, elles en seront plus fortes. »²⁰⁰⁷

Quel que soit le type de « structure » à l'œuvre, le moyen d'impulser le changement est l'appel à projets, qui diffuse les normes et cadrages institutionnels²⁰⁰⁸. Les acteurs de terrain voient leurs projets être mis en concurrence par la norme « emploi » pour obtenir les financements publics.

« L'appel à projets inclusion numérique a permis de faire le tri sur la thématique. Sur la mobilité, on a restructuré notre action. On a eu aussi des actions nouvelles, notamment qui s'adressent à des gens qui ne sont pas forcément BRSA, ce qui a étoffé notre offre d'actions. De là à dire que la prog a été complètement renouvelée, ce n'est pas vrai, elle reste très éclatée. Il aurait fallu remettre en concurrence les actions déjà financées pour questionner l'ensemble, mais ça aurait été trop lourd. »²⁰⁰⁹

La mobilisation de l'appel à projets permet de « faire le tri » mais aussi de recourir à l'expérimentation. En développant des projets à une échelle réduite, parfois de seulement quelques associations pour quelques dizaines de milliers d'euros, les agents de la DIE et le personnel politique peuvent acquérir la conviction nécessaire à des projets de plus vaste envergure. Les appels à projets se présentent souvent comme « expérimentaux », appelant les structures à « innover » et à proposer « un cadre d'intervention renouvelé »²⁰¹⁰. Cette démarche par appels à projets est présentée dans les termes suivants par l'élue déléguée au lien aux structures associatives :

« Ce que je vois, c'est que la métropole a une vraie volonté d'innovation, que tous les financements supplémentaires qu'on a pu mettre sur les appels à projets, c'est-à-dire pas les subventions qu'on donne chaque année aux mêmes structures en fonction du nombre de places qu'elles peuvent prendre, donc les boosters supplémentaires qu'on peut donner. C'est toujours sur de l'innovation et en tout cas ça marche. Ensuite on a qu'une envie, c'est de le dupliquer à l'échelle de la métropole. On commence sur quelques zones d'expérimentation et on duplique. Comme exemple le public en insertion en souffrance psychique. Il y avait un énorme besoin. Et là voilà : expérimentation, on a remis de l'argent supplémentaire. Et là on a triplé le nombre de places par rapport au début. »²⁰¹¹

Pour cet autre élu délégué aux politiques d'insertion, le recours systématique à l'appel à projets afin de réorienter progressivement la « prog » témoigne d'un mode de faire « stratégique » :

« On change de modes de faire par rapport à avant. Effectivement maintenant on met en place un appel à projet ou une subvention sur un projet particulier. On suit et on dit « on ne versera pas la

²⁰⁰⁷ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁰⁸ Depuis les années 2000, le recours à cet instrument s'est développé dans l'ensemble des politiques sectorielles de l'Etat et des collectivités. A mi-chemin entre la subvention et l'appel d'offres, l'appel à projets repose sur la sélection d'opérateurs à partir d'un cahier des charges et d'attendus détaillés. Les lauréats sélectionnés par la collectivité signent des conventions qui prévoient notamment les modalités de suivi. Renaud EPSTEIN, « Politiques territoriales : ce que les appels à projets font aux démarches de projet », *La Revue Tocqueville*, vol. 34, n°2, 2013, pp. 91-102. L'appel à projets installe ainsi une relation spécifique entre commanditaire et lauréat, à travers une lecture commune de l'action à réaliser : il « cristallise une division du travail dans laquelle celui qui édicte la norme peut aussi contraindre indirectement les acteurs « de terrain » à se l'approprier ». Eléonor BRETON, « Répondre à l'appel (à projets). Récit d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, vol. 105, n°1, 2014, p. 217.

²⁰⁰⁹ Entretien avec Hélène Brouin, attachée territoriale, chargée de mission à la DIAE (2014-2015) puis à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰¹⁰ Ce type de vocabulaire est présent dans l'ensemble des appels à projets lancés depuis 2015, dont nous avons pu systématiquement consulter le cahier des charges. C'est par exemple le cas de l'appel à projets « Inclusion numérique » lancé en 2018-2019 par la DIE.

²⁰¹¹ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

subvention si le projet n'avance pas » et on est d'accord. Sur un projet de délibération par exemple, on veut reconduire à l'identique, mais en fait l'atteinte de l'objectif n'avait pas été là. On a dit « on n'est pas d'accord et on va baisser le montant de la subvention » pour être cohérent dans notre message. Ça je pense que c'est une évolution, c'est sûrement lié à une approche globale d'une stratégie politique de l'insertion par l'emploi et donc par un abord différent. Par exemple quand les structures d'insertion savent qu'on valide des projets et non plus d'enveloppe budgétaire, eh bien ils se disent quand ils sont retenus « Ok, c'est à dire que nos projets correspondent bien à la stratégie » et ceux effectivement qui sont pas retenus, eh bien les services expliquent et les structures peuvent se dire « Je suis K.O. par rapport à la stratégie de la métropole. Peut-être que j'ai un projet en tête mais faut que je revoie mon prisme pour me caler dans la stratégie. »²⁰¹²

Il est intéressant d'extraire de ces propos l'idée que le changement de référentiel d'action publique induit par la reprise métropolitaine de la politique publique (cf. 3.1) soit supposé être le levier d'une bascule cognitive au sein des opérateurs : l'idée de « prisme » mise en avant par cet élu montre qu'il est attendu que les associations s'inscrivent dans la stratégie et son référentiel. Les appels à projets et l'évaluation de l'action conduite à partir des financements publics produisent un effet de sélectivité dans le champ associatif. Va-t-on jusqu'à faire vivre ou laisser mourir les structures ? Cet élu métropolitain nous indique en entretien que l'instrument public permet d'impulser une « réadaptation » des structures en activité.

« On a commencé à intégrer des notions d'évaluation des politiques publiques, ce qui veut dire parfois qu'il y a des structures dont on peut craindre que si elle ne se réadapte pas, elle meurt. Ou en tout cas, on pourra plus les aider et donc notre rôle, c'est de les aider à prendre conscience du virage qu'elles ont à faire. C'est ce que j'appelle la professionnalisation des structures d'insertion et ça c'est important si on veut demain qu'elles soient opérationnelles vis-à-vis des gens qui, eux, sont en insertion. Il y en a qui ont complètement intégré les évolutions et puis d'autres que j'appelle moi un peu vieillottes, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas intégré. La création de la métropole, ça a permis effectivement d'avoir un langage plus direct, on va dire, pour que ça change. »²⁰¹³

Dans un secteur associatif marqué par la rivalité et la concurrence plus que par la coopération au service de l'intérêt général, le réagencement de l'intervention métropolitaine dans le champ de l'emploi et de l'insertion continue d'être porteur de tensions²⁰¹⁴. Les services métropolitains sont conscients de la difficulté à transformer rapidement un champ et mettent en avant cette réticence à élargir le cercle des « opérateurs » à des structures qui ne sont pas issues du territoire : par exemple, au cours d'une réunion de travail, un cadre en contact avec les associations soutenues explique que « les structures critiquaient le système, avec un jeu à plusieurs bandes pour en fait éviter l'intrusion de cet acteur dans notre écosystème. »²⁰¹⁵. Il est intéressant que celui-ci parle de « notre » écosystème, pensé en symbiose avec les associations citées. « Cet acteur » fait ici référence à une structure souhaitant être financée par la métropole et proposant un projet qui paraît comme une « intrusion ». Quelques mois plus tard, il est décidé d'écarter « cet acteur » :

« Sur le dossier de la plateforme mobilité, on avait historiquement travaillé avec les associations locales. On a eu une candidature très bien faite, très techno d'une entreprise qui voulait reprendre le dossier [*le groupe SOS*]. C'est vrai qu'on aurait pu y aller avec eux, mais on déjà bien chamboulé

²⁰¹² Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰¹³ *Ibid.*

²⁰¹⁴ « Chez les associations historiquement installées sur les territoires, apparaît une réelle réticence à l'encontre de nouvelles structures venant ainsi concurrencer leurs pratiques professionnelles et récupérer les financements ». Hélène MONNET et Clarisse MADIOT, « Reconfigurations et limites de l'intersectorisation entre insertion et emploi. Regards croisés sur deux collectivités territoriales », 4 juillet 2023, Lyon, Congrès de l'Association française de sociologie.

²⁰¹⁵ Réunion d'unité, extrait des carnets de terrain, 10 février 2020.

le champ ces dernières années. On ne peut pas venir bousculer tous les acteurs historiques, surtout au profit d'acteurs qui ne sont pas lyonnais. Donc le choix qui a été fait c'est celui de rester avec nos acteurs traditionnels, pour éviter une levée de boucliers prolongée qui nous mettrait dans l'embarras. »

Cadre de la DIE lors d'une réunion d'équipe²⁰¹⁶.

Le refus de l'administration métropolitaine vis-à-vis d'un groupe lucratif et stratégique qui « dévore le monde associatif »²⁰¹⁷, porteur d'une offre de rénovation de la plateforme mobilité, renvoie à une capacité des associations historiques et de leurs dirigeants, présents depuis de longues années dans les instances départementales puis métropolitaines, de négocier avec les fonctionnaires, auprès de qui ils ont eu gain de cause. Cet exemple montre qu'au-delà de la visée de refonte, les résistances d'agents en place et leur capacité de mobilisation – bruyante ou silencieuse – pousse l'administration à tempérer ses objectifs, ici en déboutant une entreprise étrangère au territoire et aux intérêts associatifs et sociaux établis. Il montre en creux la portée de la « politisation de l'assistance au niveau local »²⁰¹⁸ et sa capacité à infléchir les orientations des services administratifs. De plus, cela éclaire le processus de changement dans l'organisation du traitement de la demande : un changement incrémental contrôlé de près par les agents de la DIE.

Finalement, la commande politique, présentée par les services comme une « injonction à lier emploi et insertion », se traduit par une inflexion nettement repérable à travers l'analyse que nous faisons des subventions métropolitaines et de la façon dont l'administration les catégorise. Les agents chargés de la gestion de la programmation dont nous avons suivi l'action ont été plus attentifs dans l'examen des demandes et dossiers à certains critères, comme la proximité au monde de l'entreprise et le cadrage cognitif des projets, supposés s'inscrire dans le renouveau qu'impulse le PMI'e. Ainsi, les associations les plus ambitieuses sur la remise en employabilité, à l'instar de Lahso ou de La Cravate solidaire, ont été financièrement favorisées par la DIE tandis que les appels à projets ont systématiquement permis de faire émerger des projets axés sur la remise à l'emploi. En valeur absolue comme en valeur relative, les budgets consacrés aux actions emploi ont connu une augmentation. En définitive l'analyse de ce que les acteurs présentent comme « rénovation de la prog » fait ressortir des changements de fond dans l'orientation que la collectivité donne à ceux qui traitent la demande. Pourtant, ces orientations ne semblent pas surmonter les limites inhérentes au paradoxe du traitement de la demande.

Limites et faiblesses du travail sur la demande d'insertion

Pour conclure notre raisonnement sur le traitement de la demande par le travail sur le capital humain, revenons au paradoxe initial : comment un travail sur l'humain peut-il être massifié alors qu'il doit être individuel et très minutieux ?

Malgré la hausse forte des dépenses constatées et l'ouverture de milliers de places d'accompagnement, la massification est rendue impossible par la faiblesse structurelle de l'accompagnement réalisé en pratique, sur le terrain. C'est déjà un constat général en France²⁰¹⁹.

²⁰¹⁶ Extrait des carnets de terrain, 23 septembre 2020.

²⁰¹⁷ « Groupe SOS, l'ogre qui dévore le monde associatif », *Le Monde diplomatique*, janvier 2023, p. 4-5.

²⁰¹⁸ Cyprien AVENEL et Nicolas DUVOUX, « Avant-propos », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2020, p. 8.

²⁰¹⁹ « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA constitue l'un des points faibles du dispositif, ce que l'ensemble des parties s'accorde à reconnaître. » relève la Cour des comptes dans sa dernière évaluation globale du dispositif. « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 146.

La politique métropolitaine repose sur l'idée que le travail d'orfèvrerie sur les individus, une fois généralisé, pourra convertir massivement les habitus, transformer les « inemployables » dormants en ressources précieuses pour les entreprises, et finalement résoudre la problématique économique qui est celle des difficultés à recruter. Or l'objectif n'est pas atteint car cette chaîne mécanique se brise en son maillon central. Elle exige beaucoup de moyens et notamment de temps, la conversion des habitus ne fonctionnant qu'à une échelle microscopique. Avec la force des flux entrant dans le dispositif, environ deux milliers d'entrées mensuelles, les effets de la politique publique passeraient presque inaperçus.

Alors comment pallier la rupture de la chaîne d'intervention en son centre ? Massifier la conversion supposerait une systématisation et un renforcement de l'accompagnement. Or ce dernier est au mieux peu resserré, au pire inappliqué. D'où le fait que la plupart des dispositifs créés par la DIE reposent sur de faibles effectifs, parfois moins de dix personnes, afin de dispenser un accompagnement resserré, qualifié d'« intensif ». Car de façon générale peu consistant et fondé sur un contrat d'engagement dénué de substance, « l'accompagnement social et socio-professionnel est très largement défaillant »²⁰²⁰. En contexte métropolitain, le lien est inexistant pour un cinquième des allocataires : aucun accompagnement ne leur est proposé, parfois pendant plusieurs mois voire plusieurs années. Ce phénomène est si marqué qu'il fait partie des alertes formulées lors du premier comité de pilotage de la stratégie de mandat²⁰²¹.

Pour le reste des allocataires, l'accompagnement a bien lieu mais se révèle parfois très épars, incertain et réduit. C'est de façon sporadique et irrégulière qu'une partie significative des publics est encadrée : il s'agit parfois d'une rencontre mensuelle de moins d'une heure, voire d'une fréquence moins élevée encore. Une telle faiblesse empêche la conversion recherchée des habitus, objectif ambitieux qui ne peut s'opérer que lorsque l'accompagnement est assez intense. L'accompagnement est fort dans deux cas. Dans un dispositif resserré comme le séjour en SIAE qui fait partie intégrante des objectifs métropolitains, plus l'accompagnement et le suivi sont intensifs et plus les difficultés semblent traitées et l'employabilité améliorée²⁰²². D'autre part, l'encadrement mobilise plus conséquemment la personne lors de la mobilisation de l'offre privée (stage, immersion, formation, contrat de travail lié à une clause sociale notamment), mais cela ne concerne qu'une portion réduite du « public en insertion ».

²⁰²⁰ « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 147.

²⁰²¹ Lors de cette réunion de suivi des avancées de la stratégie, les cadres font état d'une « perte de contact » et d'un « lien rompu » avec des milliers d'allocataires, présents dans le dispositif depuis souvent plus de cinq ans. Compte-rendu du comité de pilotage du PMI'e 2022-2026, février 2023.

²⁰²² C'est la conclusion à laquelle aboutit Véronique Rémy dans son étude sur la perception des salariés des SIAE sur l'accompagnement qu'ils reçoivent : le séjour en SIAE améliore grandement leur freins à l'emploi et leurs difficultés sociales : « ce sont les salariés les plus en difficulté qui, ayant bénéficié de l'accompagnement le plus resserré et du plus grand nombre de formations, estiment que le passage par l'IAE leur a le plus apporté, que ce soit en termes d'acquisition de compétences professionnelles, de résolution de difficultés sociales ou encore d'évolution de leur situation personnelle. » Véronique REMY, « L'insertion par l'activité économique. Comment les salariés sont-ils accompagnés et quelle perception en ont-ils ? », *Travail et emploi*, 2017, vol. 151, n°3, pp. 29-51, p. 49.

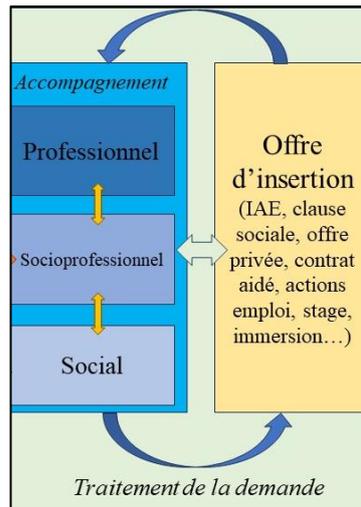


Illustration n°53 : le secteur de l'insertion représenté sous forme de processus dynamique (détail sur le traitement de la demande).

L'administration augmente fortement le financement des actions liées à la reprise d'emploi et renforce les leviers d'accompagnement disponibles, notamment les leviers agissant de façon resserrée. Notre analyse tend à confirmer localement la franche conclusion des juridictions financières concernant l'accompagnement : « Il s'agit là du principal échec du dispositif : l'accompagnement est faible, la contractualisation rare et souvent de pure forme, et en définitive la logique des droits et devoirs est dévoyée »²⁰²³. On est en effet dans un encadrement trop faible pour permettre une réelle transformation de masse des propriétés individuelles.

« En France on n'a pas mis l'accompagnement nécessaire sur les personnes éloignées de l'emploi, on a abandonné un certain nombre de personnes au RSA en ne les accompagnant pas. L'accompagnement a toujours été le parent pauvre. Plus on a des gens éloignés de l'emploi, plus les freins deviennent nombreux et plus c'est difficile de les renverser. Poser la question, comme le fait le gouvernement, et partager le constat que ça ne va pas, c'est une bonne chose. Mais les solutions ne sont pas celles proposées par le gouvernement me semble-t-il. L'accompagnement est clairement insuffisant, et il faut avoir aussi la volonté de lever les freins. C'est sur ce volet que notre métropole doit avancer avec toute sa puissance. »²⁰²⁴

Ces propos du président de la collectivité révèlent une divergence avec la politique gouvernementale. Surtout, ils laissent penser que la faiblesse du traitement de la demande se heurte à la force de l'implacable entropie : c'est elle qui rendrait impossible le « renversement » de la détérioration du capital humain. Ainsi, la demande d'insertion est traitée par le biais d'une orfèvrerie ciblée et limitée. Sa massification impliquerait une forte hausse des coûts et une mobilisation des personnes concernées au-delà de la frange dynamique des « insérables ». Alors suffirait-il d'investir plus de moyens financiers ? Malgré les hausses conséquentes de l'investissement dans le nombre de places, mises en avant par l'exécutif comme un progrès pour la politique sociale, les résultats d'orfèvrerie de masse ne semblent pas arriver.

« Il y a 15 % de dépenses en plus en matière d'insertion qui ont été budgétées. C'est vrai qu'on a ces marges de manœuvre là que beaucoup de départements n'ont pas. On a la possibilité de remettre un certain nombre de millions d'euros. Avec ce budget on met en place quelques totems qui vont faire bouger les choses. Mais on a aussi vu que la DIE ne peut pas tout faire si vite. Quand on a

²⁰²³ « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 151.

²⁰²⁴ Entretien avec Bruno Bernard, entrepreneur, président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au Bureau du président, Lyon 3^e.

proposé ce budget conséquent on nous disait : « Oh là, non ». Le système fait que c'est compliqué de changer les choses aussi facilement, ce n'est pas juste à coups de millions d'euros que ça changera, c'est bien ce qu'on a essayé de nous faire comprendre. »²⁰²⁵

Ces propos du conseiller au cabinet du président montrent qu'en dehors des « insérables rapidement » pour lesquels il est possible de proposer avec célérité des solutions, l'inertie au sein des politiques d'insertion et la lenteur des dispositifs de transformation des habitus empêchent toute dynamisation rapide des sorties, malgré la volonté politique à laquelle sont liés ces « coups de millions d'euros ». Dans le prolongement du travail sur l'offre et la demande, examinons donc comment les personnes sont orientées et « fléchées » selon cette logique ainsi que le travail du personnel politico-administratif pour construire une politique de mise en adéquation.

6.1.3. Le travail institutionnel d'orientation, de connaissance et de mise en adéquation

Le travail de l'institution sur l'offre et la demande ne prend son sens qu'avec des évolutions instrumentales liées à l'orientation et à la connaissance des personnes, de leurs agissements, de leurs parcours, au sein du secteur remodelé. La statistique est en effet le premier instrument des sciences de gouvernement, et notamment de la « science de gouvernement local »²⁰²⁶ qui se construit à partir de l'héritage communautaire et départemental. Cet aspect-là parachève la refonte du secteur et suppose la création et la mobilisation de nouveaux instruments pour l'action publique métropolitaine.

Le flux entrant : facteur impondérable ?

« Des populations nouvelles viennent chercher du travail dans la métropole. On a ce qui ressemble à un tonneau des Danaïdes. »

Directeur d'administration étatique locale²⁰²⁷

Le « tonneau des Danaïdes » désigne une tâche interminable et une ambition qui jamais ne voit ses vœux remplis. Par métaphore inversée²⁰²⁸, ces propos indiquent que la politique publique

²⁰²⁵ Entretien avec Antoine Dulin, conseiller technique au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰²⁶ Fabrice BARDET, « De la territorialité des sciences de gouvernement. L'installation des directions régionales de la statistique », in Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI et Gilles POLLET (dir.), *Les sciences de gouvernement, op. cit.*, pp. 181-193, p. 181.

²⁰²⁷ Réunion CTI'e du 21 janvier 2020, extraits des carnets de terrain, janvier 2020.

²⁰²⁸ Cette expression du XVIII^e siècle employée par ce cadre de l'Etat renvoie au supplice infligé dans la mythologie grecque aux quarante-neuf filles de Danaos : remplir un tonneau percé dans les Enfers. Car là où les Danaïdes voudraient remplir le tonneau (stock) mais sont perturbées par un trou (flux sortant), les politiques d'insertion voudraient *a contrario* vider les trappes à pauvreté (stock) en augmentant le flux sortant et sont perturbées par de trop fortes arrivées dans les dispositifs (flux entrant).

réussit à sortir de nombreux individus du secteur de l'insertion pour les intégrer à la vie en société et au marché du travail, mais que les flux entrants sont si puissants que la demande, c'est-à-dire le stock de personnes à insérer, ne faiblit pas, voire augmente. Nous avons montré qu'effectivement, la finalité de l'intervention publique sur le secteur est d'augmenter le flux sortant vers le marché du travail classique. Néanmoins, cette intervention est neutralisée si le flux entrant augmente autant voire plus : alors le stock ne pourrait diminuer voire augmenterait.

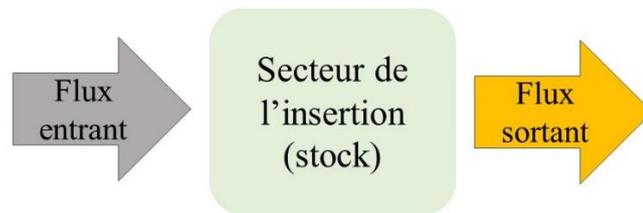


Illustration n°54 : le secteur de l'insertion représenté sous forme de processus dynamique.

La métropolisation économique a pour effet d'augmenter tout un ensemble de flux comme on l'a établi. Or la collectivité ne peut pas agir sur le flux entrant. D'abord, les dispositifs d'insertion et au premier chef le RSA sont régis nationalement : impossible d'en restreindre l'accès. De plus, la collectivité ne maîtrise rien en matière démographique : la population française et européenne est libre de s'installer au sein de l'agglomération, de même qu'une partie de la population étrangère. Enfin et fondamentalement, avec les changements structurels de l'ordre social, l'apparition de flux entrants pérennes et « grossissants » de « nouveaux pauvres » sont à la source même des politiques d'insertion depuis leur création²⁰²⁹, et la dynamique ne s'interrompt pas. Par normalisation et inscription dans la durée, ces flux entrants paraissent quasiment « naturels » et « impondérables », comme en témoigne l'ancien vice-président à l'insertion du Conseil général du Rhône :

« Peu de gens savent, peu de gens comprennent que l'insertion, c'est une politique de flux plutôt que de stock. On a beau mettre le paquet de gens à l'emploi ou dans des sorties positives, comme nous sommes une société qui produit de l'éclatement familial, personnel et mental, qui produit des troubles psychiques, beaucoup de gens désocialisés, alors oui ça justifie nos efforts parce que la collectivité est humaniste, mais il ne faut pas s'attendre à ce qu'on puisse résoudre les fruits d'une évolution collective, des ruptures familiales, l'individualisme, une certaine violence. Donc même si on crée le maximum de sorties positives, on a toujours un flux entrant, et une portion insensible aux sorties positives. »²⁰³⁰

De façon générale, les flux entrants comme les flux sortants dépendent en grande partie de facteurs économiques sur lesquels les collectivités n'ont guère de prise. Cela a été montré avec netteté lors de la crise économique de 2008 ou de la crise liée aux confinements en 2020-2021. La politique publique apparaît comme une politique curative, subsidiaire, prenant en charge les conséquences de la déstabilisation de l'ordre productif et des changements économiques. A la remorque du contexte macroéconomique, l'intervention publique n'a aucune prise sur les flux entrants.

²⁰²⁹ Le RMI a notamment été créé pour offrir une réponse à l'apparition d'un flux de nouveaux entrants dans la pauvreté. C'est ce qu'a souligné Robert Lafore dans un article fondateur : ces pauvres sont « nouveaux » car « ils ne concernent pas le stock résiduel des pauvres connus de longue date par les réseaux d'assistance mais renvoient au flux grossissant de ceux qui sont éjectés de la socialisation normale par le travail salarié [...] », voir Robert LAFORE, « Les trois défis du RMI. A propos de la loi du 1^{er} décembre 1988 », *Actualité juridique, droit administratif*, 1989, p. 567, cité dans Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés*, op. cit., p. 6.

²⁰³⁰ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

« Comment mesurer l'impact d'une politique d'insertion, si ce n'est par la baisse du nombre de bénéficiaires du RSA ? On sait bien que malheureusement, des facteurs extérieurs influencent considérablement le nombre de bénéficiaires, qu'on peut mettre en place une politique très active et très positive, il suffit que la situation économique change et tout d'un coup on a un afflux de bénéficiaires. Autant en politique économique on a des indicateurs qui nous permettent de mesurer l'impact de notre action, là sur l'insertion, c'est effectivement beaucoup plus difficile. Le vrai enjeu, c'est celui de la réduction du nombre de bénéficiaires. Mais on ne peut pas s'engager sur baisse du nombre de BRSA, parce qu'il y a des facteurs qui sont tellement importants que même si vous mettez en place la meilleure politique du monde, elle peut finalement se voir prise à contre-pied par le contexte économique, qui lui ne sera pas favorable. »²⁰³¹

Les propos que ce haut-fonctionnaire territorial ayant fait carrière dans le développement économique nous tient en entretien confortent le constat d'experts et de décideurs publics conscients de cet effet. Malgré la forte pression politique pour l'obtention de résultats d'intégration des publics du marché du travail, et donc leur sortie du marché socialisé qu'est le secteur, le stock peine à diminuer. Il s'agit alors de s'intéresser au flux entrant : des personnes qui s'installent dans l'agglomération, des personnes qui s'inscrivent au RSA ou à Pôle Emploi, des personnes qui passent d'un dispositif à l'autre. Une raison avancée par l'exécutif à la robustesse persistante du flux entrant est l'attractivité économique de l'agglomération. Nous avons montré que la captation des flux et notamment humains fait partie de le « rationalité métropolitaine » (cf. 1.2.2).

« Dieu sait si l'insertion a suscité des débats publics. Il y avait toujours eu beaucoup de gens en disant « plus vite » en s'asseyant sur le capot. Il y avait un appétit de résultats. Ils s'asseyaient sur le capot mais tout ça ne pouvait pas aller plus vite. Il y a toujours un peu de résultat, mais on comprend maintenant qu'on ne peut pas attendre du seul *matching* une résorption des flux et du stock. En 2017, l'emploi va mieux : les politiques demandent « pourquoi l'insertion il y a toujours autant de monde ? ». Avec nos statistiques on avait démontré que d'abord le mieux de l'emploi se traduisait plus dans le département du Rhône aujourd'hui, un tout petit croupion rural, et que la métropole souffrait de son attractivité. Pourquoi ? Parce que si elle attire les entreprises, elle attire encore plus les demandeurs d'emploi. Ils s'inscrivent dans la métropole comme demandeurs d'emploi, et les statistiques montraient l'inadaptation à cette offre d'emploi qui est souvent une offre d'emploi de haut niveau. Il y a eu beaucoup cette incompréhension, on est quand même un phare économique et on a toujours plus de pauvres. Et finalement des flux qui ne baissent pas. »²⁰³²

La tendance du marché du travail dans l'agglomération fait état d'une hausse continue de l'emploi disponible : chaque année, des dizaines de milliers d'emplois sont créés, pour plus de 630 000 emplois salariés privés à l'échelle métropolitaine.

Année	Nombre d'habitants	Nombre d'emplois salariés du secteur privé	Nombre de demandeurs d'emploi*	Nombre d'allocataires du RSA (foyers)
2015	1 349 000	546 700	119 900	36 240
2023	1 456 000	633 200	120 230	40 280
Variation 2015-2023	+7,9%	+15,8%	+0,2%	+11,1%

Tableau n°83 : évolution de l'emploi et de la demande d'emploi à l'échelle métropolitaine (2015-2023).

*catégories A, B, C.

²⁰³¹ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

²⁰³² Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

Avec une croissance démographique située dans la moyenne haute des métropoles françaises à environ +1% par an, la métropole lyonnaise comptabilise chaque année des dizaines de milliers d'habitants : entre 12 000 et 14 000 personnes y naissent ou s'y installent entre 2015 et 2023, décès et départs soustraits. La population active augmente légèrement plus vite. Le secteur de l'insertion capte directement une partie de ces flux : les demandeurs d'emploi et les personnes précaires. Ainsi, le nombre de chômeurs reste stable, malgré un pic en 2020, tandis que le nombre d'emplois privés disponibles - auxquels il faudrait ajouter l'emploi public - augmente de +15,8% sur la période. Plus encore, le nombre de foyers inscrits au RSA augmente de +11,1% alors même que presque 100 000 emplois supplémentaires sont disponibles. Force est de constater que les emplois créés ne bénéficient pas d'abord aux demandeurs d'emploi et ne suffisent pas à résorber leur nombre. On a donc des emplois qui sont occupés en partie par des populations intégrées évoluant en dehors du secteur de l'insertion mais aussi par des populations ne résidant pas dans le périmètre métropolitain, pour un quart de l'emploi disponible²⁰³³.

Née en 1975, Caroline Testut grandit dans l'Est lyonnais et fait des études de sciences économiques à l'université Lyon II. Spécialisée en économétrie, elle obtient un DESS en statistiques socio-économiques. En sortie d'études, elle est embauchée à l'agence d'urbanisme d'abord sur le projet Part-Dieu, puis de façon plus pérenne en 1999 pour mettre en place l'observatoire insertion, emploi et cohésion sociale. Depuis 2008, elle est responsable des statistiques au sein de l'agence d'urbanisme.

Entretien réalisé le 8 mars 2022 à l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, Lyon 3^e.

Pour une spécialiste de l'observation statistique, le dynamisme de l'emploi couplé à un chômage fort relève d'une tendance longue, observable depuis au moins les années 2000.

« Globalement, ce que nous disent les chiffres que l'on étudie depuis ces années, c'est que la métropole est très dynamique. Beaucoup d'emplois sont créés, mais le chômage reste fort parce que de nouvelles populations sont constamment attirées et qu'une bonne partie des demandeurs d'emploi reste en attente, avec des sorties du RSA qui ne sont pas si volumineuses. Les enjeux sont les mêmes que dans les métropoles comparables, avec un dynamisme fort. [...] Quand on regarde nos chiffres, le chômage de longue durée augmente depuis quinze ans en continu. Nos demandeurs d'emploi ne diminuent pas, on continue d'avoir des flux entrants. Les compétences disponibles sont vite insérées mais là où il n'y a pas de compétences on voit que ça se sclérose. »²⁰³⁴

Le secteur de l'insertion écope d'un flux entrant qui ne tarit pas malgré le dynamisme de l'emploi privé dans l'agglomération. Ce flux serait le résultat d'un effet d'attraction prononcé, qui suggère à cet élu chargé de la mobilisation des entreprises pour l'emploi l'idée d'« aspirateur » :

« La métropole, Lyon, étant un secteur économique très attractif, eh bien elle est un aspirateur. Finalement c'est un peu l'exode rural et une dynamique internationale. Elle est un aspirateur à perspectives pour des gens mais qui viennent sans obligatoirement avoir les compétences dont on a besoin. Effectivement donc quand on fait l'analyse des entrées, on le voit cet effet aspirateur. Là c'est la limite du système, c'est un problème plus général, c'est qu'effectivement les métropoles

²⁰³³ « 184 000 actifs résidant en dehors du Grand Lyon viennent travailler chaque jour dans la Métropole. Ce sont ainsi 27 % des emplois localisés dans la Métropole qui sont occupés par des actifs résidant hors de celle-ci. », « Le contexte métropolitain », PMI'e 2016-2020, Métropole de Lyon, p. 13.

²⁰³⁴ Entretien avec Caroline Testut, chargée d'études (1999-2008), responsable des statistiques à l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (depuis 2008), entretien du 8 mars 2022 à l'agence d'urbanisme, Lyon 3^e.

créent d'autant plus de rupture, de fractures, on l'appelle comme on veut, entre ces secteurs métropolitains et le reste de la France. »²⁰³⁵

L'idée de métropoles spécialisées dans la captation des flux (cf. 1.2.2) ressort nettement de ces propos. Pour le directeur général adjoint à l'Economie, c'est effectivement un problème lié au fait d'emplois qualifiés qui attirent des profils supérieurs, rendant impossible la captation de création d'emplois par le secteur de l'insertion et ses publics.

« On a un territoire qui dégouline d'argent, à un moment il faut qu'on ait conscience. En termes d'implantations d'entreprises, on doit être extrêmement prudent de pas toujours attirer des CSP plus plus plus avec des usines qui n'embauchent que des ingénieurs avec bac + 9. C'est très bien d'implanter Safran par exemple, on n'allait pas dire non, avec l'Etat, la Région etc., mais quand on voit tous les efforts pour si peu d'emploi, on peut se questionner sur notre rôle. On doit donc être plus sélectifs, plus attentifs, pour qu'on puisse délivrer de l'emploi accessible aux publics en insertion et pas uniquement haute qualification. »²⁰³⁶

Sur la période étudiée, le nombre moyen d'entrées mensuelles dans le RSA a augmenté de +19%, avec une augmentation moyenne de +2,2% par année. Car si l'on s'intéresse spécifiquement au RSA, cette dynamique réputée rappeler les Danaïdes ou le mythe de Sisyphe est en effet objectivable. Le nombre de sorties du secteur est l'indicateur sur lequel l'ensemble du travail institutionnel sur l'offre comme sur la demande devrait avoir prise. Et cet indicateur évolue d'une manière « positive ». Plus le temps passe – et plus la métropole déploie sa stratégie – et plus l'indicateur varie à la hausse : le nombre moyen de sorties du RSA augmente de +22,7% de 2015 à 2023, passant de 1 788 à 2 195 sorties en moyenne par mois. Cette hausse n'est pas uniquement due à l'augmentation générale de la population active et du public en insertion : l'indicateur corrigé de l'effet de grossissement du stock donne à voir la même réalité, avec une hausse de +10,5%, contre +7% pour les entrées.

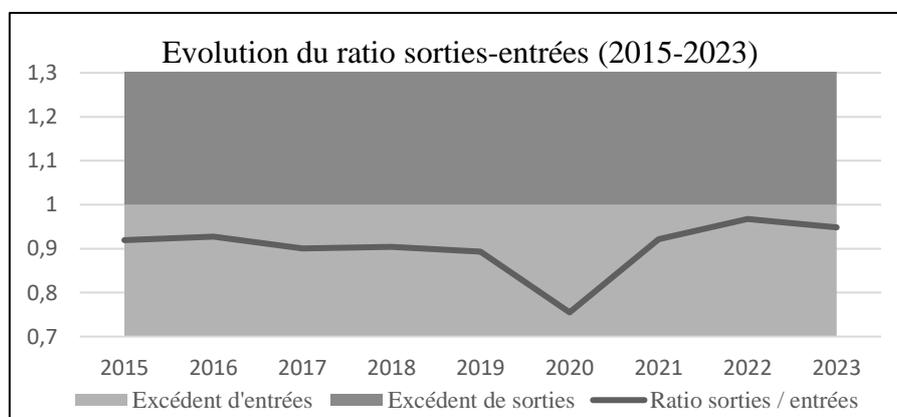


Illustration n°55 : évolution du ratio moyenne de sorties mensuelles / moyenne d'entrées mensuelles dans le dispositif RSA à l'échelle de la Métropole de Lyon (2015-2023).

Dans ce graphique, un ratio de 1 indique qu'il y a autant de sorties que d'entrées. Plus le ratio est faible et plus les sorties sont inférieures proportionnellement aux entrées. En-dessous de 1, « excédent d'entrées » : davantage de personnes entrent que de personnes ne sortent, ce qui implique une dynamique d'accroissement du stock. Au-dessus de 1, « excédent de sorties » :

²⁰³⁵ Entretien avec Gilles Pillon, maire divers-droite de La Tour de Salvagny depuis 2008, conseiller métropolitain délégué à l'insertion et l'emploi (2017-2020), entretien du 14 octobre 2019 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰³⁶ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

d'avantage de personnes sortent que de personnes n'entrent, ce qui implique une dynamique de diminution du stock. Cette situation, appelée par les dirigeants politiques de leurs vœux, n'a jamais été atteinte. Cependant, nous observons une amélioration du ratio sorties-entrées malgré la force des flux entrants, à l'exception de la période de crise où l'on décompte 75 sorties pour 100 entrées : le ratio se situe à 0,93 en 2015, il est de 0,95 en 2023.

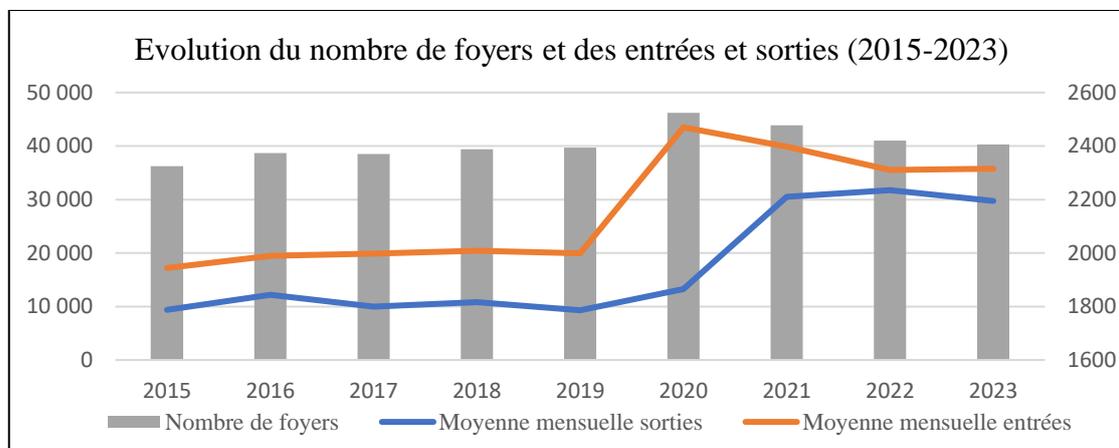


Illustration n°56 : Evolution du nombre de foyers (stock) et des entrées et sorties (flux) (2015-2023).

Mesurées en valeur absolue, les entrées et sorties au sein du dispositif RSA métropolitain font apparaître une légère augmentation de la volatilité : les mouvements « entrées + sorties » représentent en 2023 environ 4 600 personnes par mois, soit environ 11% du stock, contre 3 800 personnes par mois, soit environ 10% du stock. On a donc tendance à renouveler plus fortement l'effectif par les nouveaux arrivants comme par les sortants.

« Quand on regarde nos courbes, même si on sait que le RSA ne baisse pas beaucoup, on voit quand même qu'on a plus de mouvement qu'avant sur la partie mobile. On a plus d'entrées et plus de sorties que jamais. »²⁰³⁷

On peut faire l'hypothèse liminaire que l'augmentation du stock augmente les mouvements et la fluidité du dispositif. De plus, les politiques publiques métropolitaines agiraient dans les deux sens : à l'entrée, la lutte contre le non-recours pourrait augmenter les inscriptions ; à la sortie, la politique de remise à l'emploi pourrait augmenter les désinscriptions pour rejoindre le marché du travail classique. En tout cas, malgré cette légère hausse de la volatilité, le stock reste typologiquement divisé en deux catégories dans la conception administrative.

Répartition	Description
25%	Stock renouvelé constamment. RSA de courte durée, personnes retrouvant l'emploi. Population conjoncturelle. Moyenne d'âge basse, diplôme plutôt élevé. Beaucoup d'entrées, beaucoup de sorties mensuelles.
75%	Stock noyau. RSA de longue durée, personnes non-employables. Population structurelle. Peu d'entrées mensuelles et sorties très marginales.

Tableau n°84 : typologie des deux parties du « stock » d'allocataires du RSA selon les agents.

²⁰³⁷ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 11 avril 2022 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

L'impact des politiques publiques n'est pas facile à déceler. Dans une note de la DIE destinée à l'exécutif, de premiers résultats encourageants sont mis en avant : la directrice constate une « évolution limitée de l'allocation RSA malgré ses hausses réglementaires successives » et se félicite de la diminution du coût de l'allocation : « c'est la première fois que la baisse est constatée sur trois mois consécutifs »²⁰³⁸. En effet, janvier, février et mars 2016 voient une baisse continue du nombre d'allocataires du minima social (-0,5%, -0,9% et -0,7% respectivement), inédite depuis la création du RSA. Néanmoins, cette dynamique n'est que de courte durée : les inscriptions repartent à la hausse le reste de l'année 2016 et ne feront qu'augmenter jusque 2020. S'ensuit une décrue faisant passer de 46 200 en 2020 à 40 280 en 2023 (-12,9%) le nombre de foyers bénéficiant du revenu.

Nous voyons donc dans quels termes la *ratio* métropolitaine (cf. 1.2.2) pose aux gouvernants l'équation de la mise à l'emploi par le secteur de l'insertion : il s'agit de composer avec des flux en partie indépendants de l'action publique. Le flux entrant apparaît comme un impondérable qui va exiger une plus grande efficacité du secteur, afin d'éviter sa saturation et la hausse du stock, mauvais présage politique pour les dirigeants de la métropole lyonnaise. Pourtant, une personne s'inscrivant au RSA en 2015 doit attendre en moyenne 225 jours avant d'intégrer le secteur par le déclenchement d'un accompagnement et d'un suivi démarrant le « parcours d'insertion ». Comment gérer des flux entrants si une telle inertie à l'entrée est constatée ?

La crise sanitaire a engendré une forte augmentation des flux entrants, mais pour autant, ces personnes ne sont pas accompagnées : sur le terrain, les flux n'ont pas augmenté. En revanche, l'analyse par les flux ne laisse pas entrevoir la détérioration des capitaux humains déjà présents.

« Paradoxalement, sur le terrain la crise covid n'a pas augmenté nos flux. En revanche on assiste à trois types de phénomènes. Premièrement, de nouveaux publics qui viennent nous voir. Des familles que les confinements et l'isolement ont brisées, des gens autonomes qui tombent vraiment vers les limites, qui découvrent l'accompagnement social. Le deuxième est l'accroissement brutal des problématiques psychologiques : augmentation forte des violences, entre hommes, sur les enfants, sur les femmes, au sein des familles et en dehors. Des gens qui ont décroché psychologiquement, qui ont pris la crise de plein fouet. Dernier effet : délitement complet du réseau partenarial. La politique d'insertion, ce sont des réseaux extrêmement puissants localement, des structures publiques ou associatives très fortes qui se connaissent, qui travaillent au quotidien ensemble et de vraies machines de guerre en termes de coordination. Tout a été mis en sommeil quasi-total pendant la crise et a pris de longs mois à se remettre en route. »²⁰³⁹

La détérioration conjointe des conditions et de la qualité de l'accompagnement, « mis en sommeil » peut expliquer, comme on le verra, l'augmentation générale de l'ancienneté dans le dispositif : plus l'entropie est forte, et plus le flux sortant de personnes inscrites depuis longtemps diminue. Intéressons-nous sans plus attendre à la question cruciale de l'entrée des flux et de l'« orientation » des nouveaux entrants.

La transformation de l'orientation à l'ère métropolitaine : vers une captation sectorielle et un traitement plus rapides du flux entrant ?

²⁰³⁸ « Éléments statistiques RSA avril 2016 », note de la directrice de la DIE au président de la Métropole de Lyon, document interne, Métropole de Lyon, 30 mai 2016.

²⁰³⁹ Entretien avec Cyrille Labalme, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2003-2009), directeur de maisons du Rhône puis maisons de la Métropole (2009-2022), directeur de territoire de Villeurbanne (depuis 2022), entretien du 14 avril 2022 à Villeurbanne.

La réponse institutionnelle au problème du flux entrant consiste à améliorer le délai d'orientation, considérée comme le déclenchement d'un accompagnement qui signe avec un contrat d'engagement le début du « parcours d'insertion ». Cette reconstruction s'inscrit pleinement dans un mouvement national : la réduction du délai d'orientation est l'une des toutes premières ambitions de la politique française en matière d'insertion et d'emploi depuis 2018. La plupart des programmes nationaux identifient ces délais comme une défaillance et font de leur réduction un objectif prioritaire commun²⁰⁴⁰.

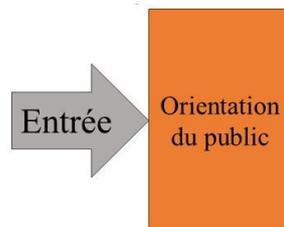


Illustration n°57 : le secteur de l'insertion sous forme de processus dynamique (détail sur les entrées).

Les délais initiaux sont dénoncés en contexte lyonnais comme un « scandale » ou une « aberration », aussi bien par le personnel politique que par les agents observés. Comme nous l'avons dit, il existe une latence durant en moyenne 225 jours avant d'intégrer véritablement le secteur. Il s'agit donc pour la métropole de reconstruire son système d'orientation.

L'orientation intervient à la suite de l'ouverture des droits. L'objectif est de déclencher l'accompagnement le plus rapidement possible avec la modalité d'accompagnement la plus adaptée à la situation de la personne, dans une optique de retour à l'emploi. Deux types d'orientation existent : à la suite d'un diagnostic par entretien physique individuel ou à la suite de l'exploitation des informations sans rencontre. Si l'orientation par entretien est plus qualitative, la seconde permet une gestion plus rapide des flux entrants²⁰⁴¹. L'orientation doit conduire à l'un des trois accompagnements possibles : professionnel par Pôle Emploi, socioprofessionnel par une association ou social par les travailleurs sociaux métropolitains, et doit aboutir à la signature d'un contrat d'engagements réciproques qui définit le projet professionnel de la personne encadrée.



Illustration n°58 : le secteur de l'insertion sous forme de processus dynamique (détail sur l'orientation).

²⁰⁴⁰ Les différents rapports parlementaires ou spéciaux évoquent la question, tout comme le président de la République dans son discours du 13 septembre 2018 annonçant la création d'un service public de l'insertion et de l'emploi (il y dénonce le fait qu'« en dix ans, les dépenses de RSA ont augmenté de 80 %, les dépenses d'insertion ont baissé de moitié » tout en évoquant un « vrai drame de l'orientation »), la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté ou encore la réforme du SPIE.

²⁰⁴¹ « Le choix du mode d'orientation, un arbitrage entre rapidité et qualité de la décision », in « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 117.

Le système d'orientation est fondé sur une orientation par dossier, opérée par les Commissions locales d'insertion (CLI), ces instances territoriales de « magistrature sociale » prévues par la loi²⁰⁴² dont l'ancien président de la collectivité nous parlait comme d'« usines à gaz » fondées sur « l'entre-soi social » (cf. 5.1.1). Une élue métropolitaine présidente de CLI nous explique qu'à l'entrée du public dans le dispositif, les défaillances de l'orientation génèrent une forte inertie qui empêcherait un bon traitement de la demande.

« L'orientation de l'accompagnement, il est très long derrière. Dans les CLI, il y a, allez, 80 % des gens qui n'ont pas compris, ils sont pas allés au rendez-vous, qui n'ont pas signé le contrat alors, soit ils se fichent complètement de nous pour certains, oui ça c'est sûr, d'autres non, en fait ils ont vraiment pas compris quoi. Enfin je vois arriver des jeunes qui n'ont jamais travaillé quasiment. Ils ont 30 ans, 35 ans, ils ont toujours été RMI-RSA. On ne sait pas orienter et expliquer qu'il faut se bouger, qu'il ne faut pas s'habituer à ce système. Et on perd un temps précieux à mal orienter. »²⁰⁴³

Une simplification administrative et une réforme des formulaires permet une première réduction du délai moyen en 2017. Dès 2019, c'est l'ensemble du système qui commence d'être revu avec la centralisation locale. Un cabinet conseil est mobilisé sur cette mission, qui est la plus coûteuse de l'ensemble des missions de conseil conduites pour la DIE.

Adrien Metzinger fait une classe préparatoire économique après un baccalauréat scientifique. Il effectue son master à HEC et l'IEP de Paris, en affaires publiques. Il intègre un petit cabinet de conseil une fois diplômé, pour travailler sur le champ des politiques de solidarité. Cette petite structure est rachetée et intégrée avec son équipe en 2018 à KPMG Secteur public, pour former une *business unit* service public d'environ 180 collaborateurs. Référent des activités de conseil sur le secteur de l'insertion et de l'emploi, il évolue comme manager senior depuis 2021.

Entretien réalisé le 9 mars 2022.

Le pilote de cette mission, expert en politiques sociales, nous relate en entretien :

« Notre équipe secteur public a déjà beaucoup travaillé pour la Métropole de Lyon, sur différents champs, de sorte qu'en tant que responsable de l'équipe insertion et emploi je connaissais déjà la maison. Depuis 2019, on travaillait avec la DIE sur un projet de plus grande envergure que le PMI'e : la mise en place du dispositif d'orientation des publics, les fameuses rencontres information et orientation. L'articulation central-territorial existe toujours, mais elle est beaucoup plus forte sur ce segment à la métropole. La refonte de l'orientation a supposé de revoir le lien entre le central et le terrain et de mettre sur pied un système capable d'orienter dans les délais espérés par l'Etat. »²⁰⁴⁴

Progressivement, ce chantier de modernisation aboutit à la proposition que l'orientation soit réalisée par deux biais complémentaires : une partie par un dispositif automatique fondé sur les caractéristiques des demandeurs, l'autre par des réunions collectives où les personnes sont physiquement présentes, au contraire du système de CLI fondé sur l'« expertise sur autrui » en absence des personnes²⁰⁴⁵, ce qui permet leur évaluation en direct en interaction avec les assujettis et une orientation prononcée juste après l'ouverture des droits.

« Le PMI'e nous fait avancer sur une orientation plus efficace. L'objectif est que pour toutes les entrées dans le RSA, 40% se voient attribuer une orientation automatique et 60% passent par les instances dédiées qui sont les RIO, qui positionnent l'allocataire comme acteur de son

²⁰⁴² Isabelle ASTIER, *Les nouvelles règles du social*, op. cit., p. 5.

²⁰⁴³ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁴⁴ Entretien avec Adrien Metzinger, senior manager et pilote de l'équipe « insertion et emploi » chez KPMG Secteur public (depuis 2018), entretien du 9 mars 2022.

²⁰⁴⁵ Léa LIMA, *L'expertise sur autrui*, op. cit.

accompagnement. C'est une priorité politique, qu'on accompagne mieux et plus vite. Les orientations automatiques ont démarré début 2022, avec des algorithmes qui affectent les personnes à un accompagnement Pôle Emploi ou social, selon deux critères : le niveau de diplôme et l'âge. Ça permet qu'ils se mobilisent le plus vite possible. Les RIO sont aussi en train de monter en puissance. »²⁰⁴⁶

A partir du milieu de l'année 2022, l'orientation qui n'est pas automatisée se fait par le biais des « réunions d'information et d'orientation » (RIO). Ces réunions sont organisées par les personnels des antennes sociales métropolitaines pour le compte de la DIE. Concrètement, les usagers sont convoqués par courrier juste après leur ouverture de droits. Lors de cette instance, leur situation est évaluée au cas par cas et une affectation est prononcée. Nous avons choisi de réaliser des observations ethnographiques de ces instances pour mieux qualifier empiriquement ce processus.

Observation 5 : Une réunion d'information et d'orientation à Villeurbanne (2023)

Notre observation de terrain de la RIO de Villeurbanne a lieu rue Hector Berlioz, dans l'enceinte d'un grand bâtiment comme à sa sortie. Quelques heures de présence active nous suffisent à observer, remplir nos carnets et mener une demi-douzaine d'entretiens courts dans les lieux. Parmi les accompagnés, 52 personnes sur les 110 ayant reçu une convocation, on note une forte diversité : l'âge varie de 25 à 55 ans, on compte pratiquement autant d'hommes que de femmes. Les interactions sont polies, mais on ressent parfois un malaise, une inhabitude de certains accompagnés à ce genre de rencontres. La population des encadrants est plus réduite et homogène. Majoritairement féminine et blanche, elle compte une plus forte proportion de personnes à lunettes ou bijoux, l'âge variant exclusivement de 35 à 60 ans environ. Il s'agit d'une dizaine de CIP ou référents et de quatre agents administratifs.

Mathilde, chargée de projet pour l'Association villeurbannaise pour le droit au logement créée en 1985, discute avec un homme d'une cinquantaine d'années qui cherche à déménager. Elle reçoit une dizaine de personnes dans la demi-journée et estime que les RIO sont un « moment opportun » pour présenter des informations générales aux bénéficiaires présents. Christaïme, conseillère en insertion professionnelle de 28 ans pour l'association Alynéa, estime que les RIO sont « un dispositif intéressant qui permet de voir les personnes et d'écouter concrètement leurs attentes ». Antoine, 27 ans, diplômé d'un master en science politique de l'université Lyon II en 2020, est chargé de mission chez l'association « Innovation et développement ». Présent pour « faire valoir l'accès aux droits de mobilité », il nous explique : « La RIO est bien pour nous car c'est très concret. Elle permet de parler directement aux personnes qui entrent, qui manquent très souvent d'information. » Christophe a 55 ans et réside à Caluire-et-Cuire. CIP depuis 1996, il représente l'agence Pôle Emploi de Villeurbanne et oriente certaines personnes vers l'accompagnement global. Il nous dit que la RIO « prend du temps, mais permet un échange au plus près des attentes des gens. On leur parle, on ne décide pas sur dossier. Mais au vu du nombre de personnes, il y a certains biais et on a du mal à faire un vrai diagnostic. »

L'organisation de l'instance est assurée par les équipes des antennes sociales : nous rencontrons Catherine, assistante administrative (catégorie C) résidant à Jonage et Maryse, référente administrative du grade de rédacteur territorial (catégorie B) habitant Villeurbanne. Chargées de la préparation et du suivi de ces instances, ainsi que de la mise en œuvre des orientations en résultant, elles nous indiquent que « le travail est beaucoup plus qualitatif depuis que les BRSA viennent, les conseillers arrivent mieux à les orienter, le fléchage est plus fin ». A Villeurbanne, la RIO « est une charge et une logistique importante mais donne un processus finalement plus efficace ». Laëtitia a une formation de juriste et habite Décines. Attachée territoriale (catégorie

²⁰⁴⁶ Entretien avec Véronique Vinals, conseillère socio-éducative, responsable d'unité accès aux droits (2020) puis responsable de service à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 28 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

A), elle est CEI depuis 2019 à la Ville de Villeurbanne et s'occupe de la coordination des acteurs intervenant en RIO. Elle décèle « une plus-value de rencontrer les professionnels, mobiliser les partenaires » ainsi qu'un « levier pour mettre en réseau les professionnels ».

Nous profitons de notre présence pour demander leur avis à quelques usagers. Nabila a 37 ans et trois enfants. Originaire d'Algérie, elle vit à Villeurbanne. Agente de service à la Ville de Villeurbanne, elle projette de ne pas de travailler dans l'idéal, voulant « donner priorité aux enfants », profitant de cette réunion pour « apprendre par rapport au RSA et son fonctionnement ». Mourad, né à Bagnolet (Seine-Saint-Denis) de parents dans la FPT, a 33 ans et a été diplômé d'un master de sociologie en 2015. « Appliqué » et « engagé » dans son insertion, il nourrit un projet entrepreneurial. Il est venu en RIO « pour glaner des informations, rencontrer des gens, élargir les perspectives et confronter [s]es projets ». A l'issue de l'observation, les encadrants restent entre eux et discutent dans une forme de sociabilité habituelle, se souriant et se tutoyant.

Observation et entretiens courts réalisés à l'Escale Solidaire à Villeurbanne, le 20 juin 2023.

Ces rencontres d'information ont pour but de permettre une orientation plus rapide, plus adaptée tout en fournissant aux demandeurs de droits des informations sur leurs « droits et devoirs » liés au dispositif RSA. Elles sont présentées au sein de la DIE comme « le plus grand chantier organisationnel pour le fonctionnement de la politique publique »²⁰⁴⁷. Organisées à intervalles réguliers, elles permettent une réduction du délai d'orientation tout en améliorant l'information que reçoit le flux entrant dans le dispositif.

Observation 6 : Une réunion d'information et d'orientation à Lyon (2023)

Notre observation de terrain de la RIO de Lyon 3/6 a lieu rue Pierre Corneille en matinée, au sein de la Maison de la Métropole (MDM) de l'arrondissement. Les agentes s'occupent de l'accueil, aux côtés de la chargée de projet dont c'est la dernière séance. Un homme muni d'une trottinette trop volumineuse se dispute avec l'agent de sécurité, tandis que la chargée de projet oriente le public vers le 4^e étage. Là-haut, une salle de réunion accueille la trentaine de personnes venue assister à la RIO. Pour 71 convoqués, on a donc 47% de présents. La population présente encore une fois une diversité : l'âge varie de 25 à 55 ans avec une majorité d'effectifs de trentenaires et quarantenaires. Le nombre d'hommes et de femmes est équilibré. La population est de tous types, mélangés dans la disposition. L'ambiance est calme, plutôt concentrée sur la présentation. Du café et des victuailles matinales sont disposées, la convivialité se sent chez les encadrants qui sont joyeux et rieurs.

La population des encadrants est justement plus réduite et homogène, il s'agit de dix personnes. Majoritairement féminine (7 sur 10) et blanche (8 sur 10), elle ne compte que des gens de moins de quarante-cinq ans. Il s'agit de CIP et d'agents administratifs. Nous assistons aux présentations puis à un entretien individuel, qui se déroule dans les bureaux à proximité. Les entretiens sont assurés par cinq partenaires (TS, PE et trois CIP) et on compte également trois personnes en soutien : une SIAE, un CLEE de la MMI'e et un agent de la Bibliothèque municipale de Lyon. CIP de 25 ans, Marie est tout juste diplômée en psychologie du travail de l'université Lyon II. Née à Lyon et résidant à Villeurbanne, elle intervient pour l'accompagnement socioprofessionnel pour le compte de l'IFRA. C'est sa deuxième séance dans l'arrondissement : « je pose des diagnostics rapidement, mais c'est parfois difficile de voir les nuances puisque chaque situation est différente. La RIO est excellente pour rencontrer des partenaires et se faire un réseau. » Pauline, née à Castres (Tarn) et habitant Villeurbanne, est entrée à la MMI'e fin 2022, sur le poste de CEI Lyon 3/6. Elle nous indique que c'est une séance relativement peuplée,

²⁰⁴⁷ Extrait des carnets de terrain, 21 septembre 2022.

puisque parfois le taux de présence baisse souvent sous les 30%. C'est un dispositif « différent ce que j'ai pu connaître dans d'autres départements. Ce sont les pools d'acteurs autour de la Métropole qui interviennent, ce qui m'avait étonnée au départ. » Après avoir assisté à un entretien entre une assistante sociale et une dame de 42 ans souffrant de problèmes de santé, orientée alors vers un accompagnement social, nous échangeons avec la chargée de projet : Céline, contractuelle de la FPT résidant à Villeurbanne. Chargée de projet territorial pour la métropole, elle a organisé 46 RIO depuis sa prise de poste. C'est son dernier jour : « les RIO sont très importants pour avoir ce contact fondamental avec le public. Les discussions informelles entre tous apportent beaucoup. Le dispositif est plus lourd pour le personnel de CLI, mais j'y crois beaucoup. » Elle note aussi que « le lien aux partenaires est très positif » depuis que le dispositif existe. Nous la laissons faire ses adieux tandis que s'achève la séance.

Observation et entretiens courts réalisés à la MDM de Lyon 3/6 à Lyon 3e, le 22 juin 2023.

Entre les simplifications administratives et la réforme du système d'orientation, l'analyse de l'évolution du délai moyen d'orientation fait apparaître une diminution prononcée. Cette réduction permet que les flux entrants soient intégrés plus vite au secteur et que, par conséquent, démarre plus rapidement l'orthopédie sociale qu'est le traitement de la demande.

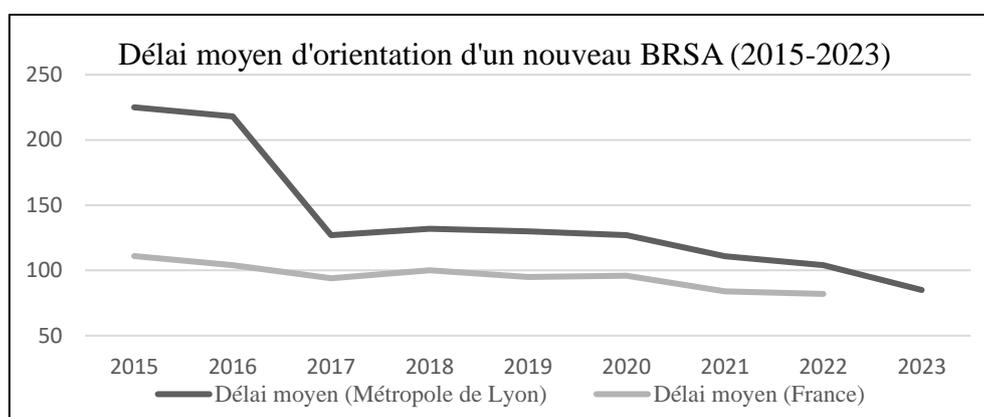


Illustration n°59 : évolution du délai moyen d'orientation d'un nouvel allocataire du revenu de solidarité active à l'échelle métropolitaine et en France²⁰⁴⁸, en nombre de jours (2015-2023).

Tandis qu'à l'échelle nationale le délai moyen obtenu a connu une baisse prononcée de -21,2% sur la période, c'est une réduction encore plus franche que l'on observe à l'échelle métropolitaine. D'un délai moyen de 225 jours à la création de la métropole, on passe à un délai moyen de 85 jours en 2023, ce qui représente une baisse de -62,2% sur la période. Schématiquement, les services métropolitains orientent le flux entrant presque trois fois plus rapidement qu'auparavant.

Avec les progrès dans l'orientation par l'usage d'instruments algorithmiques combinés à une nouvelle instance, la prise en charge du flux entrant semble contribuer à améliorer le ratio sorties-entrées. Et pourtant, une fois intégrés au secteur, les individus ne sont que très mal suivis par la collectivité : les agents comme les politiques ne savent qualifier précisément leur présence différenciée dans le secteur. L'enjeu est alors, pour la collectivité territoriale, de développer les instruments permettant de connaître la population du secteur et ses agissements.

²⁰⁴⁸ Les données pour 2023 ne sont pas encore publiées. Traitement des données annuelles fournies par la DREES, « L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA », dernière version parue en septembre 2023 sur les données au 1^{er} janvier 2022.

Connaître la population ciblée et les mouvements au sein du secteur : les savoirs du gouvernement local

Dès son lancement, la politique publique se heurte à un obstacle majeur : le manque de connaissance de la population-cible et de ses agissements. Que font les gens une fois intégrés au secteur ? Qu'est-ce qui explique qu'ils restent ou bien qu'ils sortent ? La politique publique présentée en « porte-étendard » de la transformation institutionnelle et fortement politisée à la création de la métropole ne repose paradoxalement ni sur des savoirs établis ni même sur des données fiables. L'alternance politique n'affecte pas l'investissement politico-bureaucratique dans les principaux indicateurs, comme celui du nombre de foyers percevant l'allocation.

« Notre vision est qu'on est les seuls à avoir la double compétence en France et que ça nous donne plus de responsabilités. On doit être meilleurs que les autres or pour l'instant on ne l'a pas démontré. Donc notre démarche est de mettre beaucoup plus de moyens, dans l'accompagnement, mais il faut rester humble dans la temporalité. Donc le but est de réduire le nombre de BRSA plus vite qu'ailleurs. On était montés à 44 000, on est aujourd'hui vers 40 000 donc ça baisse, mais ce n'est pas encore une baisse pour moi suffisante. »²⁰⁴⁹

Malgré l'investissement politique et financier revendiqué et objectivé dans les budgets, personne ne sait précisément ce qu'il se passe et quels sont les résultats. Mystérieusement, la portion du flux sortant dû à la politique active de la collectivité n'est pas qualifiable.

« Un indicateur de notre action : le nombre de personnes remises à l'emploi. Mais là encore, il faut être capable de mesurer. On n'a jamais été capables de le faire. La mesure est compliquée parce qu'on n'arrive pas à suivre effectivement chaque allocataire à sa rentrée et sortie du système. »²⁰⁵⁰

La politique publique souffre d'une absence générale de visibilité et d'évaluation de l'impact non seulement des réorganisations de fond comme la création de la DIE métropolitaine, mais aussi de l'action publique territoriale en général.

« L'insertion, c'est 20 millions d'euros par mois, alors il y a toujours cette interrogation : « est-ce que vraiment ça vaut le coup de mettre 20 millions par mois pour avoir, s'il vous plaît, combien de gens qui retrouvent l'emploi ? », « On ne peut pas vous le dire », « Ah, zut ! ». C'était l'équation insoluble. On avait du mal à mettre une réalité en face du chiffre. C'était très difficile d'évaluer, on naviguait à vue, on manquait de données visibles. »²⁰⁵¹

A l'installation de la DIE en 2015 et 2016, les outils de suivi de la population-cible s'articulent autour des droits versés. L'administration ne connaît presque pas sa population-cible. Les seuls éléments statistiques disponibles sont ceux concernant le versement de l'allocation et la répartition géographique des bénéficiaires. C'est en effet le logiciel-métier IODAS qui fournit l'essentiel des données, comme dans deux tiers des départements français. Il s'agit de données relatives aux versements effectués accompagnés d'une répartition géographique. Ces statistiques-là sont très complètes. Or elles ne concernent qu'une partie très réduite du spectre : on ne pouvait rien en déduire de la réalité des parcours individuels, élément que la politique métropolitaine ambitionne de dynamiser. Parallèlement à IODAS, les structures financées par la métropole fournissaient des

²⁰⁴⁹ Entretien avec Bruno Bernard, entrepreneur, président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au Bureau du président, Lyon 3^e.

²⁰⁵⁰ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et directeur général adjoint à l'Économie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

²⁰⁵¹ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

statistiques dans leurs bilans annuels visant à la reconduction de la subvention : des documents Excel inexploitable et vagues. Reprenant des systèmes de suivi différenciés, issus du Conseil général et de différents PLIE, la DIE a la charge dès de départ de combiner ces savoirs hérités et de mettre sur pied des instruments de connaissance de la population : dès les débuts de la politique publique, une note de l'exécutif affirme que « les indicateurs sur les dynamiques relevant de l'insertion sociale sont à créer »²⁰⁵². De même, le PMI'e déplore des « approches parcellaires de l'évaluation » et fait apparaître la priorité de créer des « indicateurs pertinents » pour évaluer l'action conduite²⁰⁵³. Il paraît en effet impossible de travailler la demande sans la connaître, sans pouvoir la qualifier et la classer. La DIE est rapidement chargée de répondre à ce problème et sollicite la création d'un instrument *ad hoc* : un nouveau logiciel. Cette béance stratégique et opérationnelle conduit le directeur général adjoint à accepter la demande de la DIE, malgré la tension pesant sur la Direction de l'innovation numérique et des systèmes d'information (DINSI), responsable des architectures informatiques²⁰⁵⁴ de l'institution, direction qui dans la fusion doit outiller un grand nombre d'entités administratives simultanément :

« On a intégré quatre mille, cinq mille nouveaux agents, je ne sais combien de directions. Le parc applicatif a été multiplié par 2,5, en revanche aucun agent supplémentaire à la DINSI. Les ressources informatiques ça ne se voit pas, mais c'est le nerf de la guerre. Le désespoir applicatif à la DIE c'était de ne pas pouvoir suivre tous les bénéficiaires. C'est un vrai sujet, une priorité. Alors on a mis les moyens pour développer leur nouveau logiciel. »²⁰⁵⁵

Un « continent noir » recouvrant l'essentiel des informations sur la population se donne à voir. Pour ce chargé de mission responsable de la refonte du système de connaissance et de la création d'un nouveau logiciel-métier, la carte des ressortissants de la politique se heurte à ce « continent noir » :

« Il y avait des connaissances très précises sur certains aspects, notamment sur le droit ouvert ou le montant versé, tout ce qui passe par Iodas. On était très informés sur un petit domaine. Mais le reste, et il faut dire que ça représente jusqu'à 85% des informations, c'était assez empirique, on ne savait qu'en tâtonnant ou bien on ne savait pas du tout. Travailler sur les invisibles et développer nos outils s'inscrit dans l'axe du PMI'e de mieux connaître le public et ça a été un indispensable. [...] Dès le début de la DIE, on avait une attente très forte de pouvoir évaluer les parcours. J'ai donc été chargé de mission sur cette question et on a rapidement identifié la limite : on travaillait avec 39 000 personnes mais on n'avait pas d'outil statistique. Il a fallu lancer un outil dédié, fin 2017, qui a été le projet Insertis. »²⁰⁵⁶

Le projet « Insertis » vise à l'émergence d'un logiciel informatique *ad hoc* rassemblant la gestion de données des allocataires métropolitains du RSA²⁰⁵⁷. Il doit être capable d'explorer le « continent

²⁰⁵² « Politique publique de l'insertion et de l'emploi », document interne, Métropole de Lyon, septembre 2015, p. 3.

²⁰⁵³ « Objectif 9 - Rationaliser et exploiter les outils d'observation et d'évaluation », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 48.

²⁰⁵⁴ Voir le numéro *Gouverner par les architectures informatiques* de la revue *Gouvernement et action publique*. Les « architectures informatiques » sont appréhendées comme des instruments d'action publique, « constructions sociales et politiques » non pas invisibles, mais évoluant au gré des redéfinitions administratives et gestionnaires. Guillaume MARREL et Magali NONJON, « Gouverner par les architectures informatiques. Logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°2, 2015, pp. 9-24.

²⁰⁵⁵ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4ème étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁵⁶ Entretien avec Stéphane Coillard, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 23 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁵⁷ Nous pouvons ainsi le qualifier de « progiciel ». Guillaume MARREL et Magali NONJON, « Le progiciel socialisé. Usages des architectures informatiques dans l'aide et l'action sociales départementales », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°2, 2015, pp. 129-156.

noir » des parcours individuels : quelles étapes d'orientation, de formation, combien d'entretiens menés, pour quels résultats ? Le développement d'un nouveau logiciel-métier coïncide avec le travail d'harmonisation des instruments de connaissance de la population liée au Fonds social européen que la DIE a fini par absorber (cf. 5.1). Le public accompagné par la DIE contient désormais plus de 11% de l'effectif issu des PLIE et du Fonds social européen.

Type de « parcours »	Foyers accompagnés	Proportion
RSA	40 000	88,3%
IER-RSA	1 800	4,0%
IER-Hors RSA	3 500	7,7%
Total	45 300	100%

Tableau n°85 : proportions de personnes suivies par la DIE selon le statut : RSA, RSA et itinéraire emploi renforcé (anciennement PLIE) et itinéraire emploi renforcé (anciennement PLIE) (2022).

L'idée est alors que les trois bases de données issues des anciens PLIE soient versées au nouveau logiciel, développé pour le compte de la DIE par des ingénieurs du service de l'innovation numérique métropolitain.

« Fin 2019, on fusionne les trois bases de données : gros travail qui a permis de nettoyer les doublons, d'avoir un instrument aux procédures harmonisées. On va plus loin ensuite, puisque la métropole veut se doter de son propre outil : c'est le développement du projet Insertis. Le but est de regrouper les publics FSE et le reste des publics accompagnés par la métropole, avec un instrument commun. On transfère tout sur Insertis qui est déployé fin 2020, on forme des centaines de personnes à l'outil métropolitain. »²⁰⁵⁸

Au sein de la DIE, la mission dédiée aux instruments de connaissance gagne en volume, aussi bien en termes d'agents que de moyens financiers affectés. Sa montée en charge contribue au processus de professionnalisation des membres de la direction administrative et la construction d'un savoir de gouvernement local. Au sein des réunions de direction, il est mis en avant que « les bases de données montent en puissance »²⁰⁵⁹. Ce mouvement s'inscrit dans une tendance générale impulsée par la construction locale du Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE).

« Connaître et savoir chiffrer les effets de notre politique est un chantier qui est prend du temps, qui n'est pas encore abouti, longtemps angle mort. Pendant trois ans nous avons essayé de construire des indicateurs consolidés, notamment avec le logiciel maison Insertis qui permet de suivre tout le public pris en charge par notre collectivité. On a aussi beaucoup avancé avec les partenaires, DSHE, CAF, Pôle Emploi sur la mutualisation de données. Enfin dans le cadre du SPIE on a produit un portail qui, répondant à une incitation forte de l'Etat sous-tendue par le renforcement des outils de suivi, a permis de mieux chiffrer notre écosystème ainsi que notre action. On a fait en trois ans une énorme avancée puisque maintenant on sait de façon beaucoup plus qualitative que précédemment, où sont les gens, ce qu'ils font et comment ils sortent ou pas des dispositifs. [...] L'État se positionne en général comme une espèce de superviseur de ces politiques d'insertion et il prescrit nationalement, avec une pression sur les indicateurs. »²⁰⁶⁰

La création du progiciel « Insertis » déclenche un long processus de diffusion. Les agents spécialisés sont d'abord formés par les informaticiens de la DINSI. Ensuite, ces agents présentent

²⁰⁵⁸ Entretien avec Julien Titren, attaché territorial, responsable d'unité (2016-2021) puis responsable de service pilotage et évaluation (depuis 2021) à la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 20 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁵⁹ Extrait des carnets de terrain, réunion du 6 décembre 2021.

²⁰⁶⁰ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 25 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

l'instrument et son fonctionnement au reste des membres de la DIE. Enfin, plusieurs agents spécialisés sont chargés d'organiser des formations à l'usage de l'outil des acteurs de terrain du secteur, agents des services sociaux métropolitains et communaux et personnels associatifs. Ainsi chaque année, plusieurs centaines de personnes participent à ces sessions de formations que l'institution rend obligatoire. L'outil repose sur la liste des freins créée par l'institution pour qualifier la population.

« On a mis en place une formation officielle cadrée par les RH avec habilitation pour les formateurs. On a été quatre formateurs de la DIE à former tous les référents. Le volume de personnes à former est énorme. Huit cents professionnels de l'insertion formés rien que sur l'année 2020 pour préparer le déploiement. Et depuis, on continue à former tous les nouveaux qui arrivent sur le terrain, où il y a beaucoup de recrutements. Et on étend depuis 2023 aux référents d'étape, qui maintenant depuis 2024 ont même une obligation de saisie. Ils doivent renseigner le logiciel, c'est dans les conventions. Donc maintenant, on sait ce que font les gens, le tout nous remonte en central. »²⁰⁶¹

Outre la « diffusion de l'esprit gestionnaire »²⁰⁶², ces formations contribuent à structurer la filière de données et à faire infuser auprès des bureaucrates de terrain les catégories métropolitaines. Formatage des pratiques qui passe à nouveau par l'instrument financier de la subvention :

« Au départ pas mal de résistances des associations, qui sont dans l'esprit militant. La récolte était perçue comme du flicage, il y a un côté intrusif. Pour eux, dès que l'institution vient se mêler de leur activité, ils protestent. Mais dès qu'on a conditionné le financement *via* les appels à projets, où on met l'obligation de renseigner les données, ils ne se sont pas mis hors-jeu, ils ont fini par tous s'y mettre. Quelque part, ils n'avaient plus le choix. »²⁰⁶³

Ces propos montrent bien comment les opérateurs sont en tension entre une « posture de défense et une posture d'adaptation aux injonctions » institutionnelles²⁰⁶⁴.

Enfin, l'évolution instrumentale donne à voir une montée en charge du travail de l'agence d'urbanisme au service de la DIE, contribuant à construire sa « vision bureaucratique de la réalité »²⁰⁶⁵ en y infusant des savoirs. L'agence d'urbanisme fournit notamment des productions cartographiques, intégrées à la stratégie de la DIE comme à son action quotidienne et à sa diffusion envers les partenaires. Les cartes ont tendance à générer une « représentation orientée du territoire ». Ce savoir spécialisé dont la bureaucratie définit les indicateurs fait « prévaloir une vision commune de la réalité, des problèmes collectifs à résoudre et du mode de traitement qui doit leur être appliqué »²⁰⁶⁶. Le travail avec l'agence d'urbanisme conduit ainsi à harmoniser le sens territorial de la politique publique, à faire advenir les catégories institutionnelles communes,

²⁰⁶¹ Entretien avec Magid Boulahia, gestionnaire de bases de données à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2017), entretien du 16 mars 2024 à l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁶² Guillaume MARREL et Magali NONJON, « Le progiciel socialisé. Usages des architectures informatiques dans l'aide et l'action sociales départementales », *art. cit.*, p. 154.

²⁰⁶³ Entretien avec Magid Boulahia, gestionnaire de bases de données à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2017), entretien du 16 mars 2024 à l'HDM, Lyon 3^e.

²⁰⁶⁴ François-Xavier DEVETTER *et al.*, « Chapitre 3. Les associations, au cœur des transformations des politiques publiques », *op. cit.*, p. 113.

²⁰⁶⁵ Jean-Pierre LE BOURHIS, « Quadriller le territoire. La cartographie au service de l'action publique contre les risques naturels », in *Les sciences de gouvernement, op. cit.*, pp. 157-168, p. 161.

²⁰⁶⁶ *Ibid.*

qui circulent au sein de l'espace institutionnel local²⁰⁶⁷. En témoignent la montée en charge de l'agence d'urbanisme et sa participation renforcée à la politique d'insertion économique.

« La création de la DIE de la métropole a changé nos priorités. Nos budgets ont augmenté, la mission insertion et emploi a gagné en visibilité. On a été mobilisés pour le PMI'e, on a réalisé les diagnostics socio-économiques qui ont permis de décliner les priorités. Nos notes de conjoncture intègrent le marché du travail, le nombre de jours d'études dédiés a sensiblement augmenté, presque doublé, et on a une plus forte implication dans l'Opale. On s'est adaptés à la montée en charge des besoins de la nouvelle DIE. [...] Si on compare à dix ans en arrière, la charge sur la DIE est bien plus importante. La pression politique est plus forte, la compétence insertion et emploi a gagné en légitimité, et on a de plus en plus d'études sur le sujet conduites au pas de charge. La légitimité de la métropole en général sur ces sujets, parmi nos 50 partenaires, est désormais bien plus assise. »²⁰⁶⁸

Huit ans après le lancement de la stratégie d'insertion pour l'emploi, le travail sur l'harmonisation des données n'est pas achevé. Parmi les limites aux indicateurs de suivi, la « coexistence de plusieurs bases de données avec périmètres différents » et des « fréquences de mises à jour différenciées » sont évoqués comme des obstacles récurrents²⁰⁶⁹. Il apparaît ainsi que l'effort de connaissance d'une population assujettie par l'administration, central dans la construction de l'action publique, est dans ce cas continu et prend une place sans cesse plus grande au sein de l'entité administrative. Malgré le travail d'envergure sur le secteur, il semblerait qu'il soit difficile de faire sortir les individus des dispositifs entropiques. Le critère de l'ancienneté est révélateur.

Ancienneté dans le dispositif	France entière (2022)	Métropole de Lyon (2022)
Moins d'un an	22%	16%
Un à deux ans	16%	13%
Deux à cinq ans	25%	27%
Plus de cinq ans	38%	44%

Tableau n°86 : répartition des allocataires du RSA selon l'ancienneté dans le dispositif, comparaison entre France et Métropole de Lyon (2022)²⁰⁷⁰.

L'ancienneté dans le dispositif a tendance à croître en France depuis une dizaine d'années, avec plus d'un tiers (38%) dans le dispositif RSA depuis plus de cinq ans et 15% depuis plus de dix ans²⁰⁷¹. Au niveau métropolitain, l'ancienneté est également en hausse au moins depuis 2015, avec pratiquement la moitié des allocataires inscrits depuis plus de cinq ans (44%). Par rapport à la moyenne française, la proportion d'allocataires de moins de deux ans est bien plus faible, avec moins d'un tiers au niveau grandlyonnais (29%) contre deux cinquièmes (38%) au niveau national.

²⁰⁶⁷ Martine KALUSZYNSKI et Renaud PAYRE (dir.), *Savoirs de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Economica, 2013.

²⁰⁶⁸ Entretien avec Caroline Testut, chargée d'études (1999-2008), responsable des statistiques à l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (depuis 2008), entretien du 8 mars 2022 à l'agence d'urbanisme, Lyon 3^e.

²⁰⁶⁹ Compte-rendu du comité de pilotage du PMI'e 2022-2026, février 2023.

²⁰⁷⁰ Données au 31 décembre 2021 issues de DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, 2023, pp. 198-203. Données internes au 1^{er} janvier 2022, Métropole de Lyon.

²⁰⁷¹ A partir d'un suivi de cohortes, la Cour des comptes a montré que 40% des BRSA sont amenés à demeurer durablement dans le dispositif, ce qui est un résultat proche des 36%-38% issus des données DREES. L'essentiel des sorties se concentre sur les deux premières années dans le dispositif. « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 104.

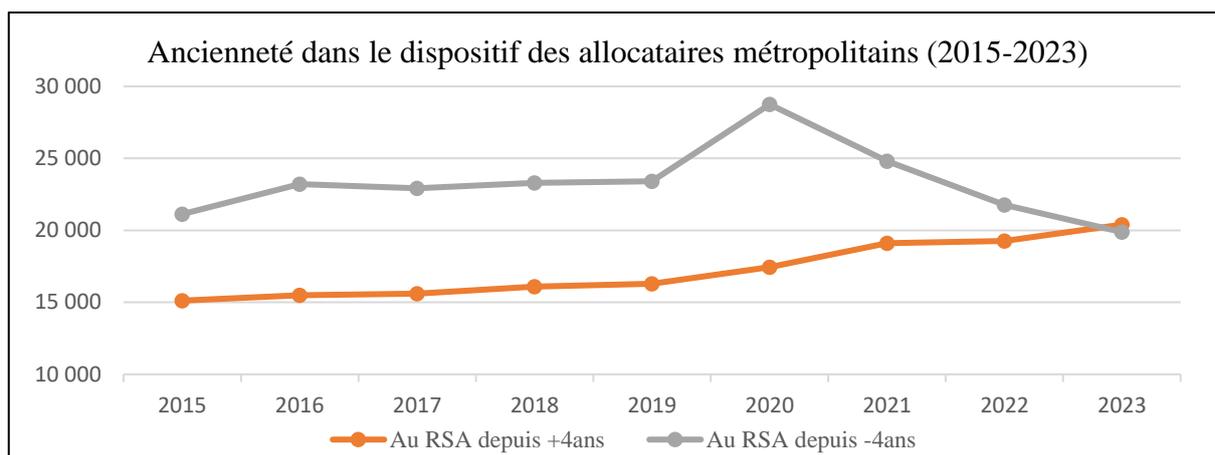


Illustration n°60 : nombre d'allocataires du RSA (en foyers) selon l'ancienneté de l'inscription continue au RSA à l'échelle métropolitaine (2015-2023).

Tandis que le nombre de foyers allocataires percevant le RSA pendant moins de quatre ans fluctue selon la conjoncture économique, avec un pic notable lors des derniers trimestres de l'année 2020, celui des foyers allocataires depuis plus de quatre ans fait l'objet d'une augmentation continue d'environ 3% par an, pour atteindre +35% en cumulé sur la période²⁰⁷². Quelques centaines d'allocataires sont présents depuis le RMI, pour une ancienneté d'au moins plus de quinze ans. L'inertie représente un « échec » pour les acteurs administratifs comme cet inspecteur du travail.

« Le gros échec collectif, il est sur l'insertion. L'objectif est de faire baisser le nombre de BRSA qui coûtent cher à la collectivité au sens large du terme. Et la vraie difficulté c'est qu'on a créé en France un écosystème de l'emploi depuis des années dans une logique de chômage de masse, avec une multiplicité de structures. Et l'immobilisme. Il va falloir que chacun se pose des vraies questions sur son existence, sur la valeur ajoutée qu'il apporte. On n'est plus dans une logique, passez-moi l'expression, de caser des chômeurs, on est dans l'objectif de les mettre à l'emploi. »²⁰⁷³

La tendance à demeurer dans le dispositif étant exacerbée au niveau grandlyonnais, on retrouve dans les préoccupations stratégiques cette question de l'ancienneté, illustrant l'existence de trappes à pauvreté propices à la dissolution entropique du capital humain, hypothéquant donc davantage encore les sorties²⁰⁷⁴. Le comité de pilotage du PMI'e souligne ainsi le problème d'une « perte de contact » : un quart des individus présents depuis plus de quatre ans ne sont pas orientés, un tiers n'a pas signé de contrat d'engagement²⁰⁷⁵.

²⁰⁷² Ainsi en 2023, 50,6% des foyers sont inscrits depuis plus de quatre ans contre 41,7% en 2015, ces allocataires « anciens » devenant numériquement majoritaires pour la première fois. A l'inverse, la part des allocataires « récents », percevant le RSA depuis moins de six mois est en baisse continue, en valeur absolue comme en valeur relative, passant de 15,1% de l'effectif en 2015 à 11,1% en 2023.

²⁰⁷³ Entretien avec Laurent Badiou, inspecteur du travail, directeur adjoint de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2013-2021), chef de pôle de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

²⁰⁷⁴ « Nous avons relâché l'effort sur l'insertion. Mais en faisant cela, en oubliant d'accompagner toutes les personnes vers l'emploi, en oubliant trop souvent de leur montrer le chemin vers la sortie de la pauvreté, nous avons aussi collectivement récolté ce que nous avons semé, une incapacité collective à permettre le retour au travail des personnes tombées dans la pauvreté ; un sentiment trop largement partagé qu'une vie sans emploi, sans activité est une fatalité, dont il devient presque impossible de sortir. ». Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, à Paris le 13 septembre 2018.

²⁰⁷⁵ Compte-rendu du comité de pilotage du PMI'e 2022-2026, février 2023.

« Je pense que le problème majeur est celui de l'ancienneté dans le RSA. Plus de la moitié est là depuis plus de quatre ans. C'est cet indicateur que je trouve le plus préoccupant. Que le RSA serve de transition c'est normal, mais ce volume incompressible est préoccupant. »²⁰⁷⁶

Conclusion de la section 6.1

Nous avons qualifié le travail institutionnel sur l'offre d'insertion comme un travail de repérage, d'extraction et de production de « solutions » d'insertion. Dans une logique négociée, les décideurs et agents publics suscitent la création et le développement d'une offre privée, aux côtés de l'activation des leviers plus conventionnels, comme le sous-secteur de l'IAE dont le gonflement n'est pas sans poser de questions quant à un potentiel effet d'enfermement²⁰⁷⁷.

Nous avons en complément qualifié le travail sur la demande d'insertion comme une adaptation des capitaux humains à un parcours d'intégration dans l'économie marchande, par le biais d'une réorganisation poussive de l'orthopédie sociale. Nous avons montré cela en nous intéressant aux savoirs de gouvernement, mobilisés par les experts administratifs et politiques « pour connaître, conceptualiser, accomplir ou décrire leurs propres pratiques de gouvernement »²⁰⁷⁸. La forte technicité de la politique publique renvoie à l'importance de ces savoirs. Afin de faire correspondre offre et demande dans une logique que l'on pourrait qualifier d'« adéquationniste », une réorganisation intersectorielle est mise en place, non sans susciter de résistances, au niveau métropolitain comme au niveau infra-métropolitain.

Nous avons montré comment l'intervention publique structure et met en relation l'offre et la demande d'insertion, cœur du fonctionnement sectoriel. Le « volume incompressible » procède de la faiblesse de ce système de traitement, mais aussi de la force des flux entrants dans ce mécanisme. En cela notre raisonnement n'a franchi qu'une première étape : il faut à présent examiner comment les personnes sont intégrées à ce mécanisme sectoriel et en quoi la métropolisation de l'action publique a pu affecter l'intégration de ces flux de personnes dans le secteur.

²⁰⁷⁶ Entretien avec Clotilde Barbot, administratrice territoriale, directrice adjointe de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 2 mars 2023.

²⁰⁷⁷ L'économicisation du secteur sous l'impulsion métropolitaine induit un surcroît de développement de l'insertion par l'activité économique. L'effet d'enfermement, fréquemment employé au sujet des « trappes à pauvreté » générant de l'entropie, est à entendre ici comme un effet constitutif du développement fort du nombre de places dans les structures de l'IAE, qui doivent être comblées pour avoir sens. Voir Nathalie HAVET, Xavier JOUTARD et Alexis PENOT, « Les pratiques d'activité réduite et leurs impacts sur les trajectoires professionnelles : une revue de la littérature », *Revue d'économie politique*, vol. 129, n°1, 2019, pp. 11-47. Ceci est d'autant plus important que le secteur de l'IAE, que l'on peut considérer comme une « industrie », permette une fortification du sous-emploi en fournissant un travail à bas coût, utile aussi bien au tissu économique local qu'à la collectivité.

²⁰⁷⁸ Philippe BONGRAND, Julie GERVAIS et Renaud PAYRE, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » », *art. cit.*, p. 7.

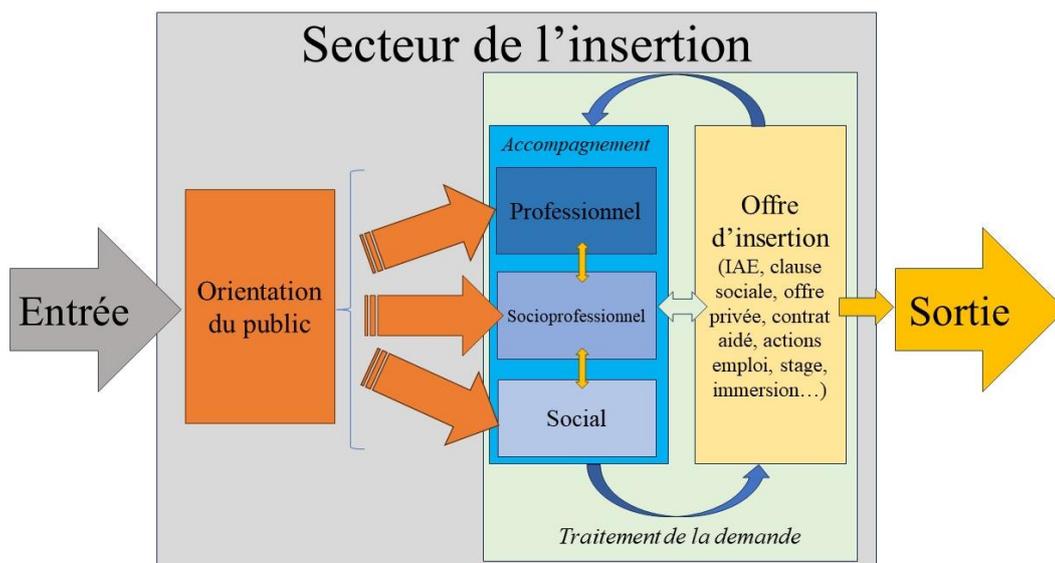


Illustration n°61 : le secteur de l'insertion représenté sous forme de processus dynamique.

La prise en main métropolitaine comme économicisation du secteur d'action publique induit une tension entre la logique économique du paradigme offre-demande, prisée par les acteurs politiques et les cadres administratifs et mobilisant des catégories comme « flux », « stock », et la logique sociale revendiquant une expertise d'usage et mobilisant des catégories affectives comme « le ressenti ». Les « motifs cognitifs » économiques acquièrent une autonomie, avec des données mieux établies²⁰⁷⁹. A ces promoteurs de la logique économique, rappelant ces « experts qui ont un langage très abstrait, très mathématique sur le monde social »²⁰⁸⁰, s'opposent les agents de catégorie plus basse comme un certain nombre de bureaucrates de terrain, pour qui l'importation économique visant à remodeler le secteur est aussi bien une menace pour leur position qu'un affront à leurs conceptions du monde social. Ainsi l'institutionnalisation du champ de l'insertion économique est composé d'effets réciproques entre pratiques des acteurs de terrain et pouvoirs publics, dans « un processus dans lequel se conjuguent isomorphisme et entrepreneuriat institutionnel »²⁰⁸¹ : les arrangements institutionnels sont bousculés par la métropolisation qui aligne les pratiques des organisations de terrain sur celles de l'administration. Cette institutionnalisation est lente, les acteurs de terrain résistant à l'uniformisation. Un argument supplémentaire réside dans la temporalité de l'orthopédie sociale, telle que la présente un directeur d'antenne sociale :

« La difficulté permanente de l'insertion, c'est la temporalité. Eux à l'hôtel de métropole ils sont sur l'action, or ça n'est pas notre temps. Le social et le médico-social, nos publics et nos professionnels, il y a un besoin de temps, d'aller très doucement. Ce n'est pas la même culture que le premier PMI'e qui mettait la pression, générant des tensions en visant l'action. »²⁰⁸²

²⁰⁷⁹ Daniel BENAMOUZIG, « Chapitre 2. Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs ? », in *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, op. cit., pp. 95-118.

²⁰⁸⁰ Nicolas DUVOUX, « Pauvreté et rapport à l'avenir », *Études*, vol. 28, n°1, 2024, pp. 41-52, p. 42.

²⁰⁸¹ Laurent GARDIN, Jean-Louis LAVILLE et Marthe NYSENS, « Chapitre 5. De la société civile aux politiques publiques : le défi de l'institutionnalisation », *Entreprise sociale et insertion : une perspective internationale*, op. cit., p. 126-127. Dans cette approche institutionnaliste, l'isomorphisme institutionnel décrit « l'uniformisation tendancielle des organisations au sein d'un même champ d'activité » et le formatage des pratiques.

²⁰⁸² Entretien avec Cyrille Labalme, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2003-2009), directeur de maisons du Rhône puis maisons de la Métropole (2009-2022), directeur de territoire de Villeurbanne (depuis 2022), entretien du 14 avril 2022 à Villeurbanne.

La matière première humaine ne semble pas réagir aussi vite que la logique économique de transformation le nécessiterait. La temporalité de l'action de terrain et celle de la réforme semblent déconnectées, suggérant un biais de synchronisation de prime abord peu visible²⁰⁸³. De plus, il semble lourd d'opérer des reconversions massives, assimilables à une réinitialisation de la socialisation professionnelle²⁰⁸⁴, et très difficile de réaliser ces transformations au forceps. Au-delà de cette binarité, les experts institutionnels sont aussi capables de produire un discours orienté sur les subjectivités, les besoins individuels, les « ressentis » et la participation des personnes, et notamment dans des contextes où les acteurs de terrain sont présents. Pour pallier ces lourdes difficultés et fluidifier le rapport offre-demande, la collectivité mise enfin sur la création *ad hoc* d'une communauté de politique publique.

²⁰⁸³ « Dans les organisations administratives, le temps est peu visible, naturalisé sous le mode de l'évidence, alors qu'il est au cœur du travail de synchronisation et de planification ». Guillaume MARREL et Renaud PAYRE (dir.), *Temporalité(s) politique(s)*, *op. cit.*, p. 18.

²⁰⁸⁴ Murielle MATUS, « Quand la reconversion conduit les chômeurs à redevenir « débutants » », *Formation emploi*, vol. 145, n°1, 2019, pp. 119-138.

6.2 Décloisonnement et articulation du « secteur par excellence » de la métropole

« Le passage à la métropole a fait que la politique d’insertion est devenue la moëlle centrale, le secteur par excellence de la nouvelle métropole. »²⁰⁸⁵

Si la politique que nous étudions constitue bien « la moëlle » de l’institution, alors on devrait y repérer l’ensemble des problématiques propres à la métropolisation intersectorielle, qui plus est sous forme essentielle et concentrée²⁰⁸⁶. Les politiques intersectorielles comme celle que nous étudions - « sang » de la collectivité - ont en commun d’articuler au moins deux secteurs d’action publique. Leur analyse dépasse forcément le cadre dichotomique classique proposé par Pierre Muller entre secteur et territoire²⁰⁸⁷ : une politique intersectorielle articule les secteurs délimités, de même sa territorialisation joue comme un facteur de dé-compartimentation. En effet, le territoire n’est plus « un réceptacle de programmes d’action », mais aussi un espace social et politique de régulation²⁰⁸⁸. Il s’agit donc de tenir ensemble l’analyse de la mise en œuvre territoriale de programmes d’action nationaux et la production locale de la régulation des politiques publiques.

Nous avons défini le secteur de l’insertion économique comme un domaine intermédiaire entre le secteur social, le secteur économique et le secteur de l’emploi. Historiquement, les politiques d’insertion sont bien le point de jonction entre secteur social et secteur de l’emploi, lequel est un sous-domaine du secteur économique²⁰⁸⁹. Le secteur de l’emploi n’est pas aisé à délimiter, au vu des réalités qu’il recouvre et notamment une partie des « politiques d’insertion ». Pour Marc Rouzeau, le secteur social auquel est connectée l’insertion économique se donne à voir comme un « quasi-secteur », dans la mesure où le processus de constitution et d’autonomisation, d’un champ de gestion de la question sociale a été erratique et discontinu. Malgré des éléments sectoriels (segment administratif *ad hoc*, associations regroupées et reconnues, filières de formation spécialisées) et un héritage hybride, le secteur n’aurait pas atteint un degré complet d’autonomie et reste incomplet²⁰⁹⁰. Comme le note Fabrice Colomb, le secteur de l’emploi recouvre des enjeux de développement économique, de travail, de chômage, d’intégration, de socialisation, et les

²⁰⁸⁵ Entretien avec Vincent Beley, directeur d’Alliés (depuis 2002), directeur de la mission locale de Lyon (depuis 2012), directeur de la MMI’e (depuis 2019), entretien du 28 février 2020 à la MMI’e, Lyon 7^e.

²⁰⁸⁶ La « moëlle » se définit comme « responsable de la production de tous les éléments figurés du sang » et par extension littéraire comme la substance, la quintessence de quelque chose, dictionnaire Larousse, 2024.

²⁰⁸⁷ Pierre MULLER, « Un schéma d’analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°1, 1985, p. 166.

²⁰⁸⁸ Anne-France TAICLET, « La territorialisation de l’action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *art. cit.*, p. 712.

²⁰⁸⁹ Jean-Claude BARBIER et Bruno THERET, *Le nouveau système français de protection sociale*, *op. cit.*, p. 96.

²⁰⁹⁰ Marc ROUZEAU, *Vers un État social actif à la française ?*, *op. cit.*

« « politique de l'emploi » et également « emploi » appartiennent à ces concepts sociologiques polymorphes au sens où ils recouvrent une diversité de définitions et d'appréciations »²⁰⁹¹.

Le secteur qui nous intéresse se situe à l'interface de ces domaines et porte dès l'origine un enjeu d'articulation. Pour Cyprien Avenel, le « tiers secteur d'insertion » désigne « une fonction d'accueil et de « prise en charge » des personnes les moins qualifiées au sein d'une sphère intermédiaire située entre l'emploi et l'inactivité, l'économie marchande et l'assistance traditionnelle »²⁰⁹². Pour Jean-Claude Barbier, nous sommes en présence d'un « nouveau secteur ». L'insertion s'applique selon l'auteur « à trois grands objets : les pratiques d'insertion des travailleurs sociaux, des associations et acteurs des programmes ; les processus d'insertion suivis par les personnes (combinant socialisation et intégration dans l'emploi) ; l'ensemble des programmes d'insertion financés et conçus par les différents niveaux de collectivités publiques, qui, en France, sont tous concernés »²⁰⁹³. L'intersectorisation au concret passe dans notre cas par deux biais distincts mais complémentaires : d'abord une hybridation morphologique de l'administration, ensuite une transversalité de ce que met en œuvre cette administration par de nouveaux instruments, touchant à la fois à l'action sociale, au développement économique et à l'emploi²⁰⁹⁴.

Le RMI comme le RSA articulaient les domaines sociaux et économiques. Si ce prisme social-économique que nous mobilisons est dominant dans les travaux de recherche, il n'est pas pour autant exclusif. Dans sa thèse de doctorat, Clara Bourgeois s'intéresse à la politique d'emploi des immigrés à travers le prisme choisi de l'interstice articulée entre les politiques d'emploi et les politiques d'immigration²⁰⁹⁵. On peut également analyser la politique d'insertion et d'emploi dans son articulation avec les politiques de peuplement, de logement, de mixité sociale. Dans un contexte où l'europanisation favorise et promeut le décloisonnement et où la rhétorique politique nationale s'en fait également le chantre, où la recherche s'intéresse à l'action publique à partir de catégories renouvelées, ainsi l'entrée intersectorielle renouvelle-t-elle les analyses des politiques publiques, en allant interroger finement les frontières entre secteurs²⁰⁹⁶.

Le déploiement de la politique publique passe par un remodelage consistant en l'économicisation du secteur. La prédominance de l'économie dans une politique publique renverrait à un « positivisme naïf attribuant implicitement aux seuls économistes la légitimité de définir l'intérêt général [...] voir d'en affirmer la priorité sur toute autre considération non économique »²⁰⁹⁷. Assistes-t-on à une priorisation des catégories économiques pour dire le « vrai » sur la politique publique ? La conception sociale de l'insertion est-elle reléguée par l'intersectorisation ?

²⁰⁹¹ Fabrice COLOMB, « La genèse des politiques de l'emploi en France : un référentiel d'adaptation », Centre d'Economie de la Sorbonne, 2007, p. 2.

²⁰⁹² Cyprien AVENEL, « Effets ambivalents des politiques d'insertion. Les droits et devoirs à l'épreuve de l'expérience vécue des bénéficiaires », *op. cit.*, p. 69.

²⁰⁹³ Jean-Claude BARBIER, « Les politiques d'insertion en France et l'activation de la protection sociale en Europe » in *L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2013.

²⁰⁹⁴ Tommaso GERMAIN, « L'intersectorisation par ceux qui la mettent en œuvre : avènement de la Métropole de Lyon et transformation des politiques d'insertion et d'emploi depuis 2015 », 4 juillet 2023, Lyon, Congrès de l'Association française de sociologie 2023.

²⁰⁹⁵ Clara BOURGEOIS, *Les défis de l'intersectorialité*, *op. cit.*

²⁰⁹⁶ Sophie JACQUOT et Charlotte HALPERN, « Chapitre 2. Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », *op. cit.*, p. 65.

²⁰⁹⁷ Jean-Pierre CHANTEAU, « L'économie, une science de gouvernement ? La construction des délocalisations comme référent des politiques économiques », in Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI et Gilles POLLET (dir.), *Les sciences de gouvernement*, *op. cit.*, pp. 195-216, p. 213.

De plus, la transformation repose sur la création d'espaces de marché intermédiaires qui ont pour but la rencontre de l'offre et de la demande, qui seraient « trop cloisonnées » jusqu'alors. En plus de l'intervention de professionnels de la mise en relation (développeurs économiques, chargés de liaison entreprise-emploi, coordinateurs insertion-emploi, chargés de mission métropolitains), il s'agit par le déploiement de ces espaces spécifiques de faire connaître deux mondes qui s'ignorent (6.2.1). Nous questionnons ensuite les effets de la recombinaison sur l'articulation avec les autres secteurs d'action publique, et notamment ceux dont la collectivité a la responsabilité légale aux côtés de l'Etat. La politique publique apparaît comme une entreprise de connexion sectorielle (6.2.2). Enfin, les évolutions récentes de la politique publique en font de moins en moins une politique sectorielle, et de plus en plus une politique inter voire trans-sectorielle (6.2.3).

6.2.1. Connecter deux mondes qui s'ignorent : une communauté intermédiaire entre secteur social et secteur économique pour lier offre et demande ?

« Il y avait en fait d'un côté des acteurs économiques qui disaient « on s'en fiche complètement des gens en parcours d'insertion » et de l'autre côté les acteurs de l'insertion qui disaient « de toute façon l'entreprise, on s'en fiche complètement, ça ne sert à rien ». Il fallait rapprocher ce monde-là en disant que chacun va y retrouver un intérêt. Les acteurs économiques auront un message à porter sur les formations, les profils, les stages, comment ça fonctionne, et puis deuxièmement, les acteurs de l'insertion profiteront du potentiel économique dans cette métropole avec des acteurs économiques qui peuvent offrir des possibilités sans doute de mieux connaître l'entreprise, de mieux connaître les filières, voire d'ouvrir des postes, voire d'ouvrir des formations. Les deux mondes s'ignoraient farouchement. »²⁰⁹⁸

Les politiques publiques s'appliquent à des groupes, qu'elles peuvent contribuer à définir, à renforcer comme à affaiblir. Le travail sur l'offre et le travail sur la demande sont déconnectés. Plus largement que l'intervention institutionnelle, ce sont les deux secteurs, caractérisés par un certain hermétisme routinisé, qui n'ont que très peu de points de contacts. Dans la conception métropolitaine intersectorielle, c'est cet isolement, cet enclavement qui est à l'origine de la défaillance de la politique publique : « Les personnes peinent encore à gravir la dernière marche et à accéder à un emploi durable en contrat ordinaire. L'une des explications serait le manque de liens entre les professionnels de l'insertion et le secteur économique ordinaire »²⁰⁹⁹. L'idée va être de connecter ces deux mondes qui « s'ignorent farouchement » afin de fluidifier le rapport offre-demande.

Les analyses en termes de *communauté de politique publique* visent de façon générale à montrer qu'autour d'un enjeu sectoriel se forme un groupe élargi, incluant aussi bien des acteurs politiques que la bureaucratie et les acteurs privés. C'est ce groupe qui met en œuvre la politique publique tout en construisant une identité commune qui sert de moteur collectif. Cependant, le groupe est

²⁰⁹⁸ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

²⁰⁹⁹ « Objectif 4 - Mettre en réseau les professionnels de l'insertion et les acteurs du développement économique », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 32.

généralement inclus au sein d'un secteur dont il ne dépasse pas les frontières²¹⁰⁰. L'instrument que nous étudions ici vise à créer une communauté de politique publique singulière à partir de deux groupes cloisonnés et préexistants, différenciés, traditionnellement séparés par une logique sectorielle : l'action sociale et le développement économique. Comme on l'a vu, c'est cette « méconnaissance mutuelle » à laquelle le Programme métropolitain entend s'attaquer (cf. 3.2.2). Mettre au contact l'offre et la demande « nécessite de structurer une intermédiation »²¹⁰¹ entre les deux champs. De prime abord, il semblerait que le développement territorial regroupant ces professionnels puisse « englober une quantité infinie de problématique » et qu'il soit par conséquent difficile de définir strictement cette « nébuleuse hétérogène » révélant une grande hétéronomie des professionnels²¹⁰². Pourtant, à y regarder de plus près, les développeurs économiques, les professionnels de l'emploi et ceux du secteur social occupent bien des positions spécifiques et n'accordent pas le même sens à leur action. Pour les connecter au service d'un *problème public commun*, la démarche intersectorielle procède par trois biais.

Premièrement, il s'agit de travailler les professionnels du développement économique dans le sens d'un rapprochement avec les enjeux sociaux. En miroir, il s'agit de travailler la communauté de politique publique de développement social dans un rapprochement avec les enjeux économiques. Ces deux biais procèdent par *extraction-importation sectorielle*²¹⁰³. Troisièmement, la démarche ambitionne de créer une communauté unique, « non-conventionnelle », intermédiaire. Indexée à la production de la politique publique intersectorielle, elle ouvre artificiellement un nouvel espace social en tentant schématiquement d'y inclure ceux qui traitent la demande (action sociale) comme ceux qui produisent l'offre (développement économique), à l'échelle métropolitaine et infra-métropolitaine.

<i>Politique économique</i>		<i>Politique sociale</i>
Attractivité, développement et action économique	Emploi et insertion économique	Action sociale, insertion, politique de la ville et du logement
Production de l'offre	Mise en relation offre-demande	Traitement de la demande
Communauté de politique publique	Communauté intermédiaire	Communauté de politique publique

Tableau n°87 : la politique d'insertion et d'emploi comme articulation intersectorielle entre communautés d'acteurs.

²¹⁰⁰ « Les communautés de politiques publiques se limitent à des secteurs de l'action publique clairement définis et assurent généralement des fonctions d'intérêt commun ». Juergen BRAUNSTEIN et Mark THATCHER, « Réseau », *op. cit.*

²¹⁰¹ « Objectif 4 - Mettre en réseau les professionnels de l'insertion et les acteurs du développement économique », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 33.

²¹⁰² Anne-France TAICLET, « Chapitre 3. La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique » *op. cit.*, p. 93, p. 96.

²¹⁰³ On peut définir l'extraction comme le transfert d'un problème et de son traitement d'un secteur à l'autre. Julie Vaslin a par exemple montré comment une partie (la partie extraite) de la prise en charge des graffitis est passée du secteur de la propreté qui en avait traditionnellement la charge vers le secteur culturel, qui redéfinit partant l'objet concerné. Voir Julie VASLIN, « De la souillure à la culture. Le graffiti, d'un secteur d'action publique à l'autre », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°1, 2023, pp. 51-71. L'importation relève de la dynamique d'intégration de la partie extraite au secteur-hôte. Dans notre double cas, il s'agit de l'intégration des objets de l'action sociale au secteur économique local et de l'intégration des catégories économiques au secteur social local. Nous proposons ainsi de parler d'extraction-importation pour mesurer les deux dimensions du processus intersectoriel.

Le travail public sur l'offre et la demande trouve ainsi sa parousie dans la tentative de fédération de deux secteurs, condition de la fluidité du contact offre-demande. L'éditorial du Programme métropolitain érige les « passerelles » entre les deux secteurs pour une « reconnaissance constructive » comme des « leviers » de l'action publique²¹⁰⁴. Examinons les instruments de ce processus de fédération et les limites de ce dernier.

Insérer les enjeux et catégories du social dans la communauté économique

Tout d'abord, cette insertion passe par l'intérieur de l'administration elle-même. Nous avons montré qu'outre l'hybridation morphologique de la DIE, les enjeux sociaux sont diffusés à l'ensemble de la bureaucratie économique. Au-delà de la bureaucratie, c'est l'ensemble de cet « espace professionnel restreint et spécifique » qui est visé. Ces professionnels du développement économique vivent le « social » comme un stigmate duquel il faut se départir. Ils s'associent symboliquement au privé, revendiquent une connaissance du fonctionnement entrepreneurial et valorisent « la relation durable avec les entreprises » et le « projet à accompagner »²¹⁰⁵. L'arrivée d'un exécutif porteur d'une conception sociale de l'économie, promouvant l'économie sociale et solidaire renforce cet infléchissement des professionnels de l'économie au sein de l'organisation.

« Le directeur de l'économie a bien pivoté dès 2020, très réceptif à notre projet. Il est très régulation, il était militant socialiste, un vrai socialiste. [...] On s'est beaucoup retrouvés niveau valeurs. [...] Schématiquement, il y a un tiers des politiques qu'on a arrêtées et un tiers qu'on a reconduites et accélérées. Et sur l'économie, on a recruté des profils plus sociaux, plus axés régulation, on a modifié le logiciel historique du Grand Lyon, on a fait ce que nous on appelle le pivot. »²¹⁰⁶

Le nouvel exécutif met en place une hybridation morphologique des directions économiques et convertit les fonctionnaires à ce qui est présenté comme un nouveau « paradigme irriguant ».

Antoine Dulin, diplômé de l'IEP de Lyon et de l'IEP de Paris, démarre avec des expériences professionnelles dans le domaine de la solidarité internationale et est ensuite à la direction générale des Scouts et guides de France pendant huit ans. Il représente les scouts de France au Conseil économique et social (aujourd'hui CESE) de 2010 à 2020 et y produit des rapports sur les politiques de jeunesse, d'insertion, de pauvreté tout en travaillant pour Habitat et Humanisme à Lyon. Il est recruté conseiller technique par le président de la métropole à l'été 2020.

Entretien réalisé le 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

« Les questions sociales ont été portées par quelques élus dans le mandat précédent, on faisait du social à bas bruit sous Collomb. Une volonté déjà portée par David Kimelfeld mais encore plus aujourd'hui par Bruno Bernard de faire vivre les politiques et saisir tous ces leviers-là pour pouvoir faire effectivement plusieurs innovations, pour pousser le côté social de cette métropole. On voit qu'il y a eu innovation du premier mandat sur la tuyauterie, donc sur l'insertion on marche dans les pas du premier PMI'e tout en voulant largement activer l'ensemble des politiques sociales. La métropole est la plus grande collectivité locale qu'on ait gagnée : on doit montrer qu'on est capable

²¹⁰⁴ « La Métropole est l'occasion inédite de créer le dialogue, une compréhension réciproque, une reconnaissance constructive des atouts et expertises des uns et des autres... À nous de construire ensemble les passerelles qui seront les leviers de notre action. ». « Edito », éditorial de David Kimelfeld, 1er Vice-président Développement économique, PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 4.

²¹⁰⁵ Anne-France TAICLET, « Chapitre 3. La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique » *op. cit.*, p. 103, p. 105.

²¹⁰⁶ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 13 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

de faire justice sociale et transition écologique, alors qu'on nous attendait sur l'environnement. Aujourd'hui, on voudrait montrer que notre force, c'est aussi le social, c'est notre ambition, notre paradigme irriguant. »²¹⁰⁷

Les enjeux sociaux apparaissent dans ces propos comme le secteur où la force politique aux responsabilités veut le plus investir.

« Avec l'arrivée des Verts au pouvoir, alors que l'emploi était déjà important, c'est l'insertion, le volet social qui a pris de l'ampleur. C'est cocasse parce que maintenant dès qu'on parle d'emploi on met l'insertion à tout va, qui a gagné en légitimité au sein de la métropole. Nos collègues de l'économie sont beaucoup sur nos sujets maintenant. »²¹⁰⁸

Au-delà de l'intérieur de l'institution, la politique dite de « gouvernance économique » du Grand Lyon puis de la collectivité métropolitaine a permis l'entretien de réseaux réputés forts et structurés, permettant une cogestion du développement économique de l'agglomération²¹⁰⁹. La Charte des 1000 entreprises s'inscrit dans ces réseaux de gouvernance et vise à y faire circuler les catégories du champ de l'insertion. Pour le directeur général à l'Économie, l'animation d'un réseau partenarial à travers ce dispositif permet de distiller une connaissance des codes, des pratiques et des objectifs de l'insertion socioprofessionnelle. Il nous fait part en entretien d'un mouvement « général » au sein des sphères économiques.

« Sur la Charte des 1000, ça fait beaucoup de signataires, donc c'est sûr qu'au début vous allez chercher du quantitatif, mais petit à petit, le qualitatif arrive aussi. Prenez l'opération à Vaulx-en-Velin, les discours des entrepreneurs. Quatre entrepreneurs ont témoigné et j'ai trouvé dans les prises de parole de ces patrons, petits ou grands, que ça y est : le message est passé. J'ajoute que selon moi, ce n'est pas seulement la métropole comme *deus ex machina*, ça correspond aussi à une évolution générale à Lyon, comme avec l'entreprise des possibles, de laisser personne par terre. Donc la métropole dans un faisceau d'événements. La Charte de 1000 s'inscrivait bien dans ce mouvement dans le monde entrepreneurial, c'était bien senti. »²¹¹⁰

La stratégie métropolitaine repose sur l'exploitation des réseaux déjà constitués depuis plusieurs années voire décennies. Dans son Programme métropolitain, la métropole entend « susciter l'émergence d'un réseau d'entrepreneurs qui se distinguent par leur capacité d'innovation en matière d'insertion professionnelle ». C'est à partir de ce groupe restreint qu'il est prévu de procéder par contagion, visant à « diffuser dans les milieux professionnels une expertise de l'insertion professionnelle, d'entretenir une dynamique d'innovation et d'encourager ainsi d'autres entrepreneurs à s'engager dans le champ de l'insertion professionnelle »²¹¹¹. L'enjeu est donc celui d'une circulation des catégories et savoirs liés au champ connexe de l'emploi. Cet enjeu se traduit par l'action de « passeurs », principalement issus du personnel politique et administratif métropolitain, chargés de faire « infuser » et circuler les catégories et savoirs au sein des réseaux sociaux du domaine économique. On peut regrouper ces passeurs en trois ensembles. D'abord les

²¹⁰⁷ Entretien avec Antoine Dulin, conseiller technique au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁰⁸ Entretien avec Robert Tantet, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁰⁹ Aisling HEALY, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine*, op. cit.

²¹¹⁰ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Économie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹¹¹ « Objectif 4 - Mettre en réseau les professionnels de l'insertion et les acteurs du développement économique », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 32.

élus métropolitains : le président, le vice-président et les élus délégués revendiquent jouer un rôle de « passerelle » en adoptant les enjeux de l'insertion dans leur interface au monde économique.

« Dans notre approche des cercles économiques, on a commencé à systématiquement intégrer les enjeux de l'insertion. Si avant on ne parlait que d'implantations et de développement, là on s'est mis à faire passer des messages de façon systématique comme je vous le disais sur le volet insertion. Donc des entrepreneurs qu'on a en quelque sorte voulu convertir, et qui pour beaucoup ont été réceptifs à ces messages-là. »²¹¹²

Ces propos d'un acteur-clef de ce processus, vice-président à l'Economie devenu vice-président à l'Economie et l'Emploi-insertion en 2015 puis président de la collectivité en 2017, montrent comment les élus métropolitains jouent un rôle actif de passeurs. Le second ensemble est composé des hauts-fonctionnaires et cadres métropolitains. Dans un rôle intermédiaire de transformation en action administrative des mots d'ordres politique (cf. 3.2.1), ils endossent la fonction de passeur comme partie intégrante de leur fonction. Le cas du directeur général adjoint à l'Economie illustre bien ce type de travail de diffusion.

« Il y a un effet dont je suis persuadé. A force de discours et d'actes, on a fait comprendre à l'entreprise, au monde des entrepreneurs, PME, ETI ou plus grand groupe, on a démystifié, ce qu'était l'insertion et les bénéficiaires du RSA. Il y avait vraiment cette idée de gens incapables de retourner au travail. Il y a vraiment une prise de conscience que non, et un effet très positif, parce qu'on a rassemblé ces gens-là très régulièrement. On connaît énormément le tissu économique du territoire, donc on est crédible auprès d'eux. Il y a un vrai fait positif, qui est rendre intelligible l'insertion et notre politique auprès des entreprises du territoire. »²¹¹³

Les enjeux autour de l'emploi et de l'intégration sociale sont promus comme des marqueurs de territoire dans la communication institutionnelle et le marketing territorial, au-delà des marqueurs habituels que sont la qualité de vie ou la culture.

« On avait regardé la communication de la métropole sur son rayonnement international. Qu'on puisse lier à la politique d'insertion, comme étant un signe de bonne santé et donc un facteur d'attractivité. On avait prouvé que l'on avait une action très concrète. On a traduit ça avec des spécialistes du marketing de l'attractivité, faire infuser ce message : « il n'y a pas que le métro, la fête des lumières ou de l'astronomie, les laboratoires, il y a aussi ce travail social et l'insertion professionnelle qu'on ne trouve sans doute pas dans des pays différents ». »²¹¹⁴

A partir de 2019, le « Tableau de bord de l'attractivité », publication de l'Agence d'urbanisme pour le compte de l'institution, intègre une rubrique « Emploi » et une rubrique « Insertion » : la bonne gestion de l'intégration sociale et professionnelle devient un marqueur de réussite territoriale²¹¹⁵. Ce travail conduit par les hauts-fonctionnaires et les cadres de la délégation économique vise à modifier la perception de l'insertion et de ses sujets, souvent tributaire d'un cadrage négatif. L'accent est souvent mis sur les « représentations erronées » et la « mauvaise réputation », jugée injuste, qui frapperait le secteur. Devant un cercle international intitulé « club d'investisseurs étrangers », le directeur général adjoint à l'Economie présente spécifiquement la

²¹¹² Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

²¹¹³ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹¹⁴ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1^{er} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹¹⁵ « Tableau de bord d'attractivité de la Métropole de Lyon - Edition 2019 », Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, mars 2019, p. 15 notamment.

politique d'emploi et d'insertion comme un « gage » de lien entreprise-emploi fort et d'un appui public à la résolution des problématiques liées au recrutement²¹¹⁶. Dans leur rôle d'interface avec les groupes économiques, les cadres supérieurs de la collectivité deviennent pratiquement des « ambassadeurs » de la politique publique. Le travail de diffusion passe particulièrement par les développeurs économiques et les agents dans un rôle de coordination comme les chargés de liaison entreprises-emploi. Ces professionnels de terrain, formés aux logiques de l'insertion comme à celle de l'entreprise privée, au profil hybride, permettent d'insérer les enjeux sociaux dans la communauté économique à une échelle micro, souvent bilatérale.

« Si vous prenez mon équipe de développeurs économiques : avec les années, le sujet insertion, recrutement, emploi est devenu partie intégrante de leur éventail. Maintenant ça fait partie de leur métier quoi, ça fait partie de là où ils sont compétents, comme les CLEE, pour qu'on ait sur le terrain ce lien de coopération avec toutes les entreprises liées à la collectivité. »²¹¹⁷

L'alternance politique qui se produit à la faveur des élections métropolitaines de 2020 n'est pas sans effets sur la « relation entreprise » tant vantée comme le point fort de la politique du Grand Lyon puis de la métropole. De façon générale, l'alternance politique génère une fragilisation des liens. Localement, le lien entre le personnel politico-administratif et la communauté économique fait bien l'objet d'une réorientation et d'un questionnement. La rupture relative de la « centralité politique » lyonnaise²¹¹⁸ et le changement des acteurs génère en début de mandat un effet de remise en question du lien privilégié entre communauté économique et collectivité territoriale.

« Ce que les élus actuellement membres de l'exécutif ont du mal à assumer, c'est que tout ce qu'ils font aujourd'hui c'est grâce à la richesse accumulée grâce à la politique menée par leurs prédécesseurs qui a enrichi les bases de fiscalité foncière, de taxe professionnelle... Ce qui a été bâti au cours des vingt dernières années et que l'exécutif actuel récuse, c'est pourtant ce qui leur permet de faire ce qu'ils ont envie de faire. Avec le risque, le danger de détourner le monde économique de Lyon, avec des implantations qui sont refusées dernièrement. Et on sait très bien que les effets de réputation dans le monde économique sont très forts, donc un risque sur ce changement fondamental sur la production de richesse. »²¹¹⁹

Ce « risque » semble pris au sérieux par les nouveaux élus, censés « sauver les gens malgré eux » mais devant composer avec des enjeux de réputation forts.

« On veut montrer qu'on peut faire des choses et certaines personnes se disent « bon, déjà au bout de 2 ans ils n'ont pas fait couler la métropole » donc voilà on montre qu'on peut être écologiste, et avoir une crédibilité qui manque vraiment, c'est vrai que c'est compliqué de vouloir sauver des gens malgré eux. Pour les entreprises aussi il y a une crédibilité en amélioration continue. »²¹²⁰

Pour la nouvelle première vice-présidente à l'Economie de l'exécutif métropolitain, la réorientation de la relation entre personnel politique et décideurs économiques devant être ralliés à l'insertion repose sur un changement de « grille de lecture » :

²¹¹⁶ « La politique d'insertion et d'emploi de la Métropole de Lyon », présentation faite devant le club d'investisseurs étrangers le 15 octobre 2019.

²¹¹⁷ Entretien avec Clémentine Leterrier, administratrice territoriale, chargée de mission à la direction générale (2019-2022), responsable de service à la direction de l'action économique de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹¹⁸ Bruno BENOIT, « Lyon, bastion de la centralité politique », *art. cit.*

²¹¹⁹ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

²¹²⁰ Entretien avec Séverine Hémain, infirmière et vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge des politiques d'insertion (depuis 2020), entretien du 5 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

« Avec cette élection et l'arrivée d'une autre population d'élus, la grille de lecture a changé. On est majoritairement sur une autre grille de lecture, même si nos partenaires n'ont pas changé de logiciel : la DRETS, Pôle Emploi, même la MMI'e n'ont pas changé le logiciel. Donc méthodologiquement, on avance lentement depuis le début du mandat et ça nous a été reproché : les adhérents de base EELV trouvent qu'on n'est pas assez radicaux dans notre lien à l'économie. On ne connaissait pas les acteurs, alors pour que la confiance se fasse on a dû lâcher sur certaines choses. Par exemple, Total, ma première réaction était de ne pas les mettre dans le manifeste de l'industrie, puis je me suis laissée convaincre. Framatome, autre exemple pratique, un des premiers grands-comptes du territoire que j'ai rencontrés et qui a doublé son implantation. Je ne voulais pas qu'on les aide si pas de besoin spécifique, puis l'administration m'a tempérée. C'est un petit peu la politique des petits pas. »²¹²¹

Cette réorientation cognitive et méthodologique est freinée par l'administration, garante de la continuité des politiques publiques, ainsi que de la position moins radicale de plusieurs membres de l'exécutif, ce qui débouche sur ce que cette première vice-présidente nomme la « politique des petits pas », gorgée de prudence. S'agit-il d'une rupture ou d'une continuité ? Voici comment la directrice adjointe de cabinet en charge de l'économie disserte sur le sujet.

« TG - Comment pourriez-vous décrire l'ambition de l'exécutif sur le front économique ?

Delphine Prady – Je ne pense pas qu'il y ait complète rupture avec le mandat précédent. C'est ce qui a alarmé le Landerneau économique en disant « mon Dieu, ils vont tout arrêter, on ne va plus pouvoir circuler, on ne va plus pouvoir produire ». Une partie assumée consiste à dire que les activités et les processus qui rendent le territoire plus soutenable, il faut qu'on aille vers cela. Donc il n'y a pas de changement de pied par rapport au fait qu'il faut des entreprises sur le territoire, il faut de l'emploi et de la production sur les territoires. Le changement de pied c'est : « pas tous azimuts, pas n'importe quelle implantation ». On s'interroge sur nos ressources finies et la première d'entre elles c'est le foncier. Comment partager cette ressource finie entre ambitions concurrentes ? On se prend de front des ambitions très différentes. L'ambition initiale de la métropole, le projet initial mis en œuvre c'était vraiment centripète. Je dirais qu'on sort de cette conception des choses, nous c'est vraiment « Sachez que nous en tant qu'exécutif vert-rouge-rose, on compte vous mettre des contraintes plus fortes. Sachez-le, nous, on est pour qu'en France on vous régule mais par contre on est pour que vous restiez là et donc regardons les communs dont nous avons besoin ». On ne veut pas mettre la métropole sous une chape et tout arrêter, mais on change clairement de modèle sur l'aspect centripète. On a la reconnaissance pour la coquille qui a été créée, il faut être visionnaire pour ça, et le président actuel est un ancien entrepreneur, il ne compte pas braquer le monde économique et déconstruire ce qui a été fait. »²¹²²

Dans l'ensemble, c'est le lien privilégié installé depuis des décennies et marqué par la perméabilité et la connivence²¹²³ qui semble faire l'objet d'une réinterrogation par ces élus anciennement marginalisés.

« Sur l'industrie on hérite du précédent mandat : ils avaient travaillé le sujet. On a compris qu'il fallait qu'on aille sur l'industrie alors qu'on ne l'avait pas du tout dans notre programme. Maintenir et développer le tissu productif du territoire ce n'était pas du tout dans la campagne. Ces gens-là n'ont jamais voulu rencontrer les écolos. En fait, personne n'a voulu nous recevoir. Le monde économique n'a jamais voulu nous parler, en revanche quand on est en situation de responsabilité, ils sont obligés de nous rencontrer. Depuis, j'ai découvert que dans le monde des promoteurs il y

²¹²¹ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 13 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹²² Entretien avec Delphine Prady, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), à l'Élysée (2014-2016) et économiste au FMI (2016-2020), directrice de cabinet adjointe du président de la Métropole de Lyon en charge du développement économique (depuis 2020), entretien du 11 mai 2022 au cabinet du président, Lyon 3^e.

²¹²³ Aisling HEALY, *Le Gouvernement privé de l'action publique urbaine*, op. cit.

en a beaucoup qui ont des crus. Ils m'invitent et je leur dis non, je n'ai pas envie de faire de l'entre-soi avec eux, parce qu'en valeur je m'y retrouve pas, mon cercle c'est plutôt les acteurs de l'ESS avec qui je m'entends bien, auprès de qui éventuellement je me ressource. Je fais le choix d'être à certains endroits et pas à d'autres. Les mandats précédents faisaient du blingbling. Pour marquer la rupture je me faisais un malin plaisir à inviter les chefs d'entreprise qui insistaient lourdement chez Soline, donc c'est « tu vas prendre ton petit plateau, tu vas prendre ta salade végé, je paierai ma part et tu paieras ta part ». Autre exemple, avec l'Aderly [*l'agence de développement économique*], changement de posture. On renégocie lourdement leur mode de faire, la feuille de route et on est en train de recruter le nouveau directeur. On veut changer l'Aderly de fond en comble. En gros, ça ne nous intéresse plus d'aller débaucher, d'attirer des boîtes étrangères : les boîtes, elles viennent si elles en ont envie, donc on ne débauche plus. On ne les accompagne que s'il y a un besoin spécifique non couvert. Desserrement géographique également : on ne pose plus rien à Part-Dieu ou Gerland. On dessert et on pose le long des transports en commun, à Givors, à Vénissieux, dans le Val de Saône : c'est la régulation territoriale, on n'est plus dans le modèle centré. Donc on sort de cette entente tacite avec les décideurs économiques. »²¹²⁴

Par ce processus d'ajustement entre l'exécutif métropolitain et les réseaux sociaux économiques, l'intégration et la diffusion des mots d'ordre de l'insertion en sortent renforcées. En effet, nous constatons que le nouveau personnel politique érige la cohésion sociale et l'insertion au rang de priorités dans la réorientation de la politique économique territoriale.

« L'équipe de développement économique et d'attractivité, voilà, on doit avoir maintenant une conception sociale du développement économique. Une conception sociale, sociétale et même environnementale du développement économique. Notre territoire attire, il attire plus qu'ailleurs, à nous d'être attentifs à corriger les inégalités de tout ordre. On a récemment dépassé les 400 000 m² classés de bureaux. Formidable, mais c'est pas un truc qu'on va revendiquer aujourd'hui, parce que quand on voit la crise du logement, je ne suis pas sûr que le message politique soit très bien perçu. C'est une immense réussite, c'est deux fois Marseille, deux fois Toulouse, deux fois Bordeaux, mais voilà, attention. On doit être désormais dans cette conception sociale dont je vous parle. »²¹²⁵

Le changement de référentiel prend le contrepied de ce que l'on a observé lors de la construction du premier Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi : il s'agit d'une « socialisation » du référentiel économique, qui se traduit par une stabilité des effectifs, mais qui « doivent être dans cette conception sociale ». La délégation Economie est renommée « développement responsable » tandis qu'un important effort de réorientation semble à l'œuvre.

« Pour la délégation Economie, le projet de service était uniquement sur le fond et sur les politiques publiques, globalement son périmètre ne changeaient pas. On a renommé la délégation et là où ça a commencé à se tendre c'est lorsqu'on a expliqué qu'il ne fallait plus faire la même chose qu'avant : tourisme responsable, ceux qui faisaient Chine, Japon et Etats-Unis ont été perturbés. Sur l'économie on a dit qu'on cherchait un recentrage et moins de compétitivité. Finalement la DDR avait toujours le même périmètre et le même chef, mais ils devaient travailler ensemble à se donner une nouvelle feuille de route et ce nouveau déclic n'a pas été simple. »²¹²⁶

« On a renommé la délégation, pour être plus générique et mettre en avant les idées de responsabilité. On a profondément réorganisé les services, même si j'ai eu la chance que le périmètre de la délégation ne change pas. Plusieurs fonctions ont complètement disparu, comme la Ville intelligente. On a réorienté l'équipe, qui était dédiée à ce fer de lance de la majorité

²¹²⁴ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 25 avril 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹²⁵ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹²⁶ Entretien avec Anne Jestin, ancienne DGA de la Ville de Lyon (2016-2020), DGS de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 23 mai 2022 au bureau de direction générale de l'HDM, Lyon 3^e.

précédente, sur l'inclusion numérique. De même le mot « attractivité » n'avait plus la cote, j'ai renommé ça « valorisation territoriale ». La direction économique n'est plus « innovation et action économique » mais « accompagnement de la transition économique ». Donc nouvelle priorisation. Globalement on a des équipes jeunes, qui sont toutes très sensibles aux enjeux portés par l'exécutif. Finalement sur quatre directions réorganisées, on a payé beaucoup de formations, on a accompagné, et *in fine* fait pivoter plus de 55% des agents. Toutes nos politiques publiques économiques et d'emploi sont maintenant orientées vers la transition écologique et sociale. »²¹²⁷

Lorsque l'on s'intéresse à la DIE, le changement de référentiel apparaît comme un « retour au social », contre la tentative d'extraction sectorielle précédente. Pour un cadre historique de la DIE, cela va jusqu'à constituer un « déséquilibre ».

« Le premier PMI'e mettait en avant la relation entreprise et l'emploi. Là on assiste à un déséquilibre prononcé vers le social. C'est retour au social, à la politique de lutte contre la pauvreté. Cela a conduit à ce que globalement la métropole n'a jamais été aussi tournée intervention sociale. Le Covid a aussi inversé des choses : l'économie était *the place to be*, et d'un coup avec la crise on s'est rendu compte de l'utilité de l'insertion tandis que le côté brillant avait perdu tout son sens. Renversement, l'insertion reconnue. La DIE a pris aussi un sur-équilibre très social, qui est permis par tout le travail de structuration qu'on a fait. Maintenant l'emploi c'est la MMI'e, et plus nous. Aujourd'hui je travaille dix fois plus avec la DSHE qu'avec les autres directions de la délégation, parce qu'on est tiré à répondre aux besoins sociaux. Le nouveau PMI'e c'est trois quarts de social. Globalement le nouveau PMI'e tire profit des accomplissements, pour décupler l'intervention sociale. »²¹²⁸

Avec les chamboulements de la crise, les identités professionnelles sont troublées et le social perd en partie sa dimension stigmatisante. Malgré le risque de « braquage », perçu comme très fort au moment de l'alternance, le travail de coopération collectivité-entreprises se poursuit dans les faits, avec désormais une exigence de centralité des sujets sociaux.

Insérer les enjeux et catégories économiques dans la communauté du social

L'utilisation de la notion de communauté ou réseau de politique publique ne doit pas laisser penser qu'on serait en présence d'un groupe monolithique, uni, aux propriétés et pratiques homogènes. En réalité, le secteur social local ne jouit pas d'une structuration clairement établie. De nombreuses fédérations, souvent nationales, existent ainsi que des espaces sociaux où s'échangent et circulent les informations. Les « gens de terrain » ont en commun la « double face », pris entre deux loyautés : « une face tournée vers le monde officiel et une face tournée vers le terrain », c'est-à-dire le public de la politique²¹²⁹.

Or fait défaut un espace local explicitement dédié au sous-domaine de l'insertion, qui ait la particularité de reposer sur un grand nombre de personnels associatifs hétéroclites et souvent peu connectés. C'est dans ce but que sont créées les « Journées des professionnels de l'insertion pour l'emploi », rencontres annuelles organisées sur plusieurs jours par les agents de la DIE pour le compte de l'ensemble des associations et structures du territoire. Elles réunissent des centaines de professionnels du secteur et sont conçues comme un espace permettant de diffuser des objectifs et

²¹²⁷ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 11 avril 2022 au 4ème étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹²⁸ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹²⁹ Isabelle ASTIER, *Revenu minimum et souci d'insertion*, op. cit., p. 92, p. 96.

d'« accompagner les changements de pratiques »²¹³⁰. Ces espaces permettent au personnel de la DIE de « faire passer les messages » économiques, centrés autour de l'entreprise.

« La mise en place des Journées des professionnels a été l'une des méthodes qu'on a appliquées pour que les acteurs de la politique publique d'une se réunissent et se connaissent entre eux, et de deux qu'on puisse de cette manière en fait leur faire passer certains messages, leur présenter les enjeux, les faire travailler sur certaines de nos priorités ou encore les mettre de cette manière au contact du monde économique, progressivement. »²¹³¹

La création d'un espace artificiel regroupant ponctuellement les acteurs territoriaux permet de diffuser l'offre métropolitaine, les mots d'ordre stratégiques et d'acculturer les agents du champ social aux catégories du secteur économique (employabilité, compétences, carrières, métiers...). Ici la professionnalisation est bien « mobilisée comme un « mot d'ordre » idéologique, une injonction synonyme de modernisation ou d'optimisation »²¹³². Ce « discours conquérant » est diffusé au sein du groupe professionnel dans le processus de connexion de deux secteurs. Il faut préciser que bien souvent, ces agents ne se connaissent pas entre eux. La fortification de la communauté sociale permet de souder des liens faibles ou inexistantes. Filant la métaphore, la vice-présidente métropolitaine à l'insertion considère que la circulation d'information commune contribue à baliser cette « forêt » d'acteurs :

« Je ne connaissais pas du tout cette panoplie d'acteur, c'est une immense forêt et il manque des panneaux pour pouvoir se repérer. C'est très touffu comme forêt. Il y a clairement un besoin d'animation, les associations ne se connaissent pas entre elles. La création du portail de l'insertion va dans ce sens, les journées des professionnels aussi, les différents événements qu'on fait en tant que métropole. Il s'agit justement de faire connaître et faire le lien entre les associations, les SIAE. »²¹³³

Les catégories circulent au sein de cet espace, dont la conception de l'animation est assurée directement par les agents de la DIE et de l'agence métropolitaine. L'outillage des professionnels du secteur passe par exemple par une enquête, dont les résultats sont présentés au cours des Journées des professionnels. Cette enquête adressée aux professionnels vise à leur faire expliciter leur vision des freins à l'emploi. Les résultats mis en exergue par l'institution font état d'un alignement des professionnels sur les catégories proposées par la DIE métropolitaine²¹³⁴. Des instruments sont mis en place pour optimiser la circulation de l'information au sein de la communauté sociale²¹³⁵. Au cours de ces « journées » métropolitaines, les participants travaillent

²¹³⁰ « Un programme de professionnalisation des acteurs de l'insertion a été initié sur ce début de mandat, par l'organisation des premières journées des professionnels insertion et emploi 2017, qui ont accueilli 400 professionnels de terrain. L'objectif est de favoriser la connaissance du marché du travail et du monde de l'entreprise et d'accompagner les changements de pratiques nécessaires à la mise en œuvre des orientations du PMI'e. ». « 4- Insertion & emploi », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 14.

²¹³¹ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹³² Flora BAJARD *et al.* (dir.), *Professionnalisation(s) et État*, *op. cit.*, p. 14.

²¹³³ Entretien avec Séverine Hémain, infirmière et vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge des politiques d'insertion (depuis 2020), entretien du 5 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹³⁴ Les catégories d'analyse des freins à l'emploi sont « plébiscitées » par les opérateurs, plus de 80% des répondants estimant que les enjeux des entreprises doivent faire partie du travail sur les freins à l'emploi. Voir « Analyse des résultats de l'enquête sur les freins périphériques à l'emploi - Enquête par questionnaire auprès des professionnels de l'insertion », DIE, Métropole de Lyon, mai 2018.

²¹³⁵ « Une plateforme insertion et emploi a été créée pour les professionnels (<http://insertion.grandlyon.com>), permettant un accès simple et rapide aux offres d'emploi ». « 4- Insertion & emploi », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 14.

en « atelier » tout en formant une « plénière » en début et fin de journée. Ils échangent sur leurs pratiques et livrent leur expérience. Les différents appels à projets métropolitains sont mis en avant par les membres de la DIE.

« La volonté se traduit dans l'organisation, avec le fait de créer une agence, avec des budgets à l'augmentation et une volonté diffuse de s'assurer que tous les acteurs de l'écosystème avaient une connaissance du monde du travail, du monde de l'entreprise supérieure à ce qu'on attendait auparavant, à travers les JPI'e et la diffusion au forceps de nos nouveaux appels à projets, avec les formulaires qui ont été rénovés, avec tout ce programme de mise en lien de l'écosystème. »²¹³⁶

De même, ces appels à projets contribuent à professionnaliser les associations, notamment les plus militantes d'entre elles, et à produire un « alignement de l'offre sur les orientations fixées par la puissance publique »²¹³⁷. L'alignement n'est pas total, les opérateurs conservant une marge de manœuvre. Certaines associations seraient rentrées « dans une forme de résistance face au cadrage d'un exécutif métropolitain trop volontariste »²¹³⁸, ce qui témoigne des limites à l'économicisation de l'intervention associative. Progressivement promues au rang de véritables « opérateurs du service public »²¹³⁹, les associations ont, sous l'influence de la métropolisation, développé de nouvelles missions et un besoin plus fort de *reporting* pour conformer l'action associative aux attentes du financeur qu'est la métropole.

« De toute façon, la métropole est trop occupée dans ses fichiers et dans ses réunions en central. Parfois les agents ne savent pas comment vivent vraiment les vraies gens, alors que nous on est en contact permanent avec l'usager. Quand vous recevez quotidiennement le public en insertion vous voyez le décalage qui existe entre le langage économique et la réalité sociale, entre l'administratif et le travail concret que nous faisons. »

Responsable associative chez Alynéa²¹⁴⁰

Ces propos tenus par une responsable associative au cours d'une réunion partenariale illustrent bien la résistance du secteur social à l'importation parfois insistante des catégories économiques. L'expertise d'usage est revendiquée pour dénoncer une « faible pertinence » des catégories économiques que l'on tente d'instaurer au centre de l'action de terrain. Les personnels associatifs se trouvent donc en tension entre les catégories et usages classiques de leur secteur et les importations au forceps du secteur économique. Plus largement, l'insertion des enjeux économiques au sein de la communauté sociale n'est pas automatique, mais un travail long conduit par les cadres et agents métropolitains. Toujours est-il que les temps d'acculturation se multiplient et participent pleinement de la connexion offre-demande²¹⁴¹. Des outils de diffusion de l'information sont mis en place, comme « L'extranet insertion et emploi ». Site géré par les fonctionnaires de la DIE, il permet aux personnels du secteur de s'y inscrire pour recevoir de

²¹³⁶ Entretien avec Stéphane Coillard, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 23 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹³⁷ Simon COTTIN-MARX *et alli* « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *art. cit.*, p. 468.

²¹³⁸ Hélène MONNET, « L'insertion à deux vitesses », *art. cit.*, p. 38.

²¹³⁹ Robert LAFORE, « L'association, simple opérateur des pouvoirs publics ? », in *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, 2014, pp. 25-48.

²¹⁴⁰ Extrait des carnets de terrain, décembre 2019.

²¹⁴¹ L'observation montre que les acteurs utilisent ces journées pour rencontrer d'autres professionnels, dans un contact inter-secteurs. Lors de l'évaluation du PMI'e, les Journées des professionnels sont présentées comme un « outil incontournable » permettant « à chaque participant d'enrichir son réseau, de parfaire sa connaissance des ressources matérielles et humaines, locales et métropolitaines ». « Les journées des professionnels de l'emploi et de l'insertion », dans « Programme métropolitain : point d'étape de l'évaluation », Métropole de Lyon, novembre 2019, p. 18-19.

nombreuses informations, et notamment des offres d'insertion (stages, emploi, formations...) que l'administration veut faire circuler parmi eux dans le but d'interconnexion. Cet instrument informationnel monte en puissance tout au long de la période étudiée²¹⁴². En plus de cette structuration des professionnels du secteur de l'insertion, la connexion de deux mondes qui s'ignorent repose sur des espaces dédiés à leur mise en contact avec les professionnels du monde économique.

Une communauté intermédiaire pour rassembler offre et demande ?

Au-delà de l'infusion réciproque, la connexion des deux groupes sociaux se fait par la création *ad hoc* d'une communauté intermédiaire.

La création des postes de mise en lien entre opérateurs de l'insertion économique (associations, SIAE, services sociaux) et entreprises est l'un des piliers initiaux de la politique publique²¹⁴³. Fondement de sa politique de mise en relation sectorielle, les CLEE sont répartis géographiquement, à l'échelle infra-métropolitaine. Concrètement, leur travail consiste à proposer d'un côté aux entreprises du secteur géographique un service de soutien au recrutement et aux problématiques de ressources humaines et de l'autre aux structures d'insertion une offre de débouché pour les publics qu'elles suivent. L'analyse des profils des personnes recrutées révèle une origine sociale locale, plutôt urbaine. Il s'agit d'individus plutôt jeunes passés par le secteur privé, souvent par les ressources humaines, et parfois par des opérateurs de l'emploi comme Pôle Emploi ou Cap Emploi. Il s'agit d'une fonction d'intermédiation entre deux secteurs.

« Nous, on va intervenir avec les CLEE dans votre sourcing. Je vous propose de vous aider dans votre sourcing. Et où est l'avantage de notre sourcing ? Nous, les gens qu'on va vous présenter pour un emploi, on ne va pas vous en présenter quinze, mais un seul, fiable, qui a suivi plein d'étapes d'accompagnement dont on a trace. Donc par une entreprise d'insertion, par un stage, par une formation, par des étapes. Et alors on pourrait garantir sur deux ou trois ans ses compétences et sa disponibilité, et son adaptation au poste que vous offrez. »²¹⁴⁴

Pour autant, de tels réseaux de sociabilité ne sont en rien nouveaux. L'action publique métropolitaine cherche à structurer une réalité empirique historique, dont le directeur de la DIE nous parle en ces termes au cours de notre entretien :

« Il y a des endroits où les acteurs se rencontrent de façon un peu plus informelle. Il y a plusieurs cercles économiques d'entrepreneurs, imprégnés de catholicisme social, des réseaux d'entrepreneurs engagés dans la vie de la Cité et sur les sujets que l'on suit. Il y a aussi des structures associatives qui font office de lieux informels. Même si je les connais moins car je participe toujours

²¹⁴² Au lancement de l'outil en 2017, on compte une dizaine de connexions mensuelles seulement. En 2022, l'analyse des statistiques de connexion fait apparaître une moyenne mensuelle comprise en 220 et 500 connexions. De nombreuses offres d'insertion ont trouvé preneur au travers de ce canal dédié administration-professionnels du secteur.

²¹⁴³ « 5 postes de chargés de liaison entreprise et emploi (CLEE) ont été créés au 28 février 2017 (cible : 12 postes à fin 2017). Ils doivent permettre de démultiplier la relation « entreprise » de la Métropole et de répondre à leurs questions sur le volet ressources humaines » met en avant le document de la stratégie de politique publique. « 4- Insertion & emploi », Les politiques publiques de la Métropole 2015-2020, Métropole de Lyon, 2017, p. 14. Temporairement hébergés à la DIE, puis par des structures économiques comme Cap Nord et Techlid, ces postes sont finalement intégrés à la MMI'e, qui bénéficie de ce pilier et fait monter leur effectif à douze.

²¹⁴⁴ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

plutôt au volet officiel et institutionnel, il y a aussi beaucoup d'acteurs de la solidarité, beaucoup de lieux où les questions économiques et de solidarités sont traitées ensemble. »²¹⁴⁵

Si de nombreux « endroits » existent, c'est sur un registre informel : ces espaces ne sont pas organisés explicitement pour servir une politique publique. La collectivité va alors mettre en place des lieux formels, jusque-là inexistant, dédiés spécifiquement et explicitement à la création de « passerelles », de « cohésion » entre les deux ensembles, axe fort du Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi : « La métropole mobilisera son rôle d'interface entre professionnels de l'insertion et acteurs du développement économique pour faciliter la mise en réseau, favoriser une meilleure connaissance mutuelle, et *in fine* encourager davantage de passerelles et de collaborations. »²¹⁴⁶. Il s'agit d'espaces sociaux où co-agissent des membres des deux secteurs, sous l'égide des personnels métropolitains qui en assurent la cohésion *a minima*. La communauté intègre des éléments des deux secteurs d'origine : le vocabulaire et les valeurs infusent la tentative de construction d'une identité commune. L'enjeu territorial, souvent présenté comme une « réussite collective » à atteindre, fait office de catalyseur de l'identité commune comme d'objectif commun. Ce sont les hauts-fonctionnaires territoriaux et les cadres de la DIE qui pilotent ce processus de création d'une communauté intermédiaire.

« En tant que directeur général à l'économie, j'ai mouillé ma chemise sur des réunions, j'ai animé des rencontres entre le développement économique et les gens de l'insertion, des rencontres entre directeurs des maisons du Rhône et les directions de l'insertion. On a systématisé ces temps d'interconnaissance. Donc effectivement j'ai fait en sorte au maximum de favoriser les liens entre l'insertion et l'emploi et l'économie, tout en restant dans ma posture DGA, par ces dizaines de rencontres qui n'avaient pas lieu avant la métropole. »²¹⁴⁷

Pour ce conseiller au cabinet du président, passé par de nombreuses associations humanitaires et médico-sociales, le processus d'interconnexion par des espaces sociaux partagés nécessitera plusieurs années.

« La politique sociale de la métropole, notre exécutif tente de la faire sortir de cette rigidité legaliste et prudentielle des politiques sociales du département. En fait ça a été l'union de deux mondes différents par des mécanismes de rencontre qu'on a mis en place. On a créé ces rendez-vous réguliers associant entrepreneurs et monde social. Avec un décalage au départ, mais nos messages étaient faits pour parler simultanément aux deux. Et c'est maintenant, trois ans après, qu'on commence à avoir une politique renouvelée et unifiée. »²¹⁴⁸

La démarche intersectorielle passe par des « messages » à la double visée. Souvent structurés autour de l'idée de responsabilité territoriale commune, l'idée de nécessité réciproque et l'idée d'une sectorisation trop marquée et générant des externalités négatives²¹⁴⁹, ces messages contribuent à la création d'un fil narratif commun et à une identité commune. Les objectifs centrés autour de l'insertion dans l'emploi et de la remobilisation des personnes exclues sont érigés en priorités communes.

²¹⁴⁵ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁴⁶ « Orientation 1 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 26.

²¹⁴⁷ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et directeur général adjoint à l'Économie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

²¹⁴⁸ Entretien avec Pascal Isoard-Thomas, conseiller technique du président de la Métropole de Lyon (2018-2020), entretien du 18 février 2020 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁴⁹ Le PMI'e posant la métropole en arbitre, invitant à « la lutte contre les représentations réciproques erronées ». « Orientation 3 », PMI'e 2016-2020, décembre 2015, Métropole de Lyon, p. 55.

Encadré 30 : Un espace ponctuel de connexion professionnelle : l'organisation de la compétition « World Skills 2023 » à Lyon



Illustration n°62 : le président de la Métropole de Lyon, David Kimelfeld, entre le directeur de la MMI'e et le directeur de la DIE, en salon Pradel de l'HDM, Lyon 3^e, notre photographie. Lancement du compte à rebours pour l'organisation des Worldskill 2023 à Lyon, en présence du préfet du Rhône Pascal Mailhos, du président de la Métropole de Lyon David Kimelfeld, du vice-président de la Région Auvergne-Rhône-Alpes Etienne Blanc, en salon Pradel de l'HDM, Lyon 3^e, notre photographie.

Le communiqué de presse publié pour l'occasion indique : « Forte de ses compétences élargies, la Métropole de Lyon met en œuvre un ensemble de politiques publiques adoptant une approche intégrée de l'insertion et du développement économique, au service du territoire et de ses habitants, en particulier les jeunes. Aussi, les compétitions WorldSkills s'inscrivent pleinement dans l'action qu'elle porte faisant du territoire un vivier de compétences pour les entreprises. »²¹⁵⁰. Les phases finales de la compétition nationale se tiennent finalement entre le 12 et le 14 septembre 2023 à Lyon, réunissant plus de 100 000 visiteurs aux salons Eurexpo et les phases finales de la compétition internationale se tiendront en septembre 2024 au même endroit. La préparation de la compétition réunit ponctuellement des professionnels des deux secteurs.

Dans son rapport, la Chambre régionale des comptes va jusqu'à considérer qu'un « réseau de relations » est désormais en place²¹⁵¹. Ce travail passe notamment par l'information commune.

« On a développé un portail numérique de l'insertion qui se veut un outil ensemblier rassemblant le maximum de données pour les publics comme pour les professionnels, autour des parcours d'insertion et de l'offre de services en matière d'insertion. »²¹⁵²

Au cours d'une réunion sur l'évaluation du PMI'e en présence du président du Conseil de métropole, l'un des principaux effets mis en avant par les participants et les cadres de la DIE est la « réussite sur le renforcement des passerelles entre économie et insertion, avec l'installation de lieux de symbiose entre les professionnels et d'outils d'information commune »²¹⁵³.

²¹⁵⁰ « Worldskills Lyon 2023 : le compte à rebours est lancé », Communiqué de presse, 15 janvier 2020, p. 4.

²¹⁵¹ « Le PMI'e a permis de créer un réseau de relations entre entreprises et structures d'accompagnement mais il reste à renforcer pour profiter pleinement aux bénéficiaires du RSA ». « Le rapprochement entre l'insertion et le développement économique », Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « Métropole de Lyon – La mise en place des métropoles », observations définitives délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020, p. 86.

²¹⁵² Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 25 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁵³ Extrait des carnets de terrain, réunion « Point d'étape évaluation du PMI'e » du 7 novembre 2019.

Observation 7 : Un espace régulier de connexion professionnelle : l'évènement « Rével' & Vous » (2019)

En cet après-midi d'octobre se tient au campus René Cassin, un bâtiment des années 2000 abritant une vingtaine de formations du supérieur, l'édition annuelle du forum « Rével' & Vous », imaginé par une entreprise en coaching portant le même nom et subventionnée par la métropole au titre de sa politique économique et sociale. Chaque participant est doté d'une étiquette portant nom et prénom, mais sans fonction apparente : il s'agit aussi bien d'employeurs ou de demandeurs d'emploi que de professionnels de l'insertion. Nous arrivons à 14 heures sur place. Plusieurs membres de la DIE sont présents, dont le directeur nouvellement arrivé, ainsi que des CLEE et l'élue métropolitaine qui livre un discours d'ouverture louant l'abolition des barrières entre employeurs et chercheurs d'emploi : « la métropole, toute jeune, porte une opportunité de se faire rencontrer le petit monde de l'insertion et le reste de la société ».



Illustration x : le directeur de la DIE nouvellement arrivé échange avec un participant lors de rencontres de professionnels de l'insertion, de l'entreprise et publics demandeurs, le 8 octobre 2019 au campus René Cassin (Lyon 9^e), notre photographie.

Les participants sont ensuite regroupés et doivent se livrer à des jeux d'équipe. Une professionnelle de l'insertion nous fait part de son appétence pour « ce type de réseautage » tout en nous disant vouloir « changer le regard des uns sur les autres ». Les rapports économiques sont invisibilisés par d'autres procédés ludiques : la prise de photo-montages ensemble, différents « challenges » autour des questions d'emploi, des jeux en musique. Les activités éphémères permettent de créer des liens qui seront peut-être entretenus dans le temps. La journée s'achève sur un discours des organisateurs sur le « besoin de sortir de son silo » et « faire se rencontrer les mondes cloisonnés ». Les membres de la DIE s'en vont, échangeant au passage des amabilités avec d'autres acteurs de l'insertion.

Observation réalisée le 8 octobre 2019 au Campus HEP, rue Berthet, Lyon 9^e.

Si ces espaces intermédiaires semblent produire des effets, c'est surtout dans la déclinaison territoriale que l'intersectorialité pour lier offre et demande est la plus nette.

Sur le terrain : rationalisation, interconnexion et acculturation des professionnels de terrain

Le secteur étant une structure de relations sociales, il faut s'intéresser à des sous-espaces, peuplés de groupes sociaux spécifiques, qui concourent à la production de l'action publique et qu'on peut définir comme « espace de positions et de relations spécifiques qui s'avère jouer un rôle

déterminant dans la formulation des politiques publiques »²¹⁵⁴. Paradoxalement, le processus de transformation des politiques d'insertion, « objectivement orchestré mais sans chef d'orchestre », a conduit à ce que ces politiques publiques aggravent le phénomène qu'elles se donnaient pour objectif de traiter, les dispositifs servant finalement à insérer les « inséreurs », eux-mêmes majoritairement issus de classes populaires²¹⁵⁵. La politique métropolitaine est à saisir comme un rapport entre groupes sociaux : le personnel politico-bureaucratique et un groupe social de bureaucrates de terrain. C'est en définitive sur ces *policy-makers* de guichet que repose la mise en œuvre concrète de la politique auprès des assujettis. Concernant la politique d'insertion, quelques caractéristiques de ce groupe ont été mises en avant : il s'agit principalement de femmes blanches nées dans les années 1980 et résidant dans la région lyonnaise. Issues des classes populaire ou moyenne et touchant un salaire net entre 1600 et 2000 euros mensuels, elles appliquent une « philosophie humaniste » envers les usagers²¹⁵⁶.

Peuplant aussi bien les antennes territoriales et les relais d'accueil du public des institutions publiques que les structures associatives et privées (entreprises d'insertion, structures de l'IAE, entreprises classiques, associations...), ils concourent de façon plus ou moins visible à la production de la politique d'insertion et d'emploi. L'accueil social est rationalisé avec l'institutionnalisation de la métropole lyonnaise, par l'intégration du réseau des maisons du Rhône et la fusion entre le CCAS de la ville de Lyon et les MDM (cf. 5.1.2). Ces antennes sont peuplées de professionnels de l'action sociale et médico-sociale. Les travailleurs sociaux accueillent le public et mettent en œuvre les aspects les plus concrets de la politique publique. Isabelle Astier les décrit comme des « petits architectes qui s'occupent des usages, des fonctions symboliques, des matériaux de l'existence du pauvre économique »²¹⁵⁷. Cette unité de commandement améliore le pilotage de la politique publique puisqu'un même mot d'ordre, un même dispositif ou une même orientation peuvent être diffusés aux centaines de bureaucrates de terrain par ce biais.

La rationalisation de l'accueil emploi constitue une seconde étape. En plus des antennes déjà existantes, à commencer par les agences de Pôle Emploi (réservées aux demandeurs d'emploi) et les antennes des Missions locales (réservées aux jeunes), la métropole met en réseau ces antennes de terrain à partir de son agence. Elles mutualisent l'accueil social, l'accueil pour les jeunes, pour les demandeurs d'emploi, et l'accueil spécifiquement lié à l'insertion dans l'emploi. Des personnels d'associations du secteur sont également présents.

« On a développé les antennes de proximité, et notamment dans les QPV avec Gerland, Mermoz et la Duchère. Elles reçoivent le flux de public, sans rendez-vous. On a fusionné les antennes MDE et les antennes de la mission locale. Chaque antenne regroupe quatre composantes : PE, les travailleurs sociaux de la ville, la mission locale, et des associations. Ces équipes pluridisciplinaires permettent un réseau d'antennes intégré, qui est devenu un guichet unique. On a évalué les résultats

²¹⁵⁴ Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *art. cit.*, p. 12.

²¹⁵⁵ Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion », *art. cit.*

²¹⁵⁶ Nos observations de terrain ont mis souvent en exergue une écrasante proportion de femmes blanches formées au travail social, aux sciences humaines ou aux filières médico-sociales, mettant en avant des « valeurs humanistes ». Nos observations sont confirmées par une sociographie des référents de parcours RSA dans la métropole lyonnaise, dont les résultats ont été présentés lors de la journée d'études « politiques d'insertion » du laboratoire Triangle UMR 5206 à Lyon, le 9 septembre 2022.

²¹⁵⁷ Isabelle ASTIER, *Revenu minimum et souci d'insertion*, *op. cit.*, p. 104.

de cette mutualisation, et déjà on voit les bénéfiques : une hausse des taux d'inscription à PE, une meilleure orientation, un meilleur repérage par les usagers. »²¹⁵⁸

Les guichets uniques pilotés par l'agence métropolitaine sont en réalité des points d'accueil préexistants, à travers lesquels l'agence peut déployer son offre. Ce processus de labellisation fondé sur les catégories métropolitaines consiste en une mutualisation de moyens existants.

« Pour ancrer notre action, on a commencé à développer tout un travail autour de la labellisation de lieux de proximité et d'antennes. L'idée étant labelliser au sens très large du terme des réseaux existants. Les antennes qui existaient jusqu'à présent, c'étaient des lieux communaux, avec financements communaux. Nous, on a identifié ces lieux, proposé de les labelliser, et en essayant d'animer ce réseau, on est arrivé à 19 lieux. On met en place une vitrophanie commune, on est plutôt en soutien aux réseaux existants, on leur propose nos outils, on leur donne l'information : ces antennes sont plutôt des lieux d'atterrissage de l'offre MMI'e. »²¹⁵⁹

La mise en œuvre du guichet territorial unique n'est pas sans poser par isomorphisme les problèmes liés à la fusion de groupes professionnels dans une organisation unique. Le procédé de rationalisation transpose les problématiques de l'administration centrale à l'administration périphérique.

<i>Période</i>	<i>Institution</i>	<i>Nombre total d'antennes</i>
Avant 2019	Mission locale de Lyon	5
	Maison de l'emploi de Lyon	3
Depuis 2019	MMI'e	5 antennes mutualisées

Tableau n°88 : mutualisation des antennes sur le périmètre de la ville de Lyon (avant et après 2019).

Les frontières professionnelles entre le groupe de l'action sociale et le groupe de l'emploi opère une résistance à une rationalisation complète. Connecter deux secteurs génère des frictions, même à une échelle micro comme celle des antennes.

« Il est intéressant de voir que les MDM ont été mutualisées déjà par fusion des MDR et des antennes du CCAS. Ce guichet social unique est donc complété par un guichet emploi unique. On tente de les rapprocher, mais on voit bien que les professionnels aiment leurs silos. Par exemple à la Duchère, nous avons réussi à positionner les deux guichets dans le même bâtiment, mais ça a pris quatre ans. En réalité, c'est un peu chacun ses pauvres. Les TS ont une relation clientélaire et empathique, ils veulent maîtriser leur public selon les logiques de statut. On avait déjà des conflits entre travailleurs sociaux de la métropole et travailleurs sociaux issus du CCAS, alors maintenant on a ces différenciations entre TS et professionnels du champ de l'emploi. »²¹⁶⁰

La fusion des antennes chargées de la mise en œuvre des politiques sociales est réalisée en deux étapes : à la création de la métropole d'abord, pour l'ensemble des politiques sociales. Cependant les lieux restent faibles entre la direction centrale qu'est la DIE et les agents de terrain. Le point de vue de la direction générale sur ce sujet nous éclaire :

²¹⁵⁸ Entretien avec Pascal Brenot, attaché d'administration de l'Etat en détachement, responsable du service développement urbain (1998-2004) puis directeur du développement territorial (depuis 2004) de la Ville de Lyon, entretien du 27 février 2020 à la Ville de Lyon, Lyon 7^e.

²¹⁵⁹ Entretien avec Mory Seye, directeur du PLIE de Lyon (2008-2018), responsable du service coordination emploi et insertion de la MMI'e (depuis 2019), entretien du 17 mai 2022 à la MMI'e, Lyon 7^e.

²¹⁶⁰ Entretien avec Pascal Brenot, attaché d'administration de l'Etat en détachement, responsable du service développement urbain (1998-2004) puis directeur du développement territorial (depuis 2004) de la Ville de Lyon, entretien du 27 février 2020 à la Ville de Lyon, Lyon 7^e.

« Une difficulté d'un point de vue organisationnel forte existait entre la tête pensante qui est la DIE et puis la mise en opérationnalité dans les MDM. Même si on avait un discours commun, c'était bien connu au niveau DG que c'était compliqué. Il y a eu cette déconnexion entre stratégie et mise en œuvre parce qu'on savait que ça se ferait sur le temps long. Au niveau DG ils étaient un peu résignés à se dire « bon, on ne va pas réussir à bouleverser les changements ». »²¹⁶¹

Ces difficultés correspondent au système général de mise en œuvre infra-métropolitaine des politiques publiques.

« Avec le système de conférences territoriales des maires, un des gros défauts qu'on avait et depuis la communauté urbaine c'était que pour prendre des décisions à la base, il fallait remonter jusqu'au sommet de la pyramide. Et moi je recevais monsieur machin, sous couvert de monsieur machin, sous couvert d'un tel, sous couvert de madame un tel, sous couvert du directeur général à la fin. Et ça ne peut pas marcher. Donc si vous voulez, j'étais partisan qu'on mette sur le terrain des techniciens de tous les services et qu'ils aient une autonomie. Qu'ils n'aient pas besoin de remonter jusqu'au sommet de la pyramide, qu'ils puissent décider avec les maires du coin, je veux dire, ça ne remet pas en cause les équilibres et ça rendrait plus opérative l'action de la métropole. »²¹⁶²

Le chantier est lancé dès les premières années d'existence de la collectivité (cf. 5.1). Ce n'est que cinq ans après la réunion infra-métropolitaine de l'ensemble des politiques sociales que les directions des antennes territoriales fusionnent avec les anciennes directions des antennes du Grand Lyon, chargées des autres politiques publiques telles que l'urbanisme ou la voirie. Chaque antenne territoriale est donc pilotée par un binôme urbain-social.

« Pour bien acculturer à la nouvelle collectivité, il y a eu un travail sur l'organisation territoriale. Il y avait sur les territoires une direction territoriale Grand Lyon sur les grands métiers : voirie, aménagement urbain, collecte des déchets, ces fonctions-là, et une direction territoriale qui était dans les maisons du département, qu'on a rebaptisées maison de la métropole et des solidarités sur les sujets sociaux. Il y avait ces deux fûts en parallèle. C'est bien que les gens dans les bureaux rue du Lac croisent leurs compétences, c'est mieux quand ça se croise aussi sur le terrain. »²¹⁶³

Ces nouvelles entités rassemblant les compétences de l'institution et ses personnels sont pilotées par un binôme de direction, ce qui est présenté comme un « progrès d'organisation qui fait que chaque territoire pilote désormais tout le panel de politiques publiques »²¹⁶⁴. Sur le terrain, à l'échelle infra-métropolitaine on assiste à une unité de prise en compte des secteurs. Ce processus est parachevé en 2023 par la finalisation de directions territoriales intégrées à compter du 1^{er} septembre 2023.

²¹⁶¹ Entretien avec Clémentine Leterrier, administratrice territoriale, chargée de mission à la direction générale (2019-2022), responsable de service à la direction de l'action économique de la Métropole de Lyon (depuis 2022), entretien du 16 mars 2023 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁶² Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), président de la métropole de Lyon (2015-2017), ministre de l'Intérieur (2017-2018), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

²¹⁶³ Entretien avec David Kimelfeld, vice-président du Grand Lyon en charge de l'économie (2008-2014), 1^{er} vice-président (2015-2017) et président de la Métropole de Lyon (2017-2020), entretien du 5 mai 2022, Lyon 6^e.

²¹⁶⁴ Propos d'une directrice de Maison de la Métropole, extrait des carnets de terrain, 13 septembre 2022.

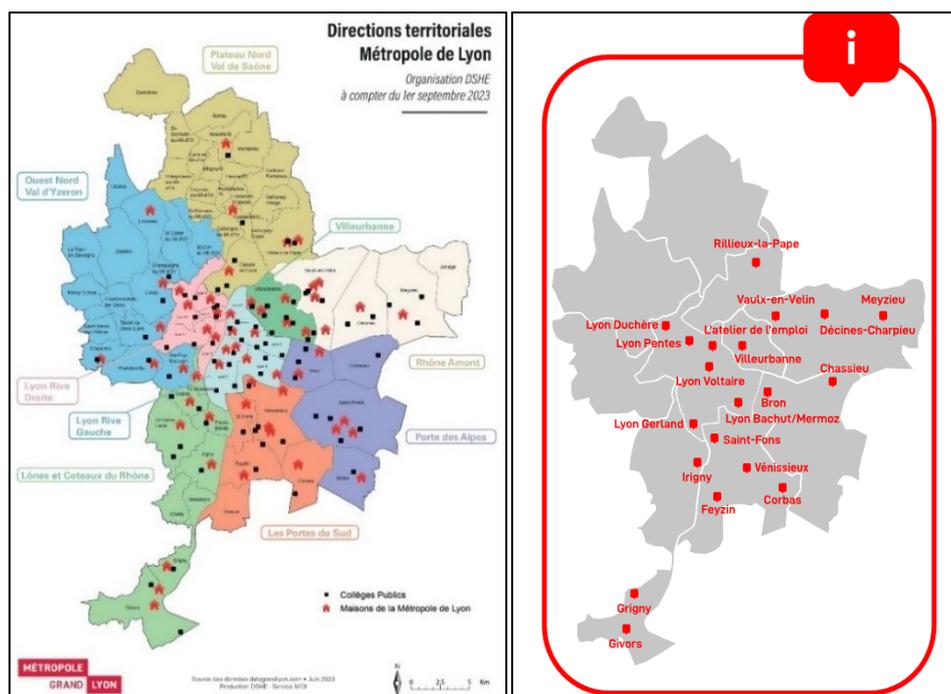


Illustration n°63 : directions territoriales des politiques sociales et urbaines (septembre 2023) et antennes de la politique publique d'emploi et d'insertion (septembre 2023).

La rationalisation de la mise en œuvre territoriale de la politique publique permet de socialiser directement les professionnels aux nouveaux dispositifs et aux nouvelles orientations. Malgré les résistances liées aux cultures professionnelles, il apparaît que les personnels des MDM chargés de l'accueil, de l'orientation et du suivi des allocataires du RSA commencent de prendre en compte la logique du référentiel renouvelé de la politique d'insertion et d'emploi. Ces personnels s'intéressent davantage aux entreprises et à l'intégration dans l'emploi des personnes suivies²¹⁶⁵. Un effort d'acculturation et de conversion des personnels des antennes sociales est mené.

« Le changement de logiciel par rapport aux travailleurs sociaux, ça s'est fait par des séminaires. On avait aussi fait notamment intervenir des DRH dans des réunions, autour duquel on avait réuni les accompagnateurs des BRSA, pour qu'ils prennent la mesure de ce qu'aujourd'hui un DRH peut attendre en termes de compétence, de savoir-être, quels sont les processus de recrutement. »²¹⁶⁶

Ce travail permet aux bureaucrates de terrain de se familiariser à la nature de l'offre d'insertion dans le secteur privé. Néanmoins, la logique de cloisonnement entre action sociale et insertion économique perdure. Les agents de la DIE peinent à mobiliser les MDM, même si ce sont elles qui mettent en œuvre concrètement l'accueil du public en insertion.

« D'une certaine manière, mais on rentre un peu dans la cuisine interne, je pense que la délégation sociale a toujours, même si ça n'a jamais été exprimé comme ça, été un peu chagrinée de se voir remplacer en tête cette compétence. Avec ce chagrin et ces cultures différentes ça a été difficile pour la DIE de mobiliser les anciennes maisons du Rhône. »²¹⁶⁷

²¹⁶⁵ Guillaume GOURGUES, « Le rapprochement des Maisons de la Métropole et du Centre Communal d'Action Sociale à Lyon », *op. cit.*, février 2019.

²¹⁶⁶ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

²¹⁶⁷ *Ibid.*

Le fait que le pilotage direct des antennes sociales ne revienne pas à la DIE rend fragile la diffusion des orientations et des décisions au sein de ce réseau territorial. L'élue métropolitaine déléguée aux politiques d'insertion nous évoque ce blocage en entretien :

« C'est avec la DSHE, notre pendant sur le social et notamment avec les MDM sur le territoire que ça coince. Je travaille beaucoup avec eux et je me suis rendue compte qu'on décidait de certaines choses d'insertion qui impactaient le travail qui est fait dans les MDM, mais pas de lien entre les deux directions. Donc chaque fois, il fallait poser la question en disant : « mais vous avez vu vos collègues de la DSHE, est-ce que la décision qu'on a prise, comment est-ce qu'elle est reçue ? » Un mois, deux mois après, personne n'était au courant. Donc là il y a une vraie difficulté encore. Quand il faut un atterrissage territorial, c'est là que c'est compliqué. »²¹⁶⁸

La politique d'insertion, si elle est pensée et conçue au sein de la direction centrale qui en contrôle la stratégie et le budget, repose sur un large panel d'acteurs infra-métropolitains pour sa mise en œuvre concrète. Ainsi les bureaucrates de terrain sont-ils indispensables et leur mobilisation demeure imparfaite.

« On adapte aussi l'organisation administrative : depuis le mois de mars on a créé des postes de directeurs dans chaque territoire, installé des équipes qui auront vraiment à cœur de piloter l'administration métropolitaine dans chacun des territoires. Cet aspect avait été laissé en jachère car perçu comme trop risqué par Collomb. On fusionne finalement en infra-local tous les services ex-département et ex-Courly qui étaient restés implantés de façon autonome. On embarque les maires par cette réorganisation et bien sûr par des leviers financiers, il ne faut pas se leurrer. »²¹⁶⁹

Une « adéquation » entre exclus et entrepreneurs est recherchée²¹⁷⁰. Dans les faits, on observe que cette « adéquation » répond d'abord à une logique d'interconnaissance des professionnels. L'essentiel des programmes de mise en lien concerne les professionnels de terrain, que nous concevons comme bureaucrates de terrain. Le premier type de mise en lien vise à faire se rencontrer ces professionnels à une échelle infra-métropolitaine. Nous pouvons schématiquement les séparer en plusieurs groupes. Les travailleurs sociaux sont des agents des collectivités, qu'il s'agisse de la métropole ou des communes du territoire. Les conseillers en insertion professionnelle et les personnels dédiés à l'accompagnement du public sont des agents soit du SPE, et principalement Pôle Emploi et les Missions locales, soit des agents associatifs, qu'il s'agisse de structures associatives classiques ou des structures de l'IAE. A ces fonctions classiques s'ajoutent les personnels de l'agence métropolitaine, dédiés à la mise en lien : les chargés de liaison entreprise-emploi et les coordonnateurs emploi-insertion, soit quelques dizaines de postes.

²¹⁶⁸ Entretien avec Valérie Glatard, maire divers-droite de Neuville-sur-Saône (2008-2020), conseillère métropolitaine déléguée aux « politiques d'insertion » (2017-2020), entretien du 23 octobre 2019 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁶⁹ Entretien avec Anne Jestin, ancienne DGA de la Ville de Lyon (2016-2020), DGS de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 23 mai 2022 au bureau de direction générale de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁷⁰ Formellement, le PTI^e qui institue une gouvernance de la politique publique entend « porter un projet commun pour un territoire métropolitain exemplaire qui place au cœur de ses orientations une meilleure adéquation entre les personnes les plus éloignées de l'emploi et notamment les bénéficiaires du RSA et les entreprises ». Pacte Territorial d'Insertion pour l'emploi, Métropole de Lyon, juin 2019, p. 5.



Illustration n°64 : discussions informelles et spontanées par petits groupes à l'issue du CTI'e de la CTM de Lyon, le 22 janvier 2020 à l'Hôtel de Ville (Lyon 1^{er}), notre photographie.

Ouverture des Comités territoriaux, petites arènes de régulation

Dans cette logique d'intersectorialité territorialisée, des Comités territoriaux d'insertion pour l'emploi (CTI'e) sont institués à l'échelle des dix Conférences territoriales des maires (CTM) pour décliner localement la stratégie²¹⁷¹. Le découpage général correspond désormais au découpage de la politique publique : chaque CTM est dotée d'un comité axé sur l'insertion économique. On a ainsi la fin du décalage entre catégories institutionnelles.

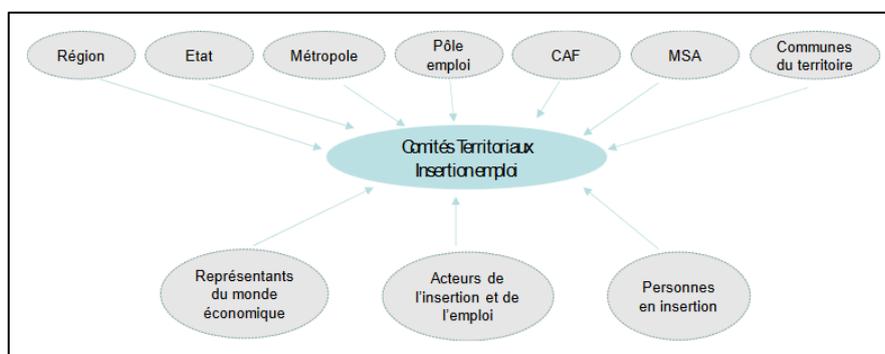


Illustration n°65 : composition nominale des CTI'e (2019).

Les comités sont présidés par un élu communal. La vice-présidence revient à un acteur issu du domaine économique. Parmi les présidents, on compte début 2020 quatre maires et six adjoints au maire, ce qui permet aux élus locaux de maintenir une prise sur une politique publique qui leur échappait complètement avec la disparition des PLIE tout en permettant à la bureaucratie métropolitaine des relais infra-métropolitains. Parmi les vice-présidents, il s'agit d'un président-directeur général, de trois gérants d'entreprise, de cinq directeurs d'entreprises et d'un directeur

²¹⁷¹ Les dix comités « ont pour mission d'être à l'échelle du territoire de la CTM une instance relais permettant la prise en compte et la remontée des analyses et des besoins locaux vers le Bureau stratégique ainsi que la déclinaison des orientations métropolitaines ». Pacte Territorial d'Insertion pour l'emploi, Métropole de Lyon, juin 2019, p. 32.

des ressources humaines. Chaque CTM pourvoit des membres du « Bureau stratégique », que ses concepteurs ne prennent pas au sérieux.

« Finalement la suppression des PLIE a entraîné la fin d'une gouvernance très locale où les communes avaient la main. Très grosse faiblesse pour la politique publique, impossible de n'avoir aucune emprise locale. L'enjeu du pacte, obligation légale qu'on a remplie avec quatre ans de retard, a donc été de recréer une gouvernance. On a créé un bureau stratégique pas si stratégique que ça, avec toutes les institutions, mais surtout des CTI'e, avec un fonctionnement disruptif : ce n'est pas la métropole qui gouverne et fixe l'ordre du jour, mais les instances locales, qu'on fait présider par un élu local sans intervenir. Avec quelques calculs d'apothicaires pour que chacun y trouve son compte, notamment l'Est Lyonnais. »²¹⁷²

Les comités remplacent les réunions plénières des Commissions locales d'insertion (CLI). Ces dernières n'étaient ouvertes qu'aux professionnels du secteur de l'insertion, en plus de cadres de Pôle Emploi au titre de l'Etat et d'élus locaux. Le règlement intérieur adopté en 2015 à la création de la Métropole de Lyon, fort de 22 articles, prévoyait deux réunions par an et cinq représentants du secteur de l'insertion contre seulement un représentant des « forces économiques »²¹⁷³. Il y a donc par le biais des comités une intersectorisation territoriale.

« Auparavant on avait ce qu'on appelait des CLI plénières. C'était, une fois par an, une réunion des acteurs de l'insertion pour réfléchir aux besoins. Une instance prévue par la loi et finalement pas du tout dynamique, dans l'entre-soi, sans les institutionnels. Le Pacte territorial version lyonnaise a installé à leur place des CTI'e qui donnent vraiment une entrée plus partenariale et plus stratégique à ces instances. L'enjeu du CTI'e de mon point de vue est d'apporter du stratégique au niveau territorial. Concrètement, si l'État n'est pas représenté et qu'il nous manque toujours la région on aura le socle, l'outil, mais on ne fera rien sans la volonté des partenaires d'investir ces instances. »²¹⁷⁴

En plus des partenaires obligatoires (l'Etat, Pôle Emploi, le Conseil régional, la CAF et la MSA), le pacte grandlyonnais associe les communes dans la logique d'« équité » propre au mythe métropolitain²¹⁷⁵. L'institution des comités apparaît comme le remplacement d'une organisation territoriale d'une logique sectorielle nationale autour des CLI par une organisation d'abord politique, fondée sur les catégories institutionnelles métropolitaines et intersectorielle, les comités élargissant largement les CLI aux acteurs institutionnels et économiques.

²¹⁷² Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁷³ Règlement intérieur des instances de la Commission locale d'insertion (CLI), Métropole de Lyon, 13 novembre 2015, notamment article 2.

²¹⁷⁴ Entretien avec Aurélie Robin, attachée territoriale, conseillère insertion (2012-2016), responsable d'unité (2016-2021) et cheffe de projet SPIE à la DIE (depuis 2021), entretien du 13 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁷⁵ L'idée est de décliner la politique publique territorialement en visant « l'accessibilité de l'offre de services pour l'insertion et l'emploi à toute personne et acteur, quel que soit son lieu de vie ou d'intervention, sur le territoire métropolitain, en logique d'équité ». Pacte Territorial d'Insertion pour l'emploi, Métropole de Lyon, juin 2019, p. 5.

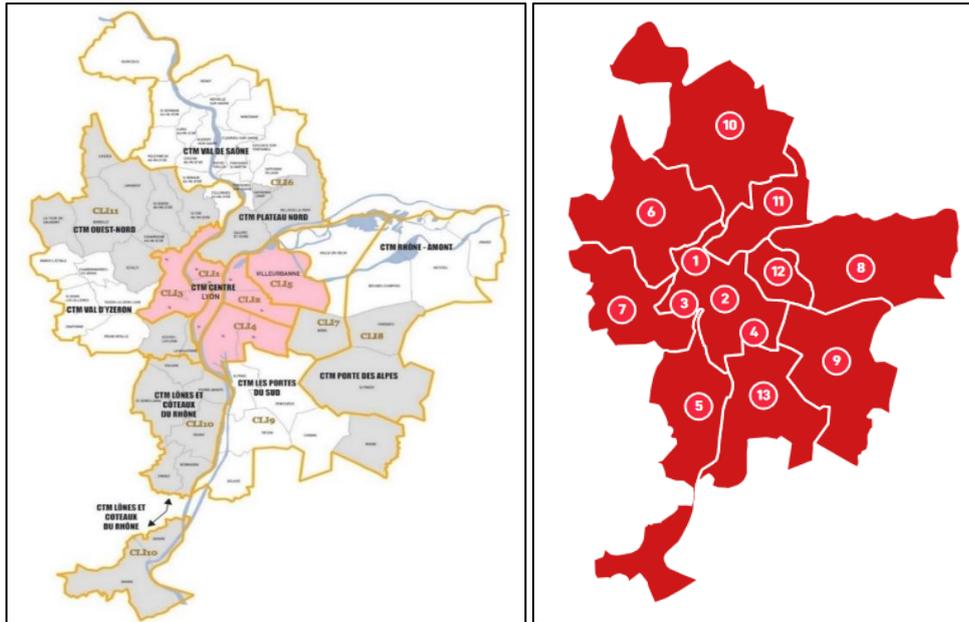


Illustration n°66 : périmètres des commissions locales d'insertion (CLI) par rapport aux conférences territoriales des maires (CTM) de la Métropole de Lyon (2022). CTI'e et présence des CLEE et CEI (2022).

Observation 8 : Une réunion du CTI'e de Lyon (2020)

Nous accompagnons en ce jour de janvier les cadres de la DIE à la réunion du Comité territorial de Lyon qui se tient dans à l'Hôtel de Ville situé dans le premier arrondissement lyonnais. Nous y arrivons par un escalier tapissé donnant sur une grande salle anciennement dédiée aux archives, qui offre un décor raffiné. Tandis que les manteaux sont déposés près de l'entrée, les participants prennent place sur des chaises disposées en face d'une estrade, tout en se saluant respectivement. La plupart des participants se connaissent déjà, hormis un professionnel nouvellement recruté qui en profite pour se présenter. Environ 45 personnes sont présentes, dont plusieurs chargés de liaison entreprise-emploi et plusieurs coordonateurs. Au premier rang s'installent, seuls, les directeurs de Pôle Emploi, de la Direccte et de la DIE métropolitaine. Sur l'estrade, la présidente et la vice-présidente du Comité sont accompagnés du directeur de la MMI'e, qui présente la nouvelle structure après que la présidente a ouvert la séance évoquant le fait que « la mobilisation des entreprises et des associations, c'est notre ADN ».



Illustration n°67 : le directeur de la MMI'e prend la parole aux côtés de l'adjointe au maire de Lyon en charge de l'emploi et présidente du CTI'e accompagnée de sa vice-présidente, lors du CTI'e de Lyon, le 21 janvier 2020 à l'Hôtel de Ville (Lyon 1^{er}), notre photographie.

Une présentation technique sur « une situation meilleure mais avec des contrastes » sur le front de l'emploi est ensuite faite par les professionnels de l'agence, avant que les personnes présentes ne puissent poser leurs questions. Une responsable associative évoque par exemple la « grande souffrance » de « personnels intimidés » dans les antennes comme Gerland. Une dizaine d'interventions se succèdent alors sous le contrôle du directeur de l'agence qui nomme directement les orateurs qu'il semble tous connaître. Le directeur de la DIE comme ceux de Pôle Emploi et de la Direccte se lèvent pour leur intervention, appelant, micro à la main, à « coordonner nos efforts », réaffirmant leur foi dans « la MMI'e qui est notre acteur commun » et les CTI'e comme « lieux d'échange et de travail à faire vivre », avec l'idée que « le vent souffle dans le même sens ». A la fin de la réunion, la plupart des participants se saluent et discutent pendant une vingtaine de minutes sur un ton convivial, tandis que nous repérons la porte conduisant à l'escalier de sortie.

Observation réalisée le 21 janvier 2020 à l'Hôtel de Ville, Lyon 1^{er}.

Notre observation de ces instances ritualisées montre que certains membres sont transervaux : les agents de l'agence métropolitaine, qui assurent la gestion et l'animation des instances. Au moins un cadre de la DIE est systématiquement présent. La composition dépend fortement de la configuration infra-métropolitaine. Les acteurs participent à l'instance pour se saisir de ressources et se faire connaître au sein de ces petites communautés d'acteurs. La participation des acteurs entrepreneuriaux est en revanche moins fréquente, au-delà de la vice-présidence instituée formellement supposée agir comme un passeur entre les deux espaces sociaux et dont l'action nécessite en réalité une socialisation au langage et aux pratiques des professionnels de l'insertion. Un diagnostic territorial est produit par chaque comité avec le soutien du personnel de l'agence métropolitaine et une relecture par les bureaucrates de la DIE. Les catégories institutionnelles sont diffusées, notamment par les professionnels de la coordination de l'agence, qui cherchent à socialiser avec acteurs locaux grâce à la légitimité que procure l'instance ritualisée. Des réunions d'animation mensuelles sont organisées et des formations sont proposées aux acteurs. Quant aux décideurs politiques locaux, le rythme de leur intervention est moins soutenu mais les publications mettent en avant « une bonne participation aux instances dans tous les CTI'e »²¹⁷⁶.

Sur le champ de la politique publique d'insertion économique, le renforcement de la centralisation locale engendre des changements. Paradoxalement, la centralisation étant perçue comme mécanique et revendiquée par l'exécutif comme mécanique, inévitable, c'est-à-dire procédant de l'application stricte de la loi, et renforcée par une volonté de transformation politique par la mobilisation des politiques publiques, aboutit à une demande de décentralisation locale. Lors de la conception du PMI'e renouvelé, cet axe est fortement développé. Le document stratégique met en avant l'idée que la « diversité des acteurs » impliqués dans la politique publique « se manifeste en particulier à l'échelle des territoires »²¹⁷⁷. La prise territoriale que permettent des CTI'e plus autonome et accordant une représentation du personnel politique communal doit « constituer le cadre de déclinaison et d'animation du PMI'e dans les territoires »²¹⁷⁸. L'existence des CTI'e institués seulement un an avant l'alternance politique et la reprise en force de la centralisation locale, aurait permis une stabilité de la politique publique, à en suivre le directeur de la DIE.

²¹⁷⁶ « La déclinaison territoriale, réalisations 2022 », rapport d'activité annuel, MMI'e, juin 2023, p. 39.

²¹⁷⁷ « Edito », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 1.

²¹⁷⁸ « Introduction », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 6.

« Finalement les CTI'e sont un format particulier qui a permis de bien gérer la distanciation qui s'est faite par le biais de l'élection métropolitaine. En quelque sorte on a un conseil de métropole qui est détaché des conseils municipaux, il émane désormais de circonscriptions. Et donc les CTI'e ont permis de conserver une continuité sur notre politique publique, en laissant les CTM organiser et décliner la politique d'emploi et d'insertion. On a ainsi évité le décrochage sur cette compétence. La politique publique a ainsi évité la mise à distance grâce aux CTI'e. »²¹⁷⁹

Avec la logique de coordination du PCM, les CTI'e sont dorénavant dotés d'une « enveloppe territoriale » également, participant à la conduite de projets de territoires. Pour la Directrice générale des services, l'enveloppe financière fonctionne autant comme une compensation pour des élus exclus de l'arène qu'est le Conseil de métropole que comme une incitation à collaborer au sein des instances comme les CTI'e.

« Comment convaincre les maires qu'on est partenaires dans cette aventure ? Le début de mandat a été un peu houleux. Il faut reconnaître qu'il y a eu un passage en force, que moi-même j'ai vraiment soutenu en disant « il faut qu'on se débarrasse de cette PPI, ça ne sert à rien d'y passer deux ans, prenons des décisions très vite pour engager financièrement très vite », mais le résultat, c'est que ça a braqué tout le monde. Ils n'avaient plus les contacts, ne savaient plus à qui s'adresser quand ils avaient un problème, ils avaient l'impression qu'on cherchait à les assassiner. On retravaille ça typiquement avec le pacte métropolitain, sur lequel on a mis une enveloppe financière, ce qui est une première. C'est un pari de dire aux maires « vous voyez, si vous bossez bien ensemble, il y a de l'argent à la clé ». On devrait faire de la métropole un levier de construction territoriale pour faire travailler les maires entre eux, y compris quand ils ne sont pas du même bord politique. Le problème est aussi que les maires sont en compétition avec ces nouveaux conseillers métropolitains non issus des conseils municipaux. Ils ne veulent pas les voir arriver. »²¹⁸⁰

A partir de là, les CTI'e gagnent en autonomie. Animés par les coordonnateurs de la MMI'e, ils sont supposés faire remonter les priorités au Bureau stratégique. Il s'agit de « rendre effective la gouvernance territoriale et la coordination des acteurs, dans une logique d'efficacité et d'amélioration du recours aux droits et aux services d'insertion offerts à la population »²¹⁸¹. Chaque CTI'e élabore un projet de territoire, que nous avons analysé en tant que chargé d'études à la DIE. Il apparaît de leur traitement que ces plans reposent sur des orientations générales métropolitaines, mais sans possibilité de mise en cohérence. Il apparaît que les CTI'e se réunissent à intervalles réguliers et assurent la mise en œuvre de leur plan local de façon autonome.

« Les CTI'e ont poursuivi leur bonhomme de chemin parce que c'est l'échelon opérationnel. Ils déclinent leurs plans territoriaux. Dans les grands changements sur cette politique publique avec la loi Plein Emploi et France Travail, les CTI'e ont vocation pour nous à perdurer. »²¹⁸²

Si ces échelons sont actifs, il ne composent pas pour autant un pilotage métropolitain, lequel demeure introuvable : en plus du manque de cohérence, nous avons vu que cette instance de nature fantomatique qu'est le Bureau stratégique ne remplit pas de réelle fonction de pilotage, quoiqu'il continue d'être mis en exergue officiellement comme l'« instance de pilotage et d'évaluation » de

²¹⁷⁹ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 25 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁸⁰ Entretien avec Anne Jestin, ancienne DGA de la Ville de Lyon (2016-2020), DGS de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 23 mai 2022 au bureau de direction générale de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁸¹ « Développement économique responsable, emploi et insertion », Pacte de cohérence métropolitain 2021-2026, Métropole de Lyon, p. 30.

²¹⁸² Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 10 janvier 2024.

la politique publique²¹⁸³. L'harmonisation des différents plans territoriaux conduit finalement à ce que les élus métropolitains manquent de prise.

« Pour les CTI'e, le problème c'est que nous n'avons pas d'instance de régulation. Pôle Emploi est également partie prenante et il manque une instance de régulation Métropole-Pôle Emploi au niveau des décideurs, également avec la DRETS. Notre message politique a jusqu'ici été ignoré, et ça a aussi à voir avec le faible engagement du cabinet sur la territorialisation. On n'arrive pas à avoir de prise pour faire passer notre message. »²¹⁸⁴

Cette vice-présidente illustre par ses propos toute la tension traversant les arènes infra-métropolitaines : elles sont investies de personnel politique par compensation de la centralisation métropolitaine. Et ce personnel politique communal mobilise ces arènes de politiques publiques pour conserver une influence, quitte à ne pas « laisser de place » aux élus métropolitains.

« Sans doute que les circonscriptions métropolitaines sont une bonne idée, mais il faut qu'elles se dotent d'outils démocratiques. Les CTM sont bien trop grandes, elles sont faites sur le « M » de « maire ». Je valide tout à fait le rôle de proximité du maire mais on a été élus au suffrage universel direct donc on doit prendre notre place. Or on n'a pas de place dans les CTM. On va passer à un modèle moins centré sur le maire, à condition que les outils correspondent aux circonscriptions démocratiques. »²¹⁸⁵

L'analyse des projets de territoire et l'observation de réunions des CTI'e donnent effectivement à voir une autonomie de ces acteurs. Les CTI'e remplacent à partir de 2019 les réunions plénières des Commissions locales d'insertion (CLI). Ces dernières n'étaient ouvertes qu'aux professionnels du travail social et vivement critiquées comme des « instances de l'entre-soi » du secteur social. Ces espaces intersectoriels sont voués à « faciliter la rencontre et la collaboration entre les différents acteurs »²¹⁸⁶. Les membres de l'administration métropolitaine comme les membres de l'agence métropolitaine y participent, véhiculant les objectifs de mise en lien des professionnels, de rencontre de l'offre et de la demande. Il y a donc par le biais des CTI'e une intersectorisation territoriale. Les « gens de dossier » et les « gens de terrain », définis avant tout par leur position dans le réseau²¹⁸⁷, se rencontrent dans ces instances créées *ad hoc*.

Observation 9 : Une réunion du CTI'e du Val-de-Saône (2023)

Nous nous rendons seul au CTI'e prévu de 9h30 à 11h30 dans les locaux de LYVE, dispositif de la Métropole de Lyon mis en place pour favoriser l'entrepreneuriat, dans le nord-ouest de l'agglomération. Dans une salle profonde du rez-de-chaussée, une trentaine de participants sont assis individuellement, prenant des notes pour la plupart. Après une introduction par la présidente du CTI'e, la coordinatrice de la Maison métropolitaine fait intervenir la directrice adjointe la DIE, qui livre les derniers chiffres sur l'activité et sur la politique d'insertion. Evoquant un « territoire assez bien doté », elle invite les personnes présentes à participer aux événements métropolitains. Se succèdent ensuite des présentations d'entrepreneurs engagés *via* une SIAE ou de responsables associatifs, qui présentent des projets au comité, supposé se

²¹⁸³ « Développement économique responsable, emploi et insertion », Pacte de cohérence métropolitain 2021-2026, Métropole de Lyon, p. 30.

²¹⁸⁴ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 25 avril 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁸⁵ *Ibid.*

²¹⁸⁶ Pacte Territorial d'Insertion pour l'emploi, Métropole de Lyon, juin 2019, p. 6.

²¹⁸⁷ Nous renvoyons ici aux développements proposés par Isabelle Astier dans le quatrième chapitre de son ouvrage. Voir Isabelle ASTIER, *Revenu minimum et souci d'insertion*, *op. cit.*, pp. 79-105.

prononcer sur la prise en charge d'une partie de leurs financements par le biais des « enveloppes territoriales » mises en place en 2022. Des échanges se mettent en place de façon fluide. Les participants semblent se connaître, s'appellent par leur prénom, sourient et se tutoient. Chaque projet est adopté, dans la mesure où personne ne s'oppose au financement demandé, allant de quelques milliers d'euros à plus de quinze mille euros.



Illustration n°68 : présentation d'un projet d'une SIAE lors du CTI'e du Val-de-Saône, le 26 janvier 2024 au Pôle LYVE (Neuville-sur-Saône), notre photographie.

Les participants semblent partager le constat d'un blocage lié à l'accessibilité des emplois : des dizaines d'emplois ne sont pas pourvus alors même que les entreprises cherchent à recruter. « Il faudra affronter de face cette thématique de la mobilité, sinon on n'y arrivera pas » affirme un maire présent. A la fin de la réunion, toutes les demandes de financement ont été accordées. La plupart des participants se livrent à une discussion informelle sur un ton enjoué, tandis qu'un fin rayon de soleil éclaire la salle et que nos yeux recherchent la porte de sortie.

Observation réalisée le 26 janvier 2024 au Pôle LYVE, Neuville-sur-Saône.

L'observation des Comités territoriaux d'insertion pour l'emploi apporte des éléments empiriques établissant les difficultés de construction d'espaces intermédiaires infra-métropolitains. Les propos d'une vice-présidente de CTI'e issue du secteur économique sont révélateurs de ces différences : « Les entreprises sont peu au courant de ce que vous faites. Il y a beaucoup d'acronymes, c'est très complexe et on voit que vous maîtrisez votre langage. Il faudrait que l'on simplifie pour les DRH des entreprises. »²¹⁸⁸. Les acteurs économiques font souvent preuve de surprise devant la complexité du secteur de l'insertion. Une participante issue d'une entreprise de recrutement et d'intérim tient ces propos : « je ne connaissais pas tous ces dispositifs. On voit qu'il y a beaucoup de choses qui sont faites desquelles on n'avait pas connaissance, et là on apprend que tout est déjà fortement structuré en réalité. »²¹⁸⁹ En plus des CTI'e, le nouveau système d'orientation fondé sur les réunions de professionnels du travail social, de l'emploi et de l'économie constitue un autre espace infra-métropolitain de rencontre entre les différents professionnels, qui s'y rendent parfois pour « réseauter » et « améliorer [leur] carnet d'adresses »²¹⁹⁰. De façon générale, les enjeux de coordination sectorielle demeurent si vifs qu'on assiste à une multiplication des fonctions de coordination afin de faire travailler ensemble des acteurs parfois concurrents et que la révision du

²¹⁸⁸ Réunion CTI'e du 21 janvier 2020, extraits des carnets de terrain, janvier 2020.

²¹⁸⁹ Réunion CTI'e du 23 mars 2021, extraits des carnets de terrain, mars 2021.

²¹⁹⁰ Extrait des carnets de terrain, 22 juin 2023.

PMI'e en fait un axe prioritaire de travail : « améliorer la coordination des acteurs pour simplifier l'accès au service public de l'insertion et de l'emploi »²¹⁹¹.

« Le fait d'avoir des coordonnateurs emploi insertion qui animent les réseaux d'acteurs à la fois d'entreprises et du champ de l'insertion, des chargés de liaison emploi entreprise montre qu'il y a quand même une intention, un véhicule juridique, qui est le GIP [*groupement d'intérêt public*] donc une forme peu banale, et des agents consacrés à la rencontre de l'offre et de la demande d'emploi des personnes qui en sont éloignées, à l'intersection entre les publics et les entreprises. La réalité est que l'intermédiation dans cette intersection des politiques publiques est tout l'enjeu. »²¹⁹²

L'interconnexion sur le terrain livre le constat que la connexion de « deux mondes qui s'ignorent farouchement » a lieu tant bien que mal par deux biais : d'abord par la réorganisation territoriale des politiques publiques sur le temps long, ensuite par l'activation spécifique des espaces intermédiaires où professionnels des deux secteurs se côtoient. On assiste, dans une variante faible, à l'apparition d'une communauté intermédiaire de la politique publique. On peut conclure de ce raisonnement que le recours à la rationalisation de l'organisation territoriale de la politique publique permet d'agir conjointement sur les professionnels de la mise en œuvre, de les acculer à cette approche intersectorielle tout en les mettant en réseau dans de nouveaux espaces dédiés, qu'ils soient du secteur économique (développeurs économiques), du secteur de l'emploi et de l'insertion (chargés de liaison, coordinateurs...) ou du secteur social (travailleurs sociaux). Entre secteur économique et secteur social, on assiste à un *jeu d'extraction-importation* entre les deux secteurs conduit par les autorités publiques. Ce travail est conduit par des agents intermédiaires familiers des deux champs, ces « agents qui, en raison d'une capacité à se situer à cheval entre deux configurations et donc entre deux univers de sens, sont capables de parler deux langages, ou de décoder le langage d'un monde dans un autre monde »²¹⁹³.

L'intersectorisation rencontre toutefois des résistances, aussi bien dans le champ économique que dans le champ du social. La pierre angulaire du PMI'e est l'idée d'un continuum de l'intervention publique, de la production de richesse et d'emploi à la distribution de ces mêmes richesses. La compétence emploi-insertion repose essentiellement sur l'articulation avec le secteur économique, pourvoyeur de l'« offre » d'insertion avec le secteur social, qui agrège et façonne la « demande » d'insertion.

« On a rapidement vu les limites de l'hybridation au niveau de la collectivité. Alors on a commencé à miser sur le fait que la fusion économie et insertion se ferait au niveau local, avec les opérateurs du terrain. C'est dans la déclinaison locale que ça a vraiment pris. »²¹⁹⁴

Bien que le secteur économique soit la principale cible, d'autres secteurs font aussi partie de l'entreprise de connexion.

²¹⁹¹ Il s'agit de l'intitulé de l'un des six axes stratégiques du PMI'e 2022-2026, portant l'ambition d'« améliorer les synergies » et de « favoriser la coopération » entre les deux secteurs sur lesquels s'appuie la politique publique. Voir PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, pp. 51-54.

²¹⁹² Entretien avec Adrien Metzinger, senior manager et pilote de l'équipe « insertion et emploi » chez KPMG Secteur public (depuis 2018), entretien du 9 mars 2022.

²¹⁹³ Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *art. cit.*, p. 183. Nous sommes ici d'abord dans un cas de médiation horizontale entre secteurs et non entre référentiel global et sectoriel. Précisément, selon la typologie proposée par Pierre Muller, nous sommes moins en présence d'experts (hors définition des problèmes publics, ils produisent des outils intellectuels) que de praticiens (souhaitant agir sur le changement plutôt que théoriser et en prise directe avec les dispositifs).

²¹⁹⁴ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

6.2.2. Au-delà du secteur économique, quelle articulation aux secteurs connexes à l'insertion par l'emploi ? Peuplement, immigration, intégration

« La politique d'insertion, depuis les débuts du RMI, ne peut pas fonctionner seule. On sait bien qu'il faut traiter l'insertion comme un fragment d'un ensemble plus large qui comprend l'urbanisme, la politique du logement, la politique de la ville, la politique d'intégration. La reprise de la politique d'insertion a permis justement à la métropole de disposer de ce dernier levier qui lui manquait pour répondre complètement aux problématiques fortes de l'agglomération. »

Président de la Métropole de Lyon (2015-2017)

Nous avons analysé en profondeur l'interconnexion du secteur social et du secteur économique. Pourtant, l'articulation sectorielle au fondement du projet métropolitain ne s'arrête pas, dans le cas de notre politique publique, à ce seul rapprochement. En effet, l'insertion par l'emploi joue un rôle très important, d'abord en aval des politiques de peuplement, des politiques d'intégration des immigrés, aux côtés de la politique de la ville notamment, mais aussi en matière de logement, de jeunesse ou de formation et d'orientation. Ces catégories institutionnelles délimitent une réalité enchevêtrée.

Le secteur de l'insertion économique : un domaine aux multiples frontières

Nous avons défini le secteur de l'insertion économique comme un domaine intermédiaire entre le secteur social et le secteur économique et de l'emploi. A la manière d'un empire du milieu encerclé de voisins, le domaine de l'insertion économique est en contact avec de multiples secteurs d'action publique dont il assure en partie l'articulation. Il s'agit d'un secteur d'abord partie intégrante des politiques sociales et il est à ce titre en connexion avec le reste de celles-ci, qu'il s'agisse de l'aide sociale à l'enfance, de la politique familiale ou des politiques en matière de handicap. De plus, nous l'avons amplement montré, le secteur est totalement solidaire du secteur de l'emploi et dans sa version métropolitaine, du secteur économique. La sectorisation est déjà, en tant que telle, « une activité profondément politique tant dans son élaboration que dans ses effets »²¹⁹⁵. Alors l'entreprise politique de déssectorisation que constitue l'édification de la politique publique en contexte métropolitain représente le cœur de l'activité politique de la métropole.

Le secteur de l'insertion voit ses objectifs sans cesse gagner en ambition. Il fait l'objet d'un espoir et d'une exigence toujours renforcés : il s'agit désormais pour ce secteur de compenser sans cesse davantage les défaillances du marché du travail²¹⁹⁶. Ce dernier est pris en tenaille entre la faible qualité de nombreux emplois créés et à pourvoir et la réticence individuelle toujours plus forte à l'effort et au travail pénible ou de basse qualité, ce dont attestent les études conduites par les institutions de notre terrain, que ce soit Pôle Emploi ou la prospective métropolitaine. Pour la responsable des statistiques et de l'observatoire de l'emploi et de l'insertion de l'agence d'urbanisme, c'est la hausse du désamour diffusé dans toute une portion du marché du travail qui conduit à ce que la charge sur le secteur de l'insertion augmente :

²¹⁹⁵ Sophie JACQUOT et Charlotte HALPERN, « Chapitre 2. Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », *op. cit.*, p. 61.

²¹⁹⁶ Dans une logique de renforcement de la dynamique identifiée par Gérard Mauger il y a plus de vingt ans. Voir Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion », *art. cit.*

« Sur les métiers peu qualifiés, tous les acteurs qu'on rencontre, ils sont confrontés à des abandons de poste, à des difficultés à recruter et à garder leur personnel. Quand on les rencontre, on nous dit toujours que la valeur travail n'existe plus vraiment, on a beaucoup de secteurs mal-aimés et ça c'est le cas partout en France. Coller les gens en insertion sur les métiers à tension, des trucs mal payés avec des horaires pas possibles, je simplifie, mais ça ne marche pas. »²¹⁹⁷

De plus en plus, le secteur de l'insertion économique se positionne en amont du marché du travail dans une posture quasi-propédeutique. Il est censé préparer les individus à une intégration réussie, quitte à ce que ceux-ci aient déjà fait l'expérience d'une intégration contrariée sur le marché du travail (licenciement, abandon de poste, réorientation, démission, refus).

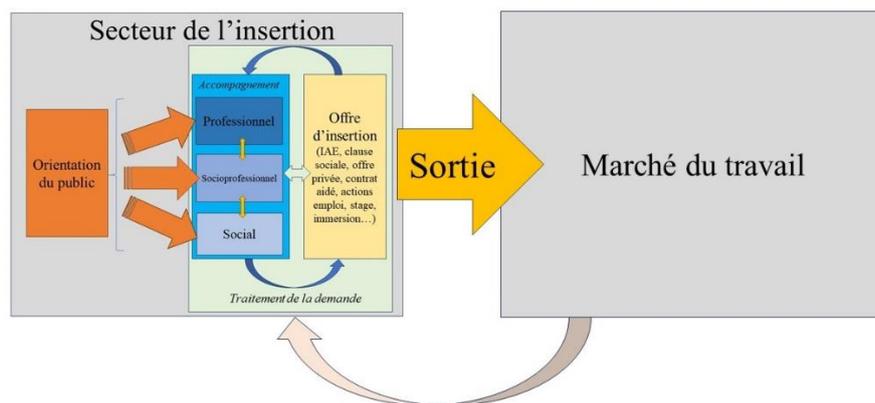


Illustration n°69 : le secteur de l'insertion en amont du secteur économique et du marché du travail.

On assiste donc au renforcement d'une boucle de rétroaction entre marché du travail et secteur de l'insertion économique. Au sein de l'administration métropolitaine, les enjeux non seulement d'intégration dans l'emploi mais de « maintien » dans celui-ci gagnent en importance.

« Le marché du travail a changé et ce qui a changé aussi c'est le rapport des gens au marché du travail. Le covid n'y est pas pour rien, mais de façon générale, on ne supporte plus les mêmes contraintes, on est beaucoup plus exigeant. On a des abandons de postes, des personnes qu'on a préparées et qui démissionnent. En fait, tout ça pose problème et ça nous met en position de devoir trouver des moyens de garantir le maintien dans l'emploi. Ce qu'on travaille aussi avec les entreprises avec l'attractivité, avec l'idée d'améliorer les conditions. »²¹⁹⁸

Notre observation de l'action administrative sur plusieurs années conforte ce constat d'un infléchissement. D'abord peu évoqué, le phénomène de rétroaction de personnes insérées dans le marché du travail classique et qui en sortent pour retourner dans le secteur de l'insertion finit par inquiéter le personnel administratif. Le sujet est mis à la discussion lors de l'enquête conduite pendant plusieurs années sur les freins à l'emploi (cf. 6.1.2), dont les conclusions tiennent à renforcer la capacité des employeurs à conserver ces publics, qui en réalité entrent dans le marché du travail « sans avoir complètement levé leurs freins ». Lors de la conception du second PMI'e, cette idée inexistante dans la première stratégie est alors intégrée de la manière suivante : « Accompagner « l'employeurabilité », entendue comme la capacité renforcée des employeurs à accueillir des personnes en insertion »²¹⁹⁹. L'infléchissement ressemble presque à un renversement : centrale dans le premier PMI'e, la notion d'employabilité (capacité d'adaptation

²¹⁹⁷ Entretien avec Caroline Testut, chargée d'études (1999-2008), responsable des statistiques à l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (depuis 2008), entretien du 8 mars 2022 à l'agence d'urbanisme, Lyon 3^e.

²¹⁹⁸ Entretien avec Robert Tantet, attaché territorial, chargé de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2016), entretien du 19 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²¹⁹⁹ « Axes stratégiques et leurs objectifs opérationnels », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 31.

de l'inséré à son nouvel environnement) disparaît au profit de « l'employeurabilité » (capacité d'adaptation de l'environnement au nouvel inséré).

« En vérité, la tendance est inversée maintenant sur les sujets d'insertion, d'emploi, d'inclusion. L'ancien monde continue à recruter en mode ancien monde et ne se pose pas la question du sens. On veut passer de l'employabilité à l'employeurabilité. C'est un mot amené par le cabinet du président. On déploie des politiques publiques pour faciliter le retour à l'emploi alors qu'en fait ce qu'il faudrait faire, c'est porter des politiques publiques pour transformer la société, pour les formes d'épanouissement des habitants. »²²⁰⁰

« Il faut secouer les entreprises sur les enjeux d'employeurabilité. La question n'est pas que celle des personnes et de leur éloignement au marché de l'emploi, mais aussi de la capacité du monde du travail à être acteur du territoire et pas seulement des acteurs économiques dans une relation de chiffre d'affaires. Et donc la dimension des achats responsables, leur capacité à accueillir et à recruter des personnes qui sont aujourd'hui éloignées. [...] Le mandat actuel teste surtout notre capacité à mettre les gaz. Il faut maintenant travailler sur les entreprises, les ouvrir plus encore au social. On bénéficie d'un marché de l'emploi qui est plus attractif, moins vrai il y a quatre ans. On doit continuer à développer cette alliance du monde économique avec les enjeux d'insertion sociale. C'est la force de la métropole, à la différence de tous les autres départements. »²²⁰¹

Cet infléchissement-renversement est profond de sens dans la conception de la politique publique. Il acte l'impasse de la transformation des habitus des insérés, auxquels c'est désormais l'employeur qui doit s'adapter et démontrer sa capacité d'accueil. Et donc se transformer pour correspondre aux habitus entrants. Au vu de la défaillance de la partie « exigeante » du public en insertion, un moyen de contournement expliquant au demeurant la difficile baisse du stock de personnes en insertion se met en place : recourir à une main d'œuvre moins exigeante et plus encline aux sacrifices liés à la « valeur travail », comme nous le présentent les acteurs.

Peuplement et intégration, sous-bassement invisibilisé de la politique d'insertion

Lorsque l'on s'intéresse au fond des politiques d'insertion, l'on s'aperçoit que la réalité recouverte par ces termes est vaste et que ces politiques recouvrent un large pan des enjeux contemporains. On en vient à détecter un sous-bassement implicite, dont l'explicitation que nous allons opérer ici va permettre de comprendre comment la politique publique s'insère dans une chaîne d'intervention publique. Nous avons montré que l'agglomération lyonnaise connaît une croissance démographique soutenue sur le temps long. De plus, l'immigration notamment liée au travail est abondante et ancienne dans l'agglomération inscrite dans ces échanges internationaux²²⁰². Un flux solide d'arrivées à la provenance variée va jusqu'à créer, pour ce directeur général adjoint, une situation de saturation qualifiée de « surpeuplement » :

« Sur la question du peuplement, on en parlait : sur les dix dernières années, Lyon a attiré 50 000 habitants supplémentaires, Lyon seule. C'est considérable. C'est super bien de faire du surpeuplement comme ça, mais aujourd'hui il n'y a pas les infrastructures. On a trente ans de retard

²²⁰⁰ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 13 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

²²⁰¹ Entretien avec Antoine Dulin, conseiller technique au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

²²⁰² Dès les années 1920 et 1930, on assiste aux « temps de l'afflux » et aux « débuts d'une immigration de masse ». Voir Hacina RAMDANI « Chapitre 4. L'immigration dans l'entre-deux-guerres à Lyon (1919-1939) » in Renaud PAYRE (dir.), *Lyon, ville internationale, op. cit.*, pp. 72-88.

sur les équipements publics, on n'a pas une piscine construite depuis dix ans, on sature. À un moment, l'effet de richesse doit être mis au profit des habitants alors que notre population ne cesse de s'accroître. On attire dans les zones de la métropole moins riches beaucoup de populations en insertion, étrangères comme nationales. D'où aussi le fait que le public en insertion augmente, avec toutes ces arrivées. »²²⁰³

Par peuplement, nous nous référons à cette catégorie souvent invisibilisée et officieuse de l'action publique, recouvrant « une action consistant à influencer la répartition des groupes sociaux dans l'espace urbain » et opérant une gestion stratégique des implantations humaines²²⁰⁴. Nous entendons le peuplement non comme un état de fait mais bien comme un processus, sur lequel les autorités publiques influent depuis toujours²²⁰⁵. Le directeur général adjoint cité ci-dessus évoque cinquante mille nouveaux arrivants et la répercussion de ce flux sur les politiques publiques. Alors quelle articulation entre peuplement et insertion par l'emploi ? Si une réponse intuitive considérerait l'insertion comme partie prenante du peuplement, car elle vise à stabiliser les populations arrivantes, nous proposons d'apporter une réponse plus complexe.

L'évolution du traitement conjoint de l'emploi, de l'immigration et de l'insertion, aussi bien par les pouvoirs publics que par la recherche, s'inscrit pleinement dans l'histoire du XXe siècle²²⁰⁶. Si l'action publique recouvre « la production politiquement légitimée des modes de régulation des rapports sociaux »²²⁰⁷, la régulation des rapports entre population immigrée et population générale relève historiquement du mode de l'intégration-assimilation, puis du mode de l'insertion. Les politiques d'insertion font historiquement partie d'un ensemble plus large que composent également les politiques de peuplement et d'intégration. Valérie Sala Pala montre dans sa thèse de doctorat que « la pensée d'Etat » repose sur trois types de cadrages conjoints « à savoir ceux de l'« intégration » (la « question des immigrés »), de l'« exclusion » (« la question sociale ») et de la « banlieue » (la « question urbaine »). »²²⁰⁸ Pour les acteurs et particulièrement les promoteurs de la métropolisation, la compétence « insertion et emploi » constitue la « dernière brique » afin de traiter conjointement ces trois questions (cf. 2.2.1).

« En fait, ça a été un long chemin graduel. Pour traiter les grands problèmes de l'agglomération, on a eu la mixité d'habitat, on a ramené l'activité économique, on a lancé la politique de la ville,

²²⁰³ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²²⁰⁴ Christelle MOREL JOURNAL et Valérie SALA PALA, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles*, n°10, 2011.

²²⁰⁵ Y compris et encore plus nettement et radicalement dans des situations de crise, de conflit ou de guerre (« politiques nettement moins avouables »), comme l'a montré Stéphane Rosière dans un ouvrage traitant des « modifications coercitives du peuplement » autour de cas comme l'Union soviétique, l'Europe centrale ou encore le Sri Lanka. Voir Stéphane ROSIERE, *Le nettoyage ethnique. Terreur et peuplement*, Paris, Ellipses, 2007.

²²⁰⁶ A partir du début du siècle, l'immigration principalement européenne accompagne l'exode rural. Le mot-clé est « main d'œuvre » et sa gestion se fait sous le joug de la conjoncture économique jusqu'à la seconde guerre mondiale. « Le contraste avec l'avant 1945 » in Jean-Claude BARBIER, « Main-d'œuvre, emploi, travail : catégories et référentiels. Voyage à travers les pages de la revue (1946-1988) », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 2006, pp. 147-172, p. 161-162. A partir de 1945, les flux migratoires sont partie prenante de ce qui est conceptualisé comme « les politiques de la main d'œuvre et de plein emploi » : cela devient une « politique globale ». Le débat public n'est que peu politisé et la main d'œuvre est perçue en partie comme « nécessaire ». Valérie Sala Pala rappelle que les années 1970 marquent un tournant certain dans le traitement public de l'immigration : d'une immigration de travail temporaire, on passe en France métropolitaine à une immigration familiale durable.

²²⁰⁷ Vincent DUBOIS, « L'action publique », *op. cit.*, p. 312.

²²⁰⁸ Valérie SALA PALA, *Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique*, thèse de doctorat en science politique, Rennes, Université Rennes 1, 2005, p. 13.

on a travaillé l'intégration, tout cela ensemble. Mais il nous manquait les politiques d'insertion. [...] Il nous manquait foncièrement le dernier maillon. »²²⁰⁹

C'est dans ce type de cadrage politique intersectoriel du peuplement que vont évoluer les paradigmes des politiques publiques visant la « mixité » et de la politique dite « de la ville », historiquement prononcés dans l'agglomération lyonnaise depuis plusieurs décennies. Aux côtés de l'intégration, et notamment dans la politique du logement, l'insertion économique apparaît comme un atout au service d'une « mixité sociale », désormais érigée en objectif transversal d'action publique²²¹⁰. S'intéressant à partir des travaux anglo-saxons aux frontières ethniques, à leur construction et à leur traitement par les politiques publiques, Sala Pala rompt ainsi avec les catégories institutionnelles, volontairement floues pour des raisons qui tiennent à l'idéologie universaliste promue par la République française. L'universalisme républicain est en effet le contexte particulier de production de l'ensemble de ces politiques publiques. Il n'a pas vigueur au Québec par exemple, où certains auteurs en viennent à énoncer que l'universalisme à la française « traite l'insertion des immigrés comme une composante non particulière de la question sociale »²²¹¹. Ce que les acteurs de terrain reconnaissent.

« Le Québec avec qui on travaille est assez fascinant sur la question migratoire. Déjà de faire des statistiques ethniques, de nommer les choses comme ils le font, on est encore loin et on manque complètement d'objectivité. Au Canada, ils ont besoin de main-d'œuvre, ils mettent donc le paquet pour intégrer positivement, ce qui n'est pas notre cas où la métropole entre en surpopulation et où on n'arrive pas à bien intégrer. »²²¹²

« La loi immigration était portée par le ministre de l'Intérieur et le ministre du Travail. Elle avait deux volets, un volet très régalien qui était porté par le ministre de l'Intérieur et un volet d'intégration par le travail. L'article 3 prévoyait la création d'une nouvelle carte de travail, la carte métier en tension. Elle visait à régulariser toutes les personnes qui travaillent sur des métiers en tension sur les secteurs cibles depuis des années, à sortir d'une sorte de déni. On portait aussi dans la loi immigration une simplification du passeport talent qui concerne l'immigration qualifiée. La France est un des pays les plus en retard sur le sujet. Notre système fait qu'on est dans le non-dit. Il y a des pays beaucoup plus offensifs que nous, l'Allemagne, le Canada, avec des résultats assez marqués. »²²¹³

Au-delà de ce constat sur le « déni », le « non-dit » et le fait de ne pas « nommer », l'ethnicisation renvoie à la dynamique du couple *insider-outsider* théorisé par Norbert Elias. Les politiques d'insertion (« intégration par le travail ») contribuent à déterminer le lien entre des populations « intégrées » géographiquement, établies dans l'emploi (*insiders*), la société, et les populations « à insérer » (*outsiders*), cette dichotomie exacerbant leurs différences²²¹⁴. La primauté revient à cette dynamique et non aux caractéristiques ethniques en tant que telles, dans l'absolu.

²²⁰⁹ Entretien avec Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon puis de la Métropole de Lyon (2001-2016), entretien du 3 avril 2023 à Lyon 7^e.

²²¹⁰ Valérie SALA PALA, *Politique du logement social et construction des frontières ethniques*, op. cit., p. 19.

²²¹¹ Denise HELLY, *Le Québec face à la pluralité culturelle 1977-1994*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1996, p. 441.

²²¹² Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²²¹³ Entretien avec Angélique Alberti, inspecteur du travail, conseillère du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion (depuis 2022), entretien du 23 mai 2023.

²²¹⁴ Selon Norbert Elias, c'est bien ce lien qui est fondamental dans la relation de groupe, activant ainsi les caractéristiques des groupes en question : « la sociodynamique de la relation des groupes entretenant un lien d'installés à marginaux est déterminée par la nature même de ce lien, plutôt que par l'une ou l'autre des caractéristiques des groupes considérés indépendamment ». Norbert ELIAS, *Logiques de l'exclusion*, Paris, Fayard, 1997 [1965], p. 56.

Or l'action institutionnelle et ses catégories, en contexte français, vont ignorer sciemment la dimension ethno-raciale, alors même que ces catégories gagnent du terrain dans le débat public français depuis 2005, comme le suggèrent Didier et Eric Fassin et leurs collègues²²¹⁵. Manon Torres Garcia a montré comment les pouvoirs publics, dans son cas la municipalité parisienne, opèrent une forme de *gatekeeping* et de tri des discours sur l'ethnie et la race, dans une logique républicaine d'invisibilisation de ces enjeux. Le travail politique en cadre républicain français consisterait à consciemment et volontairement invisibiliser la race et l'ethnie : « l'effort conscient de dilution de la race apparaît comme l'illustration du jeu d'équilibriste que suppose un travail politique dans le cadre *colorblind* de l'universalisme républicain. »²²¹⁶. C'est ce que Clara Bourgeois appelle le « paradoxe inhérent au système républicain », tendu entre individualisation et catégories universelles²²¹⁷. Nous sommes donc en présence de politiques publiques où l'enjeu migratoire et ethno-racial est volontairement gommé, contrairement aux mêmes politiques publiques déployées dans d'autres contextes nationaux. Cela concerne aussi bien l'action institutionnelle que les recherches sur l'action institutionnelle. Au cours de notre observation au sein de l'administration, il n'est pas rare que les acteurs revendiquent l'idéologie républicaine tout en donnant un sens pratique à ces valeurs à travers la politique à laquelle ils contribuent.

« C'est sûr que nous, l'une de nos missions c'est aussi, en général, ce que l'Etat appelle « cohésion sociale ». C'est l'idée qu'on puisse vivre ensemble, l'idée que peu importe l'horizon on puisse trouver une place en France. C'est clairement dans l'ADN des politiques d'insertion comme dans nos valeurs, et depuis le début. Donc en fait cette volonté d'assurer à tout un chacun, immigré ou pas, sans distinction d'origine, un parcours pour s'intégrer dans la société. »

Chargé de mission à la DIE²²¹⁸

Les politiques publiques en la matière se détachent du strict objectif de l'emploi. Elles font évoluer leurs objectifs vers un horizon plus lointain : « Premièrement, le traitement social de l'immigration ne peut plus se comprendre comme un simple appendice d'une politique centrée sur la question de l'emploi, mais devient une dimension essentielle de l'action publique en direction des populations issues de l'immigration. Deuxièmement, et en conséquence, cette action sociale doit désormais garantir une insertion durable de ces populations »²²¹⁹. Progressivement, la recherche scientifique délaisse la question de la main d'œuvre, pour se concentrer sur la question nouvelle de la précarité et de l'exclusion à part entière tandis que la question migratoire gagne en politisation, dans la discussion de l'utilité économique de la main d'œuvre ainsi importée²²²⁰. Les décennies suivantes ne sont qu'une amplification de la politisation du problème de l'immigration en France. Le secteur d'action publique lié à l'immigration se place progressivement en amont du secteur de l'insertion,

²²¹⁵ Éric FASSIN et Didier FASSIN (dir.) *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, Paris, La Découverte, 2006.

²²¹⁶ Manon TORRES GARCIA, *Administrer l'égalité. Construction, articulation et conduite des politiques catégorielles de la ville de Paris*, thèse de doctorat de sociologie, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2022, p. 265.

²²¹⁷ Ainsi l'universalisme républicain fondé sur la catégorie normative « égalité » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Constitution et jurisprudence du Conseil constitutionnel) véhicule-t-il une appréhension pour les catégories ethno-raciales, écartées aussi bien du langage politique et institutionnel que de la recherche scientifique opérée en cadre républicain - au moins jusque récemment - et promeut une approche sans distinction. Pourtant, les politiques d'insertion sont construites sur des catégories de publics et sur la discrimination positive, d'où le paradoxe du système républicain français.

²²¹⁸ Extrait des carnets de terrain, 17 juin 2022.

²²¹⁹ Valérie SALA PALA, *Politique du logement social et construction des frontières ethniques*, op. cit., p. 148.

²²²⁰ Jean-Claude BARBIER, « Main-d'œuvre, emploi, travail : catégories et référentiels. Voyage à travers les pages de la revue (1946-1988) », art. cit., notamment p. 165-166.

lequel aura désormais vocation à contribuer à cette « insertion durable » des populations nouvellement établies sur le sol français.

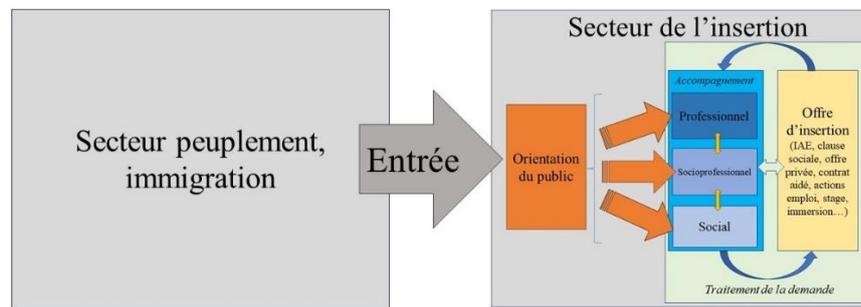


Illustration n°70 : le secteur de l'insertion en aval du secteur du peuplement et de l'immigration.

Les politiques d'immigration sont pilotées essentiellement par l'Etat, au même titre que son sous-ensemble immédiat, l'intégration²²²¹. C'est l'Etat, à travers son organisation préfectorale, qui est responsable aussi bien des entrées sur le territoire, souvent liées à des accords bilatéraux, des titres de séjours, de la politique en matière de naturalisation, de la gestion du droit d'asile et des droits des étrangers. Depuis l'origine, ce secteur est lié à la politique en matière de main d'œuvre, d'emploi et donc d'insertion économique²²²². Pour Virginie Guiraudon, ce secteur des politiques de l'immigration est un « domaine flou » difficile à délimiter²²²³. Plus encore, c'est un domaine où « le silence est d'or » : même si la « boîte de Pandore » est ouverte dès les années 1970, les évolutions majeures se font pas de décisions confinées. Dans « l'ignorance de la majorité », « l'immigration comme question de politique publique » est « gérée sans débat électoral »²²²⁴. Pour visibiliser le sous-bassement et lever le flou, il faut y adjoindre la politique de la ville.

L'insertion économique, partie prenante de la politique de la ville

Depuis l'origine, la politique de la ville, née à Lyon, est liée au même phénomène (cf. 1.1). Les politiques d'insertion s'inscrivent pleinement dans la question des immigrés et des minorités ethniques en France, sans le revendiquer explicitement. Cette « voie silencieuse » est reprise par les populations qui emploient les dispositifs d'insertion et les investissent pour se mobiliser²²²⁵. La politique « de la ville » ne constitue alors en réalité qu'une « euphémisation » de la « question des

²²²¹ Comme le note Clara Bourgeois, la notion d'« intégration » revêt un double sens : concept général et opérationnel en sociologie (*registre sociologique*), il renvoie plutôt à un rapport entre nouveaux arrivants et populations établies dans le contexte des politiques de l'immigration et de l'insertion (*registre politique*). Nous renvoyons ici au développement qu'en fait l'auteur au second chapitre de sa thèse, au titre « L'intégration : registre politique versus registre sociologique », *op. cit.*, pp. 107-113.

²²²² Marc ROUZEAU, *Vers un État social actif à la française ?*, *op. cit.*

²²²³ « Ce qui, de loin, s'apparente à un « secteur » est, en réalité, un objet de recherche complexe voire insaisissable, un domaine d'action publique avec des contours flous et mouvants ». Virginie GUIRAUDON, « Les effets de l'europanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, vol. 31, n°2, 2010, pp. 7-32, p. 11.

²²²⁴ Virginie GUIRAUDON, *Les politiques d'immigration en Europe : Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2000, p. 127, p. 224.

²²²⁵ « La définition républicaine des enjeux par les pouvoirs publics canalise très fortement la mobilisation des minorités ethniques en France. L'inscription dans les dispositifs d'insertion constitue à ce titre ce qu'on pourrait appeler une modalité silencieuse de mobilisation des minorités ethniques. » Valérie SALA PALA, *Politique du logement social et construction des frontières ethniques*, *op. cit.*, p. 343.

immigrés » et participe pleinement des politiques publiques déployées pour assurer la cohésion d'une nation connaissant de forts changements populationnels.

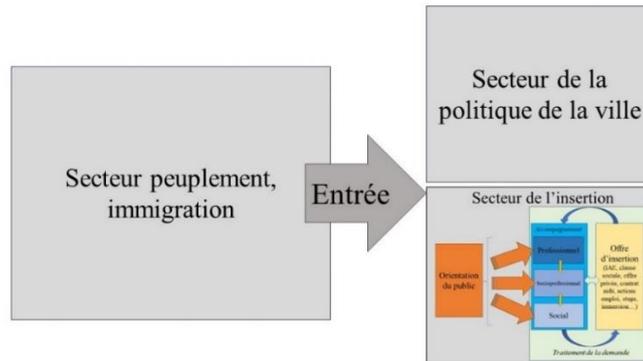


Illustration n°71 : insertion et politique de la ville, deux secteurs complémentaires en aval du secteur du peuplement et de l'immigration.

La notion d'insertion qui apparaît avec la politique de la ville dans les années 1980 et la « prise de conscience d'une immigration de peuplement » traduit « la rupture avec les approches normatives, assimilationnistes du passé », réduisant l'assimilation des étrangers et des immigrés à une dimension de participation aux fonctions productives de la société, et notamment l'emploi²²²⁶. A cette époque, « l'armée de réserve composée d'oiseaux de passage » est désormais « là pour de bon »²²²⁷. Le passage de l'intégration-assimilation à l'insertion traduit le passage de l'homogénéisation nationale à une logique de discrimination positive : ces politiques « ciblent des populations particulières et des zones singulières de l'espace social, et déploient à leur intention des stratégies spécifiques »²²²⁸.

Encadré 31 : Développement de la politique de la ville, entre peuplement et intégration

Le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), dont l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a la charge (ANRU), est lancée en 2003. Les émeutes de 2005 sont particulièrement violentes en région lyonnaise²²²⁹ et cibleraient le régime républicain : « La discrimination risque de mener au communautarisme. C'est sans doute l'une des raisons des émeutes d'octobre 2005 qui, symboliquement, se sont attaquées aux emblèmes de la République »²²³⁰. Ces émeutes mettent en évidence le manque patent de résultats d'une politique publique, aussi souvent critiquée comme très dépensière que comme trop peu ambitieuse : « Au final, depuis plusieurs décennies, la situation sociale s'est considérablement détériorée dans les banlieues, si bien que parfois le contact avec la société globale et ses services publics a été perdu. »²²³¹

²²²⁶ Milena DOYTCHÉVA, *Existe-t-il un multiculturalisme à la française ? Une étude sur la Politique de la ville 1981-2003*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Ecole de Hautes Etudes en Sciences sociales, 2003, p. 5-7.

²²²⁷ Virginie GUIRAUDON, *Les politiques d'immigration en Europe*, op. cit., p. 13.

²²²⁸ Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit., p. 418.

²²²⁹ Au cours desquelles seulement 15% des quartiers cibles de violences ne font pas partie des zones de la politique de la ville, c'est-à-dire que 85% des quartiers lieux de violences sont classés ZUS, selon Hugues Lagrange. Voir notamment Hugues LAGRANGE, « La structure et l'accident », *Emeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, pp. 105-130.

²²³⁰ Robert CASTEL, « Les ambiguïtés de l'intervention sociale face à la montée des incertitudes », art. cit., p. 29.

²²³¹ Didier CHABANET et Xavier WEPPE, « Pourquoi les émeutiers s'en prennent-ils aux services publics ? », art. cit., p. 637.

Au sein de ces zones à la situation sociale détériorée, pourtant mieux dotées en équipements publics que d'autres territoires français²²³², les services publics, lorsqu'ils sont présents, sont délégitimés par une majeure partie de la population, comme l'a montré Dider Lapeyronnie²²³³. Ce que le président de la République nommera « séparatisme » est en réalité observé depuis des décennies : « Dans les banlieues, on voit ainsi se multiplier des initiatives témoignant d'un élan d'auto-organisation d'une partie des habitants »²²³⁴. Outre les agences d'interim, les agences de Pôle Emploi, incarnations des politiques d'insertion, il apparaît que « depuis de longues décennies, les centres sociaux sont régulièrement victimes de la vindicte des jeunes de banlieues », ce qui traduit selon les auteurs la mise en exergue d'une population « qui ne souhaite plus dépendre de l'action sociale »²²³⁵.

Quant aux politiques d'insertion, elles permettent en parallèle d'intégrer les impératifs liés à l'immigration : « La politique d'insertion des immigrés résulte désormais des actions de droit commun de l'Etat qui s'adressent, sans discrimination, à tous les publics. »²²³⁶. On assiste donc à un élargissement des politiques d'insertion, évoluant aux côtés d'une politique de la ville qui demeure ciblée. La question de l'immigration de peuplement écope donc d'un double traitement : universel à travers l'insertion et particulier à travers la politique de la ville et ses ramifications, ce qui en contexte républicain aboutit à une « contradiction »²²³⁷. La politique d'insertion vise l'intégration des quartiers marqués par une forte immigration et de mauvaises conditions économiques à l'agglomération. Antoine Lévêque a bien montré comment l'enjeu de la desserte par les transports s'accolle aux enjeux d'immigration et d'intégration collective, dans la construction de l'institution intercommunale²²³⁸.

²²³² Dominique LORRAIN, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, 2006, pp. 429-455.

²²³³ Didier LAPEYRONNIE, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont, 2008.

²²³⁴ Didier CHABANET et Xavier WEPPE, « Pourquoi les émeutiers s'en prennent-ils aux services publics ? », *art. cit.*, p. 635.

²²³⁵ *Ibid.*, p. 639.

²²³⁶ Milena DOYTCHIEVA, *Existe-t-il un multiculturalisme à la française ?*, *op. cit.*, p. 95.

²²³⁷ Simon WUHL, « La "discrimination positive" à la française. Les contradictions des politiques publiques », *Informations sociales*, vol. 148, n°4, 2008, pp. 84-93.

²²³⁸ Antoine LEVEQUE, *Desservir la banlieue*, *op. cit.*

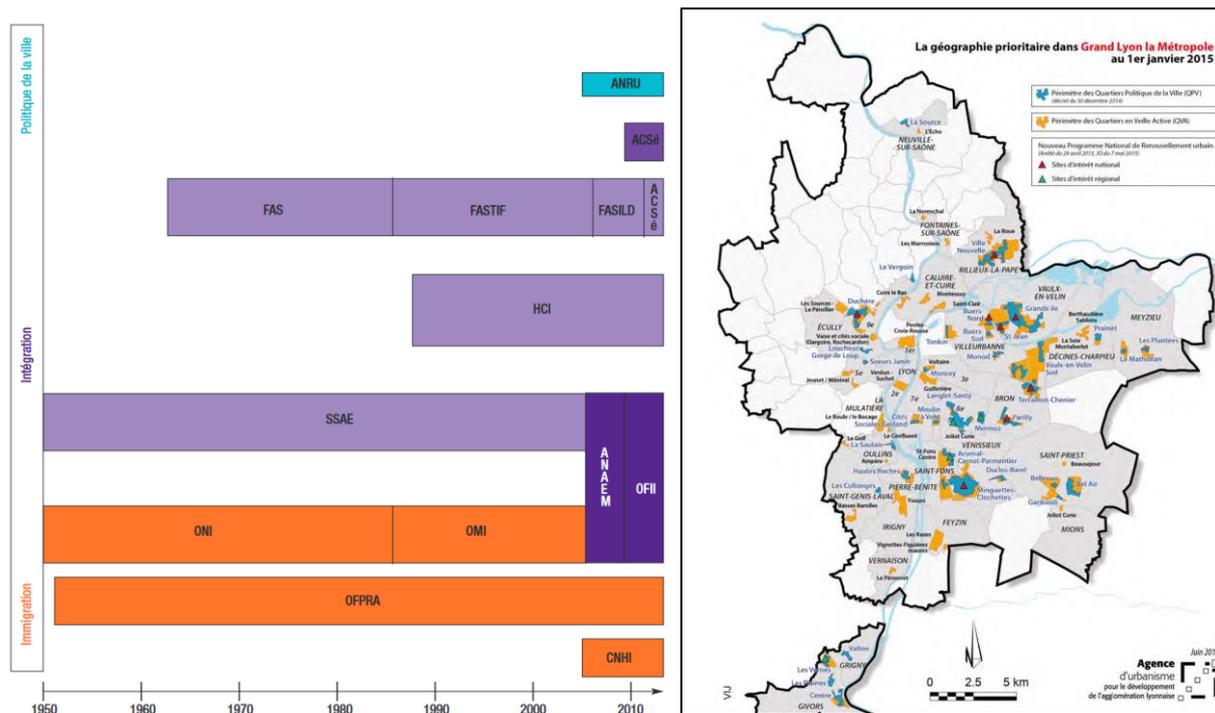


Illustration n°72 : Continuum des politiques nationales d'immigration, intégration et de la ville (années 1950-2010). A droite, « Cartographie de la géographie prioritaire », issue du Contrat de ville, Etat et Métropole de Lyon (2015-2020), 2015, p. 145.

« Mon poste est une particularité qui n'existe qu'à Lyon. C'est un poste avec une double charge si vous voulez. Je suis secondée pour exercer ces missions par un certain nombre de sous-préfets. Sur la partie secrétariat général, je suis secondée par un SG adjoint et par deux sous-préfets d'arrondissements, l'un pour l'historique de Lyon hors-métropole et l'autre pour Villefranche-sur-Saône. Sur la partie égalité des chances, je suis secondée par une sous-préfète en charge de la politique de la ville. Ce qui est unique à Lyon, c'est d'abord d'avoir un poste de préfet, secrétaire général, il n'y en a que deux en France, l'Île-De-France et le Rhône qui a monté le poste de secrétaire général à un niveau de préfet. Combiner le poste de préfet-secrétaire général et de préfet délégué à l'égalité des chances, ça c'est pour le coup unique. C'est un choix fait par un précédent préfet de région qui avait acté l'importance de la préfecture du Rhône en France, et qui avait souhaité arrimer les deux dimensions, le secrétariat général et la politique de la ville, pour que la politique de la ville ne soit pas un tuyau d'orgue mais le plus transverse possible. [...] Outre la configuration nationale qui est favorable, une réduction du chômage historique, on est sur un territoire où les chiffres du chômage sont très bas. Mais une fois va un peu à l'infra-départemental, on s'aperçoit qu'il y a évidemment des variations importantes et notamment dans les territoires de la politique de la ville. Notre enjeu c'est de s'assurer que cette configuration extrêmement favorable le soit pour tout le monde, donc continuer à travailler de façon massive sur l'inclusion de tous les très éloignés de l'emploi. La métropole est un partenaire indispensable pour nous dans ces sujets-là, puisque l'essentiel des quartiers politiques de la ville sont concentrés sur la métropole. »²²³⁹

Dans le sillage des réflexions des années 1990 sur l'emploi et la mobilité, des plateformes « mobilité-emploi » sont déployées dans plusieurs agglomérations, avec pour norme fondamentale la mobilité, pensée en négatif des comportements enclavés et inadaptés des « immobiles ». La Plateforme mobilité-emploi de la communauté urbaine, créée en 2009, est portée par l'association

²²³⁹ Entretien avec Vanina Nicoli, préfète, secrétaire générale de la préfecture du Rhône et préfète déléguée pour l'égalité des chances (depuis 2022), entretien du 18 avril 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

Uni-Est, et regroupe les dispositifs destinés aux « publics éloignés de l'emploi »²²⁴⁰. Elle déploie des actions visant à lever les « freins à la mobilité » des habitants de l'Est lyonnais : freins cognitifs, informations sur le réseau et les tarifs, auto-école sociale. Le contrat de ville métropolitain donne à voir la force des freins cognitifs à la mobilité, partie intégrante des freins à l'emploi²²⁴¹, faisant des freins à la mobilité un élément central de la déclinaison des problématiques d'emploi en quartiers politique de la ville (QPV), où le recours au RSA est surreprésenté avec plus de trois fois plus de bénéficiaires en QPV qu'ailleurs dans la métropole.

<i>Rubrique</i>	<i>QPV</i>	<i>Métropole</i>
Population immigrée	29%	14%
Population étrangère	21%	9%
Part de locataires HLM	66%	20%
Taux de motorisation	64%	73%
Part des ménages sans voiture	36%	27%

Tableau n°89 : comparaison QPV et moyenne métropolitaine à partir de données croisées datant de 2011, présentée dans la synthèse du contrat de ville²²⁴².

Le contrat de ville met en avant les statistiques ci-dessus concernant la mobilité dans les QPV. Il n'est donc pas illogique que la seule Plateforme mobilité financée au titre des politiques d'insertion économique se trouve dans la périphérie orientale de l'agglomération.

« L'auto-école, c'est la seule à fonctionner comme ça dans l'agglomération, et c'est un pilier pour les jeunes ici, pour qu'ils puissent se projeter en dehors de leur environnement immédiat. »

Réunion de Commission locale d'insertion à Vénissieux²²⁴³

Ces propos tenus en réunion de CLI mettent en exergue les besoins accrus de dispositifs d'insertion dans les QPV. Il apparaît ainsi que le secteur de l'insertion contribue à traiter le problème occupant la politique de la ville et en partage les catégories classificatoires. Néanmoins, l'articulation entre ces trois domaines d'action publique repose sur la coopération entre la métropole et le principal opérateur de ces politiques : l'Etat.

« Mixité » et « vivre ensemble », le peuplement comme finalité républicaine inter-secteurs

La finalité de la politique de la ville, des politiques de peuplement et des politiques d'insertion est commune. Comme l'indique un conseiller d'Etat dans son plaidoyer républicain, « la politique à conduire est une politique sociale » et plus encore « la politique d'intégration est la politique :

²²⁴⁰ « L'observatoire Mobilité vers l'emploi. Mesurer les freins à la mobilité des publics éloignés de l'emploi et les impacts socio-économiques des aides à la mobilité » [Rapport], Lyon, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, 2015, p. 18.

²²⁴¹ « Les ménages se déplacent moins et sont moins motorisés que la moyenne des ménages de la Métropole. Ils se déplacent essentiellement à pied et en transports collectifs. Ces disparités de mobilité peuvent constituer un frein pour l'intégration sociale. [...] Les freins cognitifs à la mobilité sont également à signaler : une personne sur deux présente des problèmes de repérage dans l'espace et de lecture de plans ; 65 % des personnes n'arrivent pas à utiliser les plans et guides d'information. » Voir *Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020)*, 2015, p. 111. « Un demandeur d'emploi sur deux du Grand Lyon déclare ne pas avoir de moyen de transport et seuls deux demandeurs d'emploi sur trois ont le permis de conduire, bien souvent encore exigé par les employeurs » note le contrat de ville. « Mobilité et accès à l'emploi », *Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020)*, 2015, p. 52.

²²⁴² *Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020)*, 2015, p. 39.

²²⁴³ Extrait des carnets de terrain, novembre 2018.

toute politique doit être politique d'intégration »²²⁴⁴. En faisant une brève généalogie de la notion de mixité sociale, Elise Palomares montre que dans une « euphémisation en cascade », le terme vise en réalité à empêcher la concentration de populations « à problèmes », à savoir immigrées²²⁴⁵. Dans ces propos de l'ancien président de la métropole, l'idée que la compétence « insertion » fasse partie de l'ensemble plus vaste du rapport des pouvoirs publics à la mixité ethnique et sociale ressort nettement :

« Si on a voulu récupérer les politiques d'insertion, vous voyez c'est aussi parce que l'idée principale c'est qu'on ne laisse pas se créer des trappes à pauvreté. Cela c'est fondamental. Voyez la rénovation de la Duchère que nous avons faite, où Jean-Louis Borloo s'est beaucoup impliqué, qui a été une réussite en France. Eh bien il est primordial de changer la population pour rééquilibrer. »²²⁴⁶

En creux, il apparaît que l'enjeu est bien celui du « bon peuplement » urbain, des « équilibres » sociaux et territoriaux souhaitables²²⁴⁷ : l'idée de « changer la population » renvoie très directement à une gestion stratégique des implantations humaines, à laquelle la politique d'insertion participe pleinement. Il s'agit bien de « rééquilibrage social et ethnique »²²⁴⁸.

Le contrat de ville métropolitain est entièrement axé entre peuplement et insertion, avec l'idée transversale du « vivre ensemble » et de la « mixité »²²⁴⁹. Finalement, le terme apparaît 33 fois dans le document-cadre. Utilisé comme substantif, le néologisme renvoyant à l'idée de destin n'est autre qu'un objectif politique, fondé sur l'idée normative que le mélange des populations n'est pas seulement souhaitable mais nécessaire. Stéphane Rosière montre que l'homogénéisation d'une population renvoie à ce qu'il nomme « *in-politics* », des processus visant à fusionner des groupes dans un espace, ce qui passe par la négation formelle de l'altérité²²⁵⁰. Il s'agit bien de « rapprocher des groupes jusqu'alors séparés au nom des bienfaits supposés de leur cohabitation »²²⁵¹. Le « vivre-ensemble », concept-clé de contrat de ville, en est l'armature morale et idéologique.

Dans la mesure où « les politiques sociales et plus largement les politiques mises en œuvre par les autorités urbaines peuvent être considérées comme des politiques de conquête du territoire

²²⁴⁴ Rapport de Thierry Tuot au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, février 2013, p. 60.

²²⁴⁵ Elise PALOMARES, « Itinéraire du credo de la « mixité sociale » », *Revue Projet*, vol. 307, n°6, 2008, pp. 23-29.

²²⁴⁶ Entretien avec Gérard Collomb, agrégé de lettres classiques, député (1981-1988) et sénateur du Rhône (1999-2017), maire de Lyon (2001-2017 ; 2018-2020), président de la métropole de Lyon (2015-2017), ministre de l'Intérieur (2017-2018), entretien du 14 janvier 2021 à Lyon 1^{er}.

²²⁴⁷ Christelle MOREL JOURNEL et Valérie SALA PALA, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *art. cit.*

²²⁴⁸ Patrick SIMON, « La gestion politique des immigrés, la diversion par la réforme urbaine », *Sociétés contemporaines*, n°33-34, 1999, pp. 5-13.

²²⁴⁹ La politique conduite « s'articule autour de trois entrées : Le profil de la population et les réalisations pour améliorer le « vivre ensemble » ; Le développement économique et les inégalités d'accès à l'emploi/insertion ; Des quartiers à rattacher à l'agglomération et à diversifier : des dynamiques à l'œuvre mais des questions majeures restent posées ». Synthèse du contrat de ville, *Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020)*, 2015, p. 38. Dans l'un des « points de vigilance » des opérations de renouvellement urbain, apparaît l'objectif suivant : « Faire « vivre ensemble » les anciens et nouveaux habitants ». *Ibid.*, p. 54. Parmi les orientations stratégiques du contrat de ville, on retrouve plus loin l'objectif de « Promouvoir la diffusion du vivre ensemble et de la laïcité ». *Ibid.*, p. 77. La politique culturelle porte comme objectif « le vivre ensemble » afin de lutter contre « le repli identitaire » : il s'agit de « mettre concrètement en pratique le vivre ensemble ». *Ibid.*, p. 83. Plus loin, il est noté que « la tentation du repli est présente et [qu']elle interroge les fondements du vivre ensemble ». *Ibid.*, p. 92.

²²⁵⁰ Contrairement aux « ex-politics » qui appuient formellement sur l'altérité, indépassable. Stéphane ROSIERE, *Le nettoyage ethnique. Terreur et peuplement*, *op. cit.*, p. 7.

²²⁵¹ Fabien DESAGE, Christelle MOREL JOURNEL et Valérie SALA PALA, « Introduction générale. Le peuplement : couvrez ce dessein que nous ne saurions voir ? », *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 17-34.

géographique et social »²²⁵², on peut considérer que l'autorité urbaine reste à établir sur un ensemble géographique et social justement priorisé à cette fin. La typologie de la « pensée d'Etat » propose bien de parler de « quartiers de reconquête républicaine » qui croisent le plus souvent des QPV ou d'utiliser la notion de « séparatisme », suggérant que le territoire de la politique « de la ville » évoluerait en dehors de l'autorité du régime républicain, supposément « une et indivisible ». Un terme apparaît alors : « ghetto ». Si l'ancien député-maire communiste de Vénissieux l'emploie dès 2006 pour évoquer la transformation de sa ville²²⁵³, on retrouve cette « figure repoussoir » d'inspiration américaine²²⁵⁴ également à l'esprit des hauts-fonctionnaires territoriaux, avec l'idée que le « ghetto » concentre un seul type de population et que la solution soit, mécaniquement, la « mixité » et le « vivre-ensemble ».

« On parle des migrants, mais on pourrait aussi parler des Français d'origine étrangère. La métropole est en dessous de tout là-dessus. Sur les collèges, on les a laissés se ghettoïser. Tous les collèges. A part deux ou trois collèges de l'hypercentre, vous avez fréquemment des classes 100% black beur. Cent pour cent. La mixité n'existe plus du tout, et c'est une question extrêmement importante. »²²⁵⁵

Les évolutions législatives visant la mixité sociale ont « renforcé la place faite aux associations d'insertion dans la politique sociale du logement et notamment dans l'entreprise de mobilisation du parc privé à des fins d'insertion des personnes en difficulté socio-économique »²²⁵⁶. Certains élus métropolitains interrogés n'hésitent pas à employer les catégories ethno-raciales pour qualifier les problématiques liées à l'insertion, à rebours de l'idéologie républicaine fondée sur l'invisibilisation de ces catégories et le refus de l'essentialisation.

« Lorsqu'on parle d'insertion, il faut bien se dire que les personnes en situation de vulnérabilité, globalement, elles ne sont pas issues de familles Blanches. Il y a tout un contexte qu'on veut se cacher. La montée du RN je l'interprète comme le fait que si on ne s'intéresse pas à cette énorme population et qu'on ne change pas nos politiques publiques, demain il y aura la haine partout. Je ne supporte plus certains comportements et je suis obligée de faire l'effort intellectuel, de me dire « ce qu'il fait là, il le fait parce qu'il ne sait pas que faire société ce n'est pas cracher à tes pieds, à l'arrêt de bus ». J'avais fait une étude sur l'acquisition du français avec l'école d'économie de Paris et en fait, c'était une façon déguisée de travailler sur le multiculturalisme en QPV. J'ai fait des observations pour étudier les interactions parents-enfants en français. Les résultats étaient catastrophiques. Violence physique, violence verbale, une très grande difficulté d'acquisition du français dans ces conditions. Et en plus, on sait très bien que chez les travailleurs sociaux en général en France il y a beaucoup de souffrances et beaucoup de non-dits. »²²⁵⁷

Les propos de cette vice-présidente montrent qu'au-delà de l'invisibilisation mise en œuvre par l'administration publique, le personnel politique a manifestement conscience que l'insertion renvoie aux problématiques liées à l'immigration devenue durable (« population énorme »). Il apparaît que le principe républicain d'euphémisation soit perçu comme un facteur bloquant une

²²⁵² Renaud PAYRE, *Ordre politique et gouvernement urbain*, op. cit., p. 136.

²²⁵³ André GERIN, *Les ghettos de la République*, Lyon, Les quatre chemins, 2006.

²²⁵⁴ Elise PALOMARES, « Itinéraire du credo de la « mixité sociale » », art. cit., p. 25.

²²⁵⁵ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²²⁵⁶ Valérie SALA PALA, *Politique du logement social et construction des frontières ethniques*, op. cit., p. 338. Parmi ces « associations professionnelles », caractérisées par leur insertion forte dans les réseaux d'action publique, on peut donner l'exemple local de l'Association lyonnaise pour l'insertion par le logement (ALPIL), qui à partir des années 1980 combine politique du logement social et politique d'insertion dans la vie sociale et dans l'emploi.

²²⁵⁷ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 25 avril 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

bonne cohésion sociale, tandis que d'autres acteurs politiques au contraire revendiquent ce principe idéologique. L'imbrication entre immigration, peuplement, intégration est manifestement très étroite. Elle en vient à modifier le rôle du secteur de l'insertion économique, qui devient un instrument à part entière des politiques de peuplement en participant à la gestion des implantations²²⁵⁸. La mixité sociale constitue l'objectif commun à ces politiques de peuplement.

« Finalement on peut dire que nos politiques sociales, le logement, l'insertion, l'habitat, tout cela vise finalement la mixité sociale. Et ces politiques sociales ont finalement fait passer ce même objectif dans le cœur de ce qu'on a hérité du Grand Lyon, à savoir l'aménagement. On a concentré les leviers pour affronter la question de la mixité sociale. »²²⁵⁹

Dans la relation au secteur économique, cette imbrication est également nettement objectivable.

Immigration et public en insertion : deux « viviers » de main d'œuvre complémentaires ou concurrents ?

A en croire les experts des politiques de l'emploi comme cette conseillère ministérielle, le vieillissement de la population, la diminution de la population active et les fortes entrées d'étrangers sur le sol français sont autant de facteurs créant une « concurrence » entre immigrants et public en insertion déjà établi, appelée à augmenter mécaniquement.

« Est-ce que l'immigration fait de la concurrence aux demandeurs d'emploi ? Vu le un taux de chômage, il faut qu'on forme et qu'on insère dans l'emploi, mais la démographie fait qu'à un moment, la question pourrait légitimement se poser. Le sujet de trouver la ressource l'est déjà aujourd'hui avec les tensions de recrutement. Mais ça le sera encore plus demain. Et on a une pyramide des âges qui ne nous aide pas. 60 % des entreprises industrielles qui renonçaient à des projets d'investissement parce qu'elles savaient qu'elles ne trouveraient pas de main d'œuvre. »²²⁶⁰

Cet inspecteur du travail nous présente de la même manière les deux « viviers » dos à dos.

« Aujourd'hui quand on parle de tensions sur les recrutements, les seules marges qu'on ait c'est quoi ? C'est les BRSA et c'est l'immigration. Il n'y a pas d'autre vivier de demandeurs d'emploi. Si on mettait déjà 30% des BRSA au travail, ce serait déjà une victoire, mais on sait que ça ne résoudra pas l'équation. On sait aussi que ça ne se fait pas du jour au lendemain vu la quantité de freins. L'immigration est un sujet du ministère de l'intérieur et au niveau territorial un sujet préfectoral. Donc le vrai sujet c'est la loi immigration. »²²⁶¹

Avec la priorisation du problème public de la pénurie de main d'œuvre et des difficultés de recrutement dans de nombreux domaines du secteur économique, à travers l'idée de « métiers en tension », partie intégrante de la stratégie métropolitaine depuis le lancement du PMI'e (cf. 3.1.2), les secteurs des politiques migratoires et d'insertion économique se sont encore rapprochés. Pour

²²⁵⁸ Dans leur « inventaire » des politiques de peuplement, les auteurs identifient cinq instruments principaux. Le quatrième est composé des incitations à la mobilité et à l'installation par les politiques publiques, notamment celles touchant l'emploi. Voir l'introduction de l'ouvrage collectif *Le peuplement comme politiques, op. cit.*

²²⁵⁹ Entretien avec Pascal Isoard-Thomas, conseiller technique du président de la Métropole de Lyon (2018-2020), entretien du 18 février 2020 à l'HDM, Lyon 3^e.

²²⁶⁰ Entretien avec Angélique Alberti, inspecteur du travail, conseillère du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion (2022-2024), entretien du 23 mai 2023.

²²⁶¹ Entretien avec Laurent Badiou, inspecteur du travail, directeur adjoint de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2013-2021), chef de pôle de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

la conseillère économique au cabinet du président du Conseil de métropole, les deux populations-cibles sont à traiter conjointement par l'insertion dans l'emploi.

« Les métiers en tension, il y a un prisme assez clair, qui a commencé à sortir avec les réfugiés afghans et quand on a eu les réfugiés ukrainiens. Les entreprises nous le disent : il y a beaucoup de sans-papiers qui sont là et qui travaillent. Il y a aussi de la main d'œuvre immigrée qui fait ce type de métier que nous autres Français, refusons maintenant de faire. Il y a aussi des problèmes de permis de travail qui pourraient être accordés massivement pour soulager nos métiers en tension. Les entreprises du bâtiment typiquement nous le demandent. C'est ça l'avenir, et ce sont aussi eux qu'on retrouve dans les *tiny houses*, de plus en plus nombreux dans la métropole. Tous ceux qui ne sont pas en emploi, que ce soient des immigrés ou des Français sont de toute façon une armée de réserve. Que ce soit payer un hôtel ou du RSA, ça coûte, donc il faut diminuer ces dépenses par l'insertion dans l'emploi. Dans une logique purement budgétaire, mon but est de mettre tous ces flux dans l'emploi. En ayant conscience que ça coûtera plus cher pour les personnes éloignées de l'emploi, avec un rendement moindre de l'euro d'allocation investi. »²²⁶²

C'est ici que le paradoxe apparaît clairement : une entrée « directe » de nouveaux arrivants dans l'emploi et particulièrement dans les filières « en tension » (bâtiment, travaux publics, services à la personne, ménage, restauration, hôtellerie, artisanat, industrie...) coûte moins cher à la collectivité que la transformation des habitus de personnes déjà présentes, frappées par l'entropie de l'inactivité depuis plusieurs années. C'est ce que, dans un raisonnement économique assumé, la conseillère économique passée par les cabinets ministériels réformistes et le FMI revendique comme un « rendement moindre de l'euro d'allocation investi » : il est moins cher d'investir sur le placement direct de nouveaux arrivants que dans la transformation longue et coûteuse des habitus « usés » des personnes en insertion. A ce titre, il n'est donc guère étonnant que dans un courrier adressé au président du Conseil de métropole par plusieurs entrepreneurs de l'agglomération, il soit demandé de faciliter l'embauche d'immigrés récents pour le secteur du bâtiment, quitte à ce que la situation légale ne soit pas strictement en règle, citant le PMI'e et sa volonté de « développer l'emploi dans les filières en tension »²²⁶³.

Un exemple de filière « en tension » est celui des métiers du « prendre soin ». Les acteurs métropolitains s'inquiètent fréquemment du manque d'attractivité de ce métier. En entretien et lors de discussions informelles, ils nous expliquent que le recours à la main d'œuvre récemment immigrée est largement plébiscité par les entreprises. Les diagnostics sur la politique publique font apparaître la même réalité tandis qu'un dispositif spécifique à la filière monte en puissance au sein de l'agence métropolitaine (cf. 5.2.1). Enfin, une réflexion institutionnelle est produite sur le sujet. La direction de la prospective produit en 2024 une étude d'une soixantaine de pages intitulée : « Métiers du prendre soin et du lien : Parcours migratoires et relations interculturelles ». Cette étude évoque les « parcours migratoires » de « femmes migrantes surreprésentées » : la « croissance des besoins » aurait entraîné des embauches que le marché classique du travail n'aurait su fournir, les « femmes autochtones étant de plus en plus intégrées ». L'étude note le travail conjoint des « politiques migratoires » et des « politiques d'insertion », les premières organisant des arrivées et les autres fléchant les arrivées vers ces métiers²²⁶⁴. L'étude estime que la langue française non-maîtrisée constitue le principal frein, et conclut par ailleurs sur la

²²⁶² Entretien avec Delphine Prady, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), à l'Elysée (2014-2016) et économiste au FMI (2016-2020), directrice de cabinet adjointe du président de la Métropole de Lyon en charge du développement économique (depuis 2020), entretien du 11 mai 2022 au cabinet du président, Lyon 3°.

²²⁶³ Courrier destiné au président de la Métropole de Lyon, courrier du 14 octobre 2019, extrait des carnets de terrain.

²²⁶⁴ « Métiers du prendre soin et du lien : Parcours migratoires et relations interculturelles », étude de la direction de la prospective et du dialogue public, Millénaire 3, Métropole de Lyon, avril 2024, p. 5.

proposition de « développer le partenariat avec les structures d'accueil de migrants » et de « croisement des politiques d'immigration, d'insertion et de citoyenneté »²²⁶⁵.

Finalement, la part des individus issus du secteur de l'insertion dans les flux d'entrées dans le marché du travail recule, selon les acteurs de terrain, et principalement dans le secteur du nettoyage, du service à la personne et du bâtiment, gourmands en main d'œuvre peu qualifiée, en raison de la priorisation faite à une main d'œuvre plus rapidement disponible et moins réticente à occuper des fonctions pénibles²²⁶⁶.

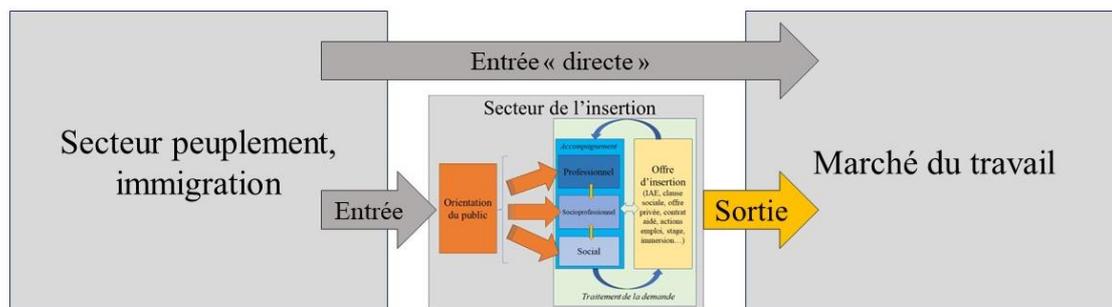


Illustration n°73 : le marché du travail, et notamment ses franges plus précaires, alimenté par deux secteurs concurrents et complémentaires.

De plus en plus, parmi les nouveaux arrivants que l'on comptabilise en milliers annuels à l'échelle de la deuxième agglomération française, une partie significative bénéficie d'entrées « directes » dans l'emploi. Les deux viviers semblent d'abord concurrents. Or ils sont en réalité complémentaires pour trois raisons. Premièrement parce ce ne sont pas exactement les mêmes types de métiers qui attirent les flux²²⁶⁷ (faible qualification et pénibilité attirant moins le public en insertion, plus enclin à se diriger vers les métiers où qualification et formation sont nécessaires) ; deuxièmement parce qu'une partie des nouveaux arrivants intègre immédiatement ou *a posteriori* le secteur de l'insertion, notamment sur le français langue étrangère (FLE) ; troisièmement parce qu'avec le temps, ces flux finissent par rejoindre le droit commun et s'y fondre. Cette relation complexe entre secteurs révèle la position stratégique de l'insertion économique. Notre enquête montre que cette relation n'est pas sans difficultés d'articulation.

Entre l'Etat et la métropole, la difficile articulation sectorielle immigration-insertion économique : l'exemple des flux de « mineurs non accompagnés »

Pour nous intéresser à l'articulation sectorielle, traitons une problématique récente : celle de l'augmentation des flux d'arrivées que nous décrivons pendant plusieurs années les acteurs de terrain. Précisons d'abord que les services locaux de l'Etat, encadrés par des logiques nationales descendantes, sont aussi totalement insérés à l'animation du territoire : ils « ne décident pas arbitrairement de ce qu'il convient de faire. Ils ne trouvent que très rarement leur inspiration chez leurs supérieurs. Ils la trouvent plus directement dans la sphère politique locale. »²²⁶⁸. En effet,

²²⁶⁵ *Ibid.*, p. 35-36.

²²⁶⁶ « Quels sont les métiers des immigrés ? », DARES Analyses, juillet 2021, n°36.

²²⁶⁷ Pour l'exemple central des métiers du service aux personnes âgées, « mal rémunérés » et « peu connus », nous renvoyons à François-Xavier DEVETTER *et al.*, « Les métiers du vieillissement, essentiels et pourtant insoutenables », *Que sait-on du travail ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2023, pp. 528-542.

²²⁶⁸ Renaud PAYRE, *Ordre politique et gouvernement urbain, op. cit.*, p. 88.

« le territoire, plus que l'appareil d'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics »²²⁶⁹.

Julien Perroudon est né à Lyon en 1979. Son père est commissaire de police et sa mère adjointe administrative. Il passe son enfance et adolescence entre Lyon et les Monts d'Or. Diplômé en droit de l'université Lyon III, il devient commissaire de police à la suite de son passage à l'École Nationale Supérieure de la Police. Il évolue sur des fonctions d'intervention et de protection, notamment au groupe de sécurité de la présidence de la République pendant deux ans. En 2019, il passe dans le corps préfectoral par détachement, et est sous-préfet, directeur de cabinet du préfet du Var. En mai 2021, il revient à Lyon pour occuper le poste de sous-préfet, secrétaire général adjoint auprès de la préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfète du Rhône.

Entretien réalisé le 2 juin 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

Les acteurs locaux confirment cette primauté du territoire, lieu de la régulation Etat-métropole, dans lequel ils s'estiment profondément ancrés. Dans sa définition de son métier et de sa mission, ce sous-préfet délégué à l'arrondissement de la métropole de Lyon (vocabulaire préfectoral signifiant qu'il a la charge de la zone métropolitaine du périmètre départemental) évoque « un labour de territoire » :

« Ma mission est triple. Première mission : être adjoint à la préfète secrétaire générale, être son ombre sur les dossiers de la préfecture. La préfecture est une préfecture de région, donc le positionnement du secrétaire général est plus élevé que dans un département classique, le secrétaire général étant le patron de la maison, sur l'animation du personnel des services et des directions départementales interministérielles. Deuxième mission, je suis sous-préfet de l'arrondissement de la métropole de Lyon, donc je suis l'interface entre les communes et l'Etat, principalement les 57 communes hors Lyon et Villeurbanne. Beaucoup de déplacements et de relationnel, parfois en arbitre ou juge de paix. C'est un travail de labour du territoire. Troisième élément, mes missions départementales. Immigration, intégration des étrangers d'abord, puis solidarités avec l'hébergement d'urgence. »²²⁷⁰

Les missions liées au secteur de l'immigration et de l'intégration sont accompagnées de l'idée principale de ce « labour territorial » comme consistant à « faire émerger un consensus » entre les acteurs locaux, au premier rang desquels les collectivités territoriales.

« Il faut aussi que l'équilibre se fasse. On vit en interdépendance. Le chaos est aussi créateur d'ordre social, on est obligés de trouver des solutions. Donc sur des situations qui sont très bloquées, je vais parfois être dans un rôle de suggestion. Ce n'est pas que je m'institue comme arbitre, mais l'intérêt de l'Etat c'est que les choses soient négociées et se passent dans l'équilibre. Le rôle d'un sous-préfet d'arrondissement c'est de vraiment connaître son territoire, savoir quelles sont les mouvements de force et les plaques telluriques en action et chercher une solution d'équilibre. L'animation générale du territoire ne peut pas se faire en dehors de ça. L'État français peut être critiqué, mais le fait d'avoir à l'échelon territorial des implantations de l'État avec des compétences est puissant et permet, je pense, de débloquent énormément de situations. Mon métier n'est pas de résoudre, mais de mettre autour de la table, flécher les bonnes compétences techniques et faire émerger un consensus. »²²⁷¹

Dans ce système de régulation croisée, les acteurs préfectoraux sont garants des politiques étatiques. On assiste, comme dans chaque territoire à un « modèle d'évitement des

²²⁶⁹ Patrice DURAN et Jean-Claude THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *art. cit.*

²²⁷⁰ Entretien avec Julien Perroudon, commissaire de police, sous-préfet, secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône (depuis 2021), entretien du 2 juin 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

²²⁷¹ *Ibid.*

responsabilités »²²⁷² marqué par le renvoi de devoir public entre Etat et collectivités sur les zones interstitielles, ces espaces à la frontière entre secteurs. Dans le contexte lyonnais, le sujet migratoire et de l'insertion de ces populations, à la croisée des responsabilités légales et des interventions publiques, est au centre du conflit institutionnel décrit comme un « ping-pong des responsabilités ». En effet, le phénomène se situe aux confins de plusieurs interventions : l'hébergement d'urgence et la politique d'immigration et d'asile pour l'Etat, l'aide sociale à l'enfance, la politique du logement et la politique d'insertion économique pour la métropole.

« On a des compétences connexes avec la métropole sur la lutte contre la pauvreté, sur l'hébergement d'urgence, ce qu'ils appellent eux « la politique de l'hospitalité ». Il faut que ce soit bien articulé. Typiquement la métropole est compétente pour les mineurs, mais l'Etat a la responsabilité de l'intégration des jeunes majeurs et de la délivrance de titres de séjour. Lorsque la métropole rejette la qualité de mineur, on a parfois la saisie du tribunal des enfants, et le temps qu'il statue on est en présence de « mijeurs ». Autre exemple, à la différence de la plupart des départements, la métropole a décidé d'investir l'aide aux femmes isolées avec enfant de moins de trois ans. Lorsque l'enfant a plus de trois ans, il faut veiller à la continuité de la prise en charge entre Etat et métropole. Ce sont essentiellement des étrangers, sur lesquels il faut éviter qu'on ait un ping-pong de responsabilité. »²²⁷³

La politisation de la question migratoire par les exécutifs de gauche et écologistes génère une tension avec les services déconcentrés de l'Etat chargés des politiques régaliennes. C'est bien localement, à l'échelle des préfetures, que les *inputs* nationaux comme les besoins économiques et les impératifs démographiques sont convertis en *outputs*, sous la forme de milliers de décisions individuelles, avec un quasi-monopole administratif²²⁷⁴. Là où ce personnel d'Etat met localement en œuvre la politique nationale, dans des pratiques de guichet variables²²⁷⁵ encadrées par une orientation gouvernementale et des directives locales, s'invitent les collectivités territoriales.

« Il y a une volonté politique de la métropole de Lyon comme de la ville de Lyon et de la ville de Villeurbanne, d'être des collectivités hospitalières, accueillantes. Ce faisant elles peuvent avoir des positionnements qui ne sont pas ceux de l'Etat notamment au regard du droit de séjour des étrangers, de l'état de droit. Il y a une volonté de dire « nous si nous étions au pouvoir, ça se passerait comme ça ». On a plein de discussions là-dessus, sachant que la majorité de ces dispositifs-là est largement voire exclusivement financée par l'Etat, ce sont des compétences extrêmement régaliennes. Notre travail n'est donc pas de systématiquement tordre le règlement de la loi pour l'adapter aux volontés de la métropole. On réfrène les ardeurs, tout en cherchant des solutions locales malgré les oppositions politiques en surface. »²²⁷⁶

Le volontarisme des exécutifs locaux tend à empiéter sur le secteur étatique, dans un contexte national de forte politisation des questions liées à la démographie et à l'immigration. Illustrons la conception et les « ardeurs » que recouvriraient l'idée de « collectivités hospitalières ».

« Je suis contente, j'entends de plus en plus souvent présent dans la bouche des entrepreneurs le mot « MNA » [*mineurs non-accompagnés*]. Franchement, il y a 4 ans, je pense qu'on ne l'aurait

²²⁷² Renaud PAYRE, *Ordre politique et gouvernement urbain*, op. cit., p. 88.

²²⁷³ Entretien avec Julien Perroudon, commissaire de police, sous-préfet, secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône (depuis 2021), entretien du 2 juin 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

²²⁷⁴ Nous renvoyons sur cette question très large aux travaux conséquents d'Alexis Spire, et notamment l'ouvrage issu de sa thèse de doctorat soutenue en 2003 : Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005. Voir également Alexis SPIRE, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

²²⁷⁵ Alexis SPIRE, « La discrimination des étrangers au guichet », *Regards sociologiques*, n°39, 2010, pp. 21-30.

²²⁷⁶ Entretien avec Julien Perroudon, commissaire de police, sous-préfet, secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône (depuis 2021), entretien du 2 juin 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

jamais entendu ou que de très militants. Là, ce matin c'est le Medef qui m'en a parlé. Il y a peut-être une prise de conscience aussi sur cette notion d'hospitalité plus plus c'est-à-dire, de faire avec le réel et se dire que oui, notre territoire est attractif et qu'on a cette responsabilité collective de les accueillir, que ce soit temporairement pour un an, trois ans, cinq ans ou durablement. Et c'est comme ça en fait, ce n'est pas un choix idéologique, c'est comme ça, ils sont là. On est dans un pays où la réglementation n'est particulièrement pas heureuse pour l'accueil de l'autre. Je ne sais pas si c'est typique des gens de gauche mais il y a aussi un truc de la culpabilité, tout ce qui est lié à la mémoire et à la décolonisation, de se dire que porte une responsabilité. Pour les Worldskills 2024 par exemple à Lyon, ce qui nous aura fait plaisir si on y arrive, ça aura été aussi de permettre à des jeunes qui viennent, en particulier d'Afrique de l'Ouest de gagner des médailles et de montrer que finalement, ces territoires qu'on a pillés, on sait aussi maintenant reconnaître leur talent. Le président, le DGA, le directeur tourisme et moi-même on disait « avec tout ce qu'on leur a fait vivre tout et ce qu'ils ont subi de notre part c'est bien normal ». Cette culpabilité ne correspond pas forcément à quelque chose de véridique historiquement, mais il y a quelque chose d'unique sur ce sujet, quelque chose de politiquement correct. »²²⁷⁷

Ces propos renseignent sur la conception de ce qui est appelé « l'hospitalité plus plus ». Ils montrent que la dichotomie entre un « eux » victimes et un « nous » coupables, associée à l'idée de « pillage » colonial, fonde cette conception sur un affect de culpabilité, à rebours de la conception étatique et réglementaire. Ce qui peut expliquer la conflictualité entre les deux représentations institutionnelles sur ce champ. Du point de vue d'un cadre de la DIE, le changement de personnel politique induit en effet une moralisation de l'action publique, avec une place plus forte accordée à l'idéologie (comme l'égalité) et aux principes moraux (la « culpabilité » ou la « bienveillance »). De plus, les dirigeants de la collectivité sont issus de partis d'opposition au parti gouvernemental. L'opposition entre fonctionnaires d'Etat et élus locaux est doublée d'une opposition droite-gauche. Le rapport avec les politiques étatiques devient plus conflictuel, avec l'idée de « challenger l'Etat » localement :

« On a désormais une vision et un montage intellectuel bien différents, bien plus social, accès aux droits pour tout le monde, une dimension morale très forte avec la bienveillance érigée en principe et pour finir un positionnement de challenger l'Etat. Tandis qu'on était une collectivité alignée avec l'Etat, on est désormais avec des projets construits contre l'Etat, le RSJ en étant un exemple flagrant, ou le rapport aux migrants. »²²⁷⁸

Pour ce cadre territorial, on passe de l'« alignement » au « défi ». Lorsque l'on s'intéresse aux propos du sous-préfet et à ceux de la vice-présidente métropolitaine, le « renvoi de responsabilité » apparaît nettement.

« Le renvoi des responsabilités est évidemment un grand classique. Quand je suis arrivé, c'était beaucoup le cas sur les MNA, la métropole se plaignait tout le temps à nous. La situation s'est améliorée depuis avec un gros travail politique de l'Etat, mais c'est vrai que sur cette question des mineurs non accompagnés et des mijeurs, il y a eu quelques passes d'armes entre l'Etat et la métropole et la ville de Lyon. Cela continue également sur le terrain de l'hébergement d'urgence, qui est effectivement une compétence de l'Etat. »²²⁷⁹

²²⁷⁷ Entretien avec Emeline Baume, conseillère communautaire (2008-2020) et conseillère municipale de Lyon (2014-2020), 1^{ère} vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge notamment de l'économie et de l'emploi (depuis 2020), entretien du 13 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

²²⁷⁸ Entretien avec Olivier Rouvière, attaché territorial, directeur adjoint de la direction de l'insertion du département du Rhône (2009-2015), responsable de service (2015-2021) puis directeur adjoint (2021-2022) de la DIE de la Métropole de Lyon, entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²²⁷⁹ Entretien avec Julien Perroudon, commissaire de police, sous-préfet, secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône (depuis 2021), entretien du 2 juin 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

« Quand on parle d'insertion, il faut parler aussi des gens qui sont sous les tentes ici. On a tendu la main à l'État, on a dit « on vous paye en investissement, pour construire des centres d'hébergement, si vous réglez le fonctionnement, on est même prêts éventuellement à aller un peu sur le fonctionnement, donc sur les coûts d'exploitation ». Fin de non-recevoir. Et ces gens à la rue, ce n'est pas de la compétence de la métropole, c'est de la compétence de l'État. Donc ça veut dire qu'aujourd'hui on a des choses qui ne se font pas. Alors est-ce ce qu'il faut outrepasser ? Pour la Métropole de Lyon, la question est posée. Pour les délaissés, la métropole est hyper-sollicitée, et ça commence à faire beaucoup. »²²⁸⁰

La politique d'insertion économique structure l'intervention des collectivités comme la métropole en direction des étrangers. Dans le traitement conflictuel de ces populations, on assiste soit à une favorisation des entrées directes dans l'emploi, soit à une prise en charge par le secteur social lorsque les populations sont reconnues mineures, soit de l'insertion économique, avec le démarrage d'un accompagnement et des démarches d'insertion sociale autour du logement, soit encore à une prise en main étatique opérée par d'autres dispositifs. Il n'est pas étonnant qu'avec les changements récents dans la politique migratoire française, le secteur local de l'insertion soit confronté à ce que les acteurs appellent un « changement populationnel ». Les dizaines de milliers d'arrivées d'étrangers en France, sont tout à fait visibles à l'échelle d'une agglomération comme celle de Lyon. La frange la moins dotée économiquement et socialement de ce public se mêle au flux entrant dans le secteur de l'insertion, ce que les professionnels détectent.

« Le public change beaucoup depuis quatre ou cinq ans. On a clairement une hausse du nombre de réfugiés, en fait d'étrangers. Cela fait des milliers de personnes. Les besoins en français langue étrangère sont de plus en plus forts, et là ce qu'on voit c'est aussi une adaptation des structures au changement populationnel. »

Chargé de mission à la DIE²²⁸¹

L'articulation sectorielle entre peuplement-immigration et insertion sociale et économique renvoie donc à l'articulation entre une politique étatique nationale et une politique négociée localement dans la régulation territoriale.

« Tout ce qu'on fait sur le social, par exemple nos *tiny houses* avec les mamans isolées avec enfants ou avec les mineurs non-accompagnés : l'objectif, c'est de réussir à former ces publics, à approcher les boîtes et puis ensuite, à les proposer pour qu'ils rentrent dans un dispositif professionnel, à négocier avec le préfet pour qu'on ait des titres de séjour. L'enjeu, c'est aussi la contractualisation avec l'État. Qu'ils reconnaissent leur responsabilité sur les publics qu'on prend en charge, que ce soient les jeunes majeurs, les MNA ou les mamans isolées. Nous, on ne peut plus s'en occuper normalement et c'est la responsabilité de l'État, comment il reprend sa charge sur ces publics. »²²⁸²

La collaboration entre l'Etat et la collectivité s'illustre par exemple par le Contrat territorial d'intégration des réfugiés²²⁸³. Ce contrat vise un « processus d'intégration réussi » et, citant le

²²⁸⁰ Entretien avec Delphine Prady, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), à l'Elysée (2014-2016) et économiste au FMI (2016-2020), directrice de cabinet adjointe du président de la Métropole de Lyon en charge du développement économique (depuis 2020), entretien du 11 mai 2022 au cabinet du président, Lyon 3^e.

²²⁸¹ Réunion d'unité, extrait des carnets de terrain, 10 février 2020.

²²⁸² Entretien avec Anne Jestin, ancienne DGA de la Ville de Lyon (2016-2020), DGS de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 23 mai 2022 au bureau de direction générale de l'HDM, Lyon 3^e.

²²⁸³ Ce contrat territorial est signé le 26 juin 2019 dans les locaux préfecture Rhône par l'Etat, la Métropole de Lyon et Forum réfugiés-Cosi, représentés par Alain Régnier (Délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés), Emmanuel Aubry (préfet délégué à l'égalité des chances), David Kimelfeld (président de la Métropole de Lyon) et Jean-François Ploquin, directeur général de Forum Réfugiés-Cosi. Des associations locales financées par la DIE comme AILLOJ et SOLIHA sont également parties prenantes.

PMI'e, prévoit une soixantaine d'embauches par les employeurs à travers la compétence métropolitaine d'insertion économique. Il est remarquable que les associations intervenant dans ce champ d'action soient pour la plupart financées par la métropole et plus précisément par la direction de l'insertion et de l'emploi. En effet, ces associations financées par la collectivité comme par l'Etat, « nouveaux guichets de l'immigration » plus proches de l'Etat local que ce qu'il semblerait à prime abord²²⁸⁴, participent à la mise en œuvre de la politique d'intégration des immigrés. Dans cette articulation entre l'Etat, la métropole et leurs opérateurs communs, le bénéfice économique est souvent un argument mis en avant, insérant ainsi une bonne intégration aussi bien dans le problème public de l'intégration sociale que dans celui de la pénurie de main d'œuvre. La déclinaison locale de la politique de l'Etat en matière d'intégration repose donc aussi sur la compétence d'insertion économique de la collectivité métropolitaine, contribuant à un traitement économique de l'immigration, pensée sous le mode de l'emploi.

La question de la gestion métropolitaine des flux continus d'immigrants parfois mineurs participe de la politisation de l'élection²²⁸⁵. Surtout, cette question et son traitement s'inscrivent progressivement au cœur d'une conflictualité de responsabilités entre l'Etat et la collectivité territoriale. Une chargée de mission de la délégation sociale nous en parle en entretien comme du principal « problème » posé à la collectivité.

« Les mineurs isolés sont de la compétence de la métropole, et c'est principalement ceux qui posent problème aujourd'hui, comme dans les autres départements. Il y a un triplement des flux de MNA. Ces migrants viennent saturer tous les établissements de protection de l'enfance. La métropole s'est retrouvée en difficulté pour accueillir ces jeunes ces dernières années et a forcé pour augmenter le nombre de places. L'Etat doit assumer ses compétences, mais on doit aussi assumer les nôtres. »²²⁸⁶

Tout se passe comme si la compétence « intégration » entendue comme un large ensemble sectoriel répondait à la fois de l'Etat et des collectivités, et que la croissance des flux « saturant » aussi bien les moyens de l'un que des autres, dans une situation décrite comme de « surpeuplement », engendrait ces « renvois de responsabilités ». Les propos de cette spécialiste des politiques sociales l'illustrent : l'action de l'Etat est critiquée au miroir d'une autocritique institutionnelle, liant les deux niveaux d'intervention. En termes analytiques, il apparaît plus heuristique de se décentrer de cette opposition vécue par les acteurs, pour constater que c'est la hausse de la charge politique, idéologique, symbolique et financière sur cet ensemble de politiques de peuplement et d'intégration, qui génère ces jeux d'acteurs, lesquels n'ont qu'un rôle périphérique.

« Il y a eu un travail très intéressant sur le profil migratoire des arrivants chez nous. Dire la réalité des migrants sur notre territoire, et ça démystifie quand même beaucoup de choses sur ces propos de certains extrémistes sur le « Grand Remplacement ». Mais tout est suspendu, parce que

²²⁸⁴ Mathilde PETTE, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, vol. 5, n°4, 2014, pp. 405-421.

²²⁸⁵ Ainsi lors de la pré-campagne métropolitaine, le candidat à sa propre succession David Kimelfeld assure-t-il à Jean-Pierre Elkabbach, lors de l'émission matinale de *CNews* que « les réfugiés sont ceux qui s'insèrent le plus vite dans notre métropole », émission du 2 juillet 2019. Plus tôt, lors d'un passage au « Talk » du *Figaro*, il avait assuré à Yves Thréard que « le sujet d'immigration que j'ai dans la métropole, ça s'appelle les mineurs non-accompagnés. C'est un coût de 50 millions d'euros, ça coûte cher, ça a énormément augmenté. C'est notre compétence et aussi une obligation morale : on ne peut pas laisser des adolescents dans la rue, je me suis beaucoup mobilisé sur ces questions. Nous avons aussi dit au gouvernement et à l'Etat qu'on ne pouvait faire seuls, qu'il fallait que l'Etat fasse sa part. Je considère que l'immigration c'est une chance pour l'Europe parce que nous avons besoin d'un certain nombre de compétences, de talents, de personnes qui viennent. C'est parce que c'est une chance qu'on doit mettre en place des dispositifs pour accueillir dans des bonnes conditions. », émission du 22 janvier 2019.

²²⁸⁶ Entretien avec Sabine Vialleton, attachée territoriale, chargée de mission auprès de la DGA Solidarités, habitat et éducation de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 10 juillet 2019 à la Halle Borie, Lyon 7^e.

malheureusement, quand vous vous lancez dans ce genre de programme et qu'on arrive au sujet politique, on a besoin d'un vrai portage. On s'est rendu compte, pour ne rien cacher, que la majorité des mineurs isolés arrivés sur le territoire de la métropole viennent du Bénin. Ce qui est très étonnant, parce que le Bénin n'est pas du tout en guerre. C'est un pays qui fonctionne très bien. On se demandait pourquoi un tel afflux. On a lancé un travail avec Forum Réfugiés pour poser la question et là il faut des élus qui s'en emparent. D'ailleurs David Kimelfeld a eu un courage dingue de faire voter l'ouverture de 1 500 places pour les mineurs isolés. Mais il ne faut pas aller trop loin [...], posons les choses intelligemment. »²²⁸⁷

Ce haut-fonctionnaire territorial estime que la politisation très forte, voire excessive, de cette question dans la vie politique française et locale des années 2020 exige prudence (« il ne faut pas aller trop loin ») et empêche le travail de fond, visible, qu'il appelle de ses vœux. Quant au président de la collectivité, il estime devant une mission sénatoriale qu'il « faut revoir les choses » en matière d'articulation des interventions face aux migrants réputés mineurs²²⁸⁸.

Cette section montre que l'enjeu du peuplement intègre désormais fortement un panel intersectoriel de politiques métropolitaines articulées aux politiques étatiques. Il semble bien que l'incorporation de la « dernière brique » à l'éventail métropolitain ne soit pas sans effets, celle-ci étant mobilisée aux avant-postes des problématiques les plus récentes. L'insertion économique fait partie des outils institutionnels pour assurer le « bon » peuplement, soutenable à terme, aux côtés de l'acteur longtemps monopolistique, l'Etat. Examinons maintenant l'institutionnalisation de la métropole s'accompagne d'autres enjeux d'articulation de politiques publiques.

6.2.3. Etendre l'insertion économique à la jeunesse. Analyse d'une articulation au noyau de la régulation Etat-métropole

Cette sous-section vise à conclure l'analyse du décroisement et de l'articulation du secteur de l'insertion économique. Après la connexion entre social et économique, après l'intégration de l'insertion économique aux politiques de peuplement, nous analysons une extension sectorielle négociée : en quoi étendre l'insertion économique à la jeunesse ne va pas de soi, mais participe pleinement de la métropolisation comme vaste redéfinition sectorielle ?

D'une politique départementale embryonnaire à une volonté métropolitaine d'extension sectorielle

Les politiques en direction de la jeunesse répondent à la fois de l'action de l'Etat et de l'action des collectivités territoriales. Le revenu d'insertion débutant à 25 ans, les situations entre 18 et 24 ans

²²⁸⁷ Entretien avec Julien Rolland, directeur de la DARI (2015-2018), directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 22 janvier 2020 au 4^{ème} étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²²⁸⁸ « Sur la politique d'hébergement départemental, l'accueil MNA, il y aurait beaucoup à dire, [...], et je pense d'ailleurs vraiment, qu'y compris en termes de compétences avec l'Etat, il faut revoir les choses. ». Extrait de l'audition de Bruno Bernard devant la Mission d'information de la Commission des lois du Sénat relative à la mise en œuvre des dispositifs créant les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, à Lyon le 31 mars 2022.

relèvent de dispositifs spécifiques depuis l'origine des politiques d'insertion²²⁸⁹. L'âge est le critère homogénéisant, qui participe à la production de l'ordre social et à la réification de la catégorie « jeune », dans une logique que Léa Lima définit comme une « chronologisation âgée des existences » par l'Etat social au sens large²²⁹⁰. L'articulation sectorielle et institutionnelle est très importante dans la construction de ces politiques publiques « âgées ». En effet, l'échelon départemental, à travers l'aide sociale à l'enfance, est responsable des mineurs de moins de 18 ans. Avant le RSA dont les droits sont ouverts à partir de 25 ans seulement hormis quelques exceptions marginales, n'existent localement que quelques dispositifs isolés.

Dans le cas de la métropole lyonnaise, l'unique modalité d'intervention en direction des jeunes adultes est le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ). Il s'agit d'un dispositif légal visant à accorder un soutien et des aides d'urgence aux jeunes de 18 à 25 ans en difficulté²²⁹¹. En raison de l'isolement du FAJ à la construction de la stratégie métropolitaine par le premier Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi, le champ de la jeunesse apparaît « très sous-investi » :

« Lors des premiers travaux de conception du PMI'e, on ne pouvait pas poser la problématique jeunesse. Financièrement c'était compliqué et on n'avait pas de positionnement politique là-dessus. C'était un vrai sujet, mais très sous-investi. »²²⁹²

Sous le premier mandat métropolitain, l'hypothèse d'un « revenu jeunes » est évoquée, par exemple par cette attachée territoriale lors de notre entretien :

« Sur la jeunesse, actuellement on a un levier qui est le FAJ, qui est géré à la DIE, que la DSHE [directions sociales de la Métropole de Lyon] avait tenté de récupérer. On voudrait le redéployer sur des actions pour sortants de l'aide sociale à l'enfance et une autre partie sur le logement. C'est un sujet de répartition au sein de notre collectivité. A ce stade, tant qu'il n'y a pas d'extension du

²²⁸⁹ La France fait partie des six États membres de l'Union européenne qui n'ouvrent pas l'accès au revenu minimum garanti à l'âge de la majorité légale, soit 18 ans en France : le RSA n'est ouvert qu'exceptionnellement aux jeunes de moins de 25 ans. Ce seuil correspond à la limite de rattachement au foyer fiscal des parents : « le RSA est ainsi en cohérence avec l'idée selon laquelle jusqu'à 25 ans, c'est la solidarité familiale qui doit s'exercer, avant que la solidarité nationale prenne le relais ». « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 61. Dès la mise en place du RMI, la barrière des 25 ans a été instaurée sur un mode consistant à « sectorialiser la représentation et les modes de traitement social des différents âges de la vie ». Principe de catégorisation de l'action publique explicité dans François BUTON, « Principes, modalités et limites de la production étatique des « handicapés sensoriels » au XIXe siècle », *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, pp. 59-78.

²²⁹⁰ Léa LIMA, *Les politiques d'insertion, leurs parcours et leurs biographies. Contribution à une sociologie des temps des transitions professionnelles*, op. cit., notamment pp. 61-64. Le critère de l'âge conduit à réifier des segments à partir d'un découpage de l'existence sociale fondée l'âge, et notamment ce segment de transition entre la socialisation éducative et la transformation en demandeur d'emploi « normal », que le seuil symbolique et politique des 25 ans institue depuis les années 1980 en remplacement de l'ancien seuil situé à 21 ans. Léa LIMA, *Pauvres jeunes. Enquête au cœur de la politique sociale de jeunesse*, Nîmes, Editions Champ social, 2016. On assiste à une « relative synchronisation des politiques d'insertion à destination des jeunes précaires » et à la consolidation d'une citoyenneté sociale des jeunes, depuis au moins une vingtaine d'années. Voir Léa LIMA, « Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes », *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Editions Champ social, 2012, pp. 126-137.

²²⁹¹ Le FDAJ / FAJ précède le RSA. Il est régi par les articles L263-3 et L263-4 du Code de l'action sociale et des familles, Titre VI Lutte contre la pauvreté et les exclusions en vue d'« attribuer aux jeunes en difficulté, âgés de dix-huit à vingt-cinq ans, des aides destinées à favoriser leur insertion sociale et professionnelle et, le cas échéant, leur apporter des secours temporaires de nature à faire face à des besoins urgents ». La collectivité adopte un règlement intérieur déterminant la nature et le montant prévu des aides. Pour une vue synthétique sur la place du FAJ dans les politiques départementales, voir Patricia LONCLE, « Fonds d'aide aux jeunes et inégalités territoriales : aide à minima ou politiques départementales de jeunesse ? », *Revue française des affaires sociales*, 2008, n°1, pp. 229-249.

²²⁹² Entretien avec Liliane Develay, directrice de la DI du département du Rhône (2010-2014) puis de la DIE de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 30 mars 2023 à Lyon 3°.

RSA, la collectivité devrait créer *ad hoc* un revenu jeunes, ou limiter son intervention à un FAJ qui est quand même fragile. »²²⁹³

Ces propos montrent que le FAJ « isolé », est également sujet à des ajustements et négociations entre directions sociales et direction de l'insertion et de l'emploi. Dispositif intercalaire, revendiqué par les directions sociales, le FAJ demeure cependant sous gestion de la DIE²²⁹⁴. Malgré le traitement d'environ quatre mille demandes annuelles, le dispositif constitue une exception : *a contrario* du reste des instruments pilotés par la DIE (cf. 6.1.2), il fait l'objet d'une réduction budgétaire.

Exercice budgétaire	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Actions métropolitaines*	410	400	395	366	366	333	338
Co-financement avec les communes*	270	250	235	173	171	174	171
Financier	Département du Rhône			Métropole de Lyon			
Total délibéré*	680	650	630	539	537	507	509

Tableau n°90 : budget du Fonds d'aide aux jeunes (2012-2018), données internes département du Rhône et Métropole de Lyon. *en milliers d'euros

Le budget du FAJ est d'environ 509 000 euros en 2018, ce qui représente une baisse supérieure à -25% depuis 2012 et à -19% depuis la prise en main métropolitaine de l'instrument. Le dispositif montre l'articulation existante entre social et secteur de l'insertion économique dans un contexte où le taux de pauvreté des personnes âgées de moins de 30 ans s'élevait à 23% au sein de la métropole²²⁹⁵. Notre enquête montre que sous le premier mandat métropolitain, ce que les acteurs nomment « le sujet jeunesse » reste marginal dans l'administration métropolitaine. Le FAJ, unique dispositif, ne mobilise dans les faits que 0,2 ETP au sein de la DIE et ne fait l'objet d'aucune attention politique. Il est à ce titre décrit comme un dispositif « isolé », mais aussi « subsidiaire, excluant, curatif et partenarial » et n'est revu qu'*a minima* en 2018²²⁹⁶. Quoique discutées régulièrement, les autres initiatives comme celles d'une allocation *ad hoc* distincte du FAJ, ne donnent jamais lieu à des avancées politiques et techniques concrètes. L'alternance politique aura un effet sur cette configuration politico-bureaucratique.

L'élection municipale et métropolitaine de 2020 se déroule dans un contexte de confinements sanitaires qui politisent davantage la question de la jeunesse, serpent marin des politiques publiques inaccomplies. Une campagne politique reprend des éléments conjoncturels de la crise, amplifiant les circulations et les mobilisations sur des objets politiques transversaux, ce qui permet aux acteurs faiblement dotés en ressources d'augmenter sensiblement leur marge d'action²²⁹⁷.

²²⁹³ Entretien avec Sabine Vialleton, attachée territoriale, chargée de mission auprès de la DGA Solidarités, habitat et éducation de la Métropole de Lyon (depuis 2015), entretien du 10 juillet 2019 à la Halle Borie, Lyon 7^e.

²²⁹⁴ Les négociations sont ininterrompues sur toute la durée de l'observation. La DIE refuse constamment qu'une partie du dispositif soit transférée aux directions sociales : « La DSHE voudrait récupérer seulement les actions, qui complèteraient bien leur dispositif. Mais nous, notre position, c'est que s'il y a un transfert alors c'est tout le bloc. », extrait des carnets de terrain, réunion du 3 septembre 2019.

²²⁹⁵ Données INSEE, 2019.

²²⁹⁶ Nous avons piloté sa « rénovation », visant à questionner le fonctionnement, rééquilibrer les reliquats financiers et ajourner le règlement intérieur pour l'adapter aux pratiques de terrain. Voir le rapport de quarante pages « Rénovation du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ). Analyse de la politique publique, de son public et de ses enjeux, État des lieux du FAJ dans les départements et métropoles de France, Compilation des demandes d'évolution des communes, Propositions pour la Métropole de Lyon », rapport interne, Métropole de Lyon, juin 2018.

²²⁹⁷ Clément DESRUMAUX, *Contes de campagne, op. cit.*

L'année 2020 est justement marquée par la conjonction inhabituelle entre une crise sanitaire mondiale et des élections locales en France. Les crises sont un moment social de fluidification des rapports inter-champs, de désobjectivation de la réalité et de montée forte des incertitudes politiques²²⁹⁸.

La précarité des jeunes augmente jusqu'à constituer un problème public de premier ordre avec l'isolement social généré par les confinements successifs, des acteurs institutionnels et partisans. L'immolation d'un jeune devant le CROUS de Lyon fortifie le problème public. Se constitue alors une fenêtre d'opportunité pour la promotion du RSA pour les jeunes avec une médiatisation du problème par de nombreux acteurs²²⁹⁹. Le débat est vif au sein de la majorité présidentielle²³⁰⁰ mais n'est évidemment pas nouveau : dès les dix ans du RMI, la gauche proposait la mise en place d'un Revenu minimum d'existence large en lieu et place du RMI²³⁰¹ et les débats des réformes suivantes n'ont pas manqué de questionner systématiquement l'universalité de l'allocation tout comme l'ouverture aux jeunes, parfois dès 16 ans. Dès décembre 2020, une proposition de loi du Parti socialiste en gestation depuis 2015 vise à ouvrir les droits RSA dès 18 ans, le parti actant la mise à l'agenda en « se saisissant d'un thème en raison de sa rentabilité politique supposée »²³⁰². La fenêtre d'opportunité tient également au fait que le projet de Revenu universel d'activité, qui jusqu'alors servait de canalisation de ces négociations politiques, a été fermé. Fin 2020, la secrétaire d'État chargée de la Jeunesse et de l'Engagement saisit le Conseil d'orientation de la jeunesse (COJ), ce qui contribue à cadrer le « problème » et à mettre en avant des « solutions ». D'autres acteurs hors secteur et des entrepreneurs de causes prônent la mise à l'agenda d'une ouverture du RSA aux moins de 25 ans, la création d'un « revenu universel » ou « inconditionnel » selon les formules. Parmi ces entrepreneurs de cause se trouve Antoine Dulin, en charge des questions de jeunesse au Conseil économique social et environnemental (CESE) et vice-président du COJ. La commission insertion du COJ qu'il préside rend un avis favorable à l'évolution de la Garantie jeunes, instrument déjà en place²³⁰³. Ce travail de négociation, réalisé par un passeur entre les organisations militantes ou partisans et le gouvernement dans un espace confiné de discussion, débouche sur un renforcement des objectifs du nouveau Contrat d'engagements jeunes (CEJ). Sans pour autant qu'il y ait élargissement du RSA.

« Dès 2012 à l'intérieur du gouvernement on avait beaucoup de des débats sur « est-ce qu'on ouvre le RSA au 18-25 ans, est-ce qu'on n'ouvre pas ? » et « mon Dieu, vous rigolez, ça va coûter 2 milliards, c'est pas possible ! ». Ma position personnelle était de pousser pour une ouverture. Je suis pour le régime général appliqué à tous ceux qui sont capables de voter. Les trappes à pauvreté pour les 18-25 ans sont l'argument marronnier que tout le monde sort. La vraie raison, c'est une raison financière, budgétaire. Il ne faut pas se leurrer. J'ai été partie prenante des arbitrages pour ouvrir le RSA aux jeunes, ça n'a pas marché, donc on a fait cette garantie jeune en se disant « mettons le paquet aussi sur l'accompagnement parce qu'il ne suffit pas de donner l'argent, il faut

²²⁹⁸ Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, op. cit.

²²⁹⁹ Loïck LEGRENEUR, *L'allocation jeunes : une difficile mise en œuvre. Analyse de la relation entre l'État et sa jeunesse de 1982 à 2021*, mémoire de master 2, Lyon, Institut d'études politiques de Lyon, 2021.

²³⁰⁰ Pour Gabriel Attal, ministre délégué à la Jeunesse, « L'État ne peut se résoudre à un RSA comme solde de tout compte pour sa jeunesse. » Voir « La République en Marche propose le RSA pour les jeunes pendant que Gabriel Attal, secrétaire d'État affirme que ce serait se placer dans un "esprit de défaite" », *Alternatives Économiques*, 15 mai 2020. Le 14 juillet 2020, le président de la République affirme que « notre jeunesse doit être la priorité de tout plan de relance » tandis que le plan « 1 jeune 1 solution », centré sur l'emploi des jeunes, est annoncé à l'été 2020.

²³⁰¹ Isabelle ASTIER, *Les nouvelles règles du social*, op. cit., p. 7.

²³⁰² Jacques DE MAILLARD et Daniel KÜBLER, « Chapitre 1. Les processus de mise à l'agenda », *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2016, p. 28.

²³⁰³ « La garantie jeunes de demain : un droit ouvert à tous les jeunes », avis du Comité d'orientation de la jeunesse, 17 décembre 2020.

aussi mettre en face des personnes qui sont capables de répondre à des questions, d'accompagner », donc la garantie jeune. »²³⁰⁴

Le débat public national donne à voir une opposition entre la gauche, qui met à profit la crise pour avancer plus légitimement la proposition d'un revenu universel et d'autre part le gouvernement et la droite, qui insistent sur la non-ouverture du RSA aux moins de 25 ans²³⁰⁵.

« Le rapport entre l'Etat et les collectivités est toujours mouvant. Par exemple sur la question des 18-25 ans, là où notre système n'est pas génial, on sent bien que les tenants du RSA jeunes sont minoritaires, au sein de l'ADF comme dans la sphère gouvernementale, bien que le besoin d'accompagnement soit partagé à droite comme à gauche. »²³⁰⁶

Ces positions structurent le champ politique local. Dans une configuration d'opposition de la majorité métropolitaine au gouvernement, l'allocation pour les jeunes apparaît comme la traduction locale d'une solution inenvisageable à l'échelon national en raison du veto gouvernemental. C'est à la faveur de la plus forte fluidité des échanges politiques en contexte électoral que la proposition de revenu pour les jeunes, portée localement par le candidat à sa réélection David Kimelfeld, finit par être braconnée et incorporée aux propositions de la majorité de gauche à peine élue, la campagne politique étant animée par ce thème.

« C'est entre les deux tours que la question de l'insertion a changé, avec ce contexte du Covid pour les jeunes. En plus des classiques sur l'entreprise sociale, on a donc inséré dans le programme une mesure qu'on a appelé un « RSA jeunes ». Finalement ça a fini par devenir un projet prioritaire du président à l'été, puis un axe à part entière du programme de la métropole une fois élu. »²³⁰⁷

L'entrepreneur de cause que nous avons identifié est alors candidat sur les listes du président sortant pour une circonscription métropolitaine. Il nous relate en entretien :

« J'ai eu aussi une petite expérience électorale. Je suis profondément de gauche et écolo et j'avais eu les deux propositions, Kimelfeld et Bernard. Bruno Bernard était arrivé plus tard donc par fidélité à ma parole j'ai été co-tête de liste pour David Kimelfeld dans le 7^e arrondissement. J'ai eu ma carte chez EELV pendant trois ans. Comme EELV a gagné, j'ai été recruté au cabinet. La prise de poste a été effective en août, une discussion avait déjà eu lieu en juin et j'étais déjà actif, en bénévolat, sur ces enjeux-là. L'idée était de pouvoir englober tout de suite l'ensemble des politiques de l'action sociale pour pouvoir travailler en synergie sur le logement, la politique sociale de l'habitat, de la PMI au grand âge en passant par des politiques plus spécifiques sur le handicap ou la protection de l'enfance, enfin sur les enjeux d'insertion et d'accès à l'emploi. Le but profond était de mobiliser la force de cette nouvelle collectivité qui a un certain nombre de prérogatives et de compétences, et permet effectivement de travailler sur des évolutions du modèle de protection sociale, en étant précurseur, notamment sur des enjeux nationaux comme la jeunesse. »²³⁰⁸

²³⁰⁴ Entretien avec Delphine Prady, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), à l'Elysée (2014-2016) et économiste au FMI (2016-2020), directrice de cabinet adjointe du président de la Métropole de Lyon en charge du développement économique (depuis 2020), entretien du 11 mai 2022 au cabinet du président, Lyon 3^e.

²³⁰⁵ Pour une lecture critique et plus générale du débat, nous renvoyons à Guillaume ALLEGRE et Philippe VAN PARIJS (dir.), *Pour ou contre le revenu universel ?*, Paris, Presses universitaires de France, 2018.

²³⁰⁶ Entretien avec Jean-Michel Rapinat, ancien conseiller ministériel (2009-2012), directeur délégué aux Solidarités à l'Assemblée des départements de France (2015-2022), entretien du 19 juillet 2019 à l'ADF, Paris 6^e.

²³⁰⁷ Entretien avec Rosalie Lédée, chargée de mission affaires sociales au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

²³⁰⁸ Entretien avec Antoine Dulin, conseiller technique au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

La métropole lyonnaise se mue ainsi en terrain de la lutte politique autour de la réforme de l'insertion des jeunes. Saisissant « l'opportunité que constitue la rupture »²³⁰⁹, l'exécutif nouvellement élu à l'été 2020 mobilise rapidement l'administration métropolitaine afin de démarrer la mise en place du projet. Le projet promu par un nombre restreint d'entrepreneurs de cause trouve localement une marge de manœuvre idéale pour sa mise en œuvre. L'exécutif et le cabinet du président sont secondés de quelques cadres de la DIE favorables à un tel projet, chargés d'une mise en musique administrative. Au sein de la bureaucratie métropolitaine, l'hypothèse avait été travaillée superficiellement²³¹⁰. L'« urgence » caractérisant la volonté politique conduit à un travail rapide en effectifs resserrés.

« On a voulu construire ce revenu pour les jeunes en urgence, avec un cadre budgétaire très clair de dix millions d'euros. C'est sûr qu'avec les connaissances que j'avais sur ces enjeux-là au niveau national et le réseau d'expertise nationale, mais aussi de connaissance des acteurs du territoire, on a pu accélérer et faire vivre plus rapidement le projet. C'était aussi très bien qu'à la DIE il y ait une équipe qui partageait nos convictions et qui avait envie de le faire aussi. La DIE s'est mise très vite en ordre de marche, a dégagé des moyens, dégagé du temps des agents. C'était très serré mais ils ont priorisé le projet conformément à la commande politique. »²³¹¹

L'enquête de terrain auprès des élus comme des agents de la DIE montre un alignement de « valeurs » et de « convictions » autour de ce projet. Mis à contribution, le directeur adjoint de la DIE s'appuie sur une cheffe de projet passée par les missions locales et habituée aux spécificités du secteur de la jeunesse sur lequel la collectivité veut s'« implanter ».

« En août 2020, le projet émerge de faire un revenu solidarité jeune. Le directeur me propose d'être déployée dessus, en plus de mes missions. Je connaissais bien la jeunesse et avais une longue expérience en mission locale. J'ai donc été réorientée au fur et à mesure sur le revenu jeunes. Donc j'ai pu revenir à mes premières amours et suis désormais à plein temps coordonnatrice revenu jeunes. [...] De mon point de vue, le système est très dur avec les jeunes qui ne sont pas aidés par leurs parents. C'est une période de lutte, on le voit lorsqu'on travaille en mission locale. Donc on a mis un principe de droit de tirage justement pour couvrir ces dents de scies. On mobilise le revenu jeunes quand nécessaire. Donc le revenu vient pour aider cette situation et je suis très fière de contribuer à créer cette solution. »²³¹²

Cette coordonnatrice est secondée d'une chargée de mission et de plusieurs gestionnaires. Cette petite équipe se trouve en lien étroit avec les conseillers du président de la collectivité pendant plusieurs mois, transformant les modes de faire au sein d'une administration marquée par une gestion plus routinière.

²³⁰⁹ Marine DE LASALLE, « Chapitre 7. Continuités et discontinuités d'une politique publique », in Philippe ALDRIN, *et al. (dir.), Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques, op. cit.*, p. 214.

²³¹⁰ On recense notamment une note de service synthétisant les arguments gouvernementaux à la non-ouverture du RSA, diffusée juste après le renouvellement électoral. On peut y lire qu'« un RSA jeunes métropolitain devrait donc avoir une ambition d'accompagnement bien plus resserrée en parallèle de l'extension de la Garantie jeune par l'État » et que celui-ci « pourrait avoir pour rôle de déployer de vastes efforts d'accompagnement dans un marché du travail structurellement bousculé, tout en proposant un revenu à court-terme, le temps que le choc économique puisse être absorbé ». « État des lieux national et impacts potentiels du RSA jeunes », document interne, Métropole de Lyon, 5 août 2020, p. 3-4.

²³¹¹ Entretien avec Antoine Dulin, conseiller technique au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

²³¹² Entretien avec Marie-Astrid Gallet, chargée de mission contractuelle à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 18 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Romane Parent naît en 1995 à Nîmes d'un père militaire et d'une mère assistante sociale. Elle grandit dans différentes villes de France et intègre l'IEP d'Aix-en-Provence en 2013. Après un service civique au sein de la délégation droit des femmes de la préfecture de Seine Saint-Denis, et un passage à la Direction régionale de l'hébergement et du logement. Diplômée d'un master 2 en développement social en 2019, elle reste 9 mois dans une association de Seine-Saint-Denis puis rejoint la Métropole de Lyon en juin 2020 en tant que contractuelle, chargée de mission inclusion sociale. C'est à partir de 2021 qu'elle devient chargée de mission au sein d'une équipe de quatre personnes chargées de monter le RSJ. Résidant à Villeurbanne, elle quitte la DIE en 2023 pour rejoindre la Direction habitat et logement en tant que chargée de mission.

Entretien réalisé le 21 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

Affectée à temps plein au projet dès son arrivée au moment du renouvellement électoral de mi-2020, cette agente nous raconte en entretien les difficultés de la traduction du projet politique publicisé par l'exécutif en démarche administrative par la petite équipe évoluant au sein de la DIE.

« J'ai rejoint la DIE en juin 2020, en même temps que les élus. Je cherchais un poste dans le monde associatif et dans le public, ce qui correspond à ma formation initiale. Il y avait ce projet de RSA jeunes, auquel on m'a associée de plus en plus, dès le départ, jusqu'à ce qu'à la réorganisation de 2021, mon poste a été intitulé « chargée de mission RSJ », ma mission officielle et principale. [...] Devant la presse, le président a annoncé très vite le montant de 10 millions mais ils sont venus en parler avec les techniciens après coup. Ma mission au départ, c'était de participer à l'enquête statistique sur les profils des jeunes de la métropole avec l'agence d'urbanisme pour identifier quelle est la proportion de jeunes vraiment précaires sur la métropole. L'étude nous a occupés entre juillet et novembre 2020, mais on n'en a pas tiré beaucoup de conclusions. Sur environ 180 000 jeunes, on aurait 7 500 jeunes considérés à bas revenu, les chiffres étaient durs à croiser. On était démunis, le diagnostic de terrain n'était vraiment pas suffisant. »²³¹³

C'est par un procédé classique de concertation (cf. 3.2.2) que procèdent les cadres administratifs. Cette démarche contribue par ailleurs à étendre le champ de connaissance des agents métropolitains et à contribuer à raffermir connexions entre opérateurs associatifs.

« Sur le revenu de solidarité jeune, on a fait un forum qui regroupait toutes les associations, avec les acteurs de terrain qui étaient impliqués dans le revenu de solidarité jeune. Les acteurs nous disaient « c'est super parce qu'en fait ça nous permet de nous rencontrer », beaucoup d'associations ne se connaissaient pas. Que la métropole chef de file de l'insertion puisse animer le réseau sur la politique pour les jeunes, ça complète l'ambition initiale de 2015. Notre idée globale ce serait un revenu de vie, qui englobe les jeunes. C'est pour ça qu'on a créé cette allocation jeunes et qu'on a impulsé ça parmi les opérateurs, parmi les associations. »²³¹⁴

Malgré la volonté politique affirmée et le déploiement de moyens financiers et administratifs, un élément-clef de l'articulation sectorielle que nous analysons va conditionner sa mise en œuvre. En effet, l'extension sectorielle déborde sur un domaine où un acteur établi veille au grain : l'Etat.

D'un potentiel élargissement à l'immobilité du Revenu de solidarité active

Opérer un rapide détour par les évolutions de la politique nationale en matière de minimas sociaux permet de bien comprendre comment le projet métropolitain d'un élargissement du secteur de

²³¹³ Entretien avec Romane Parent, chargée de mission contractuelle à la DIE (2020-2023) puis à la DHL (depuis 2023) de la Métropole de Lyon, entretien du 21 avril 2022.

²³¹⁴ Entretien avec Séverine Hémain, infirmière et vice-présidente de la Métropole de Lyon en charge des politiques d'insertion (depuis 2020), entretien du 5 mai 2022 au bureau de vice-présidence de l'HDM, Lyon 3^e.

l'insertion et de son principal instrument qui est le RSA aux jeunes s'inscrit dans une dynamique spécifique. Lors du retour de la gauche au pouvoir en 2012, on assiste d'abord à une revalorisation du RSA socle. Parallèlement, un projet d'amélioration de la prime pour l'emploi, mécanisme incitatif, est en cours et débouche en 2016 sur la création de la prime d'activité. Une ancienne conseillère du président de la République socialiste nous relate en entretien :

« Entre 2012 et 2013 j'ai travaillé et sué sang et eau pour la revalorisation du RSA socle et la mise en place d'une prime d'activité digne de ce nom. J'ai fait partie de ces arbitrages, il a fallu pour aller gagner 10 % sur le RSA socle, se battre, à l'intérieur d'une majorité, ce n'était pas acquis. Cette augmentation de 10% c'était déjà une belle victoire. La logique incitative, c'est dire : « le travail doit rémunérer davantage que l'inactivité » et donc de mieux rémunérer en donnant une surprime. Quand on est en activité plutôt qu'au RSA, même doctrine que le crédit d'impôt pour la prime pour l'emploi. J'ai fait partie de cette réforme de la prime pour l'emploi en prime d'activité. Dans l'esprit, c'était de faire avancer l'idée qu'il y avait un continuum et qu'on ne pouvait pas enlever la prestation sociale dès qu'on retrouve un emploi : il y a des coûts fixes importants, des coûts variables selon la situation familiale notamment la garde d'enfants, donc pour assurer cette forme de continuum on a eu cette proposition de réforme que la gauche au pouvoir a portée. »²³¹⁵

L'adoption de la prime d'activité est supposée répondre aux écarts entre inactivité et activité, en soutenant les bas salaires pour les rendre moins inintéressants. Alors qu'un rapport vise à « repenser » les allocations sociales dans leur ensemble²³¹⁶, on n'assiste pas à une réforme du système des minima sociaux : « ces orientations ne furent pas mises en œuvre, à l'exception de l'introduction de la « prime d'activité », résultant d'une réforme de la précédente « prime pour l'emploi » »²³¹⁷.

Mireille Gaüzère rejoint la promotion Victor Hugo de l'ENA après des études à l'IEP de Paris et à l'ESSEC. A sa sortie en 1991, elle intègre l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et occupe des fonctions opérationnelles : sous-directrice de la modernisation des services sociaux de 2000 à 2004, directrice d'administration centrale pendant une dizaine d'années ensuite, elle a ensuite servi dans plusieurs cabinets ministériels. Pour l'IGAS, elle est l'auteur d'une cinquantaine de rapports, notamment sur l'emploi, la formation professionnelle, la protection sociale, tout en étant en parallèle administrateur de la Croix-Rouge et de deux ONG. Elle rejoint le cabinet de la ministre du Travail rue de Grenelle en août 2020, pour travailler sur les solutions à apporter aux problématiques d'emploi nées de la crise sanitaire, notamment pour les jeunes.

Entretien réalisé le 19 octobre 2020 au cabinet de la ministre du Travail, Paris 7^e.

Cette haute-fonctionnaire de l'Etat formée à l'ENA nous reçoit en entretien quelques mois après le principal confinement de l'année 2020 et quelques jours seulement avant la mise en place du couvre-feu de novembre 2020. Ses propos font de la prime d'activité une solution intéressante, notamment en réponse à la question constamment posée de l'élargissement du RSA.

« Pour la réforme de 2016, l'option avait été posée d'élargir le RSA aux jeunes. L'option qui avait été prise, c'était que la solution pour les jeunes soit la prime d'activité mais pas le RSA, dans l'esprit par lequel on a construit le dispositif. Le RSA n'est accessible qu'à 25 ans, car dans tous les

²³¹⁵ Entretien avec Delphine Prady, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), à l'Elysée (2014-2016) et économiste au FMI (2016-2020), directrice de cabinet adjointe du président de la Métropole de Lyon en charge du développement économique (depuis 2020), entretien du 11 mai 2022 au cabinet du président, Lyon 3^e.

²³¹⁶ « Repenser les minima sociaux. Vers une couverture socle commune », rapport de M. Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire au Premier Ministre, avril 2016.

²³¹⁷ Jean-Claude BARBIER, Michaël ZEMMOUR et Bruno THERET, « VI / La protection contre le chômage, les politiques d'emploi, l'insertion et les minima sociaux », *op. cit.*, p. 99.

gouvernements successifs, et dans celui actuel, l'idée est que le jeune puisse avoir accès à la formation ou à l'emploi, et non pas en première intention au minima social. Donc la prime d'activité est ouverte sans conditions d'âge. L'une des forces pour les jeunes, c'est qu'on calcule les ressources du jeune lui-même et pas les ressources du foyer. C'est une logique d'autonomie d'accès à l'emploi. »²³¹⁸

C'est de l'« échec absolu » du RSA institué en 2008, « très profondément dysfonctionnant et défaillant » que la prime d'activité, « outil à spectre large » de soutien aux bas salaires serait née.

« J'ai énormément travaillé sur les minimas sociaux dans des fonctions antérieures puisque le bureau des minimas sociaux relève de la direction que j'ai dirigée pendant cinq ans. J'ai par ailleurs fait partie des personnes qui ont proposé la prime d'activité et obtenu les arbitrages. C'est une très grande fierté et joie pour moi qu'on ait pu sous la dernière législature créer cette prime d'activité, qui remplace un système qui était très profondément dysfonctionnant et défaillant : celui du RSA et de ses mécanismes. C'était d'une rare complexité, totalement illisible et ça se caractérisait par le fait que les deux tiers des personnes qui auraient été susceptibles d'y avoir droit, ne le demandaient pas en raison de l'absence totale de lisibilité et de prévisibilité. Vraiment cette loi de 2008, je pense que chacun s'accorde à le dire maintenant, a été un échec absolu. Il a fallu tout reprendre à zéro en créant la prime d'activité qui, depuis 2016, a eu un très grand succès et est devenue notre principal outil de soutien aux ressources des travailleurs modestes. C'est un outil très puissant qui permet d'améliorer substantiellement les ressources des travailleurs modestes, qu'ils soient en contrat à durée déterminée, en contrat à durée indéterminée, en intérim, qui s'agisse de salariés du secteur public du secteur privé, qu'il s'agisse aussi de salariés ou de travailleurs indépendants ou de ressortissants du monde agricole. C'est donc un outil à spectre large, d'une très grande efficacité et qui donne d'ores et déjà en matière de lutte contre la pauvreté des résultats formidables : l'an dernier nous avons eu 8,5 millions de personnes couvertes pour 10 milliards de crédits d'Etat. C'est un outil d'insertion bien plus puissant et général que le RSA. Il est très important que le travail paie et que les personnes qui travaillent puissent en tirer des ressources décentes, qui couvrent les coûts de sortie d'un RSA notamment. »²³¹⁹

Lorsque nous l'interrogeons sur le processus de mise en place de la prime d'activité, la conseillère ministérielle nous présente l'instrument comme le véritable moteur de la politique d'insertion.

« Nous avons souhaité, je le dis d'autant plus que c'est le ministre, sous les ordres duquel je travaillais qui a été à la manœuvre à l'époque sur cette question sous l'égide de Monsieur Valls, créer cet outil puissant pour sortir de la pauvreté. Pas un minima social d'assistance mais un soutien direct aux ménages. C'est Monsieur Patrick Kanner, le ministre de la Ville et de la jeunesse qui a porté ce dossier. Depuis la conception du RSA, la question de ce qui allait lui succéder avait commencé d'être posée parce que déjà à l'époque tous les experts savaient que ça n'allait pas marcher. En 2012 il y a eu un certain nombre d'atermolements et c'est à l'entrée au gouvernement de cet ancien président de la commission des affaires sociales de l'ADF, ancien président du Conseil départemental du Nord, et donc qui connaissait bien les politiques d'insertion et les freins au retour à l'emploi qui sont très complexes, qu'on a eu l'impulsion, dans un contexte où il n'y avait pas que des personnes favorables, notamment parce que certains disaient, pour partie à juste titre, que ça coûtait cher.

TG – L'opposition se faisait surtout sur le coût de la mesure ?

Mireille Gaüzère – Vous aviez aussi une partie des personnes qui avaient été associées à la réforme Hirsch. Faire la prime d'activité c'était dire que le système précédent devait être abandonné parce qu'il ne marchait pas et les soutiens de ce système présents dans l'administration et le gouvernement, ainsi que quelques universitaires, étaient gênés par l'idée qu'on dise publiquement

²³¹⁸ Entretien avec Mireille Gaüzère, inspectrice générale des affaires sociales, conseillère de la ministre du Travail et de la ministre déléguée à l'Insertion (2020-2022), entretien du 19 octobre 2020 au ministère du Travail, Paris 7^e.

²³¹⁹ *Ibid.*

que ça n'avait pas marché. Hirsch avait attaché son nom à la réforme. Enfin, ça a été une réforme techniquement redoutablement complexe. Il y avait des micro-simulations extrêmement sophistiquées qui ont été faites par la DARES, Bercy et la DREES. C'était une opération très complexe. Je dirais qu'à part l'introduction du prélèvement à la source, dans les quarante dernières années, on n'a jamais fait une réforme administrative aussi importante techniquement. Les arbitrages ont été difficiles à obtenir mais ça a été un succès. Le gouvernement Macron depuis 2017 non seulement l'a confirmé mais l'a aussi renforcé après la crise des gilets jaunes. Ça a été un outil très fort pour réguler la société française et répondre aux défis de l'insertion dans l'emploi. C'est l'outil le plus performant pour l'accès et le maintien dans l'emploi. Une fois en place, on peut facilement en moduler le barème selon la situation économique. Et il a le mérite d'être extrêmement simple pour l'utilisateur. »²³²⁰

A ce titre-là, la problématique de l'élargissement potentiel du RSA aux jeunes est évacuée : c'est le CROUS qui leur incombe s'ils sont étudiants, la prime d'activité s'ils sont en activité, et les dispositifs spécifiques, à savoir la Garantie jeunes (devenue depuis le Contrat d'engagement jeunes) s'ils ne sont pas dans les deux premières situations. Affirmant que les différents gouvernements, de droite comme de gauche, ont suivi la même « philosophie » et les mêmes « principes », l'inspectrice générale des affaires sociales fait de la Garantie jeunes le principal instrument d'accompagnement renforcé en matière d'insertion économique des jeunes.

« Je ne sais pas pour quelle raison il a été décidé de créer nommément un ministère délégué à l'insertion. Évidemment, on pourrait être tenté de dire que c'est parce que l'insertion est avant tout une insertion dans l'emploi. [...] Aujourd'hui, c'est encore avant tout pour des raisons philosophiques, pour des raisons de principes. La philosophie du gouvernement est d'offrir comme perspective aux jeunes des formations et des emplois, pas des minimas sociaux. Dans le cadre de notre plan jeunes, la garantie jeune est sensiblement augmentée, avec un accompagnement renforcé et une allocation du même montant que le RSA. Donc ce n'est pas la même logique philosophique mais le même soutien en termes de ressources. »²³²¹

En parallèle de ces dispositifs pour les jeunes, le projet d'un Revenu universel d'activité (RUA) est annoncé en 2017. Il est présenté comme un projet de fusion des minimas sociaux avec trois objectifs classiques : « la simplification, l'équité et l'incitation à l'activité »²³²².

« Depuis 2016, l'ADF préconise une fusion des minimas sociaux. Le président de la République a annoncé ce RUA en septembre 2018, avec la fusion du maximum de prestations. Nos amis britanniques ont tenté la réforme et n'ont pas fait que des gagnants, alors la position de l'ADF est : prudence sur le périmètre financier. [...] Le risque qu'on a c'est du fait de la réforme de l'assurance chômage un découplage des courbes chômage et RSA. On risque fortement, sauf miracle, d'avoir des entrées plus vives dans le RSA, donc le flux augmente à stock constant. Le nouveau dispositif n'arriverait pas à temps pour clarifier les responsabilités de l'Etat, dans le cas d'une recentralisation, puisque ce serait pour 2023, et dans un contexte budgétaire contraint. Tant que ce n'est objectivé, ça va ralentir la réforme voire l'empêcher. En clair ce projet de RUA ne semble pas des mieux partis. »²³²³

L'intuition que ce directeur de l'Assemblée des départements de France nous confie mi-2019 aura été judicieuse. Une concertation est lancée quelques semaines plus tard, dans l'idée de faire du dispositif « [...] un grand secteur homogène de *welfare* à la britannique, strictement contrôlé du

²³²⁰ *Ibid.*

²³²¹ *Ibid.*

²³²² « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 41-42.

²³²³ Entretien avec Jean-Michel Rapinat, ancien conseiller ministériel (2009-2012), directeur délégué aux Solidarités à l'Assemblée des départements de France (2015-2022), entretien du 19 juillet 2019 à l'ADF, Paris 6°.

point de vue budgétaire. »²³²⁴ Malgré des travaux techniques avancés, la crise sanitaire de 2020 induit un « tourbillon » qui engendre des « réorientations fortes ». Les solidarités, rattachées au ministère de la Santé, sont mises au second plan derrière les impératifs de santé publique.

Jean Fabre-Mons effectue des études à l'IEP de Paris après trois années de khâgne au lycée Louis-le-Grand. Diplômé en 2010 en affaires publiques, il occupe plusieurs postes dans le secteur privé, et est responsable des relations institutionnelles de la Croix-Rouge française à partir de 2016. Fin 2019, il est nommé conseiller en charge des politiques de lutte contre la pauvreté et de l'exécution des réformes au cabinet de la secrétaire d'Etat auprès du ministre des Solidarités et de la santé. Resté au ministère jusqu'en 2022, il est aujourd'hui directeur adjoint du cabinet de la Directrice générale de l'ARS d'Île-de-France.

Entretien réalisé le 11 août 2020.

C'est ce dont nous fait part en entretien ce conseiller ministériel. Le projet de revenu universel d'activité est « mis en pause ». Cet euphémisme employé par le conseiller ministériel renvoie en réalité à un abandon.

« En tant que conseiller de la secrétaire d'Etat, j'ai été mutualisé auprès du ministre. Mon portefeuille s'étend au suivi de la stratégie pauvreté. Comme il n'y a plus de secrétariat d'Etat et que le ministre est très mobilisé sur la crise sanitaire et le Ségur de la Santé, on assiste à une baisse de l'incarnation politique sur la stratégie pauvreté, prise dans le tourbillon de la crise. [...] On a en cette année 2020 beaucoup de changements organisationnels au vu du chamboulement sanitaire et politique. Le délégué interministériel quitte ses fonctions. En lien avec le prisme épidémique, il va s'agir d'accélérer sur l'accès à la santé des personnes pauvres. On a aussi plusieurs départs dans cette opération commando qu'est la DIPLP. C'est une phase de redéploiement avec des réorientations fortes dues à l'épidémie. Et donc la concertation RUA a été mise en pause avec l'épidémie. On a un fort décalage entre l'objectif fixé à 2023 et l'urgence de la situation. C'est le problème politique d'une réforme très technique à moyen-terme éloignée et en décalage avec les besoins de court-terme. »²³²⁵

Les temporalités et les mises à l'agenda sont entrées en contradiction sous l'effet exogène de la crise sanitaire²³²⁶. Malgré cet abandon, l'idée d'une ouverture aux jeunes reste présente²³²⁷.

« Le revenu universel d'activité, c'est un chantier qui à ma connaissance est abandonné. Abandonné, le terme est peut-être impropre, ça ne veut pas dire qu'on interrompt la réflexion, on peut toujours continuer de réfléchir, de préparer l'avenir. C'est un sujet duquel je ne suis pas en charge, mais à titre d'experte des politiques sociales je pense que le sujet était mal engagé parce que le sujet est présenté comme un sujet de simplification. On dit qu'il existe beaucoup de minimas

²³²⁴ Jean-Claude BARBIER, Michaël ZEMMOUR et Bruno THERET, « VI / La protection contre le chômage, les politiques d'emploi, l'insertion et les minima sociaux », *op. cit.*, p. 99.

²³²⁵ Entretien avec Jean-Fabre Mons, conseiller en charge des politiques de lutte contre la pauvreté et de l'exécution des réformes au cabinet du ministre des Solidarités et de la santé (2019-2022), entretien du 11 août 2020.

²³²⁶ Le temps long de l'institutionnalisation, le temps moyen de l'action publique et le temps court de l'urgence ont conduit à la mise à l'écart du RUA. Willy BEAUVALLET, « Entre « ici » et « là-bas ». La construction sociale d'un espace-temps singulier », in *Temporalité(s) politique(s)*, *op. cit.*, pp. 85-99.

²³²⁷ « L'idée d'un tel revenu (universel, uniforme et inconditionnel) n'a jamais connu de début de réalisation, sauf des expérimentations très limitées, çà et là. Il s'agit plus d'un concept qui connaît des illustrations hétérogènes. [...] L'expression bénéficie toutefois d'un succès d'estime dans des couches sociales limitées. C'est sans doute pour cette raison que le président Macron avait choisi d'intituler son projet de fusion des minima sociaux « revenu universel d'activité », alors même que le projet n'avait rien d'universel. [...] Si la notion de revenu universel est controversée, en revanche, les rapports successifs sur les minima sociaux pointent systématiquement la nécessité d'avancer vers un revenu minimum garanti pour les publics qui ne sont pas éligibles aux minima sociaux existants (en particulier les jeunes de moins de 25 ans). » Jean-Claude BARBIER, Michaël ZEMMOUR et Bruno THERET, « VI / La protection contre le chômage, les politiques d'emploi, l'insertion et les minima sociaux », *op. cit.*, p. 101-103.

sociaux, mais en pratique les personnes n'en touchent qu'un. La question de savoir s'il faudrait faire masse de tous ces minimas pour en faire un seul me paraît une question tout à fait de second rang par rapport à la question des ressources et des perspectives d'accès à l'emploi des personnes concernées. C'est le premier point. Qui dit fusion dit risque de faire des perdants, et personnellement j'ai toujours été très hostile à un système très technique et très difficile à expliquer, et dans la manière dont se sont déployés les travaux, on avait quand même l'impression que c'étaient les budgétaires qui voulaient jouer à un match retour en fusionnant les minimas sur le plus petit commun dénominateur, à savoir le RSA. Avec ce risque d'un nivellement par le bas, pour résumer, ça ne me paraît pas si grave que ce projet, piloté par la direction comptable des ministères sociaux, soit à ce stade mis de côté, et je le dis sans mettre en cause l'extrême qualité et dévouement des gens qui l'ont porté, comme Monsieur Lenglard, ingénieur général de l'INSEE, et son équipe, mais plutôt la réduction des dépenses de pauvreté par ce biais très technique. »²³²⁸

Est ici clairement exprimée la critique d'une réforme trop technique, « balayée » par le « tourbillon » de l'urgence sanitaire et sociale. Les travaux de préfiguration ont mis en évidence que le système français des minimas sociaux « avait atteint un degré d'illisibilité et de complexité insoupçonné, avec des effets tangibles en termes de non-recours et de pilotage »²³²⁹.

« Un travail sur le Revenu universel d'activité avait démarré au gouvernement, c'était un travail sur cette logique, sous l'angle des allocations à la source, puisque les personnes ne recourent pas toujours aux aides et donc il fallait automatiser les prestations, faire en sorte que ce soient les organismes d'allocation qui envoient aux usagers leurs droits. L'autre aspect, qui était celui de l'homogénéité du calcul du revenu avait été plutôt mis de côté. La pandémie n'a pas du tout aidé cette période-là, et face aux urgences de court-terme on a abandonné la réflexion tout en conservant les connaissances et constats que ça avait pu faire émerger. »²³³⁰

Bien que, comme l'indique la directrice adjointe du cabinet de la ministre déléguée à l'Insertion, les résultats de ces travaux techniques aient permis de préparer la réforme suivante du système, la mise en place avortée du RUA ferme cependant l'arène de négociation pour l'extension du RSA. Sans cette modalité nationale, c'est sur le projet local que se reporte toute l'ambition d'un revenu public pour les jeunes, bridée pendant des décennies.

L'extension sectorielle à l'épreuve du *gatekeeping* étatique

La politisation de la précarité juvénile renforce le problème public et que la mise à l'agenda étatique relève du renforcement du dispositif de la Garantie jeunes tout en réitérant le maintien de la frontière âgisée du RSA à 25 ans. Pour le gouvernement, l'initiative des élus grandlyonnais de contourner cette frontière en développant localement un revenu met en cause à la fois la primauté de la décision étatique et le bienfondé des orientations politiques de la majorité gouvernementale centriste. Comment ce désaccord se traduit-il dans l'ordre institutionnel ? On assiste à une première volonté de l'exécutif national de freiner une telle initiative. La construction locale du dispositif (*policy*), dans une logique d'affirmation de l'expérimentation locale, suscite l'ouverture d'une arène (*politics*).

« A notre échelle, il s'agit de pouvoir montrer des trous dans la raquette d'un système de protection sociale et pouvoir les combler quand on peut. L'Etat-Providence existe et tant mieux. Beaucoup

²³²⁸ Entretien avec Mireille Gaüzère, inspectrice générale des affaires sociales, conseillère de la ministre du Travail et de la ministre déléguée à l'Insertion (2020-2022), entretien du 19 octobre 2020 au ministère du Travail, Paris 7^e.

²³²⁹ « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 41-42.

²³³⁰ Entretien avec Gwénaëlle Juan, ingénieur en chef, conseillère puis directrice adjointe de cabinet de la ministre déléguée à l'insertion (2020-2022), entretien du 15 mai 2023.

revient au niveau de l'État, une grande partie est encore du domaine régalien. Et donc nous, on doit être efficaces sur les obligations légales comme l'accompagnement du RSA et surtout on peut être aux interstices, pour pallier les manquements de l'Etat-Providence en retrait. »²³³¹

L'arène est investie par les acteurs de gauche opposés à la volonté gouvernementale et permet de réguler les luttes à l'œuvre autour du traitement à apporter au problème public.

« On sent en travaillant avec le cabinet que le dispositif est là pour faire porter un message auprès de l'État. Le conseiller au cabinet est aussi président du Conseil d'orientation de la jeunesse, donc le RSA jeunes est à cheval entre national et local. Ce qui rejoint d'autres départements et acteurs de gauche. [...] L'intérêt du revenu jeunes est un lobbying national. Il sert aussi pour enclencher des discussions au niveau national. Il peut être une vitrine de ce que pourrait donner un RSA jeune. Et le parti EELV et un certain nombre de partis de gauche, militent beaucoup sur cette question. Il y a l'aide aux jeunes, on entend dans les associations que l'État aujourd'hui faillit à la précarité des jeunes, qu'il n'a pas de réponse pour ces jeunes et que leurs dispositifs peuvent être trop contraignants. Et il y a aussi une stratégie politique ici de dire « au local on y arrive, on voudrait le faire au national ». On le sent en interne, dans la préparation des communiqués de presse, dans les discussions. »²³³²

Face à ce qui se présente comme un « lobbying national » similaire aux positions analysées quant à la politique d'hospitalité (cf. 6.2.2), l'enquête de terrain auprès des acteurs locaux de l'Etat (directeurs d'administration, sous-préfets, préfets) et de quelques acteurs nationaux (conseillers ministériels) révèle que la décision de maintenir le RSA tel quel et de ne pas donner suite à la proposition de l'exécutif de la métropole lyonnaise a été prise, par le jeu de la régulation croisée, « au plus haut niveau » de l'Etat.

« Avant de lancer le revenu on a proposé à l'Etat de travailler ensemble, de l'expérimenter, et on a eu une fin de non-recevoir politique de la part du gouvernement qui ne voulait pas aller sur cette expérimentation. On n'a pas eu de soutien de la part du gouvernement sur ce sujet, il n'y a pas de volonté politique nationale. »²³³³

« On a l'idée de faire une vraie mesure, on sollicite au départ l'État pour dire : « mettons en place un RSA jeune, expérimentons quelque chose sur le territoire ». L'État nous répond défavorablement. C'est le Premier ministre qui a refusé, disant que le plan « 1 jeune 1 solution » répond déjà à toutes les demandes. Ce refus fondateur nous a fait expérimenter ça de manière autonome. Je me souviens que pendant qu'on écrivait le projet, le préfet ou sous-préfet à l'époque me disait « on va faire un contrôle de légalité sur votre délibération », voilà, donc blocage de l'Etat aussi au niveau local au début. »²³³⁴

« L'Etat était au départ très fermé à cette proposition d'ouverture d'un revenu. L'Etat ne veut pas faire entrer les jeunes dans le système BRSA, dans une trappe à allocations. Il y a eu une opposition forte entre l'Etat et la métropole à ce moment-là, avec la crainte d'ouvrir un RSA jeunes. Le blocage

²³³¹ Entretien avec Antoine Dulin, conseiller technique au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

²³³² Entretien avec Romane Parent, chargée de mission contractuelle à la DIE (2020-2023) puis à la DHL (depuis 2023) de la Métropole de Lyon, entretien du 21 avril 2022.

²³³³ Entretien avec Bruno Bernard, entrepreneur, conseiller municipal de Villeurbanne et conseiller communautaire au Grand Lyon (2008-2014), secrétaire régional EELV (2013-2016), membre du bureau exécutif EELV (2016-2019) et président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au Bureau du président, Lyon 3^e.

²³³⁴ Entretien avec Antoine Dulin, conseiller technique au cabinet du président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 16 mars 2022 au cabinet du président à l'HDM, Lyon 3^e.

était très politique et a fini par être levé, à travers ce qu'on a fait remonter *via* le préfet, aux plus hauts niveaux de l'Etat. C'est-à-dire gouvernement et Premier ministre. »²³³⁵

Un courrier adressé au Premier ministre débouche sur ce « refus initial ». Dès lors, le projet local d'ouvrir le RSA aux jeunes se transforme en dispositif *ad hoc*, désormais intitulé par une différenciation visant à lever toute ambiguïté et écarter les risques de confusion : « RSJ » pour « revenu de solidarité jeunes ». En effet, l'exigence de l'Etat consiste à éviter la création de tout « précédent » dans une extension du RSA en-dessous de 25 ans tout en confinant ce revenu local à une dimension facultative, interstitielle et complémentaire à l'action de l'Etat déjà établie dans ce domaine. Ce qui implique également d'écarter toute confusion potentielle.

« La position de l'Etat était de dire : « n'ouvrez pas quelque chose qui est automatique, qui pourrait trop s'apparenter à un RSA systématique pour les jeunes, donc mettez bien des conditions, de non-étudiant, non-emploi, regardez bien les ascendances s'ils donnent de l'argent, *et cætera* et donc mettez bien toutes les conditions pour s'assurer que le jeune vraiment est à la rue quoi ». Donc toutes les conditions spécifiques pour ne pas aller vers l'automatisme d'un RSA jeunes. »²³³⁶

La régulation Etat-métropole de l'extension et de l'élargissement sectoriel de l'insertion économique par ce nouveau dispositif conduit les acteurs locaux opposés aux conceptions politiques gouvernementales à décrire sa construction comme une « contorsion » due aux exigences étatiques, illustrant un « corsetage » synonyme de fort *gatekeeping*.

« Oui on fait le RSJ, mais tout en étant corseté par, justement, la crainte de l'Etat de faire précédent. On a été obligés de se contorsionner sur ce RSJ. C'est un dispositif interstitiel parce qu'on ne peut faire que ça. On est confits de dispositifs, entre la garantie jeune et 1 jeune 1 solution maintenant, mais je vais être très claire, il faut donner de l'argent aux gens et une fois qu'on a redonné ce souffle, faire entrer dans le droit commun des dispositifs. L'activation c'est une forme de vision d'irresponsabilité de la jeunesse, dans une logique de doctrine idéologique de la responsabilité qui a jusqu'à présent bloqué l'émergence d'un revenu jeunes, que ce soit dans le gouvernement socialiste ou dans le gouvernement centriste depuis 2017. Notre exécutif ici refuse cette idéologie, ça ne fait pas l'ombre d'un doute. L'idée est de guider le jeune vers l'accompagnement et le droit commun, aider un jeune dans la pauvreté sans se substituer à l'existant. »²³³⁷

Les différences politiques conditionnent l'émergence du dispositif. La politisation de cette innovation instrumentale fait clairement apparaître la relation entre *policy* (l'adoption d'un programme public en faveur des jeunes) et *politics* (les luttes de pouvoir permises par l'ouverture de cet espace de négociations) propre aux instruments de l'action publique et aux « choix de mode opératoire », socialement construits et porteurs d'une représentation d'un problème²³³⁸.

²³³⁵ Entretien avec Dominique Vandroz, inspecteur du travail, directeur de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2019-2021), directeur adjoint de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 21 mars 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

²³³⁶ Entretien avec Delphine Prady, ancienne conseillère ministérielle (2012-2014), à l'Elysée (2014-2016) et économiste au FMI (2016-2020), directrice de cabinet adjointe du président de la Métropole de Lyon en charge du développement économique (depuis 2020), entretien du 11 mai 2022 au cabinet du président, Lyon 3^e.

²³³⁷ *Ibid.*

²³³⁸ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments, op. cit.*

Dominique Vandroz naît en 1957 à l'Arbresle d'une mère au foyer et d'un père ouvrier agricole. Après des études en sciences humaines et droit du travail à Lyon 3, il atteint le niveau maîtrise qui lui permet de se porter candidat au concours d'inspecteur du travail. Recruté dans ce corps en 1982, à la faveur d'augmentations d'effectifs au début de septennat de François Mitterrand, il occupe de nombreux postes, à Moulins, à Roanne, dans l'Oise ou à Paris. De sensibilité de centre-gauche, il revient à Lyon en 2019, où il réside et occupe d'abord la direction de l'unité départementale de la DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes forte de 140 agents. A la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat d'avril 2021, il devient directeur adjoint de la nouvelle entité, la Direction départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DDETS).

Entretiens réalisés le 21 mars et le 4 mai 2023 à la DDETS à Villeurbanne.

« Initialement sur les jeunes, la frontière était assez claire entre ce qui est de la compétence de l'Etat et ce qui relève de la métropole. Dès que les jeunes sortaient de l'ASE, ils passaient sous responsabilité de l'Etat. Puis la métropole a commencé à vouloir s'implanter sur des territoires qui n'étaient pas les siens, avec ce RSJ. On s'est retrouvés dans une position inconfortable, avec une irruption de la métropole. Mais même si la métropole veut être très présente politiquement, on ne joue pas dans la même cour, puisqu'on accompagne 40 000 jeunes sur le Rhône tandis que ce RSJ concerne quelques centaines tout au plus. »²³³⁹

Ces propos d'un directeur d'administration étatique locale permettent de prendre la mesure de la réception étatique de la tentative d'extension sectorielle métropolitaine : il s'agit, dans le vocabulaire de la défense des positions sectorielles, d'une « irruption » par une tentative d'« implantation » sur des « territoires qui ne sont pas les siens ». Une fois la frontière étatique affirmée et le cadre d'intervention établi, les personnels administratifs locaux des deux entités investissent la construction de l'instrument.

Un instrument final subsidiaire : l'extension sectorielle maîtrisée localement

Le travail bureaucratique sous égide d'un suivi politique rapproché se met en place entre la DIE métropolitaine et la Direction départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités étatique *via* leurs cadres respectifs. Leurs directeurs nous relatent en entretien les modalités de construction d'un projet désormais « modéré », au-delà de « l'affrontement » :

« Au départ on était beaucoup dans cette opposition idéologique entre l'Etat et le projet écologiste, entre un modèle pragmatique disons et puis un modèle universel. L'affrontement a finalement été contourné, on avait une partie qui voulait quelque chose de très large et universel, et à la fin le RSJ est devenu plus modéré. On a contribué à le stabiliser, pour ma part dans une optique de réalisme, de faisabilité, de l'inscrire dans un cadre juridique. Il fallait éviter ce qui s'est passé en Gironde où le revenu de base a été bloqué par l'Etat. J'ai eu un rôle de réalisme et de concrétisation dans cette alchimie politico-administrative, et la DIE a répondu présent dans un délai très court. »²³⁴⁰

« On a joué un rôle important localement en trouvant une voie qui permette à la métropole de se positionner en cohérence, et surtout qu'on conditionne l'allocation à une inscription en parcours d'insertion, ce que le projet ne prévoyait pas. C'est cette solution qu'on a trouvée, et quand la garantie jeune est devenue CEJ, on a refait un travail de mise en complémentarité. La métropole nous a dit « on va copiloter la politique jeunes » sur laquelle ils n'ont pas la compétence et ne mettent pas grand-chose financièrement. Tout ça nous a fait changer de stratégie. On a eu un

²³³⁹ Entretien avec Dominique Vandroz, inspecteur du travail, directeur de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2019-2021), directeur adjoint de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

²³⁴⁰ Entretien avec Christophe Lafoux, administrateur territorial, directeur de la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2019), entretien du 9 mai 2022 à l'HDM, Lyon 3°.

échange avec le préfet de l'époque pour changer de paradigme et ne plus jouer les garde-fous. On a proposé d'accepter de copiloter avec la métropole, mais tous les sujets : donc pas seulement les jeunes, mais aussi les BRSA et leur insertion, et puis aussi la MMI'e. Ce changement de posture s'est fait en 2022, juste avant les élections présidentielles, en mettant à profit l'annonce du candidat Macron de faire France Travail. On a travaillé à un rythme assez soutenu, en remettant tout sur la table et en trouvant une nouvelle manière de faire ensemble. »²³⁴¹

Au niveau de l'Etat central, la diminution de la transgression sectorielle pour bien articuler les deux interventions publiques est perçue comme un facteur de succès de la démarche. Ce travail d'articulation conduit localement par les services métropolitains et étatiques fait émerger un dispositif interstitiel opérant là où le droit commun porté par l'Etat est victime d'un angle mort. L'articulation sectorielle est alors synonyme de « travail en intelligence ».

« Ce que je trouvais intéressant de mon point de vue de conseillère ministérielle, c'était la volonté du dispositif de la métropole lyonnaise de répondre à la rupture dans le parcours des usagers. En échangeant avec politiques et personnels des collectivités, on constate toujours le problème de la rupture de parcours aux changements de dispositifs et d'acteurs : rupture en sortie scolaire, rupture à 25 ans entre mission locale et Pôle Emploi. La Métropole visait bien cet objectif au début du dispositif. [...] Les deux projets avançaient en parallèle, on ne s'est pas du tout opposés, on a travaillé en intelligence avec la Métropole de Lyon. »²³⁴²

Encadré 32 : Etapes de l'émergence d'une allocation locale pour les jeunes

Printemps 2020 : le projet gouvernemental de Revenu universel d'activité est abandonné.

Mai et juin 2020 : le sujet d'un RSA ouvert aux jeunes est évoqué au cours de la campagne métropolitaine.

Septembre 2020 : annonce du lancement d'une allocation pour les jeunes précaires.

Novembre 2020-février 2021 : tenue de la concertation avec les acteurs locaux.

Mai 2021 : adoption de la délibération par le Conseil de métropole et lancement officiel du dispositif.

Été 2021 : recrutement au sein de la DIE de gestionnaires à temps plein dédiés au dispositif.

Le « travail en intelligence » consiste en une dualisation du public : le dispositif métropolitain n'est conçu que pour cibler un certain segment de la population jeune, réduit et en périphérie des cohortes traitées par la politique étatique. Il y a concurrence pour les assujettis aux instruments.

« On est allés sur des calculs d'apothicaire. On a fait plusieurs types de calculs, des projections et le plus parlant pour les élus a été celui de 400 euros sur 24 mois. Les élus avaient du mal à venir contester l'Etat, les missions locales et le plan 1 jeune 1 solution, donc le montant a permis de dire « oui on crée une aide parallèle, mais vous voyez, nous notre aide elle va être quand même plus basse, ça ne captera pas vos jeunes, on ira bien en chercher d'autres ». On a choisi ce scénario pour également pousser les jeunes à entrer dans un accompagnement afin d'aller vers autre chose à terme. On ne veut pas à tout prix qu'ils aillent à l'emploi, mais qu'ils lèvent les freins. Le tout à travailler comme des dingues au sein de la DIE. Depuis, on entre dans une forme de maturité, avec une montée en gamme de notre équipe, préservée de la réorganisation, on est restés tels quels avec

²³⁴¹ Entretien avec Dominique Vandroz, inspecteur du travail, directeur de l'unité départementale du Rhône de la Direccte Auvergne-Rhône-Alpes (2019-2021), directeur adjoint de la DDETS du Rhône (depuis 2021), entretien du 4 mai 2023 à la DDETS, Villeurbanne.

²³⁴² Entretien avec Gwénaëlle Juan, ingénieur en chef, conseillère puis directrice adjointe de cabinet de la ministre déléguée à l'insertion (2020-2022), entretien du 15 mai 2023.

une professionnalisation et une officialisation dans l'organigramme, ce qui était aussi plus clair pour l'externe. »²³⁴³

Le personnel administratif dispose d'une large marge d'action dans la construction du RSJ et calibre les modalités d'intervention en fonction des interventions étatiques déjà établies. Grâce à un cadre juridique souple adapté à la forme expérimentale du dispositif, les cadres de la DIE disposent d'une latitude dans la modification du guide technique sans nécessiter de validation politique des élus ou d'un vote confirmant les orientations²³⁴⁴. Mobilisant le droit de la collectivité à intervenir en aide exceptionnelle dans la « prise en charge des situations de fragilité »²³⁴⁵ ainsi que le droit à expérimenter pour « tester de nouvelles solutions », ce cadre souple octroie au personnel administratif un pouvoir discrétionnaire qui en fait des *policy-makers*²³⁴⁶ agiles, favorisé par le petit nombre de décideurs administratifs. L'enquête de terrain montre que la consolidation du RSJ se fait en lien étroit avec les structures instructrices prédéfinies, dans une relation négociée. D'un côté les agents métropolitains s'appuient sur l'expertise de terrain que fournissent les structures, de l'autre les structures peuvent promouvoir leurs intérêts et leur vision sur la forme que doit prendre le dispositif. La mise en place d'instances partenariales laisse une place aux acteurs de terrain, qui investissent ces petites arènes de représentation et de négociation. En parallèle de ces arènes officielles, les agents se sont « adonnés à la création d'une relation de confiance, impulsée par une proximité »²³⁴⁷. Le dispositif est alors articulé au FAJ, permettant de consolider son intervention.

« Avec cette mission dédiée aux jeunes, on a aussi concentré les dispositifs. On fait en sorte d'articuler le FAJ et le RSJ. Les missions locales nous disent que des dispositifs jeunesse, le FAJ créé en 1994 est le seul à tenir debout. Typiquement, le FAJ peut intervenir en urgence en amont de l'instruction du RSJ. On a modifié le règlement intérieur en mars 2022 pour l'ouvrir aux moins de 18 ans, aux étudiants, pour qu'il soit plus large, pour qu'il soit clairement un appui au RSJ. À terme, les 9 actions financées par le FAJ vont réintégrer une programmation d'action globale en faveur des jeunes en insertion aux côtés des actions issues du RSJ. »²³⁴⁸

La construction du dispositif se fait dans un jeu de négociation où le manque de savoirs de la DIE sur un champ qu'elle ne maîtrise pas la rend dépendante des acteurs déjà en place. Outre une diffusion de ses cadres, de ses dispositifs et de l'information qu'elle produit, dans un contexte où collectivité et associations ont des conceptions divergentes des politiques de jeunesse, cette présence permet la cooptation d'acteurs du champ de la jeunesse, avec lesquels les agents nouent des relations professionnelles et interpersonnelles.

« On a bossé comme des tarés, on a fait des semaines de soixante heures. On est organisés en mission avec un côté très intégré et transversal, on est une mini-direction à nous tout seuls. On est très attendus politiquement, déjà au départ avec une forte pression. On le voit bien, aujourd'hui je suis plus en prise avec le cabinet. Là, au séminaire des cadres, le président a commencé par

²³⁴³ Entretien avec Romane Parent, chargée de mission contractuelle à la DIE (2020-2023) puis à la DHL (depuis 2023) de la Métropole de Lyon, entretien du 21 avril 2022.

²³⁴⁴ Ces observations confirment les hypothèses concernant la forte latitude des cadres intermédiaires. Voir Julien BARRIER, Jean-Marie PILLON et Olivier QUERE, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *art. cit.*

²³⁴⁵ Article L3211-1 du Code général des collectivités territoriales.

²³⁴⁶ Michael LIPSKY, « 2. *Street-Level Bureaucrats as Policy Makers* », *op. cit.*

²³⁴⁷ Faliana PICO, *Les relations partenariales dans le cadre du déploiement d'un dispositif co-construit à l'échelle locale : l'exemple du Revenu de Solidarité Jeunes au sein de la Métropole de Lyon*, mémoire de master 2, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2022, p. 71.

²³⁴⁸ Entretien avec Romane Parent, chargée de mission contractuelle à la DIE (2020-2023) puis à la DHL (depuis 2023) de la Métropole de Lyon, entretien du 21 avril 2022.

présenter le RSJ comme un grand engagement du mandat. Le président suit le dossier de près et le valorise dès qu'il peut, on sent que l'exécutif est très attaché à cette politique publique. »²³⁴⁹

L'extension sectorielle que nous qualifions de « maîtrisée » renseigne sur la construction conjointe des politiques publiques à l'échelle d'un territoire, principalement entre la collectivité et l'Etat. Tandis que les interventions dans le secteur du peuplement sont sujettes à conflits, l'insertion économique des jeunes semble au contraire relever d'un cas d'harmonisation des interventions.

Vanina Nicoli a passé sa jeunesse, ses études et son début de carrière en Corse dont elle est originaire, née d'un père fonctionnaire de l'Etat et d'une mère fonctionnaire territoriale. Dans cette tradition familiale, elle a un parcours de service public, n'a jamais milité et n'est pas affiliée à une religion. Après réussite au concours administratif de catégorie B au ministère des anciens combattants, elle intègre le corps préfectoral en 2009 puis fait un passage en cabinet ministériel comme chef de cabinet du ministre délégué à la politique de la ville, de 2012 à 2014. Elle est nommée sous-préfète du Havre en 2019 avant d'arriver à Lyon en avril 2022, comme secrétaire générale de la préfecture du Rhône et préfète déléguée pour l'égalité des chances.

Entretien réalisé le 18 avril 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3e.

La position exprimée par la préfète déléguée à l'égalité des chances reflète le travail d'articulation sectorielle.

« Le revenu pour les jeunes, pour le coup, on est dans un exemple d'une volonté politique. C'est une traduction d'un engagement politique pris par la majorité actuelle de la métropole. Je n'ai pas l'impression, après deux ans, que les objectifs fixés sont réalisés. On cherche comment tirer le meilleur de cet outil en complémentarité avec les outils de l'Etat. Les collectivités ont toujours des séquences où elles prennent des décisions politiques fortes parce qu'elles correspondent à leur conviction politique, mais pas toujours aux outils qui sont déployés au niveau national par l'Etat. Il faut faire coïncider deux projets semblables dans la forme, mais pas tant que ça sur le fond. Le dispositif de l'Etat soutient les jeunes en précarité, le revenu de la métropole a une visée plus générale, sur certaines situations ça peut prêter à des confusions. La métropole l'a déclenché toute seule, par conviction politique. C'est un sujet sur lequel il y a eu beaucoup d'échanges entre la métropole et les ministères parce qu'ils ont la conviction qu'il faudrait le généraliser. »²³⁵⁰

Deux ans après le lancement du dispositif, la valeur exemplaire du RSJ lyonnais continue d'être mise en avant. La Fondation Jean Jaurès publie une première évaluation, sous la plume du même entrepreneur de cause²³⁵¹. L'articulation avec les dispositifs étatiques de droit commun est mise en avant comme une réussite locale.

« Localement, avec les services de l'Etat on travaille bien, sur l'articulation entre leur dispositif et le nôtre ça joue plutôt le jeu. Le RSJ est là pour tendre la main quand il n'y a aucune solution pendant quelques mois et il fonctionne bien. Je suis convaincu qu'il est même économiquement viable pour la puissance publique, parce que quand on a aidé un jeune plus tôt c'est beaucoup plus efficace que d'attendre 25 ans. Après plusieurs mois de déploiement du RSJ, qui n'a pas une

²³⁴⁹ Entretien avec Marie-Astrid Gallet, chargée de mission contractuelle à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien du 18 avril 2022 à l'HDM, Lyon 3^e.

²³⁵⁰ Entretien avec Vanina Nicoli, préfète, secrétaire générale de la préfecture du Rhône et préfète déléguée pour l'égalité des chances (depuis 2022), entretien du 18 avril 2023 à la Préfecture du Rhône, Lyon 3^e.

²³⁵¹ On y lit qu'avec 80 nouveaux entrants par mois et pratiquement 2 000 jeunes suivis depuis le lancement du dispositif, le RSJ occupe un espace interstitiel, fonctionnant comme un « filet de sécurité » et touchant un « public hétérogène ». « Revenu solidarité jeunes : retour sur deux ans d'expérimentation à la métropole de Lyon », note analytique de la Fondation Jean Jaurès rédigée par Antoine Dulin, publiée le 6 septembre 2023, p. 6-7.

ambition démesurée car interstitiel, on voit qu'il est utile pour ces situations d'une durée de quelques mois. A ce stade, on ne l'a modifié qu'à la marge parce qu'il remplit bien son rôle. »²³⁵²

Malgré les débats relatifs à la réforme des politiques d'emploi et d'insertion, la non-ouverture du RSA aux jeunes continue d'être systématiquement défendue par les membres du gouvernement. Les juridictions financières renvoient l'enjeu à un positionnement plus politique et idéologique que financier²³⁵³.

« Qu'au titre de l'aide sociale facultative, les conseils départementaux ou les ou les autres collectivités comme les métropoles mettent en œuvre des compléments de ressources, nous n'y voyons que des avantages. C'est une compétence du Conseil départemental, responsable par le code de l'action sociale et des familles du pilotage des politiques d'insertion quel que soit l'âge. Le Conseil départemental est chez lui et il est tout à fait légitime qu'il veille aux ressources des jeunes, cela ne nous pose pas problème, bien au contraire. »²³⁵⁴

Voici alors comment le président de la collectivité présente le dispositif devant une mission d'information du Sénat : « On a créé un revenu de solidarité pour les jeunes, qui n'est pas un RSA Jeunes, qui est une aide pour les jeunes qui n'ont aucune solution sur le territoire. Pour éviter qu'ils ne tombent dans une extrême pauvreté, à la rue. C'est une aide interstitielle, non concurrentielle avec les dispositifs d'État. »²³⁵⁵. L'harmonisation des instruments d'action publique est visible.

En conclusion, l'extension de l'action de la métropole envers les jeunes de 18 à 25 ans, au départ quasi-inconnus des services administratifs, car relevant exclusivement de la solidarité familiale, participe de la construction d'une domination bureaucratique et plus largement de la progressive mise en administration de la société²³⁵⁶. A partir d'une politique « sous-investie », on observe une structuration des acteurs du secteur de la jeunesse, une professionnalisation de l'administration métropolitaine, qui développe des savoirs experts et y dédie un groupe d'agents spécialisés dans cette problématique. Malgré l'inscription de l'instrument dans des luttes politiques, le jeu bureaucratique permet de faire émerger un dispositif harmonisé pensé au bénéfice de la population ciblée, l'instrument étant bien « indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes »²³⁵⁷ et par là un moyen de travailler les frontières institutionnelles et sectorielles. Ce second cas de décloisonnement de l'insertion économique montre que les frontières sectorielles ne sont pas figées et que la concentration métropolitaine permet de développer une politique publique de plus en plus holistique, tout en n'invalidant pas les positionnements des acteurs déjà établis et au premier rang desquels l'Etat.

²³⁵² Entretien avec Bruno Bernard, entrepreneur, président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au Bureau du président, Lyon 3^e.

²³⁵³ Dans son rapport de janvier 2022, la Cour des comptes ne formule aucune recommandation puisque l'hypothèse d'une ouverture du RSA aux moins de 25 ans « renvoie en réalité à un débat politique tant elle touche à des valeurs et à certains choix de société fondamentaux ». « Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022, p. 63.

²³⁵⁴ Entretien avec Mireille Gaüzère, inspectrice générale des affaires sociales, conseillère de la ministre du Travail et de la ministre déléguée à l'Insertion (2020-2022), entretien du 19 octobre 2020 au ministère du Travail, Paris 7^e.

²³⁵⁵ Audition de Bruno Bernard devant la Mission d'information de la Commission des lois du Sénat relative à la mise en œuvre des dispositifs créant les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, à Lyon le 31 mars 2022.

²³⁵⁶ Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « III. Étatisation, catégorisation et mise en administration de la société », in *Socio-histoire de l'action publique*, op. cit., p. 45.

²³⁵⁷ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, op. cit., p. 14.

Conclusion de la section 6.2

L'analyse du « secteur par excellence », point d'observation des effets concrets de la métropolisation, a permis d'aboutir à trois résultats principaux.

D'abord, l'entreprise de modernisation du secteur de l'insertion économique repose sur sa connexion avec le secteur économique. La métropolisation se présente à ce titre comme un catalyseur de rapprochement des communautés d'acteurs et de refonte de l'organisation territoriale. Les acteurs sont regroupés dans les instances décisionnaires, au sein de la bureaucratie par hybridation morphologique et enfin sur le terrain par le truchement d'instances dédiées.

Deuxième résultat : la politique d'insertion économique est de plus en plus étroitement liée aux politiques de peuplement, qu'elle contribue à mettre en œuvre. Une analyse approfondie de la politique publique démontre son imbrication complète aux politiques d'intégration. La logique à l'œuvre rappelle les propositions d'un rapport faisant un éloge appuyé de la mixité, de la naturalisation républicaine et de la société multiculturelle, où il est proposé d'abandonner la catégorie publique d'« intégration » au profit de celle d'« inclusion », fortement axée sur l'insertion économique. Ainsi, les politiques d'insertion sont installées au cœur de ce qui doit faire fonctionner la *nation* française et les collectivités sont appelées à s'engager aux côtés de l'Etat²³⁵⁸. Localement, la métropolisation offre à la collectivité un levier supplémentaire pour intervenir, toujours aux côtés de l'Etat, dans le traitement du problème public de pénurie de main d'œuvre malgré des luttes politiques autour des enjeux régaliens liés à l'intégration des étrangers, mais surtout, en vue du réel objectif : maintenir la cohésion de la société française du XXI^e siècle.

Le troisième résultat apporté est que l'articulation sectorielle résulte d'une combinaison instrumentale élaborée conjointement par les bureaucraties étatique et métropolitaine. L'instrument permet de canaliser des luttes politiques, sociales et institutionnelles. Le cas des jeunes précaires illustre à la fois les limites de la centralisation locale qui se heurte aux domaines étatiques capables de *gatekeeping* et le renouvellement de l'action étatique, qui s'accommode localement d'initiatives sur son champ d'action par le jeu du contrôle.

De façon plus générale, on observe à travers ce cas d'étude monographique la mutation du secteur de l'insertion économique sous le coup de sa métropolisation, dans un contexte d'attentes publiques renforcées et de réformes nationales aboutissant à en faire un secteur stratégique en

²³⁵⁸ Voici quelques extraits illustratifs de ces propositions. « La politique à conduire est une politique sociale, elle vise à accompagner la transformation sociale permanente que notamment, les flux migratoires génèrent en permanence. ». « Parler de l'accès à l'emploi des jeunes "issus de l'immigration" est vital, tant leur poids sur le chômage est important par conséquence des discriminations dont ils sont l'objet ». « Par exemple, nous ne maîtrisons pas, – et, ajoutons-le, heureusement, car ce serait indigne ! – les flux migratoires pour les deux tiers d'entre eux : le regroupement familial est un droit dérivé des principes universels de dignité et de liberté, l'asile politique est un devoir et un honneur pour nos traditions. Par exemple, les immigrés rapportent bien plus qu'ils ne coûtent – ils cotisent, paient des impôts. » « Il faut désormais viser les territoires où la dimension d'extranéité des populations est la source des difficultés sociales. La politique à conduire sera donc territoriale. Le premier avantage est de rendre la politique possible, sortant du dilemme "nommer pour stigmatiser/ne pas désigner pour ne pas traiter". Le second est de la rendre cohérente avec les politiques analogues, de la ville, du logement, de l'éducation, et de renforcer les effets. En visant un territoire on visera tous ses habitants et non une fraction désignée par sa peau ou sa religion. Quant aux conséquences, elles sont simples : la politique incombera (comme elle incombe de facto déjà) aux collectivités territoriales, dont il faut refonder entièrement l'implication. » « La République est décentralisée. L'intégration – il serait temps de le comprendre – doit donc l'être. ». « La grande nation. Pour une société inclusive », rapport de Thierry Tuot au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, février 2013, p. 22-23, p. 24, p. 47.

rapide évolution. L'intersectorialité au centre de la démarche métropolitaine constitue à ce titre une entrée pertinente sur les transformations récentes de l'intervention publique en matière d'emploi, dans un contexte changeant. L'articulation entre secteur social, secteur économique et politiques de peuplement que les politiques d'insertion rendent possible est plus clairement recherchée que jamais, et le cas de la métropole lyonnaise est à ce titre exemplaire.

Conclusion du chapitre VI

Nous avons montré que le secteur de l'insertion économique est sujet à un triple remodelage interne. Dans le référentiel économique de mise en adéquation, ce qui est considéré comme « offre » et comme « demande » est travaillé par un renouveau instrumental, dans le but affiché de les faire correspondre. Sous la contrainte de changements structurels du marché du travail, la politique publique pivote d'un versant social, la prise en charge des destinées individuelles et des problèmes sociaux (la *souffrance* étant le problème à résoudre), à un versant économique, la prise en charge des problèmes des entreprises et au premier chef le recrutement de main d'œuvre (l'*employabilité* étant le problème à résoudre). Nous remarquons que l'économicisation de la politique publique par l'institutionnalisation métropolitaine donne de plus une importance centrale aux conceptions en termes de flux et de stocks, participant des changements de représentations du problème public. Des savoirs spécialisés sont développés et circulent, à l'instar de la carte, « instrument de légitimation » doté d'un « pouvoir de figuration »²³⁵⁹, des indicateurs, des données ou des algorithmes. Néanmoins, un « continent noir » inexploré continue d'exister, soulignant les limites de portée (temporaires ?) des instruments bureaucratiques.

Avec l'économicisation de la politique publique émerge un « art de gouverner » par des dispositifs liés à l'adéquation et l'investissement public en faveur d'une articulation aux secteurs d'action publique connexes, au prix d'un processus d'ajustement qui concerne principalement l'Etat. A travers l'interaction étudiée entre les « figures incroyablement ambiguës du préfet et de l' élu local », qui en théorie « agissent de façon concertée » mais pas toujours dans les faits, animés de « rationalités différentes » et mus par des « conflits idéologiques »²³⁶⁰, nous avons qualifié au prisme comparatif²³⁶¹ l'articulation négociée Etat-métropole à partir des cas du peuplement, de l'intégration et de l'action en direction des jeunes précaires. On assiste bien au désencastrement externe d'une politique sectorielle départementale au profit d'une politique intersectorielle métropolitaine. L'intégration des politiques publiques passe d'un mode (très) *faible* (modèle sectoriel, lorsque le département et la communauté urbaine déploient des politiques publiques hermétiques et autonomes) à un mode *fort* (modèle intersectoriel, lorsque l'unité de pilotage permis par la métropole déploie conjointement les programmes publics articulés, dans lesquels circulent les enjeux et représentations).

Un élément supplémentaire de conclusion concerne le potentiel infléchissement vers une politique *trans-sectorielle*. A la création de la métropole, nous avons montré comment la politique d'insertion, tout en étant fondamentalement intersectorielle, joue à la marge un rôle mobilisateur transversal (cf. 3.1). Cette dimension monte en puissance avec l'alternance politique et la réorientation de la politique publique. Ces politiques trans-sectorielles « ne sont plus fondées sur une collaboration entre secteurs mais doivent s'intégrer dans l'ensemble des secteurs existants »

²³⁵⁹ Jean-Pierre LE BOURHIS, « Quadriller le territoire. La cartographie au service de l'action publique contre les risques naturels », *op. cit.*, p. 162-164.

²³⁶⁰ Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration*, *op. cit.*, p. 137, p. 140-141.

²³⁶¹ La comparaison entre secteurs permet de déterminer l'impact d'un processus comme la concertation, et dans notre cas l'avènement de la métropole providentialiste. Voir Charlotte HALPERN et Julie POLLARD, « Les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. Analyse comparée entre deux secteurs : déchets et bâtiment », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n°2, 2017, pp. 107-130.

selon Pierre Muller²³⁶². On passe d'une intégration forte à une intégration *très forte* (diffusion des enjeux et catégories de l'insertion sociale et économique à d'autres secteurs). Au moins trois raisons militent en faveur de cette hypothèse.

Premièrement, l'articulation intersectorielle a montré l'élargissement progressif aux secteurs connexes, générant des emprunts, des proximités et des connexions favorisant l'apparition d'une politique transversale, « moëlle » de la collectivité *sui generis*. Il apparaît que l'enjeu de l'intégration sociale par le travail mobilise le discours sur la raison d'être de l'institution tout en circulant dans les différents secteurs articulés, permettant de les lier et renforcer localement une approche globale du double développement du territoire : économique et social.

« La collectivité au projet politique spécial qu'on a créée, c'est une collectivité qui prenait à l'économie pour faire du social. On avait longuement étudié comment éviter d'augmenter les impôts et comment la création de richesse peut profiter au social. C'est le sens profond du projet politique qu'est la métropole unique en France. La métropole était dans une situation financière excellente. Pour que la métropole fonctionne, il faut qu'il y ait de l'économie, c'est la clef du social. »²³⁶³

Deuxièmement, l'élargissement progressif de la population assujettie et concernée par la politique d'insertion et d'emploi (le « public en insertion ») contribue à la diversification des entrées dans le secteur et par conséquent à son caractère de plus en plus transversal. La collectivité est incapable de restreindre le flux entrant dans le secteur étudié (cf. 6.1.3). Cependant, elle peut amplifier ce flux, en élargissant les critères d'entrée dans le secteur. L'ouverture progressive de ce qui est défini comme « public en insertion » participe alors du dépassement sectoriel, par cette dynamique de changement dans la représentation du problème comme concernant de plus en plus de personnes. Dans les faits, un tel élargissement avait déjà été entrevu durant le premier mandat métropolitain.

« L'État nous poussait toujours à réserver nos outils aux stricts bénéficiaires du RSA. Et de l'autre côté les communes qui avaient avec les PLIE inauguré de recevoir tous les publics en insertion, même s'ils n'étaient pas bénéficiaires du RSA. Dans l'assemblée métropolitaine, c'est mieux reçu si on s'adresse à tous les publics en grande misère. Les maires étaient agacés lorsqu'on parlait de bénéficiaires du RSA parce qu'ils ne voyaient pas que cela dans leur commune. On craignait d'élargir à un public qu'on ne contrôle pas, il y avait une demande quand même des maires d'ouvrir le public, de l'élargir. Donc passer d'un public RSA à un public élargi, on y est allés progressivement. »²³⁶⁴

C'est principalement la réorientation de la politique publique dans le sillage de l'alternance politique qui élargit le panel des groupes sociaux constituant la population-cible. La stratégie métropolitaine l'annonce désormais : « un seul objectif en tête : n'oublier personne. »²³⁶⁵. A ce sujet, les acteurs interrogés sont unanimes, comme ces extraits d'entretiens en témoignent.

« Depuis longtemps, les acteurs de terrain demandaient à élargir le public en insertion dont se soucie la métropole. On est donc passés d'une logique RSA à une logique de donner accès à l'ensemble de l'offre peu importe le statut. C'est très ambitieux, parce que ça positionne la métropole au-delà de ses responsabilités obligatoires et pour cela notre offre doit être forte et lisible. »

²³⁶² Pierre MULLER, « Secteur », *op. cit.*, p. 576.

²³⁶³ Entretien avec Arabelle Chambre-Foa, attachée territoriale, conseillère technique (2001-2007), directrice adjointe (2007-2015) puis directrice de cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 20 avril 2023.

²³⁶⁴ Entretien avec Albéric de Lavernée, ancien vice-président du Conseil général du Rhône et du Grand Lyon, conseiller technique spécial au cabinet du président de la Métropole de Lyon (2015-2017), entretien du 7 janvier 2020 au 1er étage de l'HDM, Lyon 3^e.

²³⁶⁵ « Edito », PMI'e 2022-2026, Métropole de Lyon, 2022, p. 1.

Responsable de service de la DIE

« La métropole est un acteur qui a vraiment une politique, et avec des moyens. Quel que soit le territoire il s'agit de faire coexister ce que met en œuvre l'Etat et ce que met en œuvre la collectivité. Depuis le changement de majorité, la métropole a la volonté de se positionner sur l'ensemble du champ de l'insertion, les jeunes en particulier. Il y a une volonté d'embrasser le public en insertion le plus large possible. On cherche à travailler en cohérence, que les choses soient claires et efficaces. »

Directeur d'administration étatique locale

« Le nouveau PMI'e nous positionne tellement dans le social qu'en fait le public de la DIE a changé. Ce n'est plus le public classique. Notre champ s'est élargi, aux jeunes, aux jeunes étrangers, les publics migrants, l'ensemble du public social... Depuis trois ans, ce qu'on définit comme public en insertion s'élargit continuellement. On n'est plus du tout uniquement dans le public RSA comme ça a longtemps été le cas. Avec le fait que l'insertion est devenue un leitmotiv partout dans l'administration, les personnes que la politique cible occupent un spectre beaucoup plus large. »

Chargée de mission à la DIE

« Côté insertion, on s'est ouvert progressivement par le biais de la gestion du FSE sur des publics qui ne sont pas uniquement les bénéficiaires du RSA qui sont notre public cible numéro un. Dans cet élargissement par rapport au public départemental classique, donc, on est allé jusqu'au chômeur de longue durée, les personnes en difficulté d'accès à l'emploi mais qui ne sont pas nécessairement BRSA. »

Directrice de la métropole de Lyon

« On a un développement de l'idée d'aller chercher tous les publics en difficulté. Le sans-abrisme, les problèmes psychiques, l'habitat, les jeunes... Cet exécutif nous impacte par des orientations fortes affirmées d'aller vers ces publics, par une vision politique. [...] On a cette culture sociale qui est promue par l'exécutif plus fortement qu'avant. »

Directeur de territoire

Enfin, on assiste à la diffusion des normes, valeurs et objectifs de la politique au sein d'un ensemble toujours plus étendu de politiques sectorielles. Nous avons vu que l'on assiste à un inversement logique : le mouvement d'acculturation de l'insertion et du travail social à la logique marchande et économique se double désormais d'une acculturation de l'économie aux discours et valeurs de l'économie sociale et solidaire. Au-delà du développement économique, qu'il s'agisse de l'achat public, du logement, du rayonnement international, de l'urbanisme ou encore des transports, l'« insertion » devient véhicule d'une conception large du « bon » peuplement et du « bon » développement social et infuse alors la plupart des programmes métropolitains.

« Depuis que la nouvelle majorité est en place, on a beaucoup plus d'intérêt des élus pour l'insertion. Ils veulent montrer que ça marche. Avec le schéma de l'achat public responsable, tout le monde veut s'emparer du sujet de l'insertion. C'est devenu très politique. On se retrouve avec presque une concurrence entre directions, tout le monde veut en faire. »²³⁶⁶

²³⁶⁶ Entretien avec Laetitia Salendres, chargée de mission à la DIE de la Métropole de Lyon (depuis 2021), entretien du 22 janvier 2024 à l'HDM, Lyon 3^e.

Ces trois aspects confortent l'hypothèse de l'insertion économique relevant localement « des politiques qui ne s'identifient pas à un secteur, mais qui doivent s'intégrer dans l'ensemble des secteurs existants »²³⁶⁷.

Pour finir, concluons ce chapitre en questionnant l'efficacité de la politique publique. Notre étude s'est beaucoup moins concentrée sur l'efficacité selon un point de vue normatif (ce que devrait être une politique d'insertion efficace, axiome que nous n'avons volontairement pas émis) que sur la modélisation, par les acteurs politico-administratifs eux-mêmes, de la représentation d'un problème public et de ce que la politique publique doit se donner comme objectifs. Il apparaît que les indicateurs auxquels sont adossés les instruments ne peuvent précisément mettre en exergue la portion de leur évolution qui relève spécifiquement de l'action publique métropolitaine.

« Trois ans après notre arrivée on a une bonne amélioration de la courbe locale du chômage, mais il faut rester modeste sur l'impact d'une collectivité sur l'économie du territoire. Ce sont beaucoup les entrepreneurs qui la font, c'est aussi un contexte national, international. La collectivité ne peut rien faire seule et elle n'est pas la seule à faire. »²³⁶⁸

Ainsi, malgré l'entreprise croissante et volontaire de développer les instruments de connaissance de la population pour évaluer la politique publique, tout en affinant les indicateurs, le flou demeure quant à l'efficacité de la politique métropolitaine, sur laquelle les acteurs font preuve de prudence. Le développement local d'une science de gouvernement est indéniable mais demeure limité. En questionnant la distance entre les discours sur les résultats et les résultats, on peut en venir à détecter un potentiel effet d'aubaine : les difficultés à quantifier peuvent suggérer également que sur l'ensemble des résultats, une partie aurait eu lieu « de toutes façons », action ou inaction de la collectivité. Parmi ces flux permanents, ceux que la collectivité cible ne sont-ils pas ceux qui en sont les moins dépendants, comme ceux des « insérés » et des « insérables » qui retournent sur le marché du travail ? On aurait alors la valorisation d'un flux peu sensible aux interventions publiques. Cela questionne plus largement, comme on l'a montré, le développement des instruments de connaissance, sans lesquels les discours sur les résultats et l'efficacité sont à mettre à distance.

En définitive, ces trois facettes de la réforme de la politique publique territoriale (remodelage interne, intersectorialité et trans-sectorialité externe, efficacité) nous ont renseigné sur la métropolisation comme porteuse de réelles transformations instrumentales et de mise en œuvre.

²³⁶⁷ Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *art. cit.*, p. 183.

²³⁶⁸ Entretien avec Bruno Bernard, entrepreneur, président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au Bureau du président, Lyon 3^e.

Conclusion de la troisième partie

Commençons la conclusion de cette troisième partie par un retour sur l'institutionnalisation, ce processus par lequel un assemblage dynamique de règles et des pratiques acquiert une réalité objective. Par le développement d'une bureaucratie étendant ses secteurs d'intervention et son emprise administrative, par la diffusion d'un récit adossé à un mythe et à une certaine représentation du monde, par la construction de savoirs hybrides et d'instruments spécifiques, ainsi que par le déploiement du rôle institué de conseiller métropolitain dont la cote a augmenté dans le champ politique local, le degré de réalité de l'institution métropolitaine s'intensifie. Comme on l'a vu avec les projections sur le nombre d'agents, le « processus permanent » de l'institutionnalisation²³⁶⁹ enclenché doit se mesurer dans le temps long des dynamiques d'objectivation, dans la lignée du gouvernement urbain et de l'étatisation au sens large. Il n'est pas surprenant que devant la commission sénatoriale, le président du Conseil de métropole s'exprime de cette manière : « c'est une collectivité très jeune [...] nous avons quand même peu de temps d'évaluation de la Métropole, des changements importants [...]. Les choses ne sont pas encore tout à fait stabilisées [...] il faut plutôt laisser le temps au temps »²³⁷⁰. Tout comme en entretien²³⁷¹.

Deuxièmement, revenons sur ce que le prisme instrumental et des savoirs de gouvernement a permis d'établir. Nous avons vu que les instruments hérités étaient intégrés au fonctionnement bureaucratique et évoluaient au gré de l'investissement social dont ils faisaient l'objet. Héritées d'un ensemble hétérogène issu des communes, renforcées par les dispositifs européens puis par un logiciel métropolitain, les bases de données de gestion des parcours individuels en sont un bon exemple. Lorsqu'ils sont à l'interstice de domaines sectoriels, les instruments sont investis du travail de sectorisation comme de déssectorisation. C'est par exemple le cas pour la Charte des 1000 entreprises pour l'insertion, les clauses sociales dans les marchés publics ou encore du revenu de solidarités pour les jeunes en difficulté. Les savoirs de gouvernement suivent la même logique, entre héritage intégré sur un mode hybride et rationalisation nouvelle par les acteurs. L'intégration du Fonds social européen, avec ses personnels dédiés, en est un exemple clair. Des catégories métropolitaines sont produites. Qu'il s'agisse des différents découpages territoriaux incarnés et véhiculés par les biais de cartes (CTM, CTT'e...), d'indicateurs agrégés ou de catégories pour répertorier la population (IER, BRSA, parcours emploi, seniors, public en insertion...), ces savoirs de gouvernement sont tributaires de l'institutionnalisation et contribuent à produire une « vision bureaucratique de la réalité » spécifique, scientificisée, mise en circulation. Cependant, la bureaucratie n'est pas encore en mesure, malgré sa professionnalisation et son développement instrumental, de bien connaître sa population. Un « continent noir » inexploré reste perméable à toute science et emprise des inséreurs. Le rôle de la statistique est non-négligeable. Il tend à monter

²³⁶⁹ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 12.

²³⁷⁰ Extrait de l'audition de Bruno Bernard devant la Mission d'information de la Commission des lois du Sénat relative à la mise en œuvre des dispositifs créant les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, à Lyon le 31 mars 2022.

²³⁷¹ « Je pense qu'il faut laisser du temps au temps, arrêter d'évaluer si fréquemment. La CRC l'a fait, le Sénat, alors que la collectivité est très jeune. Elle a besoin de stabilité. [...] Je suis aussi le premier président qui ne voit pas de différence entre une équipe issue de la métropole de du Grand Lyon et une équipe issue du département, parce que je n'ai pas vécu la fusion et je ne vois que des agents métropolitains. ». Entretien avec Bruno Bernard, président de la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien du 25 mai 2023 au bureau du président, Lyon 3^e.

en puissance, dans le contexte particulier d'un recours croissant à l'agence d'urbanisme qui fait circuler ses catégories au sein de l'administration métropolitaine, mais aussi dans le mouvement général d'innovation technique au sein des administrations publiques. Il est fondamental que l'action de l'Etat dans ce domaine vise moins à *faire* qu'à *demander aux acteurs de quantifier méthodiquement ce qu'ils font*, à travers des indicateurs placés au centre du déploiement des programmes publics comme la Stratégie pauvreté ou le Service public de l'insertion et de l'emploi. Cette charge de *reporting* lourde contraint les acteurs, qui la vivent comme un « défi », à des processus de bricolage instrumental afin de répondre aux injonctions du gouvernement à distance²³⁷². Le pilotage étatique adopte une posture de contrôleur de gestion, vérifiant que ses opérateurs (collectivités, établissements publics, opérateurs publics, associations) mettent correctement en œuvre les dispositions édictées. Si bien que les appels à projets sont accompagnés de mesure de suivi extrêmement fines et techniques et que de façon générale « la charge de *reporting* de l'agent prestataire explose »²³⁷³. L'analyse de l'investissement local des indicateurs étatiques par les acteurs politiques et bureaucratiques fait état d'une distance entre la norme et le travail stratégique réel des agents. Par isomorphisme, l'institution métropolitaine impose les mêmes contraintes à sa clientèle associative, sous une pression de *reporting* croissante, à travers ses instruments informatiques qui conditionnent les pratiques bureaucratiques.

Enfin, l'ordre institutionnel évolue localement : le renforcement sans précédent de la communauté urbaine par la métropolisation finit par poser un problème aux services déconcentrés de l'Etat, qui doivent composer avec l'une des collectivités territoriales les plus riches et puissantes de France, pour laquelle aucune comparaison historique ou spatiale n'existe. De plus, la dynamique du champ politique et du champ bureaucratique engendre des effets de braconnage, d'extension, perçue par les fonctionnaires d'Etat comme « tentaculaire ». Nous avons montré comment les conflits institutionnels Etat-métropole sont solutionnés par des « arrangements horizontaux entre professionnels » produits au sein de l'administration territoriale²³⁷⁴, dans une gestion technique produisant l'articulation sectorielle. C'est également l'agencification de l'action publique territoriale qui permet l'articulation entre Etat et institutions locales. Dans cet ordre institutionnel, l'Etat est loin d'être absent. D'abord le contrôle préfectoral sur l'action publique territoriale contraint la production des politiques publiques et encadre les vellétés des collectivités, comme les exemples de « l'hospitalité » ou du revenu pour les jeunes l'ont montré. Les réformes organisationnelles de la présence locale de l'Etat tendent à conforter les entreprises intersectorielles : la politique sociale et la politique économique étatiques sont regroupées sous pilotage préfectoral. Malgré la réduction de sa présence bureaucratique, l'Etat réorganisé met à profit son investissement dans les agences. Dans le cas de l'emploi et de l'insertion économique, l'agence est fortement investie par l'Etat, dont les agents comme le préfet revendiquent une certaine conception, liée à la priorisation de ses propres catégories comme la « politique de la ville ». Dans les différents cas, l'Etat tente de piloter l'action des collectivités et des opérateurs de terrain à partir d'instruments spécifiques comme les appels à projets et les programmes nationaux de contractualisation. Si l'institution métropole réussit à s'appropriier ces programmes et qu'on assiste bien à un étatsisme métropolitain avec une domination bureaucratique croissante appuyée sur une certaine science de gouvernement locale en développement, l'Etat parvient toujours à subordonner les entités locales, dans une hiérarchie où la suprématie continue de lui revenir.

²³⁷² Renaud EPSTEIN, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *art. cit.*

²³⁷³ Sylvère ANGOT, *La "modernisation de l'Etat" indifférente à l'expertise des services en territoires*, *op. cit.*, p. 528.

²³⁷⁴ Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration*, *op. cit.*, p. 144.

CONCLUSION GENERALE

Le système institutionnel français s'est adapté à la métropolisation, perçue par les acteurs comme une implacable intensification et reconfiguration des flux planétaires. Actée dès les années 2000, « l'obsolescence et l'inadaptation institutionnelles » du système français face à la révolution métropolitaine²³⁷⁵ a bien été construite comme un « problème », inséré dans une séquence réformatrice particulièrement longue. Démarrée en 2008 avec la préparation de la loi de réforme des collectivités territoriale, la réforme territoriale s'est achevée avec l'acte III de la décentralisation en 2015. Elle a abouti à une prolifération du statut nominal « métropole », regroupant des formes institutionnelles traversées par des logiques différenciées, établies dans des ensembles territoriaux variables, si bien qu'aujourd'hui, 21 métropoles dont deux à statut particulier, le Grand Paris et Aix-Marseille-Provence, regroupent 53% de l'emploi national et comptent en moyenne 877 000 habitants chacune²³⁷⁶. Il faut leur adjoindre la seule collectivité territoriale de plein exercice, qui partage leur dénomination : la métropole de Lyon.

Son institutionnalisation s'est appuyée sur un récit réformateur puissant, solidement indexé à un « besoin » naturalisé²³⁷⁷ et à un récit de territoire innovant. Les entrepreneurs de réforme ont établi une causalité souhaitable entre macrogéométrie et avènement d'une institution intégrée. Dans le récit, le premier phénomène ne pouvait qu'engendrer le second. Le projet réformateur s'est ainsi imposé au sein d'une réforme constituante nationale qu'il a contribué à cadrer et qui a fini par consacrer une « solution » lyonnaise au « problème » d'une France embourbée dans la crise économique et inadaptée en termes institutionnels. Le mythe métropolitain, sens commun réformateur, a fortement mobilisé localement et continue de circuler et d'être vigoureusement alimenté.

L'institutionnalisation de la métropole a poussé la logique d'intégration territoriale : dans un périmètre spatial restreint et continu, l'institution a développé une intervention holistique, providentialiste, en neutralisant le département et en centralisant une partie des ressources. La réforme métropolitaine n'a pas apporté de changement de périmètre géographique : ce sont les mêmes 59 communes ayant juridiction sur 538 km² qui constituent cette aire concentrée²³⁷⁸. Les autres initiatives à large échelle comme la Région urbaine de Lyon ou le Pôle métropolitain de

²³⁷⁵ Vincent HOFFMANN-MARTINOT et Jefferey SELLERS (dir.), *Politique et métropole*, op. cit., p. 125.

²³⁷⁶ Direction générale des collectivités locales, Département des études et des statistiques locales, 2024.

²³⁷⁷ Virginie TOURNAY, *Penser le changement institutionnel*, op. cit., p. 77-78.

²³⁷⁸ En France, la métropole parisienne de 131 communes recouvre 814 km² et la marseillaise de 92 communes, nettement plus étalée, 3 148 km². Ailleurs en Europe, le *Greater London* recouvre 1 572 km², la ville de Moscou 2 145 km² et des capitales régionales comme la métropole de Milan 1 575 km² ou Manchester 1 276 km². Barcelone, avec 636 km² et un fort taux d'urbanisation est proche de ce modèle intégré.

2012, malgré leur rôle important de coordination et de discussion parmi les élites locales, n'ont pas de réelle prise ou ont été purement et simplement abandonnées. Sans évolution spatiale du joug administratif, la métropolisation peut-elle alors être durable, à terme ? De nombreux acteurs politiques et administratifs interrogés ont fait part du regret qu'on n'ait pas procédé à une « véritable » métropolisation à l'échelle de l'aire urbaine.

« Mon espoir, c'est que la métropole de Lyon corresponde à ce qu'elle est véritablement sur le plan économique et humain, c'est-à-dire l'aire urbaine lyonnaise et qu'on arrive à créer une métropole à l'échelle de ce qu'est le vrai bassin de vie et d'emploi. Finalement, on n'a pas changé la géographie en 2015. C'est dommage parce que c'était l'occasion d'élargir la métropole à ce qu'elle est vraiment, l'ensemble du bassin lyonnais. La métropole est caduque dans son périmètre géographique aujourd'hui. Le fait que l'aéroport par exemple ne soit pas dans la métropole est un handicap. Tout cela tient à cette construction particulière de Lyon qui fait qu'on a une partie dans l'Ain, une partie dans l'Isère, une partie dans le Rhône. Mais je pense qu'il faudra un jour effectivement que la réalité administrative rejoigne la réalité économique, sociale et d'emploi. La vraie réalité c'est l'aire urbaine, c'est le bassin d'emploi, là où les gens vivent. Je ne sais pas si on y arrivera un jour, mais ça aurait vraiment du sens. En 2015 finalement, on s'est contenté de fusionner à l'échelle du Grand Lyon qui était une échelle pas forcément très pertinente. »²³⁷⁹

Même si la quête de l'« optimum dimensionnel » relèvera toujours du rêve technocratique transversal²³⁸⁰, ces propos nous rappellent que le périmètre géographique ne doit pas être occulté. La métropolisation s'est faite verticalement, et non pas dans l'extension de l'horizon spatial. Ainsi la permanence de cette échelle concentrée répond à une configuration locale particulière et procède d'une dynamique politique spécifique²³⁸¹. L'intégration territoriale a été renforcée par une innovation démocratique : les 150 conseillers métropolitains sont directement élus par le corps électoral à l'échelle de circonscriptions. La mise en œuvre de cette disposition conflictuelle de la loi MAPTAM en 2020 a renforcé la centralisation locale et transformé le champ politique local. L'institution a certes développé une légitimité spécifique à travers ses représentants élus, inscrite dans le système démocratique républicain. Néanmoins, l'investissement faible dont l'institution fait l'objet par la population, n'abolit pas complètement le paradoxe de la politique confisquée²³⁸². Au sein de la bureaucratie, cette faible politisation suscite réflexion, et les projets pour que l'institution soit davantage connue et reconnue par ses administrés se comptent en dizaines. Au-delà de la maximisation de l'intégration territoriale à l'intérieur de frontières inchangées, on pourrait ainsi parler pour la métropole *sui generis* lyonnaise de *providentialisation discrète* : sans

²³⁷⁹ Entretien avec Jacques de Chilly, directeur général de l'Aderly (2006-2015) et Directeur général adjoint à l'Economie de la Métropole de Lyon (2015-2018), entretien du 21 janvier 2020 à l'hôpital St-Luc, Lyon 7^e.

²³⁸⁰ Yves MENY, « L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique ? », *Pouvoirs locaux*, n° 4, 1990, pp. 90-93.

²³⁸¹ Emmanuel NEGRIER, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, *op. cit.* On peut considérer dans notre cas que la métropolisation des années 2010 se place en rupture avec « l'impérialisme lyonnais » du début du XX^e siècle, qui cherchait à rattacher au département du Rhône les communes limitrophes, repoussant les marches administratives et qui dans les années 1960 encore se poursuivait afin de construire la communauté urbaine. La stabilité de cette échelle semble indiquer non plus un impérialisme extensif mais un approfondissement de la prise sur le périmètre.

²³⁸² Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.* C'est ce que relève par exemple cet ancien président de la collectivité (2017-2020) lors de notre entretien : « La métropole ne bénéficie pas encore de la notoriété suffisante, ce qui est paradoxal puisque comme je le disais souvent : « la métropole, c'est quand même la collectivité qui s'occupe de vous depuis la naissance jusqu'au vieillissement ». Il n'y a pas un âge ou une situation où vous n'allez pas retrouver la compétence de la métropole. C'est le paradoxe de si peu de lumière sur une collectivité qui concerne pourtant profondément ses administrés. ».

grande visibilité, à l'ombre d'une politisation croissante mais encore faible, l'institution développe une intervention intersectorielle prenant en charge les destinées individuelles.

Finalement, la métropolisation lyonnaise n'est ni géographique, ni vraiment démocratique. Le véritable noyau de l'institution métropolitaine est bureaucratique. C'est dans les « structures administratives » que se manifeste « la continuité avec le passé »²³⁸³. L'administration communautaire était engagée dans un long chemin incrémental depuis les années 1960. Métropolisée, elle a doublé son volume d'agents et continue de salarier, de recruter, de former, de socialiser, de fidéliser. C'est par le pouvoir administratif qu'advient la fonction providentialiste, la fonction de maîtrise des destinées. La bureaucratie s'autonomise progressivement. Les agents revendiquent une forte identité institutionnelle, renforcée par la fusion et le récit de l'exceptionnalité territoriale. Ils sont de plus en plus « isolés de l'emprise des gouvernants »²³⁸⁴ comme l'a montré la grande stabilité malgré l'alternance, et sur le champ de l'emploi et de l'insertion, le processus d'acculturation des élus par les hauts-fonctionnaires et cadres métropolitains. L'administration développe désormais un savoir spécialisé sur un ensemble vaste de secteurs par le jeu de l'extension sectorielle, justifié sous le registre d'une clause générale de compétence. L'insertion économique participe largement au « projet de renforcement de l'institution métropolitaine » : notre étude de ce secteur a conforté l'hypothèse de l'émergence d'un gouvernement fort local et d'un étatisme métropolitain²³⁸⁵. En effet, le secteur est réarticulé et la domination bureaucratique est en extension autant par l'effectif que par les savoirs, les instruments et la régulation des autres groupes sociaux.

Finalement, la ressource principale du territoire devient cette position de puissance administrative. La bureaucratie devient le *patrimoine* du territoire. L'attitude des fonctionnaires d'Etat, méfiants, préoccupés et finalement mobilisés pour le « retour » de l'Etat montre que cet exceptionnalisme bureaucratique pose question. Il ne serait pas étonnant que dans les prochaines années s'amplifie le discours critique de cette puissance concentrée, suggérant le resserrement de son contrôle démocratique, voire son démantèlement.

Itinéraire d'une fusion : ce que nous avons appris des chemins de l'institutionnalisation

Après avoir saisi sociologiquement la décentralisation des politiques sociales et le projet métropolitain en les replaçant dans une configuration locale, nous avons voulu suivre la diffusion de la fusion, si l'on peut dire, du moment où le chef de l'Etat donne son aval au projet à aujourd'hui. A travers les heurs et malheurs d'une direction transplantée, porte-étendard de la réforme, objet d'une triple fusion et emblématique du « mariage de la carpe et du lapin », nous avons arpenté avec les acteurs les sinueux chemins de l'institutionnalisation. Pour cela, le prisme de l'étude de l'administration *in vivo* a apporté plus de résultats que ce que nous attendions.

Il apparaît que la fusion a été conduite dans l'urgence, amplement négociée et planifiée sous contrôle d'un groupe restreint, le 1^{er} janvier 2015 n'étant qu'un effet cliquet symbolique, consacrant juridiquement des changements à l'œuvre. Elle apparaît comme une vaste entreprise d'enrôlement, de l'exécutif local aux hauts-fonctionnaires, puis aux cadres dirigeants et en

²³⁸³ Ainsi Tocqueville voit-il la force de l'Etat républicain comme un héritage de l'absolutisme monarchique particulièrement préservé au sein de l'administration. Françoise DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie*, op. cit., p. 10.

²³⁸⁴ *Ibid.*, p. 16-17.

²³⁸⁵ Deborah GALIMBERTI, « Un étatisme métropolitain ? », art. cit., p. 39.

particulier ceux liés aux ressources humaines, puis aux cadres intermédiaires. Cette entreprise a cherché la cooptation et la conversion de la bureaucratie. Si le mode de la juxtaposition a été dominant pour la majeure partie des politiques sociales issues du département, certaines politiques publiques ont en revanche fait l'objet d'un surinvestissement, les dirigeants y décelant un potentiel de transformation cristallisant la fusion. La politique d'insertion économique, « cœur du projet métropolitain » a ainsi généré un second mode d'incorporation : l'hybridation. Les agents ont été rassemblés dans de nouveaux découpages, ils ont habité de nouveaux lieux et ont contribué, par les modifications de leurs pratiques, à la matérialisation de la fusion²³⁸⁶. La pression politique a été forte, la fusion apparaissant ainsi comme une entreprise de transformation administrative. Le mythe métropolitain et ses rituels, notamment discursifs, ont été essentiels pour « sécréter » la culture de l'institution²³⁸⁷.

Nous avons établi que la refonte cognitive et idéelle initiale a lié des problèmes publics auparavant déconnectés, au nom de la solution métropolitaine à l'impasse de l'architecture de la providence. Un triple déplacement de sens s'est opéré initialement : l'alignement sur le rapport au monde des professionnels de la communauté urbaine, axé sur la valeur économique ; l'incorporation causale au récit métropolitain, l'insertion devenant, dans ce contexte de chamboulement, un motif mettant le tout en cohérence et un objectif cadrant le futur ; et enfin la diffusion d'un langage de la réforme remettant en cause la hiérarchie d'acteurs et faisant de l'entreprise un acteur central, et des ressortissants de la politique publique des entrepreneurs de soi.

L'analyse de l'entreprise de socialisation et d'acculturation institutionnelle et de sa réception par les agents a révélé autant la vigueur des héritages que celle du projet visant à les neutraliser le plus possible. D'un côté, les soldats de la fusion s'en sont faits les hérauts, adhérant très fortement au récit qu'ils incluent dans leur carrière, qu'ils propagent et qui légitime leurs dispositions et leur présence dans l'enceinte institutionnelle. De l'autre, les personnels porteurs des cultures précédentes ont révélé déployer pour certains des opérations de conservation, de résistance institutionnelle. Les professionnels du développement économique ont d'abord tenté de mettre en échec l'intégration du social, au nom des coûts menaçants et de la « dénaturation » de l'institution communautaire. Ils ont finalement accepté le projet réformateur, tout en continuant de garder active leur frontière, leur domaine ne pouvant être associé au stigma du social et leur capital social et symbolique accumulé ne pouvant être menacé. De nombreux professionnels issus du social ont aussi lutté pour conserver leur identité, leurs pratiques, pour faire vivre, à travers eux, le monde englouti qui les avait formés, dans un environnement étranger traversé d'incertitudes. Aujourd'hui encore, l'institution dans l'institution se perpétue. Néanmoins, ces barrières de conservation ont tôt été objectivées par les réformateurs, qui ont déployé des stratégies de neutralisation, étalées sur plusieurs temporalités : ainsi de l'hybridation morphologique au premier plan, mais aussi de procédés de renouvellement, comme des réorganisations de large échelle, l'harmonisation des conditions statutaires sur plusieurs années et la conversion des agents à de nouveaux référentiels après l'alternance politique. En cela, notre étude a pris la mesure d'une période particulièrement mouvementée, riche en données pour l'analyse.

L'intégration des compétences départementales s'est faite sous le mode de la recherche d'intersectorialité. L'intersectorialité interne a été conduite par l'hybridation morphologique au forceps, ce qui a fragilisé la bureaucratie transplantée mais l'a également fortement modifiée, dé-

²³⁸⁶ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit.

²³⁸⁷ Marc ABELES, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, vol. 35, n°1, 1995, pp. 65-85.

départementalisée. A l'extérieur, l'intersectorialité promue a pris la forme d'un foisonnement de croisements, plus ou moins féconds, avec les secteurs adjacents. La fusion s'est diffusée par isomorphisme et a généré une centralisation locale : la gestion du fonds social européen et les Plans locaux d'insertion et d'emploi ont été absorbés, tout comme les dispositifs hérités du département, une agence métropolitaine a été mise en place sur le fondement de l'agence municipale, les schémas infra-métropolitains ont été fusionnés également, qu'il s'agisse de l'action sociale, de l'insertion ou de l'emploi. La fusion est allée jusqu'à rapprocher des acteurs infra-métropolitains comme des associations et à créer des instances de rencontre entre « deux mondes qui s'ignoraient farouchement ». Elle y a diffusé les cadres, découpages et catégorisations institutionnelles. Par un processus vécu comme « le pot de terre contre le pot de fer », tout en impliquant de lourds processus de négociations stratégiques et d'agencements, c'est en définitive l'administration, encore, qui a bénéficié de la concentration des ressources.

Différenciation territoriale : l'ordre institutionnel remodelé par l'émergence de la métropole providentialiste

Dans la métropolisation lyonnaise, la fusion fait apparaître un acteur qui concentre les moyens et qui se dote d'un pouvoir infrastructurel : son émergence affecte les acteurs infra-métropolitains dans une logique de « réforme par adjonction » (*layering*)²³⁸⁸. La ville-centre apparaît plus intégrée encore et voit son institution communale périlcliter : que ce soit en moyens humains et financiers ou en domaines d'intervention, la Ville de Lyon est désormais subordonnée à la métropole. Les agents municipaux et adjoints au maire interrogés déplorent la concentration du pouvoir à la métropole. Certains observateurs sont allés jusqu'à proposer la suppression de la Ville de Lyon pour faire des neuf arrondissements des entités fondues dans la métropole au même rang que les autres communes, afin de pousser plus loin encore la centralisation locale. Pour le personnel politique des autres communes, le rapport à la métropole tient de l'ajustement permanent : en témoigne l'intensité du jeu politique autour du Pacte de cohérence métropolitain, modulant la centralisation locale et produisant kyrielle d'arrangements infra-métropolitains. La négociation semble à ce titre permanente.

Que les acteurs s'accordent à évoquer une « nouvelle ère » métropolitaine montre que l'institution advient comme réalité²³⁸⁹. L'émergence métropolitaine a été si puissante que la collectivité départementale s'est brutalement repliée sur sa portion rurale. La collectivité régionale s'est détournée du territoire urbain, dans une logique politique de différenciation. Quant à l'Etat, il a dû opérer un « retour » face à cette institution « tentaculaire » que les membres de l'administration étatique centrale et locale perçoivent comme un « défi »²³⁹⁰. Les différentes articulations sectorielles analysées ont fait état d'un rapport de force permanent, débouchant sur une régulation croisée réactualisée²³⁹¹, qui n'est pas exempte d'expression locale de conflits propres au champ

²³⁸⁸ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 87.

²³⁸⁹ Ainsi, « les récits du changement font « événement » et entraînent une rupture historiographique avec ce qui précède ». Et donc, « l'accord partagé portant sur l'identification d'un changement » qui traverse tous les acteurs interrogés renseigne déjà sur la tangibilité et la réalité de l'institution. Virginie TOURNAY, *Penser le changement institutionnel*, *op. cit.*, p. 81-82.

²³⁹⁰ Comme nous le dit cette préfète en entretien : « La métropole est l'une des collectivités les plus riches de France, avec un très large panel d'intervention. Du point de vue de l'Etat, c'est très intéressant, on est en attente de voir les pleins effets de cette révolution. Pour nous services de l'Etat, c'est un défi du quotidien, dans le bon sens du terme. ».

²³⁹¹ Renaud EPSTEIN, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1, 2020, pp. 101-117.

politique national. Le *gatekeeping* étatique semble concerner la plupart des secteurs. Malgré des moyens locaux affaiblis et une période de retrait, notamment lorsque l'ancien président du Grand Lyon était ministre de l'Intérieur et des Collectivités locales, assurant par sa multipositionnalité et son alignement politique avec le gouvernement la continuité de la centralisation locale, l'Etat réorganisé est parvenu à opérer un « retour » dont rend compte la mise en œuvre locale des politiques d'insertion : réinvestissement de l'agence, déploiement de programmes publics contraignants, gardien du temple sur ses domaines (emploi, insertion par l'activité économique, jeunesse, intégration, immigration, politique de la ville). Ainsi l'Etat est-il parvenu, au moins en partie, à reprendre l'initiative et à maîtriser l'extension et les braconnages sectoriels métropolitains.

Enfin, si l'on élargit la focale, on observe bien une « progressive hybridation du style étatiste des politiques publiques propres à l'État français »²³⁹², mis en tension par l'avènement métropolitain. La métropole est systématiquement partie prenante des expérimentations des nouveaux programmes de l'Etat dans un contexte où cette instrumentation « a conduit à renforcer la sélectivité dans l'accès aux opportunités offertes par les espaces politiques européens et nationaux »²³⁹³. Son articulation avec l'Etat est permanente. Nous observons une différenciation prononcée, la métropole s'affirmant dans un positionnement « désenchanté et pragmatique » vis-à-vis de l'Etat²³⁹⁴. Les politiques publiques sont ainsi le produit d'un mode de production de plus en plus hybride. Le pilotage introuvable de la politique publique a illustré les tensions autour de ce mode. La différenciation territoriale forte a pour finir apporté un risque d'« autarcie » : chaque institution semble se replier, le département, la métropole et la région, dans un éloignement qui segmente plus encore l'ordre institutionnel local²³⁹⁵.

Ainsi la métropole se construit entre centralisation locale et permanence étatique, tout en participant à la modification de l'ordre institutionnel et des politiques publiques.

Variations sur le thème de la métropole providentialiste, ou pourquoi le « modèle lyonnais » reste inimité

A la lumière de notre monographie, tentons une réponse au paradoxe initial : pourquoi l'enthousiasme autour de la métropolisation de fusion, qui érigeait Lyon en « exemple », très fort parmi les élites gouvernementales françaises au milieu des années 2010, s'est-il évaporé ? Force est de constater, dix ans après la loi d'affirmation des métropoles et de modernisation de l'action publique territoriale, que la métropolisation à la lyonnaise est demeurée unique. Le « modèle » à suivre est resté inimité. Le « prototype idéal »²³⁹⁶ est resté solitaire. Aucune autre métropole n'a accédé à un statut particulier et n'a absorbé le département sur son périmètre. Aucune autre

²³⁹² Deborah GALIMBERTI, « Un étatisme métropolitain ? », *art. cit.*, p. 42.

²³⁹³ Charlotte HALPERN, « L'Etat, l'Europe et le local : l'impossible montée en généralité ? » in *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, *op. cit.*, pp. 91-95, p. 92.

²³⁹⁴ Sébastien PRADELLA et Solange VERGER, « Construction du « local » et différenciation » in *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, *op. cit.*, pp. 61-76.

²³⁹⁵ Voir à ce sujet Vincent BEAL et Max ROUSSEAU, « Vers des mondes séparés ? Divergence des trajectoires territoriales et différenciation des capacités d'action locales », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 12-21.

²³⁹⁶ « Il est possible d'imaginer la métropole sous le jour d'une institution prototype (au sens où elle expérimente) et idéale (au sens où elle est exemplaire et conduit à être imitée) ». Thomas FRINAULT, « L'approche institutionnelle des métropoles : une intercommunalité pas comme les autres ! », *art. cit.*

métropole n'a été construite par fusion. Limitées à quelques engagements dans des maisons de l'emploi ou des PLIE, aucune autre métropole ne s'est risquée à intégrer l'ensemble des compétences sociales, ne déployant pas de politique providentialiste intersectorielle avec l'action économique et laissant la primauté à l'Etat.

Pourtant, les injonctions à suivre l'exemple de la métropole intégrée n'ont pas complètement disparu après l'élan de la réforme constituante de 2014-2015. En 2017, le candidat à l'élection présidentielle Emmanuel Macron promettait : « nous réduisons le millefeuille administratif. Nous supprimerons au moins un quart des départements, là où ils peuvent être rapprochés de l'une de nos grandes métropoles ». Le scénario de la fusion reste privilégié²³⁹⁷. Or dès 2018, les cinq territoires les plus concernés, Bordeaux, Lille, Nantes, Nice et Toulouse ont tous renoncé publiquement à ce projet. Pourquoi la fusion métropole-département n'a-t-elle été mise en œuvre ni même envisagée sérieusement ? Plusieurs éléments permettent de répondre à cette énigme.

D'abord, l'agenda politique national n'est plus à la métropolisation. La fenêtre d'opportunité du début des années 2010 s'est largement refermée et la politique nationale est stabilisée : depuis l'acte III de la décentralisation, on n'assiste à aucune réforme territoriale d'envergure. Le premier quinquennat d'Emmanuel Macron marque une pause dans la séquence réformatrice, très dense, ayant abouti à l'émergence de grandes régions, de départements recentrés et de métropoles affirmées. La « frénésie de fusion » engagée depuis la crise de 2008 témoigne d'une reprise en main de l'Etat au résultat ambivalent : des gouvernements locaux bien plus autonomes qu'auparavant mais davantage régulés par l'Etat central²³⁹⁸. Le problème public s'est largement effacé vers l'équité territoriale, renforcée par les crises sociales de la fin des années 2010 et du début des années 2020 : comment assurer une harmonie entre métropoles, villes moyennes et espaces ruraux ? La politique territoriale laisse la part belle aux accommodements locaux, le « jardin à la française » devenant une « nature proliférante ». S'affirme une différenciation institutionnelle et territoriale d'accommodement²³⁹⁹ dont la métropole lyonnaise est le parfait exemple.

Deuxièmement, dans leur logique d'insubmersibilité, ce sont les exécutifs départementaux qui s'y sont vivement opposés. Perte d'identité, réduction exagérée du département sans sa métropole, risque d'iniquité territoriale, absence de consensus politique local : voilà les principaux arguments avancés²⁴⁰⁰. L'intégration des compétences départementales engendre de lourds coûts qui ont dissuadé les autres exécutifs métropolitains : « Le changement s'est révélé très limité dans les faits [...] aucune métropole ne s'est portée candidate pour la gestion des collèges, et très peu ont souhaité exercer les compétences sociales lourdes, ce qui leur a permis de se prémunir contre le financement et la gestion de compétences inflationnistes mal compensées, et aux marges décisionnelles limitées, tout en préservant des équilibres départementaux fragiles. »²⁴⁰¹. En plus du personnel politique départemental, les maires des communes des autres métropoles ont été témoins plus ou moins lointains d'une centralisation locale où la légitimité mayorale était

²³⁹⁷ « Le « modèle lyonnais » pour réformer les métropoles », *Le Monde* du 6 septembre 2018.

²³⁹⁸ Patrick LE LIDEC, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État », *art. cit.*, p. 99.

²³⁹⁹ Eleanor BRETON et Patrick LE LIDEC, « La politique territoriale d'Emmanuel Macron. Recentralisation budgétaire et accommodement territorial », *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2022, pp. 242-255.

²⁴⁰⁰ « Rapport d'information sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon », rapport de Charles Guené et Claude Raynal au Sénat, avril 2019, p. 6.

²⁴⁰¹ Thomas FRINAULT, « L'approche institutionnelle des métropoles : une intercommunalité pas comme les autres ! », *art. cit.*

concurrentielle, sur le même périmètre, par un conseiller métropolitain. Les exécutifs infra-départementaux ont donc considéré la métropolisation à la lyonnaise comme un danger et une réforme non-souhaitable. Ainsi s'est établi partout en France un « pacte de non-agression tacite »²⁴⁰².

Troisièmement, même si les temps d'échange et de discussion n'ont pas manqué, le « prosélytisme » des acteurs lyonnais s'est heurté à une réticence dubitative de leurs homologues métropolitains, au fur et à mesure que s'institutionnalisait la métropole lyonnaise²⁴⁰³. Le coût de la fusion renvoie à l'intégration des charges sociales qui grèvent le budget de fonctionnement, dans un contexte d'inflation de ces dépenses obligatoires. Mais le coût de la fusion ne se limite pas à cet aspect financier et budgétaire : le projet de fusion lui-même apparaît extrêmement coûteux. Nous avons vu que dans le cas lyonnais, il a mobilisé le personnel politico-administratif, sous la bannière de l'urgence, pendant de longues années. Son instruction, sa mise en œuvre et l'ensemble des problèmes organisationnels, techniques et politiques posés donnent à voir une entreprise politico-bureaucratique de grande envergure, longue et complexe. A l'échelle d'une direction administrative, nous avons mis en évidence les fragilités qu'une telle pression a engendrées.

Pour ces trois raisons, agenda national, résistance départementale et communale, coûts élevés, nous nous rallions à la « reproductibilité limitée du modèle lyonnais »²⁴⁰⁴ et à l'idée que n'est pas métropole qui veut²⁴⁰⁵. Bien qu'inimitée, qu'apporte la forme métropolitaine intégrée ?

La métropolisation : réponse à l'« échec » de la politique française d'insertion et nouvelle frontière de l'Etat-providence ?

L'Etat-providence a connu une « crise » si longue qu'elle lui semble consubstantielle. Les politiques d'insertion ont été la réponse inventée à la fin du XXe siècle : dans une société où la production s'essouffle et où le chômage devient structurel, il faudra soutenir les exclus qui seront systématiquement produits. Les capitaux humains devront être sauvegardés de l'entropie, il faudra former les inactifs et les diriger vers les secteurs où la main d'œuvre manquerait. Cependant, les

²⁴⁰² Thomas FRINAULT, « Chapitre 5. De la dé-centralisation à la réforme territoriale : un nouveau projet de l'État pour la Périphérie ? », in *Nouvelle sociologie politique de la France*, op. cit., pp. 69-80, p. 76.

²⁴⁰³ Une participante aux réformes des années 2010 témoigne : « Avec le temps et l'appropriation, la métropole restera pour moi un exemple de simplification institutionnelle française. Ça aurait été pu fait ailleurs mais les autres ont eu peur du social, du coût du social, et parce que c'est très dur de faire disparaître un département. Même en 2015 et 2016 Juppé ou Moudenc cherchaient à faire comme nous, mais il leur a manqué un accord politique. ». Quant à un ancien DGS de la métropole, il relate : « A la fin des années 2010, il y a eu des travaux qui ont été menés avec les cinq autres grosses métropoles françaises. J'y ai participé parce que je suis venu témoigner de l'expérience lyonnaise. Il y a eu des tentatives de prosélytisme, mais pas d'adhésion. L'une des clés du dossier est qu'un élu doit se faire harakiri, qu'il accepte d'amputer sa collectivité. Deuxième point, il n'y a plus cette volonté politique très forte au niveau national comme au début des années 2010. Dernière chose, notre exemple lyonnais a montré que le travail pour réussir une telle fusion est énorme, que ça représente un très fort coût, ce qui a dû faire réfléchir également. ».

²⁴⁰⁴ En raison notamment de la force du Nouveau Rhône, qui reste socialement riche et fiscalement dynamique, caractéristique difficilement repérable ailleurs. « Rapport d'information sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon », rapport de Charles Guené et Claude Raynal au Sénat, avril 2019, p. 42.

²⁴⁰⁵ « N'est pas métropole qui veut. Les noces du politique et du juriste lorsqu'ils se piquent de géographie ne suffisent pas pour faire métropole. À l'exception du périmètre de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, aucune de celles qui furent créées depuis 2010 n'épouse la réalité de sa géographie économique et sociale. Le caractère de collectivité à statut spécial attribué à la métropole de Lyon n'invalide pas cette conclusion. La création de la métropole de Lyon ne permet toujours pas de résoudre la question posée à ce territoire depuis 1793 : elle est celle d'une quête ininterrompue pour desserrer l'étréoussure de ses limites administratives. ». Vincent AUBELLE, « N'est pas métropole qui veut, ou le trompe l'œil-lyonnais », rapport de la Fondation Jean Jaurès, novembre 2020, p. 39.

politiques d'insertion sont prisonnières d'un effet ciseau financier « cruel »²⁴⁰⁶ tandis que les discours scientifiques et institutionnels convergent dans la dénonciation d'un « échec »²⁴⁰⁷.

Ces politiques ont fait face à une muraille : l'impossible orfèvrerie de masse, paradoxe sur lequel nous avons insisté. Notre enquête suggère qu'une forte inertie semble provenir de la mise en œuvre de l'accompagnement de terrain, qui reste tributaire de logiques humanistes et compassionnelles portées par les bureaucrates de terrain. La rationalisation infrastructurelle et le changement cognitif ne suffisent pas : les résistances des agents de terrain, qui évoluent aussi dans une autre temporalité, doivent être levées. Troisièmement, des limitations de moyens financiers sont à observer : malgré l'augmentation du budget permise par la capacité extractive institutionnelle, cela reste insuffisant pour conduire une transformation des capitaux humains. La quatrième limite est celle de la domination bureaucratique : malgré sa professionnalisation et son développement instrumental, la bureaucratie n'est pas encore en mesure de bien connaître sa population. Un « continent noir » inexploré reste perméable à toute emprise des inséreurs. Enfin, les politiques d'insertion économique n'ont pas permis de résoudre le problème public : la souffrance sociale n'a pas disparu, la pénurie de main d'œuvre se poursuit, la société n'est pas pacifiée et reste inégalitaire. A première vue, la parousie prospère n'est pas encore accomplie.

Alors que gagne la politique d'insertion économique à être métropolisée ? L'insertion économique est une politique publique lourde de sens. A y regarder de plus près, on se rend compte que la société lui fait implicitement porter l'objectif de pacification sociale²⁴⁰⁸ et qu'elle constitue une clef liée au capital humain dans le système productif. Comme nous en avons fait la démonstration, les politiques d'insertion répondent à la question sociale telle qu'elle se pose au XXI^e siècle : elles sont partie intégrante de la politique de peuplement et d'intégration et sont censées permettre le maintien de la production, et finalement rien de moins que la sauvegarde de la nation civique²⁴⁰⁹. A ce titre, leur métropolisation devait apporter une plus grande efficacité face à un problème public considérable, dépassant largement le cadre strict du chômage. Décompartimentalisées, transformées en politique intersectorielle et graduellement en une politique trans-sectorielle, les politiques d'insertion économique métropolisées ont opéré quatre modes de transformation.

En premier lieu, le modèle économique métropolitain a permis d'intégrer le « cadeau empoisonné » de la politique sociale²⁴¹⁰. L'exécutif le revendique : « nous n'aurions pas pu mener

²⁴⁰⁶ « Cette double défiance est un poison, un poison pour notre cohésion nationale terrible, et les chiffres, en la matière, sont, là aussi, cruels. Seuls 9 % des allocataires du RSA retrouvent un emploi dans l'année, 40 % sont au RSA depuis cinq ans. Et alors même qu'en dix ans, les dépenses de RSA ont augmenté de 80 %, les dépenses d'insertion ont baissé de moitié ». Discours d'Emmanuel Macron, président de la République, 13 septembre 2018.

²⁴⁰⁷ Ce consultant sénior expert en politiques sociales résume bien la situation : « Le RSA est une charge budgétaire très lourde à assumer, avec une augmentation du montant de l'allocation du fait à la fois de l'augmentation du nombre des allocataires et des revalorisations régulières du montant du RSA. L'une des raisons qui avait motivé le fait de confier au département et la gestion du RSA et son versement : si on ne tient pas à la fois les cordons de la bourse et l'offre d'insertion, vous n'êtes pas incité à avoir des politiques de sortie la plus rapide possible vers l'emploi. Au cours des dix dernières années, du fait de l'augmentation de la charge d'allocation, le montant relatif des dépenses d'insertion a diminué. On consacre moins d'argent par allocataire donc on se prive de la possibilité de réussir la sortie positive du RSA grâce à la mobilisation des actions d'insertion. C'est une vraie contradiction du RSA : un dispositif visant la reprise d'activité dans lequel on s'aperçoit que les personnes restent ancrées longtemps. En réalité, sans être trop sévère, c'est un échec collectif d'une politique publique, du fait de la faiblesse de l'accompagnement. ».

²⁴⁰⁸ Jacques DONZELOT, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, op. cit.

²⁴⁰⁹ « La grande nation. Pour une société inclusive », rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, février 2013.

²⁴¹⁰ Thomas FRINAULT, « Le département-providence et la décentralisation », art. cit., p. 33.

nos politiques départementales au même niveau si nous n'avions pas eu cette fusion »²⁴¹¹. En effet, le premier apport de la métropolisation est le changement de moyens financiers et la possibilité d'investir plus fortement dans l'accompagnement grâce aux ressources dégagées des autres secteurs. Rendre « soutenable » ce coût nécessite une performance financière et budgétaire de l'institution métropolitaine, à commencer par des recettes dynamiques, lesquelles reposent très majoritairement sur la fiscalité²⁴¹².

Le Grand Lyon était une structure d'investissement à forte capacité extractive, dont l'excédent financier a permis de faire face au coût du social. Dès avant la fusion, la reprise des politiques sociales est perçue comme une menace ou un fardeau par de nombreux acteurs politiques et bureaucratiques très peu enthousiastes à son absorption. La rationalité financière présidant au projet de métropole intégrée visait à rendre soutenable les deux avenir institutionnels. La capacité distributive repose sur la capacité extractive de l'institution qui a permis d'investir plus fortement les politiques sociales, si bien que la part des dépenses d'insertion est plus élevée localement que la moyenne française. Possibilité de contrer localement l'effet ciseau, à terme ?

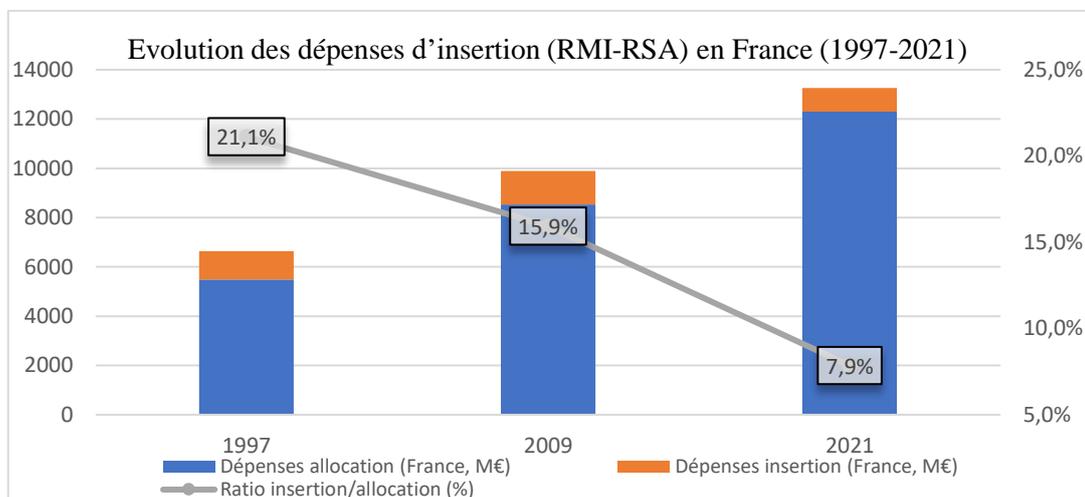


Illustration n°74 : évolution des dépenses d'insertion autour du RMI-RSA, allocation et dépenses d'insertion (1997-2021) (source DREES, notre traitement).

En deuxième lieu, la combinaison organisationnelle et l'hybridation morphologique ont permis un renouvellement de l'approche bureaucratique et une plus forte institutionnalisation du champ par isomorphisme, qui est désormais identifié, régulé et réorganisé par l'institution métropolitaine. Celle-ci a diffusé ses cadres et objectifs au sein d'un vaste ensemble. L'économicisation de la

²⁴¹¹ Extrait de l'audition de Bruno Bernard devant la Mission d'information de la Commission des lois du Sénat relative à la mise en œuvre des dispositifs créant les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, à Lyon le 31 mars 2022.

²⁴¹² Cette économiste du cabinet du président le verbalise clairement : « La Métropole de Lyon est unique en son genre. Elle a cette capacité de faire de la péréquation et de faire de la fongibilité dans son budget parce qu'elle a des sources de revenus et des capacités d'investir qui lui font du capital, de la recette, et qui, surtout, font du capital public, qui génère ensuite de l'activité privée, qui génère ensuite de la fiscalité, pour financer des dépenses sociales ambitieuses. Elle sort donc de cette spécialisation sociale du département qui en fait une institution bancaire et non soutenable. C'est bien la fiscalité, sur une base d'une économie dynamique, qui produit du capital public rémunérateur, lequel peut financer des politiques publiques qui n'ont pas vocation à être rémunératrices comme les politiques sociales, qui assurent des filets de sécurité. Donc un gain social très vrai, appuyé sur ce modèle que seule la métropole, au contraire des départements classiques, peut assurer. [...] La compétence sociale seule n'est pas soutenable. Il faut financer des politiques sociales ambitieuses et les flux entrants dans le RSA, donc une politique d'emploi avec les entreprises et les associations, mettre le paquet sur les politiques d'insertion. Il faut financer et donc capitaliser sur d'autres investissements de politiques publiques, ce que la forme institutionnelle du département ne peut pas. »

politique s'est appuyée sur de nouveaux savoirs et instruments qui ont matérialisé le changement cognitif²⁴¹³. La flotte instrumentale métropolitaine a accosté sur le continent noir inexploré. La restructuration récente des indicateurs de la politique et la montée en charge des savoirs pourra être questionnée dans un avenir proche.

Troisièmement, lorsque l'on observe une batterie d'indicateurs institutionnels, des effets semblent indéniables : augmentation de la force bureaucratique (+122% d'agents sur la période étudiée), de son enrôlement des associations (+62% de subventions accordées) et une massification de l'offre, aussi bien en accompagnement (+22% de places disponibles), qu'en IAE (+31%) ou par le biais des clauses sociales (+533%).

Indicateur	2014-2015	2023-2024	
	Valeur	Valeur	Variation
Population métropolitaine	1 349 000	1 456 000	+7,9 %
Nombre d'emplois salariés du secteur privé	546 700	633 200	+15,8 %
Budget métropolitain (M€)	2 838	3 622	+27,6 %
Nombre d'agents métropolitains	8 466	9 511	+12,8 %
Nombre d'agents de la DIE	27	60	+122 %
Nombre de foyers RSA	36 240	40 280	+11,1 %
Délai moyen d'orientation pour les allocataires (jours)	218	85	-61,1 %
Nombre de structures d'insertion financées annuellement	69	81	+17 %
Nombre de places annuelles disponibles dans les structures d'insertion	9 780	11 920	+22 %
Nombre de postes disponibles dans les structures de l'IAE (ETP)	1 600	2 090	+31 %
Subvention annuelle moyenne par place en structure d'insertion (€)	479	638	+33 %
Subvention globale annuelle pour le suivi des allocataires (€)	4 693 000	7 608 000	+62 %
Nombre d'heures d'insertion annuelles réalisées par le biais des clauses d'insertion	462 000	1 670 000	+261 %
Nombre de postes créés par les clauses sociales (ETP)	60	380	+533 %

Tableau n°91 : évolution d'une série d'indicateurs (2015-2024).

Selon les dirigeants, la concentration financière, organisationnelle et politique donne un « avantage considérable » aux politiques d'insertion en contexte métropolisé²⁴¹⁴.

Enfin, la métropolisation s'est inscrite dans une réforme nationale du secteur de l'insertion économique. L'analyse du déploiement local des programmes de l'Etat et des visées de hauts-fonctionnaires centraux a montré que les orientations promues par l'Etat à partir de 2018 avaient

²⁴¹³ Daniel BENAMOUZIG, « Chapitre 2. Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs ? », *op. cit.*

²⁴¹⁴ « Sur l'insertion, c'est aussi un avantage considérable. Parce que là où les départements ont géré le RSA, avec peu de capacités financières pour accompagner les allocataires, nous avons, nous, une nouvelle fois des capacités financières plus fortes, et nous avons pu augmenter de 15 %, cette année, l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, avec les entreprises du territoire. Nous prenons en compte la totalité et pas simplement la question de l'allocation. Cette politique forte d'insertion a été amplifiée depuis deux ans. ». Extrait de l'audition de Bruno Bernard devant la Mission d'information de la Commission des lois du Sénat relative à la mise en œuvre des dispositifs créant les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, à Lyon le 31 mars 2022.

déjà été suivies par la métropole lyonnaise. Celle-ci a été systématiquement « territoire démonstrateur » pour les réformes étatiques, qu'il s'agisse de la stratégie de lutte contre la pauvreté, du Service public de l'insertion et de l'emploi ou de la mise en place de France Travail. De plus, les acteurs évoluant dans les instances nationales nous ont indiqué que la métropole lyonnaise était « souvent citée en exemple » et qu'elle avait « ouvert la voie » avec le rapprochement entre insertion et développement économique. Ces perceptions et le traitement spécifique réservé par les hauts-fonctionnaires d'Etat montrent que la métropolisation a apporté un réel changement²⁴¹⁵.

On peut souligner deux types de conséquences à l'extraction du compartiment d'origine : la multiplication des acteurs extérieurs impliqués, et donc une potentielle « dilution » de la politique et menace sur le monopole original, détenu dans notre cas par la DIE. Déjà, l'ouverture de l'agence a éclaté le programme d'action métropolitain, l'emploi étant progressivement externalisé à l'agence. Qu'en serait-il avec l'investissement d'autres acteurs plus périphériques ? Et d'autre part, pour des raisons cognitives, la « préoccupation extérieure » apparaîtra hors de contexte et étrangère, comme un « intrus »²⁴¹⁶. Dans notre cas, nous avons vu que l'insertion économique ne peut vraiment être opérée par des acteurs extérieurs, quand bien même les tentatives de les y sensibiliser, et d'abord les entreprises, ont fait l'objet d'efforts continus. Alors par quel instrument la politique pourrait-elle gagner en trans-sectorialité ? En cela, la transversalité semble constituer un horizon limité, en interne à la bureaucratie, tandis que les secteurs maintiennent leur logique et que leur articulation semble plus fructueuse.

Notre questionnement initial – sûrement ambitieux – était de savoir si la métropole pouvait constituer une solution à la quête de la bonne architecture de la providence à l'aube de notre siècle. Les solutions de renouvellement de l'Etat paraissaient épuisées, après le premier échec d'une politique centrale et le second échec d'une décentralisation fragilisée par la crise exogène. A l'engouement quant au département-providence succédait l'enthousiasme pour la métropole-providence. Mais sans étude empirique pour en attester cette émulation demeurerait incantatoire. Il ne faudrait pas succomber au discours de la réussite et devenir nous-même agent du mythe métropolitain. La périphérie demeure un point d'observation plus heuristique que les institutions centrales de l'Etat²⁴¹⁷. Certains acteurs de terrain considèrent que la métropole providentialiste serait « le sens de l'histoire »²⁴¹⁸. Mais avec la distance nécessaire et au vu des résultats apportés par l'enquête, sous ces quatre modes, capacité distributive augmentée et soutenable, domination bureaucratique et institutionnalisation du champ, innovation instrumentale et position avancée dans les processus étatiques, il paraît certain que la métropolisation a ouvert une nouvelle frontière.

²⁴¹⁵ « Le changement n'est pas attaché à une « chose », mais il n'est pas insaisissable pour autant. Il doit être examiné comme un élément de relation entre la perception individuelle et les représentations produites collectivement. C'est pourquoi il est de l'ordre de la relation plutôt que du fait brut. » Virginie TOURNAY, *Penser le changement institutionnel*, *op. cit.*, p. 84.

²⁴¹⁶ Sophie JACQUOT et Charlotte HALPERN, « Chapitre 2. Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », *op. cit.*, p. 79-80.

²⁴¹⁷ François BUTON, « Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif », *op. cit.*

²⁴¹⁸ Tel Mathieu Klein, président de conseil départemental et de conseil métropolitain, appelant à une « mobilisation sociale nécessaire des métropoles ». Et qui note par ailleurs que « concernant l'insertion, le cœur de compétence du département c'est l'accompagnement à grande échelle, celui des métropoles c'est l'emploi. Pour réussir à remettre les personnes en situation de travail, il faut et l'un et l'autre. », validant implicitement le chemin lyonnais. Mathieu KLEIN, « La métropole des solidarités : le sens de l'histoire ? », *Vie sociale*, vol. 41-42, n°1-2, 2023, pp. 143-151.

Apports d'une monographie à la science de l'administration et à l'analyse de la décentralisation française

Pour conclure, nous pouvons indiquer ce que notre étude apporte à la recherche en sciences sociales et les prolongements à mener. Nous avons fait la monographie d'une institution périphérique dans l'ordre étatique, à travers une enquête inédite, recouvrant une large période de plus de trente ans, dont plusieurs années par immersion directe, prolongée et continue, au sein d'une administration en fusion. L'exploration de cette nouvelle frontière *en action* renseigne abondamment sur la direction que prend le système social français, sur les dernières marches de sa modernisation. La méthode d'enquête a permis de saisir l'institutionnalisation de l'intérieur et d'apporter un cas supplémentaire de fusion organisationnelle à la littérature existante. Sur un mode inductif, nous avons pu proposer des concepts dans cette lignée (*hybridation morphologique, transplantation organisationnelle*), comme dans l'étude des institutions (*métropole providentialiste, départementalisation contrôlée, métropolisation bureaucratique*) et des dynamiques entre institutions et secteurs (*braconnage sectoriel, centralisation locale*). Nous avons pu apporter une modeste contribution à la connaissance des porteurs d'institutions locales, qui peuplent les administrations des territoires français. Enfin, nous avons pu proposer une lecture des politiques d'insertion en termes de capital humain et une réflexion autour du paradoxe de l'orfèvrerie de masse.

Bien sûr, d'autres monographies seraient à réaliser. Mais le terrain lyonnais est loin d'avoir révélé tous ses secrets. Il resterait à s'immerger auprès des agents peuplant le champ étudié, professionnels comme ressortissants de la politique publique : que révélerait la structure de leurs propriétés sociales et professionnelles ? Comment interprètent-ils les injonctions métropolitaines dans leur ordre interne et leur action ? Que change pour eux la métropolisation, que leur permet la fusion ? Cette étude analyserait également la population à qui s'adresse ces politiques : perçoit-elle des changements concrets liés à la métropolisation ? Est-elle vraiment incitée à l'emploi ? Quel rapport à l'institution se construit chez ses ressortissants ? Ce prolongement susciterait un tout autre outillage mais questionnerait ainsi le continuum de l'action publique et les effets finalement les plus concrets d'une réforme constituante.



Le travail reste au fondement de l'ordre de la providence étatisée. Les politiques d'insertion font l'objet de nombreuses discussions et réformes. Elles ont une charge symbolique de l'ordre social et sont invoquées à chaque crise sociale. Leur recentralisation a été débattue à plusieurs reprises, tant leur pleine efficacité semble introuvable. A ce stade, leur métropolisation par le regroupement des compétences économiques et sociales dans une institution intégrée semble participer d'un renforcement de la puissance d'agir bureaucratique.

La métropole providentialiste à la lyonnaise restera-t-elle un îlot institutionnel particulier dont la soutenabilité devra être préservée ? ou se révélera-t-elle, comme on l'espérait il y a maintenant dix ans, avoir été l'avant-poste de l'Etat-providence du futur ?

ANNEXES

Répertoire des tableaux, illustrations, encadrés et observations

Tableaux

Tableau n°1 : la dualisation du système providentialiste.

Tableau n°2 : rapports de classe et stratification entre Etat-providence et Etat social actif.

Tableau n°3 : dispositifs et gouvernance des politiques dans la construction des politiques d'insertion (1988-2024).

Tableau n°4 : dimensions de l'enquête et niveaux d'analyse.

Tableau n°5 : temporalité et phases de construction de la thèse (2018-2024)

Tableau n°6 : changement de la coloration politique des exécutifs national et locaux sur la période étudiée (2012-2024).

Tableau n°7 : acteurs identifiés et mobilisation des instruments d'enquête de terrain.

Tableau n°8 : rapports de classe et stratification entre Etat-Providence et Etat social actif.

Tableau n°9 : organisation de la Direction de l'insertion (DI) du département du Rhône (1989-2004).

Tableau n°10 : taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI, Rhône (données internes, 2004-2008).

Tableau n°11 : organisation de la Direction de l'insertion (DI) du département du Rhône (2004-2014).

Tableau n°12 : poids de la ville-centre et des communes annexés en population, sur l'ensemble du périmètre des 59 communes constituant la communauté urbaine de Lyon (1876-2017).

Tableau n°13 : présidences de la communauté urbaine, compétences incrémentées et étapes-clefs dans la construction institutionnelle (1969-2014).

Tableau n°14 : évolution des proportions d'agents du Grand Lyon entre les différentes catégories de la fonction publique territoriale (2004-2013).

Tableau n°15 : principales lois de réforme territoriale touchant aux communautés urbaines et aux métropoles (1966-2015).

Tableau n°16 : évolution de la croissance du Produit intérieur brut (PIB) français et du taux de chômage en France métropolitaine (2008-2014).

Tableau n°17 : la simplification du millefeuille territorial sur le périmètre de la métropole lyonnaise, avant et après le 1er janvier 2015.

Tableau n°18 : évolution prévue de la population et de la superficie du département du Rhône prévue au 1er janvier 2015 (2014).

Tableau n°19 : évolution politique prévue du département du Rhône prévue au 1er janvier 2015 (2014).

Tableau n°20 : soldage des emprunts toxiques par la Métropole de Lyon et le département du Rhône, en comptant la participation de l'Etat (avril 2016).

Tableau n°21 : nombre d'élus communautaires puis métropolitains et départementaux sur le périmètre du département du Rhône (2014-2020).

Tableau n°22 : transfert de la DI-DIE et changement de périmètre de DGA (2014-2015).

Tableau n°23 : origine des vingt-trois politiques publiques recensées par la métropole de Lyon (2016).

Tableau n°24 : comparaison de trois indicateurs pour les deux nouveaux périmètres (2015).

Tableau n°25 : la politique d'insertion et d'emploi comme articulation intersectorielle entre politique économique et politique sociale.

Tableau n°26 : traitement conjoint des problèmes publics issus de deux secteurs par une seule politique sur le territoire métropolitain (avant et après 2015).

Tableau n°27 : évolution des directions et nombre d'agents entre DGDEI de la communauté urbaine (2014) et DEES de la métropole (2015-2016).

Tableau n°28 : les deux pôles et huit directions de la DEES à sa création (1er janvier 2015).

Tableau n°29 : création de la DIE à partir de la DI départementale et du service ESS du Grand Lyon (2015).

Tableau n°30 : les quatre types de SIAE et leurs caractéristiques.

Tableau n°31 : les trois orientations du PMI'e comme rationalisation de la stratégie.

Tableau n°32 : répartition des actions du PMI'e 2016-2020 selon le domaine d'intervention.

Tableau n°33 : le public en insertion et ses segments dans la pensée institutionnelle.

Tableau n°34 : budget de la Direction de l'insertion et de l'emploi (exercice 2015).

Tableau n°34 : budget de la Direction de l'insertion et de l'emploi (exercice 2015).

Tableau n°35 : organisation de la DI puis DIE (2014-2024).

Tableau n°36 : renforcement de trois segments de la politique publique (2015-2017).

Tableau n°37 : répartition des agents de la métropole de Lyon par statut (titulaire ou non-titulaire), données internes métropole de Lyon (2015-2018).

Tableau n°38 : stabilité et renouvellement par unités (2016-2020).

Tableau n°39 : variations des propriétés morphologiques de la population de la DIE (2016-2019).

Tableau n°40 : proportion de femmes par service de la DIE (2016-2019).

Tableau n°41 : proportion des différentes catégories de métiers au sein de la DIE (2015-2021).

Tableau n°42 : processus de transformation par unités de la DIE (2016-2021).

Tableau n°43 : répartition des agents par catégorie de la fonction publique territoriale (2018).

Tableau n°44 : appréciation de la transversalité et de la qualité de travail par les agents de la DIE (2019).

Tableau n°45 : variations des propriétés morphologiques de la population de la DIE (2016-2023).

Tableau n°46 : analyse du type de mobilité selon une quadruple typologie (2015-2023).

Tableau n°47 : origine institutionnelle des agents métropolitains (2015-2023).

Tableau n°48 : contributions à la variation du nombre total d'agents (2015-2023).

Tableau n°49 : acteurs métropolitains impliqués dans la politique publique.

Tableau n°50 : les trois types de faits sectoriels.

Tableau n°51 : les trois Plans locaux dans l'agglomération lyonnaise.

Tableau n°52 : nombre de communes impliquées dans les PLIE de l'agglomération lyonnaise (1995-2015).

Tableau n°53 : comparaison de la population couverte par les trois PLIE (2018).

Tableau n°54 : simplification de l'accueil social sur le périmètre de la Métropole de Lyon (à partir de 2015).

Tableau n°55 : personnel politique et gouvernance de la politique publique (2015-2020).

Tableau n°56 : organigramme du cabinet de la présidence de la Métropole de Lyon (2015-2024).

Tableau n°57 : transfert d'activité entre les trois PLIE de l'agglomération et la communauté urbaine puis métropole (2014-2019).

Tableau n°58 : arrivants à la DIE selon le PLIE d'origine (2017).

Tableau n°59 : répartition de l'enveloppe du Fonds social européen (FSE) dans l'agglomération lyonnaise, en millions d'euros (2014-2017).

Tableau n°60 : format et contenu des négociations politico-administratives (2017-2018).

Tableau n°61 : membres participant à la MDEF de Lyon transformée en MMI'e (2006-2024).

Tableau n°62 : personnels concernés par la recomposition de la politique d'insertion (2017-2019).

Tableau n°63 : recomposition de l'échelle d'action publique (2014-2020).

Tableau n°64 : réallocation des missions du champ de la politique publique entre les PLIE, la DIE métropolitaine et la MMI'e (2016-2020).

Tableau n°65 : évolution du budget général de l'agence métropolitaine (2019-2023).

Tableau n°66 : élargissement du CA de l'agence aux communes de l'agglomération (2019-2023).

Tableau n°67 : nombre de représentants au Conseil de métropole entre les deux mandatures et variation d'une mandature à l'autre exprimée en pourcentage (2020).

Tableau n°68 : évolution du personnel politique de l'exécutif métropolitain et municipal (2015-2024).

Tableau n°69 : nombre de vice-présidents entre les deux mandatures et variation d'une mandature à l'autre exprimée en pourcentage (2014-2026).

Tableau n°70 : directeurs généraux et directeurs sectoriels de la métropole de Lyon (2015-2023).

Tableau n°71 : implantation politico-géographique des gouvernants de la politique d'emploi et d'insertion (2015-2024).

Tableau n°72 : effectifs des administrations déconcentrées de l'Etat dans le Rhône (2021).

Tableau n°73 : objectifs et instruments de l'intervention publique sur l'offre et la demande d'insertion.

Tableau n°74 : entités concernées par le travail sur l'offre d'insertion et mécanismes impliqués.

Tableau n°75 : évolution du dispositif de mobilisation des entreprises de l'agglomération lyonnaise (2008-2024).

Tableau n°76 : évolution du nombre d'équivalents temps-plein (ETP), de structures conventionnées et du montant moyen de la subvention d'une place en SIAE par la Métropole de Lyon (2015-2023).

Tableau n°77 : évolution du nombre d'heures d'insertion réalisées via les marchés clausés (2015-2023).

Tableau n°78 : évolution du nombre d'équivalents temps-plein (ETP) générés par les clauses sociales métropolitaines et du nombre de marchés publics concernés (2015-2023).

Tableau n°79 : entités concernées par le travail sur la demande d'insertion et mécanismes impliqués.

Tableau n°80 : les trois types de réalisation du travail sur la demande d'insertion.

Tableau n°81 : évolution des subventions départementales (sur le périmètre du Grand Lyon) puis métropolitaines en vue de l'accompagnement social et socioprofessionnel (2012-2024).

Tableau n°82 : évolution du coût moyen d'une place subventionnée, en euros (2012-2024).

Tableau n°83 : évolution de l'emploi et de la demande d'emploi à l'échelle métropolitaine (2015-2023).

Tableau n°84 : typologie des deux parties du « stock » d'allocataires du RSA selon les agents.

Tableau n°85 : proportions de personnes suivies par la DIE selon le statut : RSA, RSA et itinéraire emploi renforcé (anciennement PLIE) et itinéraire emploi renforcé (anciennement PLIE) (2022).

Tableau n°86 : répartition des allocataires du RSA selon l'ancienneté dans le dispositif, comparaison entre France et Métropole de Lyon (2022).

Tableau n°87 : la politique d'insertion et d'emploi comme articulation intersectorielle entre communautés d'acteurs.

Tableau n°88 : mutualisation des antennes sur le périmètre de la ville de Lyon (avant et après 2019).

Tableau n°89 : comparaison QPV et moyenne métropolitaine (2015).

Tableau n°90 : budget du Fonds d'aide aux jeunes (2012-2018).

Tableau n°91 : évolution d'une série d'indicateurs (2015-2024).

Illustrations

Illustration n°1 : dépenses (en millions d'euros, échelle de gauche) et population couverte par le RSA (nombre de bénéficiaires, échelle de droite), de sa création en 2009 à 2019 en France

Illustration n°2 : évolution des dépenses d'insertion autour du RMI-RSA, allocation et dépenses d'insertion (1997-2009).

Illustration n°3 : effectifs de la Direction de l'insertion du département du Rhône en nombre de postes pourvus (1988-2014).

Illustration n°4 : élargissements du département du Rhône (1852, 1967, 1971) depuis la scission du Rhône-et-Loire en 1793.

Illustration n°5 : aire de la Région urbaine de Lyon (RUL), recouvrant 810 communes (périmètre de 1975) et aire du Pôle métropolitain (2012).

Illustration n°6 : le pôle métropolitain du G4, rassemblant le Grand Lyon, Saint-Etienne métropole, Viennagglo et la Capi (2013).

Illustration n°7 : les quatorze circonscriptions de la métropole de Lyon et le nombre d'élus afférents, sur un total de 150 élus prévus au Conseil de métropole en 2020 (2014).

Illustration n°8 : localisation du musée des Confluences (Lyon 2e). Localisation de l'aéroport Saint-Exupéry (Colombier-Saugnieu).

Illustration n°9 : transfert des agents (1er février 2015).

Illustration n°10 : présentation des compétences métropolitaines au grand public (janvier 2015).

Illustration n°11 : équipe de Direction générale de la Métropole de Lyon (2015-2017).

Illustration n°12 : carte de la Métropole de Lyon et des cantons du Nouveau Rhône et carte de 59 communes de la Métropole de Lyon (2015).

Illustration n°13 : transfert des directions départementales et communautaires (1er janvier 2015).

Illustration n°14 : projection spatiale des onze Commissions locales d'insertion (CLI) de la Métropole de Lyon à sa création (2015).

Illustration n°15 : nombre de bénéficiaires de l'IAE par type de structure, cumul (2015-2023).

Illustrations n°16 : localisation de l'HDM.

Illustration n°17 : provenance des effectifs à la création de la DIE (1er janvier 2015).

Illustration n°18 : plan du 4e étage de l'HDM, avec les surfaces occupées par direction (2018).

Illustration n°19 : plan du 4e étage de l'Hôtel de Métropole (HDM) (2023).

Illustration n°20 : plan de la partie du 4e étage de l'Hôtel de Métropole (HDM) occupée par la DIE (2018, 2023).

Illustration n°21 : réorganisation de la DIE consécutive à l'adoption du PMI'e (2016).

Illustration n°22 : évolution des proportions de domaines du dernier diplôme obtenu par les cadres de la DIE (2015-2023).

Illustration n°23 : proportion d'agents de la DIE selon la catégorie (2018).

Illustration n°24 : proportion d'agents de la DIE selon la catégorie (2018).

Illustration n°25 : proportion de niveau de diplôme des agents de l'UDIE (2016-2021).

Illustration n°26 : origine institutionnelle des agents de la DIE exprimée en proportion du total des agents (2013-2023).

Illustration n°27 : origine institutionnelle des cadres de direction de la DIE exprimée en proportion du total des cadres de direction (2013-2023).

Illustration n°28 : origine institutionnelle des agents du service parcours et allocation exprimée en proportion du total des agents du service (2013-2021).

Illustration n°29 : origine institutionnelle des agents du service de mobilisation des entreprises exprimée en proportion du total des agents du service (2013-2021).

Illustration n°30 : présentation des vœux du délégué général adjoint aux agents de la DEES, (2020)

Illustration n°31 : occupation des postes du management de la DIE (direction, chef de service, responsable d'unité) (2017-2021).

Illustration n°32 : organigrammes de la DIE (2016 et 2021).

Illustration n°33 : réorganisation de la DIE consécutive au renouvellement de l'exécutif et au plan de direction (2021).

Illustration n°34 : répartition des agents par catégorie, réorganisation de la DIE (2021).

Illustration n°35 : proportion d'agents selon la catégorie (A, B, C), management, mission et services (2021).

Illustration n°36 : évolution des effectifs de la DI puis DIE, répartis par fonction et service (2012-2024).

Illustration n°37 : répartition de l'effectif de la DIE selon la fonction : direction, agents membres d'un service opérationnel, agents membres d'une mission (2015-2024).

Illustration n°38 : évolution de l'effectif de la DIE, par arrivées et départs regroupés par origine institutionnelle (2015-2023).

Illustration n°39 : organigrammes de la DI départementale et DIE métropolitaine (2013 et 2024).

Illustration n°40 : projection de l'évolution de l'effectif métropolitain (2015-2055).

Illustration n°41 : différences d'espérance de vie et de taux de pauvreté entre l'ouest et l'est lyonnais (2013).

Illustration n°42 : les inégalités économiques entre conférences territoriales de la métropole (2018).

Illustration n°43 : carte des 57 maisons de la Métropole (2017).

Illustration n°43 : passage de 117 MDR et 9 antennes du CCAS lyonnais à 57 MDM et 60 MDR (2015-2018).

Illustration n°44 : carte des 9 conférences locales des maires (CLM), où figure le nom de leurs présidents (2003) et carte des 9 conférences territoriales des maires (CTM) (2018) .

Illustration n°45 : fin des PLIE de l'agglomération lyonnaise et transfert des fonctions et personnels (1er janvier 2017-1er janvier 2019).

Illustration n°46 : répartition des droits de vote en conseil d'administration du groupement d'intérêt public (%), entre les membres obligatoires (bleu) et les membres volontaires (rouge) (2019-2023).

Illustration n°47 : effectifs complets de la DIE métropolitaine et de la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi, en nombre de postes occupés (2015-2024).

Illustration n°48 : occupation des postes fondateurs (2019-2022) et diversification des fonctions assurées par la MMI'e depuis sa création (2019-2024).

Illustration n°49 : les vingt-deux représentants institutionnels au bureau stratégique (2019).

Illustration n°50 : le secteur de l'insertion représenté sous forme de processus dynamique.

Illustration n°51 : nombre d'entreprises signataires du programme Charte des 1000 (2015-2020).

Illustration n°52 : évolution de la répartition des accompagnements des BRSA entre suivi professionnel (Pôle Emploi), suivi socioprofessionnel (associatif) et suivi social (travailleurs sociaux), (2016-2024).

Illustration n°53 : le secteur de l'insertion représenté sous forme de processus dynamique (détail sur le traitement de la demande).

Illustration n°54 : le secteur de l'insertion représenté sous forme de processus dynamique.

Illustration n°55 : évolution du ratio moyenne de sorties mensuelles / moyenne d'entrées mensuelles dans le dispositif RSA à l'échelle de la Métropole de Lyon (2015-2023).

Illustration n°56 : Evolution du nombre de foyers (stock) et des entrées et sorties (flux) (2015-2023).

Illustration n°57 : le secteur de l'insertion sous forme de processus dynamique (détail sur les entrées).

Illustration n°58 : le secteur de l'insertion sous forme de processus dynamique (détail sur l'orientation).

Illustration n°59 : évolution du délai moyen d'orientation d'un nouvel allocataire du revenu de solidarité active à l'échelle métropolitaine et en France, en nombre de jours (2015-2023).

Illustration n°60 : nombre d'allocataires du RSA (en foyers) selon l'ancienneté de l'inscription continue au RSA à l'échelle métropolitaine (2015-2023).

Illustration n°61 : le secteur de l'insertion représenté sous forme de processus dynamique.

Illustration n°62 : lancement du compte à rebours pour l'organisation des Worldskill 2023 à Lyon.

Illustration n°63 : directions territoriales des politiques sociales et urbaines (septembre 2023) et antennes de la politique publique d'emploi et d'insertion (septembre 2023).

Illustration n°64 : discussions informelles et spontanées par petits groupes à l'issue du CTI'e de la CTM de Lyon, le 22 janvier 2020 à l'Hôtel de Ville (Lyon 1er), notre photographie.

Illustration n°65 : composition nominale des CTI'e (2019).

Illustration n°66 : périmètres des commissions locales d'insertion (CLI) par rapport aux conférences territoriales des maires (CTM) de la Métropole de Lyon (2022). CTI'e et présence des CLEE et CEI (2022).

Illustration n°67 : CTI'e de Lyon, le 21 janvier 2020 à l'Hôtel de Ville.

Illustration n°68 : présentation d'un projet d'une SIAE lors du CTI'e du Val-de-Saône, le 26 janvier 2024 au Pôle LYVE (Neuville-sur-Saône), notre photographie.

Illustration n°69 : le secteur de l'insertion en amont du secteur économique et du marché du travail.

Illustration n°70 : le secteur de l'insertion en aval du secteur du peuplement et de l'immigration.

Illustration n°71 : insertion et politique de la ville, deux secteurs complémentaires en aval du secteur du peuplement et de l'immigration.

Illustration n°72 : Continuum des politiques nationales d'immigration, intégration et de la ville (années 1950-2010).

Illustration n°73 : le marché du travail, et notamment ses franges plus précaires, alimenté par deux secteurs concurrents et complémentaires.

Encadrés

Encadré 1 : Naissance de la politique de la ville à Lyon (années 1980)

Encadré 2 : Le Revenu minimum d'insertion, de passager à structurel

Encadré 3 : Adopté fin 2008, le RSA se substitue au 1er juin 2009 à plusieurs dispositifs

Encadré 4 : Les conditions d'éligibilité au RSA

Encadré 5 : Professionnel, socio-professionnel, social et global : les différents types d'accompagnement des bénéficiaires du RSA

Encadré 6 : L'« impérialisme lyonnais » : un projet de réunification administrative

Encadré 7 : Le long chemin de montée en compétences vu par la Métropole (2015)

Encadré 8 : Les compétences sociales couvertes par l'article 90 de la loi NOTRe de 2015

Encadré 9 : Principales étapes du pilotage du transfert (2013-2014)

- Encadré 10 : Etapes du dispositif de mobilité de la « passerelle emploi » (mai - septembre 2014)
- Encadré 11 : Une bureaucratie inscrite dans les spécificités de l'une des trois fonctions publiques : la fonction publique territoriale (FPT)
- Encadré 12 : L'insertion positionnée dans la politique de développement économique
- Encadré 13 : Les étapes de la construction du PMI'e 2016-2020 (janvier-décembre 2015)
- Encadré 14 : Des mots pour désigner ceux qui sont ciblés
- Encadré 15 : Les six étapes de l'incorporation métropolitaine de la DIE (2015-2024)
- Encadré 16 : Le lieu de l'aventure : l'Hôtel de Métropole (HDM)
- Encadré 17 : Profession, métier et science sociale
- Encadré 18 : Les dispositifs de socialisation et pratiques sociales mis en place à la Délégation économique
- Encadré 19 : Les dispositifs de socialisation et pratiques sociales mis en place à la Direction de l'insertion et de l'emploi
- Encadré 20 : Le Fonds social européen (FSE), un instrument des politiques sociales territoriales
- Encadré 21 : Les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), dispositifs historiques des politiques sociales territoriales
- Encadré 22 : Les maisons de l'emploi (MDE), opérateur-clé des politiques d'insertion et d'emploi
- Encadré 23 : Les étapes de la centralisation métropolitaine (2015-2020)
- Encadré 24 : Le Pacte de cohérence métropolitain ou la mise en négociation de la centralisation locale
- Encadré 25 : La compétence insertion et emploi au cœur de la campagne électorale : deux extraits de débats politiques
- Encadré 26 : Réforme nationale des politiques d'insertion à l'ère macronienne
- Encadré 27 : Extraction de l'offre à partir des marchés publics : le cas de périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)
- Encadré 28 : L'administration à la recherche des « freins » à l'adéquation offre-demande. Quatre experts locaux chargés d'identifier les freins à l'emploi
- Encadré 29 : Une science de la subvention. Qu'est-ce que la « programmation insertion » ?
- Encadré 30 : Un espace ponctuel de connexion professionnelle : l'organisation de la compétition « World Skills 2023 » à Lyon
- Encadré 31 : Développement de la politique de la ville, entre peuplement et intégration
- Encadré 32 : Etapes de l'émergence d'une allocation locale pour les jeunes

Observations

- Observation 1 : Un séminaire des cadres de la Délégation Economie (2020)
- Observation 2 : Visite de soutien du président de la métropole dans les locaux de la DIE (2019)
- Observation 3 : Séminaire conjoint direction administrative et agence (2019)

Observation 4 : Le recrutement d'une entreprise moyenne pour la Charte des 1000 entreprises engagées pour l'insertion pour l'emploi (2019)

Observation 5 : Une réunion d'information et d'orientation à Villeurbanne (2023)

Observation 6 : Une réunion d'information et d'orientation à Lyon (2023)

Observation 7 : Un espace régulier de connexion professionnelle : l'évènement « Rével' & Vous » (2019)

Observation 8 : Une réunion du CTI'e de Lyon (2020)

Observation 9 : Une réunion du CTI'e du Val-de-Saône (2023)

Répertoire des entretiens

Lyon

Métropole de Lyon

Exécutif

Gérard Collomb	Président du Grand Lyon (2001-2014), président de la métropole de Lyon (2015-2017)	21 janvier 2021
David Kimelfeld	Président de la métropole de Lyon (2017-2020)	5 mai 2022
Bruno Bernard	Président de la métropole de Lyon (2020 – présent)	25 mai 2023
Arabelle Chambre-Foa	Directrice adjointe, directrice de cabinet (2007-2018)	12 avril 2023
Albéric de Larvernée	Conseiller cabinet (2015-2017)	7 janvier 2020
Pascal Isoard-Thomas	Conseiller cabinet (2017-2020)	18 février 2020
Marie-Claire Besançon	Conseillère cabinet (2017-2020)	18 décembre 2019
Delphine Prady	Directrice adjointe de cabinet (2020-2022)	11 mai 2022
Antoine Dulin	Conseiller cabinet (2020 – présent)	16 mars 2022
Rosalie Lédée	Conseillère cabinet (2020 – présent)	16 mars 2022

Hauts-fonctionnaires territoriaux

Benoît Quignon	Directeur général des services (2001-2016)	3 avril 2023
Olivier Nys	Directeur général des services (2016-2020)	25 août 2023
Anne Jestin	Directrice générale des services (2020 – présent)	18 mai 2022
Jacques de Chilly	Directeur général adjoint (2016-2018)	21 janvier 2020
Julien Rolland	Directeur général adjoint (2018 – présent)	22 janvier 2020, 11 avril 2022

Elus

François-Noël Buffet	Vice-président (1995-2004)	31 mars 2023
Hélène Geoffroy	Vice-présidente (2014 – présent)	13 juin 2023
Emeline Beaume	Vice-présidente (2020 – présent)	25 avril 2022, 20 mai 2022
Séverine Hémain	Vice-présidente (2020 – présent)	2 mai 2022
Gilles Pillon	Conseiller délégué (2017-2020)	14 octobre 2019
Valérie Glatard	Conseillère déléguée (2017-2020)	23 octobre 2019

Administration (DI-DIE)

Martine Montmasson	Directrice (2002-2010)	20 février 2020
Liliane Develay	Directrice (2010-2018)	24 et 30 mars 2023
Christophe Lafoux	Directeur (2019 – présent)	9 et mai 2022, 10 janvier 2024
Cyrille Labalme	Directeur adjoint (2003-2009)	14 avril 2022
Olivier Rouvière	Directeur adjoint (2009-2014, 2021-2022)	9 mai 2022
Clotilde Barbot	Directrice adjointe (2022 – présent)	2 mars 2023
Julien Titren	Responsable de service-unité (2016 – présent)	20 avril 2022
Anne-Sophie Ménegain	Responsable de service-unité (2016-2019)	19 septembre 2019
Véronique Vinals	Responsable de service-unité (2019 – présent)	28 avril 2022
Aurélie Robin	Responsable de service-unité (2016 – présent)	13 avril 2022
Isabelle Curtil	Responsable de service-unité (2021-2023)	28 avril 2022
Hélène Brouin	Chargée de mission-projet	13 avril 2022
Marie-Astrid Gallet	Chargée de mission-projet	18 avril 2022
Robert Tantet	Chargé de mission-projet	19 avril 2022
Romane Parent	Chargée de mission-projet	21 avril 2022
Stéphane Bayle	Chargé de mission-projet	16 mars 2023
Stéphane Coillard	Chargé de mission-projet	22 mars 2023
Marine Delorieux	Chargée de mission-projet	11 octobre 2023
Laetitia Salendres	Chargée de mission-projet	22 janvier 2024
Laura El Borgi	Gestionnaire	27 janvier 2020

Sylvie Burri	Gestionnaire	27 juillet 2023
Mathilde Willmann	Gestionnaire	16 mars 2023
Marco d'Aloise	Gestionnaire	25 octobre 2023
Magid Boulahia	Gestionnaire	16 mars 2024
Anaëlle Petitet	Apprentie-stagiaire	29 juillet 2019
Aneessa Sohawon	Apprentie-stagiaire	30 juillet 2019
Elodie Mandin	Apprentie-stagiaire	22 novembre 2019
Alix Villerot	Apprentie-stagiaire	28 juillet 2020
William Tachez	Apprenti-stagiaire	2 juillet 2021
Hadriane Moles	Apprentie-stagiaire	19 avril 2022

Administration (autres directions)

Laurence Tardy	Directrice des ressources humaines, délégation économique	23 novembre 2023
Clémentine Leterrier	Responsable de service, direction économie	16 mars 2023
Sabine Vialleton	Chargée de mission, délégation sociale	10 juillet 2019, 26 mai 2023
Jean-Loup Molin	Directeur adjoint, prospective	21 avril 2022
Corinne Hooge	Chargée de mission, prospective	25 avril 2022

Autres acteurs territoriaux

Elus

Camille Augey	Adjointe au maire de Lyon	4 mars 2022
Yann Crombecque	Adjoint au maire de Villeurbanne	15 décembre 2023

Autres

Vincent Beley	Directeur, MMI'e	28 février 2020, 9 juin 2023
Mory Seye	Responsable de service, MMI'e	17 mai 2022
Maxime Bontemps	Responsable de service, MMI'e	17 mai 2022
Pascal Brenot	Directeur de service, ville de Lyon	27 février 2020

Dominique Vandroz	Directeur de service, Etat	21 mars 2023
Laurent Badiou	Directeur de service, Etat	4 mai 2023
Mathilde Barèges	Directrice de service, Région	21 avril 2023
Philippe Hillarion	Directeur, Pôle Emploi	12 avril 2022
Cédric Guillois	Chargé de mission, Pôle Emploi	15 mars 2022
Caroline Testut	Chargée de mission, Agence d'urbanisme	8 mars 2022
Vanina Nicoli	Préfète	18 avril 2023
Julien Perroudou	Sous-préfet	2 juin 2023
Yvan Gerbaudo	Consultant	3 juillet 2019
Boris Chabanel	Consultant	17 juillet 2019
Nicolas Subileau	Consultant	22 juillet 2019
Adrien Metzinger	Consultant	9 mars 2022

Paris

Etat

Dorothee Pradines	Conseillère ministérielle	16 juillet 2019
Jean Fabre-Mons	Conseiller ministériel	11 août 2020
Mireille Gaüzère	Conseillère ministérielle	19 octobre 2020
Angélique Alberti	Conseillère ministérielle	23 mai 2023
Gwénaëlle Juan	Conseillère ministérielle	15 mai 2023

Autres

Jean-Michel Rapinat	Directeur, Assemblée des départements de France (2015-2022)	19 juillet 2019
---------------------	---	-----------------

Bibliographie

Ouvrages scientifiques et chapitres d'ouvrages

ALDRIN Philippe, BARGEL Lucie, BUE Nicolas, PINA Christine (dir.), *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques*, Vulaines-sur-Seine, Croquant, coll. « Sociopo », 2016.

ALLEGRE Guillaume, *Comment verser de l'argent aux pauvres ?*, Paris, Presses universitaires de France, 2024.

ASTIER Isabelle, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

ASTIER Isabelle, *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.

AUTES Michel, « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations », *Le RMI à l'épreuve des faits : territoires, insertion et société*, Paris, Syros, 1991.

AUTHIER Jean-Yves, GRAFMEYER Yves, MALLON Isabelle, VOGEL Marie, *Sociologie de Lyon*, Paris, La Découverte, 2010.

BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979.

BAJARD Flora, CRUNEL Bérénice, FRAU Caroline, NICOLAS Frédéric, PARENT Fanny (dir.), *Professionnalisation(s) et État. Une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2018.

BARBIER Jean-Claude, THERET Bruno, *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, La Découverte, 2004.

BARBIER Jean-Claude, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Presses universitaires de France, 2008.

BARBIER Jean-Claude, « Les politiques d'insertion en France et l'activation de la protection sociale en Europe », *L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales*, Cergy-Pontoise, Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine, 2013.

BARBIER Jean-Claude, ZEMMOUR Michaël, THERET Bruno, *Le système français de protection sociale*, Paris, La Découverte, 2021.

BARRIER Julien, CASTEL Patrick, « Sociologie des professions et politiques publiques », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 594-600.

BEAUD Stéphane, WEBER Florence, « 11. Le raisonnement ethnographique », *L'enquête sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012, pp. 223-246.

BECKER Gary, *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis*, Columbia University Press, New York, 1964.

BENOIT Bruno, « Lyon, bastion de la centralité politique (1789-2009) », *Terres d'élections : Les dynamiques de l'ancrage politique (1750-2009)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 27-36.

BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, coll. « Individu et Société », 2018 [1966].

- BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.
- BEZES Philippe, « Les politiques de réforme de l'Etat sous Sarkozy. Rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisation », *Politiques publiques 3*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 211-235.
- BEZES Philippe, MUSSELIN Christine, « Chapitre 5. Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 125-152.
- BEZES Philippe, « Administration », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2019, pp. 37-45.
- BILAND Émilie, « Fonction publique territoriale », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2020, pp. 250-255.
- BILAND Émilie, GALLY Natacha, « Chapitre 3. Fonction publique : vers un nouveau modèle ? », *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2021, pp. 45-56.
- BLANCHARD Nathalie, *L'avènement du département providence*, Rennes, École nationale de la santé publique, coll. « Politiques et interventions sociales », 2004.
- BLATRIX Cécile, « Chapitre 8. Concertation et débat public », *Politiques publiques. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 213-242.
- BOCQUET Jonathan, « Le système Collomb au service d'Emmanuel Macron », *L'entreprise Macron*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2019, pp. 93-104.
- BOUCHER Manuel (dir.) *L'État social dans tous ses états. Rationalisation, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Recherche et transformation sociale », 2014.
- BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 1994.
- BRAUD Philippe, *La science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 2023.
- BRAUNSTEIN Juergen, THATCHER Mark, « Réseau », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 547-554.
- CASTEL Patrick et HENAUT Léonie, « Chapitre 9. Création organisationnelle et cercle vicieux néo-bureaucratique », *La société des organisations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2022.
- CASTEL Robert, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.
- CASTEL Robert, *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Le Seuil, 2009.
- CASTEL Robert, « 20. Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précaire », *Repenser la solidarité*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, pp. 415-433.
- CHABROT Christophe (dir.), *La métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation ?*, Paris, L'Harmattan, coll. « Gralé », 2019.
- CHABROT Christophe (dir.), *Métropole de Lyon, An I. Des élections directes, et après ?*, Paris, L'Harmattan, coll. « Gralé », 2022.
- CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2002.
- CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. « Droit et société », 2004.

- COLE Alistair, PAYRE Renaud (dir.), *Cities as political objects. Historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*, Northampton, Edward Elgar, 2016.
- COLOMB Fabrice, *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.
- COMMAILLE Jacques, « Sociologie de l'action publique », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2019, pp. 576-584.
- COTTIN-MARX Simon, *Sociologie du monde associatif*, Paris, La Découverte, 2019.
- CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'Acteur et le Système*, Paris, Le Seuil, 1977.
- Muriel DARMON, *La socialisation*, Paris, Armand Colin, 2016.
- DE MAILLARD Jacques, KÜBLER Daniel, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2016.
- DEMAZIERE Didier, GADEA Charles, *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009.
- DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick, *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.
- DEMAZIERE Didier, WITORSKI Richard, « Chapitre 7. Étudier un processus social complexe : l'exemple de la professionnalisation », *Enquêter dans les métiers de l'humain*, Paris, Raison et Passions, 2022.
- DEVETTER François-Xavier, LE ROY Anne, PUISSANT Emmanuelle, VATAN Sylvain, *Economie politique des associations*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, coll. « Ouvertures économiques », 2019.
- DEVETTER François-Xavier *et al.*, « Les métiers du vieillissement, essentiels et pourtant insoutenables », *Que sait-on du travail ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2023, pp. 528-542.
- DESAGE Fabien, GUERANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Vulaines-sur-Seine, Croquant, 2011.
- DESAGE Fabien, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *La politique désenchantée ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019, pp. 263-281.
- DESAGE Fabien, MOREL JOURNAL Christelle, SALA PALA Valérie (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.
- DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986.
- DONZELOT Jacques, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984.
- DOUILLET Anne-Cécile, FAURE Alain, HALPERN Charlotte, LERESCHE Jean-Philippe (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2012.
- DOUILLET Anne-Cécile, « Chapitre 13. Trois regards sur les politiques publiques vues du local », *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 319-348.
- DOUILLET Anne-Cécile, LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017.

- DREYFUS Françoise, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris, La découverte, coll. « Textes à l'appui », 2000.
- DREYFUS Françoise, EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.
- DUBAR Claude, TRIPIER Pierre, BOUSSARD Valérie, « Chapitre 13. La question des identités professionnelles », *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2015, pp. 301-326.
- DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 2022.
- DUBOIS Vincent, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice versa) », *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.
- DUBOIS Vincent, « L'action publique », *Nouveau Manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, pp. 311-325.
- DUBOIS Vincent, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2010.
- DUBOIS Vincent, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021.
- DULONG Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012.
- DURKHEIM Emile, *De la division du travail social*, Paris, Presses universitaires de France, 1967 [1893].
- DURKHEIM Emile, *Les règles de la méthode en sociologie*, Paris, Gallimard, 2009 [1894].
- DUVOUX Nicolas, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.
- DUVOUX Nicolas, *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Le Seuil, 2012.
- DUVOUX Nicolas, « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2022.
- ELIAS Norbert, *Logiques de l'exclusion*, Paris, Fayard, 1997 [1965].
- ELIAS Norbert, *La société de cour*, Paris, Flammarion, coll. « Champs essais », 2008 [1969].
- ELIAS Norbert, *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann Lévy, 1994 [1975].
- EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles, « Chapitre 1. De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples », *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2021, pp. 21-32.
- ESPING-ANDERSEN Gøsta, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Le Lien social », 2007.
- ESPING-ANDERSEN Gøsta, PALIER Bruno, *Trois leçons sur l'État-Providence*, Paris, Le Seuil, 2008.
- EYDOUX Anne, GOMEL Bernard (dir.), *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, Rueil-Malmaison, Liaisons, 2014.
- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2001.
- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique » in Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 47-77.

- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, GEERT Bouckaert (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1995.
- FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel, « Territoire », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2019, pp. 635-643.
- FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-1978*, Paris, Le Seuil, 2004.
- FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France 1978-1979*, Paris, Le Seuil, 2004.
- FOURASTIE Jean, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.
- FRINAULT Thomas, « Chapitre 5. De la dé-centralisation à la réforme territoriale : un nouveau projet de l'État pour la Périphérie ? », *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2021, pp. 69-80.
- GARDIN Laurent, LAVILLE Jean-Louis, NYSSSENS Marthe (dir.), *Entreprise sociale et insertion : une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. « Solidarité et société », 2012.
- GHORRA-GOBIN Cynthia, *La métropolisation en question*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2015.
- GIRAUD Olivier, PERRIER Gwenaëlle, « Introduction. Les politiques sociales comme action publique », *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2022, pp. 5-12.
- GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.
- GUIRAUDON Virginie, *Les politiques d'immigration en Europe : Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2000.
- HALBERT Ludovic, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2009.
- HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2014.
- HALPERN Charlotte, « Concertation, délibération, négociation », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 155-163.
- HASSENTEUFEL Patrick, « 8. Sociologie politique de la mise en place et des transformations de l'État social », *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2022, pp. 137-152.
- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2021.
- HELY Matthieu, MOULEVRIER Pascale, *L'économie sociale et solidaire : de l'utopie aux pratiques*, Paris, La Dispute, 2013.
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jefferey (dir.), *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, Paris, CNRS, coll. « Science politique », 2007.
- IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine, POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, coll. « Etudes politiques », 2003.

- JACQUOT Sophie, HALPERN Charlotte, « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.
- JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.
- JOUBE Bernard, NEGRIER Emmanuel, « La sécession métropolitaine. Analyse comparée franco-américaine », *Les régimes politiques revisités*, Paris, Khartala, 2009, pp. 45-61.
- KALUSZYNSKI Martine, PAYRE Renaud (dir.), *Savoirs de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Economica, 2013.
- LABORIER Pascale, « Légitimité », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 331-338.
- LAFORE Robert, « L'association, simple opérateur des pouvoirs publics ? », *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, 2014.
- LAGROYE Jacques, « La légitimation », *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, pp. 395-465.
- LAGROYE Jacques, « Les processus de politisation », *La politisation*, Paris, Belin, 2003.
- LAGROYE Jacques, « Le leadership en questions. Configurations et formes de domination », *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.
- LAGROYE Jacques, SIMEANT Johanna, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », *Être gouverné*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 53-71.
- LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, coll. « Socio-histoires », 2011.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LASCOUMES Pierre, BONNAUD Laure, LE BOURHIS Jean-Pierre, MARTINAIS Emmanuel, *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2018.
- LAVITRY Lynda, « Chapitre I. Une ethnographie du métier de conseiller à l'emploi », *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi*, Paris, Presses universitaires de France, 2015, pp. 9-32.
- LAZARSFELD Paul, *Les chômeurs de Marienthal*, Paris, Minuit, 1982.
- LE BON Gustave, *Psychologie des foules*, Paris, Presses universitaires de France, 2013 [1895].
- LEFEBVRE Rémi, VIGNON Sébastien (dir.), *Politiser l'intercommunalité. Le cas des élections locales de 2020*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2023.
- LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains. Ville, politique et globalisation*, Paris, Armand Colin, coll. « Le siècle urbain », 2020.
- LE GALES Patrick, « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019.
- LE LIDEC Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy », *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 189-210.

- LE SAOUT Rémy, VIGNON Sébastien (dir.), *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger-Levrault, 2015.
- LIMA Léa, « Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes », *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social, 2012, pp. 126-137.
- LIMA Léa, *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Lausanne, Peter Lang, 2013.
- LIMA Léa, *Pauvres jeunes. Enquête au cœur de la politique sociale de jeunesse*, Nîmes, Champ social, 2016.
- LIPSKY Michael, *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition*, New York, Russell Sage Foundation, 2010.
- MARREL Guillaume, PAYRE Renaud (dir.), *Temporalité(s) politique(s). Le temps dans l'action politique collective*, Louvain-la-Neuve, De Boeck supérieur, coll. « Ouvertures politiques », 2018.
- MASSON Philippe, SUTEAU Marc, « Histoire, sociologie, ethnographie. De nouvelles lignes de partage ? », *Observer le travail*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2008, pp. 235-248.
- MATHIEU Lilian, ROUSSEL Violaine, *Penser les frontières sociales. Enquêtes sur la culture, l'engagement et la politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2019.
- MERRIEN François-Xavier, *L'Etat-providence*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.
- MILLY Bruno, *Le travail dans le secteur public. Entre institutions, organisations et professions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.
- MULLER Pierre, « De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques », *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.
- MULLER Pierre, « Référentiel », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533-540.
- MULLER Pierre, « Secteur », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 569-576.
- NATIVEL Corinne, « Workfare et culture gestionnaire : la refonte du service public de l'emploi en Grande-Bretagne », *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 92-101.
- NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- NEGRIER Emmanuel, « Echelles d'action publique », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 182-186.
- NEGRIER Emmanuel, SIMOULIN Vincent, *La fusion des régions. Le laboratoire d'Occitanie*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours politique », 2021.
- OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 1998.
- PALIER Bruno, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Presses universitaires de France, 2005.
- PALIER Bruno, « Path dependence », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 446-453.

- PARNET Christophe, « Métropole de Lyon », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2020, pp. 354-361.
- PAUGAM Serge, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses universitaires de France, 2002.
- PAUGAM Serge (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 2012.
- PAUGAM Serge, DUVOUX Nicolas, *La régulation des pauvres*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 2013.
- PAUGAM Serge, *Le lien social*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2022.
- PAYRE Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalités providence*, Paris, CNRS, 2007.
- PAYRE Renaud, POLLET Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.
- PAYRE Renaud (dir.), *Lyon, ville internationale. La métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, Lyon, Libel, 2013.
- PIERRET Janine, « Place et usage de l'entretien en profondeur en sociologie », *Sociologie pénale : système et expérience : pour Claude Faugeron*, Ramonville Saint-Agne, Erès, 2004, pp. 199-203.
- PIERSON Paul, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- PIERSON Paul, *Politics in Time. History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- PILLON Jean-Marie, « Emploi », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, pp. 208-213.
- PINSON Gilles, LUCE Marine, *La métropole incontestable ?*, Paris, Autrement, 2023.
- POLANYI Karl, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 [1944].
- POLLET Gilles, « Administration municipale et assistance publique à Lyon sous la Troisième République. La constitution d'un « modèle urbain » de protection sociale ? », *Administrer la ville en Europe (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, pp. 187-206.
- POUPEAU François-Mathieu, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2017.
- PRESSMAN Jeffrey, WILDAVSKY Aaron, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- RADAELLI Claudio, « Récits », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 528-533.
- RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 265-272.
- ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1981.
- ROSANVALLON Pierre, *Le sacre du citoyen. Histoire intellectuelle du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.
- ROSANVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale*, Paris, Le Seuil, 1995.

- ROUZEAU Marc, *Vers un État social actif à la française ?*, Rennes, Presses de l'EHESP, Hors collection, 2016
- SCHRAMECK Olivier, *La fonction publique territoriale*, Paris, Dalloz, 1995.
- SCHULTZ Theodor, *Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research*, New York, The Free Press, 1971.
- SELZNICK Philip, *TVA and the Grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1949.
- SINE Alexandre, *L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006.
- SMITH Andy, « Paradigme », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 425-431.
- SPIRE Alexis, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005.
- SPIRE Alexis, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.
- SPIRE Alexis, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », *Observer le travail*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2008, pp. 61-76.
- SUREL Yves, « « Trois i » », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2019, pp. 666-672.
- TCHERNONOG Viviane, *Le paysage associatif français*, Paris, Dalloz, 2013.
- THERET Bruno, *L'État-providence à l'épreuve des comparaisons internationales*, in Sylvie AUVERGON *et alli.* (dir.), *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Syllepse, 1998.
- THERY Laurent *et al.*, *La métropole par le projet*, Paris, Parenthèses, 2016.
- DE TOCQUEVILLE Alexis, *Mémoire sur le paupérisme*, Cherbourg, Mémoires de la Société académique de Cherbourg, 1835.
- DE TOCQUEVILLE Alexis, *L'Ancien régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1967 [1856].
- TOURNAY Virginie, *Sociologie des institutions*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.
- TOURNAY Virginie, *Penser le changement institutionnel. Essai sur la logique évolutionnaire*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.
- SIMMEL Georg, *Les Pauvres*, Paris, Presses universitaires de France, 1998 [1908].
- THIETART Raymond-Alain, *Le management*, Paris, Presses universitaires de France, 2022.
- VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 2014.
- WEBER Florence, *Manuel de l'ethnologue*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.
- WEBER Max, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Pocket, 1992 [1917].
- WEBER Max, *Le Savant et le Politique*, Paris, La Découverte, 2003 [1919].
- WEBER Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971 [1921].
- WELLER Jean-Marc, « Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle », *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, La Découverte, 2009, pp. 321-331.

Articles publiés dans des revues scientifiques

ABELES Marc, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, vol. 35, n°1, 1995, pp. 65-85.

ALBER Alex, « Tutoyer son chef. Entre rapports sociaux et logiques managériales », *Sociologie du travail*, vol. 61 n°1, 2019.

ALBERT Jean-Luc, « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n°4, 2015, pp. 981-988.

ALLEGRE Guillaume, « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Revue de l'OFCE*, vol. 113, n°2, 2010, pp. 59-90.

ALLEK Marnia, « Manager sans être cadre. L'identité professionnelle comme ressource managériale », *Sociologies pratiques*, vol. 42, n°1, 2021, pp. 93-99.

ASTIER Isabelle, « Le contrat d'insertion. Une façon de payer de sa personne ? », *Politix*, vol. 34, n°2, 1996, pp. 99-113.

ASTIER Isabelle, « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale », *Informations sociales*, vol. 152, n°2, 2009, pp. 52-58.

AUBELLE Vincent, « Les métropoles et l'affirmation des évolutions de la topographie juridique », *Pouvoirs locaux*, n°99, 2014, pp. 94-98.

AUTES Michel, « Le débat parlementaire sur le Revenu minimum d'insertion : des malentendus féconds », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n° 16, 1990, pp. 31-51.

AVENEL Cyprien, « Effets ambivalents des politiques d'insertion. Les droits et devoirs à l'épreuve de l'expérience vécue des bénéficiaires », *Vie sociale*, vol. 10, n°1, 2012, pp. 59-79.

AVENEL Cyprien, « Les villes et la fabrique de la cohésion sociale : la montée d'un nouveau paradigme de l'action municipale », *Informations sociales*, vol. 179 n°5, 2013, pp. 48-56.

AVENEL Cyprien, « Le travail social au défi du développement social », *Vie sociale*, vol. 13, n°1, pp. 115-137.

AVENEL Cyprien, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2017, pp. 359-392.

AVENEL Cyprien, « Construire les politiques sociales avec les personnes accompagnées : la participation en attente d'un modèle d'intervention collective », *Vie sociale*, vol. 19, n°3, 2017, pp. 51-71.

AVENEL Cyprien, « Le développement social : un espace de possibles dans un contexte favorable », *Vie sociale et traitements*, vol. 142, n°2, 2019, pp. 5-11.

AVENEL Cyprien, DUVOUX Nicolas, « Avant-propos », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2020, pp. 5-27.

BACQUE Marie-Hélène, FOL Sylvie, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol. 33, n°1, 2007.

BALZANI Bernard, « L'Insertion par l'Activité économique, un monde en mal de reconnaissance ? », *Sociographe*, vol. 78, n°2, 2022, pp. 83-96.

BARBIER Jean-Claude, « Main-d'œuvre, emploi, travail : catégories et référentiels. Voyage à travers les pages de la revue (1946-1988) », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 2006, pp. 147-172.

- BARBIER Jean-Claude, « Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité », *Regards croisés sur l'économie*, 2007, vol. 2, n°2, pp. 235-243.
- BARBIER Jean-Claude, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », *La vie des idées*, novembre 2008 [en ligne].
- BARBIER Jean-Claude, « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, vol. 61, n°1, 2009, pp. 23-36.
- BARBIER Jean-Claude, « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? Leçons d'une stratégie de réforme », *Politiques sociales et familiales*, n°104, 2011, pp. 47-58.
- BARBIER Jean-Claude, « Quelle destinée pour la « politique sociale » de l'Union européenne ? », *Revue internationale du Travail*, vol. 151, n°4, 2012, pp. 411-430.
- BARBIER Jean-Claude, « « Modèle social européen » et « gouvernance » européenne », *Informations sociales*, vol. 175, n°1, 2013, pp. 26-32.
- BARBIER Jean-Claude, « A-t-on encore besoin d'un droit social ? », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2022, pp. 13-18.
- BARDET Fabrice, HEALY Aisling, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *Métropoles*, 2015, n° 16.
- BARDET Fabrice, JOUVE Bernard, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du travail*, vol. 41, n°1, 1999, pp. 41-61.
- BARRIER Julien, MUSSELIN Christine, « La réforme comme opportunité professionnelle ? Autonomie des établissements et montée en puissance des cadres administratifs des universités », *Gouvernement et action publique*, vol. 14, n°4, 2015, pp. 127-151.
- BARRIER Julien, PILLON Jean-Marie, QUERE Olivier, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°4, 2015, pp. 9-32.
- BAUDOT Pierre-Yves, « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, 2011, pp. 79-103.
- BAUDOT Pierre-Yves, OULD-FERHAT Laurence, « L'administration à l'épreuve du savoir », *Sociologies pratiques*, vol. 24, n°1, 2012, pp. 1-7.
- BEAL Vincent, ROUSSEAU Max, « Vers des mondes séparés ? Divergence des trajectoires territoriales et différenciation des capacités d'action locales », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 12-21.
- BEAUMONT Amélie, « Une topogénèse des dispositions. La socialisation par l'espace de travail des employés d'un hôtel de luxe », *Sociétés contemporaines*, vol. 115, n°3, 2019, pp. 33-63.
- BEHAGEL Luc, *et al.*, « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi », *Revue française d'économie*, vol. 28, n°1, 2013, pp. 123-158.
- BEHAR Daniel, DELPIROU Aurélien, « Réformes institutionnelles et gouvernance métropolitaine en France et en Italie : un nouvel avenir pour la planification territoriale ? », *Métropoles*, n°23, 2018.
- BELORGEY Nicolas, « De l'hôpital à l'Etat : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 1, n°2, pp. 9-40.

- BENAMOUZIG Daniel, BESANÇON Julien, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, n°47, 2005.
- BENEDETTO-MEYER Marie, HUGOT Nathalie, UGHETTO Pascal, « Connaître et reconnaître le travail des managers de proximité », *Sociologies pratiques*, vol. 42, n°1, 2021, pp. 1-9.
- BERTHET Thierry, BOURGEOIS Clara, « Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans la politique de l'emploi (1945-2014) », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n°4, 2017, pp. 75-99.
- BEZES Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 307-332.
- BEZES Philippe, JOIN-LAMBERT Odile, « Comment se font les administrations : analyser les activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, 2010, pp. 133-150.
- BEZES Philippe, PIERRU Frédéric, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 14, n°2, pp. 41-87.
- BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, n°3-4, 2016, pp. 407-433.
- BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, vol. 66, n°3-4, 2016, pp. 507-541.
- BEZES Philippe, PALIER Bruno, « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, vol. 68, n°6, 2018, pp. 1083-1112.
- BEZES Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1, 2020, pp. 21-47.
- BEZES Philippe, VIALLET-THEVENIN Scott, « La transversalisation managériale de l'État. Variété des activités gestionnaires dans l'administration française (1980-2014) », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°1, 2023, pp. 141-171.
- BILAND Émilie, « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale : une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, 2010.
- BILAND Émilie, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 2011, vol. 96, n°4, pp. 17-37.
- BILAND Émilie, « Trop de fonctionnaires territoriaux ? Dits et non-dits d'une fausse évidence », *Revue française d'administration publique*, 2017, vol. 164, n°4, pp. 765-781.
- BIRNBAUM Pierre, « Défense de l'État « fort » Réflexions sur la place du religieux en France et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n°3, 2011, pp. 559-578.
- BIRNBAUM Pierre, « La force de l'État à la française », *Pouvoirs*, vol. 177, n°2, 2021, pp. 17-24.
- BISIGNANO Mara, « Métropoles et politiques sociales : entre normalisation stratégique et différenciation territoriale. Les cas contrastés de Lyon et de Strasbourg », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 41-50.
- BODIGUEL Jean-Luc, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, vol. 119, n°3, 2006, pp. 401-414.

- BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005, pp. 73-111.
- BONGRAND Philippe, GERVAIS Julie, PAYRE Renaud, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » », *Gouvernement et action publique*, vol. 14, n°4, 2012, pp. 7-20.
- BOURDIEU Pierre, « Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 96, n°1, 1993, pp. 49-62.
- BOUSSAGUET Laurie, HALPERN Charlotte, « Chronique bibliographique. Les politiques publiques en débat », *Revue française de science politique*, vol. 60, n°6, 2010, pp. 1173-1174.
- BORGETTO Michel, LAFORE Robert, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de "l'acte II de la décentralisation" », *Recherches et prévisions*, n° 87, 2007, pp. 17-24.
- BORRAZ Olivier, RUIZ Émilien, « Saisir l'État par son administration pour une sociologie des rouages de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n°1, pp. 7-20.
- BRENNER Neil, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe », *European urban and regional studies*, 2003, vol. 10, n°4, pp. 297-324.
- BRESSON Maryse, AUTES Michel, « L'insertion par l'économie, une zone intermédiaire entre salariat et non travail », *Revue française des affaires sociales*, vol. 54, n°3-4, 2000, pp. 103-118.
- BRESSON Maryse, « La psychologisation de l'intervention sociale : paradoxes et enjeux. », *Informations sociales*, vol. 169, n°1, 2012, pp. 68-75.
- BRETON Eléonor, « Répondre à l'appel (à projets). Récit d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, vol. 105, n°1, 2014, pp. 213-232.
- BRICAULT Jean-Michel, « Services déconcentrés : aggiornamento sur les réformes récentes », *Revue française d'administration publique*, vol. 179, n°3, 2021.
- BURGI Noëlle, « La construction de l'Etat social minimal en Europe », *Politique européenne*, vol. 27, n°1, 2009, pp. 201-232.
- CADIOU Stéphane, « Les exécutifs locaux », *Revue française d'administration publique*, vol. 154, n° 2, 2015, pp. 337-349.
- CADIOU Stéphane, « Les exécutifs des communes urbaines : un personnel distingué ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 154, n°2, 2015, pp. 391-406.
- CAPUANO Christophe, « État-providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : l'« efficacité » des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980) », *Le Mouvement Social*, 2015, vol. 251, n°2, pp. 33-58.
- CARBONNEL Léopold, « L'administration territoriale de l'État et les politiques de cohésion sociale : le grand malentendu ? », *Vie sociale*, vol. 41-42, n°1-2, 2023, pp. 99-108.
- CASTEL Robert, « Les ambiguïtés de l'intervention sociale face à la montée des incertitudes », *Informations sociales*, vol. 152, n°2, 2009, pp. 24-29.
- CASSIER Isabelle, « De l'État providence à l'État social actif : quelles mutations sous-jacentes ? », *Regards économiques*, n°36, 2005, pp. 1-13.
- CASSIER Isabelle, REMAN Pierre, « Ambivalences de l'État-providence. À l'horizon d'un État social actif », *Informations sociales*, vol. 142, n°6, 2007, pp. 18-24.

- CHABANET Didier, WEPPE Xavier, « Pourquoi les émeutiers s'en prennent-ils aux services publics ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n°3, 2017, pp. 631-644.
- CHEVALIER Tom, « Revenu minimum ou politique d'insertion ? La trajectoire de réformes du soutien au revenu des jeunes en France », *Revue française des affaires sociales*, no. 3, 2022, pp. 47-63.
- CHEVALLIER Jacques, « L'Etat régulateur », *Revue française d'administration publique*, 2004, vol. 111, n°3, pp. 473-482.
- COLOMB Fabrice, « Le succès des incitations. Construction d'une nouvelle orientation des politiques de l'emploi en France », *Gouvernement et action publique*, vol. 011, n°3, 2012, pp. 31-52.
- COLOMB Fabrice, « La genèse des politiques de l'emploi en France : un référentiel d'adaptation », Centre d'Economie de la Sorbonne, 2007.
- CONTER Bernard, « Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, vol. 21, n°1, 2007, pp. 21-40.
- COTTIN-MARX Simon *et al.* « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n°3, 2017, pp. 463-476.
- COTTIN-MARX Simon, « Les associations au service des politiques de l'emploi : genèse du dispositif local d'accompagnement », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n°3, 2017, pp. 557-570.
- COURMONT Antoine, « L'open data au Grand Lyon : l'émergence d'un gouvernement métropolitain de la mobilité », *Métropoles*, n°23, 2018.
- CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°1, 1975, pp. 3-32.
- DAMON Julien, MARINACCE Frédéric, « Les CAF et la décentralisation du RMI. Nouveau contexte, nouveaux défis, nouvelles frontières », *Informations sociales*, vol. 121, n°1, 2005, pp. 100-108.
- DAMON Julien, « Vers la métropole providence ? », *Actualités sociales hebdomadaires*, n°2866, 2014.
- DAMON Julien, « Chiffres, approches et paradoxes de la pauvreté urbaine », *Questions de communication*, vol. 25, n°1, 2014, pp. 143-160.
- DAVEZIES Laurent, « Production de richesses et redistribution : les effets territorialisés de l'État-providence », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 23-30.
- DAVID Olivier, LE GRAND Éric, LONCLE Patricia, « Systèmes locaux et action publique : l'exemple des jeunes vulnérables », *Agora*, vol. 62, n°3, 2012, pp. 81-95.
- DESAGE Fabien, GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°4, 2005, pp. 633-661.
- DESAGE Fabien, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, vol. 80, n°3, 2010, pp. 90-113.
- DESAGE Fabien, « « Un peuplement de qualité ». Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n°3, 2016, pp. 83-112.
- DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick, « La politique, un objet pour la sociologie du travail », *Sociologie du Travail*, vol. 50, n°2, 2008, pp. 137-146.
- DEVETTER François-Xavier *et al.*, « La crise du recrutement dans les métiers du grand âge : défaut d'« attractivité » ou conditions d'emploi « insoutenables » ? », *Servir*, vol. 524, n°6, 2023, pp. 34-36.

DONIER Virginie, « L'avenir de la décentralisation de l'action sociale », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n°4, 2015, pp. 1055-1064.

DOUILLET Anne-Cécile, LEBROU Vincent, SIGALO SANTOS Luc, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°1, 2023, pp. 9-26.

DOUNIES Thomas, « La double vérité de la mise en œuvre. Jeu entre le dire et le faire dans l'application de la réforme de l'enseignement moral et civique », *Gouvernement et action publique*, vol. 9, n°2, 2020, pp. 41-64.

DREYFUS Françoise, « A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de Notre Etat », *Politix*, vol. 15, n°1, 2002, pp. 171-194.

DUBAR Claude, DEMAZIERE Didier, « Dire les situations d'emploi. Confrontation des catégorisations statistiques et des catégorisations indigènes », *Sociétés contemporaines*, vol. 26, n°2, 1997, pp. 93-107.

DUBET François, MARTUCCELLI Danilo, « Théories de la socialisation et définitions sociologiques de l'école », *Revue française de sociologie*, vol. 37, n°4, 1996, pp. 511-535.

DUBOIS Vincent, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, vol. 21, n°1, 2007, pp. 73-95.

DUBOIS Vincent, « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 178, n°3, 2009, pp. 28-49.

DUBOIS Vincent, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n°1, 2012, pp. 83-101.

DUBOIS Vincent, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 201-202, n°1-2, 2014, pp. 11-25.

DUBOIS Vincent, LIEUTAUD Marion, « La « fraude sociale » en questions. La naturalisation d'une thématique politique au prisme des questions à l'assemblée nationale (1986-2017) », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°3-4, 2020, pp. 341-371.

DUMOULIN Rodolphe, « La question sociale : l'oubliée du débat sur la réforme territoriale », *Regards*, vol. 47, n°1, 2015, pp. 257-265.

DUMONS Bruno, POLLET Gilles, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République. Eclairage sur la sociogenèse de l'Etat contemporain », *Politix*, vol. 14, n°1, pp. 15-32.

DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, 1996, pp. 580-623.

DURAN Patrice, « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, 2006, vol. 120, n°4, pp. 757-776.

DUVOUX Nicolas, « L'expérience vécue par les publics des politiques d'insertion », *Informations sociales*, vol. 169, n°1, 2012, pp. 108-115.

DUVOUX Nicolas, « Précarité et insécurité sociale », *Constructif*, vol. 62, n°2, 2022, pp. 32-35.

DUVOUX Nicolas, « Pauvreté et rapport à l'avenir », *Études*, vol. 28, n°1, 2024, pp. 41-52.

EDELMAN Murray, « L'espace et l'ordre social », *Politix*, vol. 97, n°1, 2012, pp. 7-24.

- EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°11, 2005, pp. 96-111.
- EPSTEIN Renaud, « Politiques territoriales : ce que les appels à projets font aux démarches de projet », *La Revue Tocqueville*, vol. 34, n°2, 2013, pp. 91-102.
- EPSTEIN Renaud, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1, 2020, pp. 101-117.
- EPSTEIN Renaud, « L'instrumentation des interventions territoriales de l'État », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 54-62.
- EYDOUX Anne, TUCHSZIRER Carole, « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 2011, pp. 90-113.
- EYDOUX Anne, « Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question », *Informations sociales*, vol. 179, n°5, 2013, pp. 128-135.
- EYDOUX Anne, SIMHA Jules, VIVES Claire, « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : entre renouvellement du service public de l'emploi et normalisation des politiques locales d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2019, pp. 105-128.
- EYDOUX Anne, « La protection sociale des chômeurs et des précaires après la crise sanitaire », *L'Économie politique*, vol. 92, n°4, 2021, pp. 74-89.
- EYDOUX Anne, « L'obligation d'insertion », *Esprit*, n°12, 2022, pp. 85-95.
- FEHER Michel, « S'apprécier, ou les aspirations du capital humain », *Raisons politiques*, vol. 28, n°4, 2007, pp. 11-31.
- FERE Cécile, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaine », *Flux*, vol. 91, n°1, 2013, pp. 9-20.
- FILION Jean-François, « Réalisme ontologique et subjectivité politique chez Durkheim : quelques traits hégéliens du fondateur de la sociologie », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 56, n°1, 2014, pp. 109-130.
- FOURCAUT Annie, « Les historiens et la monographie, l'exemple de la banlieue parisienne », *Politix*, vol. 8, n°2, 1989, pp. 30-34.
- FOURNIER Pierre, « Des observations sous surveillance », *Genèses*, 1996, vol. 24, n°1, pp. 103-119.
- FINAULT Thomas, LE SAOUT Rémy, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 2011, pp. 114-131.
- FINAULT Thomas, « L'approche institutionnelle des métropoles : une intercommunalité pas comme les autres ! », *Métropoles*, n°24, 2019.
- FINAULT Thomas, « Le département-providence et la décentralisation », *Informations sociales*, vol. 209-210, n°1-2, 2023, pp. 31-39.
- GALIMBERTI Deborah, LOBRY Sylvaine, PINSON Gilles, RIO Nicolas, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, vol. 154, n° 3, 2014, pp. 191-209.
- GALIMBERTI Deborah, PINSON Gilles, SELLERS Jefferey, « Métropolisation, intercommunalité et inégalités sociospatiales », *Sociétés contemporaines*, vol. 107, n°3, 2017, pp. 79-108.

- GALIMBERTI Deborah, « Un étatismes métropolitain ? Politiques territoriales de développement économique et rééquilibrage de l'État : le cas de la métropole lyonnaise », *Gouvernement et action publique*, vol. 8, n°3, 2019, pp. 35-58.
- GALIMBERTI Deborah, « (Un)usual suspects? Le pouvoir idéationnel des experts dans la construction et diffusion du paradigme de la compétition interterritoriale dans les villes françaises », *Métropoles*, n°30, 2022.
- GENIEYS William, HASSENTEUFEL Patrick, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare » ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 2001, pp. 41-50.
- GHORRA-GOBIN Cynthia, « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni*, vol. 73, n°1, 2010, pp. 25-33.
- GINALSKI Stéphanie, TOPALOV Christian, « Le monde charitable représenté : réseaux d'acteurs et « concordat charitable » à Paris en 1900 », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 64, n°3, 2017, pp. 90-124.
- GIRIN Fanny, « Le travail de réputation. Enquête sur le bouche-à-oreille en milieu ouvrier », *Sociologie du travail*, vol. 65, n° 2, 2023.
- GUERANGER David, « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, n°4, 2008, pp. 595-616.
- GUERANGER David, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres. Les études de l'intercommunalité et leur territoire », *Terrains & travaux*, 2012, vol. 21, n°2, pp. 23-36.
- GREMION Catherine, MULLER Pierre, « De nouvelles élites locales », *Esprit*, vol. 164, n°1, 1990, pp. 38-47.
- GUIRAUDON Virginie, « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, vol. 31, n°2, 2010, pp. 7-32.
- GOURGUES Guillaume, « Les municipalistes rêvent-ils de Métropole ? Penser les changements radicaux face aux institutions intercommunales », *Mouvements*, vol. 101, n°1, 2020, pp. 49-59.
- HALBERT Ludovic, PINSON Gilles et SALA PALA Valérie, « Contester la métropole », *Métropoles*, n°28, 2021.
- HALBERT Ludovic, « Ce que les métropoles doivent au capitalisme, et réciproquement », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 28, n°1, 2021, pp. 37-45.
- HALPERN Charlotte, LE GALES Patrick, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, 2011, pp. 51-78.
- HALPERN Charlotte, POLLARD Julie, « Les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. Analyse comparée entre deux secteurs : déchets et bâtiment », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n°2, 2017, pp. 107-130.
- HARDY Jean-Pierre, « La fusion des bureaucraties administratives, associatives et politiques dans le secteur social », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2022, pp. 105-119.
- HARVEY David, « L'urbanisation du capital », *Actuel Marx*, vol. 35, n°1, 2004, pp. 41-70.
- HASSENTEUFEL Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 157, n°1, 2010, pp. 50-58.

- HAVET Nathalie, JOUTARD Xavier et PENOT Alexis, « Les pratiques d'activité réduite et leurs impacts sur les trajectoires professionnelles : une revue de la littérature », *Revue d'économie politique*, vol. 129, n°1, 2019, pp. 11-47.
- HEALY Aisling, « Durer pour agir ou agir pour durer ? Le rapport au temps de deux élus lyonnais investis dans la définition de l'action économique intercommunale », *Pôle Sud*, 2006, vol. 25, n°2, pp. 55-70.
- HEINICH Nathalie, « Radicalisation idéologique dans le monde de la recherche », *Humanisme*, vol. 315, n°2, 2017, pp. 37-41.
- HEINICH Nathalie, « Multiculturalisme, communautarisme et totalitarisme », *Le Débat*, vol. 210, n°3, 2020, pp. 169-175.
- HEINICH Nathalie, « Neutralité, compréhension, typologie : trois leçons wébériennes de posture sociologique », *Cités*, vol. 97, n°1, 2024, pp. 141-153.
- HELY Matthieu, « De l'économie sociale « historique » à « l'économie sociale et solidaire » : une nouvelle configuration des relations entre monde associatif et collectivités publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n°3, 2017, pp. 543-556.
- HERTZOG Robert, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1, 2012, pp. 121-137.
- IHL Olivier et KALUSZYNSKI Martine, « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement », *Revue française d'administration publique*, vol. 102, n°2, 2002, pp. 229-243.
- JEANNOT Gilles, « Facilitation de la mise en œuvre du droit et capacité d'action des fonctionnaires », *Revue française d'administration publique*, 2016, vol. 157, n°1, pp. 145-156.
- JESSOP Bob, « Towards a Schumpeterian workfare State? Preliminary remarks on post-fordist political economy », *Studies in Political Economy*, n° 40, 1993, pp. 7-39.
- JOUBE Bernard, « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la Région Urbaine de Lyon », *Politiques et management public*, vol. 16, n°1, 1998, pp. 61-82.
- JOUBE Bernard, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *Géographie, économie, société*, 2005, vol. 7, n°2, pp. 177-192.
- JOUBE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°2, 2005, pp. 317-337.
- KLEIN Mathieu, « La métropole des solidarités : le sens de l'histoire ? », *Vie sociale*, vol. 41-42, n°1-2, 2023, pp. 143-151.
- LABADIE Francine, « Politiques locales de jeunesse et territorialisation de l'action publique », *Agora*, vol. 43, n°1, 2007, pp. 30-43.
- LAFAGE-COUTENS Anaïs, PRENAT-VILLE Clémentine, SIMOULIN Vincent, « La construction politique et organisationnelle de la région Occitanie », *Pôle Sud*, 2019, vol. 50, n°1, pp. 105-120.
- LAFORE Robert, « Les trois défis du RMI. A propos de la loi du 1^{er} décembre 1988 », *Actualité juridique, droit administratif*, 1989.
- LAFORE Robert, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 2004, pp. 17-34.

- LAFORE Robert, « Le cadre politico-administratif local : terroirs, circonscriptions administratives et territoires », *Vie sociale*, vol. 2, n°2, 2011, pp. 57-73.
- LAFORE Robert, « Où en est-on du « département-providence ? » », *Informations sociales*, 2013, vol. 179, n°5, pp. 12-27.
- LAFORE Robert, « La métropolisation de l'action sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, n°3, 2015, pp. 525-535.
- LAFORE Robert, « Le travail social à l'épreuve des recompositions institutionnelles de l'action sociale », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2020, pp. 29-49.
- LAGROYE Jacques, « Être du métier », *Politix*, vol. 28, n°4, 1994, pp. 5-15.
- LASCOUMES Pierre, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, n°13-14, 2004.
- LASCOUMES Pierre, SIMARD Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, pp. 5-22.
- LAVITRY Lynda, « Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, vol. 24, n°1, 2012, pp. 53-65.
- LE BOURHIS Jean-Pierre, BONNAUD Laure, MARTINAIS Emmanuel, « Redessiner les frontières de l'État environnemental en région. Quête de transversalité et contraintes bureaucratiques », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°1, 2023, pp. 119-139.
- LEBROU Vincent, SIGALO SANTOS Luc, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale. Reconfiguration des rapports institutionnels, redéfinition des rôles professionnels », *Politique européenne*, 2018, vol. 60, n°2, pp. 8-33.
- LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, « Métropoles : retour sur une revue originale dans le champ des études urbaines », *Métropoles*, 2018.
- LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, pp. 57-95.
- LE GALES Patrick, « À la recherche du politique dans les villes », *Raisons politiques*, vol. 79, n°3, 2020, pp. 11-40.
- LE GALES Patrick, SUREL Yves, « Sociologie politique de l'action publique. Le moment du référentiel », *Revue française de science politique*, vol. 71, n°5-6, 2021, pp. 809-826.
- LE LIDEC Patrick, « Le département n'est pas insubmersible, même si l'acte deux l'a consolidé... », *Pouvoirs Locaux*, vol. 75, n°1, 2007.
- LE LIDEC Patrick, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1-2, 2007, pp. 111-130.
- LE LIDEC Patrick, « Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales : un sauvetage des conseils généraux orchestré au prix fort », *Informations sociales*, vol. 162, n°6, 2010, pp. 32-40.
- LE LIDEC Patrick, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1, 2020, pp. 75-100.
- LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°3, 2000, pp. 439-461.

LE SAOUT Rémy, « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 164, n°4, 2017, pp. 747-764.

LEVEQUE Antoine, « Le gouvernement métropolitain de la banlieue lyonnaise à l'aune des politiques de transport urbain : sociohistoire d'une relégation », *Métropoles*, 2018.

LEVEQUE Antoine, « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité : la permanence du syndicat des transports urbains lyonnais (1959-1974) », *Revue française d'administration publique*, vol. 172, n°4, 2019, pp. 1027-1042.

L'HORTY Yannick, « Paradoxe de l'évaluation du RSA », *Revue Projet*, vol. 308, n°1, 2009, pp. 21-29.

LINDBLOM Charles, « The science of muddling through », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, 1959, pp. 79-88.

LINOSSIER Rachel, MENEZ Florence, « L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique », *Territoire en mouvement*, n°2, 2007, pp. 57-71.

LONCLE Patricia, « Fonds d'aide aux jeunes et inégalités territoriales : aide *a minima* ou politiques départementales de jeunesse ? », *Revue française des affaires sociales*, 2008, n°1, pp. 229-249.

LORRAIN Dominique, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, 2006, pp. 429-455.

MARREL Guillaume, NONJON Magali, « Gouverner par les architectures informatiques. Logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°2, 2015, pp. 9-24.

MARREL Guillaume, NONJON Magali, « Le progiciel socialisé. Usages des architectures informatiques dans l'aide et l'action sociales départementales », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°2, 2015, pp. 129-156.

MATTINA Cesare, « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, vol. 67, n°3, 2004, pp. 129-155.

MAUGER Gérard, « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 136, n°1, 2001, pp. 5-14.

MEDA Dominique, « Que faire du RSA ? », *Revue Projet*, 2023, vol. 392, n°1, pp. 70-73.

MERRIEN François-Xavier, « États providence : l'empreinte des origines », *Revue française des Affaires sociales*, n°1, 1990, pp. 43-56.

MERRIEN François-Xavier, « États providence en devenir, devenir des États providence », *Vie sociale*, 2015, vol. 10, n°2, pp. 203-215.

MISSET Séverine, « Le management de proximité au cœur de la régulation sociale des carrières », *Sociologies pratiques*, vol. 42, n°1, 2021, pp. 81-92.

MONNET Hélène, « L'insertion à deux vitesses : la mise en œuvre du changement territorial au défi des bureaucraties sociales », *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2022, pp. 19-39.

MOREL Stéphanie, « Équité territoriale et pouvoir d'agir dans l'espace métropolisé : vers un nouveau régime de politiques publiques », *Informations sociales*, vol. 182, n°2, 2014, pp. 80-88.

MOREL JOURNAL Christelle, SALA PALA Valérie, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles*, n°10, 2011.

- MOTTE Florent, « La professionnalisation des structures d'IAE. Acteurs majeurs de l'insertion durable des publics éloignés de l'emploi », *Empan*, vol. 127, n°3, 2022, pp. 113-118.
- MULLER Pierre, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°1, 1985.
- MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, n°2, 2000, pp. 189-208.
- MULLER Pierre, « L'État en action revisité », *Pôle Sud*, vol. 21, n°2, 2004, pp. 31-42.
- MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005, pp. 155-187.
- NEGRIER Emmanuel, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1, 2012, pp. 73-86.
- NEGRIER Emmanuel, SIMOULIN Vincent, « Fusionner des politiques régionales. La recomposition des régions françaises au prisme de l'Occitanie », *Droit et société*, vol. 98, n°1, 2018, pp. 91-110.
- NATIVEL Corinne, « Workfare et transformations de l'aide aux chômeurs », *Informations sociales*, 2010, vol. 159, n°3, pp. 60-68.
- OLIVE Maurice, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, vol. 160-161, n°1-2, 2015, pp. 135-151.
- OUTIN Jean-Luc, « Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du workfare ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 1996, pp. 27-43.
- PALIER Bruno, « Du welfare au workfare : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie*, 2008, vol. 4, n°2, pp. 162-168.
- PALIER Bruno, CREPIN Christiane, DAUPHIN Sandrine, « Les défis de la protection sociale française dans un contexte d'eupéanisation », *Informations sociales*, vol. 175, n°1, 2013, pp. 14-21.
- PALOMARES Elise, « Itinéraire du credo de la « mixité sociale » », *Revue Projet*, vol. 307, n°6, 2008, pp. 23-29.
- PALTRINIERI Luca, « Quantifier la qualité. Le « capital humain » entre économie, démographie et éducation », *Raisons politiques*, vol. 52, n°4, 2013, pp. 89-107.
- PAULIAT Hélène, DEFFIGIER Clotilde, « Le département peut-il encore rêver d'avenir ? », *Revue de droit public*, n°5, 2015, pp. 1229-1240.
- Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, pp. 133-154.
- PARNET Christophe, « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, vol. 26-27, n°1-2, 2020, pp. 105-134.
- PENISSAT Étienne, « Publier des « chiffres officiels » ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État. Le cas des statistiques du ministère du Travail », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n°4, 2012, pp. 45-66.
- PETTE Mathilde, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, vol. 5, n°4, 2014, pp. 405-421.
- PERRIER Gwenaëlle, « Les PLIE : contraintes de résultats et risques d'éviction », *Connaissance de l'emploi, Centre d'études de l'emploi*, vol. 87, n°1, 2011, pp. 1-4.

- PEYRIN Aurélie, « Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française », *Revue française de socio-économie*, vol. 22, n°1, 2019, pp. 67-84.
- PIERSON Paul, « The new politics of the Welfare State », *World Politics*, vol. 48, n°1, 1996, pp. 143-179.
- PILLON Jean-Marie, « Itinéraire gestionnaire d'un objectif politique. Les évolutions de la mesure du retour à l'emploi des chômeurs », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 20, no. 1, 2018, pp. 39-59.
- PILLON Jean-Marie, « Conseiller à Pôle emploi. De l'échec du métier unique aux interstices de la polyvalence », *Sociétés contemporaines*, vol. 104, n°4, 2016, pp. 121-143.
- PILLON Jean-Marie, VIVES Claire, « La fusion de l'ANPE et des Assédic. Créer un nouveau métier sans penser le travail », *Politix*, vol. 124, n°4, 2018, pp. 33-58.
- PILLON Jean-Marie, SIGALO SANTOS Luc, « Fusionner des institutions malgré les groupes professionnels ? Lutttes de pouvoir autour de la création de Pôle emploi », *Genèses*, vol. 125, n°4, 2021, pp. 29-52.
- PINSON Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°4, 2006, pp. 619-651.
- PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°5, 2007, pp. 555-597.
- PINSON Gilles, « Opaques métropoles », *Revue Projet*, vol. 374, n°1, 2020, pp. 47-50.
- PINSON Gilles *et al.*, « Sous la mixité sociale, la race. Les impasses renouvelées d'une politique publique », *Terrains & travaux*, vol. 39, n°2, 2021, pp. 215-237.
- POLLET Gilles, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIXe et XXe siècles) », *Lien social et Politiques*, n°33, 1995, pp. 115-131.
- PROUTEAU Lionel, TCHERNONOG Viviane, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n°3, 2017, pp. 531-542.
- RADAELLI Claudio, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 255-275.
- RAIMBAULT Nicolas, REIGNER Hélène, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : Coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », *Métropoles*, 2018.
- REMY Véronique, « L'insertion par l'activité économique. Comment les salariés sont-ils accompagnés et quelle perception en ont-ils ? », *Travail et emploi*, 2017, vol. 3, n°151, pp. 29-51.
- SACCO Muriel, « Économie sociale d'insertion : entre logique du travail social et logique de gestion », *Les Politiques Sociales*, n°3-4, 2021, pp. 36-46.
- SALA PALA Valérie, « Une ville après l'émeute », *Mouvements*, vol. 83, n°3, 2015, pp. 111-119.
- SIMON Patrick, « La gestion politique des immigrés, la diversion par la réforme urbaine », *Sociétés contemporaines*, n°33-34, 1999, pp. 5-13.
- SIMONNOT Philippe, « Caisses d'allocations familiales et Métropoles : une nouvelle donne pour la gouvernance des politiques sociales », *Regards*, vol. 52, n°2, 2017, pp. 149-161.
- TAICLET Anne-France, « La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, vol. 31, n°1, 2011, pp. 701-713.

TALPIN Julien, BONNEVALLE Pierre, « Financements associatifs et pouvoir local. Enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°2, 2023, pp. 37-64.

THOENIG Jean-Claude, DUPUY François, « La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas », *Revue française de science politique*, 1983, vol. 33, n°6, pp. 962-986.

TISSOT Sylvie, « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, vol. 54, n°1, 2004, pp. 90-111.

TOMKINSON Sule, MIAZ Jonathan, « Au coeur des politiques d'asile : perspectives ethnographiques », *Politique et Sociétés*, 2019, vol. 38, n°1, pp. 3-18.

TOPALOV Christian, « La boîte de Pandore et l'histoire sociale des sciences humaines », *Genèses*, vol. 100-101, n°3-4, 2015, pp. 238-246.

TOPALOV Christian, « Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *Genèses*, vol. 118, n°1, 2020, pp. 5-26.

TRAINAR Philippe, « Quel avenir pour l'État-providence ? », *Commentaire*, vol. 179, n°3, 2022, pp. 591-600.

TUCHSZIRER Carole, « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité*, n° 324, 2006.

VASLIN Julie, « De la souillure à la culture. Le graffiti, d'un secteur d'action publique à l'autre », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°1, 2023, pp. 51-71.

VELTZ Pierre, « Le grand retour des territoires locaux », *Études*, vol. 168, n°3, 2022, pp. 43-54.

VIGUIER Frédéric, « Le rôle des associations de lutte contre la pauvreté dans la protection sociale française depuis 1945 : le cas d'ATD Quart Monde », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 6, n°1, 2013, pp. 12-34.

WACQUANT Loïc, « La fabrique de l'État néolibéral : « Workfare », « Prisonfare » et insécurité sociale », *Civilisations*, vol. 59, n°1, 2010, pp. 151-174.

WACQUANT Loïc, « Les geôles du précarité », *Vie sociale et traitements*, vol. 124, n°4, 2014, pp. 13-18.

WARIN Philippe, AVENEL Cyprien, « Les conseils généraux dans la décentralisation du RMI », *Pouvoirs locaux*, 2007, pp. 55-61.

WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, n°3, 1966, pp. 249-275.

WUHL Simon, « La "discrimination positive" à la française. Les contradictions des politiques publiques », *Informations sociales*, vol. 148, n°4, 2008, pp. 84-93.

Thèses universitaires et mémoires d'habilitations à diriger des recherches

ANGOT Sylvère, *La "modernisation de l'Etat", indifférente à l'expertise des services en territoires : la réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat dans les domaines de la Cohésion sociale et du Développement durable (2009-2015)*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Paris-Est, 2020.

BALZANI Bernard, *Insertion par l'activité économique et gestion de la précarité. L'exemple du dispositif des associations intermédiaires*, thèse de doctorat en sociologie, Nancy, Université Nancy 2, 2003.

BILAND Emilie, *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi local (années 1970-années 2000)*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Ecole de Hautes Etudes en Sciences sociales, 2008.

BOCQUET Jonathan, *Les tendances oligarchiques d'un champ politique local à l'épreuve de l'impératif participatif : le cas du Grand Lyon*, thèse de doctorat de science politique, Lyon, Université Lyon 2, 2020.

BOURGEOIS Clara, *Les défis de l'intersectorialité. L'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés*, thèse de doctorat en science politique, Bordeaux, Université de Bordeaux, 2015.

DESRUMAUX Clément, *Contes de campagne. Sociologie comparée des conjonctures électorales législatives en France et en Grande-Bretagne (1997-2007)*, thèse de doctorat de science politique, Lille, Université de Lille 2, 2013.

DOYTCHÉVA Milena, *Existe-t-il un multiculturalisme à la française ? Une étude sur la Politique de la ville 1981-2003*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Ecole de Hautes Etudes en Sciences sociales, 2003.

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, *Les gardiens de l'Etat. Une sociologie des énarques de ministère*, thèse de doctorat en science politique, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1999.

GALIMBERTI Deborah, *Gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société : Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970-2011)*, thèse de doctorat en science politique, Saint-Etienne, Université Jean Monnet, 2015.

GEROME Clément, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Paris-Est, 2017.

GREGORY Marie-Ange, *La cause départementaliste : genèses et réinventions d'une controverse politique française*, thèse de doctorat en science politique, Aix-en-Provence, Institut d'études politiques, 2014.

HEALY Aisling, *Le Gouvernement privé de l'action publique urbaine : sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon*, thèse de doctorat en science politique, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2008.

LEVEQUE Antoine, *Desservir la banlieue : Métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019)*, thèse de doctorat en science politique, Lyon, Université Lyon 2, 2021.

LIMA Léa, *Les politiques d'insertion, leurs parcours et leurs biographies. Contribution à une sociologie des temps des transitions professionnelles*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 2017.

NOCENTI Brice, *Métamorphoses de l'État productiviste. Le management public du fordisme au néolibéralisme, saisi à partir de ses savoirs de gouvernement*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Sorbonne Paris-Cité, 2019.

PALTRINIERI Luca, *Naissance de la population. Nature, raison, pouvoir chez Michel Foucault*, thèse de doctorat en philosophie, Lyon, Ecole normale supérieure de Lyon, 2009.

PARNET Christophe, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, thèse de doctorat en science politique, Lyon, Institut d'études politiques de Lyon, 2021.

PAYRE Renaud, *A la recherche de la "science communale" : les "mondes" de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, thèse de doctorat en science politique, Grenoble, Université de Grenoble, 2002.

PAYRE Renaud, *Ordre politique et gouvernement urbain*, mémoire pour l'HDR en science politique, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2008.

PROVOST Isabelle, *Paris et le désert français : histoire d'un mythe*, thèse de doctorat en sociologie, Evry, Université d'Evry, 1999.

RIO Nicolas, *Gouverner les institutions par le futur. Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)*, thèse de doctorat en science politique, Lyon, Institut d'études politiques de Lyon, 2015.

SALA PALA Valérie, *Politique du logement social et construction des frontières ethniques. Une comparaison franco-britannique*, thèse de doctorat en science politique, Rennes, Université Rennes 1, 2005.

TORRES GARCIA Manon, *Administrer l'égalité. Construction, articulation et conduite des politiques catégorielles de la ville de Paris*, thèse de doctorat de sociologie, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2022.

VIVES Claire, *L'Institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013.

VACHER Valentin, *Le bien-être dans la fonction publique territoriale*, thèse de doctorat en droit public, Angers, Université d'Angers, 2021.

Mémoires universitaires

CAULLET-CHOPIN Antoine, *Construire une administration par fusion. La création des DIRECCTE au cœur du processus de la Révision Générale des Politiques Publiques*, mémoire de master 2, Paris, Institut d'Etudes Politiques, 2009.

GERMAIN Tommaso, *Une campagne pour les élections législatives de juin 2017 à Lyon. Idéologie, organisation, engagement et jeu politique*, mémoire de master 2, Lyon, Institut d'études politique de Lyon, 2017.

LEGRENEUR Loïck, *L'allocation jeunes : une difficile mise en œuvre. Analyse de la relation entre l'État et sa jeunesse de 1982 à 2021*, mémoire de master 2, Lyon, Institut d'études politiques de Lyon, 2021.

LALIRE Thomas, *Quand le territoire fait la loi. Mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon*, mémoire de master 2, Lyon, Institut d'études politiques de Lyon, 2013.

PICO Faliana, *Les relations partenariales dans le cadre du déploiement d'un dispositif co-construit à l'échelle locale : l'exemple du Revenu de Solidarité Jeunes au sein de la Métropole de Lyon*, mémoire de master 2, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2022.

TACHEZ William, *La gouvernance métropolitaine de Lyon : fer de lance de la décentralisation en France ?*, mémoire de master 2, Grenoble, Institut d'études politiques de Grenoble, 2021.

Rapports institutionnels (par ordre chronologique)

Le labyrinthe de l'insertion, par Chantal Nicola-Drancourt, La Documentation française, 1991.

- « Le RMI treize ans après : entre redistribution et incitations », INSEE, Economie et statistique, n°346-347, 2001.
- « Au possible, nous sommes tenus », rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté présidée par Martin Hirsch, avril 2005.
- « Rapport d'information sur la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) », rapport de Michel Mercier au Sénat, mai 2005.
- « La population des allocataires du RMI : tendances d'évolution et disparités départementales », DREES, Etudes et résultats, avril 2007.
- « Les politiques sociales décentralisées », rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, 2008.
- « Il est temps de décider », rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales par Edouard Balladur, 2009.
- « Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale », rapport de Yves Krattinger et Jacqueline Gourault au Sénat, mars 2009.
- « Du RMI au RSA : La difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques », Cour des comptes, juillet 2011.
- « Rapport d'information sur les collectivités territoriales et l'emploi », rapport de Patricia Schillinger au Sénat, juillet 2012.
- « Rapport d'observations définitives Communauté Urbaine de Lyon - exercices 2007 à 2010 », Chambre Régionale des Comptes, juillet 2012.
- « La grande nation. Pour une société inclusive », rapport de Thierry Tuot au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, février 2013.
- « Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », présenté par Marylise Lebranchu, avril 2013.
- « Évaluation de la politique territoriale de l'emploi » rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, mai 2013.
- « Rapport sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », rapport de René Vandierendonck au Sénat, mai 2013.
- « Décentralisation et cohésion sociale. Une contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation », Collection « Les cahiers de l'Odas », 2013.
- « Pôle emploi et le service public de l'emploi », rapport de Monique Iborra à l'Assemblée nationale, 2013.
- « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », rapport de Martin Malvy et Alain Lambert au Président de la République, avril 2014.
- « Bilan partagé des maisons de l'emploi au titre de la période 2011-2013 », par Patricia Bouillaguet, DGEFP, Ministère du travail, 2014.
- « Les maisons de l'emploi ou l'introuvable politique territoriale de l'emploi », par Solen Berhuet et Carole Tuchsirer, Centre d'études de l'emploi, janvier 2015.
- « L'insertion par l'activité économique en 2015 », Dares analyses n°85, novembre 2015.
- Quel avenir pour la fonction publique ?*, par Luc Rouban, La Documentation Française, 2017.
- « Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique », rapport INJEP-CNAF, avril 2018.

« L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », rapport de Mathieu Klein et Claire Pitollat au Premier ministre, août 2018.

« Les maisons de l'emploi : renforcer leur gouvernance et pérenniser leur financement pour une politique territoriale de l'emploi vraiment efficace », rapport d'Emmanuel Caprus et Sophie Taille-Polian au Sénat, 2018.

« L'insertion des allocataires du revenu de solidarité active », rapport de Frédéric Bierry au gouvernement, février 2019.

« Rapport d'information sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon », rapport de Charles Guené et Claude Raynal au Sénat, avril 2019.

« Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 », Rapport du CESE par Marie-Hélène Boidin-Dubrulle et Stéphane Junique, juin 2019.

« Métropole de Lyon – La mise en place des métropoles », observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020.

« Département du Rhône – Exercices 2014 à 2018 », observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, délibérées le 17 juillet 2020.

« N'est pas métropole qui veut, ou le trompe l'œil-lyonnais », rapport de la Fondation Jean Jaurès, par Vincent Aubelle, novembre 2020.

La protection sociale, par Gilles Nezosi, La Documentation française, 2021.

« Le revenu de solidarité active », Cour des comptes, janvier 2022.

« L'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives », rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, décembre 2022.

« Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun », rapport du Sénat, décembre 2022.

« France Travail, une transformation profonde de notre action collective pour atteindre le plein emploi et permettre ainsi l'accès de tous à l'autonomie et la dignité par le travail », rapport de Thibaut Guilluy au ministre du Travail, avril 2023.

« Minima sociaux et prestations sociales », Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2023.

Œuvres littéraires citées

Michel BUTOR, *L'emploi du temps*, Paris, Editions de minuit, 2009 [1956].

Richard COUDENHOVE-KALERGI, *L'idéalisme pratique*, Vienne, Paneuropa, [1924].

Fiodor DOSTOÏEVSKI, *Crime et châtiment*, Paris, Actes Sud, 2016 [1866].

Gustave FLAUBERT, *Dictionnaire des idées reçues*, Paris, Mille et une nuits, 2000 [1911].

Franz KAFKA, *Le Château*, Paris, Gallimard, 2001 [1926].

Nicolas MACHIAVEL, *Le Prince*, Paris, Mille et une nuits, 2003 [1532].

Robert MUSIL, *L'homme sans qualités*, Paris, Le Seuil, 2004 [1933].

Table des matières détaillée

Remerciements	2
Sommaire	5
INTRODUCTION GENERALE	9
<i>Ouvrir la boîte noire métropolitaine pour analyser la dernière transformation de l'Etat-providence</i>	11
<i>Comment saisir la transformation de l'action publique ? Institutions, professions, bureaucratie, culture administrative, savoirs et instruments</i>	19
<i>L'institution métropolitaine en action, saisie de l'intérieur. Méthode de l'enquête de terrain</i>	33
PREMIERE PARTIE : LA GENESE DE LA METROPOLE LYONNAISE AU PRISME DE LA TERRITORIALISATION DE L'ETAT-PROVIDENCE (années 1960-2015)	47
<i>Introduction à la première partie</i>	49
CHAPITRE I : COMME ABEL ET CAÏN. TRAJECTOIRES INSTITUTIONNELLES DU DEPARTEMENT-PROVIDENCE ET DE LA COMMUNAUTE URBAINE (années 1960-2014)	53
1.1 De l'avènement de l'Etat social actif à l'impasse du département-providence (années 1960-2014)	55
1.1.1. Pour une analyse conjointe de la transformation de l'Etat-providence et de la décentralisation (XIXe siècle – 1988)	56
Aux origines de l'Etat-providence : l'étatisation de l'intervention sociale (XIXe siècle)	
Généralisation de l'Etat-providence en Occident (fin XIXe siècle – années 1940)	
« Moment étatiste » et essor de l'Etat-providence administré pendant les « Trente glorieuses » (1945-1975)	
« Crise » de l'Etat-providence : ouverture du deuxième monde de la protection sociale (années 1970-1980)	
Implications de la dualisation du système de protection sociale : la transition française des années 1980	
1.1.2. La gouvernance des politiques d'insertion au sein du système local d'action publique : l'avènement du département-providence (1988-2003)	70
L'indomptable département dans la décentralisation	
Du premier Programme départemental d'insertion rhodanien à la décentralisation du RMI, le social bureaucratisé localement ? (1989-2003)	
Le tournant européen de l'activation comme modernisation de l'Etat social	
1.1.3. La réforme territoriale du social dans le Rhône : de la prise en main du Revenu Minimum d'Insertion au passage au Revenu de Solidarité Active, l'illusion du département-providence (2003-2014)	81
Prise en main rhodanienne du RMI décentralisé (2003-2008)	
Le passage du RMI au RSA : une réforme pour rien ? (2008-2009)	
Vers une première stratégie départementale en matière d'insertion ? (2010-2014)	
1.2 L'incrémentalisme continu de la Communauté urbaine de Lyon (années 1960-2014)	99
1.2.1. L'institution communautaire saisie par l'incrémentalisme des compétences (1966-1995)	100
Les origines étatiques : Lyon métropole d'équilibre (1966-1982)	
Institutionnalisation communautaire et développement du pouvoir d'agglomération (1982-1995)	

1.2.2. Objectifs stratégiques au sein de l'économie mondialisée : émergence d'une raison métropolitaine (1995-2014)	109
La ville européenne dans la mondialisation	
La rationalité métropolitaine de l'action publique urbaine	
L'internationalisation de la communauté urbaine	
1.2.3. Une coalition stable de réformateurs autour des leaders d'agglomération ?	118
Coalition, réseau, entrepreneurs politiques, leaders : de quoi et de qui veut-on parler ?	
Continuité de la coalition grandlyonnaise : symbiose politico-administrative et présidentialisme	
CHAPITRE II : GENESE ET CONSECRATION DU PROJET POLITIQUE D'UNE METROPOLE SINGULIERE (2008-2015)	129
2.1 Faire reconnaître par la loi une collectivité sui generis capable de répondre au défi de l'insertion et de l'emploi (2008-2014)	130
2.1.1. Du Comité Balladur au Pôle métropolitain : affermissement du projet lyonnais (2008-2012)	131
La réforme institutionnelle de 2010 comme essai à transformer	
Campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2012 : ouverture d'une fenêtre d'opportunité	
2.1.2. Contexte national d'émergence des métropoles : formation d'une fenêtre d'opportunité (2012-2013)	138
Le courant des problèmes : économie, emploi, croissance, institutions	
Le courant des solutions : le projet métropolitain érigé en relai de croissance	
Le courant politique : la préparation d'une nouvelle réforme territoriale	
Une fois les courants liés, débute le travail confidentiel des entrepreneurs politiques	
2.1.3 Une fenêtre d'opportunité dûment exploitée : consécration nationale de l'accord politique local par la loi MAPTAM (2013-2014)	147
Exploitation de la fenêtre d'opportunité par les entrepreneurs politiques	
La métropolisation confirmée par la loi NOTRe	
Finalisation de l'acte III de la décentralisation	
2.2 Invention locale d'une forme administrative par la fusion institutionnelle (2013-2015)	159
2.2.1. Quatre rationalités de la fusion : politique, financière, organisationnelle et d'action publique	160
La rationalité financière	
La rationalité politique	
Le facteur de simplification de l'action publique, de lisibilité et d'économies d'échelles	
La rationalité de l'action publique territoriale	
2.2.2. Préparation de la transition et du transfert, entre urgence et incertitude	172
Une préparation « tenue de très près » et l'incertitude d'un département au sacrifice organisé	
Le 1 ^{er} janvier 2015 : un simple effet cliquet ?	
2.2.3. Qui pour gouverner la nouvelle institution ? Réorganisation des exécutifs locaux	182
Réforme du champ politique local	
Hauts-fonctionnaires territoriaux et concentration du pouvoir	
Conclusion de la première partie	195

DEUXIEME PARTIE : FUSIONNER. LA CONSTRUCTION CROISEE DE L'INSTITUTION ET DES POLITIQUES METROPOLITAINES, VUE DE L'INTERIEUR (2015-2024)	199
Introduction à la seconde partie	201
CHAPITRE III : UNE ŒUVRE D'INTEGRATION SECTORIELLE. LA CONSTRUCTION DU PROGRAMME METROPOLITAIN D'INSERTION POUR L'EMPLOI (2015-2016)	207
3.1 La combinaison intersectorielle : fondement cognitif de la politique publique	211
3.1.1. L'insertion pour l'emploi. La captation métropolitaine comme réorientation du sens de la politique publique	212
Quand l'exécutif local élabore un nouveau référentiel sectoriel : un triple déplacement du sens	
Politisation et (re)légitimation de la politique d'insertion : un changement net de référentiel sectoriel ?	
3.1.2. Métropolisation et redéfinition des interventions économique et sociale	219
L'insertion sociale redéfinie par l'investissement du champ de l'emploi	
Une politique publique ouvrant un espace d'articulation de deux secteurs	
Traiter par une seule politique deux problèmes publics : la pénurie de main d'œuvre et le nombre élevé de bénéficiaires du RSA	
3.1.3. Combinaison organisationnelle : intégrer la direction de l'insertion aux bureaucraties du développement économique	229
Combinaison organisationnelle : la DIE seule direction transplantée dans la fusion	
La DIE transplantée : amputation de la politique sociale ?	
3.2 L'élaboration du Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi : enjeux de la traduction administrative de la stratégie politique	236
3.2.1. Traduire une volonté politique en démarche administrative	237
Une volonté politique d'élaboration rapide	
En avant-première, la coopération institutionnelle	
3.2.2. A la recherche de la légitimité sectorielle : repérer et se faire accepter par les acteurs établis	242
Légitimer l'institution sur un champ nouvellement investi	
Un processus de légitimation fondé sur la concertation et la mise en relation	
La collectivité face à la triple expertise des acteurs experts établis : Pôle Emploi, structures de l'insertion par l'activité économique et associations-opérateurs	
3.2.3. Résultats de l'élaboration : définition du public, des acteurs, des enjeux et des instruments de la politique publique	252
Trois « orientations » pour un enjeu principal d'articulation sectorielle	
Focale sur les « freins à l'emploi » et leur levée et construction du « public en insertion vers l'emploi »	
L'entreprise, nouvel acteur du social ?	
L'enjeu du changement complet de référentiel	
CHAPITRE IV : DANS L'ADMINISTRATION. INCORPORATION METROPOLITAINE D'UNE BUREAUCRATIE TRANSPLANTEE (2015-2024)	269
4.1 Que révèle l'hybridation morphologique de la Direction de l'Insertion et de l'Emploi métropolitaine ?	272
4.1.1. Transplantation. Métropolisation primaire d'une direction départementale (2015-2016)	275

Le geste originel : arrivée des agents départementaux à l'Hôtel de Métropole et fusion avec un service communautaire (2015)

D'une organisation de juxtaposition à une organisation indexée à la politique publique : réorganisation et renforcement du pilotage (2016)

4.1.2. Morphologiser à partir du PMI'e : recruter pour étoffer la politique publique (2016-2019) _____ 285

Un triple renforcement visant la capacité à mettre en œuvre la politique publique et quatre exemples de l'arrivée des « profils hybrides »

Amplification du dynamisme morphologique, entre élargissement et mobilité professionnelle

4.1.3. Une dé-départementalisation morphologique de la DIE ? _____ 293

Diversification des métiers et groupes professionnels au sein de la bureaucratie métropolitaine : analyse par typologie

Une dé-départementalisation formelle et des cultures professionnelles différenciées

4.2 La fusion inachevée ? Culture administrative, frontières professionnelles, fragilités organisationnelles _____ 304

4.2.1. Instaurer une culture commune, entre legs institutionnel et socialisation professionnelle _____ 306

Les trois échelles d'analyse de la socialisation métropolitaine

L'harmonisation des conditions de travail et des statuts institutionnels et l'entreprise d'une culture métropolitaine de pacification portée par le corps managérial (2015-2017)

L'intégration de la DIE dans la délégation économique : apprentissage institutionnel et socialisation à une culture économique

Une culture de l'insertion et de l'emploi, version métropole

4.2.2. Limites à l'hybridation : l'impératif de la fusion à l'épreuve des fragilités d'une structure administrative opérationnelle _____ 323

Organisation et bien-être : l'intersectorialité et l'hybridation facteurs de tension ? (2016-2018)

Organisation et mal-être : de la tension à la dysfonction (2018-2019)

4.2.3. « Il faut sauver la direction » : clarification des frontières et recentrage organisationnel _____ 332

« Remise à plat » d'une direction fragilisée ? (2019-2021)

La réorganisation administrative de 2021 : la métropolisation organisationnelle enfin achevée ?

Conclusion de la deuxième partie _____ 348

TROISIEME PARTIE : LA METROPOLISATION DES POLITIQUES SOCIOECONOMIQUES ENTRE CENTRALISATION LOCALE, REFORTE SECTORIELLE ET PERMANENCE DE L'ETAT (2015-2024) _____ 355

Introduction à la troisième partie _____ 357

CHAPITRE V : LA STRUCTURATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE AU PRISME DU PROCESSUS DE CENTRALISATION LOCALE _____ 361

5.1 La métropolisation comme centralisation locale _____ 363

5.1.1. Un éparpillement disharmonieux ? Retour sur la configuration locale pré-métropolitaine _____ 363

La captation locale du Fonds social européen : une prédominance communale *via* les Plans locaux d'insertion (1993-2018)

La construction de la Maison de l'emploi et de la formation (MDEF) de Lyon (2005-2010)

A l'aube de la métropolisation : les Plans locaux entre éparpillement, luttes politiques, procès en inefficience et difficultés financières (2010-2015)

5.1.2. « Le pot de fer contre le pot de terre ». La centralisation métropolitaine dans le champ de l'emploi et de l'insertion	379
Des Maisons du Rhône aux Maisons de Métropole, intégration de l'héritage départemental	
Impact des élections présidentielles et législatives de 2017 sur la dynamique de concentration métropolitaine : exécutif local, luttes partisanes	
Effets de la recomposition politique sur la centralisation locale en matière d'insertion économique	
Renforcement de la DIE métropolitaine par absorption : intégration des personnels et des instruments	
L'extinction des Plans locaux dans l'agglomération lyonnaise : d'un processus de négociation politique à la construction d'un conflit emblématique du nouveau rapport de force métropolitain	
5.1.3. Emergence du « bras armé de la métropole » : la métropolisation porteuse d'agencification	404
Prélude : quand la centralisation locale inquiète les services déconcentrés de l'Etat	
Construction collective d'un Groupe d'intérêt public d'envergure métropolitaine (2017-2019)	
Disparition des PLIE, transferts de personnels et apparition d'une bureaucratie périphérique	
Emergence d'un opérateur indexé à la métropole : affaiblissement de l'Etat et décentrement de la ville-centre par la concentration métropolitaine ?	
5.2 La métropolisation comme reconfiguration de l'ordre institutionnel	418
5.2.1. L'agencification, modalité-clef d'intégration partenariale	419
Quatre facteurs de montée en puissance de l'agence métropolitaine : le « problème » de l'autonomisation d'un satellite	
Entre coopération et concurrence, institutionnalisation de l'agence	
Le travail d'une frontière entre bureaucratie centrale et bureaucratie périphérique en autonomisation	
5.2.2. Collectivité de plein exercice, alternance politique : réorientation du processus de centralisation locale ?	433
L'élection métropolitaine de 2020 renforce l'institutionnalisation tout en engendrant l'alternance politique	
Renouvellement du personnel politique : entre savants et profanes de la politique	
Concentration métropolitaine, autonomisation et décommunalisation du Conseil de métropole	
5.2.3. La politique publique entre émergence de la métropole dans l'ordre institutionnel local et volonté de « retour » de l'Etat central	454
Entre réforme nationale et formalisation de la gouvernance, l'introuvable pilotage	
Appropriation et déploiement locaux des programmes étatiques dans la centralisation locale	
Les services locaux de l'Etat et la métropole : encore de la régulation croisée ?	
La collectivité régionale : concurrence et évitement ?	
CHAPITRE VI : CE QUE LA METROPOLISATION FAIT AUX SAVOIRS ET AUX INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE INTERSECTORIELLE	475
6.1 Quand l'institution remodèle le secteur : l'action métropolitaine comme régulation de l'offre et de la demande d'insertion	479
6.1.1. Le travail institutionnel sur l'offre d'insertion : repérage, extraction, production, circulation	480
Un instrument pour mobiliser les entreprises. La « Charte des 1 000 entreprises pour l'insertion et l'emploi »	
Intégration de la recherche d'offre d'insertion à la politique de développement économique	
Mobilisation croissante du « sas » de l'insertion par l'activité économique (IAE)	
Création <i>ex nihilo</i> d'offre d'insertion : les clauses sociales	

Une politique pour l'entreprise : valorisation sur le marché de l'insertion d'une offre dévalorisée sur le marché classique

6.1.2. Le travail institutionnel sur la demande d'insertion : capital humain, employabilité, accompagnement _____ 495

Traiter la demande d'insertion dans une logique d'employabilité et d'amélioration du capital humain

(Ré)organiser l'orthopédie sociale : l'impossible orfèvrerie de masse

La « levée des freins à l'emploi » comme mise en correspondance de la demande avec l'offre

Effets de la métropolisation sur l'évolution du travail sur la demande confié à des associations

Limites et faiblesses du travail sur la demande d'insertion

6.1.3. Le travail institutionnel d'orientation, de connaissance et de mise en adéquation _____ 521

Le flux entrant : facteur impondérable ?

La transformation de l'orientation à l'ère métropolitaine : vers une captation sectorielle et un traitement plus rapides du flux entrant ?

Connaître la population ciblée et les mouvements au sein du secteur : les savoirs du gouvernement local

6.2 Décloisonnement et articulation du « secteur par excellence » de la métropole _____ 542

6.2.1. Connecter deux mondes qui s'ignorent : une communauté intermédiaire entre secteur social et secteur économique pour lier offre et demande ? _____ 544

Insérer les enjeux et catégories du social dans la communauté économique

Insérer les enjeux et catégories économiques dans la communauté du social

Une communauté intermédiaire pour rassembler offre et demande ?

Sur le terrain : rationalisation, interconnexion et acculturation des professionnels de terrain

Ouverture des Comités territoriaux, petites arènes de régulation

6.2.2. Au-delà du secteur économique, quelle articulation aux secteurs connexes à l'insertion par l'emploi ? Peuplement, immigration, intégration _____ 572

Le secteur de l'insertion économique : un domaine aux multiples frontières

Peuplement et intégration, sous-bassement invisibilisé de la politique d'insertion

L'insertion économique, partie prenante de la politique de la ville

« Mixité » et « vivre ensemble », le peuplement comme finalité républicaine inter-secteurs

Immigration et public en insertion : deux « viviers » de main d'œuvre complémentaires ou concurrents ?

Entre l'Etat et la métropole, la difficile articulation sectorielle immigration-insertion économique : l'exemple des flux de « mineurs non accompagnés »

6.2.3. Etendre l'insertion économique à la jeunesse. Analyse d'une articulation au noyau de la régulation Etat-métropole _____ 593

D'une politique départementale embryonnaire à une volonté métropolitaine d'extension sectorielle

D'un potentiel élargissement à l'immobilité du Revenu de solidarité active

L'extension sectorielle à l'épreuve du *gatekeeping* étatique

Un instrument final subsidiaire : l'extension sectorielle maîtrisée localement

Conclusion de la troisième partie _____ 618

CONCLUSION GENERALE _____ 621

Itinéraire d'une fusion : ce que nous avons appris des chemins de l'institutionnalisation

Différenciation territoriale : l'ordre institutionnel remodelé par l'émergence de la métropole providentialiste

Variations sur le thème de la métropole providentialiste, ou pourquoi le « modèle lyonnais » reste inimité

La métropolisation : réponse à l'« échec » de la politique française d'insertion et nouvelle frontière de l'Etat-providence ?

Apports d'une monographie à la science de l'administration et à l'analyse de la décentralisation française

ANNEXES	635
<i>Répertoire des tableaux, illustrations, encadrés et observations</i>	635
<i>Bibliographie</i>	647
<i>Table des matières détaillée</i>	674
<i>Résumé</i>	681
<i>Liste des acronymes et sigles employés</i>	682

Résumé

Résumé

Dans le sillage de la réforme de 2014, les métropoles sont devenues des acteurs « affirmés » de l'action publique territoriale. A Lyon, la collectivité métropolitaine absorbe sur son périmètre la collectivité départementale. Elle double de volume en agents et étend son champ de compétences. Cette recherche fondée sur une immersion longue répond à la question suivante : en quoi l'émergence de la métropole, concentrant localement les moyens et les leviers, a-t-elle transformé l'action publique ? Nous examinons concrètement la création de la collectivité et son déploiement sur une dizaine d'années, à partir d'une focale sur une direction opérationnelle chargée de mettre en œuvre la politique publique au cœur de la construction métropolitaine, « étendard » proclamé de l'institution : la politique d'insertion économique, rendue possible par la fusion. A partir d'une sociologie de l'administration, de l'analyse du rapport politico-bureaucratique et des instruments de mise en œuvre, nous saisissons cette politique publique au prisme de sa transformation. En définitive, il s'agit de contribuer par cette monographie à l'étude de la métropolisation de l'action publique en France depuis les années 2010.

Abstract

In France, the law has given 'affirmation' to the metropolis as a main actor in public policies in 2014. In Lyon, the Greater Lyon Metropolis was founded upon the absorption by the growing urban community of the historical *département* created in the late 18th century. Its geographical perimeter stayed the same, but the number of agents doubled as the competences increased widely. My research is built upon a four-years immersion in this metropolitan administration. It intends to answer the following question: what is the impact of this rise of the metropolis that locally concentrates means and leverages? How was public action therefore transformed in the field of employment and economic development? My answer to the question relies upon the study of the deployment of the new institution on a period of ten years. The focus is put on the administrative division responsible of the employment policy, which was promoted as the spearhead and main result of the fusion creating the Greater Lyon Metropolis. Through administrative sociology, we analyze the production of the public policy and its transformation in steering and territorial implementation. The interaction between the metropolis and the State is also investigated, to contribute, with this monography, to the understanding of the impacts of the metropolization of French public action since the 2010's.

Liste des acronymes et sigles employés

AAH : Allocation adulte handicapé	CLI : Commission locale d'insertion
ACI : Atelier et chantier d'insertion	CLM : Conférence locale des maires
ACUF : Association des communautés urbaines de France	CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales
ADF : Assemblée des départements de France	CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
ADERLY : Agence pour le développement de la région lyonnaise	COJ : Conseil d'orientation de la jeunesse
AI : Association intermédiaire	COURLY : Communauté urbaine de Lyon
AMF : Assemblée des maires de France	CU : Communauté urbaine
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires	CRE : Chargé de relation entreprise
ANPE : Agence nationale pour l'emploi	CSG : Contribution sociale généralisée
API : Allocation parent isolé	CTM : Conférence territoriale des maires
ASE : Aide sociale à l'enfance	DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
ASS : Allocation spécifique de solidarité	DARI : Direction de l'attractivité et des relations internationales (jusque 2020)
ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce	DEES : Délégation Economie, Emploi et Savoirs (2015-2020)
API : Allocation parent isolé	DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale
ARE : Aide au retour à l'emploi	DDETS : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
ARS : Agence régionale de santé	DDR : Délégation développement responsable (depuis 2020)
CAF : Caisse d'allocations familiales	DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
CAPI : Communauté d'agglomération de la porte de l'Isère	DGCL : Direction générale des collectivités locales
CCAS : Centre communal d'action sociale	DGS : Direction générale des services
CD : Conseil départemental	DGA : Direction générale adjointe
CDD : Contrat à durée déterminée	DHL : Direction habitat et logement
CDI : Contrat à durée indéterminée	DINSI : Direction de l'innovation numérique et des systèmes d'information
CEI : Coordinateur emploi-insertion	DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
CEJ : Contrat d'engagement jeunes	DR : Direction ressources
CER : Contrat d'engagement réciproque	
CIAS : Centre intercommunal d'action sociale	
CIP : Conseiller d'insertion professionnelle	
CLEE : Chargé de liaison entreprise-emploi	

DREETS : Direction régionale des entreprises, de l'emploi, du travail et des solidarités

DIE : Direction de l'insertion et de l'emploi

DIAE : Direction de l'innovation et de l'action économique

DPDP : Direction de la prospective et du dialogue public

DRCS : Direction régionale de la cohésion sociale

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DSHE : Délégation solidarités, habitat et éducation

DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme

EBE : Entreprise à but d'emplois

EI : Entreprise d'insertion

EPIDE : Établissement pour l'insertion dans l'emploi

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ETP : Equivalent temps plein

ETTI : Entreprise de travail temporaire d'insertion

FAJ : Fonds d'aide aux jeunes

FAP : Fondation Abbé Pierre

FAPI : Fonds d'appui aux politiques d'insertion

FAS : Fédération des acteurs de la solidarité

FEAD : Fonds européen d'aide aux plus démunis

FPE : Fonction publique d'Etat

FPT : Fonction publique territoriale

FSE : Fonds Social Européen

GIP : Groupement d'intérêt public

GT : Groupe de travail

GTP : Groupe thématique politique

HCTS : Haut conseil du travail social

HLM : Habitation à loyer modéré

IAE : Institut d'administration des entreprises

IAE : Insertion par l'activité économique

IER : Itinéraire emploi renforcé

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IGF : Inspection générale des finances

INED : Institut national d'études démographiques

INET : Institut national des études territoriales

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IRA : Institut régional d'administration

IRES : Institut de recherches économiques et sociales

LFI : Loi de finances initiale

MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MDE : Maison de l'emploi

MDM : Maison de la Métropole

MDR : Maison du Rhône

MdL : Métropole de Lyon

MMI'e : Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi

MSA : Mutualité sociale agricole

NEET : *Nor in employment, education or training*

NOTRe Nouvelle organisation territoriale de la République

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ODAS : Observatoire national de l'action sociale

ODENORE : Observatoire des non-recours aux droits et aux services

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OMD : Objectifs du millénaire pour le développement	RÉATE : Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
ONG : Organisation non gouvernementale	REP : Réseau d'éducation prioritaire
ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale	RGPP : Révision générale des politiques publiques
ONU : Organisation des nations unies	RIO : Réunion d'information et d'orientation
OTE : Organisation territoriale de l'Etat	RMI : Revenu minimum d'insertion
PA : Prime d'activité	RMA : Revenu minimum d'activité
PAPH : Personnes âgées - personnes handicapées	RMSG : Revenu minimum social garanti
PCM : Pacte de cohérence métropolitain	RSA : Revenu de solidarité active
PDI : Programme départemental d'insertion	RSE : Responsabilité sociale des entreprises
PIB : Produit intérieur brut	RSJ : Revenu de solidarité jeunes
PLF : Projet de loi de finances	RUA : Revenu universel d'activité
PLFSS : Projet de loi de financement de la Sécurité sociale	RUL : Région urbaine de Lyon
PLIE : Plans locaux d'insertion et d'emploi	SAT : Service d'accompagnement à la transformation
PMI'e : Programme métropolitain d'insertion par l'emploi	SEE : Stratégie européenne pour l'emploi
PMS : Projet métropolitain des solidarités	SEPAL : Syndicat d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise
PMSMP : Période de mise en situation en milieu professionnel	SDE : Schéma de développement économique
PPA : Parité de pouvoir d'achat	SDU : Schéma de développement universitaire
PPAE : Projet personnalisé d'accès à l'emploi	SIAE : Structure d'insertion par l'activité économique
PPDE : Personnes privées durablement d'emploi	SMIC : Salaire minimum de croissance
PPI : Programmation pluriannuelle d'investissement	TFP : Transformation de la fonction publique
PTI'e : Pacte territorial d'insertion par l'emploi	TPE-PME : Très Petite Entreprise - Petite et Moyenne Entreprise
QF : Quotient familial de l'impôt sur le revenu	TZCLD : Territoire zéro chômeur longue durée
QPV : Quartiers prioritaires de la ville	UE : Union européenne
QVA : Quartiers de veille active	UNML : Union nationale des Missions locales