



HAL
open science

Au cœur du paradoxe : les contraintes inhérentes aux pratiques de management territorial

Solange Hernandez

► **To cite this version:**

Solange Hernandez. Au cœur du paradoxe : les contraintes inhérentes aux pratiques de management territorial . XLIII^e colloque de l'ASRDLF : Les dynamiques territoriales : débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires , ASRDLF, Jul 2007, Grenoble-Chambéry, France. hal-01310129

HAL Id: hal-01310129

<https://hal.science/hal-01310129>

Submitted on 1 May 2016

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.

Au cœur du paradoxe : les contraintes inhérentes aux pratiques de management territorial

HERNANDEZ Solange

Aix Marseille Université, IMPGT, CERGAM EA 4225, 13540 Puyricard, France

XLIII^e colloque de l'ASRDLF

Grenoble-Chambéry

11, 12,13 juillet 2007

Les dynamiques territoriales : débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires

TITRE DE LA COMMUNICATION :

AU CŒUR DU PARADOXE : LES CONTRAINTES INHERENTES AUX PRATIQUES DE MANAGEMENT TERRITORIAL

Dr. Solange HERNANDEZ

Docteur en Sciences de Gestion – CERGAM EA 4225/ Equipe Management Public

Maître de conférences HDR – Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale

Aix-Marseille Université

Résumé :

Notre étude concerne les modes d'articulation entre l'intention stratégique des organisations métropolitaines et leur mise en œuvre.

Nous avons souhaité mettre en lumière les processus, les pratiques et les outils de management territorial mobilisés par les organisations métropolitaines pour concrétiser leur intention stratégique.

Nous avons mené une étude de cas unique et longitudinale, portant sur la stratégie urbaine de Barcelone, de 1976 à nos jours. Cette métropole constitue en effet un cas exceptionnel de stratégie territoriale, pouvant être étudiée de façon globale. Grâce au cas barcelonais, nous analyserons des pratiques de management territorial, étudiées sous l'angle de l'intention stratégique et dans leurs interactions avec le contexte métropolitain.

Mots clés : *Intention stratégique, management territorial, gestion paradoxale, organisation publique métropolitaine, méthode de cas unique, Barcelone.*

Abstract:

Our work is about local and public organizations. More precisely, we are interested in metropolitan organizations. The discussion is oriented towards the paradoxical nature of these organizations.

However, metropolitan organizations can resolve the paradoxes of their initial situation, thanks to a paradoxical management style.

Thus, our aim is to explore the particular case of a public organization (Barcelona) with two intentions.

First, we want to demonstrate that these organisations experience a situation of paradoxical management. Also, we want to grasp what are the management tools of these organizations. Understanding the modalities of the management of paradoxes is our second goal.

Key-words: *metropolitan organisation, Barcelona, paradox management, strategic intention, strategic implementation, management tools*

AU CŒUR DU PARADOXE : LES CONTRAINTES¹ INHERENTES AUX PRATIQUES DE MANAGEMENT TERRITORIAL

Notre étude concerne les modes d'articulation entre l'intention stratégique des organisations métropolitaines et leur mise en œuvre.

Pendant longtemps, les sciences de gestion et les autres disciplines qui s'intéressaient au secteur public ont davantage étudié la détermination des stratégies et des politiques publiques que leur mise en œuvre. Historiquement, l'intérêt manifesté dans le cadre du management territorial pour la mise en œuvre des intentions stratégiques marque une rupture avec la période antérieure. Auparavant, l'organisation interne (« l'intendance supposée suivre ») faisait rarement partie des préoccupations des élus et des décideurs publics (Crozet, 2001, p.58).

Pourtant, quelles que soient la pertinence et la qualité de l'intention stratégique métropolitaine, ses résultats dépendent-ils en grande partie de sa mise en œuvre par les managers territoriaux. Cette phase est difficile et semée d'embûches dans tous les types d'organisation, mais elle semble particulièrement complexe dans les organisations publiques territoriales. Cette recherche vise alors à **mettre en lumière les processus, les pratiques et les outils de management territorial mobilisés par les organisations métropolitaines pour concrétiser leur intention stratégique.**

Nous avons mené une étude de cas unique et longitudinale, portant sur la stratégie urbaine de Barcelone, de 1976 à nos jours. Cette métropole constitue en effet un cas exceptionnel de stratégie territoriale, pouvant être étudiée de façon globale. Grâce au cas barcelonais, nous analyserons des pratiques de management territorial, étudiées sous l'angle de l'intention stratégique et dans leurs interactions avec le contexte métropolitain.

I. LE PARADOXE ET LE MANAGEMENT TERRITORIAL : UNE ANALYSE DE LA LITTÉRATURE

La situation dans laquelle se trouvent les organisations publiques métropolitaines, semble paradoxale. Pourtant, elles peuvent également, grâce à une gestion paradoxale, parvenir à résoudre le paradoxe de leur situation initiale.

¹ Une contrainte est définie par Thompson (1967) comme des conditions structurelles ou procédurales, fixées et se maintenant dans le temps durant une période suffisamment longue, pour que l'organisation et son système managérial ressentent le besoin de s'y adapter.

Le paradoxe implique la « présence simultanée d'éléments contradictoires et mutuellement exclusifs, opérant dans le même temps » (Cameron, Quinn, 1988, p.2) et correspond au constat que « 'quelque chose' soit à la fois acteur et terrain de son action » (Barel, 1989, p.26).

Tous les paradoxes naissent de la contradiction et tous créent des situations où le choix est interdit². Ils ont trois autres dimensions essentielles : ils ont un caractère relativiste, une dimension interactionnelle et suivent un principe dialectique (Seltner, 1986, Ford, Backoff, 1988). Nous constatons, à présent, dans quelle mesure ces caractéristiques s'appliquent aux situations où les pratiques de management territorial sont mobilisées.

1. Le caractère relativiste des pratiques de management territorial

Le caractère relativiste renvoie à l'idée qu'un phénomène est *essentiellement* subjectif (Ford, Backoff, 1988).

Les pratiques de management territorial ne peuvent être que relatives, c'est-à-dire spécifiques à un contexte particulier. En effet, chaque territoire sur lequel elles sont appliquées, a des particularités historiques, géographiques, culturelles, économiques, sociales qui, combinées ensemble, forment un tout unique. De cette façon, les pratiques de management territorial sont relatives, car elles s'appliquent à des territoires forcément uniques. Elles le sont également, car au sein d'un même territoire, elles s'appuient sur des représentations variées.

Le territoire sur lequel l'institution métropolitaine est amenée, de fait, à agir, constitue une entité spatiale, temporelle et organisationnelle évolutive, dotée d'une identité propre (Laganier, Villalba, Zuideau, 2002). Ainsi, d'après Sencebe (2001), les territoires sont-ils appropriés, construits et institutionnalisés. Ils sont à la fois produits (les individus agissent et les transforment) et donnés (ils préexistent comme entités spatiales, sociales, organisationnelles, aux individus).

Cette perspective permet de comprendre pourquoi, au sein d'un même territoire, les représentations des pratiques de management territorial varient en fonction des acteurs considérés. Elles ne font pas l'objet d'une vision consensuelle, et ce d'autant plus qu'elles ne constituent pas des modes de gestion immuables, mais des éléments en construction et en évolution permanente. Les représentations des pratiques managériales métropolitaines sont ainsi diversifiées et évolutives.

Nous constatons donc que la situation des organisations métropolitaines confère à leurs pratiques de management territorial un caractère *relativiste*. Notre objet d'étude remplit donc le premier critère des paradoxes.

² Ceci est la principale distinction entre le paradoxe et le dilemme. Face à ce dernier, le choix est sans doute, ardu, cruel, mais il est possible.

2. Les pratiques de management territorial au centre de multiples interactions

L'organisation publique métropolitaine est au centre de toutes les interactions. Elle est en effet liée par des relations de nature et d'intensité variées à un grand nombre de parties prenantes. Celles-ci peuvent être internes à l'organisation publique elle-même, se situer sur le territoire institutionnel ou d'action de l'organisation, voire au-delà, dans l'environnement, au sens large, de la structure métropolitaine. En conséquence, il semble impossible d'envisager les pratiques de management territorial hors de toute appréhension globale de ces interactions.

Ces interactions peuvent être matérielles ou interprétationnelles (Rindova, Fombrun, 1999). Les interactions matérielles concernent les ressources, et les rentes potentiellement associées qu'elles drainent, soit des ressources matérielles, humaines et organisationnelles telles que des compétences (Penrose, 1959, Prahalad, Hamel, 1990, Barney, 1991). Au-delà des interactions de ressources physiques, financières et humaines, de nombreux chercheurs ont mis au jour un autre type d'interactions. Ces dernières sont de nature interprétationnelle, et concernent ce qui influence les managers (Weick, 1995).

3. Les pratiques de management territorial au croisement des injonctions légales et de « la réalité » territoriale

Les organisations métropolitaines ont un rôle primordial à jouer dans la détermination d'intentions stratégiques et dans l'instauration de pratiques de management territorial, car elles offrent un cadre et des moyens à l'action.

Le périmètre d'action et les compétences juridiques sont octroyés aux organisations métropolitaines par des niveaux institutionnels supérieurs, le plus souvent par voie légale, voire constitutionnelle. Ces attributions ne sont cependant pas toujours en phase avec les nécessités de l'action publique sur le terrain.

3.1. Les organisations métropolitaines entre territoire institutionnel et territoires d'action

Beaucoup de contraintes inhérentes aux pratiques de management territorial proviennent de la particularité du champ dans lequel elles s'exercent. Ce champ, selon Casteigts (2003), est celui de la confrontation entre logiques institutionnelles et territoriales. Une organisation métropolitaine doit déterminer, en théorie, ses actions stratégiques par rapport au territoire dont elle est responsable administrativement et légalement. Cependant, la plupart du temps, ses actions effectives, et plus encore ses ambitions, portent sur un territoire plus vaste, suite à des partenariats avec d'autres organisations notamment. Il est en effet *a priori* peu probable que le territoire d'appartenance des individus recoupe exactement le territoire dévolu légalement aux bons soins de l'organisation

métropolitaine. Un acteur territorial évolue de moins en moins au centre d'un territoire bien délimité (Remy, 1996).

Si les comportements citoyens et collectifs conduisent à différencier de plus en plus le territoire institutionnel et les territoires d'action, la complexité des politiques et des dispositifs techniques d'intervention³ y concourt également. Ceux-ci génèrent en effet leurs propres périmètres de référence (Casteigts, 2003). Dans un tel contexte, la recherche du cadre spatial le plus adapté conduit, de plus en plus, à s'éloigner des limites institutionnelles des organisations territoriales.

Casteigts (2003, p. 288, p.296) évoque à ce propos une « action publique à géométrie variable » pour qualifier ces périmètres contractuels dont « les citoyens et la plupart des décideurs n'ont qu'une image très imprécise ».

L'ensemble de ces éléments révèle des décalages marqués entre les territoires, tels qu'ils sont vécus par les habitants, et les territoires institutionnels, au sein desquels se situent les organisations publiques métropolitaines.

Cette contrainte dialectique entre territoire institutionnel et territoires d'action, tient essentiellement aux caractéristiques spécifiques des organisations métropolitaines, qui renvoient au rôle sociétal de ces organisations (Ring, Perry, 1985, p.276). Dans cette perspective, le contexte influence le comportement managérial de l'organisation et inversement. Il existe un décalage, en matière de nature et de taille, entre ces deux types de territoires, pourtant l'organisation métropolitaine ne peut pas *a priori* négliger l'un au profit de l'autre. Pour gérer stratégiquement son territoire administratif, l'organisation doit se préoccuper de ce qui se passe au-delà. En parallèle, elle a des obligations administratives qu'elle ne peut pas abandonner, pour se consacrer uniquement à son périmètre d'action, sur lequel elle n'est, par ailleurs, pas toujours compétente.

Il n'existe pas de solution : l'organisation territoriale est prise dans une « spirale » paradoxale où chaque cycle renvoie à un nouveau paradoxe. Ici, choisir entre les éléments contradictoires du paradoxe semble impossible. Non seulement cela est interdit, mais en outre, elle s'exposerait très vite à la réaction des autres organisations publiques territoriales dont elle empiète le territoire. Des solutions doivent être recherchées en matière de gouvernance territoriale. En effet, l'échelle territoriale « pertinente » n'est pas la même pour toutes les politiques, et celle-ci ne correspond pas toujours avec le périmètre de l'institution qui en est légalement chargée.

³ Ces dispositifs sont ceux des agences techniques ou financières de l'Etat, des autorités administratives indépendantes, des organismes européens.

3.2. La question du pilotage : la répartition légale des compétences et la gouvernance territoriale

Nous distinguons plusieurs contraintes majeures auxquelles le pilotage des organisations métropolitaines est confronté.

3.2.1. Une distribution des pouvoirs inachevée

Sur un même territoire, du fait des croisements et des chevauchements des systèmes politiques territoriaux, plusieurs autorités publiques sont habilitées à agir en fonction de leurs compétences, c'est-à-dire à déterminer des actions et à les mettre en œuvre (Casteigts, 2003).

En France par exemple, un territoire appartient à la fois à un périmètre communal, probablement intercommunal, et sûrement départemental et régional. « Un même leader politique, une même autorité publique, sont de toute manière contraints à articuler différents territoires car leur élection s'effectue dans l'un, leur action prend place dans l'autre, et la collectivité à laquelle ils se rattachent s'inscrit elle-même, pas toujours mais fréquemment, dans un autre espace délimité » (Montané, 2001, p.29). A cause de la fragmentation du pouvoir politique sur les territoires, ceux-ci n'ont pas de responsable unique et facilement désignable (Montané, 2001). Chaque autorité locale peut souhaiter déterminer ses propres intentions stratégiques, sans concertation avec les autres. Pourtant, une action donnée peut nécessiter l'exercice coordonné de compétences connexes, relevant d'institutions différentes (c'est généralement le cas).

Donc, « comme il faut bien que les choses se fassent », l'action publique développe ses propres espaces plus pertinents et pratique l'enrôlement d'acteurs multiples, ce qui nécessite des pratiques managériales adaptées en matière de gouvernance (De Senarclens, 1998, McLagan, Nel, 1995).

3.2.2. Une séparation des pouvoirs en pointillés

Outre la segmentation du pouvoir politique sur un territoire, la loi instaure également une séparation entre pouvoir politique et pouvoir administratif (Ring, Perry, 1985, Backoff et al., 1993). Théoriquement, ceux qui sont habilités à formuler les politiques (les intentions stratégiques) ne sont pas les mêmes que ceux qui sont sensés les mettre en œuvre (Crozet, 2001). Cependant cette règle peut être légèrement contournée. En conséquence, l'enchevêtrement des logiques politique, administrative et managériale complexifie le processus décisionnel, car élus et managers dépendent les uns des autres. Il existerait alors « une zone grise dans laquelle on ne sait pas comment, voire qui, a pris la décision » (Crozet, 2001, p.69). La décision finale condense alors un ensemble de causalités ayant contribué à l'élaborer. Or, cela complexifie probablement d'autant la phase de mise en œuvre.

En réaction à leur faible pouvoir, les élus, et, par ricochets, les managers territoriaux, sont incités à développer des tactiques afin d'obtenir plus d'autorité et plus de ressources. Ces stratagèmes sont également liés au nombre élevé de parties prenantes auquel l'organisation métropolitaine est confrontée.

Les responsables locaux ont la possibilité d'organiser des coalitions (Ring, Perry, 1985, pp.277-279, Backoff et al., 1993, p.132). Cela aura probablement des conséquences au moment de la détermination des intentions stratégiques territoriales et ce, d'autant plus, si la coalition est bancal (Ring, Perry, 1985, p.281).

Pour terminer, revenons précisément sur les caractéristiques des pratiques de management territorial qui leur permettent d'être assimilées à des pratiques de gestion paradoxale (Seltzner, 1986, Ford, Backoff, 1988).

Premièrement, *les pratiques de management territorial naissent de la contradiction*. L'organisation métropolitaine ne possède pas toutes les compétences pour gérer son territoire. Il serait plus juste de parler des territoires d'action alors que la loi ne reconnaît que le territoire institutionnel. L'organisation doit exercer ses compétences mais ne détient que peu de moyens de coercition sur les acteurs qu'elle doit solliciter pour y parvenir. La détermination d'une intention stratégique n'est pas obligatoire en tant que telle, cependant les pressions institutionnelles, entre autres la conduisent à en mettre une en œuvre.

Deuxièmement, *les pratiques de management territorial interviennent dans des situations où le choix est interdit*. Celles-ci n'ont pas, en effet, le choix dans beaucoup de domaines fondamentaux. Elles ne décident ni du territoire à gérer, périmètre et composition, ni de leurs compétences juridiques, ni de leur statut, ni du statut de leurs employés. En outre, une organisation métropolitaine ne peut pas se séparer d'une parcelle de son territoire administratif ou d'un secteur d'intervention parce que ceux-ci ne seraient pas performants selon de divers critères, au contraire d'une entreprise qui peut céder ou fermer une usine ou arrêter la commercialisation d'un produit ou d'un service dont elle estime ne plus avoir besoin.

Troisièmement, *les pratiques de management territorial présentent un caractère relativiste*. Au sein d'un même territoire, leurs représentations varient en fonction des acteurs considérés. Elles ne font pas l'objet d'une vision consensuelle, et ce, d'autant plus, qu'elles ne constituent pas des modes de gestion immuables, mais des éléments en construction et en évolution permanentes. Les représentations des pratiques managériales métropolitaines sont ainsi diversifiées et évolutives.

Quatrièmement, *les pratiques de management territorial possèdent une dimension interactionnelle, voire multi-interactionnelle*. En nous appuyant sur diverses contributions, nous avons établi

l'imbrication extrêmement étroite entre les organisations métropolitaines et des faisceaux interactionnels d'origine et d'intensité variées.

Cinquièmement, les *pratiques de management territorial s'inscrivent dans un principe dialectique*. Nous avons observé que l'organisation métropolitaine est active comme l'indiquent la détermination et la mise en œuvre d'intention stratégique. Mais active ne signifie pas pour autant totalement autonome. Certes, l'organisation métropolitaine dispose d'une certaine capacité organisationnelle (prescription de normes de comportement, relative maîtrise d'une partie de ses ressources, principe de subsidiarité, délégation de compétences, suppression de la tutelle préfectorale). Cependant, elle est *intrinsèquement* dépendante, contrainte de multiples façons par son environnement. Les pratiques de management territorial se situent de façon inamovible au croisement du contexte et de l'intention stratégique, du déterminisme et du volontarisme.

Devant ces différents arguments, nous pouvons conclure à la **dimension paradoxale des pratiques de management territorial**. Cela nous conduit à étudier quels sont les outils de management permettant de faire face à cette situation.

II. METHODOLOGIE

Comme nous avons choisi de mettre l'accent sur la description et la compréhension des pratiques de management territorial en situation paradoxale, nous avons effectué une *analyse de contenu en utilisant une approche qualitative* (Miles, Huberman, 1991). Pour analyser le cas barcelonais, nous avons utilisé plusieurs *sources d'évidence*, à savoir la documentation relative à chaque cas et à chaque organisation, les données archivées par ces dernières, les entretiens et, dans une moindre mesure, l'observation directe. Nous avons ainsi conduit 8 entretiens, semi-directifs, que nous avons complétés et étayés de 40 documents internes ou secondaires. Enfin, nous avons codé les données collectées grâce aux techniques de *codage ouvert et axial* (Strauss, Corbin, 1990), effectué par le biais du logiciel NVIVO 2.0.

L'Aire Métropolitaine Barcelonaise (AMB) est le nom du périmètre auquel s'applique le premier plan stratégique métropolitain validé le 10 mars 2003. Ce dernier n'est pas le premier plan s'appliquant à cet espace. En 1976, le plan général métropolitain (PGM) s'y rapportait déjà, même si à l'époque, l'AMB comptait seulement 28 municipalités, dont Barcelone.

L'AMB est un espace urbain continu concentrant près de la moitié de la population de la Catalogne partagée entre 36 municipalités. Cette entité compte plus de 2.900.000 habitants, dont plus d'1,5 millions à Barcelone. Ils sont répartis sur 628 Km², dont près de 100 Km² à Barcelone.

Ce plan stratégique métropolitain est porté par l'Association du Plan Stratégique Métropolitain de Barcelone (APSMB), association privée à but non lucratif fondée en 1988 à l'initiative de plusieurs

organisations, dont la municipalité de Barcelone, la chambre de commerce et d'industrie de Barcelone, des associations d'entreprises et des syndicats, l'université de Barcelone, les municipalités appartenant à l'AMB, les autorités du port barcelonais, le consortium de la Zone franche, pour ne citer que les principaux. En 2002, l'association étend son périmètre. Elle compte aujourd'hui 36 communes. Son conseil compte 300 membres, issus d'organisations publiques et privées, et parmi lesquels se trouvent les maires des 36 municipalités.

III. BARCELONE, UN CAS EXCEPTIONNEL DE PROCESSUS STRATEGIQUE ERIGE EN MODELE

1. L'Aire Métropolitaine Barcelonaise, à l'intersection de deux stratégies territoriales

Dans les paragraphes suivants, nous analyserons la stratégie territoriale de la métropole barcelonaise au regard de son intention d'être une « société de connaissance, de créativité et de culture ». Dans cette perspective, le plan stratégique métropolitain doit permettre à la ville centre de renforcer sa place parmi les eurocités et les régions les plus avancées d'Europe.

1.1. La transformation des objectifs stratégiques de la métropole catalane

Les intentions stratégiques représentent l'ambition ultime de l'organisation, celle vers laquelle tendent les décisions, les initiatives et les comportements. Elles constituent, *théoriquement*, la base des objectifs et des actions organisationnels.

Actuellement, l'AMB est une des métropoles européennes les plus en vue⁴. Cependant, comme nos interlocuteurs nous l'ont précisé, dans ce domaine une métropole ne stagne pas. Si elle ne progresse plus, elle régresse. Or, la métropole catalane « est allée au bout de son modèle. Elle l'a complètement exploité. Si elle veut se maintenir et continuer à progresser, elle doit changer de voie ».

Pendant 25 ans, la stratégie de Barcelone a été profondément *urbaine*. Il existe une raison simple à cela : le pouvoir local, en particulier dans les années 1980, avait alors beaucoup plus, la possibilité d'influencer et de redresser les conditions de vie urbaines que d'améliorer réellement la situation économique. Par ailleurs, la situation politique, au sortir de la domination de plusieurs décennies franquistes, a créé une imbrication forte des enjeux politiques, sociaux et des revendications urbaines. Ceux-ci étaient non seulement étroitement articulés mais n'entraient pas en conflit avec

⁴ Dans un classement datant de 2003 et intégrant les cinq métropoles de notre étude empirique, Barcelone se classe 6^e sur un total de 180 agglomérations (Rozenblat, Cicille, 2003).

les intérêts économiques. Ce contexte a favorisé l'intervention vigoureuse de la municipalité, dans le domaine des problèmes urbains, de façon quasiment obsessionnelle.

Cependant, par des effets d'entraînement spectaculaires, la stratégie urbaine a permis le redressement économique et social de la métropole et l'entrée dans le « Top 10 des villes européennes ».

Le redressement métropolitain étant largement achevé, les autorités locales se tournent vers d'autres desseins : « Nous allons changer la gestion de la métropole. De 1989 à 1996, nous étions dans une période de modernisation des infrastructures. Nous avons beaucoup travaillé sur cette modernisation, et sur ce qu'elle impliquait (...). C'était notre stratégie urbaine. Notre nouvelle stratégie est tournée vers les systèmes de communication, la compétition, l'innovation. (...). Nous passons donc d'une stratégie urbanistique à une stratégie de ville en réseaux ». La compétitivité du territoire et la mutualisation des moyens avec les acteurs locaux, publics et privés, sont le socle de cette nouvelle stratégie. Celle-ci doit permettre à la métropole d'être une « société de connaissance, de créativité et de culture ».

Le plan stratégique métropolitain doit permettre à la ville centre de s'appuyer davantage sur son hinterland et sur la Catalogne pour renforcer sa place parmi les eurocités et les régions les plus avancées d'Europe.

Le plan stratégique métropolitain a été validé en 2003. En 2005, des évaluations ont été effectuées afin de mesurer le niveau et la qualité d'exécution des actions déterminées deux ans plus tôt. Une des conclusions des bilans a indiqué que le plan manquait d'une ligne de pensée claire et précise. La nécessité de posséder une idée initiale puissante, sur laquelle tous les projets reposent, s'est imposée. L'idée phare du plan est devenue : « Barcelone : territoire de création ».

1.2. Des ambitions guidées par une vision politique

Dans le cas de la métropole barcelonaise, la stratégie est essentiellement considérée comme une direction donnée à l'action. Cette direction est elle-même de nature spécifique puisque les personnes interrogées et les données secondaires l'assimilent volontiers à une vision. Les initiateurs de cette dernière sont les personnalités politiques, dotés d'une volonté presque obsessionnelle de réaliser les desseins rêvés pour leur territoire. Dans le cas de la métropole catalane, cela passe par des démarches planificatrices.

La **vision** souhaitée et partagée de l'avenir du territoire métropolitain barcelonais est prégnante dans les discours.

La nécessité de disposer d'une telle vision a été mise en avant par le constat suivant lors de la révision du plan stratégique métropolitain de 2005. De multiples projets sont menés sur l'AMB, cependant il manque une « sorte de vision collective ». Celle-ci doit être « repensée et s'appuyer sur des thèmes plus précis et plus compréhensibles pour la population ».

La stratégie est également considérée comme éminemment **politique**. Ce trait s'explique probablement par l'histoire de la Catalogne et de Barcelone, et la réaction qui a suivi la période du franquisme. Les personnalités au pouvoir ont voulu faire leurs preuves. Pendant des décennies dans l'opposition, et malgré la répression, elles avaient fait naître chez la population des espoirs de renouveau qu'il s'agissait de ne pas décevoir, d'où leur investissement dans les actions menées. Devant le succès des premiers plans, la confiance des politiques et de la population s'est accrue. Les plans stratégiques et leurs modalités d'exercice deviennent progressivement une part essentielle de la gouvernance métropolitaine.

Cependant, un tel investissement de la part des politiques est plus facile à obtenir à l'échelle d'une commune que d'une métropole, surtout quand cette dernière ne dispose pas d'une autorité politique unique et reconnue. Ainsi, lors du bilan des deux premières années d'application du plan stratégique métropolitain, certains ont déploré que « les maires et les leaders de la région métropolitaine n'aient pas pris une part très active dans le plan » ou en d'autres mots qu' « il n'y ait pas de leadership décisif des différents projets et objectifs avec un message clair et compréhensif pour les citoyens ».

Par ailleurs, la **planification** est un élément fondamental de l'exercice de la stratégie dans la métropole catalane (cf. Tableau 0-1 ci-dessous). Le plan stratégique métropolitain s'inscrit ainsi dans une longue lignée de documents stratégiques. Celle-ci conserve néanmoins une certaine souplesse et peut être amendée si nécessaire. Le Plan Général Métropolitain de 1976, par exemple, le sera, pour les besoins de l'accueil des jeux olympiques de 1992.

Plan Général Métropolitain (PGM) - 28 municipalités dont Barcelone.	1976
Premier plan stratégique de Barcelone	1990 (initié en 1988)
Deuxième plan stratégique de Barcelone	1994
Plan Général Territorial de Catalogne	1995
Troisième plan stratégique de Barcelone	1999
Agenda 21 de Barcelone	2002 (initié en 1998)
Premier plan stratégique métropolitain - 36 municipalités dont Barcelone	2003
Modification du premier plan stratégique métropolitain	2005

Tableau 0-1 : Récapitulatif des documents stratégiques de la métropole barcelonaise

La planification et la **logique de long terme** vont souvent de pair en matière de stratégie. C'est le cas ici. Nos interlocuteurs ont évoqué des vues à 10 ou 15 ans. Et ils sont formels : « Il faut environ 25 années pour faire une grande ville ». Mais pour permettre la mise en œuvre, la vision de long terme doit être complétée par des plans annuels d'actions.

1.3. Les actions stratégiques: la phase de domination sans appel de l'urbanisme prend fin

L'**aménagement et l'urbanisme** sont, de loin, le champ dans lequel les acteurs locaux sont les plus actifs⁵. Plusieurs opérations ont été lancées dont l'Opération Solans ou les PERI (Plans Spéciaux de Réforme Intérieure). Ceux-ci doivent alors répondre à plusieurs critères : intervenir dans les quartiers les plus dégradés (facteur d'urgence) mais consolidés, c'est-à-dire possédant une certaine maturité physique et sociale et où les retombées immédiates seraient importantes. Il fallait que la population prenne rapide conscience des efforts enclenchés par la collectivité publique.

Ainsi, les planifications ont-elles été étroitement liées à la dynamique de la politique de régénération urbaine.

Les aménagements ont été menés avec une préoccupation majeure des pouvoirs publics : *l'amélioration du cadre de vie*. Cela se traduit par de nombreuses actions visant l'accroissement de la qualité du paysage urbain. Les acteurs locaux évoquent l'amélioration du « milieu ambiant⁶ ».

Un autre des points essentiels des mesures d'aménagement de la métropole catalane concerne *la création de lieux civiques* « auxquels la population peut s'identifier ». Cela s'est traduit par la construction d'équipements nouveaux, les « centres civiques », en appui des efforts communautaires en matière de décentralisation dans les districts.

Au-delà de ces lieux spécifiquement dédiés, les pouvoirs publics ont souhaité multiplier les lieux d'usages possédant une signification sociale et symbolique⁷.

Enfin, le dernier point remarquable en matière d'aménagement que nous abordons ici, concerne le développement de *l'art public*, aussi appelé *art civique*, dans l'aménagement des espaces publics⁸.

⁵ Cette domination est la conséquence de la longue tradition en matière d'urbanisme que possède la Catalogne. De nombreux urbanistes célèbres ont laissé leur empreinte, notamment à Barcelone, à l'image de Cerdà (1815-1876). Cette tradition a cependant été mise en sommeil pendant la longue période franquiste. Le réveil n'en a été que plus prolifique. Il était d'ailleurs une nécessité car Barcelone et les municipalités qui l'entourent étaient, à la fin des années 1970, très largement sous-équipées dans ce domaine pour une métropole de cette taille et de cette importance.

⁶ Des efforts considérables ont été entrepris pour repaver les rues et les trottoirs dans tous les quartiers de la Vieille ville. Cela a été mené en parallèle avec des actions de restauration et de nettoyage de façades : les murs mitoyens ont subi un traitement esthétique, comme l'affichage commercial. L'embellissement des jardins a été effectué. Ces efforts en matière de cadre de vie ont même concerné les équipements sanitaires des cafés et autres lieux publics. Cette logique s'est également appliquée à la réhabilitation du patrimoine architectural, avec notamment le nettoyage et la restauration des bâtiments emblématiques de Barcelone (Arc de Triomphe, Eglise de la Mercè, La Pedrera et la Casa Amatller, etc.).

⁷ De nombreuses transformations ont donc été menées à des fins civiques et culturelles. Des promenades ont été requalifiées en axes civiques, des places en espaces civiques.

⁸ Cela s'est traduit par la « *monumentalisation de l'espace public, témoin de la mémoire collective ou de la signification d'un lieu* », mais aussi par des installations de sculptures des plus grands artistes contemporains, dans tous les quartiers de la ville.

2. Barcelone, un cas exceptionnel de gestion métropolitaine paradoxale

Nous abordons maintenant les modalités de management territorial que nous avons observées dans la mise en œuvre des actions stratégiques. Leur objet consiste à articuler les éléments contraires des paradoxes propres aux situations métropolitaines que nous avons identifiés. Elles permettent d'articuler les *niveaux intentionnels et opérationnels*. Nous nous situons ici dans une logique de conduite de l'action : quels sont les éléments managériaux qui y participent ? Le deuxième niveau d'articulation concerne les parties prenantes de l'organisation. Comment prendre en considération la facette *micro*, les parties prenantes internes, et la facette *macro*, les parties prenantes externes territoriales, qui sont opposées, tout en étant inhérentes aux pratiques de management territorial ? L'articulation du *centre*, le territoire institutionnel de l'organisation publique, et de la *périphérie*, son territoire d'action et au-delà, est la troisième modalité de gestion des paradoxes métropolitains retenue. Si ces trois niveaux de liens entre éléments opposés d'un paradoxe sont activés, l'organisation montre sa capacité à gérer tous les paradoxes auxquels elle doit faire face. Elle apporte la preuve de son aptitude à *lier l'ensemble des éléments paradoxaux du système* métropolitain.

2.1. Lier les niveaux intentionnels et opérationnels : une modalité éprouvée du management barcelonais

Globalement, l'**opérationnalité** est une préoccupation forte dans la métropole de Barcelone. Elle se traduit par une recherche constante de **renforcement de l'efficacité** organisationnelle, inscrite dans le plan stratégique métropolitain dès 2003. D'après l'un de nos interlocuteurs, « au-delà de toute idéologie politique, ce qui est important, c'est l'effectivité des politiques sur le territoire ». La recherche de l'opérationnalité se manifeste de plusieurs façons à Barcelone par le développement d'outils managériaux de gestion interne.

2.1.1. L'importance de la structure organisationnelle et des mécanismes transversaux

La **structure** de l'APSMB est une armature à laquelle s'accrochent les autres éléments organisationnels. L'accent mis sur la structure est probablement une des conséquences de la jeunesse de l'APSMB par rapport aux municipalités qui la composent. Celle-ci a d'ailleurs subi des changements entre la validation du plan métropolitain en 2003 et le bilan effectué en 2005, modifications devant engendrer une plus grande efficacité dans l'exécution de ce plan.

Les **processus administratifs** sont relativement détaillés dans le cadre du plan stratégique métropolitain. Ils ont même été l'objet de modifications lors de la révision de ce dernier en 2005. Par ailleurs, une grande importance, nous a-t-on dit, leur est accordée par le biais de « la promotion de nouveaux styles de management public et de la professionnalisation des techniciens aux

positions clés ». Les efforts pour tendre vers une transversalité de l'action se ressentent à plus d'un titre, comme l'indiquent les investissements en matière d'**intégration processuelle**. Tout d'abord, depuis 1978, la loi impose l'unité des processus de planification, de programmation, de financement et de gestion urbanistique, et prévoit également des conditions de participation des citoyens. En conséquence, des liens sont tissés entre les plans, les outils de management et les projets, de façon à instaurer « un dialogue continu dans le temps et l'espace, à tous les niveaux d'intervention ». Ensuite, les responsables administratifs s'efforcent d'introduire de l'interdisciplinarité dans leur travail. Enfin, la collaboration entre services est l'objet de soins attentifs. Le travail entre instances sectorielles, la coordination des réalisations, les actions conjointes de différents services en sont l'illustration.

2.1.2. Des relations et des ressources humaines fondées sur la communication

Plusieurs éléments structurels du plan stratégique métropolitain visent à favoriser la **communication interne**. La commission du management a par exemple pour objectif d'améliorer la coordination entre deux commissions techniques, la stratégie et la prospective. Quant à la commission de la coordination stratégique, elle est chargée de faciliter les rencontres entre les représentants et les conseillers institutionnels. Mais la communication interne concerne aussi les relations entre divers services municipaux et entre des instances sectorielles.

La relative jeunesse de l'APSMB et les modifications récentes dans sa structure organisationnelle, nécessitent le développement de moyens de communication interne. L'objectif est que chacun, dans les municipalités et au sein de l'association, connaisse le rôle de ses services, et puisse s'y référer de façon efficiente.

2.1.3. Le soutien des responsables politiques dans la mise en œuvre stratégique

Le **soutien des responsables**, en particulier politiques, marque le paysage barcelonais. Cependant, leur soutien se ressent davantage pour des interventions menées à l'échelle communale, même quand celles-ci font partie d'un projet d'ensemble métropolitain. Pour y remédier, une nouvelle instance a été créée dans l'APSMB : le conseil territorial des maires.

2.2. Le lien entre les échelles micro et macro : la capacité à être réactif vis-à-vis des parties prenantes et à les mobiliser

Le niveau micro désigne les parties prenantes internes de l'organisation métropolitaine et le macro les parties prenantes externes territoriales. Afin d'articuler ses éléments paradoxaux, l'organisation barcelonaise a développé des compétences spécifiques.

Une des façons d'articuler ces deux niveaux de parties prenantes consiste à développer les capacités de **réactivité** de l'organisation vis-à-vis des demandes des habitants ou de tout autre type de parties prenantes externes, par rapport à de nouvelles opportunités ou encore face à l'évolution de la société locale.

Dans cette perspective, des efforts sont faits pour incorporer les demandes des résidents et des districts⁹, grâce à un découpage territorial qui permet une forme de décentralisation interne à la commune de Barcelone.

Afin de renforcer ses capacités réactives, l'APSMB dispose aussi d'une commission de Prospective. Cette dernière a pour tâche d'introduire de nouveaux thèmes de travail dont certains pourront, à terme, être incorporés dans le corps du plan stratégique métropolitain.

Au-delà de ses compétences en matière de réactivité, l'organisation métropolitaine barcelonaise a également développé son aptitude à mener des démarches participatives.

Ainsi, la **participation** est-elle à première vue le fruit d'une tradition locale que les pouvoirs publics ont mis en exergue après la fin du franquisme. Dans l'opposition, la Catalogne et sa capitale étaient systématiquement lésées par le pouvoir central, et son expression citoyenne réduite. Ceci explique en partie, la mise en avant, dès le début des années 1980, par les autorités territoriales, des modalités de participation comme un des piliers de la détermination stratégique.

Depuis, la participation efficace des citoyens, en particulier par le biais de la consultation de leurs associations et des communautés de voisinage, est jugée nécessaire dans tous les projets stratégiques (agenda 21, plan métropolitain). Des services administratifs sont alors chargés, entre autres, de permettre l'établissement de nouveaux mécanismes de participation et de consultation de la population (enquêtes mensuelles, usage d'internet, consultation des syndicats, des entreprises privées, des universités). J. Clos, qui a succédé à P. Maragall comme maire à partir de 1997, a accru le recours à la consultation¹⁰.

⁹ Les districts sont un des fondements de l'organisation municipale barcelonaise. Créés en 1984 et aboutissement d'un processus de décentralisation initié en 1979, dix districts (chacun regroupant plusieurs quartiers) divisent la cité de Barcelone. Ceux-ci possèdent une certaine autonomie et des capacités en matière de décision et de gestion économique. Chacun est doté d'un conseil municipal de district qui coordonne l'administration des services, la gestion des biens collectifs et des services aux personnes (services sociaux, santé publique, éducation, culture, sport, promotion sociale). Les districts possèdent aussi un organe de participation, le conseil citoyen de district (rassemblant des représentants d'associations, des citoyens à titre individuel). Chaque structure possède également un plan d'action formalisé dans ses champs de compétences à l'image du Pla d'Actuació - Districte de Ciutat Vella - 2004-2007.

¹⁰ Par exemple, en 1998, les citoyens ont été encouragés à dire quelle sorte de ville et de mairie ils voulaient, par mail, téléphone, etc. Une autre initiative de J. Clos a été la formation du Conseil de la Ville, qui rassemble les autres conseils consultatifs (conseil des districts et représentants d'association). D'autres voies ont été exploitées : focus groups, jurys de citoyens, enquête d'opinion publique.

Malgré le poids décisionnel qui semble accordé aux processus de participation sur le territoire métropolitain barcelonais, quelques réserves peuvent être émises¹¹. Certes, les populations sont assez régulièrement consultées. Mais beaucoup de projets, en particulier dans les domaines structurants de l'action publique, sont élaborés par les élus et des professionnels. Ces derniers peuvent alors faire des efforts pour incorporer, plus ou moins, les demandes des résidents et des districts. Un certain déclin du poids des syndicats et des associations de résidents dans la gouvernance urbaine est d'ailleurs constaté, au profit d'une élite issue en partie du monde économique. De fait, l'organisation métropolitaine barcelonaise travaille largement en collaboration avec des acteurs territoriaux.

Enfin, l'**animation territoriale** est une autre pratique de gestion des relations entre l'organisation et ses parties prenantes territoriales. L'APSMB diffuse beaucoup de communication à destination des habitants et des acteurs locaux. Les messages empruntent des canaux divers tels des expositions publiques, des célébrations comme celle des 10 ans de l'Association du Plan Stratégique de Barcelone 2000, des campagnes associant des personnalités locales, mais aussi des centres éducatifs, comme celui consacré à l'environnement, et des journaux locaux. L'objectif est la mise en valeur de l'expérience barcelonaise et sa reconnaissance, objectif assez bien atteint aujourd'hui.

En développant ses aptitudes en matière de réactivité, de participation et d'animation territoriale, l'organisation métropolitaine barcelonaise réussit à articuler les sollicitations de ses parties prenantes territoriales, de façon à ce que ces dernières jouent un rôle actif dans la réalisation de ses intentions stratégiques.

Au-delà des compétences que les membres de l'organisation doivent développer pour y parvenir, cette capacité résulte aussi de la place symbolique qu'occupe Barcelone pour ses parties prenantes territoriales. L'exercice du **leadership** métropolitain est naturel pour cette ville, qui possède la force symbolique d'être la capitale de la Catalogne. Dans la logique de l'Etat fédéral espagnol, ceci est d'autant plus important que la région s'est toujours opposée, peu ou prou, au pouvoir central et qu'elle en a pâti pendant la domination franquiste. Cela a permis aux politiques locaux de bénéficier d'une autorité considérable¹², afin de « donner des bases » pour l'action. A ce titre, le leadership barcelonais est un élément intégré au plan stratégique métropolitain dans sa dernière version. Il est précisé que l'APSMB doit repenser son organisation afin de renforcer ses capacités de leader et

¹¹ « Les acteurs barcelonais ont beaucoup parlé du processus de large participation des citoyens dans la planification stratégique, mais c'est un peu exagéré (...). Cette nature ouverte et collaborative n'est pas tout à fait juste. Certes, des gens ont participé à la stratégie mais ce n'est pas monsieur tout le monde. Peut-être 2000 ou 3000 personnes ont effectivement participé à ce processus depuis 1988. Par rapport au nombre d'habitants... ».

¹² En particulier P. Maragall (maire de Barcelone de 1982 à 1997, puis président de la Généralité depuis 2003).

garantir la participation accrue des maires des municipalités de l'AMB. Il est spécifié également que chaque projet mené doit avoir un responsable identifié. Dans cette perspective, les logiques partenariales, déjà prégnantes, ne cessent de s'élargir. Elles prennent plusieurs formes, mais principalement celles de partenariats institutionnels et publics-privés.

Pour mieux concrétiser ses intentions stratégiques, les responsables se succédant à la tête de l'organisation métropolitaine s'appuient sur les parties prenantes territoriales. Afin que celles-ci soient un moteur et un soutien de l'action publique, l'organisation a développé des compétences spécifiques. Des efforts conséquents sont donc consentis pour obtenir leur adhésion. Cela se traduit par une certaine souplesse des interventions territoriales et un souci d'adaptation de ces dernières à chaque cas particulier. Il s'agit donc de dépasser les formules totalisatrices habituelles de la planification. Nous sommes ici dans la logique même de la **territorialité**.

L'exercice de cette territorialité s'appuie sur des documents stratégiques tels le PGM¹³ mais aussi sur un découpage territorial en dix districts sur lesquels « repose le pouvoir exécutif quotidien ». En décentralisant des sections de l'organisation municipale sur les territoires, l'appréhension des demandes des habitants est simplifiée et la capacité de réponse plus directe.

Comme nous venons de le constater, les liens tissés par l'organisation métropolitaine barcelonaise avec ses parties prenantes, sont serrés et anciens. Les éléments identitaires influent nettement ici sur les pratiques de management territorial.

2.3. Le lien entre centre et périphérie : des partenariats fondés sur une logique de réseaux

L'articulation du *centre*, le territoire institutionnel de l'organisation publique, et de la *périphérie*, son territoire d'action et au-delà, est la troisième modalité de gestion des paradoxes métropolitains retenue. Dans le cas barcelonais, l'articulation de ces deux niveaux suit plusieurs voies. De telles initiatives s'inscrivent en général dans une perspective de partenariat, de communication et d'observation.

Des **partenariats** sont conclus avec des organisations étrangères dans le cadre des relations et de la coopération internationales. La volonté de faire, de la logique de réseaux entre villes, un des socles de la nouvelle stratégie métropolitaine, engendre l'accroissement de tels partenariats : « Le nouveau système de stratégie demande d'avoir des contacts plus compacts et plus personnels. Nous avons

¹³ Le PGM a identifié des secteurs comme « zone de remodelage privé ou public », « zone de conservation de la structure urbaine et du cadre bâti » ou « zone de transformation d'usages ».

besoin de ‘vrais’ partenaires, de vrais partenariats, des conventions avec des principes et des finalités, pas juste des jumelages ».

La **communication externe** est un autre outil de gestion utilisé par la métropole catalane pour établir des relations entre ses territoires institutionnel et d’action, et plus largement son environnement. L’APSMB diffuse d’assez nombreux messages à des acteurs économiques et sociaux internationaux. La communication peut alors prendre la forme d’expositions publiques dont la cible est internationale, de célébrations comme celle des 10 ans de l’Association du Plan Stratégique de Barcelone 2000, de campagnes publicitaires, de sites internet ou de participation à des rassemblements professionnels internationaux. L’objectif étant toujours la mise en valeur de l’expérience barcelonaise et sa reconnaissance.

L’observation de l’environnement est également une modalité permettant d’articuler ces périmètres territoriaux.

La **veille** est une pratique assez courante. Elle concerne le territoire métropolitain¹⁴ mais aussi les autres territoires, en particulier grâce à l’utilisation du *benchmarking*. Le plan stratégique métropolitain prévoit des mécanismes permettant d’appréhender les menaces constamment émergentes et d’identifier les opportunités, et d’intégrer graduellement les adaptations nécessaires dans le corps du plan. Plus largement, fonder la nouvelle stratégie sur une logique de réseaux de villes nécessite de connaître les territoires aptes à intégrer potentiellement de tels réseaux.

La **prospective** est une autre modalité d’observation des territoires. Des structures métropolitaines y sont consacrées, à l’image de la commission de prospective de l’APSMB.

Si le périmètre de la gouvernance barcelonaise ne dépasse guère les limites régionales, celui des outils managériaux va, de plus en plus, bien au-delà, et ce, en cohérence avec la nouvelle intention stratégique fondée sur les réseaux. Grâce à de nombreux partenariats, au déploiement de pratiques de veille, de benchmarking, et dans une moindre mesure de prospective, l’organisation étend ses outils managériaux à une échelle dépassant le périmètre métropolitain.

2.4. Lier l’ensemble des éléments du système métropolitain : la marque de la persévérance

Si ces trois niveaux de liens entre éléments opposés d’un paradoxe, que nous venons d’aborder, sont activés, l’organisation montre sa capacité à gérer et à lier l’ensemble des éléments paradoxaux du système métropolitain.

¹⁴ Par exemple, les autorités se sont dotées d’un système d’observation géographique métropolitain. En 2004, un indicateur « enquête de perception » a été créé pour évaluer la satisfaction des habitants sur diverses actions.

L'**intégration** désigne la capacité à situer une action particulière dans la stratégie globale, en d'autres termes la possibilité de comprendre l'articulation entre l'unité et le tout.

Cette intégration semble être une préoccupation importante des responsables territoriaux barcelonais¹⁵. L'articulation des échelles et des logiques d'intervention du quartier, de la ville, de la région métropolitaine, est prégnante. Les actions se composent généralement de plusieurs projets amorcés peu à peu, mais faisant partie d'une conception générale d'ensemble, réalisée à la manière d'un puzzle : « Les espaces publics prévus sont réalisés l'un après l'autre et forment système ». Cependant, il existe aussi des réserves quant au degré final d'intégration¹⁶.

Les pratiques barcelonaises de management territorial témoignent aussi de l'importance accordée à l'**engagement continu**, qui participe aussi à l'articulation systémique des éléments paradoxaux. Cela se manifeste tout d'abord par la continuité des plans stratégiques mis en œuvre sur le territoire métropolitain et à Barcelone. Leur enchaînement et les intentions stratégiques affichées montrent la détermination des pouvoirs publics à atteindre les objectifs fixés. Quant à l'accent mis sur l'urbain, il a perduré pendant plus d'une décennie et a traversé des mandats politiques successifs¹⁷. Cette préoccupation, mise en avant par les pouvoirs publics dès 1979, s'est concrétisée d'abord à l'échelle des quartiers (1980-1984) dont elle visait à assurer le rééquilibrage, puis à l'échelle métropolitaine, surtout à partir de 1984, quand la perspective de l'obtention des J.O. a joué un rôle important dans cette seconde phase. Un observateur en 1999 exprime son admiration « de 15 ans d'interventions patientes et tenaces » dans la vieille ville de Barcelone. Cet engagement s'illustre aussi par l'importance des budgets consentis.

Grâce à son expérience en matière de stratégie territoriale, l'organisation métropolitaine barcelonaise a développé ses capacités managériales. Elle est capable actuellement de gérer, en les articulant, *l'ensemble des éléments paradoxaux du système* métropolitain.

CONCLUSION

¹⁵ « Le PGM et sa synthèse de l'ensemble des problèmes urbains à résoudre ont servi de base à toutes les interventions de la municipalité », « Les projets de revitalisation urbaine centrés sur les quartiers et les grands objectifs du développement urbain métropolitain ont été systématiquement articulés, coordonnés », « On retrouve cette progression cumulative de projets qui s'insèrent peu à peu dans un ensemble structuré ».

¹⁶ « Quand on compare les planifications urbaines, stratégiques, métropolitaines, ce qui émerge, c'est un ensemble avec seulement un certain degré de cohérence globale », « Si au sein de l'urbanisme, les choses étaient très carrées, ce n'était pas toujours pas toujours le cas des grands champs d'intervention entre eux ».

¹⁷ « Les actions dans le domaine urbain ont été réalisées sur plusieurs mandats, bénéficiant d'une continuité temporelle assez rare ».

Le cas barcelonais est intéressant à plus d'un titre, mais il présente en particulier l'avantage de montrer une stratégie métropolitaine, et les pratiques de management territorial concomitantes, de sa mise en œuvre à son achèvement.

Pendant les 25 ans d'exécution de la stratégie urbaniste, le charisme de dirigeants politiques « historiques » a marqué le territoire. Dans une certaine mesure, leur « vision » a servi de guide aux pratiques de management territorial. Elle a engendré des logiques planificatrices, faisant néanmoins preuve d'une certaine souplesse.

Barcelone est une métropole reconnue et possédant un rayonnement européen, voire international.

Nous souhaitons à présent conclure ces développements qui nous ont permis d'évaluer **dans quelle mesure les organisations publiques territoriales se trouvaient dans des situations paradoxales.**

A l'instar de Martinet (1993, p.32), nous pouvons considérer l'organisation métropolitaine comme un « acteur composite », c'est-à-dire *actif, à la fois autonome et dépendant*. L'autonomie est liée à la capacité organisationnelle de se prescrire des normes de comportement, à une certaine maîtrise d'une partie de ses ressources, au principe de subsidiarité, à la délégation de compétences ou encore à la suppression de la tutelle préfectorale. Elle est néanmoins *intrinsèquement* dépendante, contrainte de multiples façons par son environnement. Le champ d'action de cette organisation métropolitaine est bien un « univers conflictuel disputé » (Martinet, 1993), changeant, jamais perçu dans son intégralité et ponctué par les actions d'autres organisations, collaboratrices, gênées ou concurrentes.

Sous diverses influences, la réalité locale varie, comme en témoignent ses indicateurs économiques, sociaux, environnementaux. Effectuer des prévisions d'évolution à court, moyen ou long terme d'un territoire, est un exercice difficile et souvent pris en défaut. Ceci est accentué par les nombreuses interventions, non coordonnées, des autres organisations agissant, directement ou indirectement, sur cette réalité territoriale.

Pourtant, à l'image de Martinet (1993), nous considérons que de telles organisations sont capables de produire un projet stratégique en interaction avec leur territoire et en itération avec les pratiques de management territorial. Ce projet évolue, se précise, se modifie en même temps que l'action se développe. Une relation itérative se développe entre ces deux éléments (projet et action).

Bibliographie

CAMERON K.S., QUINN R., 1988, « Organizational Paradox and Transformation, in: R. QUINN, K. CAMERON (Eds.), *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, MA: Ballinger, pp.1-18.

- BAREL Y., 1989, *Le paradoxe et le système : essai sur le fantastique social*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (nouvelle édition augmentée).
- BARNEY J., 1991, "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage", *Journal of Management*, vol.17, n°1, pp.99-120.
- CASTEIGTS M., 2003, « Le management territorial stratégique », in : A. SEDJARI, *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21e siècle*, L'Harmattan, GRET, pp.287-314.
- CROZET P., 2001, « La mise en jeu de la responsabilité des acteurs locaux : une nouvelle donne pour la gestion locale ? », *Revue Politiques et Management Public*, Vol.19, n°3, sept., pp.55-77.
- De SENARCLENS P., 1998, « Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale », *Revue internationale de sciences sociales*, n°155, mars, p.95-108.
- FORD J., BACKOFF R., 1988, "Organizational Change in and out of Dualities and Paradox", in: R. Quinn, K. Cameron (Eds.), *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, MA: Ballinger, pp.81-121.
- HERNANDEZ S., 2006, *Paradoxes et management stratégique des territoires : étude comparée de métropoles européennes*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, IMPGT, 25 novembre.
- LAGANIER R., VILLALBA B., ZUIDEAU B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Revue (en ligne) Développement durable et territoire*, Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, novembre.
- MARTINET A.-C., 1993, « Stratégie et pensée complexe », *Revue Française de Gestion*, n°93, pp.31-45.
- McLAGAN P., NEL C., 1995, *The Age of Participation. New Governance for the Workplace and the World*, San Francisco, Berrett-Koehler.
- MILES M.B., HUBERMAN A.M., 1991, *Analyse des données qualitatives: recueil de nouvelles méthodes*, De Boeck.
- MONTANE M.-A., 2001, « Responsabilité et complexité territoriale », *Revue Politiques et Management Public*, Vol.19, n°4, décembre, pp.25-44.
- PENROSE E., 1959, *The Theory of the Growth of the Firm*, John Wiley & Sons.
- PRAHALAD C.K, HAMEL G., 1990, "The Core Competencies of the Corporation", *Harvard Business Review*, vol. 68, no. 3, May-June, pp 79-93.
- REMY J., 1996, « Mobilités et ancrage : vers une autre définition de la ville », in : M. HIRSCHHORN., J.M. BERTHELOT (dir.), *Mobilités et ancrages - vers un nouveau mode de spatialisation ?*, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, pp. 135-153.
- RINDOVA A., FOMBRUN C. J., 1999, 'Constructing Competitive Advantage: The Role of Firm- Constituent Interactions', *Strategic Management Journal*, 20, pp.691-710

- RING P., PERRY J.L., 1985, "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints", *Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 2, pp.276-286.
- SELTZNER L., 1986, *Paradoxical Strategies in Psychotherapy*, New York, Wiley.
- SENCEBE Y., 2001, *Les lieux et les temps de l'appartenance. Mobilités et territoire : une analyse sociologique du pays Diois*, Lyon II, Thèse de Sociologie, 22 juin.
- THOMPSON J.D., 1967, *Organizations in action*, New York: McGraw-Hill.
- WEICK K., 1995, *Sensemaking in Organizations*, Sage.