



**HAL**  
open science

# Paradoxes et management stratégique des territoires: étude comparée de métropoles européennes

Solange Hernandez

► **To cite this version:**

Solange Hernandez. Paradoxes et management stratégique des territoires: étude comparée de métropoles européennes . Gestion et management. Université Aix-Marseille, 2006. Français. NNT : . tel-01318087

**HAL Id: tel-01318087**

**<https://hal.science/tel-01318087>**

Submitted on 20 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.

**UNIVERSITE PAUL CEZANNE**

UNIVERSITE DE DROIT, D'ECONOMIE ET DES SCIENCES D'AIX-MARSEILLE III

**CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHE SUR LES ORGANISATIONS ET LA GESTION (CEROG)**

**INSTITUT DE MANAGEMENT PUBLIC ET DE GOUVERNANCE TERRITORIALE**

**PARADOXES ET MANAGEMENT STRATEGIQUE DES TERRITOIRES :**  
**ETUDE COMPAREE DE METROPOLES EUROPEENNES**

THESE POUR L'OBTENTION DU DOCTORAT EN SCIENCES DE GESTION

Présentée et soutenue publiquement le 25 Novembre 2006 par

**Solange HERNANDEZ**

**JURY**

Directeur de recherche :

**Robert FOUCHET**  
Directeur de l'IMPGT  
Université Paul Cézanne

Rapporteurs :

**Claude JAMEUX**  
Professeur - Université de Savoie

**Anne DRUMAUX**  
Professeur - Université Libre de Bruxelles

Suffragants :

**Jean-Rodolphe LOPEZ**  
Professeur – IMPGT  
Université Paul Cézanne

**Philippe BAUMARD**  
Professeur – IMPGT  
Université Paul Cézanne

**Michel CASTEIGTS**  
Professeur associé  
Université de Pau et des Pays de l'Adour



## REMERCIEMENTS

J'estime avoir pu accomplir ce travail dans d'excellentes conditions, grâce aux concours et à l'affection de nombreuses personnes.

Je tiens tout d'abord à remercier, très sincèrement, Robert Fouchet et Jean-Rodolphe Lopez. Je me souviens de ma première rencontre avec Robert Fouchet. Il s'agissait d'un entretien de recrutement en DESS de Management Public. A cette occasion, il m'a proposé d'intégrer plutôt le DEA de Sciences de Gestion de l'IAE, qui ouvrait, cette année-là, une option Management public. J'ai décliné l'offre, pressée de finir, enfin, mes études. Durant l'année de ce DESS, Jean-Rodolphe Lopez m'a donné la possibilité d'effectuer quelques heures d'enseignement auprès de fonctionnaires en formation continue. Ce fut une révélation ! Ainsi donc naît une vocation. L'année suivante, me voilà inscrite en DEA. Quatre années de doctorat ont passé, et je ne cesse de découvrir, jour après jour, les bonheurs du métier d'enseignant chercheur.

Probablement, le fait de l'exercer à l'IMPGT y contribue beaucoup.

L'énergie de Robert Fouchet, la présence amicale et intellectuellement toujours stimulante de Jean-Rodolphe Lopez, ont certes amplement apporté à ce travail, tout comme les conseils judicieux de Philippe Baumard en terme de méthodologie.

Mais je tiens aussi à remercier Elisabeth Lopez, pour ses qualités humaines et son élégance en toutes circonstances, tous les enseignants, intervenants et collaborateurs pour leurs encouragements et leurs mots gentils.

Je remercie également les professeurs Claude Jameux et Anne Drumaux, les rapporteurs de cette thèse, ainsi que Michel Casteigts, qui ont accepté d'assister à sa soutenance et d'évaluer ce travail.

Je n'oublie pas le professeur Paul Joyce et Jean-Claude Aroumougom, qui m'ont permis d'accéder plus facilement à mes terrains d'étude. En outre, les discussions avec Jean-Claude Aroumougom ont été une aide précieuse pour ma compréhension des mécanismes

territoriaux. Ces moments d'échange furent donc riches en enseignements, et surtout très agréables. Qu'ils aient été pris sur un emploi du temps que je sais très chargé, en accroît aussi la valeur.

Je remercie aussi tous ceux qui ont accepté de se livrer à l'exercice, parfois difficile, de l'entretien.

Par ailleurs que serait l'IMPGT sans l'équipe de recherche en management public ? Là encore, j'ai le sentiment d'avoir beaucoup de chance de travailler avec eux. C'est une équipe formidable. Leur soutien est inestimable. Merci donc à Lugdivine, que j'apprécie énormément alors que nous nous ressemblons si peu, à Nelly, qui m'a connue « en professeur » et qui est devenue une amie très chère, à Johanna, pour sa bonne humeur communicative. Merci aux garçons aussi, à Olivier, dont le dynamisme m'épatera toujours, à Bruno, dont j'ai pu encore plus apprécier la force tranquille durant ces derniers mois de thèse, à Marcel, avec qui j'ai partagé un très agréable colloque à Rabat, à Nicolas pour sa gentillesse. Et « the last, but not the least », merci à Emil, dont les idées lumineuses ont largement éclairé ma route.

Je voudrais aussi remercier très sincèrement tous ceux qui travaillent à l'antenne marseillaise de l'IMPGT pour m'avoir encouragée, soutenue, aidée de multiples façons, avec beaucoup de patience et de chaleur, tout au long de la gestation de ce travail. Merci à Sonia pour son soutien sans faille, à Meriem pour sa présence souriante et dont les talents de cuisinière ont été une aide essentielle, à Josy, pour sa prévenance et sa gentillesse. Merci aussi à Alain pour son humour, ses conseils pleins de bon sens et son sang-froid face à mes déboires informatiques (ah ! la sagesse des anciens), à Christophe, pour ses qualités humaines et son soutien amical. C'est vraiment un plaisir de travailler à vos côtés !

Je remercie aussi Christel Schwing, pour son aide extrêmement précieuse et surtout sa gentillesse, son énergie sans limite et ses conseils, toujours judicieux.

Je me tourne à présent vers ma famille et mes proches.

J'ai dû entendre, un bon millier de fois depuis que je suis petite, que « l'instruction, c'est ce qu'il y a de plus beau ! ». Visiblement, c'est une idée qui a fait son chemin en moi.

Merci donc aux membres de ma famille : maman, papa, marraine et tonton, mais aussi mamie et Marjorie de m'avoir toujours encouragée. Vous n'avez jamais cessé de manifester, plus ou moins discrètement et anxieusement, votre soutien. Je sais que vous qui avez pu

m'accompagner durant ces années êtes fiers de moi. Et je suis convaincue que mon grand-père, où qu'il soit, est très fier de moi également.

Je tenais également à témoigner ma reconnaissance à Irène et Jean-Pierre pour leur contribution à ce travail, et surtout leur affection à mon égard. Merci aussi à Suzanne pour ses conseils avisés qui m'ont beaucoup appris.

Enfin, et c'est peut-être là ma plus grande chance, j'ai à mes côtés une personne d'une valeur inestimable. Sans ses encouragements, je ne me serai sans doute jamais lancée dans ce travail de si longue haleine. Luc m'a encouragée, engueulée, consolée, bousculée, couverte de cadeaux, et a accepté stoïquement de sacrifier week-end et vacances pour que je puisse mener à bien cette recherche. Mille mercis n'y suffiraient pas.



# SOMMAIRE<sup>1</sup>

## **PARTIE 1. UN CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE POUR L'ETUDE DES PRATIQUES PARADOXALES DE MANAGEMENT TERRITORIAL**

- Chapitre 1. La nature et le rôle des intentions stratégiques dans les organisations publiques métropolitaines
- Chapitre 2. La mise en œuvre des intentions stratégiques métropolitaines : les pratiques de management territorial dans la littérature
- Chapitre 3. Une approche paradoxale des pratiques de management territorial
- Chapitre 4. La méthodologie de la recherche

## **PARTIE 2. UNE APPROCHE PARADOXALE DES INTENTIONS STRATEGIQUES ET DES PRATIQUES DE MANAGEMENT TERRITORIAL DE CINQ METROPOLES EUROPEENNES**

- Chapitre 5. Une étude contextuelle des pratiques de management territorial de cinq métropoles européennes
- Chapitre 6. Des pratiques paradoxales de management territorial

---

<sup>1</sup> La table des matières se trouve en page 437.





## LISTES DES ABREVIATIONS

ACUF	Association des Communautés Urbaines de France
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
EPCI hab.	Etablissement Public de Coopération Intercommunale habitants
GRH	Gestion des Ressources Humaines
INSEE	Institut National de Statistique et d'Étude Économique
JO	Jeux Olympiques
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PDU	Plan des Déplacements Urbains
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SIG	Système d'Information Géographique
SRU (loi)	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
TPU	Taxe Professionnelle Unique
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté

### **Abréviations utilisées en référence aux études de cas**

#### **Barcelone**

AMB	Aire Métropolitaine Barcelonaise
APSMB	Association du Plan Stratégique Métropolitain de Barcelone
PERI	Plans Spéciaux de Réforme Intérieure
PGM	Plan Général Métropolitain de 1976
RMB	Région Métropolitaine Barcelonaise

#### **Lyon**

DG	Direction Générale ou Directeur(trice) Général(e)
DGA	Direction Générale Adjointe ou Directeur(trice) Général(e) Adjoint(e)
DGS	Direction Générale des Services ou Directeur(trice) Général(e) des Services
DGDEI	Direction Générale du Développement Économique et International
GLEE	Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise
GPV	Grand Projet de Ville
SDUC	Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial
PDT	Projet de Développement du Territoire

**Nantes**

AURAN	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise
DGA	Direction Générale Adjointe ou Directeur(trice) Général(e) Adjoint(e)
DGDE	Direction Générale au Développement Economique

**Marseille**

AGAM	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
C2M	Coopération Métropoles Méditerranée
CAPA	Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix
CCIMP	Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille Provence
CIQ	Comité d'Intérêt de Quartier
DDEAI	Direction du Développement Economique et des Affaires Internationales
DGA	Direction Générale Adjointe ou Directeur(trice) Général(e) Adjoint(e)
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGS	Direction Générale des Services ou Directeur(trice) Général(e) des Services
DGUH	Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat
DIACT	Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire (nouveau nom de la DATAR)
GHB	Communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume
MPM	Marseille - Provence - Métropole
MUCEM.	Musée des Civilisations d'Europe et de la Méditerranée
PACA	Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur
PAM	Port Autonome de Marseille
PME	Petites et Moyennes Entreprises
R&D	Recherche et Développement

**Nottingham**

GNP	Greater Nottingham Partnership
LAA	Local Area Agreements
LAAP	Local Area Action Plans
NRF	Neighbourhood Renewal Fund
NRS	Neighbourhood Renewal Strategy
PMF	Performance Management Framework
SRB	Single Regeneration Budget

## INTRODUCTION GENERALE

Gérer un territoire ne serait qu'affaire de décision. C'est ce que nous apprend la lecture de l'ouvrage de J. Diamond (2005) intitulé « Effondrement. Comment les sociétés *décident*<sup>2</sup> de leur disparition ou de leur survie ». Selon cet auteur, parmi les principaux facteurs qui décident du destin d'un territoire, se trouve la capacité des dirigeants à prendre des décisions. Pour cela, les responsables territoriaux se fondent, notamment, sur l'évolution anticipée des ressources<sup>3</sup> disponibles, sur les relations sociales, les échanges matériels avec l'environnement, ainsi que sur leurs valeurs et leur culture propres. J. Diamond appuie ses conclusions sur des études de cas internationales et inter-temporelles, nous emmenant de l'Île de Pâques aux sociétés vikings et mayas, en passant par le Montana, la Chine et l'Australie contemporains.

Notre propre travail, nous le confessons bien volontiers, est d'envergure plus modeste. Néanmoins, des similitudes existent. Au cœur de notre recherche, se trouve la notion de territoire. Comment ceux, habilités à les diriger et à les gérer, procèdent-ils ?

Nous nous intéressons aux organisations possédant un pouvoir légitime d'action sur leur territoire. Cela concerne, *a priori*, toutes les organisations publiques, car, selon Casteigts (2003), la notion de territorialisation des politiques renvoie à une réalité trop longtemps oubliée. Pour lui, en matière d'action publique, l'inscription territoriale n'est pas une exception, mais la règle. Toute politique a vocation à être mise en œuvre dans des contextes territoriaux différenciés. Pour l'Etat, territorialiser ses politiques n'est donc pas une concession consentie aux particularismes locaux, mais la condition même de l'efficacité de son action.

L'aménagement du territoire a été, pendant plusieurs décennies, le mode public d'action privilégié à l'échelle locale (Monod, Castelbajac, 1996). Au cours des siècles, ceux disposant d'un pouvoir suffisant, ont essayé de modeler le territoire, sur lequel ils exerçaient leur autorité, selon leurs desseins (Dumont, 1994). Mais à partir du 20<sup>ème</sup> siècle, l'aménagement du territoire évoque surtout la volonté publique, d'organiser la géographie humaine et économique de l'espace, considérée selon un ordre équilibré. A ce titre, il constitue une composante de la politique économique, en désignant un ensemble d'actions volontaristes, dirigées vers des objectifs précis (Dumont, 1994). Il englobe ainsi les programmes de

---

<sup>2</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>3</sup> Dans l'ouvrage, il est essentiellement question de ressources naturelles.

réalisation d'infrastructures diverses, de décentralisation industrielle, de politique urbaine et de rénovation rurale. Il s'appuie sur une planification financière et met en relation des partenaires privés et publics (Bœuf, 1995).

Mais progressivement, les lacunes intrinsèques du dispositif sont apparues. Elles se sont cumulées à l'inadaptation croissante de ces démarches, par rapport aux évolutions sociétales et à leurs impacts territoriaux. Ainsi, l'aménagement se concentrait-il sur des questions d'équipement, d'infrastructure et de développement économique. Il minimisait en conséquence les problèmes et les enjeux de nature moins technique. Par ailleurs, tout en étant destiné à favoriser le rééquilibrage des activités sur le territoire national, il restait dirigé et piloté depuis Paris, par les administrations centrales (Casteigts, 2003, p. 292). Ces caractéristiques, passées inaperçues dans les années 1950 et 1960, se révèlent, peu à peu, au cours des décennies suivantes. Ebranlées par des évolutions importantes en matière idéologique, industrielle, sociologique et institutionnelle, qui affectent durablement la société (Dumont, 1994), les pratiques d'aménagement ont été progressivement abandonnées, ou tout au moins, fortement minorées. Les pouvoirs publics ont, en effet, choisi d'agir autrement sur les territoires, en promulguant les réformes de la déconcentration et de la décentralisation. Celles-ci accordent des pouvoirs nouveaux à des organisations publiques, à l'échelle même des territoires. La voie s'ouvre ainsi devant les ambitions et les velléités managériales, et stratégiques, des collectivités locales.

Le passage de l'aménagement du territoire au management territorial est marqué par plusieurs différences essentielles (Hernandez, 2003).

Tout d'abord, le premier vise une répartition plus équilibrée des activités sur l'ensemble de l'espace national. Le second s'intéresse davantage à la capacité propre des territoires à engendrer ces activités, ou à stimuler leur implantation. En somme, quand l'une de ces notions s'intéresse à la redistribution des richesses, l'autre se soucie des conditions favorisant leur création et leur développement.

Ensuite, la notion même de territoire n'a pas le même sens pour l'une ou pour l'autre. Dans le cadre de l'aménagement du territoire, le point de vue dominant est spatial, plutôt que réellement territorial. Le territoire est envisagé comme un « simple » support d'activités. Le management territorial le considère davantage comme un élément dynamique des stratégies territoriales.

Enfin, alors que l'aménagement privilégie une approche de nature descendante, les principes de concertation, de négociation et de participation sont présentés comme des éléments fondamentaux du management territorial.

L'émergence de stratégies territoriales, et des pratiques de management territorial auxquelles elles donnent lieu, entérinent le processus de différenciation locale des politiques nationales. Mais la reconnaissance de la pertinence de cet échelon, comme moteur de l'action publique, ne suffit pas à assurer une mise en œuvre sereine des stratégies des organisations publiques territoriales. Selon Casteigts (2003), l'évolution de l'action publique est marquée, partout dans le monde, par la confrontation des logiques institutionnelles et territoriales. Malgré la diversité immense des contextes, les mêmes processus seraient à l'œuvre, « différents dans leurs manifestations extérieures, mais proches dans leurs mécanismes intimes » (p.287). Certes, des réformes ont établi des régimes politiques fédéraux, et à des processus de décentralisation. Les niveaux décisionnels régionaux, et locaux, ont été créés, ou ont vu leurs pouvoirs s'accroître. Mais de façon concomitante, les politiques publiques se sont complexifiées. Les institutions territoriales sont alors confrontées au défi de développer, et d'ajuster leurs capacités d'action, aux réalités de la société et des modes de vie des citoyens. Ces derniers imposent justement, d'intervenir dans des périmètres territoriaux diversifiés, aux échelles multiples et changeantes, incompatibles avec des cadres institutionnels rigides.

La détermination, et plus encore la mise en œuvre des stratégies territoriales, s'envisagent dans un univers complexe. En ce sens, le management territorial permet de prendre acte du statut du territoire, comme acteur collectif et comme organisation globale (Casteigts, 2003). Ce dernier est ainsi un espace physique, doté de propriétés objectives, mais aussi un espace vécu, investi des valeurs affectives héritées du passé, et support de projets pour l'avenir.

Dans cette perspective, l'importance de la qualité de la réponse des acteurs publics, à l'échelle de ces territoires, est primordiale, d'où l'intérêt de cette recherche consacrée aux pratiques de management stratégique territorial.

### **Le cadre et la problématique de la recherche**

Aborder la problématique territoriale sous l'angle de la stratégie, pose un certain nombre de problèmes. Les acteurs, identifiables à cette échelle, et qui s'inscrivent dans une logique publique, sont divers. Parmi eux, nous distinguons des collectivités territoriales,

parfois des regroupements intercommunaux ou des pays<sup>4</sup>, des organismes déconcentrés, et certains établissements publics, pour n'en citer que quelques-uns. Néanmoins, plusieurs interviennent sur un champ d'action particulier. Par exemple, les structures déconcentrées agissent dans le domaine de l'équipement (DDE), du social (DDASS) ou encore de l'environnement (DIREN). De plus, elles restent sous la tutelle de l'Etat.

Or, nous avons souhaité, dès le début de cette recherche, développer le point de vue d'organisations, ayant des capacités stratégiques s'étendant à l'ensemble des champs territoriaux. Les collectivités locales nous sont rapidement apparues comme le terrain le plus propice pour répondre à cette exigence. Mais parmi celles-ci, il existe de grandes différences en terme de compétences, de ressources, de taille, de densité entre autres. Une commune de quelques centaines d'habitants est effectivement une collectivité territoriale, mais a-t-elle réellement la possibilité, c'est-à-dire à la fois la volonté, et les capacités, de développer une stratégie ? Nous nous sommes alors orientés vers des structures, dont les compétences, les ressources et la taille (superficie et nombre d'habitants), pouvaient permettre la détermination d'une stratégie territoriale, et surtout sa mise en œuvre. Le choix des métropoles s'est alors imposé.

Dès lors que le thème de la recherche et le type de terrain sont déterminés, il nous faut adopter un angle d'approche pertinent et réalisable.

Nous avons retenue alors la notion d'intention stratégique (Hamel, Prahalad, 1989). Celle-ci désigne une vision stratégique, définie sur le long terme, et incarnant ce que l'organisation aspire à devenir. Cette intention représente un rêve, un futur souhaité, davantage qu'une extrapolation du présent (Hamel, 1991). Elle se caractérise par le décalage entre les ressources nécessaires à sa mise en œuvre, et celles que possède effectivement l'organisation. En arrêtant une intention stratégique, les dirigeants cherchent à provoquer deux phénomènes : la maximisation de l'utilisation des ressources existantes, et la création de nouvelles façons de les exploiter (Saïas, Metais, 2001). Cette mise en tension doit stimuler la créativité de chacun, pour tirer, des moyens mobilisables, des effets supérieurs à ce qu'il paraissait raisonnable d'en attendre.

Notre recherche s'appuie donc sur l'intention stratégique, telle qu'elle est définie et mise en œuvre, dans les organisations publiques métropolitaines.

---

<sup>4</sup> Au sens de la loi Voynet (1995).

Dans cette étude, nous choisissons, en effet, de distinguer la *stratégie territoriale* et le *management territorial*. La première est entendue comme l'ensemble des processus, aboutissant à la détermination d'*intentions stratégiques*, et à la formulation d'actions précises. Le second désigne, quant à lui, les processus managériaux permettant de mettre en œuvre et d'adapter la stratégie (Chaffee, 1985).

Cette recherche portera, entre autres, sur les pratiques de management territorial. Celles-ci englobent l'ensemble des processus, des exercices et des outils, destinés à aider les managers à accomplir, de la façon la plus performante possible et au regard de diverses contraintes, la mise en œuvre des intentions stratégiques des organisations publiques territoriales. Nous considérons que ces pratiques de management territorial n'ont *pas* de finalité stratégique au sens strict du terme. Elles n'ont que des finalités opérationnelles. Elles interviennent pour permettre et faciliter la construction, et la concrétisation, des intentions stratégiques. Les pratiques de management territorial sont donc *profondément opérationnelles*, même si elles entretiennent des liens très forts avec la stratégie.

Ainsi, quelles que soient la pertinence et la qualité de l'intention stratégique, ses résultats dépendraient, en grande partie, de sa mise en œuvre par les managers territoriaux. Mais que savons-nous des pratiques de gestion de ces derniers dans ces circonstances ? Cette phase est difficile et semée d'embûches dans tous les types d'organisation, mais qu'en est-il dans les organisations publiques métropolitaines ?

Pour Hamel et Prahalad (1989), dans toute organisation, la concrétisation de l'intention stratégique implique l'habileté à mettre en œuvre des pratiques de management territorial, de façon à mobiliser les ressources (Wernerfelt, 1984, Barney, 1986, 1991, Peteraf, 1994), les compétences (Prahalad, Hamel, 1990) et les capacités organisationnelles (Stalk, et al., 1992, Teece, et al., 1997). Ces éléments seraient nécessaires à l'obtention de résultats, les plus satisfaisants possibles, selon les objectifs fixés.

Mais pouvons-nous considérer les organisations publiques métropolitaines comme des structures « classiques » ? Nous en doutons. Nous supposons, au contraire, qu'elles se singularisent sur plusieurs aspects, et que ces particularités ont des conséquences en matière de pratiques managériales dans la conduite de la stratégie.

Dans cette perspective, nous proposons d'analyser sous quelles conditions la notion d'intention stratégique est applicable aux organisations publiques métropolitaines.



Après avoir éclairci ce premier point, nous nous efforcerons de comprendre la mise en œuvre de la stratégie territoriale dans ces organisations. Nous souhaitons ainsi examiner les pratiques de management territorial engendrées. Quelles sont les modalités d'application des intentions stratégiques dans les organisations publiques métropolitaines ?

Pour répondre à ces questions, nous mobiliserons plusieurs courants ou approches théoriques. En effet, le sujet de recherche ne permet pas de circonscrire notre étude à un seul d'entre eux. Le thème du management stratégique territorial, ou métropolitain, n'est conceptuellement pas stabilisé. Les réflexions sur le sujet proviennent d'un assez grand nombre de courants, voire de disciplines, et toutes ne mettent pas l'accent sur les mêmes éléments du phénomène. Le management territorial est donc appréhendé de façon variable en fonction des auteurs et en fonction des territoires (Découtère, Ruegg, Joye, 1996).

Au-delà de la littérature portant précisément sur cette notion, nous choisirons essentiellement de construire notre travail à partir des courants néo-institutionnaliste et de l'approche sur les parties prenantes. Ceux-ci nous semblent en effet pertinents, pour dévoiler la nature des organisations publiques métropolitaines et de leurs intentions stratégiques, et comprendre, par la suite, comment ces structures parviennent à mettre en œuvre ces dernières. Nous verrons néanmoins, que ces fondements théoriques se révéleront insuffisants, pour appréhender, dans toute leur complexité, les pratiques de management territorial. Nous nous tournerons alors vers une approche « discrète » en sciences de gestion : celle de la gestion paradoxale.

### **Les principaux objectifs de la thèse**

Les ambitions de cette recherche s'inscrivent dans une double perspective, conceptuelle, voire théorique, et managériale, que nous présentons ici successivement.

Notre premier objectif vise à contribuer à la construction du concept de management territorial. Pour l'instant, celui-ci a surtout été l'objet de recherches empiriques et partielles (Vinzant, Vinzant, 1996b). Les auteurs des travaux abordant cette question, sous un angle ou un autre, le reconnaissent (Decoutère, et al., 1996, Favoreu, 2000). Par conséquent notre ambition est, d'éclaircir, d'étoffer et d'établir ce concept, sur des fondements plus solides et unifiés.

Ensuite, nous souhaitons aussi, à la faveur de cette recherche, exposer les modalités d'application de la notion d'intention stratégique aux organisations publiques métropolitaines. Dans quelle mesure l'approche intentionnelle de la stratégie est-elle transposable à ce type de structure ? Est-ce pertinent et existe-il des limites à cette transposition ?

Notre troisième ambition d'ordre théorique, est directement liée à la deuxième. Nous désirons, de fait, définir les caractéristiques organisationnelles des organisations publiques métropolitaines. Nous avons supposé, ci-dessus, que ces dernières se singularisaient des structures « classiques » en plusieurs points. Nous souhaitons révéler en quoi consistent ces particularités, afin de comprendre quelles en sont les conséquences, en matière, de transposition de la notion d'intention stratégique.

Enfin, notre dernier objectif, consiste à développer, d'un point de vue théorique, les différentes approches utilisées, en particulier celle de la gestion paradoxale.

Au-delà des objectifs théoriques, cette recherche poursuit également des objectifs managériaux.

En apportant un éclairage sur les caractéristiques des organisations publiques métropolitaines, et en conceptualisant les principales difficultés auxquelles elles sont confrontées, nous espérons offrir aux managers territoriaux des clés de compréhension supplémentaires. Nous souhaitons ainsi mettre à jour les mécanismes managériaux de la mise en œuvre des intentions stratégiques, afin que les praticiens aient une vue globale des processus y concourant. Nous supposons, de fait, que les managers ayant accès à une vision pertinente et formalisée de leur environnement quotidien, aient aussi la possibilité d'améliorer la qualité de leur travail, et par conséquent leur performance.

Afin de faciliter leur tâche, nous ambitionnons également, d'identifier les outils et pratiques de management privilégiés, lors de la mise en œuvre des intentions stratégiques dans les organisations publiques territoriales.

## **La méthodologie**

Cette recherche s'inscrit dans une démarche exploratoire hybride. Nous procéderons par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques (Charreire, Durieux, 2003), en respectant notamment les recommandations d'Eisenhardt (1989). Celle-ci conseille de ne formuler aucune hypothèse contraignante sur les relations entre les catégories étudiées,

tout en s'appuyant sur une analyse de la littérature, pour faire émerger une problématique. Le terrain de recherche nous permettra ensuite d'enrichir la théorie.

Nous nous efforcerons donc de retenir de la littérature, des critères à appliquer à chaque étude de cas. Cependant, l'abduction tiendra une place essentielle dans le processus de catégorisation final. Cette étude n'a pas été initiée entièrement sans *a priori*, mais la démarche exploratoire doit permettre de dévoiler des éléments, qui n'auraient pas toujours été anticipés (Baumard, Ibert, 2003).

Par ailleurs, nous choisirons d'effectuer une analyse de contenu. Cela paraît en effet adapté au choix de notre sujet, et surtout, à nos questions de recherche. Nous devons effectivement tenir compte de la relative rareté et de l'éparpillement des travaux portant sur le management territorial et l'intention stratégique des organisations publiques locales. Or, selon Grenier et Josserand (2003), l'utilisation de l'analyse descriptive du contenu est indiquée lorsque de nouvelles pratiques apparaissent, ou quand la recherche s'intéresse à des aspects encore peu étudiés empiriquement.

Nous privilégierons, par ailleurs, la collecte de matériaux qualitatifs, afin de répondre à la fois aux exigences et aux ambitions de cette recherche (Van Maanen, 1979, Miles, Huberman, 1991, Perret, 1994). Le choix d'une approche qualitative est justifié par notre domaine d'étude et notre problématique. Celle-ci met en effet l'accent, sur la compréhension profonde du phénomène étudié, et ses interactions avec des éléments contextuels.

Nous inscrivons, en outre, cette recherche dans la logique des travaux, indiquant que l'étude de cas est une méthode appropriée pour saisir les caractéristiques complexes de phénomènes sociaux (Yin, 1989). Aujourd'hui, la pertinence de cette méthode empirique est admise dans la grande majorité des recherches en sciences de gestion, dès lors que l'objet de recherche y est adapté (Hlady-Rispal, 2002). Nous privilégierons donc une stratégie de recherche « empirique qui interroge un phénomène contemporain dans son contexte réel, quand les frontières entre phénomène et contexte ne sont pas clairement définies » (Yin, 1989, p.23). Nous verrons que l'utilisation de la méthode de l'étude de cas est justifiée dans ces travaux, et répond aux critères définis par Yin (1989) et Eisenhardt (1989). Le recueil des données s'effectuera sur plusieurs terrains empiriques. Nous avons déterminé, que la technique de l'étude de cas multiples était plus appropriée. En effet, notre recherche consiste à explorer la nature et la composition des pratiques de management territorial métropolitain. Et au-delà, il s'agit de comprendre comment celles-ci s'articulent et interagissent entre elles

et avec les éléments contextuels, pour produire un management territorial. De fait, l'analyse d'une seule organisation ne pourrait vraisemblablement pas, rassembler tous les éléments d'observation nécessaires, pour répondre, de façon satisfaisante à nos questions de recherche. Eisenhardt (1989) montre que l'étude de cas unique permet surtout une approche très précise d'un phénomène. Celle-ci est alors davantage utile dans une logique de confrontation avec une théorie existante, ce qui ne correspond pas à notre démarche. Par ailleurs, pour comprendre les critères de l'articulation, entre mise en œuvre d'intention stratégique et éléments de contexte, il est nécessaire d'observer plusieurs métropoles. Nous excluons la possibilité de mener une étude de cas unique, puisque nous devons observer un phénomène dans des situations singulièrement différentes, et en retirer un maximum d'informations lors du croisement des données recueillies. L'étude sera menée sur plusieurs cas empiriques, mais leur nombre sera néanmoins limité. En conséquence, quand le type de recherche ne permet pas l'étude de nombreux cas, il est recommandé de les choisir en fonction de critères importants pour la recherche, et dont l'intérêt est observable de manière directe (Pettigrew, 1990). Les terrains seront donc sélectionnés en fonction de critères théoriquement fondés (Eisenhardt, 1989).

En matière de traitement des données, nous utiliserons plusieurs sources d'évidence (Yin, 1989) et procéderons à la catégorisation par codage ouvert, puis axial (Glaser, 1978, Strauss, Corbin, 1990). Nous coderons les données par le biais du logiciel NVIVO 2.0, dont l'efficacité est un réel avantage pour le chercheur (Bournois et al. 2002).

## **Le plan**

A l'instar de Romelaer (2002), nous considérons qu'un plan vise à proposer aux lecteurs, un enchaînement fluide et cohérent entre les parties de la recherche. Nous avons opté pour une thèse en deux parties et six chapitres. La première, comprenant quatre chapitres, est consacrée à une revue de la littérature et à la présentation de la méthodologie de la recherche. La seconde présente les résultats de notre étude empirique et la discussion de nos principales analyses.

La partie 1 posera le cadre conceptuel et méthodologique de notre étude sur les pratiques paradoxales de management territorial.

Le premier chapitre aura pour objet de déterminer la nature et le rôle des intentions stratégiques dans les organisations publiques métropolitaines. Nous nous attacherons, à appliquer la notion d'intention stratégique aux organisations publiques métropolitaines. Nous verrons quelle est sa pertinence, mais aussi ses limites, dans le cadre de cette recherche.

Après avoir fixé les conditions d'application de l'approche intentionnelle dans les organisations métropolitaines, le chapitre 2 se concentrera davantage sur les pratiques de management territorial elles-mêmes. Nous explorerons les travaux portant sur le management territorial, afin d'en extraire quelques grands principes et les modalités fondatrices. Nous proposerons également un tour d'horizon des pratiques, outils et processus, que les managers métropolitains sont susceptibles d'utiliser, pour concrétiser l'intention stratégique déterminée par leur organisation.

Dans le chapitre 3, nous proposerons une vision plus globale des pratiques de management territorial afin d'envisager plus précisément la façon dont elles s'articulent aux contextes métropolitains. Nous ne pouvons pas, en effet, prétendre analyser la mise en œuvre des intentions stratégiques des organisations métropolitaines, sans faire référence aux interactions permanentes, qu'elles nouent avec leur environnement. Cela nous conduit à les considérer comme des organisations en situation paradoxale. Nous observerons en effet, que celles-ci évoluent au sein d'un nœud serré et complexe d'interactions, d'obligations et de contraintes. Nous listerons ici l'ensemble des paradoxes auxquels sont confrontées les organisations. Nous terminerons ce chapitre, et l'analyse de la littérature, par l'exploration des pratiques potentielles de gestion paradoxale.

Le chapitre 4 est le dernier de la partie 1. Il présentera la méthodologie de la recherche. Après avoir exposé le positionnement épistémologique adopté dans ces travaux, nous expliciterons nos choix en terme de méthode de recherche. Nous reviendrons sur le choix de l'approche par l'étude de cas multiples et de l'analyse qualitative de contenu. Nous clôturerons cette présentation de notre démarche par un retour sur les validités et la fiabilité de l'étude.

La seconde partie proposera aux lecteurs, une approche paradoxale, des intentions stratégiques et des pratiques de management territorial, des organisations métropolitaines. Elle sera consacrée à la présentation et aux analyses des résultats. Elle se divisera en deux chapitres.

Le chapitre 5 exposera les résultats des cinq études de cas, sous forme d'une étude contextuelle des pratiques de management territorial. Chaque étude de terrain sera analysée de façon identique. Nous reviendrons tout d'abord sur la présentation de l'intention stratégique de la métropole. Puis nous proposerons une lecture des données, en terme d'articulation des éléments opposés des paradoxes, auxquels est confrontée l'organisation. Enfin, le chapitre 6 soumettra aux lecteurs les principales conclusions de notre recherche. Nous y détaillerons les discussions et les élaborations théoriques auxquelles ont abouti ces développements.



# **PARTIE 1.**

## **UN CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE POUR L'ETUDE DES PRATIQUES PARADOXALES DE MANAGEMENT TERRITORIAL**

Cette première partie a pour objectif de préciser les principaux concepts sur lesquels nous nous appuyerons dans cette étude. Les champs de la stratégie métropolitaine et du management territorial ne s'inscrivent pas, en effet, dans un courant ou une approche théoriques particuliers. Les travaux qui s'y intéressent, à un titre ou à un autre, sont, par ailleurs, relativement épars.

Nous proposons aux lecteurs, dans les trois chapitres suivant, une revue de la littérature assez large. Nous souhaitons ainsi rassembler des indications précieuses, sur lesquelles bâtir et affiner nos questions de recherche. Ces dernières, ajoutées à la formulation d'un cadre conceptuel, nous guideront lors de l'étude empirique (Eisenhardt, 1989).

Le chapitre 1 nous permettra, tout d'abord, de préciser la nature, et le rôle, des intentions stratégiques, dans les organisations métropolitaines. Pour cela, nous reviendrons sur l'approche intentionnelle de la stratégie. Nous déterminerons dans quelle mesure cette notion d'intention est appropriée au terrain d'étude des métropoles. Nous évaluerons aussi, ses modalités pratiques d'application, et les limites qu'elle présente, dans ce cadre particulier.

Le chapitre suivant présente les caractères propres de la notion de management territorial. Nous souhaitons ici construire une approche à la fois conceptuelle et pratique de ce dernier. Nous parcourons les travaux l'abordant plus ou moins spécifiquement, de manière à en dévoiler les principales modalités et caractéristiques. Nous envisagerons également, quels sont les outils et les processus de gestion, dont les managers métropolitains disposent, afin de mettre en œuvre les intentions stratégiques, déterminées par leur organisation.



Le troisième chapitre clôturera cette revue de la littérature. Nous y aborderons l'approche de la gestion paradoxale, et évaluerons, dans quelle mesure, celle-ci nous permet d'apporter un éclairage novateur, sur les pratiques de management territorial des organisations publiques métropolitaines.

La première partie de cette recherche s'achèvera avec le chapitre 4. Ce dernier nous permettra de déterminer précisément, et de justifier, nos choix épistémologiques et méthodologiques.

# CHAPITRE 1.

## LA NATURE ET LE ROLE DES INTENTIONS STRATEGIQUES DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES METROPOLITAINES

Ce premier chapitre vise à préciser les concepts de stratégie et d'intention stratégique. Ceux-ci constituent les fondements de notre recherche s'attachant à la compréhension des modes de mise en œuvre par les organisations publiques métropolitaines de leur intention stratégique.

Le thème de la stratégie occupe une place essentielle parmi les travaux en sciences de gestion. Il semble en effet exercer une certaine fascination sur nombre de chercheurs, les enjoignant à examiner les cheminements conduisant les organisations vers les succès les plus mémorables ou les échecs les plus retentissants. Mais malgré l'abondance des écrits auquel il a donné lieu, la recherche dans ce domaine conserve son intérêt à plus d'un titre. Les stratégies évoluent inévitablement et de façon concomitante aux organisations qui les déterminent et les exécutent et à leur environnement. Le renouvellement de l'objet d'étude est ainsi permanent. Ensuite, certains champs ont été proportionnellement assez peu explorés sous l'angle stratégique : celui des organisations publiques métropolitaines en fait partie.

Nous proposons dans ce chapitre une brève présentation de la littérature en stratégie en mettant en exergue les points de consensus utiles à la poursuite de notre réflexion. Dans cette perspective, nous nous attachons plus particulièrement à approfondir le concept d'intention stratégique qui nous paraît propice à la compréhension de notre terrain d'étude. Notre objectif consiste à édifier un socle théorique à partir duquel la compréhension des pratiques de management territorial pourra être développée.

### **I. L'approche intentionnelle de la stratégie appliquée aux métropoles européennes**

L'usage du terme stratégie a longtemps été réservé aux entreprises du champ privé. Les organisations publiques étaient dans leur grande majorité « administrées » et les organisations publiques territoriales n'existaient pas encore dans leur forme et avec leurs compétences actuelles. Parler de stratégie territoriale en faisant référence à un autre territoire

que le national est également une tendance relativement récente, en particulier dans les Etats centralisés<sup>5</sup>. Cependant, la mise en œuvre de réformes institutionnelles telles que la décentralisation et l'intercommunalité, en accroissant les compétences des organisations publiques territoriales, ont profondément modifié les paysages institutionnels et par ricochet les modes de management territoriaux. Par ailleurs, il semble que les organisations publiques territoriales doivent faire face à une complexité environnementale croissante et à de nouveaux défis (Nutt, Backoff, 1993, p.299, Favoreu, 2000, Hernandez, 2004). Or, selon Morin (1990b, p.178), « la complexité appelle la stratégie. Il n'y a que la stratégie pour s'avancer dans l'incertain et l'aléatoire (...), (car elle) est l'art d'utiliser les informations qui surviennent dans l'action, de les intégrer, de formuler des schémas d'action et d'être apte à rassembler le maximum de certitudes pour affronter l'incertain ».

En conséquence depuis deux décennies, le management public a progressivement investi le champ de la stratégie qui rencontre un écho croissant à la fois auprès des chercheurs et des praticiens<sup>6</sup>. En effet, la disposition et la capacité à développer un esprit stratégique concerne toutes les organisations que leur finalité soit privée ou publique<sup>7</sup>.

#### **A. La stratégie et l'intention stratégique**

Evoquer la stratégie territoriale n'est pas chose aisée, car le terme même de « stratégie » recouvre de nombreux sens, déclinés en fonction des interlocuteurs et des contextes. Selon Nutt et Backoff (1993), les prescriptions indiquant aux organisations publiques comment s'y prendre sont très nombreuses mais sont souvent contradictoires. Pour ces raisons notamment, nous privilégierons dans cette étude l'utilisation du concept d'intention stratégique dont nous indiquerons la nature et les limites. Celui-ci nous paraît en effet davantage adapté au champ des organisations publiques métropolitaines.

---

<sup>5</sup> Par exemple, avant la décentralisation en France dans les années quatre-vingts, le territoire se percevait surtout au singulier, en référence à l'Hexagone. L'action de l'Etat, de ses structures déconcentrées et de ses agences rattachées telle la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, rebaptisée le 1<sup>er</sup> janvier 2006 la Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires ou DIACT) visait davantage l'aménagement du territoire que son développement stratégique. Cette préoccupation est apparue plus tardivement avec la fin des Trente Glorieuses et l'exacerbation de la compétitivité internationale.

<sup>6</sup> Pour un historique de l'entrée de la stratégie dans le secteur public, en particulier les villes, voir Favoreu (2000).

<sup>7</sup> Certains sont partisans de la transposition des applications et de l'outillage stratégiques du privé vers le public. Néanmoins, ce type d'initiatives semble avoir montré ces limites.

### **1. La stratégie, un concept difficile à cerner**

Le mot « stratégie » est probablement l'une des occurrences les plus souvent rencontrées dans les travaux en sciences de gestion<sup>8</sup>. Cela ne facilite pas pour autant sa compréhension. Au contraire, cela entoure le terme d'un halo de banalisation et parfois même de galvaudage qui brouille son sens.

Cette confusion est peut-être due à l'origine ancienne du terme qui a pu au fil des siècles endosser des sens variés. Tous ceux qui ont déjà assisté à un cours de Stratégie connaissent probablement l'origine militaire de celle-ci, élaborée et mise en œuvre lors des guerres que se livrent les Etats (ou toutes autres entités institutionnelles et politiques). De tels cours commencent en effet généralement par rappeler l'origine militaire de cette discipline en s'appuyant sur quelques citations bien choisies de Sun Zu sur « l'art de la guerre » ou de Clausewitz assimilant le contexte de guerre militaire à celui de guerre économique. Marchesnay (1995), quant à lui, cite l'exemple précurseur des « stratèges » de la Cité athénienne, chargés de la conduite de la guerre, sous la surveillance attentive des archontes, les notables dont la mission consiste à gérer la Cité (« polis »). Nous pouvons presque considérer que les archontes représentent les précurseurs des managers publics territoriaux (Sartre, 2006).

Si l'existence de la stratégie n'est pas soumise à débat, il n'existe pas de consensus sur sa définition (Chaffee, 1985, p.89). Pour certains, cette absence de consensus est due à l'essence même de la stratégie. Ainsi pour Hambrick (1983), celle-ci est multidimensionnelle et situationnelle, c'est-à-dire qu'elle varie en fonction des contextes.

La variété stratégique s'illustre par le nombre de modèles, classifications et autres typologies auxquelles elle a donné lieu. Citons par exemple celle de Mintzberg (1978) ou de Chaffee (1985), ou encore celles de Miles et Snow (1978), Wechsler et Backoff (1986) ou encore Nutt et Backoff (1992) qui s'intéressent plus particulièrement aux stratégies des organisations publiques.

Mais pour déterminer quelle signification nous donnons à la stratégie territoriale dans cette étude, nous devons dépasser ces points de désaccord entre chercheurs et nous appuyer sur des éléments de consensus.

---

<sup>8</sup> Par exemple, Mintzberg, Ahlstrand et Lampel (1999) ne recensent pas moins de dix écoles d'élaboration de la stratégie. Et de nouvelles écoles semblent continuer d'émerger (Baumard, Starbuck, 2002).

Parmi ceux-ci, nous retiendrons que l'inséparabilité de l'organisation et de son environnement constitue une prémisse basique reconnue à la stratégie (Lenz, 1980, Biggadike, 1981) et que la stratégie concerne généralement le « bien-être global de l'organisation » (Hambrick, 1983).

Moore (1995) considère que la stratégie d'une organisation publique doit créer de la valeur, ce qui ne se limite pas au développement de moyens et à l'allocation de ressources pour apporter des services mandatés. Pour Eadie (2000), elle sert à maintenir un équilibre favorable entre l'organisation et son environnement sur le long terme. Selon Bryson (1995), elle consiste en un effort discipliné pour produire des décisions et des actions jugées fondamentales pour façonner et guider l'organisation, c'est-à-dire déterminer ce qu'elle est, ce qu'elle fait, comment et pourquoi elle le fait. Poister et Streib (1999) ajoute une perspective intégrative à ces définitions : la stratégie permet de focaliser l'attention à la fois des divisions fonctionnelles et de tous les niveaux de l'organisation sur des thèmes, des objectifs et des préoccupations communes.

Certains, devant les définitions presque innombrables de la stratégie, préfèrent en proposer une synthèse. C'est le cas de Marchesnay (1995), pour qui celle-ci représenterait « l'ensemble constitué par les réflexions, les décisions, les actions ayant pour objet de déterminer des buts généraux, puis les objectifs, de fixer le choix des moyens pour réaliser ces buts, de mettre en œuvre les actions et les activités en conséquence, de contrôler les performances attachées à cette exécution et à la réalisation des buts ».

Par rapport à ces différents travaux, nous considérons que la stratégie territoriale met en avant la **détermination de buts, d'objectifs globaux** que l'organisation publique, en tant que responsable légale d'un territoire, souhaite voir se mettre en place. Il s'agit de projeter l'organisation dans *l'avenir souhaité*, grâce à une réflexion qui inscrira l'action sur le *court et moyen et long terme*.

Pour atteindre ces objectifs, *des ressources organisationnelles* seront réparties en fonction des **moyens** hétérogènes et des **actions** dissemblables planifiés ou organisés plus ou moins soupagement.

Pour être qualifié de stratégique, un projet territorial doit réunir les caractéristiques suivantes (Reynaud, 2001, p.189). Il représente des enjeux importants (Eisenhardt, Zbaracki, 1992, Mintzberg, Rainsinghani, Theoret, 1976) et engendre une irréversibilité forte (Tabatoni, Jarniou, 1975). Par ailleurs, il n'est possible de proposer qu'un nombre limité de solutions en remplacement (March, Shapira, 1992). Des stratégies individuelles d'acteurs divers

s'intègrent au processus décisionnel (Laroche, 1995). Un tel projet est difficile à évaluer à court terme et une assez grande incertitude plane sur les résultats qu'il est susceptible de produire (Pearce, Freeman, Robinson, 1987). Enfin, il présente un fort contenu symbolique (Laroche, 1995).

Dans cette étude, nous distinguons la **stratégie territoriale**, c'est-à-dire les processus aboutissant à la détermination d'*intentions stratégiques* et par lesquels les actions sont décidées, et le **management territorial** qui désigne les processus managériaux permettant de mettre en œuvre et d'adapter la stratégie territoriale (Chaffee, 1985).

Les stratégies territoriales sont considérées comme un outil d'action privilégié des collectivités locales (Gouttebel, 2003). La vocation de la stratégie est de renforcer et d'améliorer la situation du territoire<sup>9</sup> de l'organisation par rapport à un environnement donné. L'ensemble de ces éléments peut prendre la forme de documents (plan stratégique, plan de gestion, projet d'organisation) dont le formalisme varie ainsi que l'impérativité.

## **2. L'émergence de la notion d'intention stratégique**

La pensée stratégique a considérablement évolué depuis les années 1960. Elle marque le passage d'une logique de l'adéquation, centrée sur l'adaptation à l'environnement et le positionnement (adéquation stratégique) à une logique de l'intention stratégique et du mouvement (Saïas, Metais, 2001). Dans une logique d'adéquation, privilégiée jusqu'aux années 1980, la stratégie consiste à comprendre et s'adapter à son environnement (Hofer, 1973, Miles, Cameron, 1982). Deux préconisations fondamentales (et leurs critiques) sont au centre des débats : pour assurer sa pérennité, l'entreprise doit s'adapter à son environnement et pour réussir, elle doit acquérir un avantage concurrentiel puis le défendre (Saïas, Metais, 2001, p.185). Le modèle SWOT de l'Ecole de Harvard (Learned et al., 1965) puis les travaux de Ansoff (1968) de l'Ecole de Carnegie s'imposent durablement. Les premières critiques significatives émergent au cours des années 1970. Elles portent essentiellement sur l'absence de prise en compte du facteur temps<sup>10</sup> (Mintzberg, 1973), sur le développement de la logique

---

<sup>9</sup> Le territoire de l'organisation est difficile à délimiter. Ici, le territoire concerné est *a minima* le périmètre institutionnel et administratif de l'organisation publique, mais englobe le plus souvent un espace plus vaste que ce dernier. Nous reviendrons plus largement sur ce point dans le paragraphe « Les organisations métropolitaines entre territoire institutionnel et territoires d'action », page 118.

<sup>10</sup> Selon Mintzberg (1973b), la stratégie possède un caractère dynamique car la décision stratégique est le produit d'un jeu de pouvoir au sein d'une coalition de partenaires. La stratégie s'envisage alors de façon émergente et ne peut donc être définie en terme de forces, faiblesses, opportunités et menaces figées dans le temps. Celles-ci sont au contraire très relatives d'un point de vue temporel.

de segmentation<sup>11</sup> (Abell, 1980) et sur la nécessité de relativiser la situation des entreprises par rapport à leurs concurrents (Boston Consulting Group, 1972, Porter, 1980, 1981, 1985). Durant la période de domination des approches s'inscrivant dans l'adéquation stratégique, des grands principes émergent (Saiias, Metais, 2001). Tout d'abord, la formulation de la stratégie est soumise à une analyse préalable de l'environnement qui oriente ensuite la décision. Dans cette perspective, « l'environnement est une donnée inamovible, un champ de bataille, sur lequel l'entreprise n'a pas, ou peu, d'influence. On peut choisir le champ de bataille, mais pas le modifier » (p.192). La modification radicale du secteur d'activité n'est pas envisagée (Porter, 1985). Ensuite, les logiques concurrentielles sont jugées exclusives, c'est-à-dire que chaque secteur industriel correspond à une certaine combinaison de « facteurs clés de succès », proches des types génériques définis par la théorie et les modèles. Chaque type générique est spécifique, et suppose un comportement concurrentiel homogène. Selon l'analyse de Saiias et Metais (2001, p.193), « pour réussir, il faut faire le choix d'une arène concurrentielle et d'une arme, puis pousser la logique du jeu à son extrême ».

Ces deux principes ont dominé la pensée et la théorie en stratégie durant plusieurs décennies. Cependant, des failles existent, et elles vont s'agrandir avec le changement de contexte des années 1980.

A partir de cette période, l'évolution du contexte concurrentiel et économique est de nature structurelle (Prahalad, Hamel, 1994). Cela rend l'environnement de plus en plus difficile à appréhender pour les entreprises. Dorénavant, les stratégies visant l'adéquation, essentiellement défensives, semblent insuffisantes. En effet, dans un environnement instable et imprévisible où la concurrence et le marché évoluent de plus en plus vite, l'adéquation est difficile et surtout elle conduit davantage à s'adapter au passé, éventuellement au présent mais certainement pas à préparer l'avenir. Inversement, les stratégies de mouvement, fondées sur l'intention stratégique, apparaissent plus appropriées pour les organisations évoluant dans un environnement hautement concurrentiel. Celles-ci se fondent essentiellement sur un constat : l'observation de certaines entreprises, en particulier japonaises, révèlent que ces dernières ont réussi à conquérir rapidement des positions concurrentielles fortes, alors qu'elles ne possédaient que des ressources relativement modestes. Les observateurs

---

<sup>11</sup> Pour Abell (1980), il n'est pas pertinent de réfléchir en terme de forces, faiblesses, opportunités et menaces de et pour l'entreprise, sauf dans le cas assez improbable où celle-ci serait à la fois positionnée sur un seul marché et ne produirait qu'un unique produit. Pour lui, les forces, faiblesses, opportunités et menaces n'ont de sens que si elles sont étudiées pour chaque segment.

aboutissent alors à la conclusion, que ces entreprises ont fondé leur succès sur la capacité à transformer, voire à créer leur environnement. Ces nouveaux types de stratégie répondent aux exigences d'un contexte profondément transformé, où les formes de concurrence se radicalisent<sup>12</sup>. Rien dans les courants inscrits dans la perspective de l'adéquation stratégique, ne permet d'expliquer la trajectoire concurrentielle d'entreprises qui, partant d'une position concurrentielle très défavorable, parviennent à transformer le jeu de la concurrence à leur avantage.

L'émergence de la notion d'intention stratégique est en grande partie due aux travaux de Hamel et Prahalad (1989), en référence, notamment, au développement inattendu de certaines entreprises japonaises. Pour eux, l'évolution contextuelle entraîne nécessairement l'effacement du paradigme de l'adéquation devant celui de l'intention. Dorénavant, l'entreprise est l'objet central de la formulation de la stratégie. En formulant son intention stratégique, elle devient l'acteur de son devenir<sup>13</sup>.

### **3. Les stratégies fondées sur l'intention: les implications pour l'organisation**

L'intention stratégique dans le cadre des travaux de Hamel et Prahalad induit plusieurs conséquences. Premièrement, l'entreprise doit se développer et poursuivre une vision très ambitieuse à long terme. Deuxièmement, elle doit s'appuyer pour cela sur le déploiement d'un portefeuille de compétences centrales. L'idée d'apprentissage émerge alors.

Précisons ces points fondamentaux de la notion d'intention stratégique, telle qu'elle est envisagée par Hamel et Prahalad.

Tout d'abord, explorons la perspective visionnaire sous-tendant cette logique intentionnelle. Nous avons déjà indiqué que l'intention stratégique dépasse la « simple » analyse, même rigoureuse, de l'organisation et de son environnement. Comparer soigneusement les ressources et les compétences de l'organisation et celles de ses concurrents, et les confronter avec les opportunités de l'environnement, ne suffit pas à assurer la compétitivité, et donc la réussite de l'organisation. Les plus belles réussites stratégiques ont, en réalité, pour origine

---

<sup>12</sup> Dans de nombreuses industries, des acteurs dominants, parce qu'ils tentaient de défendre des positions établies de longue date, ont contraint les nouveaux entrants à faire preuve d'imagination pour modifier les règles du jeu. Ce mécanisme a progressivement généré un contexte d'hypercompétition, dans lequel les stratégies de mouvement prédominent (Saïas, Metais, 2001, pp.196-197).

<sup>13</sup> La notion d'intention induit que les positions concurrentielles respectives ne sont pas figées dans le temps ni dans l'espace. Ce sont des situations construites, qui peuvent donc être déconstruites. Et les entreprises peuvent développer des capacités afin d'exercer une influence dans ce domaine.



une vision prospective et des objectifs, dont l'ambition est sans commune mesure avec les ressources identifiées (Hamel, Prahalad, 1989). Cette vision stratégique est clairement définie sur le long terme et elle incarne, par définition, ce que l'entreprise aspire à devenir. Cela tient, au départ, davantage du rêve que de la prospective. Elle représente plus un futur souhaité qu'une extrapolation du présent (Hamel, 1991). Nous avons également précisé que cette vision est caractérisée par son décalage avec les ressources que possède l'organisation. Celui-ci a justement pour vocation de placer l'entreprise en situation de carence de ressources<sup>14</sup>.

Ce qui, aux yeux de certains, revient à mettre l'entreprise en danger<sup>15</sup>, est le résultat d'une réflexion osée. Une des fonctions du dirigeant est ainsi de créer un désajustement stimulant, entre des aspirations déraisonnables et les ressources *a priori* disponibles. Face à l'insuffisance de ces dernières par rapport aux objectifs, l'organisation réagit (c'est en tout cas l'effet attendu) de deux façons. Celle-ci cherchera tour à tour à maximiser l'utilisation des ressources existantes tout en essayant de trouver de nouvelles façons de les exploiter. Deux effets sont recherchés : un effet de levier et un effet de tension (Saïas, Metais, 2001). Cette mise en tension doit stimuler la créativité de chacun pour tirer des moyens mobilisables des effets supérieurs à ce qu'il paraissait raisonnable d'en attendre (amélioration de l'efficacité). En d'autres termes, la vision crée un tel décalage entre la situation présente et la situation future souhaitée, qu'elle engendre un sentiment d'insatisfaction et d'incompétence (Schein, 1993). Or, dans un tel contexte, seules des stratégies radicalement innovantes semblent à même d'apporter des solutions. Leur formulation et leur mise en œuvre sont le

---

<sup>14</sup> La notion de ressources est centrale dans la logique de l'intention stratégique. Celle-ci est ainsi parfois intégrée à l'approche fondée sur les ressources ou *Resource-based View* (Wernerfelt, 1984, Barney, 1986, 1991, Peteraf, 1994) du fait de cette proximité. Ce courant de pensée s'appuie principalement sur des travaux d'E. Penrose (1954) qui stipule que les marchés sont nécessairement en déséquilibre, du fait de l'asymétrie dans la détention et l'usage des ressources. Les chercheurs en stratégie se sont alors intéressés à ces travaux, car une situation de déséquilibre dans la répartition des ressources renvoie précisément à une situation d'avantage concurrentiel.

Les ressources détenues par les entreprises ont en effet une mobilité imparfaite, créant et entretenant ainsi ces situations de déséquilibre. La mobilité imparfaite est liée aux caractéristiques de certaines ressources (spécificité, complexité, immatérialité) qui les rendent peu identifiées et peu imitables. Il semblerait en effet que les organisations jugées performantes s'appuient sur des éléments intrinsèques, parfois intangibles et difficiles à imiter (Boxall, Purcell, 2002).

L'approche par les ressources, telle qu'elle est reprise par le champ académique dans les années 1980 et 1990, est une transition entre les logiques d'adéquation stratégique et d'intention stratégique. En effet, si elle permet une analyse fine des ressources de l'entreprise, la démarche de formulation demeure dans une logique d'adéquation (Grant, 1991). Autrement dit et contrairement aux travaux précurseurs, l'analyse des ressources n'a pas encore, dans ce cadre, la transformation de l'environnement pour objectif. Il s'agit simplement de s'assurer, avant toute initiative, que l'entreprise dispose bien des actifs nécessaires (Saïas, Metais, 2001).

<sup>15</sup> Par rapport à la dangerosité de cette stratégie, Koenig (1990) précise que celle-ci produit des effets de façon incrémentale, en conséquence elle n'impliquerait pas de prendre des risques élevés.

point de départ de la tentative de transformation de l'environnement par l'organisation. En ce sens, l'intention stratégique exerce des pressions susceptibles de se traduire par l'abandon des registres de réponse traditionnels.

L'intention stratégique repose également sur la capacité à développer un portefeuille de compétences centrales (*Core Competencies*) (Prahalad, Hamel, 1990). Ces dernières correspondent aux savoirs de l'entreprise. Elles désignent un faisceau d'aptitudes et de techniques<sup>16</sup>. Celles-ci forment un système, car elles sont composées de plusieurs éléments reliés entre eux (Hamel, 1994). Elles sont donc de nature transversale, par rapport aux biens et services produits et par rapport aux activités de l'entreprise (Rumelt, 1994). Elles résultent, en outre, d'une forme d'apprentissage collectif, mobilisé dans le souci de la coordination des différentes techniques de production et de l'intégration des nombreux éléments technologiques (Rumelt, 1994). Elles seraient une base plus adaptée dans la perspective de la conduite de stratégies de mouvement<sup>17</sup>.

Cependant, il ne suffit pas de posséder des compétences, il faut également être capable de les mettre en œuvre efficacement. Pour Le Boterf (1994), « la compétence ne réside pas dans les ressources à mobiliser, mais dans la mobilisation même de ces ressources. Le concept de compétence désigne une réalité dynamique, un processus. Pour cette raison, la notion de capacité organisationnelle complète celle de compétence centrale (Stalk, Evans, Shulman, 1992). Ces capacités sont dynamiques (Teece, Pisano, Schuen, 1997). Elles renvoient à l'idée de processus distinctifs, manières particulières de combiner et de coordonner, façonnés par des actifs spécifiques de l'organisation (connaissances tacites et actifs complémentaires) et l'évolution des « sentiers », choisis ou imposés, sur lesquels celle-ci se déplace. L'alliance des compétences centrales et des capacités organisationnelles sont alors deux modalités essentielles de l'intention stratégique.

En conséquence, la notion d'apprentissage organisationnel est sollicitée par les réflexions en terme d'intention stratégique. En effet, quand la stratégie est axée sur les compétences et les

---

<sup>16</sup> Pour Hamel et Prahalad (1993), il est fondamental de garder un équilibre entre les trois champs dans lesquels s'expriment ces compétences centrales : l'accès au marché, les processus de production et la contribution fonctionnelle distinctive du produit.

<sup>17</sup> Elles seraient une base plus adaptée, dans la perspective de la conduite de stratégies de mouvement, que toute autre fondée sur les domaines d'activités stratégiques. Les compétences centrales représentent pour Hamel et Prahalad, des points de repères clairs et relativement stables, par opposition aux domaines d'activités et aux produits, dont la variété s'est accrue sensiblement, et dont le cycle de vie s'est raccourci. Tout bien (ou service) n'est que la matérialisation à un moment donné des compétences centrales.

capacités organisationnelles, il est cohérent que l'apprentissage apparaisse comme une préoccupation centrale (Argyris, 1995).

Pour Koenig (1990, 1997), l'organisation apprend en créant des relations entre des compétences déjà existantes. En ce sens, les capacités organisationnelles dépendent de la richesse des réseaux de collaboration mobilisables au sein de la structure.

Cela peut paraître simple à première vue. Cependant, de tels réseaux ne sont pas toujours formalisés. Leur discrétion et l'incertitude qui les entoure sont susceptibles d'être des obstacles à leur mobilisation effective. Ainsi, une partie des relations organisationnelles efficaces sont de nature informelle (Koenig, 1999). Elles ne sont donc pas connues et maîtrisées par la hiérarchie, ne serait-ce que pour deux raisons (Moulet, 1992). Tout d'abord, les membres de l'organisation les clament rarement devant leurs supérieurs. Ces zones d'incertitude constituent en effet des zones de pouvoir<sup>18</sup>. Ensuite, ces derniers ont tendance à dévaloriser des modes de fonctionnement qu'ils n'ont pas contribué à définir.

Devant l'importance des capacités d'intégration et de coordination, ce n'est pas le développement des compétences individuelles qui est visé mais l'amélioration de leurs interactions. Plus les acteurs sont habitués à mobiliser de façon indépendante leurs compétences, plus l'amplification des interactions est essentielle.

Cependant, l'apprentissage relationnel ne se décrète pas (Koenig, 1999). Ce sont les responsables de l'organisation qui doivent être capables d'intervenir sur le contexte même dans lequel ces interactions se produisent, plutôt que sur ces dernières directement. Là encore, il s'agit aussi de trouver des effets de levier et de tension : l'organisation cherche à maximiser l'utilisation de ce qui existe, en essayant de trouver de nouvelles façons de l'exploiter.

## **B. Les intentions stratégiques dans les organisations publiques métropolitaines**

Dans les paragraphes précédents, nous avons replacé dans une perspective chronologique et conceptuelle la notion d'intention stratégique, et celles concomitantes de compétence centrale et de capacité organisationnelle dynamique.

---

<sup>18</sup> En effet, Crozier (1963) montre que même dans les organisations les plus bureaucratiques où les contraintes en matière de décision sont très fortes, l'individu garde une autonomie par rapport à l'organisation et développe une stratégie visant essentiellement à défendre ou à améliorer sa position dans le système. Dès lors, le fonctionnement d'une organisation, perçu comme trop contraignant par ses acteurs, va être détourné de sa conformité théorique et évoluer, en fonction notamment des stratégies individuelles face à la règle.

Nous indiquons, à présent, le type d'organisation auquel nous souhaitons les appliquer : celui des organisations publiques métropolitaines. Puis, nous exposons, dans un second paragraphe, les possibilités de déclinaisons d'intention stratégique par de telles organisations.

### **1. L'application aux métropoles européennes**

Ce paragraphe vise à éclaircir ce que nous entendons par organisations métropolitaines et les raisons pour lesquelles nous nous y intéressons, dans le cadre de cette étude.

Un de nos objectifs de recherche consiste à comprendre comment des organisations publiques territoriales procèdent à la mise en œuvre de leur intention stratégique. Immédiatement, nous songeons que, probablement, tous les types d'organisation publique territoriale ne sont pas amenés à déterminer de telles intentions. Pour cela, il faut qu'elles disposent d'une certaine taille critique et de compétences dédiées. Nous nous intéressons à des organisations dont les responsabilités couvrent un territoire suffisamment large et dense pour lui permettre de formuler une telle intention stratégique.

De nombreux concepts sont utilisés pour qualifier l'espace d'un territoire.

On parlera tour à tour d'agglomérations urbaines<sup>19</sup>, d'aires métropolitaines, de régions métropolitaines<sup>20</sup>, de bassins d'habitat, d'emploi ou de vie, de cités-régions, de métropoles, de métapoles<sup>21</sup>, voire de mégapoles ou cités « globales<sup>22</sup> » (Sallez, 1993, Ascher, 1995, Rozenblat, Cicille, 2003). Cette pluralité d'appellations révèle la complexité des espaces urbains et rend difficile, tant leur définition géographique et statistique (Pumain, 1993), que leur représentation (Gille, Guillaume, Zeitoun, 1994).

---

<sup>19</sup> Les agglomérations urbaines sont définies d'après la continuité du bâti.

<sup>20</sup> Les régions ou les aires métropolitaines ont des sens proches. Les premières regroupent toutes les zones (même rurales) dépendantes d'un centre urbain (en particulier en référence à l'emploi). Les secondes sont constituées d'un pôle urbain et de communes situées dans une couronne périurbaine. Au moins 40% des habitants de ces communes périphériques vont travailler dans le pôle urbain.

<sup>21</sup> Pour Ascher (1995), d'un point de vue étymologique, la métropole dépasse et englobe la « polis ». Le terme est une contraction du mot « métamétropole ». Elle s'apparente à « l'ensemble des espaces, dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole ». Les espaces qui la composent « sont profondément hétérogènes et pas nécessairement contigus ». Elle s'envisage comme « une forme urbaine structurée par l'usage des nouvelles techniques de communication, de conservation et de déplacement des biens, des personnes et des informations », et constitue le cadre dans lequel « jouent et joueront durablement les forces économiques, sociales, politique et culturelles » (p.34).

<sup>22</sup> La « mégalopolis » est un terme introduit par J. Gottman en 1961 pour désigner la vaste zone urbaine de plus de 30 millions d'habitants au nord-est des Etats-Unis. Cette logique a été reprise sous l'appellation de cité globale plus récemment (Sassen, 1991)

Malgré l'absence de définition précise, la notion de métropole<sup>23</sup> est abondamment utilisée pour qualifier les principales agglomérations urbaines d'un pays. Celles-ci comptent, en général, quelques centaines de milliers d'habitants, sont multifonctionnelles et entretiennent des relations économiques avec plusieurs autres agglomérations étrangères (Ascher, 1995, p.16). Les métropoles s'insèrent dans un processus plus large de métropolisation, qui correspond à un élément structurel de la dynamique d'évolution des territoires, corollaire de la mondialisation (Gouttebel, 2001). Celui-ci renvoie à la concentration d'une part croissante des activités économiques, des richesses et des individus dans des pôles urbanisés dont la taille et le nombre croissent également (Ascher, 1995, Gouttebel, 2001).

Dans une acception large, la métropole constitue une place centrale, un nœud décisionnel dans un réseau de villes, c'est-à-dire un lieu d'impulsion, de créativité, d'émission d'ordres et de connexion de flux variés qui parcourent l'espace (Di Meo, 1992). A ce titre, une métropole peut être plus densément connectée avec des sites éloignés, en réseau, qu'avec son environnement spatial immédiat. Pour Ascher (1995, p.15), elle se définit davantage par le rayonnement international de ses entreprises, de ses sièges sociaux, de ses capitaux, et par son universalité que par des fonctions traditionnelles régionales ou par un arrière-pays où elle puiserait ressources et puissance. De Roo (1993) nuance ce propos en définissant la métropole, comme un territoire médiateur, dont la capacité est principalement organisationnelle. Cela signifie qu'elle assure l'articulation entre des réseaux locaux, ce qui permet de maintenir une cohérence territoriale, tout en permettant un passage facilité du local à l'international. Cette image correspond à la grande ville moderne. La fonction de lien et de connexion d'un territoire aux autres est ici centrale.

Les cités globales sont en nombre limité à l'échelle de la planète. Le Tableau 1-1 en précise les traits majeurs.

---

<sup>23</sup> Etymologiquement, la métropole, c'est-à-dire la ville – mère, désigne une cité grecque à partir de laquelle des colonies ont été fondées.

<b>Population</b>	Un grand nombre d'habitants participant à de larges réseaux supranationaux d'échanges économiques, scientifiques et culturels.
<b>Services</b>	Une offre de services de niveau international concernant l'ingénierie technique et financière, le domaine juridique, le conseil aux entreprises, la formation et la recherche.
<b>Equipements</b>	Des équipements d'accueil susceptibles de recevoir des manifestations internationales (congrès, salons, festivals, infrastructures sportives).
<b>Attractivité internationale</b>	Des colonies de résidents étrangers, représentant des entreprises et des institutions multinationales en nombre suffisant pour animer une vie associative locale.
<b>Réputation</b>	Une réputation flatteuse dépassant les frontières nationales en matière de tourisme d'affaires, de culture et de loisirs.

Tableau 1-1 : Les traits majeurs d'une métropole internationale (d'après Lacasse, cité par le CES, 1991<sup>24</sup>)

Une mégapole atteint un haut niveau de développement pour chacun de ces cinq critères qui sont cumulatifs. Mais en France et dans la plupart des pays européens, aucune agglomération, sauf éventuellement certaines capitales, ne semble pouvoir se prévaloir d'un tel statut.

Néanmoins, à une autre échelle, l'Europe présente un réseau de « grandes » villes, de métropoles, dont le poids économique, social, culturel, est prépondérant. Par ailleurs, le niveau métropolitain est l'objet d'attention particulière à la fois de l'Etat français<sup>25</sup> et des autorités communautaires européennes.

Pour ces raisons, nous avons choisi de nous intéresser à cette échelle territoriale de l'espace européen.

Au-delà de l'échelle pertinente pour identifier et analyser les pratiques de management territorial, nous avons aussi besoin de retenir un *type* d'organisation à observer. Nous souhaitons nous intéresser à des *organisations publiques ayant des responsabilités métropolitaines*<sup>26</sup>, c'est-à-dire étant chargées de la gestion d'un territoire métropolitain. Cette compétence doit être incarnée par un statut officiel et reconnu.

<sup>24</sup> Cité par le Conseil Economique et Social (1991), *Le développement des villes françaises de dimension européenne et les réseaux de villes*, Rapport du Conseil Economique et Social, Journal Officiel, Paris, février.

<sup>25</sup> Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 a décidé la mise en place d'une « stratégie nationale de renforcement de l'offre métropolitaine de la France en Europe ».

<sup>26</sup> Tous les acteurs territoriaux (entreprises, associations, et même citoyens) peuvent adopter des comportements apparemment stratégiques à mettre en œuvre sur un périmètre donné. Mais seules les collectivités locales ont la responsabilité institutionnelle de gérer globalement et dans sa particularité un territoire délimité légalement (commune, département, région). Ce sont les seules organisations dont les préoccupations de management se situent réellement à l'échelle d'un territoire, c'est-à-dire d'un espace géographique supportant sur la durée les

Or, cela est loin d'être la règle. L'évolution des modes de vie, d'habitation, d'emploi, de consommation, de loisirs, de transports des individus a, semble-t-il, été bien plus rapide que celle des périmètres institutionnels sur bien des points (Casteigts, 2003).

Des réformes institutionnelles ont cependant été menées, durant une trentaine d'années, dans la plupart des pays européens qui disposent dorénavant de dispositifs fédéraux, décentralisés et déconcentrés. Quelques-uns se sont, de plus, engagés dans des regroupements métropolitains. Citons par exemple, les intercommunalités en France ou la création de l'autorité du grand Londres au Royaume-Uni en 2000. D'autres pays encore se sont territorialisés autour d'aires urbaines à l'image de l'Allemagne et de la Belgique. Ces démarches visent à doter ces territoires d'une légitimité politique forte face à des enjeux et des pressions de plus en plus exogènes.

Le Tableau 1-2, ci-dessous, présente les différentes étapes de décentralisation en France, en Espagne ainsi qu'au Royaume-Uni<sup>27</sup>, Etats dont les niveaux institutionnels offrent une certaine variété.

En Espagne, la décentralisation a été mise en place pour des raisons strictement politiques. Elle concerne tous les secteurs de la gestion publique et se réfère à la notion « d'auto-gouvernance » des régions. La décentralisation espagnole ne répond pas à un souci d'efficacité. Cette organisation institutionnelle devait initialement permettre de réaliser la transition entre un régime autoritaire et un système démocratique. Elle a, par ailleurs, autorisé la prise en compte des particularités linguistiques et culturelles de chaque région. Le consensus issu de l'installation de la décentralisation a favorisé la période de transition vers la démocratie. Au Royaume-Uni, la « dévolution », décentralisation régionale au Pays de Galles et en Ecosse, était devenue un impératif politique fort pour des raisons d'identité culturelle, d'équité territoriale et de convenance politique. Depuis 1997, les référendums en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord ont donné naissance à des institutions démocratiques, assemblées autonomes et semi autonomes. Enfin, en France, le processus de décentralisation est marqué par une volonté politique qui visait à opérer une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales avec comme objectifs une meilleure efficacité de l'action publique et le développement d'une démocratie de proximité.

---

relations multiples et croisées des acteurs territoriaux. Elles seules ont alors la possibilité de déterminer une stratégie territoriale.

<sup>27</sup> Il a pour objet de donner une vue d'ensemble de l'organisation territoriale des pays retenus dans les études de cas.

	<b>FRANCE</b> 61,7 millions hab. - 551 000 km <sup>2</sup> (dont DOM)	<b>ESPAGNE</b> 41,3 millions habitants - 506 000 km <sup>2</sup>	<b>ROYAUME-UNI</b> 59,2 millions habitants - 244 800 km <sup>2</sup>
Dates clefs de la décentralisation	<p><b>1982. La loi du 2 mars dite « Loi Defferre »</b> relative aux droits et libertés des communes,</p> <p><b>1992. La loi du 6 février 1992</b> relative à l'administration territoriale de la République :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- améliore l'information des citoyens</li> <li>- relance la coopération intercommunale (création des communautés de communes et communautés de villes)</li> <li>- renforce les droits des élus au sein des assemblées locales.</li> </ul> <p><b>1995. Loi « Pasqua » du 4 février 1995</b> : loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire (LOADT), politiques d'aménagement du territoire et péréquation entre collectivités riches et pauvres.</p> <p><b>1999. Loi « Chevènement » du 12 juillet 1999</b> relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale</p> <p><b>2000. Loi « Solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- renforce la cohérence des politiques urbaines</li> <li>- crée des instruments de cohérence des politiques sectorielles (les schémas de cohérence territoriale, transformation des plans d'occupation des sols (POS) en plans locaux d'urbanisme (PLU).</li> </ul> <p><b>2003. Loi organique sur le référendum local décisionnel du 24 juillet 2003.</b></p>	<p><b>Constitution de 1978.</b> L'article 2 « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des Régions qui composent l'Espagne, ainsi que la solidarité entre elles ».</p> <p><b>1981-1983</b> Adoption des statuts des 17 Communautés Autonomes</p> <p><b>28 février 1992</b> Pacte des autonomies, élargissant les compétences des Communautés autonomes</p> <p><b>21 avril 1999</b> Accord politique sur les "Mesures pour le développement du gouvernement local" transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales</p> <p><b>1999</b> Lois organiques 9, 10 et 11/1999 renforçant les bases du régime local</p>	<p><b>1963</b> Loi sur l'organisation administrative de Londres</p> <p><b>1972</b> Loi sur le gouvernement local en Angleterre et au Pays de Galles: système à deux niveaux, conseils de comté et conseils de district</p> <p><b>1973</b> Loi sur le gouvernement local, réorganise l'administration locale en Irlande du Nord, diminution des compétences locales</p> <p><b>1985</b> Loi sur le gouvernement local, supprime les comtés urbains et le Grand conseil de Londres</p> <p><b>11 et 18 septembre 1997</b> Création du Parlement écossais et de l'Assemblée nationale galloise sur référendum</p> <p><b>Avril 1998</b> Début du règlement du conflit en Irlande du Nord, début des réformes des institutions locales</p> <p><b>7 mai 1998</b> Référendum à Londres créant la collectivité du Grand Londres</p> <p><b>28 juillet 2000</b> Loi sur le développement local (Angleterre et pays de Galles)</p> <p><b>8 juillet 2003</b> Loi sur les assemblées régionales. Création d'assemblées régionales élues dans les huit régions anglaises issues de la loi sur les agences régionales de développement de 1998 (à l'exception de Londres)</p>
Niveau régional	<b>Corse 25 régions</b> (dont : 4 outre-mer) Préfet de région	<b>17 communautés autonomes</b> Délégué du gouvernement	<b>Ecosse - Pays de Galles - Irlande du Nord</b> <b>Angleterre</b> : 9 bureaux régionaux du gouvernement 9 agences de développement régional



			<b>« chambres régionales » formées par les autorités locales</b>
Niveau départemental	<b>100 départements</b> (dont 4 outre-mer) Préfet de département	<b>50 provincias</b> Sous-délégué du Gouvernement	Angleterre : <b>35 county councils</b>
Niveaux de la commune / de l'agglomération urbaine	<b>36683 communes</b> <i>19000 établissements de coopération intercommunale, dont</i> <b>14 communautés urbaines</b> <b>120 communautés d'agglomération</b>	<b>8107 municipios</b> + <i>consorcios loca les</i> 893 <i>comunidades de cooperación (mancomunidades), aires metropolitanas (aucune)</i> , selon les communautés autonomes.	Angleterre : Dans les comtés <b>283 autorités non métropolitaines</b>  Angleterre: <b>36 metropolitan district councils</b> <b>238 rural district councils</b> <b>46 unitary authorities</b> <b>33 boroughs à Londres</b> <b>14 conseils unitaires</b> Ecosse : <b>29 conseils unitaires, 3 conseils des îles</b> Pays de Galles : <b>22 conseils unitaires</b> Irlande du Nord : <b>26 conseils de district</b> Angleterre et Pays de Galles environ <b>10000 paroisses.</b>

Légende :

**En caractères gras : les organes élus**

*En italique : les institutions de coopération*

En caractères droits maigres : les institutions subordonnées au pouvoir central.

*Tableau 1-2 : Le processus de décentralisation en France, en Espagne et au Royaume-Uni (d'après La Documentation Française, 2005)*

Ce tableau nous a permis de constater que les collectivités territoriales diffèrent sensiblement dans leur organisation et leur fonctionnement. Mais les trois systèmes institutionnels témoignent néanmoins d'un mouvement généralisé de renforcement de l'autonomie locale par le moyen, notamment, de réformes constitutionnelles. Ce mouvement est d'ailleurs encouragé par les institutions européennes.

Grâce à ces divers mouvements de réformes ayant accru leurs pouvoirs, leurs ressources et leurs compétences, les organisations publiques métropolitaines sont devenues progressivement des acteurs stratégiques à part entière.

## **2. L'intention stratégique et la déclinaison des objectifs des organisations métropolitaines**

Derrière le terme générique d'intention stratégique métropolitaine se cachent plusieurs niveaux d'objectifs (cf. Figure 1-1). Nous en distinguerons trois : les « outputs », les « outcomes » intermédiaires et les « outcomes » finaux (Trosa, 2000, Pollitt, Bouckaert, 2000).

Les premiers désignent des *biens et services immédiatement fournis* par l'organisation métropolitaine (Trosa, 2000). Les autorités publiques locales sont responsables d'un très grand nombre de services (Backoff et al., 1993). Ces biens et services ont été étudiés, par exemple, par Torres et Pina (2001). Elles ont analysé le degré et les modes d'externalisation des services publics dans des grandes villes européennes<sup>28</sup>. Après avoir démontré dans leur étude que les gouvernements locaux fournissent des services similaires en Europe (p.616), elles ont classé ces services en huit groupes : les activités économiques (transports et parcs de stationnement publics, développement économique, emploi et formation, développement touristique), les services sociaux (aide à domicile, aides aux personnes âgées, aux personnes handicapées, réinsertion, hébergements des sans-abri, jeunesse et sport, protection du consommateur, garde et scolarisation des jeunes enfants), les travaux publics et l'urbanisme (planification urbaine, éclairage et entretien de la voirie, nettoyage des rues, collecte et retraitement des déchets, approvisionnement en eau, système d'égout et d'épuration, entretien des parcs et jardins), les activités culturelles (conservatoire de musique, musées, théâtres, concerts, entretien des monuments historique), la santé (prévention et inspection sanitaire,

---

<sup>28</sup> L'étude s'est intéressée aux services délivrés par les gouvernements locaux des villes de douze pays européens : Autriche (Vienne); France (Paris, Toulouse, Lyon); Allemagne (Dortmund, Hanovre, Frankfurt, Nuremberg, Leipzig); Belgique (Bruxelles); Pays-Bas (Rotterdam); Irlande (Dublin); Portugal (Lisbonne); Danemark (Copenhague); Finlande (Helsinki); Italie (Gênes); Royaume-Uni (Manchester); et Espagne (Madrid, Malaga, Bilbao, Séville et Saragosse).

contrôle de pollution, inspection vétérinaire, centre de planning familial), le logement, l'éducation, et les autres services publics (police, protection incendie, services d'urgence).

Les deuxièmes correspondent à des *objectifs intermédiaires* de l'organisation publique territoriale (Trosa, 2000, Pollitt, Bouckaert, 2000). Pour illustrer la différence entre objectif intermédiaire et bien ou service immédiatement fourni, prenons un exemple de service dans la liste élaborée par Torres et Pina (2001). Dans le cadre des activités économiques, nous trouvons celles liées à la formation et à l'emploi. Un service immédiatement fourni, dans ce domaine, est une formation dispensée à un demandeur d'emploi. Alors qu'un objectif intermédiaire est de lui trouver un emploi. En observant les biens et services fournis, c'est la production de l'organisation qui est visée. Si l'intérêt se porte sur les objectifs intermédiaires, il s'agit alors d'évaluer ses résultats, c'est-à-dire de mesurer le degré d'atteinte des objectifs de l'organisation (Trosa, 2000). Ces derniers ont leur utilité même s'ils ne présument pas de l'impact final (« outcomes finaux ») des actions publiques. En effet, ils permettent de réduire ou de modéliser l'intention stratégique globale sous formes d'étapes ou d'axes d'action.

Les derniers désignent donc *l'intention stratégique*, c'est-à-dire l'impact effectif et final vers lequel on tend, celui qui doit permettre d'améliorer la situation territoriale et celles des habitants. Nous nous situons ici dans une perspective de moyen ou long terme (Trosa, 2000). Les intentions stratégiques territoriales sont de l'ordre du maintien ou de l'accroissement du bien-être de la population (Backoff et al., 1993).

Joyce (2004) a mis au jour, dans un article sur une collectivité locale britannique, ces différents niveaux d'objectifs. L'autorité territoriale a bâti une stratégie fondée sur la qualité de vie et le bien-être de la population (intentions stratégiques). Pour y parvenir, les services publics locaux ont fait l'objet de réforme (« outputs ») et l'organisation s'est engagée à faire des économies de 5% sur 3 ans et d'augmenter de 10% la qualité de service (objectifs intermédiaires).

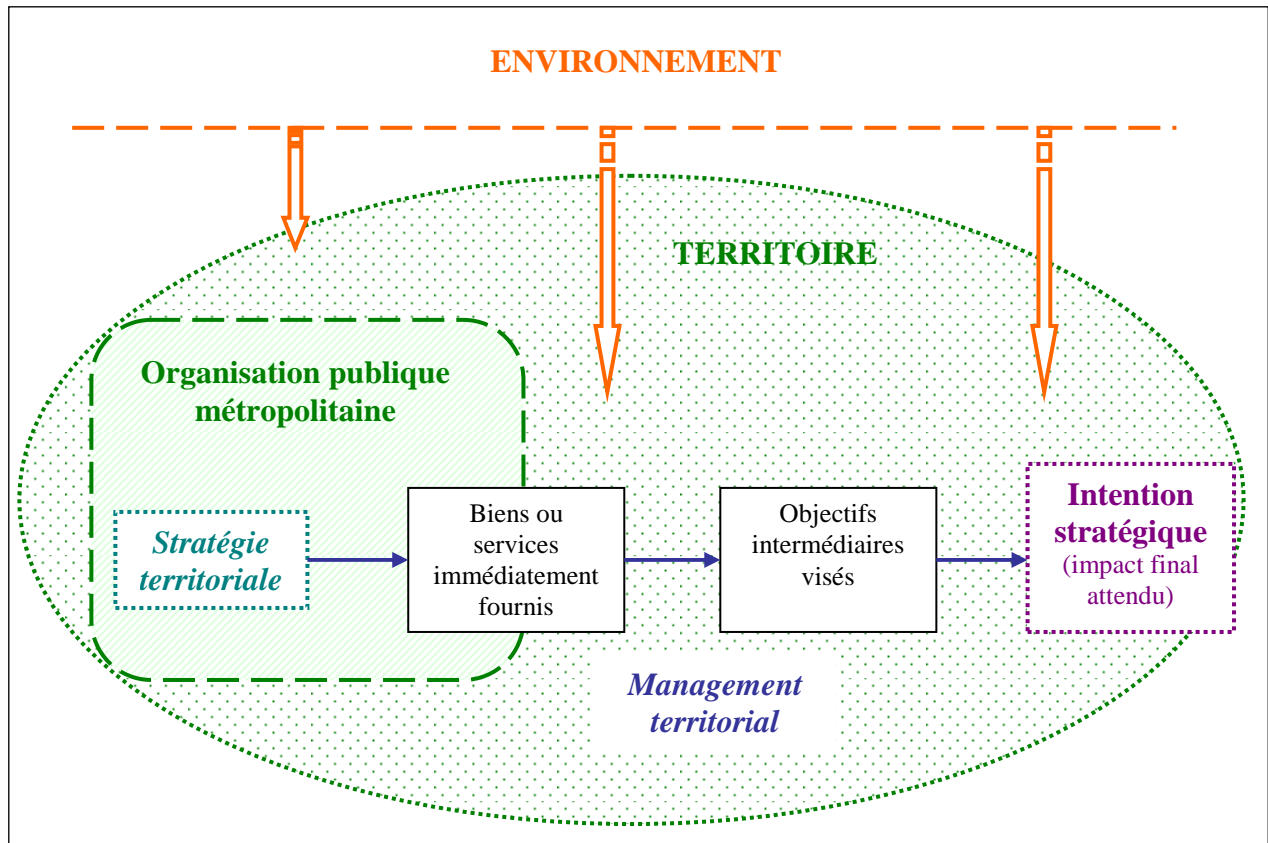


Figure 1-1 : La stratégie territoriale et sa déclinaison en intention stratégique (source : l'auteur<sup>29</sup>)

Déterminer ces trois niveaux d'objectifs fait partie des prérogatives de la direction des organisations métropolitaines. Nous rejoignons ici Hamel (1994), pour qui une des tâches de la direction d'une entreprise consiste à développer une arborescence, enracinée dans un petit nombre de compétences fondamentales (*core competencies*). A partir de celles-ci, l'organisation est alors en mesure de proposer des produits centraux (*core products*), qui permettront à leur tour de fournir des produits finaux (*end products*).

Dans le cadre de cette recherche, **l'intention stratégique des organisations publiques territoriales** fait référence à l'établissement d'objectifs relativement précis et jugés ambitieux. Elle incarne l'impact effectif et final vers lequel chacune d'entre elles tend, dans une perspective d'amélioration de la situation territoriale et de celles des habitants. L'intention stratégique s'apprécie à l'aune du moyen ou du long terme et concerne le maintien ou l'accroissement du bien-être de la population.

La poursuite de l'intention stratégique donne lieu à une formalisation plus ou moins souple de ces objectifs stratégiques (*plan stratégique* ou tout autre document similaire), des actions à

<sup>29</sup> Sauf mention contraire, les tableaux et figures sont de l'auteur.

mener pour les atteindre ainsi que des processus et pratiques de management à mettre en œuvre (*management territorial*). La réalisation de l'intention stratégique sous-entend l'engagement volontaire de la part des membres de l'organisation. Elle nécessite la mobilisation de ces derniers, potentiellement en collaboration avec des partenaires et des parties prenantes externes. Les notions de volontarisme et d'attentisme vis-à-vis de l'environnement organisationnel sont prégnantes.

## **II. La dualité de l'intention stratégique dans les organisations métropolitaines**

Nous avons défini la notion d'intention stratégique envisagée dans la perspective de son application dans le champ de recherche des organisations publiques métropolitaines. Nous revenons maintenant sur un de ses éléments fondamentaux : sa nature duale et sur les limites qu'elle implique.

### **A. La « double » dualité de l'intention stratégique**

L'intention stratégique des collectivités locales souligne leur volonté d'action et d'influence sur « leur » territoire. Certes, nous n'ignorons pas les diverses pressions de l'environnement subies par ces dernières. Mais face à celles-ci, les membres de l'organisation publique territoriale ne sont pas passifs. En effet, grâce à leurs capacités cognitives et managériales, ces individus, par des actions personnelles ou collectives, ont la possibilité d'agir délibérément sur la gestion d'un territoire.

#### **1. La traduction dialectique entre action et contexte**

La concrétisation de l'intention stratégique implique la capacité de l'organisation métropolitaine à mettre en œuvre des **pratiques de management territorial**, de façon à mobiliser ses compétences et ses capacités organisationnelles et à obtenir les résultats les plus satisfaisants possibles au regard des objectifs fixés.

Cependant, le choix du terme « intention » stratégique plutôt qu' « action » est délibéré, car il permet de rendre compte des éléments contextuels en interaction avec la volonté des responsables métropolitains. L'intention stratégique que ces derniers ont déterminée concerne inévitablement une très forte proportion d'acteurs territoriaux (et même au-delà). Elle est donc susceptible de susciter des réactions, intéressées, bienveillantes, indifférentes ou hostiles. Or, comme nous le détaillerons ultérieurement (cf. page 123), les organisations publiques métropolitaines ne possèdent pas de réels moyens de coercition sur les acteurs locaux. Elles

doivent alors composer avec eux, éventuellement modifier leur intention initiale, soit autant d'éléments infléchissant cette dernière, sa réalisation et ses résultats (Backoff, Wechsler, Crew, 1993). Perret (1996) évoque pertinemment la nature duale de l'intention. L'intention stratégique se situe donc à la croisée interactive de l'action et du contexte, ce dernier élément étant fondamental dans les logiques territoriales qui nous préoccupent.

En effet, l'intention stratégique et les pratiques de management territorial qui en découlent, peuvent être considérées comme des constructions sociales<sup>30</sup>. Elles sont alors la traduction dialectique entre l'action et le contexte. En effet, elles cherchent à structurer et à influencer le contexte sur lequel elles souhaitent agir, tout en étant elles-mêmes structurées et influencées par ce dernier.

Pour cette raison, il est parfois tentant de situer l'intention stratégique de l'organisation en terme de déterminisme environnemental<sup>31</sup> ou de volontarisme des acteurs<sup>32</sup> (Perret, 1994). L'organisation essaie-t-elle ainsi de s'adapter à son environnement ou de le manipuler ?

Plusieurs voix se sont élevées contre cette logique, bien que l'adaptation soit un terme fréquemment usité, en particulier dans la littérature ayant trait au changement organisationnel. Ce terme, en effet, peut avoir plusieurs sens allant du « simple » changement (incluant des comportements proactifs et réactifs au sens de Miles, Snow, 1978) à la réaction spécifique d'une organisation à des forces ou des demandes environnementales (Astley, Van de Ven, 1983). L'adaptation est parfois envisagée de façon diamétralement opposée, soit comme un processus reflétant des choix et des décisions, soit comme une réaction nécessaire aux forces péremptoires de l'environnement (Hrebiniak, Joyce, 1985, p.336). Ainsi, traditionnellement choix et déterminisme représentent-ils les deux extrêmes d'un simple continuum (Astley, Van de Ven, 1983). Mais certains travaux, comme ceux de Hrebiniak et Joyce (1984, 1985) envisagent l'adaptation comme le résultat de l'alignement des capacités organisationnelles avec les contingences environnementales. L'adaptation se situe ainsi à la

---

<sup>30</sup> Le rapport entre la réalité sociale et l'acteur est dialectique : l'individu produit le monde social qu'il expérimente ensuite comme quelque chose d'autre qu'un produit humain, car ce monde devient une réalité sociale qui lui préexiste (Sencebe, 2001). La réalité sociale est alors une construction (Berger, Luckman, 1992), c'est-à-dire qu'elle ne résulte pas de l'agrégation hasardeuse d'actions individuelles. Elle est organisée à travers des institutions dotées d'une certaine permanence historique et préexistantes à l'individu, et les acteurs qui participent à sa construction sont dotés d'une certaine intentionnalité (Sencebe, 2001).

<sup>31</sup> Parmi les tenants du déterminisme environnemental, citons les théoriciens de la sélection naturelle (Aldrich, 1979), ou encore ceux de l'écologie des populations (Hannan, Freeman, 1984).

<sup>32</sup> Parmi les partisans du volontarisme des acteurs, s'inscrivent les théoriciens du choix stratégique (Andrews, 1971, Child, 1972) ou ceux de l'Organization Development (Beckhard, 1975, Beer, 1976).

croisée d'un déterminisme environnemental et des choix organisationnels dans une perspective volontariste. Le choix est à la fois une cause et une conséquence de l'influence environnementale. L'adaptation est donc un processus dynamique résultant de la force relative et du type de pouvoir ou de dépendance entre l'organisation et son environnement<sup>33</sup>.

Koenig (1990) réfute aussi les deux extrêmes de la « simple » adaptation et de la manipulation. Ils ont parfois tendance à remplacer la complexité des interdépendances entre organisation et environnement, et celle des relations, au sein de cette dernière, par des causalités simples<sup>34</sup>. Hedberg, Nystrom et Starbuck (1976) apportent une réponse globale : « c'est entre ces deux extrêmes que se situe l'organisation équilibrée qui considère son environnement partiellement comme inconnu et restant à découvrir, partiellement comme un ensemble de contraintes à satisfaire, et partiellement comme un chantier à sculpter<sup>35</sup> » (p.55). L'organisation doit s'abstenir de privilégier une de ses attitudes au détriment des autres, c'est-à-dire ne pas se juger au-dessus des pressions environnementales ou au contraire paralysée par elles. Une action n'est pas générée et mise en œuvre seulement en fonction d'un « diktat » de la direction, ni la « simple » réponse de l'organisation à une pression interne (Guilhon, 1998, p.105).

La nature duale de l'intention stratégique fait donc référence à sa position au cœur des interactions entre contexte et action. Mais cette dualité peut également s'appliquer au double aspect cognitif et managérial de l'intention stratégique.

---

<sup>33</sup> Buckley (1967, cité par Scott, 1981) a identifié deux processus dans les systèmes organisationnels. Le premier est nommé *morphostasis* : il englobe tous les mécanismes qui maintiennent le système dans sa forme, sa structure, son état, La socialisation ou les activités de contrôle en font partie. A l'inverse, le second, appelé *morphogenesis*, concerne les phénomènes qui compliquent ou changent le système, à l'exemple de la croissance, l'apprentissage ou la différenciation.

<sup>34</sup> La complexité renvoie à une réalité multiple, évolutive et multivoque. Elle apparaît quand une situation n'est pas généralisable. H. Bartoli (1991) distingue deux attributs aux phénomènes complexes : la singularité, c'est-à-dire qu'aucun phénomène n'est rigoureusement identique à un autre, et l'irréductibilité à des schémas explicatifs a priori. La complexité tient à la multiplicité des facettes du phénomène, à leur interdépendance. L'une ne peut être comprise et manipulée, sans prendre en compte l'ensemble des relations qu'elle entretient avec les autres variables. Un système complexe correspond à une structure inachevée dont l'évolution est conditionnée par les forces qui la constituent. La prise en compte de la notion de complexité influence notre compréhension de l'organisation.

Genelot (1992) fournit un résumé des caractéristiques de la complexité organisationnelle. Le principe de complexité (qui doit se distinguer de la complication) oblige à admettre que certains aspects de la réalité organisationnelle échappent à notre entendement. Dans les organisations complexes, les interactions sont inextricablement enchevêtrées. Les actions des organisations publiques mettent en jeu de nombreuses variables et des événements divers, tissant de multiples sens de causalité, d'influence et de régulation qui deviennent rapidement incompréhensibles. Les effets de causalité, de rétroaction, de récursivité (Morin, 1990a) de chacun des éléments du système sur les autres, rendent aléatoire le résultat des actions.

<sup>35</sup> Traduction de P. Baumard (1996).

## **2. Une notion à double dimension, cognitive et managériale**

A nouveau, l'intention stratégique métropolitaine possède une double dimension : cognitive et managériale. Toutes deux doivent pourtant être conciliées dans l'exercice des pratiques de management territorial et ce malgré leurs difficultés respectives.

L'intention stratégique dépend d'un certain nombre de facteurs, dont quelques-uns d'ordre cognitif.

L'intention stratégique implique la capacité des individus à percevoir et à interpréter des événements, des situations et à en tirer des conséquences en élaborant des perspectives d'action (Daft, Weick, 1984, Tushman, Romanelli, 1985). Cette prise de conscience et l'action intentionnelle qu'elle génère, requiert une capacité de lecture, de modélisation (Perret, 1994) de l'environnement externe et interne de l'organisation territoriale, parfois même suivie de son institutionnalisation. En cela, nous sommes proches du phénomène d'*enactement* de K. Weick (cf. Tableau 1-3 ci-dessous).

<b>Changement</b> (ou variations écologiques)	Les changements sont la matière première à l'élaboration de sens. L'expérience passée (où des changements ont déjà donné lieu à des interprétations) les complète.
<b>Enactment</b> (activation ou mise en scène).	L'organisation ne se contente pas de réagir à son environnement, car l'environnement est une production sociale de ses membres, qui construisent, réarrangent, distinguent et détruisent certains aspects « objectifs » de leur environnement. Par l'enactment, l'acteur met un terme à l'aléa, il introduit de l'ordre et crée ses propres contraintes. L'enactement est le contraire de l'inaction, car il réduit l'incertitude, produit de l'ordre et de la contrainte.
<b>Sélection</b>	Les matières premières enactées sont fondamentalement équivoques, car une multiplicité de solutions sont disponibles et le monde est riche de connexions possibles et de dispositifs explicatifs. Le processus de sélection est important car il permet d'exercer un pouvoir discrétionnaire sur le choix des schémas explicatifs. Ce ne sont pas obligatoirement les mêmes personnes qui enactent et qui sélectionnent. En somme, le processus de sélection donne aux matières premières une forme pour en réduire l'équivocité.
<b>Rétention</b>	Quand il a été activé et interprété, un segment d'expérience peut être stocké et servir pour des actions et des interprétations ultérieures. Pour plusieurs raisons, les interprétations habituelles ont tendance à l'emporter.

*Tableau 1-3 : Les quatre éléments de l'organizing (d'après Kæinig, 1996, p.65)*



Les données brutes retenues (enactées) ont été jugées significatives par les membres de l'organisation qui les ont identifiées (Weick, 1979b). Tous les membres d'une organisation publique territoriale sont susceptibles de participer à l'enactement de données (Weick, 1979 b, p.48). Néanmoins, il est probable que celles qui passent le filtre des croyances organisationnelles en vigueur soient le produit des membres occupant une place relativement haute dans la hiérarchie. Suite à ces différentes phases, les données « nouvelles » issues de l'environnement se mêlent aux informations déjà produites par le processus d'organizing et objets de rétention (Weick, 1977).

Dans cette perspective, il ne peut y avoir intention stratégique que dans une vision claire de ce que le territoire métropolitain (l'organisation publique et ses partenaires) « veut » devenir à long terme. Cette vision commune n'est en aucun cas donnée spontanément à l'ensemble des acteurs concernés. Elle est l'aboutissement d'une construction mentale progressive et systématique qui fonde les ambitions du futur sur l'analyse du présent. Selon Casteigts (2003, p.306), sous l'effet de biais cognitifs, il existe une tendance à légitimer rationnellement les choix effectués, en présentant les options retenues, en terme d'ambition à long terme, comme des réponses logiques aux jugements sur le présent. Or, Casteigts réfute cette façon d'appréhender les choix : ce serait la vision que les acteurs ont de leur avenir qui déterminerait l'évaluation des situations actuelles.

Si la dimension cognitive de l'intention stratégique est essentielle, elle ne suffit pas pour la caractériser. La prise de conscience se révèle certes fondamentale, mais elle doit être traduite par une mise en œuvre dans l'organisation métropolitaine. C'est à ce niveau-là qu'intervient la dimension managériale.

En effet, toute intention stratégique est incomplète si elle n'intègre ou n'est suivie de réflexion quant à sa mise en œuvre managériale. Ceci représente ainsi un élément indispensable afin que l'action territoriale soit jugée satisfaisante, selon ces objectifs. Nous développerons cette dimension managériale, lorsque nous traiterons plus précisément des pratiques de management territorial dans le chapitre suivant.

Utiliser la notion d'intention stratégique pour qualifier les stratégies territoriales des organisations métropolitaines nous paraît pertinent à plus d'un titre. En effet, par sa nature duale, elle se situe à la fois entre les deux extrêmes du volontarisme et du déterminisme, c'est-à-dire à l'intersection du contexte et de l'action, mais aussi entre cognition et management. En cela, elle incorpore toute la complexité des stratégies métropolitaines.

Cependant, cette notion présente également des limites. Nous présentons maintenant celles que nous avons retenues.

## **B. Les limites de l'intention stratégique**

La portée de l'intention stratégique d'une organisation métropolitaine est susceptible de rencontrer un certain nombre de limites. Celles-ci sont susceptibles de diminuer sa pertinence et sont liées à des biais cognitifs et aux difficultés de son évaluation.

### **1. Les biais cognitifs**

Les processus cognitifs qui soutiennent l'intention stratégique et que nous avons abordés ci-dessus ne vont pas de soi. En effet, ils peuvent rencontrer des limites cognitives.

Pour les limites cognitives, citons tout d'abord les travaux de Simon (1983), March (1988), Perrow (1971) et Sfez (1981) sur la rationalité des décisions publiques. De la rationalité limitée des acteurs naissent des solutions non optimisées. En effet, contrairement à la logique de la rationalité absolue, l'acteur ne dispose pas d'une information complète et ne connaît pas les conséquences de ses actions.

Par ailleurs, l'intention stratégique, le management territorial et l'utilisation d'outils managériaux représentent des perspectives d'action relativement nouvelles pour de nombreux responsables et acteurs territoriaux. Ceux-ci sont alors confrontés à la difficulté de sortir des schémas de pensée, des cadres de référence habituels, et des représentations généralisées dans leur secteur d'activité ou d'intervention. Cela suppose la capacité à être créateur, au moins par rapport au contexte organisationnel métropolitain. Or Watzlawick, Weakland et Fisch (1975) et Argyris et Schön (1978) ont notamment montré combien il est ardu de s'extraire des « théories en usage » qui guident nos actions. Dans la même logique, l'idéologie dominante participe également à l'ancrage des schémas de référence (Greenwood, Hinings, 1993). Elle limite l'émergence, l'expression et l'application d'idées, en décalage avec elle, et favorise ainsi une certaine inertie organisationnelle dont les conséquences peuvent parfois être fatales à la survie de l'organisation (Hedberg et al., 1976, Meyer, Starbuck, 1993, Miller, 1993, Schwenk, 1989, Kets de Vries, 1995).

D'autres biais cognitifs existent, davantage liés à l'émotion ou à la motivation. Citons en quelques-uns qui sont susceptibles d'intervenir lors de la construction des intentions stratégiques de l'organisation publique territoriale : les biais d'illusion de contrôle, l'effet de

d'excès de confiance ou le biais d'optimisme<sup>36</sup> qui participent aux phénomènes d'ancrage, à l'escalade dans l'engagement (Schwenk, 1985).

L'illusion de contrôle correspond à la croyance que peuvent avoir certaines personnes de contrôler les choses beaucoup plus qu'elles ne peuvent l'être en réalité (Langer, 1975, Bandura, 1989, Fenton-O'Creedy, Nicholson, Soane, Willman, 2003). Par ailleurs, l'effet d'excès de confiance renvoie à la tendance de surestimer ses propres capacités (Shefrin, 2002). Enfin, le biais d'optimisme survient quand il existe une tendance à surestimer la probabilité que de bonnes choses se produisent (Rosehan, Messick, 1966).

Les biais cognitifs sont donc susceptibles de limiter la pertinence des intentions stratégiques d'une organisation publique territoriale. D'autres facteurs ont aussi cette possibilité, comme la difficulté d'appréhension et d'évaluation de l'intention stratégique que nous abordons maintenant.

## **2. La difficulté d'appréhension et d'évaluation**

Dans la sphère de l'intervention publique territoriale, les actions, sont souvent très complexes. Il est difficile d'en mesurer les effets *a priori* et parfois même *a posteriori*, car elles concernent directement ou indirectement un nombre élevé d'individus ou de secteurs. Le système territorial étant lui-même un espace d'interdépendances renforcées, une action sur un secteur, une zone, aura probablement des conséquences (conformes ou non aux intentions stratégiques) sur ceux-ci, mais produira aussi des « effets de débordement » sur d'autres territoires, secteurs d'activité (Laganier et al., 2002). En outre, il n'est pas toujours facile de déterminer si ses effets ont ou n'ont pas une ressemblance forte avec les aspirations originales des responsables, car les résultats définitifs d'une action sont fréquemment malaisés à identifier (Politt, Bouckaert, 2000, pp.37-38).

D'autre part, si les bilans effectués ne sont pas à la hauteur des intentions stratégiques, il est parfois malaisé de savoir pourquoi. Les pratiques de management territorial ont pu être mal mises en œuvre ou court-circuitées. Elles ont aussi pu être l'objet de blocages organisationnels et politiques, entraîner des effets non prévus, ou au contraire, trouver des ressources inespérées dans le contexte environnemental ou organisationnel. Dans ce cas, il est aussi parfois difficile de percevoir, après coup, le degré d'intentionnalité d'une réalisation

---

<sup>36</sup> « Positive outcome bias ».

(Politt, Bouckaert, 1999, p.27). De nombreuses organisations ont tendance à formaliser leurs actions *a posteriori* (Baumard, Starbuck, 2002, p.2). Certaines en modèlent ou en génèrent des problèmes, afin de justifier après coup leurs intentions d'action (Baumard, 1996, p.64).



### **Conclusion du Chapitre 1.**

Dans ce premier chapitre, nous nous sommes attachés à présenter divers concepts stratégiques. Nous avons ainsi précisé la nature et le rôle de la notion d'intention stratégique. Celle-ci est définie par la détermination d'un ou plusieurs objectifs relativement précis et jugés ambitieux au regard des ressources et des compétences disponibles au sein de l'organisation métropolitaine. Elle incarne l'impact effectif et final vers lequel cette dernière tend, dans une perspective d'amélioration de la situation territoriale (dont celle des habitants). Son exécution donne lieu à une formalisation, plus ou moins souple, d'objectifs stratégiques et d'actions à mener pour les atteindre (déclinés dans un plan stratégique ou tout autre document similaire) ainsi que des processus et pratiques de management à mettre en œuvre (*management territorial*). La réalisation de l'intention stratégique sous-entend l'engagement volontaire de la part des membres de l'organisation. Elle nécessite la mobilisation de ces derniers, potentiellement en collaboration avec des partenaires et des parties prenantes externes. Les notions de volontarisme et d'attentisme vis-à-vis de l'environnement organisationnel sont prégnantes.

Nous avons complété ce premier niveau de définition par un second, qui nous a permis de mettre en exergue la nature, profondément duale, de l'intention stratégique. Celle-ci s'écrit, en effet, à la fois à l'intersection de l'action *et* du contexte tout en s'inscrivant dans une perspective managériale *et* cognitive. Cette « double » dualité est fondamentale, dans cette recherche sur les organisations métropolitaines. Elle correspond étroitement aux situations ambivalentes et paradoxales dans lesquelles celles-ci évoluent et auxquelles elles sont quotidiennement confrontées.

Nous avons aussi exploré dans ce premier chapitre le rôle joué par l'intention stratégique pour les organisations métropolitaines. Elle posséderait ainsi la vertu de créer un désajustement stimulant, entre des aspirations déraisonnables et les ressources *a priori* disponibles. Face à l'insuffisance de ces dernières par rapport aux objectifs, l'organisation réagit en maximisant l'utilisation des ressources existantes. Déterminer une intention stratégique permet de mettre en tension le système organisationnel. La stimulation de la créativité de chacun est une des conséquences attendues car elle consiste à extraire des moyens initiaux mobilisables des effets supérieurs à ce qu'il paraissait raisonnable d'en attendre (amélioration de l'efficience).

Mais la notion d'intention stratégique présente également des caractéristiques qui en limitent l'opérationnalisation scientifique. Celles-ci sont d'ordre managérial et cognitif. Par ailleurs, chaque jour, un nombre considérable de décisions et d'initiatives est pris au sein d'un territoire. Mais toutes ne nous semblent pas intéressantes au même titre. L'intentionnalité, dans la problématique du management territorial, est certes la marque d'une prise de conscience, d'une détermination à agir, à concrétiser une résolution. Mais cette référence à la volonté individuelle ou collective, dans l'organisation territoriale, est insuffisante en tant que telle dans le cadre de cette recherche. De fait, nous avons constaté que les intentions stratégiques sont difficiles à appréhender, à évaluer et correspondent semble-t-il assez peu à l'action finale des organisations publiques territoriales. Nous choisissons alors d'aborder cette question sous l'angle des *pratiques de management territorial* mobilisées dans la mise en œuvre des stratégies des organisations publiques métropolitaines, auxquelles cette recherche est consacrée. Nous les présentons dans le chapitre suivant (chapitre 2).

## CHAPITRE 2.

### LA MISE EN ŒUVRE DES INTENTIONS STRATEGIQUES METROPOLITAINES : LES PRATIQUES DE MANAGEMENT TERRITORIAL DANS LA LITTERATURE

Le management territorial, envisagé comme le management stratégique dans les organisations publiques territoriales, a, peu fait l'objet de tentatives de conceptualisation ou de recherche approfondie (Decoutère, Ruegg, Joye, 1996). Quelques « pionniers » s'y sont intéressés (Casteigts, 2000, 2003). Mais leurs études prennent souvent la forme de réflexions idéologiques et sectorielles, ou encore cherchent à analyser « les éléments de distinction et de rapprochement entre le management stratégique des entreprises et celui des villes » (Favoreu, 2000, p.18). D'autres études, portant sur le management stratégique dans les organisations publiques territoriales, s'intéressent à une de ses composantes ou à un outil de management spécifique tels que le processus de décision, la planification stratégique, le Total Quality Management (Steiss, 1985, Vinzant, Vinzant, 1996a). Les travaux qui l'envisagent dans sa globalité sont donc relativement rares (Vinzant, Vinzant, 1996b)

Pour certains, le management territorial fait référence à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale. Pour d'autres, il renvoie aux partenariats susceptibles d'être mis en place entre les citoyens, les élus et les fonctionnaires. Quelquefois encore, il représente un terme parmi d'autres servant à désigner l'ensemble des politiques, actions, démarches et projets multiples de la puissance publique, applicables sur ses territoires (Lamarzelle, 1997, Huteau, 2002).

Dans le cadre de cette recherche, nous souhaitons comprendre comment les organisations métropolitaines procèdent à la mise en œuvre de leur intention stratégique et comment les pratiques de management territorial, mobilisées à cette fin, interagissent avec les éléments de contexte. Nous analysons alors les pratiques de management territorial (métropolitain), étudiées sous l'angle de l'intention stratégique et dans son interaction avec le contexte territorial.

Afin de mieux cerner ce concept central, nous nous attacherons à le définir, puis nous aborderons les principaux outils qu'il est susceptible de mobiliser.



## **I. Les modalités de management territorial tournées vers l'action**

Nous envisageons le management territorial comme le management stratégique mis en œuvre par les organisations métropolitaines afin de concrétiser leurs intentions stratégiques. Casteigts (2003, p.288) parle de management territorial stratégique pour désigner les nouvelles configurations de l'action publique. Celles-ci correspondent aux « mutations radicales des dispositifs de mise en cohérence des politiques publiques et de coordination des stratégies des partenaires publics et privés ». Ces mutations seraient la conséquence de l'émergence du territoire comme acteur collectif doté d'instruments organisationnels et décisionnels spécifiques. Mais, globalement, ce thème a été peu étudié en lui-même (Hernandez, 2003). L'ouvrage collectif dirigé par Decoutère, Ruegg et Joye paru en 1996 en est une rare exception, bien que les auteurs reconnaissent eux-mêmes que le management territorial n'était pas, au moment de la publication, un « concept clair et établi ». Nous nous appuyons donc, en partie, sur les travaux de l'école suisse du management territorial<sup>37</sup> pour définir le management territorial. Néanmoins, nous souhaitons aller plus loin dans l'appréhension de ce concept et des pratiques qu'il recouvre. En conséquence, nous utiliserons aussi, pour le définir, des travaux parus dans le domaine du management stratégique des organisations publiques. Nous considérons que le management territorial est une forme spécifique de management stratégique s'appliquant à des organisations publiques *territoriales*, ici métropolitaines.

Nous espérons que ces deux bases de travail nous permettront de proposer une définition des pratiques de management territorial, capable d'éclairer notre recherche empirique et par conséquent, la compréhension des modes de management des métropoles.

Nous présentons une définition en quatre points. Nous souhaitons démontrer que le management territorial est un concept tourné vers l'action. Tout d'abord, d'après la littérature, les managers des organisations métropolitaines ont besoin d'un concept pragmatique pour agir sur les territoires. Ensuite, celui-ci doit permettre une approche systémique de la mise en œuvre des intentions stratégiques. Il est aussi nécessaire qu'il favorise la territorialisation des actions et intègre pour finir une dimension collective.

---

<sup>37</sup> Nous la nommerons ainsi par commodité, car les laboratoires de recherche de certains de ses contributeurs sont basés en Suisse, et que l'ouvrage sur lequel nous nous basons est publié aux Presses polytechniques et universitaires romandes.

## A. Un cadre pragmatique

L'utilisation du terme *management* territorial plutôt que celui de gestion est délibéré, car le premier sous-tend l'idée de dynamique, de développement, de progression. Ces éléments marquent une différence fondamentale avec la *gestion* publique, dans son acception classique. La gestion courante, quotidienne, s'efface au profit de la construction d'un projet, adapté au territoire. L'efficacité est recherchée par la proximité et l'implication des acteurs publics. Parler de *management* territorial révèle également que le territoire est conçu comme une organisation globale. De cette façon, les segmentations institutionnelles, les fragmentations sociales sont dépassées (Casteigts, 2003).

Pour cela, le management territorial couvre plusieurs disciplines (Decoutère, 1996, p.30) : il posséderait à la fois des « dimensions environnementale, sociale, économique, temporelle et culturelle » et des « liens privilégiés » avec le développement durable et l'écologie humaine. En somme, le management territorial englobe l'ensemble des pratiques managériales que les autorités publiques métropolitaines sont susceptibles d'utiliser pour formuler et mettre en œuvre leurs intentions stratégiques. A ce titre, le management des actions de ces organisations sur leur territoire, que ce soit dans le domaine du développement économique, de l'insertion sociale, de la protection de l'environnement, serait un management territorial.

Dans cette perspective, le management territorial a deux finalités (Decoutère, 1996, pp.30-32).

La première est d'ordre *stratégique*, car il s'agit, pour une collectivité publique, d'orienter, dans la mesure du possible et grâce aux politiques dont elle a la responsabilité ou l'initiative, la production des territoires<sup>38</sup>. L'objectif est d'en assurer le « développement multidimensionnel, en l'inscrivant dans la durabilité ».

La seconde finalité est d'ordre *opérationnelle*. Le management territorial a pour ambition de renforcer la capacité d'une collectivité publique et de ses acteurs, à prendre en compte les évolutions territoriales, les menaces et opportunités qu'elles engendrent, et cela par des processus de management, de collaboration, de concertation et d'information. Nous

---

<sup>38</sup> Il est dommage que l'auteur n'ait pas jugé nécessaire de développer la signification qu'il accordait aux termes « production de territoire ». S'agit-il d'une production physique, matérielle du territoire au sens des urbanistes, des architectes, des aménageurs ? Souhaite-t-il davantage évoquer une production immatérielle au sens des nouvelles technologies de la communication et de l'information ? Nous sommes voués à supputer sur le sens réel que l'auteur accorde à ses paroles. Néanmoins, nous sommes enclins à considérer que la « production des territoires » a un sens pluriel : qu'elle concerne à la fois les éléments d'aménagement et d'urbanisme, le réseaux divers intégrés à l'espace urbain, mais aussi les fonctions d'animateur des organisations publiques territoriales qui par leurs initiatives tentent d'orienter les décisions et les actions des ses parties prenantes (internes et externes au territoire institutionnel) dans un sens souhaité.

retrouvons ici dans une certaine mesure les inflexions du SWOT (Learned et al., 1965). Cette notion se veut donc pragmatique afin d'aider les managers. En ce sens, il concernerait davantage les processus que les contenus des politiques territoriales construites en référence à l'intention stratégique (Decoutère, 1996). L'objectif est « d'augmenter les chances » pour les intentions stratégiques d'aboutir aux résultats souhaités, sur un territoire donné (Decoutère, 1997).

Ainsi, considérons-nous que les pratiques de management territorial n'ont *pas* de finalité stratégique, au sens strict du terme. Elles n'ont que des finalités opérationnelles. Elles interviennent pour permettre et faciliter la construction et la concrétisation des intentions stratégiques. Les pratiques de management territorial sont donc *profondément opérationnelles*, même si elles entretiennent des liens très forts avec la stratégie.

Enfin, en nous fondant sur des études de Poister et Streib (1999), nous ajoutons que le management territorial permet de renforcer l'efficacité des interventions des organisations métropolitaines, à la fois en terme de politiques substantives (stratégie et actions spécifiques) et de capacités de management. En effet, le management territorial intègre tous les autres processus de management afin de fournir une approche systématique, cohérente et efficace pour établir, atteindre, surveiller et actualiser les intentions stratégiques.

## **B. Une approche systémique**

Du fait de son pragmatisme, le management territorial est intégratif par nature : il fixe les processus de management interne et toutes les actions en fonction des intentions stratégiques souhaitées. Ceci permet de lier les décisions opérationnelles, tactiques et quotidiennes aux intentions stratégiques et ainsi de les envisager dans la durée (Poister, Streib, 1999, p.308). L'objectif est bien de développer un engagement continu envers les intentions stratégiques de l'organisation.

Les pratiques de management territorial devraient aider à fournir des réponses flexibles, efficaces et innovantes (Poister, Streib, 1999, p.309). Au-delà de la concrétisation des intentions stratégiques, le management territorial systématise des manières d'agir, capables de tenir compte et de se servir des changements dans l'environnement (Marchesnay, 1995, Noisette, Vallerugo, 1996). En ce sens, il correspond à un management « heuristique », servant à la découverte, ou à un management « incrémental », progressant « différenciellement » d'un point au suivant (Ascher, 1995, p. 99). Nous rejoignons ici nos propos du chapitre précédent. La détermination d'une intention stratégique, au sens de Hamel

et Prahalad, crée un franc décalage entre celle-ci et les capacités internes (ressources et compétences). Mais les pratiques de management territorial produisent des effets de façon incrémentale, ainsi ce décalage n'impliquerait pas de prendre des risques élevés (Koenig, 1990).

En conséquence, l'approche territoriale du management stratégique n'est ni linéaire ni seulement planificatrice. En effet, les pratiques de management territorial ne se limitent pas à un processus linéaire enchaînant planification, exécution et évaluation (Poister, Streib, 1999, p.311). Par ailleurs, il n'est pas synonyme de planification stratégique bien que la confusion soit fréquente. Certes, les organisations publiques territoriales sont de plus en plus nombreuses à se doter d'un *plan* stratégique. Poister et Streib (2005, p.45) considèrent que les plans stratégiques sont devenus depuis une vingtaine d'années une « pièce centrale du management public orthodoxe ». Ce dernier est généralement utilisé pour formaliser les intentions stratégiques, pour communiquer en interne et en externe. Globalement, le plan est orienté vers l'action, concentré sur le contrôle et l'atteinte des résultats. Des pratiques de management territorial peuvent servir à la mise en œuvre de plans stratégiques, sans que cela correspondent pour autant à une stricte démarche de planification (Bryson, 1995, Berry, Wechsler, 1995). Vinzant et Vinzant (1996b, p.203) caractérisent la planification stratégique de « pierre d'angle » du management stratégique. Mais ils insistent sur la nécessité d'engager les *capacités organisationnelles*<sup>39</sup> dans les structures de pouvoir, la culture et dans le leadership pour que le plan soit un succès. Ce point de vue est partagé par d'autres, tels Halachmi, Hardy et Rhoades (1993, p.165) : « La planification stratégique est le premier élément mais non l'essence du management stratégique ».

Le management stratégique concerne alors trois types de décisions : celles qui précisent ce que fera une organisation dans le futur (planification), celles qui déterminent qui le fera et comment (allocation des ressources) et celles qui fixent les modes de contrôles et d'amélioration des opérations et des activités (Steiss, 1985, p.9). Il est possible d'appliquer ces remarques au management territorial. Sous cette appellation, nous identifions des processus et des pratiques englobant la formulation et la mise en œuvre d'intentions

---

<sup>39</sup> Nous retrouvons ici la logique mise en avant dans le chapitre précédent selon laquelle il ne suffit pas de posséder des compétences, il faut également être capable de les mettre en œuvre efficacement. Stalk et al. (1992) indiquent que la notion de capacité organisationnelle complète celle de compétence centrale. Ces capacités sont dynamiques et renvoient à l'idée de processus distinctifs, manières particulières de combiner et de coordonner, façonnés par des actifs spécifiques de l'organisation (connaissances tacites et actifs complémentaires) et l'évolution des « sentiers », choisis ou imposés, sur lesquels celle-ci se déplace (Teece, Pisano, Schuen, 1997). L'alliance des compétences centrales et des capacités organisationnelles sont alors deux modalités essentielles de l'intention stratégique.

stratégiques. Pour Koteen (1989, p.18), il « embrasse l'ensemble des décisions et actions managériales qui déterminent la performance de long terme d'une organisation », tandis que pour Toft (1989, p.6), c'est une « forme de pensée stratégique avancée et cohérente, qui s'efforce d'étendre la vision stratégique à travers toutes les unités de l'organisation et qui englobe tout le système administratif ». Il est donc possible de parler de management territorial « stratégique » quand les décisions et les actions, de tous les niveaux, sont conduites par rapport à des intentions stratégiques, elles-mêmes considérées comme critiques face à des considérations de performance. A partir de ces dernières, les pratiques de management territorial organisent l'allocation des ressources, la répartition des ressources humaines, les processus de contrôle, de préférence avec l'approbation des acteurs-clés internes et des principaux partenaires de l'autorité publique (Poister, Streib, 1999, p.310). Ces éléments entrent dans un processus continu et itératif d'élaboration et de mise en œuvre du projet commun. Pour Casteigts (2003), il n'y a pas de dichotomie entre une phase de conception, qui serait à dominante stratégique, et une phase de réalisation à dominante territoriale. Les pratiques de management territorial se situent justement au croisement de ces logiques stratégiques *et* territoriales, car celles-ci sont étroitement imbriquées.

### **C. La territorialisation des actions passe par l'innovation et la créativité**

La nécessité de la territorialisation s'envisage avec des nuances selon les auteurs. Pour Casteigts (2003), le management territorial stratégique répond aux exigences d'une indispensable territorialisation des politiques publiques. Cette notion de territorialisation des politiques publiques renvoie à une réalité trop longtemps oubliée : en matière d'action publique, l'inscription territoriale n'est pas une exception, mais la règle. Toute politique a vocation à être mise en œuvre dans des contextes territoriaux différenciés. Pour l'Etat, territorialiser ses politiques n'est donc pas une concession consentie aux particularismes locaux mais la condition même de l'efficacité de son action. Selon Decoutère et al. (1996), le management territorial a pour objectif de favoriser une « production de territoire autonome et créateur de sens partagé », adapté aux exigences des mutations environnementales et contextuelles. D'après l'école suisse, il serait l'aboutissement d'une démarche inductive. Il permettrait, effectivement, de formaliser les efforts effectués par certaines collectivités publiques pour adapter, d'une part, leurs modes de gestion et, d'autre part, le fonctionnement de leurs institutions, aux multiples transformations de leur environnement et de leur contexte territorial (Decoutère, 1996, p.25). Le management territorial reconnaît que l'action prend place dans des espaces particuliers, plutôt qu'en

référence à des populations spécifiques. En cela, il s'éloigne d'une conception homogénéisante du territoire national (De Maillard, 2000, p.24). Ainsi, le management territorial vise-t-il à « comprendre et reconceptualiser les efforts d'innovation des administrations dans une logique territoriale et non pas seulement fonctionnelle » (Decoutère, 1997, p.79).

A ce titre, Decoutère (1997) cite le Groupe européen de recherches sur les milieux innovateurs (GREMI) pour qui le management territorial permettrait de répondre aux enjeux territoriaux<sup>40</sup>. Dans ce processus, la notion de « milieu innovateur » est centrale. Celle-ci s'applique initialement aux entreprises privées. Elle désigne un système productif donné<sup>41</sup>, se caractérisant par un certain milieu (ensemble des savoir-faire, « conventions », capital relationnel, connaissance de l'environnement et de son évolution) et par des réseaux de relations (entretenus par les acteurs du système en dehors de lui).

L'évolution d'un système productif en milieu innovateur dépend de ses capacités d'*interaction* (collaboration, travail en équipe) et d'*apprentissage* (adaptation des comportements au contexte). Nous retrouvons le raisonnement mis en avant par Koenig (1990, 1997) qui indique que l'organisation apprend en créant des relations entre des compétences déjà existantes. En ce sens, les capacités organisationnelles dépendent de la richesse des réseaux de collaboration mobilisables au sein de la structure. En application au champ territorial, le faisceau des interactions grandit jusqu'à dépasser les frontières de l'organisation métropolitaine<sup>42</sup>. De sorte qu'un milieu est considéré comme innovateur lorsque son ouverture vers l'extérieur lui permet de recueillir des informations et des ressources susceptibles d'être employées à « la transformation du système techno-productif territorial » (Maillat, 1994).

Dans le cadre du management territorial, la notion de milieu innovateur est appliquée à l'organisation métropolitaine, envisagée comme un système productif, évoluant sur un territoire donné et au sein de réseaux. Dans cette logique, l'organisation doit pouvoir

---

<sup>40</sup> Ces enjeux concernent la « crise des finances publiques, les problèmes de développement régional dans un contexte de compétitivité internationale accrue, et l'urbanisation et l'atomisation de nos modes de vie et sociétés, rendant problématique l'appropriation de l'action publique par les citoyens et habitants d'une collectivité territoriale » (Decoutère, 1997, p. 78) et « La baisse des moyens financiers, la mondialisation et la compétition économique, les problèmes de cohésion sociale et d'appropriation par les citoyens des mesures publiques » (Decoutère, Joye, Ruegg, 1996).

<sup>41</sup> Soit une branche économique, les entreprises et acteurs de chaque filière composant cette branche, ainsi que les entreprises et institutions avec lesquelles elles ont en relation (Camagni, 1996, cité par Decoutère, 1997).

<sup>42</sup> Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur l'ambivalence de l'exercice de tracé des frontières des organisations métropolitaines. Cependant, celles-ci ont au moins un périmètre, légalement fixé, par la somme des périmètres des communes la composant.

contribuer à la « transformation » du territoire, ou tout au moins dans un sens conforme à ses intentions stratégiques.

Dans cette perspective, la territorialisation des démarches est primordiale (même si les grandes lignes de certaines politiques peuvent être établies à un échelon supérieur), car chaque territoire présente des spécificités qu'il est essentiel de prendre en compte (Hassenteufel, 1998). De fait, la transposition stricte d'une démarche adaptée à un territoire possédant des caractéristiques propres n'aurait probablement que très peu d'effets positifs sur un autre territoire. Certaines démarches sont donc adaptables, mais vraisemblablement jamais simplement transposables.

La territorialisation des pratiques vise une meilleure réactivité aux demandes locales, une identification facilitée des interlocuteurs ou une plus grande adéquation aux besoins, (Autes, 1991, Daguin, Harivel, Perri, Ripert, 2000). Actuellement, les collectivités progressent dans ces domaines surtout par tâtonnements et expérimentations<sup>43</sup>.

Pour territorialiser les actions à mettre en œuvre, les responsables métropolitains doivent faire la preuve de leur aptitude à l'adaptabilité, de leur faculté d'innovation et de leur capacité créative<sup>44</sup>.

L'adaptabilité est un facteur déterminant dans tout processus d'appropriation par un territoire local des directives et mesures initiées par un niveau supérieur ou global. En effet, les actions non adaptées aux caractéristiques locales se révèlent généralement peu efficaces. Les innovations, méritant de retenir l'attention, représentent une évolution significative par rapport aux pratiques managériales traditionnelles. Elles possèdent un fort potentiel de démonstration et offrent souvent des résultats en ne mobilisant que (relativement) peu de ressources. De fait, certains supposent (en particulier dans un climat de rigueur budgétaire) que les pratiques novatrices sont plus onéreuses que les traditionnelles. Or, selon l'OCDE (1996), l'innovation n'est pas forcément plus coûteuse. Elle peut même l'être moins, surtout si l'on prend en compte les coûts sur la durée. De telles idées reçues traduisent les faiblesses dans les mécanismes actuels de détermination des coûts de gestion. Ainsi, souvent les solutions classiques, moins onéreuses, ne le sont-elles qu'en terme de besoins initiaux. A

---

<sup>43</sup> En ce qui concerne le point de vue des praticiens sur la territorialisation des services en France, cf. Dossier *La territorialisation des services : au plus près de l'utilisateur*, La Gazette des communes, 21/02/00, pp. 24-31.

<sup>44</sup> La créativité désigne le processus par lequel des idées nouvelles sont produites, tandis que l'innovation représente le processus par lequel elles sont mises en œuvre (Parham, 1996).

moyen et long termes, leurs coûts récurrents peuvent être beaucoup plus élevés que ceux de démarches plus novatrices<sup>45</sup>.

Ainsi l'innovation représente-t-elle une composante nécessaire du management territorial.

Toutefois, un des risques de la territorialisation est d'alimenter les logiques concurrentielles entre les territoires, comme certaines études tendent à le corroborer (Jambes, 1998). La détermination des intentions stratégiques et les pratiques de management territorial qui les accompagnent, supposent au préalable une certaine cohésion et diversité sociale, ainsi que de la concertation et des échanges entre acteurs qui font encore parfois défaut (Dedieu, Genieys, 1998).

Par ailleurs, les mécanismes institutionnels nécessaires à la diffusion horizontale des innovations et à la traduction verticale de leurs implications font encore trop souvent défaut.

De même, au sein des services administratifs, l'implication du personnel est parfois encore faible. Si les responsables ou les hauts fonctionnaires sont des acteurs importants du changement, la grande majorité des employés le subit souvent plus qu'elle n'y participe (INET, 2001). Pour améliorer les modes de management territorial, les réponses privilégiées sont d'ordre technique ou scientifique et négligent l'apprentissage cognitif inhérent à toute réforme. L'accent est mis davantage sur les structures, les procédures et les méthodes de gestion, plutôt que sur le comportement et les mentalités.

#### **D. Une dimension collective**

Pour Ruegg (1996, p.12), le management territorial concerne la régulation des relations territoriales, c'est-à-dire le « management de l'ensemble des interrelations humaines contribuant à la production de territoires ». Il souligne le rôle essentiel des relations de

---

<sup>45</sup> Nous pouvons illustrer ces affirmations par deux études de cas (Parham, 1996).

La première concerne le concours lancé pour la conception de l'aménagement de la vallée de Jerrabomberra (région de Canberra, Australie) en respectant les principes de durabilité et de viabilité écologique. Celui-ci a coûté 50 000 dollars australiens, ce qui correspond au montant des prix attribués. Si les organisateurs avaient dû payer les nombreux consultants et les autres membres des professions libérales sur une base contractuelle, en fonction du temps passé à la préparation des dossiers (auxquels les concurrents avaient consacré un temps considérable), le coût total se serait élevé, selon les estimations, à environ 1,2 millions de dollars. Dans ce cas, un concours soigneusement organisé peut s'avérer une méthode extrêmement rentable de gestion des idées, des informations et au final des territoires, dans une perspective de durabilité.

La seconde étude de cas concerne le programme « Environment City », organisé par les villes de Leeds, Leicester, Middlesbrough et Peterborough. Celui-ci consiste en une tentative d'application des principes du développement durable par le biais de groupes de travail spécialisés et de partenariats entre secteurs privé et public. Chaque ville est à l'origine d'environ vingt projets chaque année. L'estimation de la valeur du temps investis par chaque participant est de 700 000 livres et génère environ un million de livres par an (activités publiques et privées confondues), pour un coût direct de 100 000 livres annuels pour la gestion du programme.



l'organisation publique avec les autres acteurs du territoire et avec son environnement. Nous trouvons ici une relation très forte existant entre l'organisation métropolitaine publique, « son » territoire et l'environnement. D'une certaine façon, ce serait les acteurs qui territorialisent l'espace (Raffestin, 1980).

A ce titre, la notion de partenariat et l'idée d'adhésion sont primordiales (Decoutère, 1996, pp.34-35, Casteigts, 2003). Nous venons d'indiquer que les pratiques de management territorial sont exercées dans des champs d'intervention variés. Elles sont donc amenées à concerner l'ensemble de la société civile (la population) et des acteurs locaux. Dans ses relations avec la population et les autres acteurs territoriaux, l'organisation métropolitaine doit privilégier l'adhésion pour s'assurer du concours (ou de la non entrave) du plus grand nombre. Comme tout projet comporte un risque de rejet, le management territorial préférera les démarches incitatives plutôt que réglementaires, tout en cherchant à rassembler autour de son action le plus grand nombre possible de partisans parmi la multiplicité des acteurs territoriaux. Il est donc primordial de veiller à l'adhésion à un projet et plus encore, à la qualité de cette adhésion. Tout ceci prend d'autant plus d'importance quand les moyens de la puissance publique sont limités car l'incitation et le partenariat deviennent des moyens d'actions incontournables. Les relations entre les acteurs et la coordination des intentions stratégiques sur plusieurs échelles spatiales (types d'organisation par projet ou en réseau) déterminent en partie le résultat potentiellement positif de toute politique.

En conclusion, le management territorial, tel qu'il est envisagé par l'école suisse, a le mérite de formaliser et de préciser certaines caractéristiques des pratiques des organisations publiques territoriales. Les travaux d'autres auteurs sur le management stratégique des organisations publiques sont aussi un point de départ intéressant pour définir le management territorial.

Le management territorial correspond à la capacité de management des stratégies à l'échelle des organisations publiques locales (ici métropolitaines). Celui-ci est par définition tourné vers l'action. Il est utilisé dans la construction et la mise en œuvre des intentions stratégiques de ces organisations. Leur réalisation prend la forme d'un processus continu, itératif et pragmatique ce qui permet aux managers territoriaux de faire la preuve de leurs facultés d'innovation et de créativité. Le management territorial intègre également une dimension collective du fait de sa proximité avec le contexte local et les habitants.

Par ailleurs, les pratiques de management territorial sont liées aux compétences possédées par l'organisation, à ses capacités organisationnelles et d'apprentissage.

## **II. Un large éventail d'outils managériaux à disposition**

Les pratiques de management territorial sont définies par la littérature comme pragmatiques, itératives, innovatrices et possédant une dimension collective. Pour réaliser les intentions stratégiques fixées par l'organisation publique métropolitaine, les managers peuvent utiliser une pléiade d'outils de gestion (nous reviendrons sur la définition d'un outil managérial ci-dessous).

Notons cependant, qu'historiquement, les sciences de gestion se sont davantage intéressées à la détermination des stratégies qu'à leur mise en œuvre. Prendre cet aspect en considération nous paraît d'autant plus intéressant.

Nous définirons ce que nous entendons par « outil managérial » et nous observerons que cela suscite chez les praticiens presque autant de méfiance que d'enthousiasme. Enfin nous proposerons un tour d'horizon des principaux outils à la disposition des managers territoriaux.

### **A. Les outils managériaux, indispensables mais longtemps à l'écart des préoccupations stratégiques**

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.

Dans les sciences de gestion, en particulier dans le domaine de la stratégie, la recherche et la compréhension ont tendance à se concentrer sur la conception des décisions et des actions plutôt que sur leur exécution (Perret, 1994). Ainsi la pensée stratégique s'est-elle longtemps préoccupée de l'élaboration de la stratégie, bien davantage que de sa mise en œuvre. L'attention s'est focalisée sur le dirigeant, tout à la fois stratège (Chandler, 1962, Ansoff, 1968, Andrews, 1980, 1981) et visionnaire (Collins, Moore, 1970, Stevenson, Gumpert, 1985). Dans cette perspective, « les principales décisions (sont) dans les mains de la direction qui les imposent (...) et les conduit à travers des processus compliqués de budgétisation, de planification et de contrôle » (Hayes, 1985, p.117). La stratégie a donc vocation à s'imposer. Dans un article de 2001, Stoney compare les préceptes du management scientifique aux principes du management stratégique. Là où le premier sépare conception et

exécution, le second distingue l'aspect stratégique de l'opérationnel<sup>46</sup>. La dichotomie entre formulation et mise en œuvre est donc un élément intégré depuis longtemps dans les esprits. Pourtant, Koenig (1990, p.16) déplore le « manque d'intérêt évident » pour la mise en œuvre (de la stratégie), ce qui révèle « l'absence de prise en considération de la force des mouvements internes (...) en tant que facteur pouvant conditionner le fonctionnement organisationnel ».

Certes, des courants de pensée plus récents en stratégie ont reconsidéré et relativisé cette nette différenciation. Citons simplement à titre d'exemple les travaux s'inscrivant dans la logique des stratégies émergentes (Quinn, 1978, Mintzberg, Waters, 1985), ceux, très nombreux, qui remettent globalement en cause l'omniscience, la force de persuasion du dirigeant – stratège (Cyert, March, 1963, Simon, 1983) ou les replacent dans un contexte où les organisations subissent davantage l'influence de l'environnement (Meyer, Rowan, 1977, Pfeffer, Salancik, 1978, Di Maggio, Powell, 1983, Hannan, Freeman, 1984, Hrebiniak, Joyce, 1985, Donaldson, Preston, 1995). Néanmoins, dans le courant du management stratégique, l'objectif de « réconciliation » entre formulation et mise en œuvre stratégique reste toujours à atteindre (Hafsi, Toulouse, 1994).

Ainsi, malgré les réserves émises dans les milieux universitaires, la prééminence de la phase d'élaboration de la stratégie par rapport aux phases de mise en œuvre semble encore naturelle à de nombreux praticiens.

Nous observons des logiques similaires à l'œuvre dans les champs publics et locaux. 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). Or, quand « l'intendance est sensée suivre », l'utilisation d'outils de gestion a peu d'intérêt (Guyon, 1997, p.146). De fait, les logiques locales de fonctionnement correspondaient alors avec les principes en vigueur au niveau national. Nous rappelons que les organisations publiques (les bureaucraties) avaient, considérait-on, pour vocation d'exécuter le plus fidèlement possible les décisions et les réglementations décidées au niveau de l'exécutif ou du législatif. Dans cette perspective, les personnels doivent se contenter d'appliquer des règles et des procédures jugées stables, explicites et strictes (Busino, 1993, Clergeau de Mascureau, 1995,

---

<sup>46</sup> Malgré les analogies enregistrées entre management scientifique et stratégique, l'auteur introduit néanmoins des nuances entre les deux dans ses conclusions.

Grandguillaume, 1999, Autier, 2001). Aucune marge de manœuvre n'est nécessaire. Or, dans cette optique, le management n'a pas sa place : il est superflu et inutile à mettre en place. Le statut des personnels administratifs est légitime tant qu'il se cantonne dans le cadre procédurier établi dans la perspective d'application des principes énoncés par Max Weber (1971) à propos du « pouvoir rationnel légal ». Néanmoins, les dérives et les effets pervers de ce système bureaucratique ont été dénoncés<sup>47</sup> (Crozier, 1963, Crozier, Friedberg, 1977, March, Simon, 1979, Simon, 1983) et ont ouvert la porte à l'introduction des techniques de management dans les organisations publiques, y compris territoriales. Une fois dissipée l'illusion du règlement omniscient et omniprésent, le management a gagné en légitimité.

On reconnaît alors une marge de manœuvre, un degré de liberté au sein des contraintes juridico-légales qui enserrent les organisations publiques territoriales. Bien sûr les décisions qui découlent des choix des personnes élues démocratiquement doivent être respectées. Néanmoins, en prêtant une plus grande attention à leur exécution, en les adaptant à des contextes d'application différents (territoriaux, sociologiques, culturels, ), ces décisions, ces intentions ont plus de chances d'aboutir aux effets prévus et souhaités. Or ici, c'est bien d'efficacité, voire d'efficience dont il est question. Certes l'importance du respect des règles et des principes ne disparaît pas, mais elle est complétée par la question de la responsabilité des acteurs, de leur conscience des enjeux, de leur connaissance des effets attendus de la mesure à mettre en œuvre (et non plus à simplement appliquer).

---

<sup>47</sup> De nombreux auteurs ont démontré l'irrésistible ascension des techniciens et des experts (Galbraith, 1968, Duverger, 1974, 1975) et ont dénoncé les limitations et les biais des systèmes de management bureaucratiques (Thompson, 1969, Mintzberg, 1981, Dugay, 2000).

Crozier (1963), puis Crozier et Friedberg (1977) ont à leur tour analysé les principaux traits de la bureaucratie. Ces auteurs retiennent plusieurs sources de dysfonctionnement. Tout d'abord, l'apprentissage semble inopérant et aboutit à l'extension considérable de la réglementation impersonnelle qui prescrit de façon détaillée les tâches et postes organisationnels et surtout les conduites à tenir par leurs occupants. Un deuxième élément de critique concerne la centralisation très poussée du pouvoir de décision qui éloigne les décideurs de ceux qui seront affectés par leurs décisions (bien que ceci soit également une façon de lutter contre le risque de corruption). Les auteurs observent également la stratification des individus en groupes homogènes et séparés les uns des autres par des barrières souvent infranchissables. Enfin, ils notent le développement de pouvoirs parallèles autour des zones d'incertitude non prévues et, de ce fait, non codifiées et non réglées dans l'organigramme ou dans les prescriptions formelles.

Dans des travaux plus récents, il est possible de ressentir une rupture vis-à-vis de ce modèle organisationnel (Hodgson, 2004). Pour Courpasson et Reed (2004), l'abondance des travaux sur les formes organisationnelles « post-bureaucratiques » signalent l'émergence de nouvelles logiques, de nouvelles rationalités s'articulant autour de principes fondamentalement différentes des caractéristiques de l'idéal-type bureaucratique weberien. Les modèles post-bureaucratiques proposés sont nombreux (Burns, Stalker, 1961, Bennis, 1966, Mintzberg, 1981, Kanter, 1989, Hecksher, 1994, Autier, 2001). Ces différents modèles sont relativement similaires, suffisamment pour être rassemblés sous l'appellation « post-bureaucratique » (Eminet, 2005, Hernandez, 2006). Ces alternatives à la bureaucratie ont été largement développées, quelquefois pour critiquer leur manque de formalisation et de rigueur (Jelinek, Schoonhoven, 1990). A ce titre, Hodgson (2004) indique que la post-bureaucratie est sur le point d'atteindre le statut de notion managériale populaire : beaucoup citée mais typiquement pauvrement définie.

La différence entre système bureaucratique et managérial consiste entre le passage d'un conformisme à des normes et instructions édictées par la hiérarchie (aussi appelée centre ou sommet) à une attente de résultats au regard des objectifs assignés (Gibert, Thoenig, 1993, pp.16-17). Voilà donc la nouveauté : les pratiques des personnels se gèrent pour une plus grande performance de l'action publique. L'utilisation d'outil de gestion par les managers publics (et non plus les administratifs) devient légitime (Ministère de la Fonction Publique, 1991).

Nous avons souligné un élément dominant des courants de pensée stratégique et des fondements de la science administrative qui a influencé la recherche et probablement la pensée collective quant à la conception de l'action publique et sa dissociation avec la mise en œuvre. Nous retenons donc que, pendant longtemps, les chercheurs et les praticiens ont mis l'accent sur l'élaboration politique et stratégique aux dépens de la réalisation. Il est alors d'autant plus intéressant d'essayer de comprendre quels sont les outils du management territorial permettant de réaliser les intentions stratégiques et leurs interactions avec le contexte.

Nous croisons très fréquemment les outils et les techniques de management dans un nombre considérable d'ouvrages, d'articles et de communications. Néanmoins, peu d'auteurs prennent soin de les définir. La régularité, la constance de leur présence rendent vraisemblablement inutile une telle démarche aux yeux du plus grand nombre. Cependant, nous tenons à déterminer ce que nous entendons par outil de management (ou de gestion) dans cette recherche.

Le terme « outil de management » peut prendre de nombreuses significations. Globalement, il désigne un ensemble de concepts, de processus, d'exercices et de cadres analytiques destinés à aider les managers à accomplir de façon plus performante leurs tâches et missions. Certains se réfèrent à des exercices analytiques produisant des « outputs tangibles », d'autres à des processus débouchant sur des « outcomes moins tangibles » (Rigby, 2001, p.139). Rigby (2001) expose avec une pointe d'humour à quoi correspond un outil de management dans les représentations collectives : « une grande idée, réellement difficile à mettre en œuvre, que l'on promeut de façon excessive et qui laisse un arrière-goût amer ».

A quelles motivations l'usage des outils de gestion fait-il écho dans les organisations métropolitaines ? A quoi servent-ils dans ces organisations ? Que recherchent leurs

responsables et leurs managers en les utilisant ? En l'absence de données formelles sur ce point, nous nous contentons ici d'émettre un certain nombre d'hypothèses.

Tout d'abord, les organisations métropolitaines peuvent ressentir les effets de la pression institutionnelle. Oliver (1992) a mis au jour un phénomène de « dissipation » expliquant comment une organisation rompt avec des pratiques managériales et les remplace par d'autres, nouvelles. La dissipation désigne ici le processus global de détérioration graduelle de l'acceptation et de l'utilisation d'une pratique particulière et institutionnalisée. Le passage de la planification stratégique vers un management stratégique peut illustrer cela. En quelques années, les organisations qui avaient revendiqué l'utilisation de la planification stratégique l'ont progressivement abandonnée (au moins dans les discours) au profit d'un management stratégique. Ceci correspond à un processus de détérioration graduelle de l'acceptation et de l'utilisation d'une pratique pourtant institutionnalisée (Marchesnay, 1995, Noisette, Vallerugo, 1996). Vis-à-vis des autres organisations et responsables métropolitains, continuer à fixer à l'avance un plan précis et à le mettre en œuvre était devenu la marque. Plusieurs facteurs participent à ce processus de dissipation. Citons les caractéristiques organisationnelles suivantes : le changement de valeurs, les conflits internes d'intérêts et une fragmentation sociale croissante (Oliver, 1992).

Dans cette logique, l'utilisation d'outils managériaux peut être envisagée comme un signe de modernisation de ces structures, à destination des élus, des personnels ou des usagers – clients. Elle peut également permettre de marquer une distinction entre les responsables publics qui les pratiquent de façon affichée et les autres. Ceci est éventuellement susceptible d'influencer le déroulement de leur carrière respective. Dans tous les cas, les responsables (élus et managers) souhaitent en général donner une « bonne » image de « leur » organisation, ce qui est toujours valorisant face aux pairs, aux subordonnés et même dans le cadre de l'entourage personnel et familial.

Ensuite, l'utilisation juste de l'outil pertinent est vue comme un gage d'une plus grande performance de l'organisation. Ainsi, selon Mintzberg (1994, p.288), « les organisations sont contraintes de s'appuyer sur toutes les forces dont elles peuvent faire usage ». Gageons que les outils de gestion comptent parmi les forces potentielles susceptibles de soutenir l'action des organisations.

Ces forces paraîtront d'autant plus attrayantes que la période, le contexte, l'environnement organisationnel semblent difficiles. Ainsi, pour Rigby (2003, p.4), les dirigeants cherchent-ils toute l'aide qu'ils peuvent trouver, en particulier dans des périodes difficiles. Selon lui, ceci

pourrait expliquer en partie l'augmentation du nombre d'outils managériaux utilisés à travers le monde.

Néanmoins, cette confiance dans l'appui décisif des outils managériaux en quête d'efficacité est susceptible d'engendrer des dérives. Les responsables publics peuvent alors céder aux mirages projetés par ces outils. La faiblesse consistant à voir dans ces derniers une solution quelque peu miraculeuse est cependant compréhensible. Dans un environnement jugé de plus en plus volatil, incertain, la tentation est forte de se réfugier dans la prévisibilité, le caractère mesurable et rassurant des techniques, quelles qu'elles soient. Les exemples témoignant à la fois de la pression institutionnelle et de la fascination pour les solutions techniques abondent<sup>48</sup>. Nous ne nous lançons évidemment pas ici dans le procès des outils, mais nous signalons qu'ils doivent être appropriés au problème auxquels ils sont sensés apporter des éléments de réponses.

Ces premiers éléments de définitions et de réflexion sur les outils de gestion mettent en avant les deux facettes que recouvre cette notion.

Elle véhicule à la fois une certaine fascination de la part des utilisateurs, toujours tentés de voir dans l'apparition d'un nouvel outil une solution miraculeuse à leurs maux les plus vifs, ainsi qu'une certaine méfiance de leur part liée à des désillusions antérieures et forcément cruelles. Par exemple, dans une étude de 1999 portant sur l'utilisation des outils de management, 82% des cadres répondants étaient d'accord avec la phrase suivante : « La plupart des outils promettent plus de choses qu'ils n'en produisent » (Rigby, 2001). Mais malgré ce scepticisme, les outils de gestion rencontrent auprès des cadres et des managers un engouement non réfuté pour l'instant (Gibert, Thoenig, 1993, Gillies, Rigby, 1995, Rigby, 1993, 2001, 2003).

Pour autant, cet enthousiasme, comme cette amertume, découlent probablement d'un oubli itératif : un outil n'est qu'un outil. Son efficacité et la satisfaction qu'il peut procurer à ses utilisateurs dépendent grandement de ces derniers : de la détermination de leurs besoins, du processus de choix de l'outil afin qu'il soit en adéquation avec leurs attentes, de la

---

<sup>48</sup> Citons en simplement un. Votre commune connaît-elle des problèmes aigus de circulation. Est-elle engorgée par les automobiles, le stationnement y est-il anarchique, les pics de pollution se multiplient-ils au même rythme que les maladies respiratoires et allergènes ? Pourquoi ne pas construire un tramway ? Actuellement, cette solution a été adoptée par au moins une douzaine de villes en France. Citons par exemple Bordeaux, Nice, Angers, Paris, Strasbourg, Valenciennes, Brest, Tours, Marseille, Le Mans, Clermont-Ferrand ou encore Lyon.

préparation à son introduction dans les processus organisationnels, du soutien de la direction apportée à cette démarche,

En somme, ce n'est pas tant l'outil managérial en lui-même qui sera plus efficace et plus satisfaisant qu'un autre. Sa capacité à répondre aux attentes des managers sera déterminée par des éléments tels que son utilisation contingente, son adaptation aux besoins spécifiques, ou encore le soin apporté à sa mise en œuvre et à son intégration dans le contexte organisationnel.

De même, nous constatons qu'il n'existe pas d'outil managérial universellement reconnu : certains sont davantage plébiscités que d'autres, mais même les moins populaires et usuels sont jugés réellement utiles par quelques managers (Rigby, 1995, 2001).

## **B. Un tour d'horizon des outils mobilisables**

Afin d'améliorer les conditions quotidiennes réelles de fournitures de biens et services publics et, par ricochets, de concrétiser les intentions stratégiques définies ci-dessus, les managers publics territoriaux disposent de plusieurs « boîtes à outils » managériales.

Proposer un classement de ces boîtes à outils n'est pas chose aisée. Néanmoins, nous avons souhaité organiser ces éléments de façon à les rendre plus intelligibles que si elles étaient présentées sous la forme d'un « simple » catalogue.

Nous avons alors identifié trois groupes de boîtes à outils en nous inspirant librement de travaux antérieurs sur le management stratégique dans les organisations publiques (Poister, Streib, 1999, Drumaux, Goethals, 2006). Il s'agit de la gestion interne, de la conduite de l'action et de l'interface avec l'environnement organisationnel (cf. Figure 2-1).

La première « boîte à outils » concerne la gestion interne, qui désigne l'organisation (répartition et articulation) des services, des procédures, des effectifs.

La deuxième vise la conduite de l'action. Celle-ci correspond à la mise en ordre et en œuvre d'un ensemble de pratiques et d'actions cohérentes, dirigées (directement ou indirectement), vers un ou des objectifs déterminés. La conduite de l'action est particulièrement complexe, car elle se situe à l'intersection de variables endogènes et exogènes (évolution du contexte et de l'environnement).

Une troisième boîte à outils sert à gérer l'interface avec l'environnement organisationnel. Ceci comprend la gestion des relations entre l'organisation et ses parties prenantes externes caractérisées par des liens de dépendance ou d'interdépendance où s'expriment des enjeux de pouvoir. Mais les outils jouant un rôle d'interface avec l'environnement comprennent aussi



tous ceux qui permettent l'observation de cet environnement. Ceux-ci intègrent les comportements de surveillance, mêlant vigilance et réflexion. Il n'est pas question ici d'interactions avec des variables environnementales. Ces fonctions d'observation n'ont pas pour objectif premier de réagir à tout changement de l'environnement, mais de fournir des éléments de réflexion à l'organisation afin d'orienter ses intentions stratégiques et ses façons de conduire l'action de l'organisation publique territoriale.

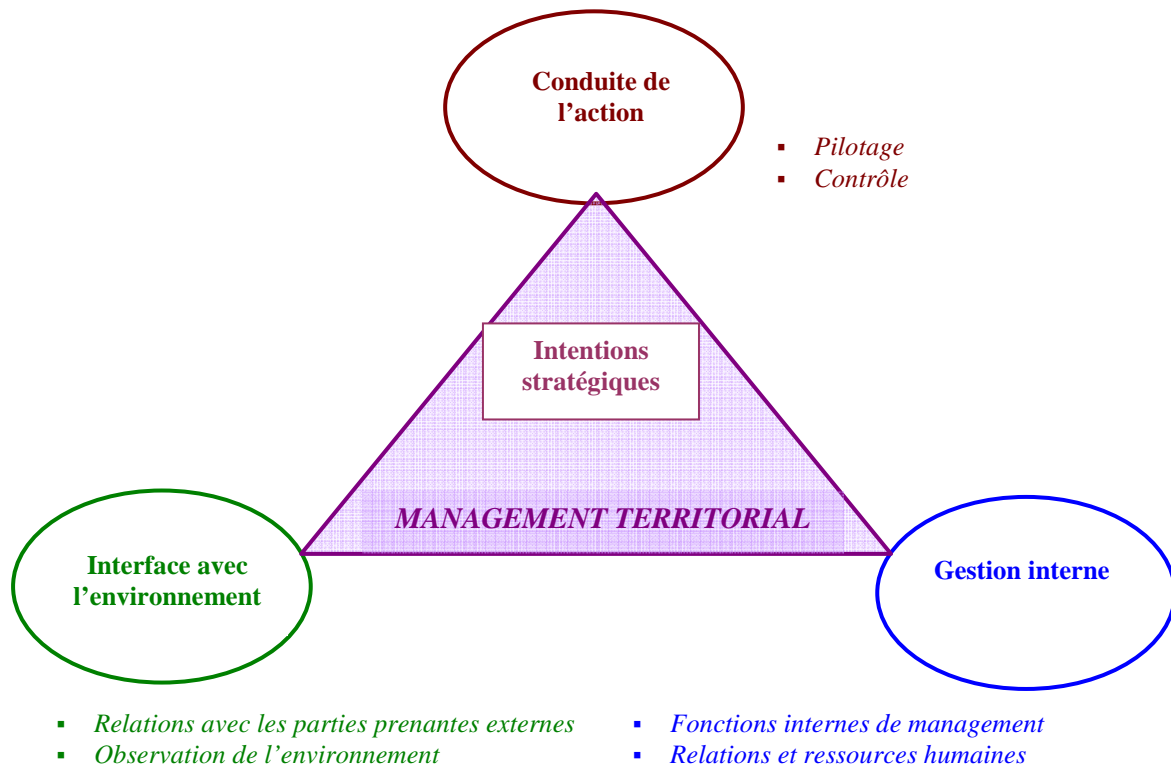


Figure 2-1 : Les trois boîtes à outils du management territorial (Source : l'auteur)

Nous avons donc identifié un certain nombre de « boîtes à outils » dans lesquelles piochent les managers publics métropolitains. Nous ne prétendons pas proposer un panorama complet et exhaustif de ces pratiques managériales, mais simplement fournir une base de réflexion permettant de mieux comprendre les éléments empiriques dans ce domaine.

Nous revenons dans les paragraphes suivants sur les diverses pratiques managériales susceptibles d'entrer dans ces « boîtes à outils », toujours classés par catégories.

### **1. La gestion interne**

L'introduction de nouveaux outils de management entraîne systématiquement du changement dans l'organisation, mais celui-ci peut être plus ou moins radical, et concerner

plus ou moins la gestion interne de l'organisation. L'implantation d'outils managériaux est susceptible d'agir volontairement sur cette dernière ou indirectement. Il est en effet très probable qu'un outil de management des relations avec les parties prenantes externes ait quelque impact sur la gestion interne. Dans ce paragraphe, nous nous intéressons à ceux dont l'objectif est d'agir plus spécifiquement sur cette dernière, c'est-à-dire sur les processus organisationnels<sup>49</sup>. Nous nous plaçons ainsi dans une perspective processuelle (et non pas simplement fonctionnelle) de l'organisation (Denison, 1997).

Nous aborderons successivement les éléments entrant dans les fonctions internes du management, puis dans ceux spécifiques aux relations et ressources humaines.

a. Les fonctions internes de management

Les fonctions internes du management territorial englobent la structure de l'organisation, ses processus administratifs et sa gestion budgétaire et financière (Poister, Streib, 1999, Drumaux, Goethals, 2006).

<b>Rôle</b>	<b>Boîtes à outils</b>	<b>Exemples d'outils mobilisables<sup>50</sup></b>
<b>Fonctions internes de management</b>	Structure d'organisation (organigramme, organisation des services)	Reengineering ( <i>Hammer, Champy, 1993, Knights, Willmott, 2000, McNulty, 2003</i> ) Downsizing ( <i>Cameron, Freeman, Mishra, 1991, Cascio, 1993, Greengard 1993, Cameron, 1994, Hamel, Prahalad, 1994</i> ) Externalisation – Outsourcing ( <i>Hillmer, Quinn, 1995</i> )
	Processus administratifs	Total Quality Management ( <i>Vinzant, Vinzant, 1996b</i> ) Normalisation (Certification, codes éthiques) ( <i>Khireche-Oldache, 2002, Nouiga, 2003, Hernandez, Scotti, 2006</i> ) Gestion par les processus ( <i>Tarondeau, 1998</i> ) Mode projet (management par projet ou de projet) ( <i>Tiezon, 1985, Hazebrouck, Badot, 1996, Garel, 2003, Garel, Giard, Midler, 2004, Germain, 2006</i> )
	Gestion budgétaire et financière	Tableau de bord ( <i>Gray, Pesqueux, 1993, Leroy, Lochard, 1998</i> )

*Tableau 2-1 : Les outils managériaux du fonctionnement interne du management (adapté de Poister, Streib, 1999)*

<sup>49</sup> Un processus correspond à une collection d'activités qui incluent une ou plusieurs sortes d'inputs et qui créent un output ayant de la valeur pour le client.

<sup>50</sup> Liste d'outils de gestion qui correspondent à des outils de base, interchangeables en fonction du terrain, du contexte, du moment, de l'intention, de l'expertise des acteurs. Ces éléments se veulent illustratifs plutôt qu'exhaustifs.

Le Tableau 2-1 présentent différents outils managériaux susceptibles d'être utilisés dans les organisations publiques locales. Ceux-ci sont destinés à assurer le fonctionnement interne de l'organisation. Ils agissent directement ou indirectement sur les processus organisationnels et entraînent des recompositions, des reconfigurations de ces derniers. Celles-ci peuvent être anticipées (nous parlerons alors de reconception) ou davantage subies (non prévues initialement).

Parmi les outils visant précisément à structurer l'organisation, nous dirons quelques mots du reengineering, des réductions des effectifs (*downsizing*) et des externalisations.

Le reengineering a connu son heure de gloire à partir de 1993 après la parution du best-seller<sup>51</sup> de Hammer et Champy (1993).

Le reengineering désigne la reconception radicale des processus organisationnels en remplacement total des fonctions traditionnelles. Pour cela, il est nécessaire de mettre à plat les activités et d'identifier les processus les plus significatifs afin qu'ils fassent l'objet d'un reengineering. Ces processus significatifs peuvent désigner par exemple des compétences-clés (*core competencies*) que nous avons déjà évoquées, à savoir des éléments que l'organisation maîtrise mieux que les autres et qu'il est donc nécessaire d'entretenir et d'améliorer dans une logique de possession d'un avantage comparatif ou compétitif (Prahalad, Hamel, 1990).

L'objectif de ce changement drastique est d'obtenir des améliorations des principaux indicateurs de performance tels que le coût, la qualité, le service et la vitesse (Hammer, Champy, 1993, p.32). Le reengineering est alors envisagé comme l'antidote à la « segmentation dysfonctionnelle ». Hammer et Champy (1993) insistent sur l'apport et la prééminence des facteurs technologiques pour obtenir une amélioration spectaculaire des processus organisationnels.

Néanmoins, l'utilisation des techniques de reengineering a donné des résultats pour le moins mitigés<sup>52</sup>. D'après McNulty (2003, p.35), des enquêtes montrent des taux d'échec compris entre 70% et 80%. Ainsi, le reengineering n'aurait pas tenu toutes ses promesses, même si des gains à court terme ont certes été obtenus, tout comme quelques cas d'amélioration et de simplification des processus. En outre, il aurait engendré de nombreux effets indésirables :

---

<sup>51</sup> « L'ouvrage s'est imposé comme le best-seller de l'édition managériale de la dernière décennie - traduit en 15 langues, près de 2 millions d'exemplaires vendus dans le monde - et a engendré un véritable phénomène de mode. Un concept à l'efficacité discutée, peut-être à l'origine de quelques ravages économiques et sociaux dans les entreprises, mais sans conteste une poule aux oeufs d'or pour l'édition, les firmes de conseil et le secteur de l'informatique industrielle », L'Expansion, 11/01/1996.

<sup>52</sup> Des chercheurs ont produit des études empiriques en ce sens. Voir par exemple les études empiriques de Vakola, Rezgui (2000), et Albizu, Olazaran, Simon (2002).

intensification du rythme et de la charge de travail, pertes de connaissances et de capacités d'expertise, augmentation du stress professionnel suite à l'accroissement de la charge de travail et aux licenciements de masse qu'ont entraîné les applications du reengineering (Knights, Willmott, 2000).

Au-delà des échecs de cette technique dans un grand nombre d'entreprises privées, son implantation, en particulier dans sa forme originelle, apparaît peu vraisemblable dans les organisations publiques territoriales. En effet, elle nécessite des changements dans les pratiques et relations professionnelles, tout en exigeant le soutien dynamique de tous les niveaux organisationnels. Or ces organisations sont conditionnées par des éléments juridiques (McNulty, 2003). Leurs structures, tout comme leurs compétences, leurs finalités et leurs ressources sont en grande partie régies par la loi, car elles sont de la responsabilité de l'Etat central et du pouvoir législatif. Dans ce contexte, les techniques du reengineering qui prônent un changement radical semblent difficilement applicables dans les organisations publiques<sup>53</sup> (Willcocks, Currie, Jackson, 1997).

Le downsizing est souvent assimilé à une forme ou à une variante du reengineering. Cela désigne la simplification des structures organisationnelles obtenue par diminution du nombre des niveaux hiérarchiques.

Cameron (1994, p.194) la définit comme une stratégie positive, c'est-à-dire « un ensemble d'activités organisationnelles destinées à améliorer l'efficacité, la productivité et/ ou la compétitivité de l'organisation ». Le downsizing tombe alors dans la catégorie des outils de management utilisés pour atteindre un état désiré.

Mais la recherche a parfois aussi assimilé étroitement cette notion à des organisations en déclin. Une étude a révélé que très peu d'organisations l'ayant mis en œuvre ont amélioré leur efficacité. Leur situation était plutôt détériorée en terme de qualité, productivité et entachée de conflit, de découragement de la part des salariés et de perte de confiance (Cameron, Freeman, Mishra, 1993). Dans ce cas, le downsizing est défini comme une réduction de la masse salariale (externalisation voire licenciements).

Du fait de ses échecs, quelques chercheurs sont revenus sur cette idée de recomposition processuelle de l'organisation en y intégrant d'autres facteurs que les seuls facteurs technologiques. En effet, il a été reproché à Hammel et Champy (1993) de

---

<sup>53</sup> Les résultats très contestés du reengineering dans les entreprises privées laissent entendre que ceci y est également complexe.

méconnaître ou d'ignorer gravement les dimensions humaines, sociales et psychologiques des situations d'organisation.

Au-delà de la structure, d'autres outils agissent davantage sur les processus administratifs. Citons par exemple le management en qualité totale (Total Quality Management ou TQM) (Vinzant, Vinzant, 1996b), les processus de certification (Khireche-Oldache, 2002, Nouiga, 2003, Hernandez, Scotti, 2006), la gestion par les processus (Tarondeau, 1998), les modes projets (Tiezon, 1985, Hazebrouck, Badot, 1996, Garel, 2003, Garel, Giard, Midler, 2004, Germain, 2006).

D'après l'Association française de normalisation, un projet se définit comme un système complexe d'intervenants, de moyens et d'actions, constitué pour apporter une réponse à une demande élaborée pour satisfaire au besoin d'un maître d'ouvrage. Le fonctionnement en mode projet peut être considéré comme une alternative intéressante (Tiezon, 1985, Hazebrouck, Badot, 1996, Garel, 2003, Garel, Giard, Midler, 2004, Germain, 2006). Sous différentes appellations (management par projet, management de projet, cercles de qualité), il repose sur une délégation de responsabilités et s'appuie sur la reconnaissance du droit à l'initiative pour tous les membres du personnel. Ces responsabilités peuvent être attribuées en fonction des compétences requises pour une opération déterminée, indépendamment de toute référence hiérarchique ou organisationnelle. Le travail en équipes autonomes en est une des applications possibles.

Dans le cadre des pratiques de management territorial, les projets sont des projets de territoire et la maîtrise d'ouvrage est souvent davantage une structure partenariale qu'une organisation institutionnelle (Casteigts, 2003).

Enfin, la gestion budgétaire et financière participe également au management du fonctionnement interne de l'organisation grâce à des outils tels que les tableaux de bord (Gray, Pesqueux, 1993, Leroy, Lochard, 1998).

Lors du management du fonctionnement interne de l'organisation, il est nécessaire de prêter attention à leurs interactions avec les facteurs humains comme l'indique Davenport (1993). Une reconception de ces derniers se concentrant sur un seul de ses éléments et ignorant les autres ne peut aboutir à des résultats satisfaisants. Albizu, Olazaran et Simon (2004, p. 359) attirent l'attention sur le leadership, la structure, l'organisation du travail, la culture et la gestion des ressources humaines, qui, ensemble, pèsent sur les processus organisationnels.

Pour Vakola et Rezgui (2000), l'élément humain dans toutes ses dimensions est un élément à prendre en compte, y compris lors des changements dans le fonctionnement interne de l'organisation.

b. Les relations et les ressources humaines

Les relations et les ressources humaines dans le management territorial concernent la gestion des relations salariales (Poister, Streib, 1999, Drumaux, Goethals, 2006), la communication interne (Giroux, Giordano, 1998), le management participatif (McNulty, 2003) ou encore le management des connaissances (Argyris, Schon, 1978).

<b>Rôle</b>	<b>Boîtes à outils</b>	<b>Exemples d'outils mobilisables</b>
<b>Relations et ressources humaines</b>	Relations salariales ( <i>Tixier, 2000</i> )	Négociation Coalition, alliance Alliance stratégique Système de prime individualisée (Pay-for-Performance)
	Communication interne ( <i>Giroux, Giordano, 1998</i> ).	Dialogue Enquête
	Management participatif ( <i>McNulty, 2003</i> )	Groupe de travail Comités de professionnels Projets pilotes Planning task forces
	Knowledge management ( <i>Argyris, Schon, 1978, Nonaka, Takeuchi, 1995, Argote, 1999</i> )	Formation Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

*Tableau 2-2 : Les outils managériaux des relations et ressources humaines (adapté de Poister, Streib, 1999)*

Le Tableau 2-2 présente des outils managériaux susceptibles d'être utilisés pour la gestion des relations et des ressources humaines dans l'organisation.

Parmi ceux-ci, nous trouvons notamment ceux concernant les relations salariales qui complètent l'arsenal juridique chargé de les réguler (droit du travail). Ils peuvent prendre la forme de négociation, de coalition et d'alliance, ou encore reposer sur un système d'intéressement, de primes individualisées.

La communication interne peut aussi être mobilisée à des fins de gestion interne, pour faire comprendre les décisions de l'organisation, pour expliquer leur mise en œuvre, les difficultés auxquelles elles peuvent être confrontées, ou encore pour en mobiliser les membres (Giroux, Giordano, 1998).

Les relations salariales et la communication interne sont également susceptibles de se marier avec des pratiques de management participatif.

Initialement, le management participatif est considéré comme un ensemble de techniques managériales visant à limiter tout désengagement et démotivation des ressources humaines, voire à les encourager à s'impliquer dans les projets de l'organisation (Goguelin, Mitrani, 1994). Le management participatif désigne toutes les mesures engageant les membres de l'organisation dans l'adaptation ou l'invention de solutions collectives aux problèmes organisationnels. Les groupes de travail, les comités de professionnels, les projets pilotes, les « planning task forces » en constituent des exemples courants (McNulty, 2003).

Au-delà de ses modalités précises, le management participatif permet de donner à la fois une légitimité morale et pragmatique à l'implantation d'autres outils de gestion (Greenwood, Hinings, 1996, Greenwood, Suddaby, Hinings, 2002). En effet, quelles que soient les dynamiques exogènes, notamment politiques, celles-ci se révèlent insuffisantes, dans la plupart des cas, pour réussir l'application de tels outils dans les organisations publiques territoriales. Le management participatif peut permettre d'ajuster les tensions externes et internes se nouant autour de la question de l'introduction d'outil managérial. Selon Pettigrew (1998), leur apaisement passe par la possibilité, donnée aux parties prenantes internes de l'organisation, de « customiser » ce dernier à la lumière de leurs besoins et intérêts locaux. Le management participatif est alors envisagé comme un moyen de combiner incitation et interaction sans menacer trop fortement l'identité et l'autonomie professionnelles (Denis, Lamothe, Langley, Valette, 1999, Denis, Lamothe, Langley, 2001). En effet, la remise en cause brutale de ces deux éléments contribue souvent à l'échec de l'implantation des outils de gestion.

Le management participatif permettrait donc d'implanter des changements et des outils managériaux dans la gestion interne et les processus organisationnels, de façon à atténuer les heurts avec la réalité souvent rigide du terrain.

Néanmoins, celui-ci ne représente pas une solution miracle, en particulier si sa mise en œuvre reproduit les travers qu'il est sensé combattre (Gibert, Thoenig, 1993, Le Goff, 2003).

Enfin, le management des connaissances (« knowledge management ») a été développé dans plusieurs modèles (Argyris, Schon, 1978, Nonaka, Takeuchi, 1995). Au-delà de ces derniers, les organisations publiques territoriales ont la possibilité de proposer des

programmes de formation ou de construire des mécanismes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Lambert, 1998, Thierry, Sauret, Monod, 1990).

La gestion interne n'est peut-être pas le premier élément qui vienne à l'esprit lorsque la mise en œuvre des intentions stratégiques des autorités locales est en jeu. Néanmoins, c'est un des facteurs sur lequel l'organisation peut s'appuyer pour y parvenir, car la gestion interne vise à agir directement sur les processus organisationnels. Que ce soit pour influencer son fonctionnement ou les relations et ses ressources humaines, celle-ci dispose d'outils spécifiques parmi lesquels choisir.

La concrétisation des intentions stratégiques repose également sur des outils entrant dans le champ de la conduite de l'action, comme nous l'envisageons maintenant.

## **2. La conduite de l'action**

Les outils intervenant dans la conduite de l'action sont utilisés plus directement que ceux de la gestion interne dans la mise en œuvre des intentions stratégiques. Nous trouvons ici les éléments de pilotage, d'évaluation et de contrôle des systèmes, actions, services ou biens délivrés par l'organisation publique territoriale dans cette perspective (Poister, Streib, 1999, Drumaux, Goethals, 2006).

### **a. Le pilotage**

Afin de piloter la mise en œuvre de ses intentions stratégiques, l'organisation territoriale peut utiliser divers outils. Ceux doivent lui permettre de fixer et de respecter ses priorités, de même que ses objectifs de qualité et d'efficacité.

<b><i>Rôle</i></b>	<b>Boîtes à outils</b>	<b>Exemples d'outils mobilisables</b>
<b><i>Pilotage</i></b>	Planning de programmes ( <i>Wilson, 1994, Bryson, 1995, Heracleous, 1998, Liedtka, 1998</i> )	Plan stratégique Planification Positionnement stratégique SWOT
	Gestion de programmes et de projets	Plan stratégique
	Système de livraison de services	Plan stratégique

*Tableau 2-3 : Les outils managériaux du pilotage (adapté de Poister, Streib, 1999)*

La planification et les plans stratégiques, nous l'avons déjà noté, sont devenus depuis une vingtaine d'années une « pièce centrale du management public orthodoxe » (Poister, Streib, 2005, p.45). La première consiste en une programmation de long terme d'orientations



et d'actions précisément fixées alors que les seconds se veulent plus souples (Bryson, 1995). Dans ces processus parfois incarnés dans un document de programmation, les préoccupations tournent autour de la conception d'un futur souhaité, d'une analyse des objectifs, de la fixation de priorités, qui ensemble doivent assurer à l'organisation performance et efficacité de long terme (Poister, Streib, 1999, p.309).

De très nombreux chercheurs ou praticiens ont proposé aux organisations des « recettes » devant permettre à ces dernières de connaître un avenir rêvé (Le Goff, 1998, Mintzberg et al., 1999). Les plus connues ne sont pas forcément les plus récentes : l'analyse concurrentielle de Porter (1985), la matrice du Boston Consulting Group (1972), le SWOT (1965). Pourtant, certaines de ces techniques ont fait l'objet de vives critiques. Malgré cela, dans un article de 1997, Hill et Westbrook ont mis en lumière l'ascendant dont jouit encore le célèbre SWOT auprès des organisations.

Récemment, nous avons assisté à un renouvellement de la façon d'envisager ces processus (Wilson 1994, Heracleous, 1998, Liedtka, 1998). Et au-delà des critiques, entre vices et vertus de la planification ou équivalent, ces outils ont largement les faveurs des organisations métropolitaines dès lors qu'il s'agisse de piloter le management de leurs intentions stratégiques.

La conduite de l'action ne se limite pas à son pilotage. Les éléments de contrôle en font également partie.

#### b. L'évaluation et le contrôle

Afin de concrétiser leurs intentions stratégiques, les organisations métropolitaines doivent mener un certain nombre d'actions puis les évaluer. Il s'agit de vérifier que celles-ci engendrent effectivement les effets attendus pour pouvoir éventuellement les corriger. Plusieurs types d'outils peuvent être mobilisés.

<i>Rôle</i>	Boîtes à outils	Exemples d'outils mobilisables
<i>Evaluation</i>	Evaluation des résultats ( <i>Peyrefitte, 1998, CNE, 1999, Trosa, 2000, Martin, Ruffiot, 2001</i> )	Diagnostic, audit Indicateurs
	Contrôle de gestion ( <i>Naulleau, 2003</i> )	Tableau de bord, Indicateurs

*Tableau 2-4 : Les outils managériaux du contrôle (adapté de Poister, Streib, 1999)*

Le champ de la mesure, du contrôle, de l'évaluation est vaste, complexe et probablement moins récent que beaucoup ne le supposent<sup>54</sup>.

Il existe de nombreuses formes d'évaluation et de contrôle poursuivant chacune diverses finalités (Trosa, 2000).

Il est nécessaire de distinguer contrôle et évaluation. Le premier peut, à la limite, être considéré comme un préalable au second. En effet, le contrôle consiste le plus souvent à s'assurer du respect de la loi ou de la règle édictée grâce au contrôle tutélaire de l'Etat, de la chambre régionale des comptes, au contrôle hiérarchique, au contrôle des gestion (Martin, Ruffiot, 2001, p.5). Dans cette perspective, évaluation et contrôle ne sont pas des substituts (Thoenig, 2002, p.40).

La LOLF (loi organique relative aux lois de finance du 1<sup>er</sup> août 2001) pose, pour l'ensemble du secteur public, un nouveau cadre juridique et budgétaire visant à prendre en compte les finalités de l'action publique et non plus seulement les dépenses. Le contrôle de gestion qui en découle va au-delà d'un simple suivi de l'exécution budgétaire (Naulleau, 2003)

Intéressons-nous à présent à l'évaluation.

Les interventions des acteurs publics ont toujours été évaluées : pour les élus, la forme suprême de l'évaluation, c'est le vote (Martin, Ruffiot, 2001, p.3). Toutefois, dans le cadre qui nous préoccupe, nous nous concentrerons sur l'évaluation *managériale* des intentions stratégiques territoriales. Evaluer, mesurer, contrôler ne signifient pas forcément comptabiliser (Trosa, 2000, p.124). L'évaluation peut se concevoir en terme d'impact, de pertinence ou encore de cohérence (Martin, Ruffiot, 2001). Tout serait mesurable dès lors que les objectifs et les destinataires d'une action sont connus. Il est possible d'évaluer ex-ante, ex-post ou de façon concomitante (Peyrefitte, 1998, p. 82, Martin, Ruffiot, 2001, p. 6-7) des actions, des projets et même des processus.

Dans le cadre du management territorial des intentions stratégiques, l'évaluation des processus nous semble la plus adaptée, afin d'englober les actions de leur conception jusqu'après leur exécution (Menard, 1990). Celle-ci concerne deux processus distincts : celui de l'action et celui de la gestion (Peyrefitte, 1998).

---

<sup>54</sup> Par exemple, l'évaluation des politiques publiques fut institutionnalisée en France en 1990 par le décret du 22Janvier créant le Conseil Scientifique de l'évaluation. Mais cette reconnaissance juridique est l'aboutissement de travaux menés depuis les années 1960 sur la RCB (Peyrefitte, 1998, p.72, Trosa, 2000, p.121).

L'évaluation du processus d'action consiste à déterminer si les intentions stratégiques retenues et les pratiques de management territorial mises en œuvre sont à la fois pertinentes et cohérentes (Peyrefitte, 1998). La pertinence se mesure en terme de degré de correspondance avec les besoins initialement identifiés, tandis que la cohérence se juge en fonction du degré d'intégration des composantes du programme d'actions découlant des intentions stratégiques. La première revient à une mesure de la performance : a-t-il été possible de susciter les transformations attendues sur le territoire ? Et dans ce cas, ces transformations produisent-elles les effets souhaités sur la performance de ce territoire ? (Peyrefitte, 1998, p.74). La seconde mesure une performance davantage organisationnelle (Plante, 1991), voire « multi – organisationnelle » car les pratiques de management territorial sollicitent souvent plusieurs acteurs. La coordination entre ces derniers en terme de répartition de responsabilité, de ressources, de synergie, est évaluée.

L'évaluation du processus de gestion est avant tout axée sur l'efficacité (Join-Lambert, 1991), c'est-à-dire sur une appréciation des coûts (engagements budgétaires des acteurs, coûts d'opportunités, de transaction) et des effets (retombées quantifiables des financements alloués, émergence de nouvelles priorités). Nous nous situons ici dans une perspective explicative (Viveret, 1985) comment apprécier le déroulement du processus de gestion en terme d'apprentissage ? Comment utiliser ces nouvelles connaissances pour modifier le fonctionnement et les mises en œuvre d'intentions stratégiques ultérieures ?

Les évaluations sont utiles à la fois en amont et en aval du processus de décision, et cela pour de multiples raisons.

En amont, elles peuvent être perçues comme une première étape de la prise de conscience d'un problème. Ils sont ainsi susceptibles d'offrir une avancée dans la médiatisation et la reconnaissance d'un problème. L'OCDE (1996) cite l'exemple de la ville de Göteborg en Suède où une évaluation ex-ante de la pollution atmosphérique et de la congestion de la circulation a permis de lancer un débat sur les effets de l'aménagement urbain et ses impacts en terme de qualité de vie. Les conclusions de cette réflexion collective ont été progressivement intégrées aux programmes d'action municipaux. Les évaluations sont donc aussi susceptibles de contribuer à l'émergence d'actions de management territorial concrètes et budgétisées.

En aval nous l'avons vu, des évaluations de différentes natures sont nécessaires. Certaines décrivent une situation, et d'autres mesurent l'efficacité, d'autres encore l'efficacité, des actions mises en œuvre par les pouvoirs publics (Sougareva, 2001).

Mais quel que soit le type d'évaluation effectuée, des difficultés existent.

Tout d'abord, les résultats engendrés par le management territorial ne sont pas toujours isolables et divisibles (Martin, 1999). De plus, ils sont probablement le produit de réseaux, de systèmes, de communautés regroupant des configurations inter – institutionnelles variables dans lesquelles les compétences sont inégalement et vaguement dispersées (Thoenig, 2002, p.43). Les questions restent posées en terme de responsabilité et d'imputabilité. Dans ce cas, qui évalue quoi ? Et au-delà de la démarche elle-même, qui interprète ses résultats ? En effet, toute mesure, même la plus simple demande à être interprétée (Trosa, 2000, p.128). Évaluer, c'est aussi apprécier et juger. Or, ceci n'est pas simple dans un contexte territorial multi acteurs dont certains sont fortement politisés, car la rationalité politique n'est pas la même que la managériale<sup>55</sup> (Thoenig, 2002, p.37).

Ensuite, une des difficultés consiste à construire et à utiliser des indicateurs sur lesquels se fondent les évaluations (Martin, Ruffiot, 2001, p. 5).

Rechercher à travers eux une représentation parfaite et exhaustive de la réalité paraît utopique. Néanmoins, la pertinence de leur choix et la qualité de leur croisement sont des éléments nécessaires pour une utilisation satisfaisante à défaut d'optimale. En construisant un indicateur, le gestionnaire devrait toujours garder à l'esprit deux objectifs : l'adaptabilité à une situation et la mesurabilité. Tout d'abord, les paramètres sélectionnés pour élaborer un indicateur doivent être suffisamment nombreux afin de donner une image la plus fidèle possible d'une situation et éviter les biais dus à l'oubli d'une variable essentielle. Néanmoins, ces paramètres ne peuvent pas être trop nombreux, sous peine de ne plus être exploitables. Ensuite, les indicateurs doivent pouvoir être mesurés pour permettre toutes les comparaisons souhaitées (Hernandez, 2004).

En conséquence, la mise au point d'indicateurs exige des ressources financières et humaines importantes, en particulier si des recherches spécifiques doivent être entreprises pour recueillir les données. En effet, selon certaines études, une des plus grandes difficultés auxquelles sont confrontés les territoires est la mise en place de systèmes de collecte de données fiables (Sougareva, 2001). En outre, l'utilisation d'indicateurs nécessite, sans doute également, des investissements relativement conséquents en matière de formation. En effet, le

---

<sup>55</sup> Considérer les territoires organisationnels comme complexes signifie qu'ils fonctionnent sur la base de logiques et de rationalités multiples, éventuellement contradictoires comme l'affirme Danaïs (2001). Selon cet auteur, la rationalité est plurielle et relative, car elle repose sur divers systèmes de valeurs en interaction dans la société locale. Donc la rationalité est toujours à prendre en compte dans sa relativité et dans sa diversité selon les contextes culturels et historiques.

personnel des collectivités, appelé à les manipuler, ne dispose pas toujours des compétences nécessaires pour aborder les questions des systèmes urbains et des phénomènes complexes concomitants (Canadian National Overview Report, 1994<sup>56</sup>). Par ailleurs, si les indicateurs sont avant tout des outils destinés à mesurer des effets dans le temps, certains décideurs peuvent les redouter car ils permettent aussi d'établir des comparaisons.

Enfin, et d'une façon générale, les pratiques de management territorial évoluent plus vite que les principes ou les cadres d'actions auxquels se réfèrent les autorités (Thoenig, 2002). « Les territoires n'ont plus de limites stables. (Les autorités publiques territoriales) doivent inventer des solutions incertaines pour avoir une prise même marginale sur des problèmes identifiables de façon floue » (Thoenig, 2002, p.44). Dans cette perspective, l'évaluation peut aussi servir aux collectivités locales à justifier leur droit à se déclarer compétentes fonctionnellement et crédibles politiquement. Ici, les enjeux autour de l'évaluation ne sont plus seulement d'ordre managériaux : ils changent de nature car les enjeux posés par la société changent. De l'évaluation peut venir la légitimité, ou au moins un renouvellement de légitimité.

En définitive, les bénéfices susceptibles d'être retirés des diverses formes d'évaluation et de contrôle sont, semble-t-il, aussi nombreux que les difficultés pour y parvenir.

Le développement d'une « culture de la mesure » comme instrument quotidien au service des décideurs (Trosa, 2000), est tributaire de l'existence d'une politique territoriale adaptée, intégrant des pratiques managériales de coopération et d'échange à tous les niveaux de décisions (Sougareva, 2001).

Ceci nous amène à la troisième fonction des outils managériaux au service des organisations territoriales : faciliter l'interface avec l'environnement.

### **3. L'interface avec l'environnement**

Parmi les pratiques de management territorial, certaines assurent l'interface avec l'environnement afin de tendre vers la réalisation des intentions stratégiques.

Il s'agit d'établir des passerelles, plus ou moins actives, entre ces dernières et les parties prenantes externes de l'organisation (Poister, Streib, 1999, Drumaux, Goethals, 2006). En effet, ces dernières peuvent être sollicitées pour participer à des actions inscrites dans le plan stratégique ou tout document équivalent, fournir des ressources, évaluer les résultats, Au-delà de ces formes de participation active, l'organisation publique territoriale a intérêt à surveiller

---

<sup>56</sup> Rapport cité par Parham (1996).

ses parties prenantes pour s'assurer de leur soutien ou au moins de leur neutralité vis-à-vis de ses initiatives.

Or, il existe des outils, mécanismes et processus managériaux permettant à ces organisations à la fois de solliciter leurs parties prenantes et d'anticiper tout changement de comportement de leur part grâce à des techniques d'observation.

a. Les relations avec les parties prenantes externes

L'organisation publique territoriale se doit de disposer d'outils lui permettant d'établir et de maintenir de « bonnes » relations avec ses parties prenantes externes. Celles-ci incluent notamment ses usagers – clients, ses principaux partenaires (autres structures publiques, chambres consulaires, partenaires privés), mais aussi les partis politiques, les médias locaux, nationaux et même étrangers, voire, sur certains thèmes, la société civile au sens global. Pour cela, un éventail d'outils est à sa disposition (Tableau 2-5).

<b>Rôle</b>	<b>Boîtes à outils</b>	<b>Exemples d'outils mobilisables</b>
<b>Relations avec les parties prenantes externes</b>	Agenda électoral	Négociation Coalition, alliance
	Partenariat ( <i>Douat, 1996, Duran, 1996, Hertzog, 1996, Le Gales, 1996, Uhaldeborde, 1996, Hernandez, 2005</i> )	Management de réseaux, management du collectif Négociation Coalition, alliance Alliance stratégique Partenariat public - privé, concession, contrat de plan, FEDER, FSE
	Communication, promotion ( <i>Hermel, Romagni, 1990, Noisette, Vallerugo, 1996, Giroux, Giordano, 1998</i> ).	Moyens de communication divers Dialogue Enquête Etude satisfaction One-to-One marketing Management des relations avec la clientèle
	Participation ( <i>McLagan, Nel, 1995, Nagel, 1987, Van den Hove, 2001, Lequin, 2001</i> ).	Démocratie participative Consultation citoyenne

Tableau 2-5 : Les outils managériaux des relations avec les parties prenantes externes (adapté de Poister, Streib, 1999)

L'agenda électoral rythme, en premier lieu, les relations avec les parties prenantes politiques et, par ricochets, celles avec d'autres acteurs territoriaux. Par exemple, du fait d'une alliance politique en vue d'une élection proche, certains dirigeants locaux précipiteront ou, au contraire, freineront telle prise de décision ou telle mise en œuvre de projet.

Au-delà des accords politiques, les territoires sont le théâtre d'un grand nombre de partenariats, dont l'objet et la nature sont variables (Hernandez, 2005). Ceux-ci peuvent être conclus entre partenaires publics, ou publics et privés (De Maillard, 2000, Dumez, Jeunemaître, 2003). Ainsi, en France, les partenariats publics – privés constituent-ils une pratique inscrite traditionnellement dans la gestion publique<sup>57</sup>. Pourtant leurs formes ont connu des évolutions notables depuis quelques années dans l'Hexagone et dans d'autres pays européens (Torres, Pina, 2001, Van Boxmeer, Van Beckhoven, 2005). L'apparition de nouvelles formes de partenariat public – privé, moins formalisées et juridiquement encore peu encadrées<sup>58</sup>, a été encouragée par l'Union européenne. En effet, le mot partenariat<sup>59</sup> est devenu progressivement récurrent dans de nombreux documents communautaires, pour encourager ou contraindre tous les acteurs, qu'ils soient locaux, régionaux, nationaux, européens, publics, ou privés, à agir dans le cadre des actions en faveur du développement économique et social (Le Galès, 1996, p.55).

Ces modalités transformées du partenariat public - privé se veulent plus souples et sont susceptibles d'accueillir plus de deux partenaires. La coordination des politiques et des actions ne dépend plus de dispositions juridiques rigides et intangibles, mais de partenariats dont la configuration s'adapte à chaque situation et chaque action (Casteigts, 2000).

Sans doute ce pragmatisme, associé à un certain manque de précision quant au contenu de cette notion, ont-ils contribué à son succès<sup>60</sup>. Ainsi, selon Le Galès (1996, p.60), le pragmatisme<sup>61</sup> ayant concouru au développement des formes de partenariat public - privé

---

<sup>57</sup> En effet, peuvent être considérées comme des partenariats publics - privés les anciennes formes d'accords très formalisés entre la puissance publique et un acteur privé déterminé, telles les délégations ou concessions de service public les sociétés d'économie mixte (S.E.M.), ainsi que les passations de marchés publics (Le Galès, 1996, Bezançon, 1999). Celles-ci intervenaient principalement dans les domaines de l'aménagement urbain, de l'urbanisme, de la voirie ou des services urbains (eau, transports). Dans ce cadre, les relations entre les deux partenaires étaient très formalisées, et régies par un ensemble de textes juridiques précis. Ces accords étaient initiés dans une logique d'opération (Duran, 1996, p.276), comme un ensemble de procédures, souvent avant tout techniques, définissant la production et la fourniture de service public, en matière d'équipement, d'infrastructure ou d'approvisionnement. Ils répondaient ainsi chacun à un, ou quelques besoins de la population, assez nettement identifiés. Ces modalités de gestion publique ont encore cours aujourd'hui.

<sup>58</sup> Cette absence de cadre juridique est peut-être liée à leur relative nouveauté. En effet, selon Hertzog (1996, p.114), les multiples modes de gestion français « sont le fruit d'une longue maturation. Ni les diverses régies, ni la concession, ni l'affermage, ni le recours aux associations, ni l'économie mixte ne sont nés tout armés du cerveau d'un grand architecte, mais sont la formalisation de pratiques, précisées ensuite par la jurisprudence ».

<sup>59</sup> Venant de l'anglo-saxon *public – private partnership*.

<sup>60</sup> Casteigts (2003, p.295) parle d'une « véritable prolifération de contrats entre collectivités locales et avec des partenaires divers ».

<sup>61</sup> Lorrain (1993) évoque d'ailleurs une véritable « culture du pragmatisme » dans les modalités de délivrance du service public.

(mais aussi public – public), est lié à la prise de conscience de la flexibilité de l'action publique, des risques qui y sont associés et de la volonté de partager ces derniers.

Par ailleurs, la notion de partenariat manque, d'après Hertzog (1996, p.114), « singulièrement de précision ». Elle implique certes, autre chose que de simples relations commerciales, c'est-à-dire une certaine constance des rapports, et une participation, directe ou indirecte, à une intervention ou un service public. Mais cela peut correspondre à de multiples réalisations. Cependant, le partenariat public – privé, dans ses développements les plus récents, s'inscrit dans une logique de recherche de pratiques alternatives innovantes, se rapprochant parfois de la notion de réseau.

Du point de vue du management territorial, le partenariat public - privé représente donc un outil de gestion, susceptible de concrétiser la coordination, voire la coopération des nombreux acteurs locaux pertinents, par rapport à un champ de compétence de la collectivité publique, et cela quel que soit leur statut. L'organisation publique territoriale doit identifier ces acteurs pertinents, privés mais aussi publics, et les convaincre ensuite d'inscrire leurs actions dans le cadre d'un partenariat. Or, ceci se rapproche de l'identification par une organisation de ses parties prenantes, limitée ici à un domaine d'intervention prédéterminé. A titre d'exemple, si une collectivité veut construire un partenariat afin d'agir sur le développement touristique, elle ne sollicitera pas les mêmes acteurs que si son intervention concerne l'action culturelle.

L'organisation publique territoriale a donc tout intérêt à contractualiser, par des partenariats, ses relations avec ses parties prenantes externes *primaires*, car celles-ci sont essentielles, directement ou indirectement, à la mise en œuvre de ses intentions stratégiques (Clarkson, 1995, Gibson, 2000).

Par ailleurs, l'organisation peut aussi développer des actions à l'encontre de ses parties prenantes *secondaires*, ces dernières ayant parfois la possibilité d'avoir une influence potentielle, sur les buts poursuivis par l'organisation (Clarkson, 1995, Gibson, 2000).

Dans cette perspective, elle utilisera les outils de la communication pour informer ou convaincre les publics (Hermel, Romagni, 1990, Noisette, Vallerugo, 1996, Giroux, Giordano, 1998).

Enfin, les acteurs locaux, et plus globalement les citoyens, peuvent être associés, plus ou moins étroitement, aux décisions de l'organisation territoriale grâce à des processus de démocratie participative ou de consultation, en plus du vote.



En d'autres termes, la participation concerne l'implication, dans les processus décisionnels, de personnes extérieures au cercle politique et administratif formel<sup>62</sup> (Nagel, 1987, Van den Hove, 2001).

L'inadéquation des mécanismes participatifs aux processus d'élaboration des politiques publiques, varie très largement (Parham, 1996). Il existe aujourd'hui, un large éventail d'approches pouvant être employées en fonction de la nature des collectivités territoriales et des spécificités des territoires (Van den Hove, 2001). Celles-ci sont alors susceptibles de modifier les représentations des acteurs, c'est-à-dire leur perception et leur conceptualisation du problème lui-même, et du contexte social dans lequel il s'inscrit.

Les approches participatives ont aussi des limites, en terme de coûts, et de biais qu'elles peuvent provoquer dans les processus décisionnels.

Les coûts inhérents à la participation effective de la société civile et du secteur privé dépendent de plusieurs facteurs. Parmi ces derniers, nous distinguons : la nature et le nombre des participants (le lieu où ils demeurent et le coût d'opportunité de leur participation), le recours à des consultants, la dotation en moyens de communication et le temps pris par la consultation (OCDE, 2001). Par ailleurs, il existe des biais inhérents à tout processus participatif (Hernandez, 2004, p.176-178).

Au-delà des outils managériaux, permettant aux organisations territoriales, de solliciter et d'associer étroitement leurs parties prenantes externes, primaires et secondaires, à leurs décisions et actions, voyons à présent ceux permettant leur observation et leur surveillance.

#### b. L'observation de l'environnement organisationnel

L'observation et la surveillance des parties prenantes, et de l'environnement de l'organisation, peuvent suivre plusieurs voies (Tableau 2-6).

---

<sup>62</sup> La participation désigne les actions par lesquelles les membres ordinaires d'un système politique exercent, ou tentent d'exercer, une influence sur les résultats (Nagel, 1987). L'approche participative, quant à elle, correspond comme l'a définie Van den Hove (2001), à « tout arrangement par lequel des acteurs de types différents sont réunis, dans le but de contribuer de manière plus ou moins directe et plus ou moins formelle au processus de décision ». Nous considérons que des acteurs sont de types différents, si, face au problème en jeu, ils ont des représentations divergentes et fonctionnent selon des logiques dissemblables.

<b>Rôle</b>	<b>Boîtes à outils</b>	<b>Exemples d'outils mobilisables</b>
<b>Observation de l'environnement</b>	Veille ( <i>Lesca, 2003</i> )	Diagnostic, audit Indicateurs, SIG Benchmarking
	Prospective ( <i>Delamarre, 2002, De Jouvenel, 2001, Destate, Van Doren, 2003</i> )	Méthode des scénarios, méthode de Delphes

*Tableau 2-6 : Les outils managériaux de l'observation de l'environnement (adapté de Poister, Streib, 1999)*

Les organisations territoriales font des efforts pour suivre, de manière permanente, l'évolution du contexte, grâce à des dispositifs de veille. Un certain nombre de territoires ont mis en place des observatoires spécialisés ou généralistes (Observatoire régional des métiers des Bouches-du-Rhône, Agences d'urbanisme communales ou intercommunales). Ils effectuent des audits, des études de benchmarking, élaborent et contrôlent des indicateurs, construisent des systèmes d'information géographiques (SIG). Les observatoires, ou centres de ressources, peuvent également posséder des systèmes d'alerte en tout genre (pollution à l'ozone, canicule). Ces structures cumulent souvent plusieurs fonctions, autres qu'observatrices : « elles doivent s'efforcer de suivre de façon permanente l'évolution du contexte territorial et les effets des politiques publiques (capacités d'apprentissage, capacité d'anticipation ou prospective) » (Decoutère, 1997, p.36).

L'observation de l'environnement consiste quelquefois en des pratiques de benchmarking. Celui-ci correspond globalement à l'analyse des processus et des pratiques de sa propre organisation par rapport à ceux des autres, à des fins de comparaisons systématiques pour identifier et établir de « bonnes pratiques » (Arrowsmith, Sisson, Marginson, 2004).

Enfin, l'observation de l'environnement peut prendre une tournure prospective (Delamarre, 2002, De Jouvenel, 2001, Destate, Van Doren, 2003).



### ***Conclusion du Chapitre 2.***

Ce deuxième chapitre nous a permis d'explorer les pratiques de management territorial. Nous avons en effet conclu, à la fin du chapitre précédent, à la difficulté d'opérationnaliser dans notre recherche la notion d'intention stratégique, pour différentes raisons. Afin de nous affranchir de cette complication, nous nous sommes axés sur la compréhension des pratiques de management territorial, c'est-à-dire des pratiques managériales mettant en œuvre l'intention stratégique d'une organisation publique métropolitaine.

D'après la littérature, celles-ci présentent quatre modalités essentielles : le pragmatisme, la systémique, la territorialisation et le partenariat. En effet, les managers des organisations métropolitaines ont besoin d'un concept pragmatique, pour rendre opérationnelle l'intention stratégique déterminée par les dirigeants de l'organisation. Sa réalisation prend la forme d'un processus continu et itératif, dans lequel les managers ont la possibilité de faire la preuve de leurs facultés d'innovation et de créativité. En somme, de telles pratiques sont liées aux compétences possédées par l'organisation, à ses capacités organisationnelles et d'apprentissage. Le management territorial doit aussi permettre une approche systémique des éléments de sa mise en œuvre, favoriser la territorialisation des actions et intégrer une dimension collective et partenariale, du fait de sa proximité avec le contexte local et les habitants.

Dans ce chapitre, nous avons également balayé les différents types d'outils managériaux, dont disposent les managers métropolitains, placés face à la responsabilité de mise en œuvre de l'intention stratégique de leur organisation. Nous les avons classés en trois grandes catégories, baptisées « boîtes à outils ». Devant leur diversité et afin d'en offrir une vision globale, nous les avons regroupés dans un tableau en 0.

Dans le chapitre suivant, nous proposons d'envisager plus précisément la façon dont les pratiques de management territorial s'articulent aux contextes métropolitains.

Dans cette recherche, nous souhaitons en effet comprendre comment les organisations métropolitaines procèdent à la mise en œuvre de leur intention stratégique. Mais ceci ne peut se concevoir sans référence aux interactions permanentes qu'elles entretiennent avec leur contexte. La question de l'environnement organisationnel a déjà été en partie abordée lorsque

nous avons détaillé les modalités de management territorial<sup>63</sup>. Nous approfondissons maintenant ces réflexions, en considérant que les organisations publiques métropolitaines sont des organisations en situation paradoxale.

---

<sup>63</sup> Il est effectivement *impossible* de définir les caractéristiques de management territorial sans se référer au territoire. Les dimensions systémique, de territorialisation et collective s'inscrivent dans la réflexion sur l'environnement organisationnel métropolitain.

## CHAPITRE 3.

### UNE APPROCHE PARADOXALE DES PRATIQUES DE MANAGEMENT TERRITORIAL

Un paradoxe peut paraître, de prime abord, comme un affront pour un chercheur. Il marquerait à première vue la défaite de la logique formelle (Whitehead, Russell, 1910). Néanmoins, pour Perret et Josserand (2003), celui-ci posséderait une grande valeur heuristique pour les sciences de gestion. Cette discipline tente d'établir un certain nombre de vérités dans les champs qui la composent. Or, le paradoxe serait « une vérité qui se tient sur la tête pour attirer l'attention » (Falleta, 1998, p.1). Du fait de sa dimension justement paradoxale, il conduit le chercheur à s'interroger, à se remettre en question et à déployer toute sa créativité pour tenter de le surmonter.

Les paradoxes reposent, par définition, sur des incohérences ou des contradictions. Ainsi, un paradoxe désigne-t-il un raisonnement parfaitement construit, mais qui aboutit à des conclusions erronées ou inadéquates. Mais il correspond aussi à un raisonnement, ou un comportement illogique, permettant de résoudre un problème ou fournissant une solution.

Les pratiques de management territorial s'inscrivent davantage dans cette seconde acception, car 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.

#### **I. Au cœur du paradoxe : les contraintes<sup>64</sup> inhérentes aux pratiques de management territorial**

L'intérêt pour les paradoxes et leur potentielle gestion n'est pas une totale nouveauté en sciences de gestion. Finalement, nombreux sont les auteurs qui s'y intéressent, car un nombre non négligeable de thèmes gestionnaires reposent, en partie, sur des logiques paradoxales<sup>65</sup>. Mais la référence au paradoxe n'est pas toujours explicite<sup>66</sup>. Parmi les quelques

---

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> Quelques exemples pour illustrer cela : performance par efficacité ou par efficience, intentionnalité de l'action ou autonomie des acteurs, volontarisme ou déterminisme.

<sup>66</sup> Citons néanmoins les travaux de Louart (1993) sur le management, ceux de Martinet (1990) et de Koenig (1996b) sur la stratégie.

ouvrages s'y consacrant, les travaux dirigés par Quinn et Cameron (1988), puis ceux coordonnés par Perret et Josserand (2003), se démarquent.

### **A. Les paradoxes : quelques éléments de définition**

Il existe différents types de paradoxes. Nous distinguons les paradoxes logiques, sémantiques et pragmatiques.

Les deux premiers répondent, selon Perret et Josserand (2003, p.7), à une « définition formelle » du paradoxe<sup>67</sup>. Ils sont tous deux « une contradiction qui vient au terme d'une déduction correcte à partir de prémisses consistantes » (Watzlawick, Weakland, Fisch, 1975). En d'autres termes, ils résultent de « raisonnement qui, appliquant à des prémisses à première vue évidentes des techniques d'inférence sûres, mène néanmoins à une conclusion absurde ou contradictoire » (Nadeau, 1999, p.464).

Les paradoxes pragmatiques sortent de l'univers de la logique, ou du langage, pour entrer dans l'univers des sciences de gestion. Contrairement aux deux premiers, la contradiction ne se situe pas dans ce qui est dit, ou écrit, mais dans la situation observée<sup>68</sup>.

Parmi les trois types de paradoxe envisagés, seul le dernier intéresse particulièrement les problématiques des sciences de gestion. Il caractérise les situations où toute forme de gestion paraît inadaptée, ou vouée à l'échec, mais où pourtant elle est nécessaire.

Le paradoxe pragmatique 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). En ce sens, il s'inscrit pleinement dans les préoccupations des gestionnaires. Il peut, en effet, les aider à comprendre les organisations qui, sous cet angle, représentent des systèmes dynamiques d'interactions, continues et complexes (Perret, Josserand, 2003). Les paradoxes pragmatiques sont donc sollicités dans les processus de compréhension des interactions organisationnelles, dans un contexte donné, car ils sont « une affaire humaine et une affaire sociale » (Barel, 1989, p.22).

---

<sup>67</sup> Le paradoxe logique surgit dans des systèmes logiques ou mathématiques et se fonde sur des termes tels que la classe formelle ou le nombre. Le paradoxe sémantique répond à la même définition que le paradoxe logique mais il survient plutôt de certaines contradictions cachées dans la structure même de la pensée et du langage (Watzlawick, Weakland, Fisch, 1975).

<sup>68</sup> Nadeau (1999, p.464) donne pour exemple : « la phrase suivante 'elle m'aime, mais je n'en sais rien' n'est pas contradictoire car ses deux parties pourraient être vraies, néanmoins énoncer la seconde partie semble nier la connaissance que normalement on prétend avoir en énonçant la première ».

Tous les paradoxes naissent donc de la contradiction et tous créent des situations où le choix est interdit<sup>69</sup>. Mais les paradoxes pragmatiques ont spécifiquement trois dimensions essentielles : ils ont un caractère relativiste, une dimension interactionnelle et suivent un principe dialectique (Seltzner, 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.

### **B. 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. Celle-ci est « caractérisée par son nom, ses limites, son histoire et son patrimoine, mais aussi par la manière dont les groupes sociaux qui l'habitent, se le représentent, se l'approprient et le font exister au regard des autres » (Laganier, Villalba, Zuindeau, 2002). Dans cette perspective, la territorialité, construite au fil de l'histoire, fait référence à des sentiments d'appartenance et d'identité<sup>70</sup>. L'identité se construit par la socialisation (Berger, Luckmann, 1992, Dubar, 1996). Ce processus permet de relier l'individu à des groupes d'appartenance. La question de l'appartenance s'intéresse au mode d'affiliation de l'individu au(x) groupe(s)<sup>71</sup>. Sencebe (2001) définit l'appartenance comme une relation « bijective » entre le territoire et l'individu :

---

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> L'identité et l'appartenance ne sont pas deux notions exclusives l'une de l'autre, elles sont deux angles d'analyse complémentaires : l'identité répond à la question du « qui suis-je ? » et l'appartenance à celle du « comment et avec qui suis-je ? » (Sencebe, 2001).

<sup>71</sup> Le groupe d'appartenance, dont fait effectivement partie un individu, se distingue de son groupe de référence, c'est-à-dire celui auquel il s'identifie par ses valeurs, ses comportements, sans pour autant en faire partie. Cette distinction se fonde sur l'idée que l'appartenance à certains groupes peut être, plus ou moins stigmatisante ou valorisante (Sencebe, 2001).



un territoire « appartient » à l'acteur territorial dans la mesure où ce dernier lui « appartient » aussi (« s'y engage intensément »).

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). D'après les anthropologues, la production d'espace et de territoire est d'ailleurs commune à toutes les sociétés : « Toutes (...) ont affaire avec l'étendue, c'est-à-dire que toutes sont situées dans l'espace, dans un espace qu'elles particularisent et qui les particularise » (Paul-Lévy, Segaud, 1983). Un territoire, pour être pertinent, doit correspondre à une communauté de vie et d'intérêts, qui légitime les projets qui en émanent et permet aux individus de les accepter. Pour qu'un individu se pense en référence à un territoire et à un environnement particulier, il doit le représenter, c'est-à-dire le symboliser, le simplifier, et ce faisant, le créer. Ces opérations supposent un double mouvement, une interaction permanente entre l'intériorisation des représentations collectives et leur appropriation personnelle (Sencebe, 2001). En nous situant du point de vue de la dynamique sociale de fabrication du sens, nous retrouvons ici la perception weickienne de l'environnement, comme production sociale des membres de l'organisation. Par un processus d'enactement, les acteurs territoriaux distinguent, arrangent, et éliminent une partie des aspects objectifs de leur environnement<sup>72</sup> (le territoire). Par cette mise en scène mentale, chacun édifie « son » environnement territorial.

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 pragmatiques. Ceux-ci en ont également deux autres, essentiels : ils possèdent une dimension interactionnelle et suivent un principe dialectique

---

<sup>72</sup> Tous ces aspects ne sont pas perceptibles, encore moins simultanément, en particulier pour des raisons de complexité de l'environnement territorial.

(Seltzner, 1986, Ford, Backoff, 1988). Nous nous proposons à présent de confronter les pratiques de management territorial à cet aspect interactionnel des paradoxes pragmatiques.

### **C. Les pratiques de management territorial au centre de multiples interactions**

Nous souhaitons à présent envisager, dans quelle mesure la caractéristique interactionnelle des paradoxes s'applique aux situations où les pratiques de management territorial sont mobilisées.

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. Devant le foisonnement de ces dernières, nous avons choisi de nous inspirer des travaux de Rindova et Fombrun (1999). Ces auteurs se sont penchés sur les déterminants de l'avantage concurrentiel dans les entreprises. Ce thème ne nous intéresse pas directement, néanmoins, Rindova et Fombrun ont appuyé leur thèse sur l'articulation des interactions entre la firme et son environnement. Nous reprenons leurs réflexions et les adaptons à notre question de recherche, à savoir comment les organisations métropolitaines procèdent-elles à la mise en œuvre de leur intention stratégique et comment les pratiques de management territorial qu'elles mobilisent, interagissent-elles avec des éléments de contexte.

#### **1. Une proposition de typologie des interactions autour des organisations publiques métropolitaines**

Devant la diversité et le nombre élevé des interactions au sein desquelles les organisations publiques métropolitaines évoluent, nous avons souhaité proposer une forme de classement de. Nous avons croisé, à cette fin, deux perspectives complémentaires pour développer une vision dynamique de ces interactions : l'une indique les niveaux d'interaction et l'autre la nature de celles-ci.

La première perspective distingue les différents niveaux au sein desquels, et entre lesquels, se produisent les interactions. Trois niveaux ont été retenus : l'organisationnel, le territorial, et l'environnemental.

Le premier concerne l'organisation en tant que telle, délimitée administrativement, légalement. En nous fondant sur les travaux de Leavitt (1965) (cité par Scott, 1981), nous pouvons préciser que les organisations publiques métropolitaines possèdent quatre composantes : une structure sociale, des membres, des objectifs et des technologies<sup>73</sup>.

La première composante, la structure sociale, fait référence aux aspects formels ou informels, des relations existant entre les membres d'une organisation. Elle comprend une structure normative (soit les valeurs, normes et comportements, attendus par rapport à chaque fonction spécifique de l'organisation) et une structure comportementale (en référence aux comportements effectifs et au climat social plutôt qu'aux prescriptions de comportements).

Les membres de l'organisation représentent le deuxième élément de l'organisation. Ce sont les individus qui contribuent à son fonctionnement, quels que soient leurs motivations, l'étendue de leurs connaissances, leur degré d'expertise ou d'investissement.

La troisième composante désigne les objectifs, c'est-à-dire la façon dont sont conçues les fins désirées de l'organisation.

Enfin la technologie est le quatrième élément. Elle est ici envisagée dans un sens large, englobe les éléments matériels (machines, équipements) et immatériels (connaissances et compétences techniques des membres de l'organisation auxquelles appartient le système d'information de l'organisation), qui alimentent le processus de production, elle-même matérielle ou pas.

Si cette vue de l'organisation est utile pour comprendre les interactions produites entre les composantes de celle-ci, elle devient inopérante si le point de vue se déplace à l'extérieur des « frontières » organisationnelles.

Nous quittons alors le premier niveau d'interactions pour un point de vue plus « large ».

Très vite, l'insuffisance du modèle de Leavitt (1965) est apparue, dès lors que l'intérêt dépasse le « simple » niveau organisationnel. Dès le début des années 1980, Scott (1981) a complété le modèle organisationnel de Leavitt (1965) par une cinquième composante qui joue un rôle d'interface: l'environnement, sans lequel, considère-t-il, tout modèle organisationnel est incomplet. Il le définit comme suit. L'environnement représente les systèmes physique, technologique, culturel et social dans lesquels l'organisation existe et avec lesquels elle

---

<sup>73</sup> Cette représentation de l'organisation en quatre composantes n'est pas la seule existante (cf. Mintzberg, 2002) mais son aspect élémentaire (connotation positive) nous paraît convenir à la volonté explicative de notre propos.

interagit. En effet, aucune organisation ne s'auto-suffit. Elle dépend pour sa survie des relations établies avec les systèmes plus larges dont elle constitue une part. Ces relations sont dynamiques, et s'y côtoient, ou s'y confrontent, les intérêts de chaque partie prenante.

En définitive, l'environnement représente plus qu'une cinquième composante, il constitue plutôt un élément transversal, une grille de lecture à travers laquelle il est possible d'envisager à nouveau les composantes abordées précédemment. Illustrons nos propos par quelques exemples. La structure sociale, tout comme la technologie, sont rarement « inventées » par l'organisation qui les utilise. L'environnement fournit aussi les matières premières, les consommations intermédiaires, les ressources humaines, et absorbe les produits finis et les déchets issus du processus de production. Les membres de l'organisation y entrent en amenant avec eux un bagage culturel et social, parfois lourd, provenant de systèmes organisationnels très variés. Et si les activités et les objectifs de l'organisation drainent des connotations positives pour la société, cette dernière les soutiendra davantage (Hatch, 2000).

Les relations entre l'organisation et son environnement sont donc étroites.

Jusqu'à présent, nous avons identifié deux niveaux d'interactions : l'organisationnel et l'environnemental. Cependant, cette distinction peut encore être affinée au regard de la nature des organisations observées dans ces travaux, à savoir des organisations *publiques et métropolitaines*.

En effet, et c'est une particularité des organisations territoriales, un niveau intermédiaire peut être retenu : il s'agit du niveau territorial. Celui-ci concerne les interactions débordant de la boîte noire organisationnelle, mais intégrées au territoire, dont la structure publique est administrativement responsable et légalement investie de capacités d'actions. Ce niveau intermédiaire est extrêmement spécifique à ce type d'organisation, publique et territoriale. Celles-ci n'ont en effet pas 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. Ainsi, une organisation métropolitaine ne peut pas se séparer d'une parcelle de son territoire administratif si celle-ci est non performante selon divers critères, au contraire d'une entreprise qui peut céder, ou fermer, une usine dont elle estime ne plus avoir besoin. L'absence de marges de manœuvre dans ce domaine, nous amène à considérer le niveau territorial comme pertinent pour comprendre les interactions qui affectent l'organisation métropolitaine.

La première des deux perspectives, utilisées pour développer une vision dynamique des interactions affectant les organisations métropolitaines, concerne donc les différents niveaux au sein desquels, et entre lesquels, se produisent les interactions (organisationnel, territorial, environnemental).

La seconde traite de **la nature de ces interactions**, matérielle ou interprétationnelle (Rindova, Fombrun, 1999).

Les interactions matérielles concernent les ressources, et les rentes potentiellement associées qu'elle draine, soit des ressources<sup>74</sup> 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 (au sens de la compétence et non pas de la cognition), 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).

Les éléments que nous venons de détailler sont présentés sous forme de matrice dans la figure ci-après.

Nature de l'interaction \ Niveau d'interaction	<b>Interprétationnelle</b>	<b>Matérielle</b>
<b>Organisationnel</b>		
<b>Territorial</b>		
<b>Environnemental</b>		

*Figure 3-1 : La construction d'une matrice typologique par niveau et nature des interactions (adapté de Rindova et Fombrun, 1999)*

Nous avons commencé par expliquer les dimensions entrant dans une vision dynamique des interrelations dans lesquelles les organisations métropolitaines sont imbriquées. Nous allons à présent revenir sur le contenu de la matrice ci-dessus, pour déterminer précisément les différentes interactions à l'œuvre.

<sup>74</sup> Les ressources font parfois référence dans l'approche par les ressources (*Resource-based View*) aux ressources matérielles et cognitives (Conner, 1991). Cependant, à l'instar de Rindova et Fombrun (1999), nous n'avons pas nettement distingué ici les deux aspects pour analyser les interactions matérielles et interprétationnelles de façon séparée.

Quels que soient le niveau et la nature de ces dernières, toutes sont le fait de parties prenantes de la structure métropolitaine. Nous revenons donc dans un premier temps sur cette notion.

Nous abordons ensuite les articulations identifiables entre les différentes cellules de la matrice ci-dessus, afin de mettre en avant l'omniprésence des situations interactives dans lesquelles les organisations métropolitaines évoluent. Nous rappelons que ces développements ont pour objet d'évaluer dans quelle mesure la caractéristique interactionnelle des paradoxes s'applique aux situations où les pratiques de management territorial sont mobilisées. Nous avons en effet déjà établi, que celles-ci possédaient un caractère relativiste. Maintenant, nous souhaitons montrer à quel point les logiques interactionnelles leur sont adaptées (Seltzner, 1986, Ford, Backoff, 1988).

## **2. L'interaction des pratiques de management territorial vue par l'approche des parties prenantes**

Nous proposons à présent une lecture à l'aide de l'approche par les parties prenantes, de l'aspect interactionnel des pratiques de management territorial.

Cela nous paraît pertinent du fait du degré d'ouverture important des organisations publiques, mentionné de nombreuses fois dans la littérature (Ring, Perry, 1985, Backoff et al., 1993, Peyrefitte, 1998, Crozet, 2001, Montané, 2001). En effet, celles-ci sont en prise avec de multiples parties prenantes, susceptibles d'influencer leurs décisions et leurs actions. Cette approche nous semble d'autant plus adaptée, que les parties prenantes peuvent appartenir à l'organisation, à son territoire ou à l'environnement, et qu'elles peuvent avoir des relations d'ordre matériel, ou interprétationnel, avec les organisations métropolitaines.

Pendant longtemps, les références à l'approche par les parties prenantes ont été implicites. Cela a parfois constitué une source de confusion et explique les utilisations diverses dont ce concept a fait l'objet (Donaldson, Preston, 1995, p.70). Au regard de la littérature extrêmement abondante parue sur ce thème depuis une vingtaine d'années<sup>75</sup>, nous ne prétendons pas retenir l'ensemble des définitions proposées<sup>76</sup>. Nous préférons plutôt que de proposer une énième définition des parties prenantes, adopter celle de Freeman (1984), objet

---

<sup>75</sup> A partir de 1984 et la publication de l'ouvrage de Freeman, *Strategic Management : A Stakeholder Approach*, les références à cette notion se sont multipliées. De cette date à 1995, Donaldson et Preston (1995, p.65) relèvent une douzaine d'ouvrages et plus de 100 articles parus sur ce thème. Et Gibson (2000) recense plus de 200 publications éthiques, gestionnaires, voire philosophiques, centrées sur la question des parties prenantes entre 1998 et 2000.

<sup>76</sup> Mitchell, Agle et Wood (1997, p.858) proposent une vue chronologique des définitions de parties prenantes, couvrant une trentaine d'années (de 1963 à 1995).

d'un large consensus. Une partie prenante est un individu, ou un groupe, « pouvant affecter ou étant affecté par la réalisation des objectifs organisationnels ».

Si nous nous satisfaisons de la définition des parties prenantes de Freeman (1984), nous avons besoin d'aller plus loin dans la caractérisation des liens entre l'organisation et ses parties prenantes. En effet, dans le cadre de cette étude sur les pratiques de management territorial, ce ne sont pas ces dernières en tant que telles qui retiennent notre intérêt, mais bien leurs relations avec les organisations métropolitaines. L'objectif est de comprendre comment celles-ci les prennent en compte, durant le processus de mise en œuvre des intentions stratégiques.

Nous proposons donc une synthèse des éléments les plus récurrents dans la littérature et qui caractérisent les relations entre les organisations et leurs parties prenantes.

Les **relations** entre ces deux types d'acteurs sont un élément fondamental des définitions enregistrées (Rhenman, Stymne, 1965, Freeman, Reed, 1983, Freeman, 1984, Thompson, Wartick, Smith, 1991). Elles peuvent se traduire par une dépendance, pas obligatoirement réciproque, ou une interdépendance, ce qui introduit la notion de *pouvoir*<sup>77</sup>. En effet, les actions, ou revendications, des parties prenantes peuvent constituer une aide, ou un danger, potentiel pour l'organisation. Les enjeux liés à ces relations sont la réalisation des objectifs de l'organisation (Freeman, 1984), son « développement et sa bonne santé » (Mercier, 1999), voire sa survie (Stanford Research Institute, 1963, cité par Freeman, 1984).

Ces relations peuvent en outre être envisagées comme un *résultat* ou un *processus* (Jones, Wicks, 1999, p.207). Elles ne sont donc pas figées dans le temps. Nous trouvons ici l'idée de **dynamique** qui est essentielle dans l'approche par les parties prenantes (Clarkson, 1995, Mitchell et al., 1997, Frooman, 1999). Ainsi, ces relations peuvent-elles être non continues dans le temps, plus ou moins tendues, c'est pourquoi il est nécessaire de les envisager sur le moyen ou long terme.

Par ailleurs, il est logique lorsque nous évoquons les *stakeholders*, que la notion d'**intérêt** soit omniprésente. Elle est plus souvent mentionnée que celles de droit ou de propriété (Clarkson, 1995). L'intérêt renvoie à l'idée d'*enjeu*, voire de *risque* (Clarkson, 1994), pour l'organisation et (ou) pour les parties prenantes.

---

<sup>77</sup> Ici, nous envisageons la notion de pouvoir comme un élément structurel de la relation partie prenante – organisation (Frooman, 1999), plutôt que comme l'attribut potentiel d'un groupe de partie prenante en particulier (Mitchell & al., 1997).

Le dernier élément retenu est le thème du **conflit**, qui bien que généralement implicite, s'affirme largement dans la plupart des définitions. Il résulte directement du mélange des précédents. Ainsi que Frooman (1999, pp.193-194) l'indique, la question des parties prenantes concerne la gestion des conflits potentiels provenant d'intérêts divergents. En effet, en l'absence de ces derniers, l'organisation n'aurait rien à gérer dans ce domaine.

En résumé, les **relations entre l'organisation et ses parties prenantes** sont caractérisées par des *liens de dépendance ou d'interdépendance*, où s'expriment des *enjeux de pouvoir*. Chacun tente de *satisfaire ses intérêts*, implicites ou revendiqués. Ces *processus relationnels sont dynamiques*. Ils ne sont pas figés dans le temps, ni continus. Ils doivent être envisagés et *gérés sur le moyen ou long terme*, afin d'anticiper, ou de *dénouer, les conflits* potentiels et probables nés d'intérêts divergents et (ou) liés au contrôle des ressources nécessaires à chaque organisation (Hernandez, 2005).

Après avoir caractérisé les relations entre les organisations et leurs parties prenantes, voyons comment ces éléments s'appliquent aux organisations métropolitaines. Pour cela, nous retenons, parmi les multiples tentatives de classification<sup>78</sup> des parties prenantes, celle

---

<sup>78</sup> Le nombre élevé de définitions de parties prenantes a donné naissance à de multiples tentatives de classification. Parmi elles, nous distinguons des typologies bidimensionnelles (basées sur l'appartenance à l'organisation, l'existence de contrat ou de tout autre lien formalisé, l'exposition au risque et le point de vue adopté) et des multidimensionnelles.

La première classification fait référence aux parties prenantes internes et externes (Carroll, Näsi, 1997).

Deuxièmement, la participation des parties prenantes *primaires* est essentielle pour tendre au fonctionnement optimal de l'organisation (Clarkson, 1995, Gibson, 2000). En effet, il existe un haut niveau de dépendance entre ces deux types d'acteurs. C'est la raison pour laquelle elles sont généralement liées à cette dernière par des moyens formalisés voire contractuels. Parmi elles, nous trouvons notamment l'Etat, les employés, les fournisseurs, La réalisation des objectifs de l'organisation dépend en partie de la capacité des managers à satisfaire leurs intérêts divergents et à gérer les conflits qui peuvent en découler. Les parties prenantes *secondaires* ont également des liens avec l'organisation. Néanmoins, ceux-ci ne sont pas de nature dépendante et ces parties prenantes ne sont pas engagées dans des relations transactionnelles ou formelles avec cette dernière. Ces acteurs peuvent toutefois avoir une influence potentielle sur l'organisation.

Ensuite, Clarkson (1994) distingue les parties prenantes *volontaires* et *involontaires* en fonction de la notion de risque. Les premières ont investi dans l'organisation un capital (sous quelque forme que ce soit : financier, humain) qu'elles sont donc susceptibles de perdre. Les secondes s'exposent malgré elles aux conséquences des activités de l'organisation.

Enfin, Goodpastor (1991) a déterminé, à partir de la définition de Freeman (1984), deux types de parties prenantes. Les *stratégiques* peuvent affecter l'organisation. Leurs intérêts doivent être en conséquence gérés par cette dernière. Le point de vue dominant est celui de l'organisation. En revanche, les parties prenantes *morales* sont celles qui peuvent être affectées par l'organisation. D'un point de vue éthique, leurs intérêts devraient, dans une certaine mesure, être considérés.

Les typologies multidimensionnelles sont aussi multiples, mais seule celle de Mitchell et al. (1997) peut être aussi appliquée aux organisations publiques. Mitchell et al. proposent une classification comprenant sept catégories de parties prenantes, réparties en fonction de la possession d'au moins un des trois attributs suivants : le pouvoir, la légitimité et l'urgence. La position d'un groupe d'acteurs dans cette représentation permet aux managers d'évaluer le degré de priorité à accorder à ses requêtes.



développée par Carroll et Näsi (1997), qui semble la plus pertinente dans notre cas. Selon eux, les parties prenantes *internes* sont intégrées à l'organisation. Elles incluent les dirigeants et les employés, alors que les parties prenantes *externes* regroupent les concurrents ou partenaires potentiels, les institutions, les consommateurs ou usagers, parfois organisés en groupe de pression, les médias, la société civile, et même l'environnement naturel (Carroll, Näsi, 1997).

a. Les parties prenantes externes et la pression institutionnelle : des impacts matériels et interprétationnels

Des parties prenantes externes exercent sur les organisations métropolitaines des pressions, qui prennent leur source notamment dans le contexte institutionnel. De nombreuses études se sont penchées sur l'importance du phénomène des « interprétations externes » (Abrahamson, Fombrun, 1992, 1994) sur la conduite de l'action. Rindova et Fombrun (1999) parlent de « macro-culture » pour évoquer le produit des interactions entre l'organisation et ses parties prenantes externes.

Mais comment s'exercent ces mécanismes de pression ? Quelles sont les logiques qui les animent ? Le courant néo-institutionnaliste apporte des réponses, et nous permet de prendre la mesure des interactions entre les niveaux organisationnel, territorial et environnemental, que cela soit d'un point de vue matériel, ou interprétationnel.

Dans le cadre de la théorie néo-institutionnelle, l'action résulte d'une combinaison de structures, de systèmes et de dynamiques organisationnelles<sup>79</sup>, eux-mêmes incarnant, sciemment ou pas, des intentions, des aspirations et des objectifs (Greenwood, Hinings, 1993, p.1055). Ces derniers ne sont pas neutres car ils découlent d'un ensemble de croyances et de valeurs<sup>80</sup> portées par le contexte institutionnel et temporel. L'ensemble de ces éléments doit présenter une cohérence que Greenwood et Hinings qualifient d'archétypale, celle-ci résultant de relations cohérentes et harmonieuses, entre un schéma interprétatif, et les systèmes et structures organisationnelles (1993, p.1056).

Chaque organisation métropolitaine s'inscrit dans un contexte institutionnel précis. Son comportement dépend alors en partie de pressions réglementaires (des pouvoirs publics ayant

---

Pour une vue plus complète des typologies antérieures à 1997, cf. Mitchell et al. (1997), pp.853-854 et le tableau 2 « A Sorting of Rationales for Stakeholder Identification », pp. 860-862.

<sup>79</sup> Cet ensemble de structures, de systèmes et de dynamiques organisationnelles, est appelé « archétype organisationnel » par Greenwood et Hinings (1993).

<sup>80</sup> Ces idées, croyances et valeurs constituent un « schéma interprétatif » (*interpretative scheme*) (Ranson, Hinings, Greenwood, 1980), et chaque archétype reflète un schéma interprétatif unique (Greenwood, Hinings, 1993).

une compétence législative et coercitive), de pressions sociales générales (prédominance des demandes d'individualité, de solidarité, de qualité de vie, de développement durable) et des actions des organisations leaders du secteur. Pour Di Maggio et Powell (1983), l'organisation subit trois types de contraintes en provenance de l'environnement. Tout d'abord, il est question de pressions coercitives, générées à l'extérieur des frontières de l'organisation, et qui se réfèrent aux influences légales et politiques, ainsi qu'à l'opinion publique. Ces pressions sont particulièrement fortes pour les organisations métropolitaines, car elles réduisent en effet nettement leurs marges de manœuvre. Ainsi, les organisations métropolitaines sont-elles contraintes par des décisions prises à des niveaux supérieurs, national ou européen en particulier. Celles-ci concernent, par exemple, la conception de leur structure (une assemblée, un exécutif), l'embauche des personnels (élection du président de la communauté, des maires, des adjoints, existence des concours et du statut de la fonction publique), l'accomplissement des tâches (contrôle de légalité, séparation des ordonnateurs et des comptables) ou encore l'allocation des ressources (indemnités des élus, rémunérations en fonction du grade, d'échelon). Ensuite, les pressions normatives régularisent un groupe homogène d'organisations, ou d'individus, par le biais de processus de professionnalisation. Celui-ci correspond à la diffusion d'idées, de normes, entre les acteurs d'un même secteur ou branche d'activités (standards, processus de certification, conventions, charte). Il permet aux organisations d'accroître leur légitimité. Enfin, les pressions mimétiques s'apparentent à une forme de lutte contre l'incertitude (Milstein, Hart, York, 2002, p.153), par laquelle les organisations évoluant dans des environnements turbulents, tentent de réduire les risques potentiels, et à imiter les structures plus grandes et plus profitables au sein de leur secteur (Haveman, 1993). Les initiatives de benchmarking entre métropoles s'inscrivent dans cette logique (Rozenblat, Cicille, 2003).

Ainsi, comme Greenwood et Hinings (1993) et d'autres l'ont indiqué, dans le milieu où les organisations naissent et se développent, il existe des idées sur les façons appropriées de se comporter et de réussir. Selon Scott (1987), « le système de croyance institutionnalisé constitue une classe distinctive d'éléments qui peut expliquer l'existence et (ou) l'élaboration de structure organisationnelle » (p.497). L'organisation métropolitaine, ses pratiques managériales et ses actions sont, dans cette perspective, une construction plus ou moins consciente des responsables publics, visant à satisfaire les pressions des contextes institutionnel et temporel, celles-ci précipitant le besoin d'adaptation. Au-delà de l'influence du contexte institutionnel, le facteur temps, ou contexte temporel, peut aussi pousser à la

convergence ou, au contraire, à la métamorphose les organisations d'un même secteur (Greenwood, Hinings, 1993, p.1074).

Pour la survie des organisations, ces pressions doivent en théorie être satisfaites même si elles ont peu à voir avec la notion technique d'atteinte de la performance (Scott, 1987, Di Maggio, Powell, 1991).

Cette conformité aux règles et aux exigences de leur secteur institutionnel, s'explique par des raisons de maintien de légitimité<sup>81</sup> et d'obtention de ressources (Meyer, Rowan, 1977, Di Maggio, Powell, 1983). C'est en effet pour obtenir plus de moyens et de légitimité que les responsables métropolitains peuvent se soumettre à diverses pressions institutionnelles (DiMaggio, Powell, 1983). Déjà, en 1960, Parson liait les organisations au fonctionnement plus large de la société, en les classant selon leur fonction sociale. Les autorités publiques locales, bien qu'elles détiennent une forme de légitimité liée à l'exercice de la puissance publique, en recherchent davantage. Afin d'obtenir une plus grande légitimité sociale, elles se mettent alors en quête « du consentement de la société dans laquelle elles évoluent » (Hatch, 2000, p.101). En conséquence, chacune espère bénéficier d'une approbation sociale supérieure et des ressources en plus grande quantité. Les pressions institutionnelles déterminent donc des structures et des comportements organisationnels au-delà de tout objectif rationnel de recherche d'efficacité<sup>82</sup> (Meyer, Rowan, 1977, Rojot, 2003, p. 409).

En nous fondant sur les travaux des néo-institutionnalistes, nous comprenons que les organisations métropolitaines interprètent et répondent aux pressions contextuelles en fonction de trois principaux facteurs.

Le premier renvoie à l'encastrement normatif des organisations dans leur contexte. Les organisations métropolitaines sont encadrées dans un contexte en évolution, marqué par la

---

<sup>81</sup> Les définitions de la légitimité sont nombreuses et concernent de nombreuses disciplines scientifiques. Dans le domaine des sciences de gestion, Maurer (1971) est un des premiers à fournir une définition : la légitimité est un processus par lequel une organisation justifie son droit à exister. Nous retiendrons celle plus récente et assez large de Suchman (1995) : « La légitimité désigne la perception généralisée que les actions d'une organisation sont désirables, convenables ou justes dans le cadre d'un système de normes, valeurs, croyances et par définition socialement construit » (p.573).

<sup>82</sup> Dans le courant institutionnel, les organisations ne recherchent pas l'efficacité en tant que telle (théorie économique classique) mais plutôt une adaptation dans un système institutionnel, avec lequel existent d'importantes interactions. L'efficacité dépendrait alors d'un jeu d'équilibre entre différents acteurs. Ainsi, selon Noël (2003), un des principaux apports de ce courant a été de « rendre intelligible les comportements *a priori* irrationnels des organisations, en inscrivant la rationalité dans son contexte social, et en précisant les contraintes et pressions sociales pesant sur les décideurs ».

prise de conscience de la complexité de l'environnement, et par les attentes de la population et des citoyens. Les parties prenantes externes semblent en effet avoir une prise croissante sur les décisions des autorités locales (Backoff et al., 1993). Celles-ci sont encouragées et contraintes à prendre en considération un large éventail de parties prenantes (Ring, Perry, 1985, p.280). La pression pour la participation citoyenne ouvre les processus de formulation, d'exécution et d'évaluation des actions publiques, à un nombre d'acteurs et de groupes d'intérêt grandissant (Lequin, 2001, Van den Hove, 2001, M'Rad, 2003). L'association d'autres acteurs économiques et sociaux que les citoyens au processus de décision local, est également un élément mis en avant dans la littérature. Ces parties prenantes sont susceptibles d'adopter des comportements stratégiques pour que les décisions publiques aillent dans le sens de leur satisfaction (Sfez, 1981). Du fait des interdépendances entre l'organisation publique territoriale et ses parties prenantes externes, l'intention stratégique territoriale résulte, dans une certaine mesure, de la coproduction du système d'acteurs (Peyrefitte, 1998). Le processus de décision aboutissant à l'intention stratégique est adaptatif et non linéaire (Sfez, 1981), interactif et itératif (Peyrefitte, 1998, p.80). Et quelle que soit sa forme initiale de cette intention, elle est finalement le produit d'un processus de management incrémental (Deleau, 1986).

L'observation des interventions publiques par les médias permet, par ailleurs, de répercuter ces dernières à une échelle plus large que celle du territoire où elles ont lieu (Rainey, Backoff, Levine, 1976, Bower, 1977, Hecló, 1977). Pour Nutt et Backoff (1993), cela représente une contrainte forte pour les responsables et managers locaux. Enfin, des parties prenantes diverses (Union Européenne, Etat, ONG, associations de citoyens, d'usagers, de consommateurs, d'entreprises, agences gouvernementales) poussent ces organisations à un certain isomorphisme.

Les deuxième et troisième facteurs concernent le type de réaction engendrée dans l'organisation métropolitaine, du fait de l'encastrement normatif décrit ci-dessus.

Le deuxième facteur correspond aux éléments de design organisationnel, c'est-à-dire aux structures de rôles et de responsabilités verticales et horizontales, aux systèmes de décision (mécanismes et politiques d'allocation des ressources), et aux systèmes de ressources humaines (Greenwood, Hinings, 1993, p.1054). Dans le cas des organisations métropolitaines, ces éléments sont en partie déterminés par la loi (fixation des compétences, des modalités de recrutement, d'emploi, de rémunération, de carrière des personnels, d'une partie de ressources

budgétaires grâce à diverses dotations ou à l'assiette de l'impôt). Pour la partie où les obligations légales sont beaucoup moins déterministes (organisation des services, choix d'effectuer certaines interventions, établissement de partenariats), des pressions institutionnelles s'exercent néanmoins. Une certaine conformité des pratiques de management territorial en réaction aux pressions institutionnelles est donc probable, car celles-ci s'étendent aux processus organisationnels *internes* générés (Selznick, 1957). De nombreuses études se sont intéressées aux évolutions des caractéristiques structurelles, en réponse à des circonstances changeantes (Scott, 1981). Prenons l'exemple de la nomination des « Services du Personnel » devenus progressivement « Direction des Ressources Humaines », ou celui, plus récent, de la floraison de services ou de directions « Développement durable », « Développement solidaire » ou « Qualité de vie ».

Enfin, le dernier facteur concerne les dynamiques intra-organisationnelles. Celles-ci peuvent être soit « précipitantes », soit « habilitantes »<sup>83</sup> (Greenwood, Hinings, 1996, pp.1033-1040). Selon ces auteurs, le degré de satisfaction des intérêts des membres de l'organisation, couplé au type dominant d'engagement de valeur, pèsera sur la dynamique de changement, ou d'inertie, en matière de pratiques de management territorial. Parallèlement, le degré de dépendance du pouvoir et la capacité d'action, c'est-à-dire la capacité de gérer le processus de transition d'un modèle organisationnel à un autre, influenceront sur la survenue ou pas, de changement de type de pratiques managériales territoriales. Il en résulte une difficulté spécifique à l'organisation métropolitaine, car celle-ci est fortement dépendante d'acteurs qui n'appartiennent pas directement à la structure publique, mais qui se situent sur le territoire dont elle a la charge et (ou) qui ont une influence déterminante sur ce dernier.

Les acteurs susceptibles de peser sur la dynamique de changement sont donc nombreux. En même temps, les liens serrés entre les organisations publiques territoriales et le cadre juridico légal entraînent une certaine inertie.

Nous avons résumé les différentes interactions qui s'exercent sur les organisations métropolitaines, d'après le courant néo-institutionnaliste, dans un schéma (Figure 3-2, ci-dessous).

---

<sup>83</sup> Des dynamiques « précipitantes » précipitent le changement, et « habilitantes » améliorent la stabilité.

Pour conclure ces développements, nous voudrions nuancer le sentiment d'uniformisation des pratiques de management territorial des organisations métropolitaines, du fait des pressions s'exerçant à leur encontre.

Tout d'abord, les pressions contextuelles ne s'exercent pas de façon homogène dans tous les secteurs, ni même parmi les organisations au sein de l'un d'entre eux. L'influence institutionnelle serait ainsi plus prégnante dans les organisations qui poursuivent des objectifs d'intérêt général<sup>84</sup>, que dans celles qui ont des objectifs marchands (Greenwood, Hinings, 1993, p.1073).

Ensuite, l'intensité de la pression est fonction de la maturité du secteur et de la structure du contexte (Greenwood, Hinings, 1996, pp.1028-1029). De cette façon, plus les organisations sont issues de réformes récentes, plus la pression exercée est forte. Cette dernière varie également selon le « tight-coupling » et la perméabilité du secteur. Le « tight-coupling » désigne les mécanismes de dissémination des modèles organisationnels légitimés, et la surveillance de leur conformité avec les attentes du secteur (Greenwood, Hinings, 1996, p.1029). La perméabilité du secteur fait référence à l'isolation ou l'exposition aux idées venant d'autres champs institutionnels, et qui offrent des modèles alternatifs. Les réseaux d'organisations territoriales en constituent un exemple à l'image d'Eurocités, de l'Association des maires de France, l'Association des communautés urbaines de France.

Même si les pressions institutionnelles donnent le sentiment d'entraîner un fort déterminisme des pratiques de management territorial, cela est contrebalancé par les nuances que nous venons d'introduire et par les capacités interprétationnelles à l'œuvre au sein des organisations métropolitaines.

---

<sup>84</sup> Les auteurs utilisent les termes de « not-for-profit organizations » et de « not-for-profit sector » en comparaison avec le « private sector ».

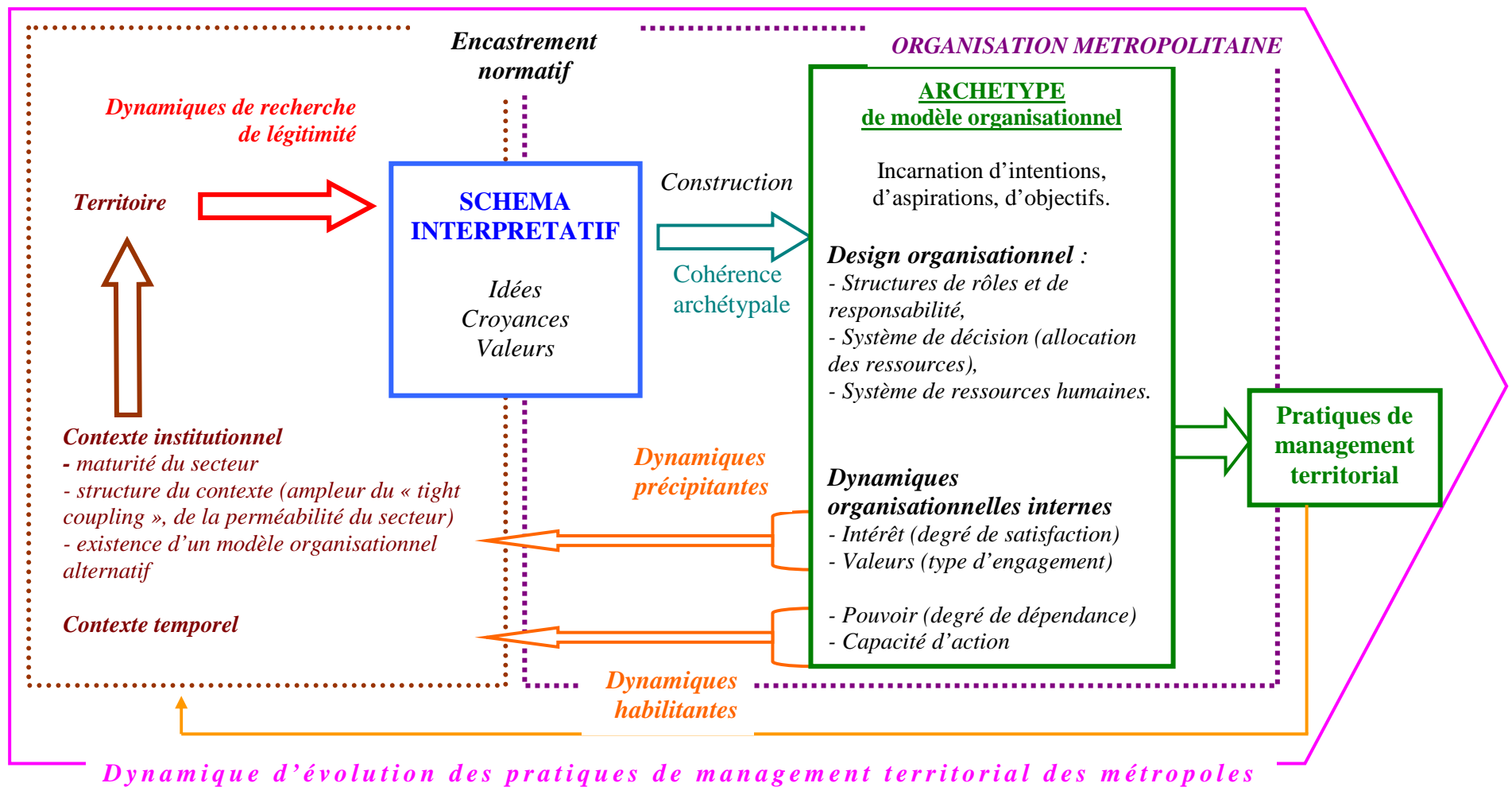


Figure 3-2 : Les interactions matérielles et interprétationnelles entre l'organisation, « son territoire » et l'environnement d'après le courant néo-institutionnaliste<sup>85</sup>

<sup>85</sup> Sauf mention contraire, les tableaux et figures sont de l'auteur.

b. Les parties prenantes internes et l'enactement : impacts matériels et en terme de micro-culture

Les parties prenantes externes ne sont pas les seules susceptibles d'avoir une influence sur les intentions stratégiques des organisations territoriales. Les parties prenantes internes y participent également.

L'organisation est composée de membres dont les comportements peuvent être jugés non rationnels par rapport aux objectifs spécifiques et formels de cette même organisation. Néanmoins, selon Blau (1956, cité par Scott, 1981, p. 79), « administrer une organisation sociale seulement en fonction de critères purement techniques de rationalité est irrationnel, car cela ignore les aspects non rationnels de la conduite sociale ». En effet, une des influences de l'environnement sur les pratiques de management territorial se fait, paradoxalement, en interne : par le biais des membres de l'organisation métropolitaine. Ainsi ces parties prenantes internes apportent-elles « le contenu de leur tête et de leur cœur » (Scott, 1981, p.83), soit un parcours, une histoire personnelle, des idées, des espoirs et des projets, mais aussi des valeurs, des intérêts et des capacités diverses. Pfeffer et Salancik (1978) arrivent à des conclusions similaires en constatant que les individus ne sont pas enclavés (*enclosed*) dans les frontières de l'organisation, par ailleurs assez difficiles à fixer, bien que certaines activités et comportements le sont.

De cette façon, les membres de l'organisation métropolitaine contribuent à incorporer des éléments externes, souvent non contrôlés, dans l'organisation, mais ce sont également eux qui jouent le rôle d'interfaces et de traducteurs de nombreux inputs que celle-ci reçoit (Weick, 1979). La recherche cognitive met justement en avant les liens entre prise de décision stratégique et interprétation des conditions socio-économiques (Daft, Weick, 1984, Rindova, Fombrun, 1999). Les interprétations sont le fait des managers qui s'appuient sur une vision du monde légitimée par l'organisation (Weick, 1979), sur leur propre culture (Schein, 1985), sur leurs connaissances de base (Spender, 1989) ou encore sur leur identité (Albert, Whetten, 1985, Fiol, 1991).

Rappelons que selon Weick, les inputs informationnels sont parfois ambigus, incertains ou équivoques<sup>86</sup>. Ce sont les membres de l'organisation qui, après un travail d'interprétation et de fabrication de l'information, en retirent des données jugées significatives. Les parties

---

<sup>86</sup> L'équivocité est la caractéristique des situations susceptibles de multiples interprétations et par conséquent d'autant de développements. A ce titre, elle est déconcertante par le nombre de possibilités qu'elle procure (Weick, 1995, p.91). Elle se distingue de l'ambiguïté qui correspond à un manque de clarté (Koenig, 1996, p.62) et de l'incertitude qui provient d'un manque d'informations.



prenantes internes définissent les environnements auxquels elles sont confrontées, et auxquels le système organisationnel va devoir répondre (Weick, 1969, p.64). De cette manière, le territoire et l'environnement sont le reflet d'une réalité socialement construite par les membres de la structure.

### **3. La synthèse des interactions autour des organisations métropolitaines**

Au cours des paragraphes précédents, nous avons souhaité montrer à quel point les organisations métropolitaines étaient prises dans un tissu dense d'interactions, ceci marquant la deuxième caractéristique des paradoxes pragmatiques. Pour cela, nous nous sommes fondés sur l'approche par les parties prenantes. Elle nous a permis de représenter tous les acteurs interagissant avec l'organisation métropolitaine, et ce quelle que soit leur localisation (dans l'organisation elle-même, sur le territoire de cette dernière ou dans son environnement) ou leur nature matérielle ou interprétationnelle. Nous avons alimenté notre analyse des apports du courant néo-institutionnaliste et des travaux dans la veine de ceux de K. Weick. Ceux-ci nous ont permis d'envisager les pratiques de management territorial sous l'angle de l'interaction, afin de mieux évaluer dans quelle mesure elles se rapprochaient d'un mode de gestion en situation de paradoxe. Chacune met l'accent sur l'influence essentielle de l'environnement, du contexte institutionnel et temporel, ainsi que sur la nécessaire cohérence archétypale (ou consonance cognitive). Leurs travaux éclairent les relations multiples et interdépendantes entre contexte d'action et pratiques managériales des organisations métropolitaines. Nous pouvons en déduire les principales sources d'influence de ces pratiques (résumées dans la Tableau 3-1).

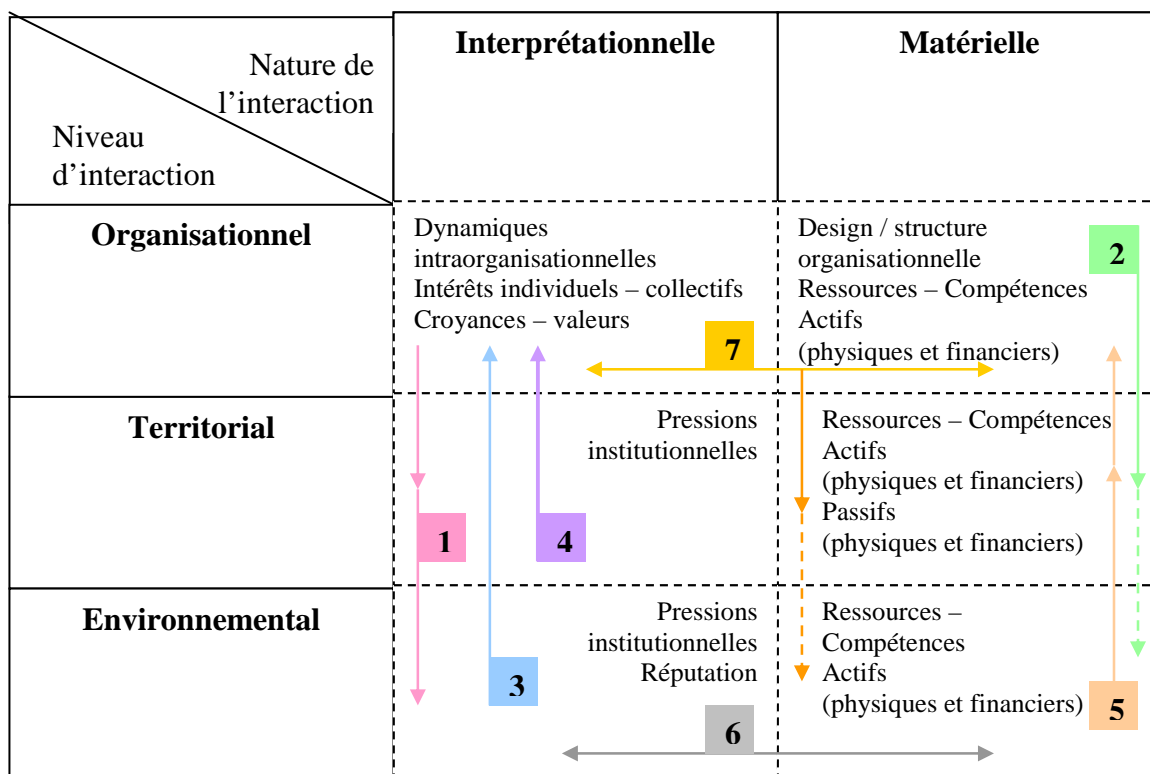
<i>D'après chacune de ces approches, l'action et les pratiques managériales découlent de :</i>	
<b>Approche weickienne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- des systèmes de croyances, de valeurs et d'idées,</li> <li>- de l'interprétation de l'environnement,</li> <li>- des intérêts individuels et collectifs.</li> </ul>
<b>Approche néo-institutionnaliste</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- du contexte institutionnel et temporel,</li> <li>- des idées, des croyances, des valeurs du schéma interprétatif,</li> <li>- du design organisationnel,</li> <li>- des dynamiques intra-organisationnelles.</li> </ul>

*Tableau 3-1 : Les facteurs d'influence des pratiques managériales métropolitaines d'après les approches néo-institutionnaliste et weickienne*

Nous remarquons l'existence de nombreuses similitudes entre ces deux approches. Et quant aux différences, elles ne s'opposent pas, mais se complètent.

Les organisations publiques territoriales reçoivent de l'environnement des informations en même temps qu'elles en recherchent. Celles-ci s'élaborent et se transforment en passant à travers deux premiers filtres, celui du système de croyances organisationnel et celui des intérêts individuels. Les éléments sortants sont utilisés pour façonner le design organisationnel après être à nouveau passés dans un filtre, celui des intérêts collectifs. Le design doit permettre à ces organisations de proposer et de mener à bien des actions satisfaisant leurs principaux partenaires et les acteurs les plus influents du territoire. Le résultat de ces actions intentionnelles viendra à son tour modifier le contexte, entraînant à nouveau processus d'action et pratiques de management territorial.

Pour conclure ces paragraphes, nous reprenons la matrice des interactions déterminée en Figure 3-1 (page 101) et la complétons pour obtenir la représentation suivante (cf. Figure 3-3).



*Légende* : 1 – Communication<sup>87</sup>, 2 – Investissement et fourniture de biens et services, 3 – Schéma interprétatif, 4 – Demandes des parties prenantes territoriales (métropolitaines), 5 – Allocation de ressources, 6 – Cohérence archétypale, 7 – Intention stratégique

Figure 3-3 : La matrice des interactions concernant les organisations métropolitaines (adaptée de Rindova et Fombrun, 1999)

Nous avons complété la matrice avec des éléments issus des paragraphes précédents. Dans le domaine de l'interprétation, les sources d'interactions au niveau organisationnel sont les dynamiques intra-organisationnelles, les croyances et les valeurs, les intérêts individuels et collectifs (Greenwood, Hinings, 1993, 1996, Weick, 1979). Au niveau territorial et environnemental, elles résultent essentiellement des pressions institutionnelles (Di Maggio, Powell, 1983), complétées à ce niveau le plus large par la réputation (Fombrun, 1996). Dans leur dimension matérielle, les interactions de type organisationnel proviennent du design des structures organisationnelles (Scott, 1987), des ressources (Penrose, 1959, Barney, 1991), des compétences (Hamel, 1994) et plus globalement de l'ensemble des actifs physiques et financiers dont dispose l'organisation métropolitaine. Nous retrouvons ces ressources, ces compétences et ces actifs au niveau territorial et environnemental, auxquels s'ajoutent, à

<sup>87</sup> Ici la communication doit permettre de stimuler les interprétations favorables des parties prenantes territoriales et environnementales vis-à-vis de l'organisation métropolitaine qui espère en échange un surcroît d'allocation des ressources (Fombrun, 1996, Rindova, 1997).

l'échelle des interactions territoriales, les passifs physiques et financiers. Ceux-ci représentent les demandes des parties prenantes territoriales (ce que le territoire ne possède pas et que les parties prenantes réclament à l'organisation métropolitaine).

Par ailleurs, les bordures des cellules de la matrice sont tracées en pointillés, pour mettre en avant l'incessante et mutuelle influence des interactions au cœur desquelles évolue l'organisation métropolitaine. Certaines parties de flèches sont également tracées en pointillés, car leur portée environnementale est variable. Par exemple, l'intention stratégique d'une organisation métropolitaine portera systématiquement sur « son » territoire mais peut-être aussi au-delà. De même, les investissements et la fourniture de biens et services se font à destination du territoire de l'organisation, mais peut-être au-delà également.

Par ces développements, nous avons souhaité évaluer, dans quelle mesure, les caractéristiques des paradoxes pragmatiques s'appliquaient aux situations où les pratiques de management territorial sont mobilisées.

Pour que ces pratiques soient assimilées à des pratiques de gestion en situation paradoxale, elles doivent intégrer trois dimensions essentielles : un caractère relativiste, interactionnel et un principe dialectique (Seltzner, 1986, Ford, Backoff, 1988).

Nous avons constaté 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 pragmatiques. Nous avons également observé à quel point les organisations métropolitaines étaient prises dans un tissu dense d'interactions, ceci correspondant à la deuxième caractéristique des paradoxes pragmatiques. A présent, nous confrontons les pratiques de management territorial à la dernière dimension de ces derniers : leur principe dialectique.

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

D'après H. Bartoli (1991, p.478), « les institutions sont la forme d'existence sociale dans laquelle les rapports inter – humains sont réglés de façon normative. Elles ont une responsabilité essentielle dans la gestion de la complexité (...) ». Les organisations métropolitaines ont ainsi 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. Ainsi, les organisations métropolitaines sont-elles prises entre le territoire légal, sur lequel elles possèdent une légitimité à intervenir, et des territoires d'action<sup>88</sup>, sur lesquels il est souvent plus pertinent d'agir. Au-delà du périmètre même de l'action, elles ne possèdent pas toujours en propre les compétences juridiques pourtant nécessaires au plein exercice des interventions qu'elles souhaitent mener. Pourtant, leurs pratiques de management territorial doivent parvenir à dépasser ces contradictions, sur lesquelles nous revenons ci-après.

### ***1. L'organisation métropolitaine, un système hybride***

Scott (1981) a décrit les composantes d'un système organisationnel et a établi que ce dernier avait cinq composantes : une structure sociale, des membres, des objectifs, des technologies, et un environnement (cf. supra). A partir de celles-ci, les systèmes organisationnels peuvent être rationnels, naturels<sup>89</sup> et ouverts. Une organisation métropolitaine présente à la fois les caractéristiques des systèmes rationnels et ouverts.

Le **système organisationnel dit rationnel** met en avant la rigueur de la structure et la spécificité de ses objectifs, explicites et clairement définis. Ce haut niveau de formalisation est conscient et délibéré.

Ce modèle se focalise sur la structure et les objectifs. Les autres composantes ne sont pas prises en compte explicitement. Ainsi les membres sont-ils considérés comme soumis à la structure normative. Et la technologie correspond simplement aux choix optimaux d'allocation des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs spécifiques. Quant à l'environnement, il n'apparaît pas dans le raisonnement. Le système rationnel constitue donc une « boîte noire » a-spatiale, a-territoriale.

---

<sup>88</sup> Nous utilisons le pluriel car les territoires d'action sont variables, selon les actions décidées et les possibilités d'alliance entre organisations publiques territoriales. Ainsi, le territoire d'intervention économique n'est-il pas le même que le territoire d'intervention social, ou culturel.

<sup>89</sup> Dans la logique de l'organisation vue comme un *système naturel*, celle-ci est envisagée comme une collectivité, dans laquelle les membres sont peu concernés par la structure formelle ou par les objectifs officiels, mais qui partagent néanmoins un intérêt commun pour la survie du système. En conséquence, ils s'engagent dans des activités collectives, structurées de façon informelle, pour assurer cette fin (Scott, 1981). Cette définition ne peut correspondre à une organisation publique territoriale, dans laquelle la structure formelle est très précise et les objectifs officiels strictement définis, notamment d'un point de vue légal et juridique.

Les organisations publiques métropolitaines correspondent en partie à ce modèle : leur structure formelle, leurs objectifs, ainsi que leur statut, leurs compétences, leurs responsabilités, les modalités d'action qu'elles sont autorisées à utiliser, le type de personnel employé, les rémunérations attribuées, sont fixés par un cadre légal et juridique. En effet, les autorités publiques locales opèrent à partir d'un cadre fixé constitutionnellement et d'un ordre statutaire (Backoff et al., 1993, pp.128-129). Leurs responsabilités et leur autorité sont fixées par la loi, tout comme la durée de mandat de leurs dirigeants politiques. Leurs compétences et le territoire administratif sur lequel elles sont habilitées à intervenir sont aussi déterminés légalement. Et ces limites juridictionnelles se révèlent assez difficiles à modifier.

Néanmoins, ce cadre d'analyse est trop rigide pour caractériser totalement les organisations métropolitaines. Tournons-nous alors vers le **modèle organisationnel dit de système ouvert**.

Celui-ci se distingue du précédent, qui représentait l'organisation comme un système clos, séparé hermétiquement de son environnement, constitué de membres stables et facilement identifiés. Ici, l'organisation est une coalition de groupes aux intérêts changeants, parfois opportunistes, égocentriques, donc non rationnels, si l'on considère que la rationalité est toute entière vouée à l'efficacité organisationnelle (Ring, Perry, 1985, p.281). Ces derniers déterminent des objectifs par négociations (Backoff et al., 1993, p.132). Et la structure, les activités, les résultats de l'organisation, se révèlent fortement influencés par des facteurs territoriaux et environnementaux. Les systèmes ouverts sont capables de s'automaintenir grâce aux ressources venant de l'environnement. Mais cela ne signifie pas pour autant que le système n'ait pas de frontières, puisque celles-ci sont déterminées légalement. Nous retombons ici sur les logiques rationnelles qui sous-tendent les systèmes organisationnels métropolitains.

Lorsque nous les confrontons aux systèmes organisationnels définis par Scott (1981), les organisations métropolitaines se situent à la croisée des systèmes rationnels et ouverts, formant en quelque sorte un système « hybride ». Les pratiques managériales mises en œuvre dans ce contexte doivent prendre en considération cette situation paradoxale découlant du caractère hybride de l'organisation.

Dans cette perspective, les pratiques de management territorial contiennent en elles-mêmes, intrinsèquement, les paradoxes auxquels elles sont confrontées et qu'elles doivent gérer. En effet, nous considérons ici le territoire comme une organisation *globale*. De cette façon, les

segmentations institutionnelles, les fragmentations sociales sont dépassées (Casteigts, 2003) et les pôles opposés des paradoxes doivent tous être intégrés et traités.

## **2. 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. Les intentions stratégiques s'appliquent à un territoire toujours délimité sur la base d'un fondement institutionnel. 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. Le territoire vécu représente un certain nombre de caractéristiques historiques, culturelles, identitaires, mais aussi matérielles (économiques) et physiques (environnementales) qui ne s'arrêtent pas à la limite du territoire administratif. De plus, avec la mondialisation, le développement des N.T.I.C., des médias et des modes de déplacements (Ascher, 1995), la mobilité physique, ou virtuelle, s'est largement accrue jusqu'à devenir banalisée, comme pratique quotidienne, et même valorisée, comme pratique distinctive. En conséquence, un acteur territorial n'évolue plus au centre d'un territoire bien délimité. D'après Remy (1996, p.140), il est « pluricentré », c'est-à-dire que chacun de ses espaces de vie est relativisé et comparé par rapport à d'autres.

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'intervention<sup>90</sup> 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.

La différenciation entre territoire institutionnel et d'action est aussi le fait, et c'est paradoxal, de l'Etat lui-même. Des réformes relativement récentes ont en effet été élaborées pour pallier ce décalage, ce qui contribue à lui conférer une reconnaissance officielle et étatique. La loi

---

<sup>90</sup> Ces dispositifs sont ceux des agences techniques ou financières de l'Etat, des autorités administratives indépendantes, des organismes européens,

Voynet<sup>91</sup>, par exemple, autorise et encourage la signature de contrats de pays et d'agglomération. Elle reconnaît de fait que les périmètres institutionnels de plein exercice (communes, département, région, Etat) ne sont plus la base *sine qua non* de la conception et de la mise en œuvre des actions publiques. 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.

Et c'est justement pour limiter la variété de ces représentations que les territoires sont l'objet d'une *institutionnalisation*.

Un territoire peut être considéré comme une institution quand il correspond à une organisation spatiale, cristallisée dans des frontières bien délimitées, et dotée d'un pouvoir politique lui permettant de définir ce qui est légal et ce qui ne l'est pas. A l'échelle locale, c'est le cas des territoires communaux, départementaux, régionaux. Cependant, nous avons déjà signalé le glissement progressif de ces territoires institutionnels incarnant des systèmes d'action conçus de façon unilatérale sur une base réglementaire et un cadre statutaire, vers des dispositifs se voulant pragmatiques et négociés, contractualisés et beaucoup moins encadrés juridiquement (Hertzog, 1996, Le Galès, 1996). L'évolution entre ces deux types de pratiques est telle, aux yeux de certains, qu'ils n'hésitent pas à parler de « désinstitutionnalisation » (Casteigts, 2003, p.296)

La situation des territoires intercommunaux est différente de celle de ces collectivités locales : il est possible d'appréhender leur institutionnalisation<sup>92</sup> comme n'étant pas encore achevée, puisque la décentralisation se poursuit et se double même du mouvement des pays (loi Voynet) et du phénomène d'intercommunalité (loi Chevènement). Nous avons également

---

<sup>91</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (1995).

<sup>92</sup> J. Duvignaud (1972) rappelle qu'il est fréquent de réduire les institutions à « l'institué » (soit les normes, les formes, l'ordre légitime tels qu'ils sont définis à un moment donné). Or, ce dernier, ne représente qu'un seul des trois « moments » qui les constituent. Pourtant, outre « l'institué », l'institution comprend le processus d'institutionnalisation et « l'instituant », c'est-à-dire les forces sociales participant à l'institutionnalisation. L'instituant, ici les acteurs territoriaux mais aussi extraterritoriaux, est lui-même souvent réduit aux groupes les plus « institués » (les plus visibles, les mieux reconnus dans une organisation). Pourtant, d'autres forces interviennent aussi dans ce processus.



constaté que ce mouvement de décentralisation est commun à bon nombre de pays européens. Nous pourrions presque parler « d'institutionnalizing<sup>93</sup> » !

Nous nous situons ainsi au croisement de deux processus liés à l'institutionnalisation. Le premier est celui de la perte de sens et de crédit accordée aux territoires institutionnels « traditionnels » que sont la commune, le département et la région (désinstitutionnalisation) et le second, celui de l'institutionnalisation en cours des territoires communautaires et métropolitains, davantage construits sur la notion de projet.

Ainsi, pouvons-nous envisager les territoires métropolitains comme des espaces en cours d'institutionnalisation. Dans cette perspective, les pratiques de management territorial ne sont pas fixées. Si nous envisageons l'institutionnalisation de ces pratiques comme un « processus émergent », il est possible de faire référence aux travaux de Berger et Luckmann (1992). Selon eux, l'institutionnalisation des rapports sociaux se produit. Lorsque des acteurs réunis en groupe, parviennent à une « typification réciproque d'actions habituelles ». Celle-ci permet de prédire ce que l'autre va faire, à partir de sa classification dans une catégorie d'acteurs. La réciprocité exprime que chaque individu se construit une identité et un rôle propre, en référence à l'image qu'il se fait d'autrui, et en référence à l'image qu'autrui se fait de lui. Par ailleurs, la « typification réciproque » ne signifie pas que les rapports entre acteurs soient consensuels et paisibles. Mais elle indique que lorsque des comportements, des règles et des modalités sont établis depuis un certain temps, leur respect est « intériorisé » ou garanti par sanctions.

Le management territorial ne correspond pas vraiment à des pratiques institutionnalisées, mais plutôt en construction. Et même si certaines de ses caractéristiques sont connues, elles ont encore peu fait l'objet d'études.

Dans cette logique, les rapports entre les acteurs et leur environnement territorial sont dialectiques : les acteurs produisent cette réalité territoriale, ils l'expérimentent ensuite comme quelque chose d'autre que leur produit, comme une entité qui leur préexiste et les dépasse (Weick, 1995).

---

<sup>93</sup> Nous faisons ici référence à Weick qui réfute la notion d'organisation dans son acceptation la plus courante et ceci pour deux raisons.

Tout d'abord, il la considère comme réductrice, car nombre de chercheurs s'intéressent en fait à des processus organisationnels excédant souvent ce que l'on entend traditionnellement par organisation. Ceci est notre cas dans cette étude. Il serait donc plus juste d'évoquer, à l'instar de Koenig (1996, p.59), des « systèmes d'action collective » englobant les interactions avec l'environnement organisationnel.

De plus, l'organisation n'est qu'un instantané (*snapshots of ongoing proces*) (Bougon, Weick, Binkhorst, 1977, p.606), un « hic et nunc » organisé auquel est reproché son statisme. La notion d' « organizing » lui est alors préférée, celle-ci réunissant à la fois la dynamique organisationnelle (l'organisant) et son inertie (l'organisé).

Nous distinguons ici le territoire de l'institution métropolitaine et l'institutionnalisation du territoire métropolitain.

Le premier correspond aux limites de son périmètre d'action légal. Mais une organisation métropolitaine ne peut pas, *a priori*, au vu de sa nature hybride et de ses intentions stratégiques, se limiter à exercer son influence et son action, au sein de cet espace borné. Pour cette raison, elle doit institutionnaliser, dans l'esprit de ses parties prenantes, l'étendue réelle sur laquelle elle exerce ses actions. Pour Casteigts (2003, p.308), ce qui est fondamental, « c'est la synergie des actions publiques et des initiatives privées, la construction de représentations partagées et, au-delà, l'institution du territoire comme référence commune et légitime pour tous ». Ce sont les projets métropolitains nés d'une logique partenariale, par opposition à strictement institutionnelle, qui permettent aux territoires d'émerger comme acteur collectif.

Cette contrainte<sup>94</sup> 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 terme 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 pôles opposés 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.

---

<sup>94</sup> Nous rappelons qu'une contrainte est définie par Thompson (1967) comme des conditions structurelles ou procédurales fixées et qui se maintiennent dans le temps durant une période suffisamment longue pour que l'organisation et son système managérial ressentent le besoin de s'y adapter.

### **3. 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. Tout d'abord, ces dernières n'ont pas réellement un pouvoir de décision autonome, du fait de la répartition des compétences entre échelons d'intervention, du découpage administratif bridant leurs initiatives ou encore pour des raisons de ressources insuffisantes. Ensuite, elles opèrent dans un système où les acteurs sont extrêmement diversifiés. Et elles peuvent difficilement agir sur les modes de pensée des citoyens, en matière de changement des mentalités, car les organisations et les territoires font preuve d'inertie. Ainsi, le pouvoir donné par le mandat, par le citoyen et la loi, serait-il relativement limité en terme de capacités de pilotage.

#### **a. Une distribution des pouvoirs inachevée**

Les pouvoirs et les possibilités d'action des autorités publiques territoriales sont inscrits, nous l'avons déjà souligné, dans la loi, que ce soit dans la constitution, ou dans le code de la fonction publique (Ring, Perry, 1985, p.277). Au-delà du strict encadrement des interventions publiques, la loi instaure également la fragmentation du pouvoir politique, ainsi que la séparation entre pouvoir politique et pouvoir administratif.

En effet, 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 (cf. Tableau 1-2, page 41). Ainsi, en France, le principe de subsidiarité est devenu la référence dans la répartition des compétences entre échelons territoriaux. Il indique que toutes les décisions doivent être au plus près des personnes auxquelles elles s'appliquent, et s'oppose à l'affectation de blocs homogènes de compétences à un seul niveau d'administration. En conséquence, dans un même champ d'intervention, ou dans des champs imbriqués, plusieurs institutions sont simultanément habilitées à déterminer des actions et à les mettre en œuvre (Casteigts, 2003). Dans ces circonstances, le recours à une régulation de type ascendante, ou hiérarchique, est impossible car hors-la-loi<sup>95</sup>.

Les chevauchements de territoire et de compétences semblent être la norme.

---

<sup>95</sup> Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales interdit toute tutelle de l'une d'entre elles sur les autres. La notion de « chef de file » a certes été introduite et vient atténuer la rigueur de cette interdiction. Mais il s'agit là pour une collectivité d'assumer seulement une responsabilité opérationnelle sur un projet déterminé, sans autorité réelle sur les autres organisations publiques participant au projet.

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). La prédominance d'une instance locale par rapport à une autre ne se fait pas tant en fonction de critères territoriaux mais par rapport à des critères de secteurs d'intervention, eux-mêmes renvoyant à des compétences légalement fixées. Il n'existe donc pas réellement d'autorité du système politique sur le territoire ni sur la population, outre les pouvoirs de police octroyés au maire. 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. La responsabilité politique des autorités renvoie à un territoire délimité. En dehors de ce territoire, un autre élu est responsable devant d'autres électeurs. Rappelons que tous ces territoires sont apparus à des époques différentes et répondent à des logiques de découpages spécifiques, coïncidant rarement et se chevauchant fréquemment. Par ailleurs, l'échelle territoriale « pertinente » pour un type de politique ne coïncide pas obligatoirement avec le périmètre de l'institution qui en est chargée (Casteigts, 2003). Par ailleurs, une action donnée peut (c'est généralement le cas) nécessiter l'exercice coordonné de compétences connexes, relevant d'institutions différentes. Mais « 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). Comme le souligne A. Bartoli (1997), ces responsabilités nécessitent des réorganisations, des acquisitions de compétences, des processus d'intégration culturelle, ainsi que des réaffectations de moyens.

b. 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. Car les responsables politiques locaux ont la possibilité de choisir le personnel placé au sommet de la hiérarchie

organisationnelle (Lynn, 1987). Ces fragmentations furent instaurées non pas dans un souci d'efficience de l'action des organisations publiques locales, mais afin de prévenir l'exercice arbitraire du pouvoir (Allison, 1983). Néanmoins, elles ont un impact sur les pratiques de management territorial, car ces dernières, et les intentions stratégiques qu'elles sont sensées mettre en œuvre, sont parfois ambiguës. Ceci contribue à rendre les pratiques de management territorial imprécises. L'enchevêtrement des logiques politique, administrative et managériale complexifie le processus décisionnel, car élus et managers dépendent les uns des autres. En conséquence, il existerait « 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<sup>96</sup>. 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). Les membres des coalitions se réfèrent à des intérêts propres à leurs partisans, et potentiellement concurrents avec ceux des autres coalisés (Warwick, 1975). Du fait de la concurrence entre ses membres, les compromis finalement négociés au sein de la coalition restent vagues pour permettre à chacun de retourner vers ses supporteurs et de crier « victoire » (Nutt, 1979). Cela peut se produire en particulier lors des périodes préélectorales : des coalitions sont créées sur des projets multiples, mais les enjeux électoraux contribuent à faire perdre de vue l'incompatibilité potentielle des objectifs propres à chaque membre (Baumer, 1978). 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). Par ailleurs, comme le rappellent Crozier et Friedberg (1977, p.47) : « L'acteur n'a que rarement des objectifs clairs et encore moins des projets cohérents : ceux-ci sont multiples, plus ou moins ambigus, plus ou moins explicites, plus ou moins contradictoires. Il en changera en cours d'action, en rejettera certains, en découvrira

---

<sup>96</sup> A une relative stabilité a succédé un environnement où les ressources financières ne sont pas assurées (Carrez, 2001), où les missions laissées à la responsabilité des collectivités locales sont floues et vastes. Ces dernières ont vu leurs tâches se complexifier, alors que la restriction budgétaire s'impose et la demande sociale ne cesse de croître.

d'autres, chemin faisant, voire après coup, ne serait-ce que parce que des conséquences imprévues et imprévisibles de son action l'obligent à 'reconsidérer sa position' et à 'rajuster son tir' ».

Le pouvoir local est donc inscrit dans des logiques institutionnelles et souffre, de ce fait, de l'inadaptation de son système hiérarchique et centralisé dans un environnement requérant souplesse des interventions, réactivité et capacité à articuler des éléments contradictoires. En outre, la complexité juridique, financière et technique des dispositifs d'action publique suppose l'intervention d'une multitude de partenaires. Ceux-ci doivent alors être capables de se coordonner. Sans cela, les délais de décision peuvent devenir rédhibitoires et aboutir à des situations aberrantes. La nécessité de modalités d'action interactives, suffisamment rapides et point trop formalisées, s'impose. La coordination peut être assurée de multiples façons. Comme nous venons de le constater, des coalitions politiques territoriales peuvent être formées. Les logiques se cachant derrière le terme gouvernance sont un autre type de réponse.

c. La gouvernance territoriale : une notion, des situations multiples

La nature des organisations métropolitaines et les systèmes de contrôle auxquels elles sont soumises, les placent dans une situation d'autonomie circonscrite (Backoff et al., 1993). L'organisation étant un système socialement construit, toute action de management consistant à y intervenir, devra également prendre en considération ses effets sur les individus et leurs comportements, voire leurs mentalités. Or cette dimension humaine est assez difficile à influencer (Perret, 1994). Crozier (1991) affirmait que le changement ne se décrète pas comme en témoigne l'inertie des systèmes se manifestent par de multiples phénomènes. Ces derniers peuvent prendre la forme de résistances individuelles et organisationnelles (Hernandez, Scotti, 2006). Cette inertie se manifeste aussi à travers la stabilité de la culture organisationnelle, susceptible de devenir à son tour une contrainte forte aux pratiques de management territorial<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> De nombreux auteurs se sont penchés sur les effets positifs et négatifs de l'idéologie et de la culture sur l'organisation et ses membres.

Celles-ci participent à l'ancrage des schémas de référence, des « théories en usage » déjà citées précédemment (Argyris, Schön, 1978). Greenwood et Hinings (1993) ont mis en évidence l'existence de schémas interprétatifs. Nous retenons que l'idéologie dominante dans une organisation représente un contexte pour les intentions stratégiques plutôt qu'un levier (Smircich, 1983). Le contexte idéologique « oriente les actions possibles et rend certaines tentatives de changement ou réactions au changement probables dans une situation donnée » (Feldman, 1986, p.587). Ainsi, l'idéologie peut-elle être envisagée comme une contrainte forte aux intentions stratégiques car elle limite l'émergence, l'expression et l'application d'idées en décalage avec elle. Elle favorise ainsi une

Si la répartition légale des compétences est inopérante et les tentatives de coercition inefficaces, il reste aux responsables territoriaux d'autres possibilités, comme l'utilisation de démarches de gouvernance ou encore l'usage de leur influence sur les jeux de pouvoir (Crozier, Friedberg, 1977).

Nous aborderons successivement ces deux possibilités.

Généralement, la gouvernance<sup>98</sup> désigne un mode de gestion (De Senarclens, 1998, McLagan, Nel, 1995), un mécanisme de décision politique territorial (Goux-Baudiment, 2000), c'est-à-dire un processus de décision impliquant des acteurs multiples et surtout interdépendants. Ainsi Ascher (1995) évoque-t-il la gouvernance comme un processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix collectifs articulant et associant des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées<sup>99</sup>. Quant à Brodhag (1998), il fait allusion à « un processus de décision collective alliant démocratie participative (...), partenariats public-privé, procédures contractuelles, et diffusion d'informations entre les différents acteurs <sup>100</sup> ». La notion de gouvernance s'est peu à peu imposée pour désigner les modes de décision collective élargie au-delà du cadre institutionnel (Casteigts, 2003).

Nous ne considérons pas ici la gouvernance comme une pratique de management territorial spécifique, mais davantage comme une donnée de la situation paradoxale dans laquelle se situent les organisations métropolitaines. La gouvernance ne correspond à aucune structure spécifique, mais elle désigne, dans une métropole, l'ensemble des procédures et des pratiques

---

certaine inertie organisationnelle, voire une résistance active, dont les conséquences peuvent parfois être fatales à la survie de l'organisation (Hedberg et al., 1976, Meyer, Starbuck, 1983, Schwenk, 1989).

<sup>98</sup> L'origine de la gouvernance remonte vraisemblablement au 13<sup>e</sup> siècle (Lequin, 2001). Elle ressurgit dans le champ économique en 1937 quand R. Coase met en avant les liens entre efficacité des procédures internes à l'entreprise (système de gouvernance) et sa compétitivité. Il faudra attendre quelques décennies pour que Williamson (1975) définisse la gouvernance comme les mécanismes de coordination interne à l'entreprise (*corporate governance*) ou comme les procédures de co-décision entre l'organisation et ses partenaires stables (*governance structures*). Sa réapparition dans les années quatre-vingts est due à la crise du modèle de l'Etat-Providence et ses conséquences (Theys, 1998). L'endettement des pouvoirs publics a contraint les gouvernements à « faire mieux avec moins de ressources ». Ils ont été incités à rechercher des méthodes de gestion jugées plus performantes, moins bureaucratiques et plus sensibles aux exigences du changement. Dans ce contexte, la notion de gouvernance a pris son essor, traduisant « autant la nécessité d'une réflexion sur les rapports d'autorité et de pouvoir, qu'un besoin de mettre à jour le rôle d'acteurs non étatiques dans les mécanismes de régulation politique » (De Senarclens, 1998). F.-X. Merrien (1998) affirme que la notion de gouvernance repose sur deux fondements ou postulats théoriques. Le premier est l'existence d'une crise de gouvernabilité, c'est-à-dire la perte de centralité de l'instance étatique et la moindre efficacité de l'action publique. Le second est que cette crise reflète l'épuisement des formes traditionnelles d'action publique et le désillusionnement de l'opinion publique. La gouvernance est censée apporter des réponses à ces évolutions.

<sup>99</sup> La considération accordée aux besoins et attentes exprimés par les diverses parties prenantes de l'organisation métropolitaine ne diminue en rien la place prépondérante de cette dernière. D'après Simeon (1994), une des caractéristiques essentielles des logiques de gouvernance est justement la nécessité d'une autorité efficace.

<sup>100</sup> Intervention (non publiée) au cours d'une journée d'échanges sur « Les outils et les démarches en vue de la réalisation d'agendas locaux », le 20 avril 1998.

qui caractérise les modes d'intervention de l'organisation publique métropolitaine (Goux-Baudiment, 2000). Pour Novarina (1998), elle renvoie au caractère opérationnel de la conduite de projet, aux dispositifs organisationnels mis en place, et aux techniques de négociation auxquelles l'organisation a effectivement recours. Selon Casteigts (2003), elle correspond au développement des politiques contractuelles. Observer les modes de la gouvernance métropolitaine donne des indications sur le « comment » plutôt que sur le « pourquoi » des actions des organisations : au-delà des objectifs, l'analyse porte sur les procédures et les moyens.

Les logiques de gouvernance s'inscrivent comme une caractéristique paradoxale des pratiques de management territorial, car elles mettent en avant la multiplicité des acteurs territoriaux, leurs interdépendances, et le réseau serré et complexe de leurs relations. La gouvernance caractérise alors les processus d'élaboration de compromis (Casteigts, 2003), qui fédèrent les stratégies de l'organisation métropolitaine et celles de ses parties prenantes. En ce sens, les modes de gouvernance peuvent être un frein aux capacités de pilotage des organisations métropolitaines, par la dilution de l'autorité publique et l'impuissance à imposer des choix à ses parties prenantes aboutissant à une quasi-paralysie de l'action, ou un multiplicateur, lorsque grâce à sa maîtrise des modalités de gouvernance, l'organisation métropolitaine parvient à faire réagir ses parties prenantes dans un sens souhaité. Globalement, la gouvernance s'envisage ici comme un mode d'organisation des acteurs, institutions, entreprises, associations, plus fondé sur l'accommodement que sur la domination. Elle a le mérite de faciliter la compréhension des interrelations métropolitaines, car elle concerne à la fois des échelles multi-milieux (en terme de territoires), multi-sectorielles (voire des politiques intégrées) et multi-acteurs.

En définitive, la gouvernance désigne un processus auquel participent un grand nombre d'acteurs, dont les statuts, les comportements, les intérêts et les objectifs sont divers, mais néanmoins interdépendants, et où la capacité des acteurs à défendre et imposer leurs choix, dépend des ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser. Celles-ci peuvent être financières, découler des positions institutionnelles ou être de nature intellectuelle (capacité à analyser et à interpréter une situation, sens de l'organisation, habileté à négocier). Elles sont, bien entendu, inégalement réparties. En conséquence, des coalitions peuvent se former autour d'objectifs partagés (Novarina, 1998). Donc, si la collaboration et la coordination des acteurs territoriaux sont primordiales, leurs rapports ne s'effectuent pas toujours sur un mode égalitaire. Et la légitimité des parties prenantes intégrées au processus, qu'elles soient de



nature privée, c'est-à-dire appartenant au secteur d'activité marchand, ou associative, n'est pas assurée (Casteigts, 2003). Pour cette raison, les démarches partenariales et participatives apportent une dimension supplémentaire aux pratiques de management territorial, mais elles ne constituent, en aucune façon, une alternative aux pratiques démocratiques.

Concluons ces paragraphes sur les capacités de pilotage des organisations publiques métropolitaines.

Chacune a une prise limitée sur « son » territoire et son environnement du fait de la répartition des compétences entre autorités locales. Le pouvoir est fragmenté et entraîne la construction de coalitions. Des tensions naissent également fréquemment autour de la construction des pratiques de management territorial du fait d'interférences politiques. Les pouvoirs politiques et managériaux sont séparés. Ainsi, une organisation locale n'a-t-elle pas de pouvoir de coercition sur les autres acteurs publics, même si elle possède des capacités d'action données par la loi. Ces éléments sont non seulement susceptibles de contraindre la formulation des intentions stratégiques, mais ils créent également un haut degré de vulnérabilité politique dans les organisations territoriales (Backoff et al., 1993, p.131).

La construction des intentions stratégiques et, par conséquent, la détermination des pratiques de management territorial, échappent donc en partie à la volonté délibérée des acteurs. Ceux-ci sont confrontés à un certain nombre de contraintes inhérentes aux logiques de la gestion métropolitaine. De ce fait, l'autonomie et la flexibilité de l'organisation métropolitaine comme l'autorité de ses dirigeants sont limitées. Malgré cela, les responsables locaux endossent de larges responsabilités, lorsqu'ils font face aux attentes des publics et décident de mettre en œuvre leur intention stratégique (Nutt, Backoff, 1993, p.300). Pourtant, et là encore nous constatons le paradoxe, l'organisation métropolitaine ne peut décider de gérer cela seule. Il est souvent difficile de travailler en collaboration avec d'autres acteurs et organisations, pourtant elle ne peut pas envisager unilatéralement la mise en œuvre de son intention stratégique. Comme les territoires sont des systèmes de nature dynamique et sociale, les actions de l'organisation métropolitaine doivent prendre en compte une multitude d'acteurs.

Nous souhaitons à présent conclure ces développements qui nous ont permis d'évaluer **dans quelle mesure les caractéristiques des paradoxes pragmatiques s'appliquaient aux situations où les pratiques de management territorial sont mobilisées.**

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, gêneuses ou concurrentes. Cet univers conflictuel est rythmé par un « temps multiple » (Martinet, 1991), qui rythme l'évolution des organisations métropolitaines : temps du mandat, temps de l'élu par articulation de mandats successifs, voire simultanés, temps des cycles économiques, temps des projets d'aménagement, temps des contrats Etat-Région.

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 (Martinet, parle de « projet éthico-politique ») 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).

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 conduit à nous pencher, à présent, sur l'étude de pistes potentielles pour envisager la gestion de ces paradoxes.

## **II. Des pistes pour la gestion paradoxale**

Nous avons constaté que les organisations métropolitaines se trouvaient dans une situation paradoxale lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre leurs intentions stratégiques par des pratiques de management territorial.

Quelles sont alors les difficultés auxquelles ces organisations s'exposent ?

Elles peuvent s'enfermer dans le paradoxe quand elles choisissent de gérer ces situations en dichotomisant les éléments contradictoires, sur lesquels repose l'existence même du paradoxe pragmatique, plutôt qu'en les combinant (Hampten-Turner, 1992, Joffre, Koenig, 1992, Handy, 1995). En effet, le premier réflexe d'individus habitués à raisonner selon une logique formelle consiste à subdiviser le paradoxe, c'est-à-dire à différencier les éléments opposés qui l'engendrent, et ce, afin de les traiter comme des entités séparées et autonomes. Or celles-ci sont profondément, intrinsèquement interdépendantes et c'est cette dépendance réciproque qui explique et justifie l'existence même du paradoxe. Traiter les éléments contraires de façon autonome, sans tenir compte des liens inaltérables qui les unissent, ne peut alors qu'être une source d'échec. Dans ce cas, l'organisation et ses membres se trouvent dans une situation d'enfermement (Barel, 1989). Ils sont pris au piège de la situation, et de la représentation qu'ils ont de cette dernière.

Lorsque de tels problèmes sont abordés dans l'organisation avec une approche dichotomique « soit..., soit... », conformément à la logique formelle, deux issues sont alors possibles (Josserand, Perret, 2000).

La première consiste à hiérarchiser l'un des deux pôles, c'est-à-dire à lui donner la priorité au détriment de l'autre. Cela revient à ne pas réellement traiter le problème. En terme d'efficacité, la hiérarchisation n'est pas probante. En outre, cette technique peut même produire des effets désastreux, puisque les situations organisationnelles nécessitent justement des réponses plus complexes, et surtout prenant en compte les contradictions dans lesquelles se débat l'organisation.

La seconde possibilité consiste à se diriger vers une situation intermédiaire par la voie du compromis. Il s'agit ici de tempérer les effets des éléments contradictoires, mais cela ne permet pas d'exploiter toute leur potentialité.

Face à de telles situations, la solution résiderait en fait à se saisir des problèmes, en mettant en œuvre une « gestion paradoxale » (Josserand, Perret, 2003)

Pratiquer une telle gestion paradoxale consiste à concilier des contraintes perçues habituellement comme opposées. L'organisation parvient alors à s'engager dans un cercle

vertueux où « les valeurs opposées (...) restent en état de tension créatrice et de freinage mutuel » (Hampten-Turner, 1992, p.36). Se créerait alors, en quelque sorte, une auto-correction, un équilibre automatique entre les éléments contradictoires.

Pour ce faire, sont mises en œuvre ce que Josserand et Perret (2003, p.166) nomment des pratiques organisationnelles paradoxales, qui ont la capacité à maîtriser cet équilibre. Ces auteurs ont d'ailleurs établi une typologie de six pratiques paradoxales.

Cette typologie est bâtie à partir de deux axes, l'un temporel et spatial, l'autre distinguant les traitements du paradoxe.

Le premier catégorise les « modes d'articulation des dualités des couples antagonistes ». Cela signifie que les éléments contraires peuvent être articulés soit dans le temps, soit dans l'espace. Cet axe a été déterminé à partir de la distinction entre dimension synchronique et diachronique de Ford et Backoff (1988).

Sur le second axe se positionnent les types de pratiques organisationnelles paradoxales retenues par Josserand et Perret (2003). Les traitements managériaux « infligés » au paradoxe ont pour but de le dépasser. Trois ont été identifiés : la différenciation et le dialogue (permettant l'expression des dimensions contraires), et la disparition (entraînant la disparition des sources du paradoxe).

Les éléments de la typologie sont repris dans le tableau suivant, puis détaillés plus largement dans les paragraphes ci-après.

		<b>Traitement managérial du paradoxe</b>		
		Différenciation	Dialogue	Disparition
<b>Articulation des éléments contraires</b>	Dimension diachronique	Pratiques séquentielles	Stratification Oscillation	Recadrage
	Dimension synchronique	Compartimentage	Construction locale	

*Tableau 3-2 : Une typologie des pratiques organisationnelles paradoxales (adapté de Josserand et Perret, 2003)*

#### **A. Le traitement du paradoxe par la différenciation**

La différenciation, ou segmentation, permet à l'organisation métropolitaine de sortir de sa situation paradoxale, car, grâce à elle, ses membres deviennent capables de distinguer les différents niveaux de logiques à l'œuvre (ceux formant paradoxe). En reconnaissant l'existence de ces logiques différentes, voire opposées, au sein d'un phénomène ou d'une situation, les membres dépassent leur réflexe premier qui consiste à exclure l'une des deux

logiques (Josserand, Perret, 2003). Il s'agit ici d'associer la différenciation des niveaux logiques à un principe de conjonction et non d'exclusion (Morin, 1986). L'objectif est de générer un processus créateur en associant deux logiques, jusque là opposées, pour fournir une réponse globale au problème managérial, posé par la situation paradoxale.

Les paradoxes semblent finalement assez courants dans le champ des sciences de gestion (Josserand, Perret, 2003), au vu des recherches relativement nombreuses se positionnant sur des logiques de différenciation (Van de Ven, Poole, 1988, Poole, Van de Ven, 1989). Elles prennent la forme de pratiques séquentielles ou de compartimentage.

### **1. Les pratiques managériales séquentielles**

L'utilisation de pratiques séquentielles consiste à appréhender un phénomène comme une suite de séquences dans une perspective diachronique (Ford, Backoff, 1988). En effet, la différenciation s'effectue vis-à-vis du facteur temps (Evans, Doz, 1989). Cela revient à le scinder en plusieurs processus, chacun mettant davantage l'accent sur un des pôles opposés du paradoxe. Cela revient, par exemple, à découper un processus de décision en phases, de façon à appréhender les interactions produites dans chacune : dans la phase de diagnostic (collecte d'informations, évaluation des attentes et des besoins locaux, sensibilisation et mobilisation des acteurs territoriaux), d'élaboration du projet (pression ou participation directe des parties prenantes) et de mise en œuvre (partenariat entre organisations publiques, partenariat public – privé).

Cela permet de prendre en compte les contradictions inhérentes à la situation paradoxale, tout en envisageant séparément les effets de chaque pôle sur le processus global. Ici, l'organisation aménage le paradoxe, permettant à chaque élément contradictoire de se manifester, mais décalé dans le temps.

Les pratiques séquentielles peuvent être, par exemple, mobilisées pour gérer la contradiction entre stratégie émergente et délibérée.

La segmentation en séquences successives est une idée simple au premier abord. Cependant, comme souvent, sa pratique n'est pas exempte de difficultés. Parmi celles-ci, citons les problèmes du découpage à proprement parler, de la transition et de l'articulation entre les phases (Josserand, Perret, 2003, p.173).

## **2. Le compartimentage**

Le compartimentage permet d'envisager l'organisation par le biais de ses composantes et de façon simultanée (dimension synchronique de Ford et Backoff, 1988).

Les recherches travaillant en terme de local-global (Torres, 2000, Theys, 2002), ou de micro-macro (Rindova, Fombrun, 1999), entrent dans cette catégorie. Comme dans le cas des pratiques séquentielles, les pôles opposés du paradoxe s'expriment sans se rejeter, car ils sont observés à des échelles, ou dans des « lieux », différents de l'organisation. Par le terme de « lieux », nous entendons, par exemple, des localisations séparées sur l'organigramme de l'organisation. Les départements, ou services, intégrant des éléments paradoxaux doivent pouvoir fonctionner de façon indépendante, pour éviter toute friction et tout retour à des situations paralysantes, où le paradoxe serait en quelque sorte réactivé (Barel, 1989).

Cependant, en pratique, les techniques de compartimentage ne sont pas simples à activer, mais, surtout, à maintenir dans le temps. Les contacts entre les pôles compartimentés sont quasiment inévitables. S'ils ne sont pas anticipés, ils auront probablement des conséquences néfastes sur le fonctionnement organisationnel (Golden, 1992). Afin d'y remédier, des chercheurs proposent de créer des postes d'interface entre chaque service ou unité « sensibles » : Scott (1981) et Cross, Yan et Louis (2000) parlent « d'acteurs tampons » et Ancona et Caldwell (1988) de « sentinelles ». Ceux-ci sont chargés de contrôler les circulations d'information et de ressources entre les services. Pour cela, la mise au point de procédures formelles est préconisée afin de préciser les règles de fonctionnement à tous. Ces postes-clés doivent, en théorie, également permettre de maintenir des liens « pacifiés » entre les services en contradiction. En effet, une séparation hermétique, et c'est là un des risques principaux du compartimentage, provoque un sentiment d'indépendance et de comportement de repli sur le groupe<sup>101</sup>, au détriment de la cohésion organisationnelle.

Toute la difficulté des pratiques de compartimentage réside dans le maintien d'un équilibre entre la différenciation des lieux de traitement des pôles contradictoires dans l'organisation, et l'établissement de passerelles, pour la préservation des liens sociaux entre ses membres (Zhrien, 1997). Cross et al. (2000) préconisent la tenue de réunions d'information ou consultatives, et de séances de formation. Igalens (1992) et Huault (1998) proposent respectivement le recours à des méthodes de marketing ou de gestion des ressources humaines

---

<sup>101</sup> Pour Anzieu (1999, p.1), le groupe se définit comme une « enveloppe qui fait tenir ensemble des individus ». Une sorte de frontière se forme alors progressivement autour du groupe : Anzieu parle d' « enveloppe psychique groupale ».

permettant, dans la mesure du possible, de répondre à certaines attentes particulières de salariés ou groupes de salariés. Au-delà de ces techniques particulières, les encadrants de haut niveau doivent être capables d'adapter leurs comportements<sup>102</sup> et leurs exigences, au fonctionnement des services compartimentés.

## **B. Le traitement des situations paradoxales grâce au dialogue**

Le dialogue est une autre façon de traiter les situations paradoxales d'après Josserand et Perret (2003, p.169). Il s'agit ici d'établir un dialogue entre les pôles opposés pour obtenir, grâce à un « échange de type dialectique », un enrichissement mutuel. De cette façon, les regards initiaux portés sur la situation paradoxale évoluent vers un « niveau supérieur de complexité », permettant de dépasser cette dernière.

En cela, les techniques de dialogue diffèrent de celles de la disparition, car elles ne visent pas à éliminer le paradoxe, mais à traiter les conflits qu'il génère. L'objectif consiste à supprimer les dysfonctionnements que cela entraîne, voire à produire des solutions nouvelles et consensuelles (Amason, 1996).

Comme les techniques de différenciation, celles de dialogue peuvent être soit diachroniques, soit synchroniques. Nous commencerons par celles-là.

### **1. La stratification**

La stratification désigne un long processus d'apprentissage cumulatif (Evans, Doz, 1989), grâce auquel l'organisation parvient à intégrer progressivement les dimensions contraires du paradoxe. Nous retrouvons ici le principe de découpage en phases successives propres aux logiques diachroniques (Ford, Backoff, 1988). Cependant, la stratification se distingue des pratiques séquentielles par sa perspective cumulative. Les phases s'alimentent les unes les autres. Les apports, et les éléments contraires, de chacune d'entre elles sont intégrés au processus global par l'action de personnes-clés ou par l'activation de procédures dédiées.

### **2. L'oscillation**

L'oscillation ressemble à la stratification, bien qu'elle consiste en des allers-retours plus rapides entre les pôles opposés (Barel, 1989, p.265). En fait, c'est le rythme élevé du passage d'un pôle à l'autre qui caractérise le mieux cette pratique de gestion des paradoxes.

---

<sup>102</sup> Denison, Hooijberg, Quinn (1995) parlent de complexité comportementale à ce propos.



Elle permet, en effet, de donner des réponses alternativement et rapidement à chacun des types de contraintes, tant et si bien que cela donne l'impression d'un mouvement continu.

Deux techniques diachroniques ont été identifiées afin de faire « dialoguer » les termes opposés d'une situation paradoxale. Il existe également une méthode synchronique, appelée « construction locale » que nous abordons à présent.

### **3. La construction locale**

La construction locale désigne l'interprétation des contraires en un lieu particulier qui rend cet échange possible (Josserand, Perret, 2003, p.170). Grâce à la mise à disposition ponctuelle ou permanente de lieux « neutres » d'échanges, les pôles opposés ont la possibilité de parvenir à une solution de synthèse. Les compromis, les groupes projets (Germain, 2006, Delabarre-Méchin, 2006), sont des exemples mobilisables.

Les principales difficultés de ces techniques de traitement des paradoxes par le dialogue, tiennent à la gestion des conflits qui ne peuvent manquer de surgir, lors des tentatives de conciliation des éléments opposés. Le risque est que ces dernières aboutissent à une cristallisation des tensions, plutôt qu'à leur retournement.

En situation de paradoxe, la « prise de décision (...) exige une interaction renforcée entre l'Etat et la société, une coordination horizontale entre les administrations publiques, les entreprises privées, les associations professionnelles et de bénévoles, les syndicats » (Kazancigil, 2000). Dans cette perspective, en fonction du développement des modalités de la gouvernance métropolitaine, il est possible d'assister à une « résolution des conflits (du fait de la) diminution des problèmes résultant de l'action collective dans un univers d'acteurs interdépendants » (De Senarclens, 1998).

L'objectif, pour les managers, consiste alors à créer un climat organisationnel favorable à un tel dialogue. Cela suppose de limiter dans la mesure du possible les investissements affectifs des personnes en confrontation<sup>103</sup>, tout en étant conscient qu'ils ne peuvent totalement être effacés (Thompson, 1998). Le dialogue ne s'établira de façon positive que si la dimension cognitive est prépondérante.

---

<sup>103</sup> Les conflits d'ordre affectif se focalisent sur les personnes plutôt que sur les idées, à la différence des conflits cognitifs. Ils contribuent ainsi à ébranler la cohésion de l'organisation, déjà mise à mal par le vécu des situations paradoxales. Schweiger, Sandberg et Rechner (1989) parlent « d'auto-consumation » du groupe dans les processus conflictuels.

Plusieurs voies peuvent être développées pour y parvenir. Pour Amason et Mooney (1999), les managers ont la possibilité de s'appuyer sur des valeurs communes à l'ensemble des participants au processus de dialogue. Les recours à la séduction (Perret, Ramantsoa, 1996) et à l'humour (Hatch, Ehrlich, 1993, Lewis, 2000) sont aussi conseillés dans la mesure du possible. Par ailleurs, l'importance d'un espace consacré au dialogue a également été mis en avant (Winnicott, 1969, cité par Josserand, Perret, 2003), tout comme l'existence de personnes-clés dans le processus : Senge (1996) parle de « constructeurs de communauté interne » et Sfez (1992) de « surcodeurs ».

### **C. La disparition, un mode de résolution radical des situations paradoxales**

A ce stade, le traitement des situations paradoxales n'est plus de mise, puisque celles-ci ont disparu. En guise de tour de magie, les personnes qui y étaient confrontées ont réussi, d'une façon ou d'une autre, à modifier leur perception du problème jusqu'à le résoudre totalement. Dans cette perspective, Josserand et Perret (2003, p.171) parlent de « recadrage » quand un élément nouveau apparaît, ou est introduit dans la situation, et qu'il permet aux acteurs de changer de « niveau » de compréhension. En d'autres termes, ceux-ci sont conduits à prendre de la hauteur vis-à-vis du paradoxe. Certains envisagent cela comme un saut logique permettant de sortir de la contradiction (Westenholz, 1993, Steyaert, Janssens, 1995). Dans cette perspective, le recadrage procède d'une évolution cognitive des individus : les limites du champ cognitif sont déplacés par un nouvel acteur, un nouvel objet, un nouveau concept (Steyaert, Janssens, 1995).

Si la logique du recadrage est facile à comprendre, elle est plus difficile à mettre en œuvre, car elle nécessite pour les acteurs de changer de cadre de référence. Or, cela peut s'avérer extrêmement difficile (Watzlawick, et al., 1975, Argyris, Schön, 1978). Les individus doivent pour cela franchir des barrières cognitives, psychologiques et organisationnelles, les mêmes que celles qui constituent des limites à la notion d'intention stratégique (cf. Les limites de l'intention stratégique, page 50).

Pour aider les acteurs en situation de paradoxe à effectuer un saut logique aboutissant à un recadrage de leur perception, plusieurs pistes peuvent être explorées, malgré toute la difficulté que cela représente.

Ainsi Brown et Eisenhardt (1997), insistent-ils sur l'organisation de réunions régulières et formelles, car elles sont des occasions d'échange, de partage d'expérience, voire de génération d'idées nouvelles (phénomène de « brainstorming »). Elles permettent, en somme,

de prendre connaissance des savoirs détenus par les autres membres de la structure. Les démarches expérimentales sont également considérées comme des moyens de génération de nouvelles idées et façons de voir. Selon Kanter, Stein et Jick (1992), l'existence d'un « portefeuille d'expériences innovantes » facilite la résolution de situations paradoxales.

La créativité des acteurs de l'organisation ne peut cependant être stimulée qu'à certaines conditions. Par exemple, les relations hiérarchiques doivent être relativement souples et permettre les travaux de groupe de personnes différemment situées dans l'organigramme. L'expérimentation doit être valorisée financièrement ou symboliquement, le droit à l'erreur reconnu et l'autonomie des acteurs respectée.

D'une façon générale, tous les moyens d'ouvrir ces derniers à leur environnement et à d'autres mécanismes de pensée, sont plébiscités (Josserand, Perret, 2003). La veille, le benchmarking sont, de fait, des pratiques recommandées, tout comme les démarches de partenariat, d'alliance, de réseau, au cours desquelles l'organisation est obligée de s'ouvrir à d'autres modes de fonctionnement. Selon, Lascoumes (1994) et Callon et al. (2001), les organisations métropolitaines ont de plus en plus recours à des méthodes contractuelles, alliées à des formes souples d'arbitrages publics

### **Conclusion du Chapitre 3.**

Nous avons exposé, dans ce chapitre, les raisons pour lesquelles nous considérons que les pratiques de management territorial des organisations métropolitaines reviennent à gérer des situations paradoxales.

Les organisations métropolitaines, leur territoire institutionnel, leurs territoires d'action et leur environnement, présentent des frontières de moins en moins hermétiques. Les attentes démocratiques évoluent, les exigences en terme de transparence s'accroissent. Dans cette perspective, le modèle où l'organisation ressemble à une « boîte noire » (Donaldson, Preston, 1995, p.68), est rejeté. Les notions de gouvernance, de démocratie de proximité, de participation citoyenne, deviennent récurrentes, encensées par leurs partisans ou parfois critiquées avec virulence. Elles participent à un mouvement d'ouverture de l'organisation vers l'extérieur, où les parties prenantes sont ainsi amenées à peser sur la formulation et l'exécution des intentions stratégiques de cette dernière.

En outre, les organisations métropolitaines se voient confier des missions dont la complexité est croissante. Celles-ci n'ont pas la capacité d'agir seules, ou de décider de façon unilatérale dans de nombreux domaines d'intervention tels le développement économique ou l'insertion sociale. Elles sont donc à la fois encouragées et contraintes à s'engager dans des démarches partenariales, soit avec d'autres organismes publics (services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales, autres organisations communautaires), soit avec des structures privées (associations et même entreprises). Dans la même perspective, il est nécessaire de croiser les crédits disponibles, ainsi que les moyens humains et matériels. Par exemple, la contractualisation illustre la volonté d'agir en commun (Monnier, 1992), mais sans qu'il y ait obligatoirement adéquation, *a priori*, sur les objectifs et les moyens. Le développement de pratiques de management territorial s'effectue donc dans des contextes de pluralité d'intérêts, dont la convergence se produit, au mieux, lors de leur négociation (Sfez, 1981, Deleau, 1986).

En résumé, les pratiques de management territorial correspondent à des pratiques managériales en situation paradoxale pour cinq raisons.

Premièrement, les pratiques de management territorial naissent de la contradiction.

Deuxièmement, elles interviennent dans des situations où le choix est interdit.

Troisièmement, elles présentent un caractère relativiste.

Quatrièmement, elles possèdent une dimension interactionnelle, voire multi-interactionnelle.

Cinquièmement, elles s'inscrivent dans un principe dialectique.

Face à ces différents éléments, nous avons conclu à la dimension paradoxale des pratiques de management territorial.

Nous avons également constaté que certains auteurs proposaient des pistes pour gérer les paradoxes : la différenciation et le dialogue, permettant l'expression des dimensions contraires, et la disparition, entraînant la disparition des sources du paradoxe.

### ***Synthèse de la revue de la littérature***

La stratégie est un concept difficile à cerner. Une grande variété de définitions et d'angles d'approche a été développée depuis une cinquantaine d'années. Cependant, toutes ne semblent pas convenir aux logiques stratégiques des organisations publiques métropolitaines. Celles-ci se distinguent, en effet, des entreprises privées et commerciales, sur un certain nombre de points. Par exemple, leur survie en tant qu'organisation n'est pas menacée en cas de mauvaise performance, car elles s'appuient sur des fondements institutionnels et démocratiques. En outre, elles ne peuvent pas réellement faire le choix des « marchés » sur lesquels elles souhaitent s'implanter ou se retirer. Leur périmètre d'action est défini à un niveau supérieur, ainsi que les compétences légales dont elles disposent pour le gérer. Cette perspective et l'évolution de la pensée stratégique nous ont conduit à nous intéresser à l'approche de la stratégie par la voie de l'intention stratégique.

La notion d'intention est essentielle dans le champ organisationnel public métropolitain, car rien n'oblige ce type d'organisation à se doter d'une stratégie territoriale. Celles qui le font montrent leur capacité à être actrices de leur devenir.

Afin de concrétiser son intention stratégique, une organisation métropolitaine met en œuvre des pratiques de management territorial. Celles-ci permettent de mobiliser leurs ressources et compétences, d'activer leurs capacités dynamiques organisationnelles et d'entraîner des effets d'apprentissage. De telles pratiques sont caractérisées par leurs dimensions pragmatiques, systémiques, territorialisées et collectives, qui se manifestent dans le choix des outils managériaux utilisés parmi ceux disponibles.

Néanmoins, la concrétisation de l'intention stratégique des organisations métropolitaines n'est pas chose aisée, car ces dernières évoluent dans des situations qualifiées de paradoxales.

Cela signifie qu'elles cristallisent des contradictions qui interdisent toutes possibilités de choix entre des éléments contraires. Elles présentent également un caractère relativiste, une dimension interactionnelle et s'inscrivent dans un principe dialectique.

Si l'organisation souhaite mettre en œuvre son intention stratégique dans de telles conditions, cela implique que les pratiques de management territorial équivalent à des pratiques de gestion en situations paradoxales. Quelques-unes ont été identifiées par la littérature.

Cependant, cela ne signifie pas que l'application correcte de quelques recettes bien maîtrisées suffise à rétablir la cohérence perdue. Le paradoxe est en effet intrinsèque au management

territorial. En d'autres termes, il est irréductible de la dynamique organisationnelle (Quinn, Cameron, 1988), et, en ce sens, il est illusoire de vouloir le faire disparaître. Néanmoins, développer une nouvelle conception des organisations publiques métropolitaines, c'est-à-dire les envisager comme des organisations en situation paradoxale, peut nous aider à remettre en question les pratiques managériales traditionnelles, fonctionnant selon la logique formelle classique. Ce faisant, les managers territoriaux peuvent eux-mêmes formuler différemment les problèmes auxquels ils sont confrontés, et sortir alors de « l'enfermement dans des doubles contraintes » ou de « l'incapacité à choisir » (Josserand, Perret, 2003, p. 171). Tenir compte des éléments paradoxaux du management territorial, peut nous permettre de proposer des pratiques managériales davantage adaptées à la complexité des organisations publiques métropolitaines.

# CHAPITRE 4.

## LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Ce chapitre vise à expliciter les choix méthodologiques de la recherche. Nous procéderons ici en trois temps.

Tout d'abord, nous déterminerons le positionnement épistémologique de cette recherche. Par la suite, nous développerons et argumenterons la stratégie de recherche adoptée. A ce stade, nous préciserons les éléments principaux de l'architecture de notre recherche et justifierons l'utilisation de la méthode de l'étude de cas multiples, la sélection des cas retenus, ainsi que les méthodes qualitatives de recherche et d'analyse employées. Enfin, dans un troisième et dernier point, nous proposerons une évaluation des validités et de la fiabilité de la recherche.

### **I. La réflexion épistémologique**

Tout travail de recherche, s'appuie sur une certaine vision du monde, fait le choix de quelques outils méthodologiques parmi la multitude existante, et poursuit des finalités différentes (prédire, prescrire, comprendre, expliquer). Dans cette perspective, la détermination épistémologique du chercheur est utile à ce dernier comme à ses lecteurs. Elle permet en effet à la fois de contrôler la démarche de recherche, d'accroître la validité de la connaissance qui en émerge, et de lui donner un caractère cumulable (Perret, Seville, 2003). En d'autres termes, la réflexion épistémologique s'impose au chercheur soucieux d'effectuer une étude sérieuse, valide et légitime.

A des fins de clarté de la rédaction, la réflexion épistémologique est « classiquement » positionnée, dans le travail de thèse, entre la revue de la littérature et l'exposition des résultats, c'est-à-dire dans le chapitre sur l'architecture et la méthodologie de la recherche. A première vue, ce découpage est assez artificiel et rend compte imparfaitement de la réalité de la démarche. Certes, l'objet de la recherche est supposé guider la construction de l'architecture et de la méthodologie (Royer, Zarlowski, 2003). Néanmoins, les phases de construction de ces derniers peuvent faire évoluer l'objet tel qu'il a été déterminé initialement (Allard-Poesi, Maréchal, 2003). En définitive, l'emplacement des choix épistémologiques entre littérature et résultats est pertinent, car il met en avant leur importance. Ces choix jouent le rôle d'interface, ils servent d'articulation logique entre les différents éléments de la thèse.



Cette position intermédiaire est donc révélatrice de leur importance pour le travail de recherche.

Confronté à une pluralité de paradigmes<sup>104</sup>, le chercheur en sciences de gestion doit pourtant s'efforcer de préciser son positionnement épistémologique, afin d'intégrer sa question de recherche dans le cadre d'une réalité observée (Koenig, 1993).

Cette étape de la recherche interroge avec acuité le chercheur : quelles sont les contraintes et les rigidités attachées au choix d'un courant épistémologique ? En d'autres termes, quels sont les degrés de liberté dont il dispose ? La détermination du cadre épistémologique doit, en effet, fournir au chercheur un cadre solide sur lequel bâtir sa réflexion, et non pas l'enfermer dans un corset rigide qui nuirait à ses travaux. En ce sens, nous ne souhaitons pas ici proposer un classement fondé sur la valeur des courants de pensée, mais envisager les nombreuses possibilités offertes dans ce domaine. Notre objectif est de choisir la voie épistémologique la plus appropriée au contexte de cette thèse, en termes conceptuels et méthodologiques (Usunier, Easterby-Smith, Thorpe, 2000).

Les paragraphes qui suivent s'attacheront donc à expliciter les présupposés épistémologiques de notre approche et à justifier les éléments de méthodologie employés par rapport à la définition du cadre conceptuel. Nous procéderons en deux étapes. Tout d'abord, nous rappellerons les enjeux liés à cette question tels qu'ils apparaissent dans la littérature, puis nous exposerons et justifierons nos propres choix dans ce domaine.

#### **A. La réflexion épistémologique dans la littérature**

L'épistémologie en sciences de gestion peut sembler à première vue être un thème de réflexion récurrent. Pourtant, certains auteurs regrettent le manque de réflexion épistémologique dans les travaux de cette discipline (Miles et Huberman, 1991, Koenig, 1993), car celle-ci est consubstantielle à toute recherche qui s'opère (Martinet, 1990). Les chercheurs sont en conséquence encouragés à exposer au regard et à la critique les présupposés de leurs recherches. L'objectif est double. Il s'agit de positionner leur travail par rapport aux théories existantes et aux productions de leurs collègues et de cumuler ainsi la connaissance dans chaque domaine de recherche.

---

<sup>104</sup> La coexistence de paradigmes apparaissant à beaucoup incommensurables (Scherer, 1998), serait le signe soit de l'immaturité des Sciences de Gestion (Stengers, 1993), soit le signe d'une crise épistémologique (Kuhn, 1983).

Néanmoins il est parfois difficile de se situer, ou de positionner sa recherche, d'un point de vue épistémologique, du fait de la multiplicité des paradigmes existants en sciences de gestion, ceux-ci ayant par ailleurs connu des évolutions récentes.

Initialement, la recherche s'inscrivait massivement dans une perspective positiviste à la suite des travaux de Comte (Royer, Zarlowski, 2003). En découle une démarche dite scientifique telle que décrite par Blaug (1994, p.4) : « L'étude scientifique commence par l'observation libre et sans préjugé des faits, procède par inférence inductive à la formulation des lois universelles relatives à ces faits et enfin parvient par induction supplémentaire à des propositions générales appelées théories. Les lois comme les théories [sont testées] par la comparaison de leurs conséquences empiriques avec tous les faits observés, y compris ceux qui leur ont donné naissance ». Ainsi, à partir de l'observation des modèles ou des théories *a priori*, sont élaborées des hypothèses. Ces dernières sont alors testées empiriquement afin de confirmer le modèle ou la théorie *a posteriori*. La phase de test correspond généralement à des enquêtes, menées par questionnaire, et dont les données font l'objet d'un traitement statistique (Ackroyd, 1996).

La pensée positiviste va évoluer et voir émerger de nouvelles tendances, dont le modèle hypothético-déductif. Les travaux de Popper (1973) modifient profondément le statut des théories et leurs méthodes d'élaboration. Selon ce dernier une théorie ne peut être confirmée mais seulement corroborée. Dans cette perspective, les hypothèses sont construites de manière à être réfutables.

Après une période de domination positiviste quasiment absolue, apparaissent parallèlement, à partir des années 1950, de nouveaux courants épistémologiques, dont le constructivisme et l'interprétativisme. Ces derniers postulent qu'il n'existe pas de réalité unique et absolue, mais des réalités susceptibles d'évoluer au cours du temps (Guba, Lincoln, 1994). Au sein de ces courants, naissent progressivement des approches de plus en plus spécifiées, dont découlent des techniques de recherche davantage qualitatives. Celles-ci gagnent en maturité, et en légitimité, au fur et à mesure que s'affinent les méthodes de recueil et d'analyse des données concomitantes.

Ainsi, les chercheurs disposent-ils aujourd'hui d'un vaste éventail de méthodes pour mener à bien leurs travaux.

Nous ne prétendons pas présenter ici l'ensemble des approches épistémologiques utilisables en sciences de gestion. Néanmoins, nous proposons d'exposer les caractéristiques essentielles de ces principaux courants afin de justifier au mieux nos propres choix dans ce domaine.

La classification des principaux courants épistémologiques varie en fonction des auteurs. Certains distingueront positivisme et phénoménologie (Usunier et al., 2000), d'autres positivisme, interprétativisme et constructivisme (Perret, Seville, 2003). Afin de simplifier notre propos, nous évoquerons ici essentiellement le positivisme et le constructivisme, car ce dernier et l'interprétativisme présentant des similitudes notables (cf. Perret et Seville, p.15 et s.).

Pour les positivistes, la réalité est unique et peut être mesurée de façon objective puisqu'elle possède une essence propre. Le contexte social, les représentations des individus masquent « les structures tangibles et (...) immuables [qui constituent] des entités empiriques » (Burrell, Morgan, 1979, p.4). Le monde social existe de façon extérieure au chercheur : celui-ci a la possibilité de le mesurer de façon indépendante. Le positivisme repose ainsi en partie sur un principe d'objectivité établissant que l'observation d'un objet extérieur par un sujet ne doit pas modifier la nature de cet objet. Pour Popper (1991, p.185), cela signifie que « la connaissance au sens objectif est une connaissance sans connaisseur ; c'est une connaissance sans sujet connaissant ». Dans cette perspective, la recherche produite est objective et acontextuelle. Elle correspond à la mise à jour de lois, d'une réalité immuable, extérieure à l'individu, et indépendante du contexte d'interactions des acteurs (Perret, Seville, 2003). Ainsi, les deux postulats interdépendants de la connaissance scientifique, formée à partir de la pensée grecque, sont l'intelligibilité et l'objectivation (Schrödinger, 1987, Miceli, 1990). Le monde se constitue en tant qu'objet de la connaissance scientifique à condition de mettre la dimension subjective entre parenthèses. Toute forme de subjectivité est perçue comme un élément de perturbation de cette image (Guarrasi, 1999). Il en résulte une réalité objective aux contours clairs et nets. Toute interaction entre sujet et objet de la connaissance est proscrite.

Cette vision déterministe de la réalité (Kremer-Marietti, 1993) conduit le chercheur à l'expliquer au moyen de l'étude des causalités.

La reconstitution des chaînes de causes et d'effet est soumise à des critères de validité précis. Le plus connu est probablement le principe de réfutabilité défini par Popper (1973)

rapidement évoqué ci-dessus. Selon lui, un scientifique ne doit pas essayer de confirmer une théorie, ou une hypothèse, mais démontrer qu'elle n'est pas vraie en la réfutant. D'autres critères existent même s'ils semblent s'être effacés devant celui de réfutabilité. Il s'agit des principes de vérifiabilité (Blaug, 1982) et de confirmabilité (Carnap, cf. Hempel, 1972). Le premier indique qu'une proposition est vraie si elle peut être vérifiée empiriquement. Le second souligne la difficulté d'affirmer qu'une proposition est universellement vraie, mais précise que l'établissement de probabilité peut remplacer la preuve.

Le respect de ces critères conduit à privilégier la logique hypothético-déductive (Anderson, 1983, Lerbet, 1993), la seule reconnue comme méthode scientifique.

Face au réalisme affiché du positivisme, d'autres courants font le choix du relativisme. Il ne s'agit plus ici d'expliquer la réalité mais de la comprendre ou de la construire. Ce changement de statut de la réalité entraîne de grands bouleversements dans la démarche du chercheur.

Dans le courant du constructivisme, et ceux s'en rapprochant, la question de l'essence de la réalité est posée de façon très différente. Au-delà de ceux niant son existence même<sup>105</sup>, peu importe à la limite la réalité en soi, puisque la réalité ne pourra jamais être indépendante de celui qui l'observe ou l'expérimente. En d'autres termes, la réalité en tant qu'objet de recherche est dépendante de l'observateur (le chercheur – sujet). Ce n'est plus la réalité que l'on tente d'appréhender mais des phénomènes<sup>106</sup>. Un phénomène peut être défini comme le mode d'apparition interne des choses dans la conscience (De Bruyne, Herman, Schoutheete, 1974). Ces phénomènes sont les produits d'une construction sociale à laquelle les individus attribuent du sens (Husserl, 1946), grâce aux interactions entre les acteurs dans des contextes toujours particuliers (Berger, Luckmann, 1996). La forte dépendance des faits au contexte est mise en exergue, car ce sont les individus qui créent leur environnement par leur pensée et leur action. La vision déterministe est alors abandonnée au profit de l'intentionnalisme (Le Moigne, 1994).

Dans cette perspective, la connaissance ne reflète pas la réalité ontologique objective (Usunier et al., 2000). Elle ne consiste pas à une explication mais à une compréhension du sens par les

---

<sup>105</sup> Les constructivistes radicaux affirment que la réalité n'existent pas et parlent d'invention de la réalité (Glaserfeld, 1988).

<sup>106</sup> C'est pourquoi ces courants épistémologiques sont parfois regroupés sous le nom générique de « phénoménologie ».

acteurs<sup>107</sup> (Habermas, 1970). Il s'agit alors de prendre en compte les intentions, les motivations, les attentes, les raisons, les croyances des acteurs, c'est-à-dire davantage les pratiques que les faits (Pourtois, Desmet, 1988). A cette fin, le paradigme constructivisme privilégie la logique inductive. Celle-ci est définie par Morfaux (1980) comme « une inférence conjecturale » qui conclut à partir de la régularité observée de certains faits que ceux-ci sont *a priori* constants.

Cette démarche de compréhension est ici liée à la finalité que le chercheur s'est donnée. L'idée de projet, celle de but, sont mises en avant : la constitution de la connaissance est un processus intentionnel construit (Le Moigne, 1994). En ce sens, la connaissance est autant un processus qu'un résultat (Piaget, 1970).

Tout comme le positivisme, le constructivisme possède des sources de validation de la recherche. Sont privilégiées par exemple les recherches idiographiques, c'est-à-dire l'étude des phénomènes en situation, dans leur contexte (Geertz, 1973). De même, l'adéquation (Glaserfeld, 1988, Charreire, Huault, 2001) et l'enseignabilité (Le Moigne, 1995) sont des critères tendant à être reconnus. Dans le premier cas, une connaissance est jugée valide lorsqu'elle convient à une situation donnée. Pour appréhender le critère d'adéquation, il convient de revenir au statut de la connaissance. Cette dernière n'est pas une représentation unique du monde réel, elle doit être comprise comme une clé<sup>108</sup> qui ouvre des voies possibles de compréhension. Autrement dit, une connaissance est « adéquate » si elle suffit, à un moment donné, à expliquer ou à maîtriser suffisamment finement une situation (Charreire, Huault, 2001). Pour Le Moigne, il ne suffit pas de démontrer des connaissances, il faut qu'elles soient construites de manière à être reproductibles, et intelligibles à tout interlocuteur, ce qui correspond au critère d'enseignabilité.

---

<sup>107</sup> Pour les positivistes, il n'existe pas de différence entre compréhension et explication, car la seconde inclut forcément la première.

<sup>108</sup> La métaphore de la clé est due à E. von Glasersfeld (1988, p. 23) : « Une clé convient si elle ouvre la serrure qu'elle est supposée ouvrir (...) et grâce aux cambrioleurs, on ne sait que trop bien qu'il existe beaucoup de clés découpées tout à fait différemment des nôtres, mais qui n'en ouvrent pas moins nos portes ».

<b>Positionnement</b>	<b>POSITIVISME</b>	<b>CONSTRUCTIVISME</b>
<b>Statut de la connaissance</b>	Réaliste – Ontologie du réel (réalité ontologique objective)	Relativiste – Phénoménologie du réel (l'essence de l'objet ne peut être atteinte ou n'existe pas)
<b>Nature de la connaissance</b>	Indépendance entre l'objet et le sujet  Déterminisme Objectivisme Acontextualisme	Dépendance (ou interaction) entre l'objet et le sujet Intentionnalisme Subjectivisme Contextualisme
<b>Elaboration de la connaissance</b>	Découverte (Explication)	Construction (ou interprétation) (Compréhension)
<b>Critères de validité</b>	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idiographie Adéquation Enseignabilité
<b>Critères de généralisation</b>	Caractéristiques de l'échantillon identiques à la population mère	Analyses et enseignements d'un terrain particulier applicables à d'autres terrains
<b>Conséquences pour le chercheur</b>		
<b>Préconisations (le chercheur doit :)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se concentrer sur les faits et les interroger</li> <li>▪ Rechercher des liens de causalité et des lois fondamentales</li> <li>▪ Réduire les faits à leurs plus simples éléments</li> <li>▪ Formuler des hypothèses et les tester</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se concentrer sur le sens</li> <li>▪ Essayer de comprendre un phénomène</li> <li>▪ Observer chaque situation dans sa totalité</li> <li>▪ Développer des idées par induction</li> </ul>
<b>Méthodes recommandées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opérationnalisation des concepts (à des fins de mesure)</li> <li>▪ Utilisation de grands échantillons</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilisation de plusieurs méthodes (pour croiser les points de vue d'un même phénomène)</li> <li>▪ Utilisation d'échantillons de petite taille</li> <li>▪ Etude en profondeur et/ ou sur une longue période</li> </ul>
<b>Points forts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vaste couverture des thèmes traités (historiquement, positionnement le plus utilisé)</li> <li>▪ Rapide</li> <li>▪ Capacité de vérification de théories</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacité à observer les phénomènes sur de longues périodes</li> <li>▪ Compréhension du sens attribué par les individus</li> <li>▪ Capacité à s'ajuster aux observations nouvelles</li> </ul>
<b>Points faibles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilisation parfois artificielle (instrumentation disproportionnée par rapport à l'objet d'étude)</li> <li>▪ Peu utile pour générer des théories</li> <li>▪ Concentration sur présent ou passé récent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nécessité de temps et de ressources non négligeables pour la collecte des données</li> <li>▪ Difficulté de l'analyse des données, parfois discutable ou peu crédible</li> </ul>
<b>Questions de mesure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'instrument de mesure évalue-t-il effectivement ce qu'il est censé mesurer ?</li> <li>▪ L'instrument de mesure fournit-il des résultats similaires dans des circonstances différentes ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'accès aux données et aux connaissances des acteurs étudiés est-il complet ?</li> <li>▪ Des observations similaires seront-elles faites par d'autres chercheurs dans des circonstances différentes ?</li> </ul>

Figure 4-1 : Récapitulatif des éléments épistémologiques des paradigmes positiviste et constructiviste (adapté de Giordano, 1994, Usunier et al., 2000, Perret, Seville, 2003).

La Figure 4-1 propose un récapitulatif des éléments d'épistémologie liés aux paradigmes positiviste et constructiviste. L'exposé de leurs principales caractéristiques doit nous permettre à présent de positionner notre recherche.

### **B. L'approche épistémologique adoptée**

Nous avons noté, dans le paragraphe précédent, que certains auteurs encourageaient vivement les chercheurs en sciences de gestion à réfléchir au positionnement épistémologique de leurs travaux (Martinet, 1990, Miles et Huberman, 1991, Kœnig, 1993).

Afin de satisfaire cette requête, il est nécessaire de revenir sur le questionnement de la recherche, et de rappeler le cadre conceptuel dans lequel celle-ci souhaite s'inscrire. Nous déterminerons ainsi progressivement le cadre épistémologique de ces travaux.

Nous nous intéressons au champ théorique du management territorial métropolitain. Celui-ci correspond à la capacité de management des stratégies à l'échelle des organisations publiques locales. Celui-ci est par définition tourné vers l'action. Il est utilisé dans la construction et la mise en œuvre des intentions stratégiques des organisations publiques locales. Leur réalisation prend la forme d'un processus continu, itératif et pragmatique ce qui permet aux managers territoriaux de faire la preuve de leurs facultés d'innovation et de créativité. Le management territorial intègre également une dimension collective du fait de sa proximité avec les caractéristiques locales et ses habitants.

Notre recherche s'oriente alors vers la **compréhension du management public des territoires métropolitains**. L'étude empirique devra nous permettre de **comprendre comment les organisations publiques métropolitaines procèdent à la mise en œuvre de leur intention stratégique**.

En orientant la recherche vers la compréhension des modes publics d'action du management des territoires métropolitains, notre questionnement s'inscrit dans une perspective descriptive plutôt que normative. Nous souhaitons en effet déterminer comment ces territoires se gèrent et non pas déterminer comment ils devraient se gérer.

Néanmoins, la recherche en sciences de gestion vise à produire des connaissances « actionnables » (Chanal, Lesca, Martinet, 1997), c'est-à-dire opératoires. Cela peut se traduire par l'élaboration de modèle ou d'outils de gestion, quelquefois en réponse aux demandes même des membres de l'organisation étudiée (démarche de co-construction, cf. Allard-Poesi, Perret, 2004). Notre projet n'a pas été construit avec des acteurs de terrain (Claveau, Tannery, 2002), mais nous souhaitons cependant que les résultats de cette recherche

aient à la fois des intérêts scientifiques et managériaux. A la fin de cette étude, nous espérons être en mesure de proposer des clés de compréhension quant aux modes d'action publics aux managers territoriaux. Nous souhaitons aussi présenter des résultats à même de les aider dans leurs pratiques professionnelles. Il s'agit de leur fournir les informations, dont ils sont susceptibles d'avoir besoin pour identifier, sélectionner, mettre en œuvre et coordonner des pratiques de management territorial.

Cette compréhension des pratiques de management sur les territoires métropolitains ne peut s'envisager sans référence au contexte territorial spécifique de chaque métropole (Autes, 1991, Maillat, 1994, Decoutère et al., 1996, Decoutère, 1997, Hassenteufel, 1998, Daguin et al., 2000, De Maillard, 2000). Pour cette raison, nous orienterons le questionnement de la recherche de la façon suivante : comment la mise en œuvre des intentions stratégiques des organisations publiques métropolitaines interagit-elle avec les éléments de contexte ?

En orientant l'observation sous cet angle, nous reconnaissons l'importance du contexte dans la problématique. Faire le choix d'une connaissance contextualisée en sciences de gestion entraîne un certain nombre de conséquences en matière épistémologique. Néanmoins, celle-ci est parfois recommandée car « toutes les recherches en sciences de gestion ne subissent pas de la même manière l'exigence de la contextualisation, parce que leurs objets supportent plus ou moins bien d'être autonomisés, que leurs observations sont plus ou moins susceptibles d'être réitérées et que leur contexte est plus ou moins facilement explicable » (Koenig, 1993, pp.15-16).

L'observation des pratiques de management territorial intègre des éléments de contexte obligés, car les organisations publiques métropolitaines sont au cœur d'un tissu d'interactions avec des parties prenantes internes et externes, et qu'elles évoluent dans des situations paradoxales (cf. Au cœur du paradoxe : les contraintes inhérentes aux pratiques de management territorial, en page 94).

Ainsi, la première caractéristique de la recherche est-elle la nécessité de la prise en compte des « contextes de signification et d'action » (Girin, 1990). En conséquence, les résultats de la recherche présenteraient un caractère idiographique.

Cette recherche a pour objectif de mettre en exergue **comment les organisations publiques métropolitaines articulent des pratiques de management territorial, dans le but d'accomplir leurs intentions stratégiques**. Rappelons que l'intention stratégique des organisations publiques territoriales fait référence à l'établissement d'objectifs relativement



précis et jugés ambitieux. Leur poursuite donne lieu à une formalisation plus ou moins souple de ces objectifs stratégiques (*plan stratégique* ou tout autre document similaire), des actions à mener pour les atteindre ainsi que des processus de management à mettre en œuvre (*management territorial*). La réalisation de l'intention stratégique sous-entend l'engagement volontaire de la part des membres de l'organisation. Elle nécessite la mobilisation de ces derniers, potentiellement en collaboration avec des partenaires et des parties prenantes externes. Les notions de volontarisme et d'attentisme vis-à-vis de l'environnement organisationnel sont prégnantes.

Nous avons déterminé que la réalisation des intentions stratégiques de l'organisation ainsi que le choix et l'usage des outils managériaux étaient liés aux contextes métropolitains. Ces interactions sont encore assez peu connues, probablement car elles se manifestent dans des systèmes considérés comme complexes. Dans le cadre du management des territoires métropolitains, il n'existe pas de réelles constantes, ni de relations durablement invariantes, puisque tout influence tout d'une manière relativement indéterminée (Bartoli H., 1991). Bartoli (1991, p.449) distingue deux attributs aux phénomènes complexes : la singularité, c'est-à-dire qu'aucun phénomène n'est rigoureusement identique à un autre, et l'irréductibilité à des schémas explicatifs *a priori*<sup>109</sup>. Ainsi les systèmes complexes ont-ils leurs propres lois de cause à effet, c'est-à-dire qu'ils sont générateurs d'actions (Starbuck, 1983). En conséquence, les effets de causalité, de rétroaction, de récursivité<sup>110</sup> de chacun des éléments du système sur les autres, rendent aléatoires le résultat des actions. Celles-ci ne sont pas entièrement sous le contrôle des individus, elles peuvent déboucher sur des conséquences inattendues.

La prise en compte de la complexité de l'action territoriale influence notre compréhension de l'organisation, car il paraît difficile d'instrumenter une recherche sur le management territorial métropolitain, en laissant de côté son caractère socialement construit.

---

<sup>109</sup> Selon H. Bartoli (1991), il serait donc nécessaire de réduire considérablement l'emploi de la clause « toutes choses égales par ailleurs ».

<sup>110</sup> Genelot (1992, pp.71-72) donne les définitions suivantes. La causalité linéaire est familière. Les causes sont antérieures aux effets et les entraînent de façon systématique. L'attraction terrestre fait tomber la pomme, le courant électrique fait tourner le moteur. La rétroaction est caractérisée par une circularité entre des événements : un événement intervient dans le phénomène, produit un effet qui à son tour rétroagit sur le phénomène. Ce principe de rétroaction est à la base de tous les mécanismes de régulation. Dans le processus récursif, les effets produits sont nécessaires au processus qui les génère. Le produit est le producteur de ce qui le produit. Morin (1990) donne comme exemple de récursivité la société qui à travers l'école et diverses institutions, façonne l'individu qui est lui-même le constituant de base et le générateur de la société. La spirale récursive est ainsi établie.

En ce sens, il semble délicat de le considérer comme un phénomène objectif et indépendant de son point d'observation.

La complexité métropolitaine nécessite donc une vision systémique et contextuelle des enjeux et des modes d'intervention publics. La remise en cause de l'idée de modèle universel et définitif de gestion (Perret, 1996) confirme le caractère idiographique des résultats de cette recherche.

Dans cette perspective, cette recherche s'écarterait des démarches positivistes. Néanmoins, ce point de vue mérite d'être nuancé.

Certes, le champ d'action des pratiques de management territorial est un monde artificiel et complexe, construit par l'homme. Mais le fonctionnement de ce monde complexe, impose l'adoption de systèmes de régulation et de contrôle très raffinés, car il ne peut pas être réglé par des automatismes, et ne fonctionne pas de manière mécanique (Guarrasi, 1999). Cette complexité peut donc se relativiser, en introduisant dans la réalité artificielle plusieurs niveaux d'organisation. Ceux-ci peuvent être standardisés afin d'être rendus communs à plusieurs organisations.

Cette standardisation des modes d'action et de pilotage est le résultat de plusieurs phénomènes. L'édiction de lois, règlements, encadrant l'intervention des organisations métropolitaines et déterminant leurs compétences y participent (cf. Tableau 1-2, page 41), tout comme la pression institutionnelle exercée sur les acteurs supranationaux, centraux et métropolitains. En effet, rappelons que, selon la théorie néo-institutionnelle, les intentions, les aspirations et les objectifs organisationnels ne sont pas neutres, car ils découlent d'un ensemble de croyances et de valeurs portées par le contexte institutionnel et temporel (Meyer, Rowan, 1977, Di Maggio, Powell, 1983, Scott, 1987). L'ensemble de ces éléments doit présenter une cohérence que Greenwood et Hinings (1993) qualifient « d'archétypale ». D'après ces auteurs, le contexte institutionnel désigne le milieu où les organisations naissent et se développent. Dans ce milieu, il existerait des idées sur les façons appropriées de se comporter et de réussir. Le comportement des organisations dépend alors de pressions réglementaires des pouvoirs publics, des agences gouvernementales, de pressions sociales générales et des actions des organisations leaders du secteur. La pression pour une cohérence archétypale contraindrait donc les organisations publiques métropolitaines, à une certaine convergence de leurs préoccupations et intentions stratégiques, et de leurs pratiques managériales (Politt, Bouckaert, 1999, Torres, Pina, 2001, Schedler, Proeller, 2002, Hernandez, 2006).

Dans cette perspective, il est alors possible d'envisager les pratiques de management territorial métropolitain comme le produit d'un processus d'objectivation sociétal. Certes ces processus d'objectivation peuvent différer d'une société à l'autre. Mais au sein d'un ensemble cohérent, elles peuvent donc acquérir un statut proche de celui d'une réalité objective indépendante de son observateur (McLaughlin, Osborne, Ferlie, 2002). Ceci peut correspondre aux « univers symboliques » de Berger et Luckman (1966). Dans cette logique, nous pourrions dire qu'il existe un « univers symbolique » réunissant des représentations objectives du management territorial qui correspondent à des pratiques de gestion objectivées au-delà de celles étant propres à quelques territoires ou quelques organisations métropolitaines.

A ce stade de la réflexion, nous avons déterminé que notre objet d'étude incorpore des dimensions propres aux construits sociaux et d'autres, permettant à un observateur indépendant de le considérer comme une réalité objectivée.

Dans ce cas, la question du choix épistémologique est critique. L'instrumentation de recherche choisie pour comprendre, comment les organisations publiques métropolitaines mettent en œuvre leurs intentions stratégiques, devait dès lors respecter ces contradictions intrinsèques aux pratiques de management territorial. En effet, ces dernières se produisent dans des situations paradoxales où évolue ce type de structure. Un regard indépendant et extérieur peut observer et analyser les pratiques de management territorial de façon positive, tout en étant conscient que l'objet observé est en grande partie le produit d'un construit social, à la fois désiré et subi.

En conséquence, et à la suite d'autres chercheurs (Charreire, Huault, 2001, Perret, Seville, 2003, Cappelletti, 2005), nous faisons le choix d'un positionnement épistémique intégratif, empruntant des éléments aux paradigmes dominants : le « positivisme aménagé » (Miles, Huberman, 1991). Pour Charreire et Huault (2001), ce positionnement est significatif de la profusion et des superpositions épistémologiques en gestion. D'après Le Moigne (1995), cette diversité des lectures possibles des paradigmes ne doit pas cacher les complémentarités plus que les antagonismes des différents courants. L'idée d'un continuum entre constructivisme modéré et positivisme aménagé en émerge. L'opposition tranchée entre positivisme et constructivisme suscite même, depuis quelques années déjà, des propositions de dépassement (Bernstein, 1983, Lee, 1991). Et à l'encontre de Burrell et Morgan (1979), nous ne pensons pas que l'adoption d'un paradigme est un acte de foi, même si pour chaque travail de recherche le positionnement théorique doit être précisé et explicité (Denzin,

Lincoln, 1994). L'élément primordial est la cohérence globale du projet de recherche entrepris (Royer, Zarlowski, 2003). Le choix du « positivisme aménagé » nous semble ici convenir.

Le positivisme aménagé propose de découvrir des relations légitimes et raisonnablement stables entre les phénomènes sociaux, qui existent dans les esprits et la réalité en raison de la complexité de l'objet d'étude (Miles, Huberman, 1991).

Dans le cadre de cette recherche visant à comprendre, comment les organisations publiques métropolitaines procèdent à la mise en œuvre de leurs intentions stratégiques, et comment ceci interagit avec des éléments de contexte, nous avons fait le choix d'une épistémologie positiviste aménagée. Ce positionnement en lui-même ne permet pas d'éclaircir nos choix méthodologiques. En effet, ni une démarche de recherche, ni une méthode de collecte et de traitement des données, ne sont systématiquement rattachées à un paradigme (Ackroyd, 1996, Royer, Zarlowski, 2003). Selon Van Maanen (1983), il est plus probable qu'une démarche qualitative soit guidée par la logique constructiviste. De même, selon Yin (1994), un positionnement positiviste n'empêche pas la mise en œuvre d'une méthode d'étude de cas. A ce titre, Glaser et Strauss, « fondateurs » de l'approche par les études de cas, étaient positivistes. Le constructivisme dans les méthodes de cas est apparu ensuite (Lincoln, Guba, 1985).

En conséquence, nous allons clarifier nos choix méthodologiques dans les paragraphes suivants.

## **II. Les choix méthodologiques**

Nos choix méthodologiques s'appuient principalement sur des recommandations et des conseils issus de la littérature, essentiellement les travaux de Yin (1989, 1994) et de Miles et Huberman (1991). Nous avons également fait preuve d'un certain « opportunisme méthodique » (Girin, 1989) permettant de conduire cette recherche jusqu'à son terme. L'objet de cette partie consiste ainsi à présenter la démarche méthodologique telle qu'elle s'est effectivement déroulée. En effet, les impératifs empiriques de la recherche en sciences de gestion amènent à développer une véritable stratégie de travail. Celle-ci consiste pour le chercheur à construire une architecture ou un « design » de la recherche. Celui-ci doit lui permettre de relier la question initiale étudiée, les données collectées et les conclusions auxquelles elles mènent (Yin, 1989, p.27).

Ce design est utile à plus d'un titre. D'une part, nous l'avons vu, il aide le chercheur dans sa démarche. Le travail de thèse est relativement long mais le design est un allié sûr car il constitue un fil rouge rassurant pour le chercheur. D'autre part, il permet également de guider le lecteur à s'immerger dans la démarche restituée... sans se noyer. Et au-delà de ces vocations de guide, le design contribue fortement à conférer à la recherche un caractère robuste. Elle peut alors être exposée à la critique plus sereinement.

Pour toutes ces raisons, il est essentiel de présenter le plus clairement possible les choix méthodologiques du travail de recherche. Nous procéderons en plusieurs étapes. Tout d'abord, nous indiquerons les éléments généraux de l'architecture de la recherche, puis nous justifierons successivement le choix de la méthode de l'étude de cas multiples et de l'analyse qualitative.

#### **A. La stratégie de recherche : le choix de la méthode des cas et d'une analyse qualitative**

Dans la mesure du possible, l'exhaustivité et la précision de la présentation de la stratégie de recherche, sont des outils primordiaux de maximisation de la qualité de l'investigation. Pour cela, nous nous efforçons d'expliciter dans les paragraphes suivants l'architecture générale de la recherche. Nous exposons ainsi les raisons du choix de la méthode des cas (étude de cas multiples) appuyée sur une analyse qualitative.

##### **1. L'architecture générale de la recherche**

L'architecture générale de la recherche, aussi appelée *design*, récapitule les principales étapes de celle-ci, rappelle la question de recherche ayant guidé le travail et précise le type de démarche et d'analyse retenu.

###### **a. Les étapes de la recherche**

En introduction de ces paragraphes sur les choix méthodologiques, nous avons précisé que leur objet consistait à présenter la démarche de recherche telle qu'elle s'est effectivement déroulée. Cependant, la transparence absolue dans ce domaine paraît extrêmement difficile à atteindre (Perret, 1994). En effet, la démarche de recherche est un processus continu et itératif. Les allers-retours entre données et théorie, terrain et littérature sont fréquents et tous ne peuvent être précisément restitués (Usunier et al., 2000). Nous nous sommes efforcés autant que possible à signaler certaines de ces itérations mais quelques unes n'ont pu être formalisées. Elles s'intègrent néanmoins dans le déroulement de cette étude.

Celui-ci pourra par conséquent sembler assez linéaire et ses quatre étapes clairement identifiées. Cette présentation simplifiée est motivée par un souci de clarté et de concision.

La **première** étape a été consacrée à l'exploration de la littérature. Celle-ci a permis d'éliminer progressivement des pistes conceptuelles de recherche afin de délimiter le sujet de cette étude de manière à le rendre « réalisable ». Nous avons alors retenu les questions de recherche suivantes. Quelles sont les pratiques de management stratégique des organisations publiques métropolitaines dans le cadre de la poursuite de leur intention stratégique ? Comment ces pratiques interagissent-elles avec les éléments de contexte alors que ces organisations se trouvent dans des situations de paradoxes ? Comment mettre en œuvre une intention stratégique en situation paradoxale ? Ceci ayant été déterminé, nous avons mené une revue de la littérature sur le thème du management territorial ainsi que sur les thèmes connexes, principalement dans le domaine des sciences de gestion, mais également dans des disciplines complémentaires (sociologie et sociologie des organisations essentiellement, mais aussi géographie ou économie). Au terme de cette première étape, nous avons effectué une rédaction de la littérature, surtout descriptive et organisée par grands thèmes de recherche. Le cadre conceptuel a commencé également à émerger, se cristallisant sur différentes approches théoriques sur lesquelles appuyer notre recherche : l'approche néo-institutionnaliste, celles des parties prenantes et de la gestion des paradoxes.

La **deuxième** étape a consisté à choisir la démarche méthodologique, et le, ou les, terrains à étudier empiriquement. Ceci a occasionné un premier retour sur la littérature, afin d'affiner quelques points rester en suspens. Dans le soin apporté à la revue de la littérature, nous nous sommes efforcés autant que possible à suivre les recommandations de Yin. Celui-ci met en effet en exergue le rôle de la théorie, issue de l'analyse de la littérature, à la fois dans le *design* de recherche et dans l'analyse des résultats. Selon lui, « les résultats empiriques de l'étude de cas sont analysés à l'aune d'une théorie développée au préalable » (Yin, 1989, p.38).

A ce stade, nous avons déterminé notre positionnement épistémologique (positiviste aménagé) ainsi que la méthode d'investigation retenue. Le choix s'est porté sur la méthode de l'étude de cas multiples (Yin, 1994), que nous développerons davantage ci-dessous. Celle-ci, construite principalement sur une démarche d'analyse qualitative, devait nous permettre de comprendre deux phénomènes : les pratiques et les outils de management territorial métropolitain, ainsi que les pratiques managériales en situation de paradoxe.

C'est lors de cette deuxième étape, que l'idée de procéder à une étude des cas portant sur des métropoles situées dans différents pays de l'Union européenne, a émergé à la faveur de lectures d'ouvrages ayant adopté cette démarche (Brunet, 1989, Jouve, Lefèvre, 1999, Eurocités, 2000, Rozenblat, Cicille, 2003, Livre blanc Programme Interreg – MEDOC, 2004). Nous avons alors souhaité savoir, dans quelle mesure, le management territorial était influencé par le contexte d'une métropole en particulier. A l'instar de Glaser et Strauss (1967), une démarche comparative nous a semblé pertinente pour examiner le même phénomène dans des contextes différents. Nous avons déterminé qu'il nous fallait alors choisir des métropoles situées dans des pays différents, mais néanmoins comparables. Le cas des pays de l'Union européenne nous a alors paru intéressant. Afin que les métropoles présentent suffisamment d'éléments comparables, nous avons décidé de retenir celles étant localisées dans des Etats membres de l'Union, depuis une période suffisante pour permettre une intégration effective des pays. Nous avons ainsi éliminé les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) intégrés trop récemment. En effet, à défaut d'une généralisation, nous désirons atteindre une validité externe « correcte ». Nous devons alors choisir des cas de métropoles nous permettant d'observer des régularités, tout en en comparant les éléments variants et les disparités des différents cas observés (Yin, 1984). Ainsi, pour maximiser les différences sur les phénomènes que nous souhaitons observer (Glaser, Strauss, 1967), nous avons prévu de choisir des métropoles dans un Etat du nord et un Etat du sud de l'Europe, en plus de métropoles françaises occupant une position géographique intermédiaire. Cette maximisation des différences nous semblait propice, afin de tester la réplique des résultats découverts par la suite. A ce stade, le nombre et le choix précis des métropoles à étudier n'étaient pas fixés.

La **troisième** phase a été celle du choix des cas, de leur observation et de leur analyse.

Les métropoles retenues ont été Barcelone, Lyon, Marseille, Nantes et Nottingham. Nous expliquons le processus de sélection des cas dans le paragraphe : Les fondements théoriques de la sélection des cas (page 173).

A l'aide d'un dispositif de recherche relativement ouvert et flexible, nous nous sommes efforcés de comprendre comment les organisations mettaient en œuvre leurs intentions stratégiques. Nous avons porté une attention particulière aux éléments de contexte et aux modes d'action mis en œuvre par les organisations métropolitaines, afin de saisir comment ces deux éléments s'articulaient dans le processus de réalisation des intentions stratégiques.

Durant cette étape de la recherche, nous avons collecté de nombreuses données, secondaires et primaires que nous avons rassemblées dans des monographies. Pour des raisons de faisabilité,

les études de cas n'ont pu être réalisées en simultané. Leur état d'achèvement variait donc et donnait lieu à des allers-retours avec la littérature, afin de confronter progressivement éléments théoriques antérieurs et interprétation des données. Les premiers éléments d'analyse ont été obtenus à l'issue de cette étape.

La **quatrième** et dernière phase a été entamée après le recueil de l'ensemble des données sur les cinq cas. Il s'agissait alors d'expliquer nos observations. Pour ce faire, nous avons suivi deux stratégies d'analyse.

La première a consisté à confronter les observations issues des cas avec les propositions théoriques nées de la littérature. Cette stratégie d'analyse est préconisée par Yin, car elle guide et rationalise le processus de recherche, et permet de mettre à l'épreuve la validité interne et externe de chaque cas (Yin, 1989). Elle consiste à voir, dans quelle mesure, les observations peuvent être expliquées par des propositions théoriques formulées antérieurement. Par un processus de corroboration et de mise en question de la théorie, cette stratégie permet d'apporter des explications et des résultats substantiels (Perret, 1994).

La seconde stratégie d'analyse utilisée est celle d'une démarche classique d'interprétation propre aux données qualitatives. Celle-ci est adaptée lorsque le processus de recherche ne cherche pas à formuler des hypothèses *a priori*. Elle préconise une voie de recherche inductive, c'est-à-dire faire émerger des structures ou des concepts explicatifs, à partir de la description d'un phénomène particulier dans un contexte naturel (Glaser, Strauss, 1967). Les explications émergent grâce à des méthodes interprétatives. Celles-ci regroupent l'ensemble des opérations intellectuelles s'appuyant sur des outils plus ou moins formalisés (Miles, Huberman, 1991). Dans cette perspective, nous avons allié l'utilisation de la technique du codage « in vivo » (Glaser, Strauss, 1967) à celle des catégories issues du cadre théorique de notre étude.

Les différentes étapes de la recherche sont résumées dans la figure suivante.



<b>Phases</b>	<b>Activités de recherche</b>	<b>Résultats formels de ces activités</b>
<b>1</b>	Exploration de la littérature.	Rédaction descriptive de la littérature organisée par grands thèmes de recherche. Détermination de la question de recherche.
<b>2</b>	Réflexion sur la démarche méthodologique. Réflexion sur le ou les terrains à étudier empiriquement. Premier retour sur la littérature.	Détermination du positionnement épistémologique (positiviste aménagé). Détermination d'un dispositif de recherche (étude de cas multiples et analyse qualitative).
<b>3</b>	Choix des terrains. Etude des terrains. Allers-retours avec la littérature.	Collecte de données secondaires et primaires. Construction de monographies. Rédaction des données des cas (premiers éléments d'analyse).
<b>4</b>	Explication des observations issues des études de cas. Confrontation des observations avec les propositions théoriques issues de la littérature. Démarche d'interprétation des données qualitatives.	Matrices de codage Tableaux de fréquence des catégories Corroboration et mise en question de la littérature. Propositions théoriques.

*Tableau 4-1 : Les étapes de la recherche (récapitulatif)*

**b. La question de recherche (précision des éléments d'analyse)**

La détermination de la question de recherche est une étape clé de tout travail de ce type. Selon Bachelard (1938), « Avant tout, il faut savoir poser les problèmes. Et quoi qu'on en dise... les problèmes ne se posent pas d'eux-mêmes ».

L'unité d'analyse définit avec précision le concept étudié. Cette définition doit permettre au chercheur de veiller à ne pas s'écarter de son objet de recherche. Elle doit également lui éviter de collecter des données non ciblées et superflues (Miles et Huberman 1991). Le champ du management territorial étant très vaste, la précision de l'unité d'analyse se révèle d'autant plus nécessaire et difficile. Ce thème peut être abordé par rapport à la perception du management territorial : c'est le point de vue des habitants, des citoyens – électeurs. Mais il peut l'être également selon sa construction, c'est-à-dire fondé sur l'observation et l'analyse des pratiques des managers territoriaux. Nous choisissons ici le second cas, car, selon nous, la perception des habitants – citoyens quant à des pratiques de management territorial, tient plus de la science politique que de la gestion. Nous souhaitons en revanche comprendre, comment les organisations publiques métropolitaines font usage et articulent des outils de gestion, dans le but d'accomplir leurs intentions stratégiques. Dans

cette perspective, nous devons néanmoins prendre en considération la singularité du contexte de la sphère publique, sur lequel nous concentrons notre attention. Nous tiendrons donc compte de ces éléments dans le choix du terrain étudié.

Notre objet d'analyse est donc les **pratiques de management territorial métropolitain, étudié sous l'angle de l'intention stratégique et dans leurs interactions avec le contexte territorial**. Les investigations ont donc été menées avec la volonté d'observer de manière empirique comment les organisations métropolitaines procèdent-elles à la réalisation de leurs intentions stratégiques et comment cette mise en œuvre, ainsi que les modes de gestion qu'elle mobilise, interagissent avec les éléments de contexte. Un autre objectif de la recherche consistait à mettre à jour des pratiques de gestion paradoxale.

Ce type de recherche ne permettant pas l'étude de nombreux cas, il était utile de les choisir en fonction de critères importants pour la recherche, et dont l'intérêt est observable de manière directe (Pettigrew, 1990). L'unité d'analyse recherchée devait fournir un certain nombre de caractéristiques afin de permettre une collecte fructueuse.

Tout d'abord, l'organisation doit être en charge d'un territoire complexe, sur lequel des problématiques et des enjeux divers s'expriment, politiques, économiques, sociaux, écologiques. L'organisation doit être en mesure d'apporter des éléments de réponses à ces enjeux en terme de compétences, de moyens humains et financiers (Decoutère et al., 1996). Pour cela, elle doit être un acteur prépondérant du territoire, dont les décisions et les actions ont la possibilité d'influer l'évolution territoriale (Casteigts, 2003). Ensuite, l'organisation doit également avoir déterminé une ou des intentions stratégiques. Celle(s)-ci doit (doivent) avoir été rendue(s) publique(s). Et cette (ces) intention(s) stratégique(s) doit (doivent) effectivement être mise(s) en œuvre par l'organisation (Delabarre-Mechin, 2006). Enfin, le contexte territorial doit être jugé suffisamment significatif pour interférer avec l'intention stratégique (Decoutère et al., 1996).

Au-delà, de l'unité d'analyse, il est nécessaire de préciser également quels sont le niveau d'analyse et la période d'analyse (Abbott, 1984). La détermination de ces éléments permet en effet d'éviter l'observation d'événements incohérents avec l'objet de recherche.

La difficulté pour un chercheur, est parfois de passer d'un cadre conceptuel et d'une question de recherche à une réalité étudiée. Afin de faciliter ce passage, il est nécessaire de déterminer un niveau d'analyse de la recherche, défini comme un endroit, à l'intérieur duquel les actions d'un sujet peuvent produire un effet significatif (Abbott, 1984). Le niveau d'analyse permet donc de passer d'une logique théorique à la réalité observée et donc de donner du sens à la

recherche. Les niveaux d'analyse peuvent être l'individu, le groupe ou l'organisation. Nous analyserons ici le niveau des organisations, puisque nous nous intéressons à la façon dont ces dernières conduisent leur(s) intention(s) stratégique(s) en interaction avec le contexte territorial.

La période d'analyse pose les bornes de l'intervalle de temps au sein duquel les données concernant le phénomène étudié seront collectées (Forgues, Vandangeon-Derumez, 2003). Ayant fait le choix de l'étude de cas multiples, la période temporelle couverte par chacun d'entre eux peut présenter des différences. Néanmoins, au regard de notre question de recherche, nous avons débuté chaque étude lorsque l'intention stratégique avait été déterminée, que sa mise en œuvre avait effectivement débuté et qu'il était possible d'en apprécier les premiers résultats. L'identification des moments significatifs de chaque processus de management territorial étudié a été réalisée grâce aux entretiens menés sur le terrain. La concordance des propos sur ce thème a permis de borner la période d'analyse (Forgues, Vandangeon-Derumez, 2003).

### c. Le choix d'une démarche exploratoire hybride

Le choix d'un positionnement épistémologique positiviste aménagé ne présuppose pas de façon évidente le type de démarche employé. Pour Royer et Zarlowski (2003), une démarche de recherche n'est pas systématiquement liée à un paradigme. Et pour Ackroyd (1996), une fois établies, les méthodes n'appartiennent plus au paradigme qui les a fait naître : elles deviennent des procédures dont l'utilisation dépend de l'appréciation du chercheur. L'essentiel est la cohérence globale du processus de recherche (Charreire, Durieux, 2003). Pour l'ensemble de ces raisons, il est nécessaire à présent de préciser le type de voie que nous avons suivi, à savoir l'exploration hybride.

Selon Snow et Thomas (1994), les méthodes empiriques sont plus fréquemment utilisées dans les recherches en management pour explorer de nouveaux objets théoriques que pour les tester. Nous nous inscrivons dans cette logique. En effet, le thème des pratiques de management territorial a été jusqu'à présent assez peu traité en sciences de gestion de façon globale, en dehors de certains travaux (Decoutere, Ruegg, Joye, 1996, Casteigts, 2003). Les autres recherches portent plutôt sur une intervention particulière des collectivités locales : par exemple, l'aménagement du territoire (Madiot, 1995, Duran 2002, Lacaze, 2004), le développement économique (Gouttebel, 2001), la gouvernance (Lefevre, 1998, Goux-Baudiment, 2001) ou encore la protection de l'environnement (Barnier, Tucoulet, 1999,

Benhayoun, Gaussier, Planque, 1999, Laganier et al., 2002). Elles portent également parfois sur un outil spécifique utilisé par celles-ci, par exemple le benchmarking (Jemelin, 2003, Chapain, Rivard, 2005), la participation (McLagan, Nel, 1995, Nagel, 1987, Van den Hove, 2001, Lequin, 2001) ou l'évaluation (Peyrefitte, 1998, CNE, 1999, Trosa, 2000, Menard, 1990, Martin, Ruffiot, 2001, Naulleau, 2003).

En conséquence, nous souhaitons explorer, comment les organisations métropolitaines procèdent à la réalisation de leurs intentions stratégiques, en interaction avec les éléments de contexte, et comment celles-ci gèrent-elles, ou dépassent-elles, les contraintes créées par les paradoxes des situations métropolitaines.

Originellement, l'exploration consiste à explorer un phénomène en faisant table rase des connaissances antérieures sur le sujet. Dans cette perspective, la démarche d'exploration se traduit alors par une logique d'induction.

Notre démarche s'éloigne cependant d'un processus inductif pur : elle se révèle différente dans ses conditions initiales, mais également dans le statut de ses conclusions.

En effet, la logique inductive préconise de protéger les observations de toute contamination et de tout *a priori* théorique. Mais non seulement le principe de « tabula rasa » semble impossible à mettre en œuvre (Blaug, 1982, p.14), mais il est très coûteux en temps et en énergie (Miles, Huberman, 1991, p.46). En conséquence, il peut amener le chercheur à délaisser une recherche faute de pouvoir l'exploiter (Yin, 1989) ou le conduire à « réinventer la roue » plutôt que d'inscrire son travail dans une perspective cumulative (Miles, Huberman, 1991, Grawitz, 1996).

Dans notre cas, grâce à une analyse de la littérature très large, nous avons rassemblé des indications précieuses sur lesquelles cette recherche a pu être préliminairement bâtie. A partir de la littérature, nous avons en effet formulé un cadre conceptuel et une question de recherche nous aidant à orienter la collecte des données (Eisenhardt, 1989, p.533). Néanmoins, nous ne proposons ni théorie, ni hypothèses à tester afin de conserver une certaine « flexibilité théorique » que le terrain est susceptible d'enrichir (Eisenhardt, 1989, p.533). Ainsi, la recherche ne part-elle pas vierge de toute connaissance, mais ses cadres conceptuels et méthodologiques ont été construits de manière suffisamment flexible pour pouvoir « saisir la réalité sociale dont les caractéristiques sont complexes, relatives, exotiques » (Miles, Huberman, 1991, p. 46). En effet, pour être « étonné » par un ensemble de faits, il faut avoir *a priori* une idée, aussi imprécise soit-elle, de ce que l'on aurait pu ou dû s'attendre à trouver. Comme le disait Piaget (1965), « il est impossible de comprendre ce qui est sans imaginer ce

qui pourrait être ». L'observation nécessite donc un certain nombre de pré-requis issus d'« un arbitrage entre des délimitations préliminaires trop rigides qui empêchent de découvrir certains aspects et l'absence de centration et de délimitation des données qui peut conduire à la confusion et la surcharge » (Miles, Huberman, 1991, p.45).

Ainsi, cette recherche s'éloigne-t-elle de l'induction pure par son refus du principe de « tabula rasa », mais également par le statut de ses conclusions.

La logique inductive vise, en effet, à dégager par l'observation empirique des régularités et des théories indiscutables. Or, l'objectif de cette recherche n'est pas de produire des lois universelles, mais de proposer de nouvelles conceptualisations théoriques valides, élaborées de façon rigoureuse. Nous n'abordons pas le terrain dans une volonté de découverte totale du concept (Blaug 1982, p.4). Par ailleurs, la logique inductive attribue à la découverte une constance *a priori* (loi). Cela a été remis en cause, car le résultat d'un raisonnement inductif n'est pas une démonstration (Chalmers, 1987). En conséquence, Blaug (1982) suggère d'employer le terme d'abduction afin d'éviter la confusion et d'être conscient des limites des conclusions fournies par ce type de démarche. Selon Koenig (1993, p.7), « l'abduction est l'opération qui, n'appartenant pas à la logique, permet d'échapper à la perception chaotique que l'on a du monde réel, par un essai de conjecture sur les relations qu'entretiennent effectivement les choses ».

Le choix d'une démarche exploratoire mais abductive, doit nous permettre de conférer aux résultats de cette recherche un statut explicatif et compréhensif, mais ne faisant pas office pour autant de loi.

Dans cette perspective, nous adoptons une démarche exploratoire hybride, c'est-à-dire que nous procéderons par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques tout au long de la recherche (Charreire, Durieux, 2003). Nous avons retenu de la littérature des critères que nous avons appliqués à chaque étude de cas, mais l'abduction tient une place essentielle dans le processus de catégorisation final. Cette confrontation directe entre la théorie et les terrains investis, engendre une démarche de réévaluation perpétuelle de l'objet de recherche en fonction des résultats.

Nous ne partons donc pas entièrement sans *a priori*, mais la démarche exploratoire doit permettre de dévoiler des éléments nouveaux pour le chercheur, qu'il n'avait pas forcément anticipés (Baumard, Ibert, 2003).

d. Une analyse de contenu

Notre approche vise à décrire et à analyser les pratiques de management territorial métropolitain, envisagées sous l'angle de la gestion des paradoxes. Nous axons cette démarche sur la description et la compréhension des outils de pilotage et de gestion mis en œuvre par les organisations publiques locales, ainsi que sur les influences du contexte territorial métropolitain.

En nous intéressant à la nature et au rôle des pratiques de management territorial, nous semblons nous focaliser plutôt sur son contenu. Mais cela ne signifie pas pour autant que nous nions sa dynamique temporelle. Dans cette recherche, la dynamique temporelle constitue un élément de notre questionnement car elle s'intègre en effet dans la dimension historique et culturelle du contexte territorial métropolitain (Autes, 1991, Maillat, 1994, Decoutère et al., 1996, Decoutère, 1997, Hassenteufel, 1998, Daguin et al., 2000, De Maillard, 2000). Il est donc possible de faire référence à une catégorie de processus sans porter intérêt à sa description détaillée (Bartlett, Goshal, 1989). Dans notre recherche, la dimension historique et culturelle du contexte territorial est bien un processus, et il correspond à ce que Van de Ven (1992) nomme une « catégorie de concept ».

Weick (1979) a résumé clairement les enjeux et les limites du choix entre étude processuelle et de contenu. Selon lui, « le processus organisationnel et les conséquences de ce processus sont en réalité inséparables. Ce sont des notions interchangeables. Les mêmes choses sont concernées et nous pouvons les appeler soit organisation, soit processus organisationnel en fonction de l'amplitude de temps que nous observons. Regarder la collectivité pour une période de temps plus longue crée l'impression que le processus d'organisation est en cours. La regarder sur des périodes plus courtes suggérera qu'une organisation existe » (Weick, 1979, p.16). Analyse de contenu et analyse de processus sont ainsi compatibles, car les systèmes organisationnels et les actions managériales sont l'aboutissement d'une succession d'états, d'étapes et de dynamiques (Chakravarthy, Doz, 1992).

L'accent mis sur la description et la compréhension des pratiques de management territorial métropolitain envisagées comme des pratiques managériales paradoxales, doit nous permettre de surmonter la complexité perçue de l'objet. Celles-ci ont, jusqu'à présent, peu fait l'objet de tentatives de conceptualisation ou de recherche approfondie (Decoutère, Ruegg, Joye, 1996). Généralement, les études portant sur le management stratégique dans les organisations publiques, s'intéressent à une de ses composantes, ou à un outil de management

spécifique, tels que le processus de décision, la planification stratégique, le Total Quality Management (Steiss, 1985, Vinzant, Vinzant, 1996a). Les travaux qui l'envisagent dans sa globalité sont relativement rares (Vinzant, Vinzant, 1996b). Il existe donc assez peu de matériaux théoriques et empiriques permettant de comprendre, comment les organisations publiques parviennent à concrétiser leurs intentions stratégiques. Or, l'utilisation de l'analyse descriptive du contenu est indiquée lorsque de nouvelles pratiques apparaissent, ou quand la recherche s'intéresse à des aspects encore peu étudiés empiriquement (Grenier, Josserand, 2003). Ce choix s'inscrit dans la perspective exploratoire décrite ci-dessus.

Ainsi, cette recherche est-elle motivée par l'exploration des pratiques de management territorial. Nous désirons les identifier ainsi que leurs contextes, leurs modes d'utilisation, et les intentions auxquelles elles correspondent. La volonté de décrire et comprendre la nature et la composition des pratiques de management territorial métropolitain nous conduit à poser les questions suivantes : de quoi se composent-elles ? Quels en sont les éléments constitutifs ? (Mintzberg, 1973). Et au-delà de leur description, il s'agit de comprendre comment ces pratiques s'articulent et interagissent entre elles, et avec les éléments de contexte, pour produire un management territorial.

## **2. La méthode de l'étude de cas multiples**

Nous avons exposé dans les paragraphes précédents l'architecture de cette recherche, ses principales étapes et certains choix méthodologiques. Pour compléter la présentation de ces derniers, nous développons maintenant la méthode d'investigation empirique choisie : l'étude de cas multiples.

Pour ce faire, nous montrerons dans un premier temps la pertinence de cette technique dans le domaine des sciences de gestion pour certains types de recherche. Ensuite, nous justifierons le choix de la méthode de l'étude de cas multiples dans le cadre de cette recherche. Puis nous envisagerons le processus de sélection des cas sur des fondements théoriques.

### **a. La définition et la justification de la méthode des cas**

Une grande partie de ce paragraphe visant à présenter la méthode de l'étude de cas s'appuie sur les travaux de Yin (1989), de Eisenhardt (1989) et dans une autre mesure de Hamel, Dufour et Fortin (1993), et de Feagin, Orum et Sjoberg (1991). Ceux-ci se sont attachés à démontrer la pertinence et la portée de l'étude de cas, comme réelle stratégie de

recherche, et non comme simple outil pédagogique, auquel l'ont longtemps cantonnée les critiques émises à son égard.

Ainsi, Yin (1989, p.21) s'est attaché à lever trois principaux préjugés contre cette stratégie de recherche, à savoir son manque de rigueur, la faible capacité de généralisation scientifique et l'illisibilité des données tellement abondantes qui en résultent. Reprenons successivement ces trois points.

La première critique adressée à l'étude de cas et relevée par Yin (1989) serait son manque de rigueur. Le manque de rigueur résulte de biais et d'éléments subjectifs. Or, Yin (1989, p.21) indique que ceux-ci ne sont pas l'apanage exclusif de cette méthode de recherche. Ils sont en effet susceptibles de se manifester également lors d'enquêtes ou lors de travaux d'expérimentation. Ce type de problème n'est donc pas particulier à l'étude de cas, même s'il a moins fréquemment fait l'objet de discussion dans la littérature. Pour répondre à l'exigence de rigueur d'une recherche valide et minimiser la critique, le chercheur se doit de présenter ses outils afin de renforcer la validité interne et la fiabilité de l'étude de cas.

La deuxième critique porte sur la faible capacité de généralisation scientifique de l'étude de cas (Yin, 1989, p.21). Les résultats de l'étude de cas sont généralisables à des propositions théoriques et non à une population ou un univers. Dans cette perspective, Yin distingue généralisation analytique et généralisation statistique. « En ce sens l'étude de cas, comme l'expérimentation, ne représentent pas un échantillon, et le but du chercheur est d'étendre et généraliser des théories (généralisation analytique) et non pas d'énumérer des fréquences (généralisation statistique) » (Yin, 1989, p.21). En effet, la sélection du ou des cas n'obéit pas à des critères statistiques et ne procède pas d'un échantillonnage aléatoire. Elle s'opère, au contraire, selon des critères théoriques : les cas sont retenus parce que le chercheur suppose *a priori* qu'ils lui permettront une observation aisée des mécanismes étudiés. La conséquence de cette procédure de sélection est l'impossibilité d'une généralisation statistique.

Mais si le choix des cas est déterminant, et ne peut être le fruit du hasard, les éléments inhérents aux cas étudiés doivent donc pouvoir à la fois être identifiés et analysés en termes scientifiques. Les phénomènes étudiés mobilisent certes des concepts et des théories propres, mais ils peuvent aussi posséder un caractère singulier, déterminé à partir d'un cadre théorique, sans nécessaire obligation d'une réelle capacité de généralisation (Eisenhardt, 1989). En ce sens, le cas lui-même constitue un apport suffisant pour la recherche, à la condition d'être relié, au moins pour partie, à une construction théorique préalable (Eisenhardt 1989). Il est alors possible d'extraire les résultats d'un cas de leur contexte idiosyncratique, en les rattachant explicitement à un débat théorique plus large. Ceci correspond alors à une



généralisation analytique (Yin, 1989). Ainsi, le préjugé émis sur le manque de généralisation<sup>111</sup> a-t-il été partiellement écarté, puisque l'étude de cas peut prétendre à une généralisation théorique de type analytique.

La dernière critique se rapporte à l'abondance des données collectées. Un tel « déluge » rendrait illisible toute restitution de ces données (Yin, 1989, p.21). Or, il existe des outils à la disposition du chercheur lui permettant de condenser les données recueillies (Miles, Huberman, 1991, Silverman, 2001). La mise en œuvre rigoureuse de ces outils délivre des restitutions plus claires et favorise la lecture du cas. La démarche d'étude est alors plus accessible et donc plus ouverte au jugement et à la critique.

Nous avons évalué les aspects problématiques de la stratégie de recherche de l'étude de cas. La pertinence des études de cas est aujourd'hui admise dans la grande majorité des recherches en Sciences de Gestion, dès lors que l'objet de recherche y est adapté (Hlady-Rispal, 2002).

Nous inscrivons cette recherche sur les pratiques de management territorial dans la logique de ces travaux indiquant que l'étude de cas est une méthode appropriée pour saisir les caractéristiques complexes de phénomènes sociaux (Yin, 1989, p.14).

Nous privilégions donc une stratégie de recherche « empirique qui interroge un phénomène contemporain dans son contexte réel, quand les frontières entre phénomène et contexte ne sont pas clairement définies, et dans lequel de multiples sources d'évidence sont utilisées » (Yin, 1989, p.23). L'utilisation de la méthode de l'étude de cas est justifiée dans ces travaux. Notre recherche répond aux critères définis par Yin (1989) et Eisenhardt (1989) indiquant que l'étude de cas est pertinente au regard de la situation de recherche. Nous les reprenons successivement ci-dessous.

La recherche doit s'efforcer de générer des propositions théoriques. En effet, la capacité fonctionnelle de la méthode des cas concernant l'exploration est largement avantageuse (Yin, 1984). Il est possible de recueillir des informations proches de la réalité et en grande quantité.

---

<sup>111</sup> Il est donc exact de dire que les résultats issus de démarches d'étude de cas ne sont pas généralisables selon un raisonnement d'inférence statistique. En revanche, dire qu'ils ne sont pas généralisables du tout relève de cinq erreurs majeures. La première est la confusion entre le principe de généralisation et l'une de ses traductions opérationnelles, contingente de l'histoire des techniques et de celle des rôles sociaux de la recherche. La deuxième confusion porte sur la contrainte technique de représentativité et le processus cognitif de généralisation proprement dit. La troisième est la mise en équivalence du cas dans l'étude de cas et de l'individu dans l'enquête statistique (alors qu'il faut mettre en équivalence l'échantillon d'une part et le cas d'autre part, comme unité d'investigation). La quatrième consiste en l'ignorance des hypothèses qui sous-tendent le choix de l'étude de cas comme stratégie de recherche, hypothèses souvent sophistiquées et qui ont varié au cours de l'histoire, et le choix d'un cas à étudier parmi  $n$  possibles. La dernière est la surestimation du niveau de généralisation que permet effectivement d'atteindre l'inférence statistique en sciences sociales (d'après David, 2004).

L'interaction entre le chercheur et son objet d'analyse est forte. La mise en évidence de liens de causalité, difficilement discernables dans une analyse quantitative<sup>112</sup>, est facilitée. L'exploration correspond à une question de recherche exprimée sous la forme « comment ? », c'est-à-dire avec l'objectif de révéler la nature explicative de la théorie qu'on cherche à générer (Yin, 1989, p.18). Notre question de recherche s'inscrit dans cette logique. Rappelons que nous souhaitons comprendre, *comment* les organisations métropolitaines procèdent à la réalisation de leurs intentions stratégiques, en interaction avec les éléments de contexte, et *comment* celles-ci gèrent-elles, ou dépassent-elles, les contraintes créées par les paradoxes des situations métropolitaines.

Par ailleurs, selon Eisenhardt (1989), un des apports les plus précieux de la méthode des cas provient de sa capacité d'adaptabilité. Ceci est effectivement un atout irréfutable, en particulier lorsque le contexte est difficile, ou que les apports antérieurs ne permettent pas d'acquérir une connaissance suffisante. Dans le paragraphe portant sur le choix d'une démarche exploratoire hybride, nous avons indiqué que cela correspondait en grande partie à notre situation de recherche (cf. Le choix d'une démarche exploratoire hybride, en page 163, ci-dessus). Le thème des pratiques de management territorial a été jusqu'à présent assez peu traité en sciences de gestion de façon globale, en tout cas de façon insuffisante pour nous permettre de tester des variables empiriquement.

Le choix de l'étude de cas se révèle également pertinent quand la recherche se focalise sur des événements contemporains (Yin, 1989, p.19), car il est difficile, et méthodologiquement problématique, d'appréhender des contextes de significations et d'actions *a posteriori*. Au regard de notre question de recherche, nous avons débuté chaque étude lorsque l'intention stratégique avait été déterminée, que sa mise en œuvre avait effectivement débuté et qu'il était possible d'en apprécier les premiers résultats. Il ne s'agissait donc pas d'une étude *a posteriori*, bien que quelques décisions stratégiques, dont les résultats s'évaluent actuellement, soient déjà assez anciennes dans certains cas étudiés.

Enfin, l'étude de cas se révèle indiquée, quand la recherche ne nécessite pas de contrôler des comportements et des situations (Yin, 1989, p.20). Dans notre cas, en dehors du processus de sélection des cas que nous aborderons ci-dessous, nous n'avions pas de variables à contrôler lors de l'étude.

---

<sup>112</sup> Les analyses quantitatives tendent à réduire de fait l'ouverture des questions posées aux interlocuteurs.

En conclusion, nous pouvons déclarer à la suite de David (2004) que « dans la partie abductive de la boucle abduction – déduction – induction, le « cas » a un statut qui n'est ni celui d'une théorie générale, ni celui d'un simple matériau d'observation. Il s'agit plutôt d'une théorie intermédiaire ou « à moyenne portée », c'est-à-dire, en apparence, locale et contextuelle et, en filigrane, porteuse d'un questionnement plus large ». L'étude de cas serait donc centralement dédiée à la formulation de théories intermédiaires. A une époque de disqualification des théories générales en sciences sociales, et de doute sur les grandes métaphysiques de l'action collective (Hatchuel, 2000), cette méthode d'investigation empirique permettrait d'engendrer des connaissances intermédiaires, situées entre contextualisation et abstraction. Ceci est justement ce qui peut leur conférer des propriétés intéressantes (David, 2004), à la fois sur le plan de leur généralisation et de leur actionnabilité (Argyris et al., 1985, David, 2000).

Ainsi, le choix de la méthode de l'étude de cas est-il approprié en gestion, dès lors que l'objet de recherche répond à un certain nombre de critères préétablis. Nous avons constaté que notre question et notre démarche de recherche y sont adaptées. Nous devons à présent choisir entre une étude de cas unique ou multiples.

#### b. Le choix d'une étude de cas multiples

Notre recherche consiste à explorer la nature et la composition des pratiques de management territorial métropolitain. Et au-delà de cela, il s'agit de comprendre comment celles-ci s'articulent et interagissent entre elles et avec les éléments de contexte pour produire un management territorial. Nous avons précisé ci-dessus dans quelle mesure notre question de recherche s'adaptait à la méthode d'investigation empirique de l'étude de cas.

En effet, le thème du management territorial a été jusqu'à présent assez peu abordé en sciences de gestion de façon globale. Généralement, les études portant sur le management stratégique dans les organisations publiques s'intéressent à une de ses composantes (processus de décision, planification stratégique), à une intervention particulière des collectivités locales (aménagement du territoire, développement économique, gouvernance ou encore protection de l'environnement), ou à un outil de management spécifique utilisé par celles-ci (benchmarking, participation, évaluation). Par ailleurs, nous n'avons pas connaissance de travaux traitant de ces pratiques sous l'angle du paradoxe (sauf peut-être Casteitgs, 2003, mais de façon implicite). En conséquence, il existe peu de matériaux théoriques et empiriques précisant comment les organisations métropolitaines parviennent à concrétiser leurs intentions stratégiques. La littérature ne fournit pas d'hypothèses stables de travail sur lesquelles

concrétiser notre approche et fonder notre démarche empirique. Elle a procuré des indications précieuses, sur lesquelles le cadre de cette recherche a pu être préliminairement bâti, mais les catégories et hypothèses proprement dites devront néanmoins émerger du terrain d'analyse et donc des cas étudiés.

Par ailleurs, au regard de la revue de la littérature, nous avons conclu que le management territorial métropolitain et les pratiques qui en découlent n'étaient pas des notions stabilisées. Les réflexions sur le sujet proviennent d'un assez grand nombre de courants, voire de disciplines, et toutes ne mettent pas l'accent sur les mêmes éléments du phénomène. Le management territorial métropolitain est donc appréhendé de façon variable en fonction des auteurs et en fonction des territoires (Découtère et al., 1996). Un territoire unique et l'étude d'une seule organisation ne peuvent rassembler tous ces éléments.

Dans cette perspective, l'étude d'un cas unique ne nous aurait pas permis d'obtenir de résultats significatifs dans le sens de notre objet de recherche.

Eisenhardt (1989) montre que l'étude de cas unique permet surtout une approche très précise d'un phénomène, plutôt utile dans le cas d'une volonté de confrontation avec une théorie existante (logique de confirmation ou d'infirmité). Or, comme nous l'avons déjà souligné, le management territorial métropolitain ne s'appuie sur aucun construit théorique stabilisé.

Par ailleurs, nous ne nous intéressons pas à cette notion « pour elle-même », mais aux pratiques qu'elle recouvre lors de la réalisation des intentions stratégiques de l'organisation publique métropolitaine. Ce thème de recherche, nous l'avons vu, est en prise directe avec les éléments contextuels, car la concrétisation de ces intentions s'articule et varie probablement en fonction des contextes territoriaux. Or, pour comprendre les critères de l'articulation entre mise en œuvre d'intention stratégique et éléments de contexte, il est nécessaire d'observer *plusieurs* contextes métropolitains. Nous excluons alors la piste d'une approche empirique sur un cas unique. En conséquence, l'étude de cas multiples semble plus appropriée.

Cette méthode d'investigation devrait nous permettre de comprendre les pratiques de management territorial de chaque organisation métropolitaine lors de la réalisation de ses intentions stratégiques. Nous devons observer un phénomène dans des situations singulièrement différentes, et en retirer un maximum d'informations lors du croisement des données recueillies.

Par ailleurs, nous avons choisi d'aborder les pratiques de management territorial sous l'angle de la gestion paradoxale. Différentes modalités managériales s'inscrivent dans cette approche, ont été déterminées théoriquement (cf. Tableau 3-2 en page 133). Or, il est peu probable que

celles-ci pourront toutes être discernées en même temps, dans le même cas exploratoire. Ainsi, nous conduisent-elles à considérer une étude de plusieurs cas, sur des terrains complémentaires.

Enfin, du fait de notre positionnement épistémologique et de nos choix dans le domaine de la démarche de recherche (exploratoire hybride donc abductive), nous ne recherchons pas une généralisation statistique. Nous désirons toutefois pouvoir déterminer des critères communs aux cas retenus. Selon Van de Ven et Poole (1989, p.33) cette méthode comparative est essentielle pour générer et comprendre les données empiriques. Pour Yin (1984), cette méthode permet ainsi d'atteindre une validité externe correcte et surtout donne au chercheur la possibilité de comparer des situations dont les différences pourront constituer des variables déterminantes. Il s'agit en fait d'observer des régularités en comparant les éléments variants et les disparités des différents cas observés. Ainsi, cette accentuation des différences est-elle utile à la comparaison et la compréhension des résultats. En outre, une étude de cas multiples est une stratégie moins exposée aux risques d'erreurs d'interprétation (Lincoln, Guba, 1985).

### c. Les fondements théoriques de la sélection des cas

Nous avons fait le choix d'une étude de cas multiples. Selon Eisenhardt (1989), l'étape de la sélection des cas est fondamentale dans la recherche. Dans cette phase, nous nous sommes efforcés de garder à l'esprit ses recommandations. A l'instar de Eisenhardt (1989, p.532), nous avons évité de formuler des hypothèses contraignantes, tout en fondant notre choix des cas sur des éléments théoriques. La population retenue ne l'a pas été sur des bases aléatoires. Ses précautions respectives dans la démarche répondent à deux principales préoccupations. La première doit permettre de conserver une certaine flexibilité pour la construction ultérieure de la théorie. La seconde améliore la validité externe et permet de concentrer l'effort sur des études de cas qui remplissent les mêmes catégories conceptuelles. La sélection des cas repose donc sur un certain nombre d'éléments théoriques que nous abordons ci-dessous.

La stratégie de recherche est axée sur plusieurs cas d'investigation. Ceux-ci ont été sélectionnés en fonction de critères précis et de façon à pouvoir être intégrés dans le même cadre d'analyse. En parallèle, nous avons suivi les recommandations de Glaser et Strauss (1967, p.56) indiquant l'utilité de la différence entre les terrains d'investigation dans la perspective de la théorisation ultérieure à partir des résultats. Dans cette perspective, nous avons aussi veillé à la dispersion d'un certain nombre de caractéristiques au sein des terrains

étudiés. Cette précaution nous permet également de nous prémunir dans une certaine mesure du biais de représentativité (Miles, Huberman, 1991).

Ainsi, les cas étudiés sont-ils similaires sur plusieurs plans. Ils s'inscrivent dans un cadre d'action public et métropolitain. Ils se situent dans des zones assez fortement urbanisées à l'échelle de l'Union européenne. Des actions intentionnelles et stratégiques de management territorial y sont menées. Ces intentions stratégiques ont été, d'une façon ou d'une autre, rendues publiques et leur mise en œuvre est un processus identifiable et identifié. Et nous avons eu la possibilité d'étudier l'ensemble de ce processus, en évitant de rencontrer des zones d'ombre ou d'imprécision (Eisenhardt, 1989, p.532).

En parallèle, nous avons aussi veillé à maximiser les différences entre les cas pour accroître les différences dans les données (Glaser, Strauss, 1967). L'objectif est donc ici de maximiser la dispersion sur l'ensemble des cas étudiés, afin de tester la réplication des résultats découverts par la suite. Dans cette perspective, nous avons choisi d'effectuer une étude de cas plurinationale, afin de maximiser la différence entre les contextes territoriaux.

Les cas devaient concerner *des métropoles* envisagées à l'échelle européenne (cf. L'application aux métropoles européennes en page 36).

Dans un souci de validité interne, les cas retenus doivent offrir des éléments de comparabilité assurant un niveau de répliquabilité satisfaisant (Yin, 1994). A cette fin, nous avons sélectionné des métropoles situées dans des Etats membres de l'Union européenne. Pour que leur processus d'intégration soit suffisamment avancé et significatif, nous avons écarté les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) plus récemment intégrés dans l'Union<sup>113</sup>. Parmi les métropoles des Etats membres restants, nous avons écarté le cas des capitales, dont le degré de complexité est souvent supérieur.

Nous avons utilisé d'autres critères de recherche.

Les cas doivent concerner l'action d'organisations publiques métropolitaines intervenant dans des contextes différents (Lincoln, Guba, 1985). Celles-ci doivent avoir élaboré des intentions stratégiques pour leur territoire et commencé à les mettre en œuvre, puisque nous souhaitons analyser les modes de pilotage et de gestion de l'action stratégique métropolitaine.

---

<sup>113</sup> L'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Hongrie, Malte, Chypre, appartiennent à l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004.

Les cas sélectionnés doivent s'intéresser à un même type de structure, à savoir une *organisation publique ayant des responsabilités métropolitaines*<sup>114</sup>, étant chargée de la gestion d'un territoire métropolitain. Cette compétence doit être incarnée par un statut officiel et reconnu, même si celui-ci peut varier en fonction des contextes (ce qui est même intéressant dans une logique de maximisation de certaines différences entre les cas, Glaser, Strauss, 1967). Au-delà de cette exigence, la taille de la métropole peut varier en terme d'habitants, de superficie, de nombre de communes constituant la métropole, de budget, de caractéristiques démographiques et géographiques, de partis politiques au pouvoir, de la durée au pouvoir de l'équipe dirigeante,

Par ailleurs, les structures étudiées doivent avoir des *intentions stratégiques déclarées, rendues publiques et dont la mise en œuvre a commencé* pour permettre l'observation des modes de pilotage et de gestion de l'action métropolitaine. Ces intentions stratégiques peuvent être issues de divers types de documents (plans stratégiques, projets d'agglomération, plans d'agglomération) et être de nature variée (à dominante économique, sociale, culturelle, environnementale, urbanistique)

La réalisation des intentions stratégiques affichées doit *générer l'utilisation d'outils de gestion et de pilotage*. Ceux-ci doivent, en partie au moins, être transparents dans les documents regroupant les intentions stratégiques. La phase de mise en œuvre de ces dernières, doit donc être planifiée et entamée, même si elle est amenée à subir des changements en cours de réalisation.

Par élimination successive, nous avons retenu cinq cas, à savoir trois métropoles françaises (Lyon, Marseille, Nantes), une espagnole (Barcelone) et une anglaise (Nottingham).

Ces cinq métropoles sont citées dans un ouvrage de 2003 comparant les villes de plus de 200.000 habitants de l'Union européenne (Rozenblat, Cicille, 2003). Les auteurs ont produit un classement qui intègre les cinq métropoles de notre étude empirique : Barcelone se classe 6<sup>e</sup>, Lyon 17<sup>e</sup>, Marseille 23<sup>e</sup>, Nantes 54<sup>e</sup> et Nottingham 118<sup>e</sup>, sur un total de 180 agglomérations. Les cas choisis respectent les critères de sélection énoncés ci-dessus. Mais de

---

<sup>114</sup> Tous les acteurs territoriaux (entreprises, associations, et même citoyens) peuvent adopter des comportements apparemment stratégiques à mettre en œuvre sur un périmètre donné. Mais seules les collectivités locales ont la responsabilité institutionnelle de gérer *globalement et dans sa particularité* un territoire délimité légalement (commune, département, région). Ce sont les seules organisations dont les préoccupations de management se situent réellement à l'échelle d'un territoire, c'est-à-dire d'un espace géographique supportant sur la durée les relations multiples et croisées des acteurs territoriaux. Elles seules ont alors la possibilité de déterminer une stratégie territoriale.

façon complémentaire, ils varient largement au regard d'indicateurs de fonctions internationales, d'activités économiques ou encore de niveau de rayonnement.

Ceci est cohérent avec notre objectif de maximisation des différences entre les cas pour accroître les différences dans les données (Glaser, Strauss, 1967). Dans cette perspective, nous avons choisi d'effectuer une étude de cas plurinationale, afin de maximiser la différence entre les contextes territoriaux. Nous avons cependant tenu à conserver trois terrains de même nationalité (ici française avec Lyon, Nantes et Marseille) afin de nous assurer que de potentielles différences en matière de pratiques de management territorial, ne seraient pas exclusivement attribuables à des nationalités dissemblables.

D'un point de vue organisationnel, les cas étrangers diffèrent des cas français. Le cadre institutionnel hexagonal prévoit *théoriquement* un échelon correspondant peu ou prou à l'échelle métropolitaine<sup>115</sup> : les communautés urbaines. Les cas de Barcelone et de Nottingham s'en distinguent. L'institution en charge de la stratégie métropolitaine a un statut proche de la logique associative. Leur structure se veut souple afin de permettre à l'ensemble des acteurs territoriaux, essentiellement publics mais pas toujours exclusivement, à s'associer à cette démarche.

De plus, les cas varient aussi du point de vue de leur expérience en matière de stratégie territoriale. Parmi nos terrains, Barcelone fait figure de pionnière, puisque son premier plan date de 1976. De façon certes plus modeste, Lyon possède néanmoins une certaine ancienneté de ces pratiques. Le cas de Nantes est particulier. La communauté urbaine est de création récente (2001), mais le district d'agglomération auquel elle a succédé développait déjà dans les années 1990 de telles logiques. Marseille et Nottingham quant à elles, font office de débutantes en matière de stratégie et de pratiques de management territorial.

Enfin, concernant les contextes métropolitains à proprement parler, ceux-ci sont *a priori* forcément particuliers. Nous nous en assurons en sélectionnant des métropoles dont au moins la localisation géographique et l'histoire varient. Le choix d'une diversité de nationalité y participe également. Cela doit nous permettre d'identifier des régularités potentielles, des passages obligés des pratiques de management territorial métropolitain au-delà de celles qui peuvent être inhérentes à des métropoles situées sur un même territoire national. En outre,

---

<sup>115</sup> Cette idée doit être envisagée avec nuance, car un territoire métropolitain peut couvrir plusieurs structures intercommunales. Le territoire institutionnel, et ce n'est pas nouveau, ne correspond pas systématiquement au territoire vécu par les populations. Néanmoins à l'échelle française, ce sont les communautés urbaines qui sont le plus susceptibles de s'en rapprocher. Tout ceci est expliqué plus largement et en référence à ces implications en matière de pratiques de management territorial dans le paragraphe Les organisations métropolitaines entre territoire institutionnel et territoires d'action (en page 118).



sélectionner et augmenter le nombre de cas étudiés pour faire varier le contexte d'observation permet d'accroître la validité externe d'une recherche (Royer, Zarlowski, 2003). L'observation des pratiques managériales territoriales dans des contextes singulièrement différents, nous permet de retirer un maximum d'informations lors du croisement des données recueillies, et nous semble propice pour tester la réplication des résultats découverts (Glaser, Strauss, 1967). Le choix d'une étude de cas multiple et plurinationale y contribue.

<b>Nom du cas</b>	<b>Organisation métropolitaine</b>	<b>Intention stratégique</b>
<b>Barcelone</b>	Association du Plan Stratégique Métropolitain de Barcelone (APSMB)	« Barcelone : territoire de création »
<b>Lyon</b>	Grand Lyon (communauté urbaine)	« Entrer dans le Top 15 des villes européennes »
<b>Nantes</b>	Nantes Métropole (communauté urbaine)	« Devenir une métropole de rayonnement international »
<b>Marseille</b>	Marseille - Provence - Métropole (communauté urbaine)	« Etre la grande métropole euro-méditerranéenne de demain »
<b>Nottingham</b>	Greater Nottingham, One Nottingham	« Un Nottingham plus propre, plus sûr et ambitieux. Une cité dont nous sommes fiers »

*Tableau 4-2 : Les cinq cas retenus (récapitulatif)*

Les entretiens se sont principalement concentrés sur les thèmes des objectifs et des intentions stratégiques, des modalités d'action territoriale et des éléments de contexte (histoire et culture, parties prenantes internes et externes). Ces thèmes ont émergé des entretiens préparatoires et de l'analyse de la littérature. De cette façon, nous souhaitons à la fois nous concentrer sur l'objet de notre étude mais aussi pouvoir harmoniser le traitement des données (Miles, Huberman, 1991). De fait, comme nous l'avons déjà précisé, l'unité d'analyse est la même dans les différents cas. Cependant, le niveau d'analyse<sup>116</sup>, et surtout la période d'analyse<sup>117</sup>, sont susceptibles de varier.

En effet, nous nous intéressons ici au niveau d'analyse organisationnel, puisque nous nous intéressons à la façon dont les organisations publiques métropolitaines mettent en œuvre, par des pratiques de management territorial, leur(s) intention(s) stratégique(s), en interaction avec le contexte territorial. Pour des raisons de maximisation des différences entre les cas (Glaser,

---

<sup>116</sup> Rappel : le niveau d'analyse de la recherche définit l'endroit à l'intérieur duquel les actions d'un sujet peuvent produire un effet significatif. Les niveaux d'analyse peuvent être l'individu, le groupe ou l'organisation (Abbott, 1984).

<sup>117</sup> Rappel : la période d'analyse pose les bornes de l'intervalle de temps au sein duquel les données concernant le phénomène étudié seront collectées (Forgues, Vandangeon-Derumez, 2003).

Strauss, 1967), nous avons choisi de mener une étude plurinationale. L'organisation institutionnelle des Etats, dans lesquelles les métropoles étudiées sont localisées (Royaume-Uni, Espagne, France), ne sont pas les mêmes. En conséquence, le statut légal et les compétences dévolues aux organisations publiques métropolitaines, sont sensiblement différents. Par ailleurs, le choix de l'étude de cas multiples induira probablement des variations des périodes d'analyse. Nous sommes conscients que ces différences de niveau et de période d'analyse sont susceptibles de réduire la validité externe de nos résultats. Cependant, notre question de recherche et notre démarche exploratoire hybride, nous conduisent à nous approcher autant que possible de la réalité du terrain. Cela doit en effet nous permettre d'accroître la validité interne de cette étude (Miles, Huberman 1991).

Pour réduire l'impact des différences de niveaux d'analyse, nous avons par ailleurs soigneusement sélectionné les personnes interrogées dans chacun des cas. Nous avons veillé à couvrir à la fois l'aspect stratégique et préparatoire des modalités d'action (via les responsables d'agences d'urbanisme, des conseils de développement, de centres de ressources) et l'aspect stratégique et opérationnel (directions générales opérationnelles des communautés urbaines, de l'Ajuntament de Barcelone et du City Council de Nottingham). De fait, chaque manager public dont nous avons sollicité la collaboration, est statutairement lié à sa structure et opère dans une cellule stratégique. Dans chaque structure étudiée, nous nous sommes attachés, autant que possible, à rencontrer des managers de niveau hiérarchique varié (directeur de structure ou de service, responsable de mission, manager opérationnel).

Enfin précisons pour finir le statut des cas retenus.

En effet, selon David (2004), « la nature des théories avec lesquelles nous allons sur le terrain n'est pas indépendante du statut du cas ». Quatre statuts de cas sont généralement retenus<sup>118</sup>.

Premièrement, l'étude de cas peut avoir une vocation illustrative. Elle est alors utilisée essentiellement pour faire comprendre une théorie, sans valeur démonstrative ni *a priori* générale. La théorie doit alors être presque entièrement formulée avant le déroulement de l'étude empirique pour montrer qu'elle s'applique effectivement (cf. l'analyse d'un processus empirique d'apprentissage avec les concepts d'exploitation et d'exploration de March, 1991, ou de simple et double boucle, de Argyris et Schön, 1978). Cette démarche selon David (2004) ne produit que marginalement des résultats scientifiques. De façon légèrement différente, l'étude de cas peut être utilisée pour tester des théories préalablement formulées.

---

<sup>118</sup> Nous parlons ici de cas au singulier, néanmoins les éléments qui suivent s'appliquent aussi au statut de l'étude de cas multiples.

Dans cette approche, le cas n'est plus simplement illustratif, il sert aussi de test. Il est alors sélectionné parce qu'il permet de tester des théories préalablement formulées. Par exemple, Allison (1971) analyse la crise des missiles de Cuba en confrontant plusieurs théories de la décision (approches rationnelle, organisationnelle et politique) et des éléments empiriques.

Deuxièmement, un cas peut être retenu parce qu'il est jugé typique, c'est-à-dire particulièrement représentatif. Le chercheur s'appêtant à étudier un cas typique<sup>119</sup> va donc sur le terrain avec l'idée qu'il va étudier une figure moyenne, centrale au sein de la population.

Les cas illustratifs, tests ou typiques, sont plutôt utilisés dans des phases de validation de modèles ou d'hypothèses (David, 2004).

Enfin, un cas attire l'attention parce qu'il est considéré comme inédit ou exemplaire. Ce choix s'inscrit dans des recherches sur des phénomènes rares ou inconnus jusqu'alors, à des situations particulièrement innovantes. Le cas constitue potentiellement une référence, voire une anti-référence, théorique et pratique. Dans ce type de recherche, la proposition de concepts ou de modèle nouveaux constitue une part importante des résultats scientifiques (David, 2004).

Comme nous l'avons précisé au regard de la revue de la littérature, le management territorial métropolitain n'était pas une notion stabilisée. Les réflexions sur le sujet proviennent d'un assez grand nombre de courants, voire de disciplines, et toutes ne mettent pas l'accent sur les mêmes éléments du phénomène. Nous ne disposons pas de modèles ou d'hypothèses à tester. En conséquence, notre choix s'est orienté vers des études de cas jugés exemplaires, plutôt que représentatifs à l'instar de Lincoln et Guba (1985). La sélection repose donc sur la recherche d'une communalité dans les attributs intéressant le chercheur, et d'une dispersion aussi large que possible dans les autres attributs.

Le choix de cas exemplaires a des conséquences quant à la validité externe de la recherche. Ainsi, selon David (2004), la question de la généralisation se pose-t-elle de manière moins aiguë pour des études de cas, dont l'objectif serait d'explorer des champs nouveaux au sens décrit ci-dessus. En effet, admettons que le chercheur étudie un cas avec l'idée éventuelle de

---

<sup>119</sup> Selon David (2004), au sens classique, le « type » est le concept dominant dans les études statistiques et les monographies du dix-neuvième siècle. En étudiant un cas proche du type, le chercheur était assuré de sa valeur générale. En comparaison, les cas éloignés du type étaient considérés comme des exceptions, des écarts par rapport à une moyenne normative. Ce rapport au type peut sembler aujourd'hui paradoxal lorsqu'un chercheur contemporain lit ce qu'écrivait un de ses semblables à la fin du 19<sup>e</sup> siècle (Cheysson, 1890, pp. 2-3, cité par Desrosières, 1993, p. 264) : « La monographie fuit avec soin le cas particulier et poursuit le cas général : elle néglige l'accident, l'exception, l'anomalie, pour s'acharner après la moyenne, le type. C'est le type qui est la véritable essence de la monographie. Hors du type, pour elle, point de salut ; mais avec le type, elle acquiert vraiment le privilège d'éclairer d'une vive lumière les investigations économiques et sociales ».

mettre en évidence un mode de gestion ou d'organisation inédits. Celui-ci aurait alors, sous bénéfice d'inventaire, valeur d'exemplarité. La validité externe des résultats est alors assurée par une description du cas à différents niveaux théoriques (faits mis en forme, théories intermédiaires et théories générales). Yin (1990) cite à ce titre une étude de Jacobs<sup>120</sup> (1961).

### **3. Le choix d'une analyse qualitative**

L'ensemble des éléments établis précédemment nous ont conduit à adopter une approche qualitative des cas. En effet, selon Van Maanen (1979, p.520), celle-ci serait mieux à même de répondre à la conception de la réalité : « Le label de méthodes qualitatives n'a pas de signification précise dans quelques sciences sociales que ce soit. C'est au mieux une « expression parapluie » couvrant un ensemble de techniques interprétatives qui cherchent à décrire, décoder, traduire et généralement percer le sens et non la fréquence de certains phénomènes survenant plus ou moins naturellement dans le monde social. Opérer sur un mode qualitatif c'est (...) tenter de réduire la distance entre (...) la théorie et la donnée, entre le contexte et l'action (...). Les chercheurs qualitatifs sont amenés à considérer les phénomènes sociaux comme plus particuliers et ambigus que répliquables et clairement définis ».

Nous considérons en effet, que la collecte de matériaux qualitatifs permet de répondre à la fois aux exigences et aux ambitions de cette recherche, qui vise à comprendre comment les organisations publiques métropolitaines s'emploient à concrétiser leurs intentions stratégiques.

Ainsi, cette étude exige d'appréhender, de manière aussi complète et profonde que possible, la complexité du phénomène étudié, c'est-à-dire les pratiques de management territorial métropolitain. Nous avons également mentionné que notre recherche présentait un caractère idiographique (Geertz, 1973). Or l'approche contextualiste est généralement plus satisfaisante avec une collecte de données qualitatives (Perret, 1994). En effet, ces dernières « permettent des descriptions et des explications riches et solidement fondées de processus ancrés dans un contexte local » (Miles, Huberman, 1991, p.22). Cette exigence de nous approcher le plus

---

<sup>120</sup> Le livre de Jacobs (1961) est essentiellement fondé sur des observations réalisées à New York. Cependant l'auteur ne se limite pas à raconter les faits telles qu'elle les a observés (nous sommes ici au stade des faits mis en forme). L'auteur aborde, à travers l'étude de cas et à un niveau théorique intermédiaire, des problèmes qui se posent dans toute grande ville (rôle des trottoirs, rôle des parcs de quartier, besoin d'unités d'habitation de taille raisonnable, processus de paupérisation de l'habitat). Même si elle ne va pas jusqu'à formuler explicitement des théories générales, son livre crée « un débat très animé au sein de la communauté des planificateurs urbains. [...] Sa théorie est devenue un véhicule pour examiner d'autres cas, et cette théorie est toujours considérée comme une contribution significative au domaine de la planification urbaine » (Yin, 1990, p. 44).

possible de la « réalité » des terrains serait mieux comblée par méthodes qualitatives que quantitatives (Archer, 1988, p. 265). Ces dernières ont en effet tendance à trop sérier la recherche en imposant un protocole peu flexible, préconstruit et fondé sur hypothèses formulées *a priori* de l'observation. Or cela tend à amputer et à simplifier la réalité de manière excessive (Perret, 1994).

Au-delà de cette exigence, cette étude a aussi pour ambition de fournir une contribution théorique innovatrice sur un thème (les pratiques de management territorial en situation paradoxale) où les incertitudes théoriques restent fortes. Or selon Miles et Huberman (1991, p.22), « les données qualitatives sont davantage susceptibles de mener à d'heureuses trouvailles et de nouvelles intégrations théoriques ». En d'autres termes, la richesse des informations recueillies permet de proposer plus facilement des conceptualisations nouvelles. En générant des données non encore connues, ou identifiables comme nouvelles par la théorie déjà en place, l'analyse qualitative semble donc plus appropriée, pour nourrir la connaissance du champ du management territorial en concepts, propositions théoriques et hypothèses (Van Maanen, 1979).

L'utilisation d'une approche qualitative se justifie donc au moyen de plusieurs arguments, concernant à la fois notre domaine d'étude et l'angle d'approche du phénomène étudié.

Tout d'abord, le champ des pratiques de management territorial est étendu et riche, comme nous l'avons constaté dans l'analyse de la littérature. En conséquence, sa conceptualisation multiple et sa relative instabilité dans des travaux antérieurs (Pras, Tarondeau, 1979), rendent difficile la mise en place d'un protocole de recherche *a priori*, et la formulation d'hypothèses, sans simplifier à l'excès les phénomènes paradoxaux dans lesquels ces pratiques s'inscrivent. Ensuite, l'angle d'approche que nous avons retenu, met l'accent sur la compréhension profonde du phénomène et ses interactions avec des éléments de contexte.

## **B. Les méthodes de la recherche qualitative**

Nous présentons dans ce paragraphe la stratégie menée pour cette recherche. Nous exposons tout d'abord les différents cas étudiés de façon descriptive. Ensuite, nous revenons sur les techniques de recueil des données utilisées. Enfin, nous expliquons les techniques de traitement et d'analyse des données qualitatives

## 1. La description des cas

Compte tenu des arguments développés précédemment quant aux principaux critères de choix des différents cas, nous avons défini cinq terrains d'analyse pour cette recherche. Etant donné que beaucoup de détails sur chacun d'entre eux sont fournis au lecteur dans le chapitre 5 portant sur l'analyse des résultats, nous avons choisi dans cette partie de les présenter succinctement dans le tableau ci-après.

Nom du cas	Barcelone	Lyon	Nantes	Marseille	Nottingham
Organisation	APSMB	Grand Lyon	Nantes Métropole	Marseille - Provence - Métropole	Greater Nottingham, One Nottingham
Nombre de communes	36	55	24	18	16
Nombre <sup>121</sup> d'habitants	2.900.000	1.200.000	555.518	980.781	750.000
Superficie	628 Km <sup>2</sup>	493 Km <sup>2</sup>	523 Km <sup>2</sup>	604 Km <sup>2</sup>	420 Km <sup>2</sup>
Localisation	Espagne (Catalogne)	France (Rhône-Alpes)	France (Pays de Loire)	France (Provence-Alpes-Côte d'Azur)	Angleterre (East-Midlands)
Date d'arrivée du parti politique au pouvoir (maire ville principale <sup>122</sup> )	1979 (2006)	2001 (2001)	1989 (1989)	1995 (1995)	1991 (1991)

Tableau 4-3 : Présentation des cas

## 2. Les techniques de recueil des données

Selon Yin (1994), le protocole d'une étude de cas doit contenir des instruments d'investigation mais pas seulement. Des procédures, des règles générales encadrant l'utilisation de ces instruments, doivent aussi être précisées et suivies. Il s'agit de créer des priorités dans la phase de collecte des données. Pour Yin (1994), il est souhaitable que le chercheur ait cette démarche lorsqu'il mène une étude de cas unique. Et cela devient indispensable lorsqu'une étude de cas multiples est entreprise. Yin (1994, p. 64) présente ce

<sup>121</sup> Devant la diversité des données de population et de superficie, nous avons choisi comme source de données principales dans ce domaine l'ACUF, l'Association des communautés urbaines de France. En conséquence, les chiffres indiqués pour présenter brièvement les trois cas français sont issus du site Internet de l'association (<http://www.communautes-urbaines.com/vitrine/Accueil/leftframe.htm>).

<sup>122</sup> C'est-à-dire du maire de la ville-centre ou principale de la métropole.

protocole comme un élément majeur de la fiabilité d'une recherche fondée sur la méthode de l'étude de cas. Un tel protocole doit comporter les points suivants : tout d'abord, une vue d'ensemble du projet de l'étude de cas, c'est-à-dire des objectifs, thèmes, et sujets devant être abordés, ensuite, des procédures d'accès aux sites et aux sources d'information, puis des questions spécifiques, que le chercheur doit garder à l'esprit durant le processus de collecte des données, et enfin, un guide pour construire le rapport de l'étude de cas sous une forme narrative.

La vue d'ensemble doit permettre de communiquer au lecteur le thème général de l'investigation et les objectifs de l'étude. Les procédures de collecte des données doivent être précisées car le chercheur ne maîtrise pas l'environnement dans lequel cette collecte a lieu (Yin, 1994). En effet, l'issue des entretiens est par nature fluctuante et ouverte et la personne interrogée peut essayer de diriger l'entretien (Stake, 1995). Pour éviter ce genre de désagrément, le chercheur doit disposer d'un guide d'entretien, ne serait-ce que semi-directif, et doit planifier le plus possible l'accès aux personnes avec lesquelles il espère un entretien, la collecte des données secondaires, et même réfléchir à des événements potentiellement imprévus (Tellis, 1997). Le guide pour construire le rapport de l'étude de cas, est souvent négligé. Il permet pourtant d'éviter des problèmes à la fin de la phase de collecte des données à proprement parler (Yin, 1994).

Si le protocole entourant la conduite de l'étude de cas est si important, c'est parce que le recueil des données lui-même est capital dans une recherche tant il influe sur la validité de l'étude. Dans cette perspective, la population étudiée doit être bien définie (Eisenhardt 1989), car son accroissement ou sa diminution sont directement liés aux possibilités de généralisation des résultats, et donc déterminent le niveau de la validité externe. Si la population est trop restreinte, cela limite la représentativité des données. Mais si le nombre de cas étudiés est trop important, la cohérence des résultats est plus difficile à obtenir. Le chercheur peut alors hésiter entre conserver la richesse des données et les simplifier, à des fins d'harmonisation et de traitement. Ainsi, la taille de la population varie-t-elle dans le même sens que la complexité du traitement des résultats.

Ces liminaires établis, revenons à présent sur les phases de négociations des terrains, de collecte et de coordination des sources d'évidence et des données.

a. La négociation des terrains

Comme nous l'avons présenté dans les pages consacrées à la stratégie générale de la recherche, nous nous sommes préoccupés de chercher des terrains d'observation cohérents avec notre cadre conceptuel et de notre question de recherche. Nos investigations ont donc été menées avec la volonté d'observer, de manière empirique, comment les organisations publiques métropolitaines utilisent les pratiques de management territorial, dans le but d'accomplir leurs intentions stratégiques, et comment ces modes d'action s'articulent aux éléments de contexte territorial, dans une approche de gestion paradoxale. Ce type de recherche ne permettant pas de mener une étude quantitative, les cas devaient être choisis en fonction de critères importants pour la recherche et dont l'intérêt est observable de manière directe (Eisenhardt, 1989, Pettigrew, 1990). Ainsi les terrains retenus devaient-ils présenter un certain nombre de caractéristiques, afin de permettre une collecte fructueuse. Rappelons les brièvement.

Nous nous intéressons aux pratiques managériales d'organisations publiques, ayant des responsabilités métropolitaines reconnues par un statut officiel. Par ailleurs, cette organisation doit être en charge d'un territoire complexe, sur lequel des problématiques et des enjeux divers s'expriment. L'organisation doit être en mesure d'apporter des éléments de réponses à ces enjeux, en terme de compétences, de moyens humains et financiers. Pour cela, elle doit être un acteur prépondérant du territoire, dont les décisions et les actions ont la possibilité d'influer sur l'évolution territoriale. Ensuite, ces structures doivent avoir des intentions stratégiques déclarées, rendues publiques, et dont la mise en œuvre a commencé depuis un temps suffisant, pour permettre l'observation des modes de gestion métropolitaine. La réalisation des intentions stratégiques affichées doit générer l'utilisation d'outils de gestion et de pilotage. Enfin, le contexte territorial doit être jugé suffisamment significatif pour interférer avec l'intention stratégique.

Au-delà du choix des terrains eux-mêmes, il a fallu déterminer quelles personnes interroger<sup>123</sup>.

Ce choix était prépondérant afin d'assurer la fiabilité des données obtenues, c'est-à-dire pour en permettre un recueil optimal dans une population de managers publics suffisamment homogène. Comme nous l'avons évoqué dans le paragraphe précisant notre question de recherche, le thème du management territorial peut être abordé de deux façons. Soit du point

---

<sup>123</sup> La liste des personnes interrogées est disponible en 0.



de vue de sa construction et de sa mise en œuvre, en se fondant sur l'observation et l'analyse des pratiques des managers territoriaux, soit du point de vue de sa perception par les habitants et citoyens – électeurs. Comme nous souhaitons ici comprendre, comment les organisations publiques métropolitaines articulent des outils de pilotage et de gestion, dans le but d'accomplir leurs intentions stratégiques, nous nous intéressons exclusivement au premier point de vue. Nous nous plaçons ici sur le plan des pratiques engagées et non pas sur celui de leur impact sur les habitants – citoyens, qui s'inscrit plus, nous semble-t-il dans la logique des sciences politiques.

La population sollicitée était donc celle des managers publics appartenant à des organisations habilitées à intervenir sur le territoire métropolitain. Nos principaux interlocuteurs appartenaient aux communautés urbaines (cas français) ou à une structure sensiblement équivalente (cas espagnol et anglais). Néanmoins nous avons aussi veillé à rencontrer d'autres managers concernés de façon moins directe par la mise en œuvre des intentions stratégiques, mais dont le témoignage nous a aussi paru pertinent (agence d'urbanisme, conseil de développement, centre de ressources). En cela nous avons suivi les recommandations de Holstein et Gubrium (1995) pour qui l'absence d'investigation auprès d'acteurs secondaires, c'est-à-dire n'appartenant pas au réseau principal intéressant le chercheur, constitue un biais « d'élite », et fausse la fiabilité des données.

Après avoir récapitulé les contraintes à partir desquelles la population a été retenue (Eisenhardt, 1989) et les personnes sollicitées pour des entretiens (Van de Ven, 1992), venons en aux négociations à proprement parler.

Une partie de ces négociations se sont faites en nous appuyant sur des réseaux d'acteurs. Ce moyen nous a permis de contacter nos interlocuteurs en étant recommandés, ne serait-ce que de façon indirecte, par une personnalité. De ce fait, nous avons pu gagner en confiance auprès des interlocuteurs et envisager des entretiens enregistrés sans retenue. De même, cette entrée sur le mode des « parrains » (Baumard et al. 2003, p.242, Keramidas, 2005) nous a permis d'obtenir un maximum d'informations essentielles à la compréhension des cas. En contrepartie, certaines personnes interrogées nous ont demandé de ne pas fournir d'information permettant de faire le lien entre eux et leur témoignage. Néanmoins, au-delà de ces demandes de confidentialité, il n'y a pas eu de réelle négociation à opérer, de nombreux interlocuteurs montrant en outre un réel intérêt pour le management territorial du fait du peu de travaux globaux disponibles dans ce champ. Les entretiens étaient toujours accordés et la confiance qui y régnait était sans équivoque. Cette absence d'équivocité a en outre été

favorisée par l'absence de lien hiérarchique ou de toute autre forme de dépendance entre notre personne ressource et les personnes sollicitées pour un entretien. Nous souhaitons en effet éviter autant que possible les biais dus aux jeux de pouvoir au sein du réseau. De cette façon, nous avons contenu autant que possible les réponses de convenance.

Après une première prise de contact permettant d'exposer l'objet de notre recherche et de notre démarche, nous nous efforcions d'expliquer dans quelle mesure notre interlocuteur pouvait contribuer à ce travail. Ce premier contact a toujours été suivi par l'envoi d'un courrier récapitulatif, comme le recommande Yin (1994), le plus souvent sous forme d'e-mail. Lorsque cela était demandé, nous joignons à cet e-mail le guide d'entretien, ainsi que notre curriculum vitae permettant à notre interlocuteur d'évaluer notre parcours de chercheur. Grâce aux parrainages dont nous avons bénéficiés, nous avons eu la possibilité d'interroger des managers publics, dont le statut et les responsabilités quotidiennes auraient représenté un obstacle non négligeable dans le cas contraire. Nous sommes bien entendu conscients de l'avantage que cela a constitué pour la conduite de notre recherche.

b. Les sources d'évidence et la nature des données récoltées

La méthode des cas a pour caractéristique de combiner le plus souvent plusieurs techniques de collecte de données (Hlady-Rispal 2002). Il est alors d'autant plus nécessaire de l'effectuer après avoir établi un protocole clair. En outre, nous avons noté que le choix d'une méthode d'analyse qualitative conduisait le chercheur à recueillir une très grande quantité de données (Yin, 1989). Cette accumulation dense des données a été effectuée en utilisant quatre des six sources d'évidence généralement reconnues (Yin, 1989, Stake, 1995). Nous avons essentiellement fait usage des sources d'évidence suivantes : 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. Les deux premières constituent des données secondaires et les deux dernières des données primaires. La participation et le matériel physique n'ont pas été utilisés. En effet, selon Yin (1994), tous les types de sources d'évidence ne sont pas pertinents dans tous les cas. Le chercheur doit être capable de déterminer lesquelles utiliser et celles à laisser de côté. Chaque étude de cas présente des opportunités différentes en matière de collecte de données.

Les entretiens menés (source primaire) sont probablement la source de données la plus importante. A ce titre, notre démarche présente des similarités avec la « direct research » de

Mintzberg (1982). Dans ce cadre, l'utilisation du discours comme base d'information, est un élément majeur de la méthodologie qualitative, bien que Miles et Huberman (1991, p.23) soulignent la difficulté du travail sur les mots, symboles ambigus et mouvants. Cependant, des méthodes d'analyse permettent de produire des connaissances (Perret, 1994) et cette technique d'approche du terrain par les entretiens, est aujourd'hui largement employée (Bardin 2003, p.90). Toutefois, nous avons suivi les préconisations de Bartlett (1954), posant comme principe la nécessité d'une démarche en profondeur.

Pour mener à bien une telle démarche, nous nous sommes efforcés d'adopter une stricte discipline lors de la préparation et de la conduite des entretiens. A l'instar de Lincoln et Guba (1985, p.250), nous nous sommes efforcés d'être le premier « outil d'investigation » de notre propre recherche.

L'élaboration et l'utilisation d'un guide d'entretien, commun à chaque cas et comprenant 24 questions, nous a permis de concentrer le propos sur notre question de recherche, tout en écartant progressivement les zones d'ombre du discours. Au-delà de la qualité et de la pertinence du guide d'entretien, cela mobilise également les capacités relationnelles du chercheur lors des entretiens. Celui-ci doit en effet s'attacher, autant que possible, à installer un climat de confiance avec la personne qui a accepté de répondre à ses sollicitations. A cette fin, nous avons laissé la plus grande latitude aux managers publics interrogés pour fixer les dates, heures et lieux de l'entretien. Certains nous ont reçu dans leur bureau, d'autres dans des locaux plus « neutres », tels une salle de réunion, un centre de documentation, d'autres encore dans des lieux externes. Nous avons toujours évoqué de manière préalable la possibilité de conserver leur anonymat. Et après retranscription de nos notes et enregistrement, une copie leur a été systématiquement envoyée pour vérification et correction. Cette mise en confiance doit permettre une optimisation des données collectées en fonction du temps imparti au chercheur (Baumard 1994).

Tous les entretiens ont fait l'objet d'un enregistrement et de prises de notes simultanées, et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il s'agissait d'éviter de commettre des erreurs de retranscriptions, des oublis, ou des déformations de la réalité. A cette fin, les entretiens ont été intégralement retranscrits dans les deux ou trois jours, au plus tard. Par ailleurs, la prise de note durant les entretiens permet d'enregistrer des informations « implicites », expressions du visage, ton de la voix, comportements divers, qui complètent la stricte retranscription du discours. Elles permettent aussi d'éviter un biais de « rationalisation des acteurs » (Starbuck, Milliken, 1988). Enfin, les notes du chercheur sont également utiles lorsqu'il s'agit de palier un incident technique.

Nous avons mené deux sortes d'entretiens. Quelques entretiens ouverts ont été menés essentiellement au début de l'étude pour affiner le guide d'entretien qui était en cours de préparation. Néanmoins, d'une façon largement majoritaire, nous avons plutôt effectué des entretiens semi-directifs. De fait, au regard de notre démarche exploratoire hybride, notre approche ne pouvait être ni directive, ni non-directive, car nous devons lors de chaque entretien essayer de recueillir un maximum d'informations afin de répondre à notre question de recherche.

Ceux-ci ont tous été menés de façon individuelle et active (Holstein, Gubrium, 1995).

En effet, le champ du management territorial métropolitain est intimement lié à des enjeux territoriaux et politiques. Nous avons interrogé des managers travaillant sous la direction d'un même élu ou d'un même directeur général. En conséquence, l'organisation d'entretiens collectifs ne nous a pas paru susceptible de fournir toutes les réponses, y compris les plus sensibles, à nos questions.

Les entretiens ont également été réalisés de manière active, en veillant à ce que les propos des personnes interrogées ne s'éloignent pas des questions intéressant notre recherche. Nous rejoignons ici Jones (1985, p.47) lorsqu'elle écrit qu'il « n'existe pas de recherche sans présupposés. Lorsqu'ils préparent leurs interviews, les chercheurs auront, et doivent avoir, quelques questions générales à l'esprit ». En l'occurrence, ces questions étaient inscrites dans notre guide d'entretien. Néanmoins, pour respecter l'aspect exploratoire de notre étude, nous n'avons pas hésité, lorsque cela nous semblait propice, à permettre à la personne interrogée de s'installer dans un dialogue. Ceci a été fait en gardant en tête que cette exploration était hybride et donc en orientant le débat par des relances (Romelaer 2000, p.57). Les entretiens effectués duraient en moyenne entre une heure et une heure trente minutes. Cette durée a permis aux personnes interrogées de nouer des relations de confiance, de s'exprimer mais a évité de générer chez elle de la lassitude. Dans le cas où cette durée s'avérait insuffisante pour poser toutes les questions du guide, les managers acceptaient un autre rendez-vous afin de terminer le « travail ».

Nous avons donc utilisé la technique de l'entretien individuel actif et ouvert qui permet, selon Holstein et Gubrium (1995, p.76), d'optimiser les chances d'obtenir des informations précises et de contribuer ainsi à répondre aux questions de recherche. Grâce aux relations de confiance établies, aux reformulations et aux relances, le chercheur a la possibilité d'entraîner la personne interrogée dans un processus interactif d'accumulation de l'information.

Le nombre d'entretiens n'était pas fixé au départ. Nous avons cessé d'en réaliser, lorsque, dans chaque terrain, les entretiens supplémentaires ne permettaient plus d'obtenir d'information nouvelle. Le seuil de saturation théorique nous a permis de fixer cette limite. Le chercheur atteint cette saturation lorsqu'il ne parvient plus à générer de données supplémentaires susceptibles d'alimenter ses conclusions. Cet état de stagnation dans le processus d'apprentissage est considéré comme l'indicateur de la réalisation d'un nombre suffisant d'entretiens (Glaser, Strauss, 1967, Royer, Zarlowski, 2003, p.216).

Les entretiens nous ont fourni une grande quantité d'informations. Ils ont constitué notre principale, mais pas unique, source de données primaires.

Une autre partie des données primaires a été fournie par l'observation directe (Yin, 1994, Stake, 1995). Bien que cette source d'évidence ait été relativement marginale dans notre étude empirique, elle a néanmoins alimenté la collecte d'informations complémentaires (Yin, 1994). Ainsi, nos passages dans les locaux des organisations métropolitaines nous ont permis, par exemple, d'en apprendre plus sur les rapports internes, ou sur certains enjeux de pouvoir. L'observation d'éléments significatifs et récurrents a ainsi permis d'éclairer certaines zones d'incertitude laissées dans l'ombre, voire même volontairement déguisées lors des entretiens.

En plus de données primaires, nous avons collecté au cours des investigations sur les terrains, un grand nombre d'informations secondaires. Celles-ci intègrent aussi bien la documentation que les données archivées (Yin, 1994, Stake, 1995).

La documentation collectée est de nature diverse : lettres, notes personnelles, documents administratifs, articles de journaux municipaux, locaux et nationaux, autres articles de presse, ouvrages historiques, sociologiques sur les métropoles étudiées. Les données archivées sont internes à la structure et désignent des dossiers et divers documents de service, des listes de noms, des études antérieures, des revues de presse internes.

L'ensemble des organisations qui ont accepté de participer à ces travaux, disposent en interne d'un très grand nombre de documents, comme des diagnostics territoriaux, des plans stratégiques, métropolitains, ou d'agglomération, des projets et actions territoriales diverses, qui correspondent à la fois aux intentions stratégiques et aux pratiques actuelles, et passées de ces organisations. En d'autres termes, ces documents traduisent la volonté, les intentions stratégiques des organisations métropolitaines dans des supports tangibles. Nous avons trié,

classé et étudié ces documents à la fois pour augmenter nos connaissances mais aussi pour corroborer les autres sources d'évidence (Yin, 1994).

L'ensemble de ces données secondaires nous a été très utile pour la compréhension des cas (Weick, 1993). Les documents et les archives nous ont permis de mieux connaître l'histoire des métropoles, leur évolution politique, économique, sociale et sociétale, ou encore l'image qu'elles souhaitent donner d'elles-mêmes. Par ailleurs, ces sources d'évidence ont parfois remis en cause d'autres faits et ont donc généré des questionnements de notre part. Ces documents servent ainsi à corroborer les autres sources d'évidence dans une logique de triangulation. En effet, la diversification des sources d'évidence et de la nature des données, primaires et secondaires, pour chaque analyse de terrain répond au principe de triangulation (Denzin, 1978, Yin, 1994). Celui-ci permet tout à la fois l'enrichissement, la mise en question, le contrôle et la vérification des données. La multiplicité des sources d'évidence permet la validation du construit au même titre que la relecture par les informants-clés (Yin, 1989, p.41). Ces données sont donc fiables, car elles permettent une stabilité du recueil et une approche de la réalité, sans la déformation due notamment à une éventuelle rationalisation *a posteriori* (Holstein, Gubrium, 1995, p.9).

La liste complète des données primaires et secondaires a été placée en 00.

### **3. Le traitement des données**

La phase de traitement et d'analyse des données est essentielle, en particulier dans les analyses qualitatives. En effet, cette démarche d'interprétation des données est charnière dans le travail de recherche et mêle à la fois intuition et appropriation progressive de la conceptualisation qui est faite des données (Perret, 1994). Cependant, ce type de processus est difficile à décrire et à restituer. Nous allons néanmoins essayer d'en expliquer le déroulement, car ceci répond à la double préoccupation de permettre aux lecteurs de porter un jugement critique sur la validité interne des cas étudiées, et de donner la possibilité de mener une démarche de répliquabilité des processus (Yin, 1989, p.43).

Face aux abondantes informations recueillies au cours des études de cas, le chercheur dispose d'outils lui permettant de structurer, de systématiser, voire de généraliser ses analyses. En d'autres termes, il s'agit d'introduire de la rigueur et de la formalisation dans les différentes étapes de production des résultats. Les travaux de Miles et Huberman (1991) ont servi de base et de guide, notamment dans le choix de nos outils.

Nous exposons ici successivement les trois phases de l'analyse des données, à savoir la condensation des données, leur présentation et enfin l'élaboration et la vérification des résultats. Ces trois phases n'ont pas été cloisonnées de façon aussi étanche dans le déroulement de la recherche. Elles formaient plutôt un processus cyclique et interactif.

a. La condensation et la catégorisation des données

Les données collectées lors d'étude de cas multiples suivant une démarche qualitative, sont extrêmement abondantes. Cela fait d'ailleurs partie des critiques longtemps faites à cette technique : l'abondance et l'illisibilité des données (Yin, 1989, p.21). Or, il existe des outils à la disposition du chercheur lui permettant de condenser les données recueillies (Miles, Huberman, 1991, Silverman, 2001). La condensation des données renvoie « à l'ensemble des processus de sélection, de centration, de simplification, d'abstraction et de transformation des données « brutes » figurant dans les transcriptions des notes de terrain (...). La condensation est une forme d'analyse qui consiste à élaguer, trier, distinguer, rejeter et organiser les données de telle sorte qu'on puisse en tirer des conclusions finales et les vérifier » (Miles, Huberman, 1991, p.35). La mise en œuvre rigoureuse de ces outils délivre des restitutions plus claires et favorise la lecture du cas. La démarche d'étude est alors plus accessible, et donc plus ouverte au jugement et à la critique, car elle est rendue plus intelligible.

Dans notre étude, une partie de la condensation des données a été faite de manière préliminaire à la collecte des données, grâce à la détermination de notre cadre conceptuel et de notre question de recherche. Ceux-ci ont effectivement guidé nos choix, tout comme le protocole de l'étude de cas incluant notamment notre guide d'entretien. La sélection et la centration des données ont donc commencé relativement tôt dans le processus de recherche.

Au cours de la collecte des données, nous avons également procédé à des condensations en construisant des tableaux récapitulatifs des données secondaires, soit des récapitulatifs chronologiques et par thèmes pour chaque cas.

Une autre partie du travail de condensation a par ailleurs démarré avec la mise au point d'un système de codage des thèmes récurrents des entretiens. Nous avons construit un système de codage avec plusieurs niveaux de catégories. Les deux premiers niveaux sont en partie issus de la littérature. Ils ont servi de cadre auquel nous avons intégré les codages issus des études de cas (pour un aperçu de l'ensemble des codages utilisés, cf. 0). En conséquence, aucune donnée n'a été codée par exemple avec le C.2.1. (Pragmatisme), mais avec un code de catégorie inférieure (par exemple C.2.1.2. Leadership).

Niveaux de codage	Codes	Définition
<b>1</b>	<b>Code 1- Stratégie territoriale</b>	
2	Code 1-1- Objectifs stratégiques	Ensemble des objectifs que se fixe l'organisation (outputs, outcomes intermédiaires et finaux)
2	Code 1-2- Nature stratégique	Caractéristiques qui permettent d'identifier des actions comme stratégiques
2	Code 1-3- Actions stratégiques	Actions stratégiques effectivement programmées et mises en oeuvre par l'organisation
2	Code 1-4- Moyens stratégiques	Répartition des ressources organisationnelles en fonction des actions planifiées
<b>1</b>	<b>Code 2- Modalités de management territorial</b>	
2	Code 2-1- Pragmatisme	Eléments permettant et facilitant la construction et la concrétisation des intentions stratégiques.
2	Code 2-2- Systémique	Eléments s'insérant dans un système complexe et non linéaire
2	Code 2-3- Territorialisation	Adaptation des initiatives au contexte territorial et à l'environnement organisationnel
2	Code 2-4- Partenariat	Formes partenariales (quel que soit le contenu)
<b>1</b>	<b>Code 3- Outils de management territorial</b>	
2	Code 3-1- Gestion interne	Outils de management dont l'objectif est d'agir spécifiquement sur l'organisation, ses processus organisationnels. Répartition et articulation des services, des procédures, des effectifs.
2	Code 3-2- Conduite de l'action	Outils managériaux utilisés directement dans la mise en oeuvre des intentions stratégiques
2	Code 3-3- Gestion de l'interface avec l'environnement organisationnel	Outils de management permettant aux organisations de solliciter leurs parties prenantes et d'observer leur environnement
<b>1</b>	<b>Code 4- Facteurs contextuels</b>	
2	Code 4-1- Dimension exogène	Eléments extérieurs à l'organisation susceptibles d'agir sur la concrétisation de l'intention stratégique de cette dernière
2	Code 4-2- Contexte organisationnel	Eléments intérieurs à l'organisation susceptibles d'agir sur la concrétisation de l'intention stratégique de cette dernière

Tableau 4-4 : Les codages des données recueillies

La technique de codage entre dans le cadre de la condensation des données préconisée par Miles et Huberman (1994, p.12). Cette catégorisation tend à classer les données de la façon



la plus intelligible possible. En ce sens, elle visera à fournir des codes ou des catégories, dont la signification sera liée en partie à la recherche théorique et en partie à l'étude empirique. Nous avons souhaité produire un codage des données fin et explicite, en 4 niveaux de catégorisation, pour au moins deux raisons. Tout d'abord, cela permet d'accroître la lisibilité de la méthode employée, ce qui paraît d'autant plus indispensable quand l'objet de la recherche n'est pas encore théoriquement stabilisé. Les pratiques de management territorial se situent dans cette perspective. Ensuite, cela contribue également à augmenter la fiabilité de notre travail.

Précisons enfin que l'ensemble des codages a été effectué par le biais du logiciel NVIVO 2.0, dont l'efficacité dans l'analyse de textes est un avantage considérable, en terme de gain de temps et de facilité de traitement (Bournois et al. 2002).

#### b. La présentation des données

Selon Miles et Huberman (1991, p.35), un « format de présentation signifie un assemblage organisé d'informations qui permet de tirer des conclusions et de passer à l'action (...). Leur lecture permet de comprendre une situation et de faire quelque chose (nouvelle analyse ou action) fondée sur cette compréhension ».

Il existe pour le chercheur plusieurs façons de présenter ses données. Toutes doivent s'efforcer d'être mises en forme de façon claire et explicite. La forme la plus fréquente de présentation de données qualitatives est le texte narratif. Ce format décrit de manière littéraire les catégories ou les thèmes repérés, en les illustrant et en les justifiant par des extraits d'entretiens. Nous l'avons largement utilisé. Mais d'autres procédures d'analyse des données plus schématiques et plus formalisées peuvent aussi être utilisées.

Nous avons utilisé des matrices intra-sites et inter-sites en nous inspirant des travaux de Miles et Huberman (1991). Ces matrices ont une triple utilité. Elles sont à la fois un outil de condensation des données (tri et sélection des données à conserver), de présentation (visualisation rapide d'une grande quantité d'informations sur une situation) et d'analyse (croisement des lignes et colonnes). La production de matrices chronologiques pour chacun des cas nous a permis de replacer des éléments dans leur contexte temporel (Miles, Huberman, 1991, p.177). La période totale d'analyse intégrée dans chacune de ces matrices a varié en fonction des cas. Pour Barcelone, la période était 1975-2006, pour Lyon les années 1980 à 2000, pour Nantes, Marseille et Nottingham, les années 1990 à aujourd'hui. La construction de telles matrices nous a permis de rendre utilisable une volumineuse documentation. Elle a aussi contribué à identifier, pour chacun des terrains, les thèmes

importants, leur rôle, leur activation, leur transformation au cours du temps (lecture par ligne) et d'en repérer les phases, leur nature, leur évolution (lecture par colonne). Enfin, ces matrices chronologiques ont également fait surgir des questionnements et des explications par rapport aux informations recueillies lors des entretiens.

Nous n'avons pas jugé utile de publier en l'état ces matrices qui ont surtout constitué pour nous des documents de travail. Par ailleurs, la plupart des données qu'elles contenaient ont fait l'objet de procédures de codages, et ont donc été restituées, sous forme narrative ou graphique, dans le chapitre 5 portant sur l'analyse des résultats des études de cas. Au cours de ce cinquième chapitre, nous avons indiqué, dans la mesure du possible, en note de bas de page, les extraits d'entretiens codés, sur lesquels s'appuient nos observations.

Les formats de présentation que nous avons évoqués dans ce paragraphe, participent déjà à l'analyse des données recueillies par le chercheur. Ils ont également un autre avantage : ils rendent utilisables par d'autres chercheurs des données souvent incommunicables en l'état. Ce souci d'universalité des données constitue un garde-fou contre une trop grande subjectivité (Reitter, 1991, p.65).

### c. L'élaboration et la vérification des résultats

Jusqu'à présent, nous avons exposé les outils de présentation des données. Ceux-ci ont contribué à l'organisation de l'information, mais ont aussi révélé certaines dimensions contenues dans les données. Ils nous ont donc permis de commencer à interpréter ces dernières. Selon Miles et Huberman (1991, pp.36-37), « dès le début du recueil des données, l'analyste qualitatif commence à décider du sens des choses, il note les régularités, les « patterns », les explications, les configurations possibles, les flux de causalité et les propositions. Le chercheur compétent ne s'arrête pas à ces conclusions, gardant un esprit ouvert et critique, mais elles sont toujours là, d'abord vagues et informes, puis de plus en plus explicites et enracinées ». Cette étape fournit ainsi une première partie des résultats de notre étude.

L'étape suivante consiste à donner des explications de ces résultats. Pour ce faire, nous avons suivi les stratégies d'analyse présentées dans l'architecture générale de la recherche (cf. Les étapes de la recherche en page 157). Nous rappelons que l'une repose sur la confrontation avec la théorie Yin, (1989, Perret, 1994), et l'autre sur une construction explicative fondée sur l'abduction (Glaser, Strauss, 1967, Miles, Huberman, 1991). Ces deux stratégies doivent être considérées comme complémentaires pour permettre à la recherche d'atteindre une certaine

cohérence conceptuelle : c'est cette dernière qui est susceptible de donner aux résultats leur dimension théorique (Miles, Huberman, 1991, p.413). L'ensemble de ces explications constituent la seconde partie des résultats de notre étude. Ces derniers sont d'un niveau plus abstrait, car ils sont reliés aux observations empiriques par « des couches successives de «colle» inférentielle » (Miles, Huberman, 1991, p.413). C'est cette heuristique inférentielle qu'il convient d'évaluer afin de vérifier et de confirmer les résultats : « Les significations qui se dégagent des données doivent être testées quant à leur plausibilité, leur solidité, leur « confirmabilité », en un mot leur validité. Sinon, on se retrouve avec des récits intéressants, dont on ignore la véracité et l'utilité » (Miles, Huberman, 1991, p.37).

En terme de fiabilité, ces auteurs proposent aux chercheurs de s'assurer du maintien de la chaîne de preuves. Pour eux, cette dernière doit permettre à tout lecteur de retrouver à partir des conclusions du chercheur, l'objectif initial de la recherche. Il s'agit de vérifier que les lecteurs pourront effectivement élaborer leur opinion personnelle en suivant la chaîne de preuves. Celle-ci court à partir des données recueillies jusqu'aux résultats produits. Cette chaîne de preuves constitue un outil nécessaire à la validité de l'étude en général, et elle se caractérise par une technique de codage très précise, que nous avons abordée dans le paragraphe précédent sur la condensation des données.

Néanmoins, cette démarche de codage présente des limites.

Tout d'abord, la réduction des données amène une transformation de la masse d'informations en une liste de mots plus ou moins longue. Il existe alors un risque de perdre une partie du sens des informations, au profit d'une quantification pratique (Miles, Huberman 1991). De plus, les mots ont souvent plusieurs significations. Cependant, les dimensions exploratoires et qualitatives de cette recherche, nous l'avons dit, engendrent l'abondance des informations collectées. Ce type de simplification est donc indispensable.

Dans ce contexte, le chercheur doit pour maintenir la chaîne de preuves, retranscrire ses entretiens, les ordonner, en un mot les rendre lisibles pour que n'importe quel lecteur puisse lui-même en comprendre les résultats. La compréhension des modalités de codage est alors essentielle (cf. Tableau 4-4, page 192 et 0).

Ainsi les modalités de codage doivent-elles être exposées. Elles doivent également être fiables, car il existe des risques de biais de codage en lien avec la subjectivité du chercheur quant à son sujet de recherche (Baumard, Ibert, 2003, p.99). Pour nous assurer de la fiabilité du codage, nous avons opéré deux types de contrôle (Romelaer, 2000).

Nous avons effectué une première série de codages, puis après plusieurs mois, nous sommes revenus sur ces derniers. Le premier contrôle est donc un retour sur les codages opérés, à plusieurs mois d'intervalle. Nous avons opéré un autre contrôle sous la forme d'un double codage indépendant, dont l'objectif était d'évaluer le nombre de codages divergents et convergents lorsque celui-ci est effectué par un autre chercheur. Cette procédure d'évaluation est la dernière phase du processus de mesure de la fiabilité du codage. Nous avons soumis cinq entretiens pris aléatoirement dans chaque cas à un collègue de notre laboratoire pour une vérification amicale et informelle. Puis, un codage de contrôle a été effectué par un chercheur extérieur à notre laboratoire sur ces cinq entretiens. Le chercheur en question a été choisi pour son expertise dans le domaine de l'analyse organisationnelle, et pour sa connaissance antérieure du traitement des données qualitatives. Dans les deux cas, afin de faciliter ce travail quelque peu laborieux, nous avons pris soin de préciser aux « doubles codeurs » les zones de codages, en indiquant dans chaque retranscription soumise les extraits à coder. Nous avons fourni aux codeurs un document expliquant la procédure à suivre et les définitions des catégories issues de l'analyse de la littérature et celles de notre propre codage.

Après remise du travail du second codeur, nous avons, dans un premier temps, cherché à évaluer la concordance des codages en utilisant la méthode proposée par Cohen (1960). Le calcul du coefficient d'agrément Kappa est en effet un indice habituellement utilisé en gestion<sup>124</sup> (Baumard 1994, p.252). Cependant, l'utilisation du Kappa de Cohen s'effectue sous conditions (Cohen, 1960, p.38). Tout d'abord, les unités doivent être indépendantes : chaque citation doit être évaluée indépendamment des autres. Ensuite, les catégories doivent également être indépendantes, mutuellement exclusives et exhaustives. Enfin, les codeurs doivent travailler de manière indépendante.

---

<sup>124</sup> Ce coefficient permet d'évaluer l'agrément entre les codeurs en tenant compte de la probabilité d'un codage concordant uniquement du fait du hasard. Le Kappa de Cohen porte sur une échelle de -1 à +1. La valeur -1 exprime une discordance totale entre codeurs, la valeur 0 reflète un score illustrant un agrément obtenu par simple hasard, et la valeur +1 représente la valeur maximale exprimant un accord parfait entre les codeurs.

Codeurs	Calcul <sup>125</sup> du score d'agrément entre codeurs				
	Barcelone	Lyon	Nantes	Marseille	Nottingham
Chercheur – Codeur 1	0.90	0.74	0.90	0.81	0.79
Chercheur – Codeur 2	0.84	0.80	0.87	0.86	0.85
Codeur 1 – Codeur 2	0.86	0.82	0.79	0.82	0.77
<i>Moyenne par cas</i>	<i>0.87</i>	<i>0.79</i>	<i>0.85</i>	<i>0.83</i>	<i>0.80</i>

*Tableau 4-5 : Calcul du score d'agrément entre codeurs*

Le codage peut être considéré comme satisfaisant sur les bases du coefficient d'agrément de Cohen dans la mesure où les scores obtenus pour les différents Kappa sont significatifs (rejet de l'hypothèse H0 : K = Pc au seuil p < .0001) (Cohen, 1960, pp.41-45).

#### **4. L'analyse des données qualitatives**

Nous avons exposé successivement les trois phases du traitement des données, à savoir la condensation des données, leur présentation et enfin l'élaboration et la vérification des résultats. Nous expliquons à présent le déroulement, à proprement parler, de la phase d'analyse des données. Celle-ci n'a pas été séparée temporellement de la phase de recueil. Ces deux processus, recueil et analyse, ont été étroitement mêlés.

L'analyse des données a été effectuée par codage ouvert, ou émergent (Glaser, 1978). Après cette première phase, nous avons procédé à un codage axial (Strauss, Corbin, 1990). Celui-ci nous a permis de relier les sous-catégories entre elles, de la façon la plus fiable possible (Valette-Florence 1994). Nous avons effectué, comme le préconisent Miles et Huberman (1991), un même codage pour l'ensemble des cas investis. Cette caractéristique nous a permis d'effectuer une harmonisation optimale, et de pouvoir comparer les résultats obtenus entre les différents cas d'analyse. Le tableau suivant donne quelques exemples de codages.

<sup>125</sup>  $K = (P_o - P_c) / (1 - P_c)$ , avec P o, la proportion d'accord observée et P c, la proportion de concordance attendue sous l'hypothèse d'indépendance des jugements.

Extraits codés	Codes
« On a pris l'échelle de la communauté urbaine, parce qu'on est légitime que là-dessus, mais le schéma peut être agrandi pour que l'installation serve aussi à d'autres territoires ».	Périmètre de gouvernance Légitimité Mise en œuvre des outils
« Et il faut se souvenir que la coopération intercommunale, elle a 4 ans. C'est un bébé de 4 ans qui se prend encore les pieds dans le tapis. Quand on dit aux maires de petites communes, mais qui sont des potentats régionaux, voire nationaux dans un parti, qu'à partir de demain, c'est plus eux qui commandent dans leur commune, ils vous rient au nez. (...). Ils ne rentrent pas dans le jeu de la coopération intercommunale. Sauf si ça sert l'intérêt de leur commune. »	Leadership Jeux d'acteurs = obstacle, Blocage individuel
« On a défini les missions des autorités organisatrices et celles des opérateurs. On les a clairement séparées. L'autorité, c'est le public, alors que les opérateurs doivent exécuter les missions de prestation décidées par les élus. »	Réponse au besoin identifié Partenariat public-privé Système de livraison des services communautaires Leadership
« C'est important d'avoir quelque chose de clairement définie pour que tout le monde travaille dans le même sens. »	Communication interne Renforcement de l'efficacité
« (...) conforter Nantes Métropole comme fédératrice des réseaux économique du Grand Ouest Atlantique. »	Organisation en réseau Leadership Développement économique
« Il faut faire revenir du désir dans le corps social, répondre aux demandes des citoyens. »	Réponse aux besoins identifiés Créativité
« Nous passons donc d'une stratégie urbanistique à une stratégie de ville en réseaux. »	Intention stratégique + Organisation en réseau Intention stratégique + aménagement et urbanisme

Tableau 4-6 : Quelques exemples d'extraits d'entretiens codés

A partir des résultats du codage, nous avons dénombré les unités d'analyse dans chacune des catégories et avons calculé leur fréquence (Boland, Pondy, 1986). Cette technique, associée à l'analyse qualitative, nous a permis d'affiner notre analyse des données collectées par rapport à nos questions de recherche. La Figure 4-2, ci-dessous, récapitule cette démarche.

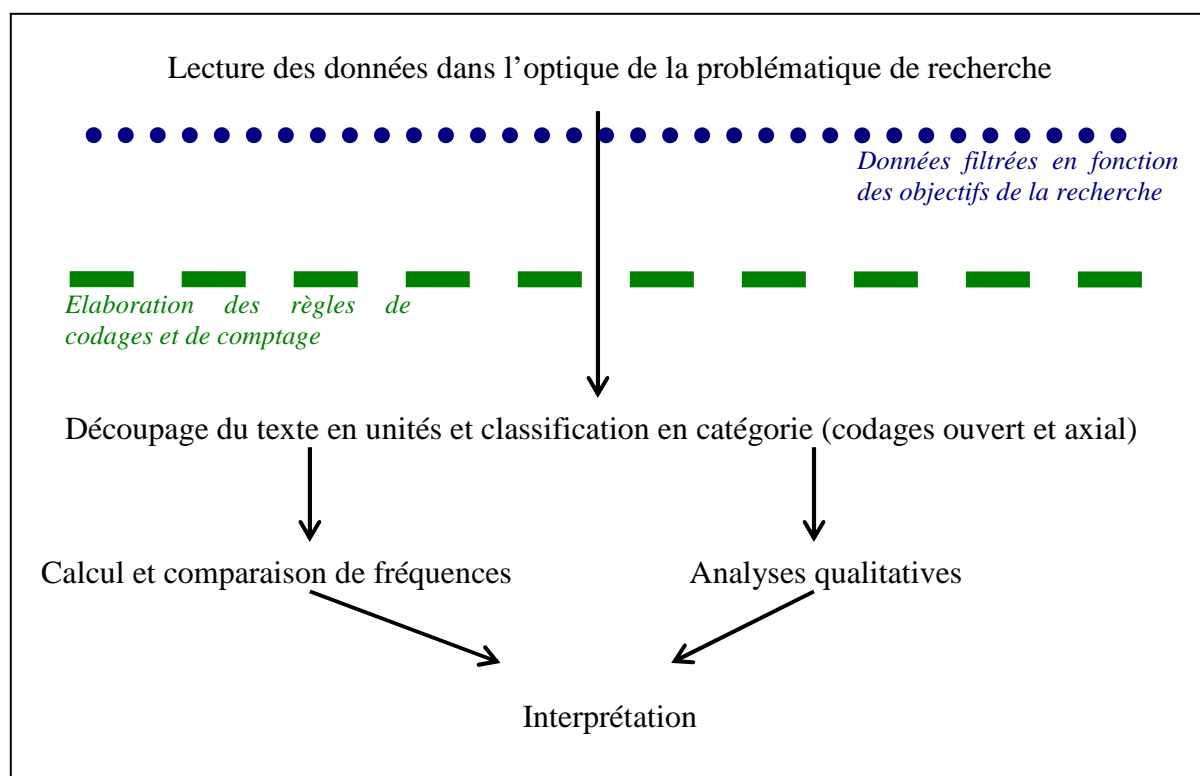


Figure 4-2 : Les principales étapes de l'analyse de contenu (adapté de Bardin, 2003)

Le récapitulatif des fréquences de chaque catégorie et sous-catégorie, se trouve en 0, présenté cas par cas<sup>126</sup>.

Après avoir procédé aux codages et aux calculs de fréquence, nous nous sommes attachés à analyser chacun des cas à l'aide de la Figure 4-3. Cela nous a permis de commencer à répondre plus précisément à la question centrale de cette recherche : dans quelle mesure les pratiques de management territorial sont-elles des pratiques de gestion en situation paradoxale ? Nous avons procédé en deux temps.

Tout d'abord, nous avons cherché à comprendre quels sont les territoires de référence pour les organisations étudiées. Nous distinguons les territoires de référence en matière d'intention stratégique (*P1 : le périmètre de l'intention stratégique*), de pilotage et de gouvernance (*P2 : le périmètre de la gouvernance métropolitaine*) et des outils managériaux (*P3 : le périmètre des outils de management*). Les périmètres sont figurés par des cercles concentriques. Le plus petit représente le territoire métropolitain, le second, le territoire national, le troisième européen et le dernier mondial, s'il y a lieu. Les trois périmètres sont reliés entre eux car *a priori*, les choix effectués pour l'un deux, conditionnent, en partie, les autres. En nous

<sup>126</sup> Pour un aperçu de la fréquence de chaque catégorie parmi l'ensemble des cas, le lecteur se reportera en 0.

intéressant à ces périmètres, nous souhaitons saisir la concordance entre les choix, les actions et les pratiques stratégiques de chaque métropole observée. Le périmètre des outils mis en œuvre sont-ils proportionnés à celui de l'ambition métropolitaine ? Observons-nous un fort décalage entre ces périmètres ? Que pouvons-nous en penser ?

Au centre des trois périmètres, nous avons positionné les *actions stratégiques* mises en œuvre dans chaque cas. Il semble en effet cohérent de supposer qu'ils possèdent des liens étroits et réciproques. Il est probable que l'intention stratégique et les outils managériaux retenus, ainsi que les modes de gouvernance en vigueur sur le territoire ne sont pas étrangers à la détermination des actions stratégiques à mener. Inversement, selon le type de projets à conduire, certains éléments de gouvernance peuvent être davantage sollicités comme des outils de management spécifiques.

La première analyse conduite s'intéresse ainsi aux périmètres de l'intention stratégique, du pilotage et de la gouvernance et des outils managériaux afin de comprendre comment les organisations métropolitaines gèrent le paradoxe de leur assise territoriale (cf. Les organisations métropolitaines entre territoire institutionnel et territoires d'action, en page 119). Le diamètre de chaque périmètre a été déterminé en fonction des données codées. Lorsque dans les documents secondaires, ou dans les retranscriptions d'entretien, il était question d'intention stratégique, de pilotage ou d'outils managériaux, nous notions les relations avec des codes tels que l'organisation par projet, le fonctionnement en réseau, les parties prenantes impliquées, la pression du contexte institutionnel. En définitive, nous avons pu approximativement fixer chacun des périmètres, pour l'ensemble des cas.

Dans un second temps, nous avons détaillé ces premières observations. Pour cette raison, de nouveaux éléments ont été positionnés en dessous des trois périmètres. Comme le représentent les flèches bleues, ces derniers constituent en quelque sorte une vision grossie (« à la loupe ») de P2, P3 et des liens entre ces périmètres.

Comme précisé dans les chapitres consacrés à l'analyse de la littérature (cf. La gouvernance territoriale : une notion, des situations multiples en page 126), la gouvernance territoriale est une des modalités de pilotage que peuvent utiliser les organisations métropolitaines. Elle est intimement liée aux types et à l'intensité des interactions observables sur un territoire métropolitain, que celles-ci soient exogènes ou endogènes à l'organisation. De même, en bas à droite du schéma, un cadre figure les outils permettant de gérer de telles interactions toujours d'après la littérature (cf. Un tour d'horizon des outils mobilisables en page 72).



Entre les interactions et les outils permettant de les gérer, nous avons situé les modalités de management territorial (cf. Les modalités de management territorial tournées vers l'action en page 57). Ces dernières ont un rôle primordial de charnière à jouer dans la gestion des paradoxes, auxquels est confrontée l'organisation métropolitaine. Elles permettent d'articuler les *niveaux intentionnels et opérationnels* (catégorie « Pragmatisme »), *le centre* (le territoire institutionnel) *et la périphérie* (le territoire d'action) (catégorie « Partenariat »), *le micro* (les parties prenantes internes de l'organisation publique) *et la macro* (ses parties prenantes externes) (« Territorialisation ») et de *lier l'ensemble des éléments du système* métropolitain (« Systémique »).

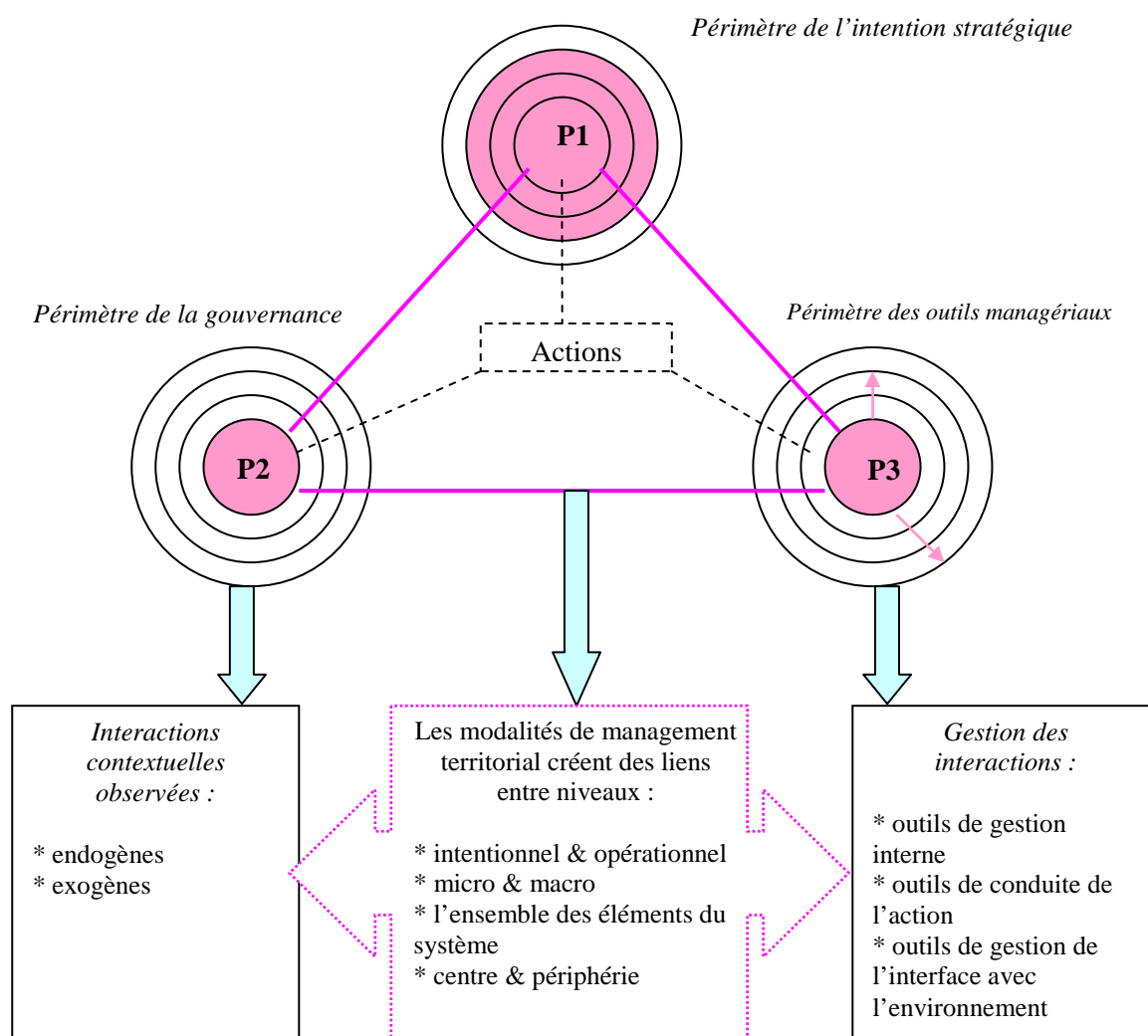


Figure 4-3 : Proposition d'une grille de lecture des données collectées

Nous tenons à préciser pour terminer l'explication du schéma ci-dessus pourquoi P1, le périmètre de l'intention stratégique, ne fait pas l'objet d'une observation « à la loupe »,

comme P2 et P3. Ce premier périmètre représente les intentions stratégiques de l'organisation. Or, elles ne nous intéressent pas en tant que *telles* dans cette étude. Nous focaliser sur ces dernières reviendrait quelque part, à évaluer dans quelle mesure elles ont été concrétisées. Cependant, notre recherche ne se situe pas sur le plan de la performance. Nous ne cherchons pas à savoir quels sont les résultats des diverses stratégies métropolitaines, mais à comprendre comment les organisations territoriales font-elles face aux paradoxes s'activant dès lors qu'elles mettent en œuvre de telles stratégies. Par ailleurs, le choix de nos cinq cas ne correspond pas à un objectif de recherche en terme de mesure de la performance. Nous rappelons en effet que ceux-ci ont été sélectionnés sur des bases théoriques (non aléatoires), en fonction, notamment, d'un état d'avancement varié en terme de mise en œuvre de leur intention stratégique. En aucune manière nous ne bénéficions d'assez de recul temporel sur les cas (hors Barcelone), pour déterminer quelle est la performance de la stratégie de chacune des organisations métropolitaines.

### **III. L'évaluation des validités et de la fiabilité**

Pour Weick (1979), Blalock (1982), et Dess et Beard (1984), une recherche ne peut atteindre simultanément la généralisation, la précision et la simplicité. Nous gardons cela à l'esprit dans les ultimes paragraphes de la partie dédiée à l'explication de la méthodologie employée, dans lesquels nous souhaitons apporter un regard critique sur cette dernière. Afin de tester la qualité de notre démarche méthodologique, et ainsi d'évaluer la nature des résultats qu'elle peut générer, nous observons nos choix à travers quatre prismes : ceux de la validité du construit, de la validité interne et externe, et de la fiabilité. Certaines des tactiques de validation que nous présentons sont propres aux études de cas proposées par Yin (1989, pp.40-45).

#### **A. La validité du construit**

Le chercheur doit se préoccuper de la validité du construit avant même de se confronter aux données empiriques. En effet, il doit s'assurer que la collecte envisagée lui permettra effectivement de répondre aux questions qu'il se pose. Pour cela, il est nécessaire de s'interroger sur le type d'unité d'analyse et le type de mesure à réaliser au moment de la collecte des données. Il s'agit aussi pour le chercheur de s'assurer que les mesures choisies permettent bien de collecter l'information recherchée. En d'autres termes, la validité du construit exige du chercheur qu'il emploie les mesures correctes au regard des concepts étudiés.

Afin d'assurer ce premier type de validité, nous avons défini notre question de recherche qui devait guider nos investigations avant que celles-ci ne commencent. Nous avons également déterminé, grâce au cadre conceptuel, certaines dimensions pertinentes à mesurer et certaines caractéristiques de l'unité d'analyse.

Pendant la collecte des données et de façon postérieure, nous avons utilisé plusieurs tactiques identifiées par Yin (1990) et Miles et Huberman (1991), comme utiles à la validation du construit. Il s'agissait de rechercher autant que possible l'exhaustivité des informations recueillies et d'y parvenir grâce à plusieurs types de sources d'évidence. Une autre précaution consiste à maintenir la chaîne de preuve tout au long de la recherche.

Ceci nous a permis à la fois d'enrichir et de contrôler les données, car ces techniques constituent des protections contre la subjectivité du chercheur et garantissent une meilleure appréhension du cas étudié.

## **B. La validité interne**

S'assurer de la validité interne d'une recherche multi-cas, signifie s'assurer de la pertinence et de la cohérence interne des résultats générés par chacune des études de cas, qui la composent. En d'autres termes, il s'agit de savoir, dans quelle mesure, les inférences proposées sont exactes, si les évidences convergent ou encore s'il n'existe pas d'explications rivales (Yin, 1989, p.43). Dans cette perspective, le test de validité interne est essentiel. Face à cette nécessité, le chercheur dispose d'un certain nombre d'outils établis par Yin (1989) et développés, enrichis par Miles et Huberman (1991).

Pour garantir le plus possible la validité interne de notre recherche, nous nous sommes tout d'abord efforcés de recueillir suffisamment largement les données pour obtenir une saturation du terrain. En effet, le processus de collecte a été poursuivi jusqu'à ce que les éléments supplémentaires n'apportent plus d'informations nouvelles et que l'information marginale ne remette pas en question les cadres construits (Perret, 1994). Nous avons également établi une stratégie d'analyse qui nous a permis de nous assurer dans une certaine mesure des autres lectures possibles des données collectées. Par ailleurs, la détermination d'une telle stratégie et surtout sa description détaillée permettent aux lecteurs de suivre notre cheminement vers l'élaboration des résultats. Nous nous sommes aussi efforcés de rechercher les preuves contraires. Quand nous aboutissions à une conclusion préliminaire, nous nous demandions s'il existe des données la contredisant ou la corroborant. Enfin, nous avons confronté ces résultats des études de cas à la littérature.

Il serait certes abusif de prétendre que notre recherche a pleinement exploité toutes les démarches permettant d'établir la validité interne. Par exemple, notre travail n'a pas utilisé de manière systématique et formalisée le test d'hypothèses rivales. Néanmoins, les démarches de vérification de validité interne entreprises ont donné satisfaction.

### **C. La validité externe**

En mesurant la validité externe, le chercheur essaie d'évaluer dans quelle mesure les résultats obtenus peuvent être généralisés (Yin, 1989, p.41). Il s'agit en somme de dépasser les spécificités locales de chaque cas, pour généraliser les résultats à un univers plus vaste.

Etant donné le caractère partiellement idiographique de notre positionnement, inévitable lorsque l'objet d'étude est les pratiques de management territorial des métropoles, la question de la validité externe de notre recherche s'impose. La contextualisation présente des risques<sup>127</sup>, car elle rend difficile la généralisation des assertions émises. En même temps, elle est indispensable pour parvenir à donner du sens à ces assertions comme nous l'indique Passeron (1991, p.399) : « On constate dans le raisonnement des sciences sociales que les descriptions des sous-ensembles du monde historique (les contextes), indispensables à la totale explicitation du sens des assertions, ne peuvent entièrement s'effectuer par des « descriptions définies » et qu'elles contiennent nécessairement des « déictiques », c'est-à-dire des signes dotés d'un référent mais non d'un sens qui pourrait être énoncé indépendamment de la situation d'énonciation. On ne peut éliminer totalement le recours à la désignation dans les descriptions d'une discipline historique ; celle-ci constitue donc une contrainte de l'espace assertorique des sciences sociales ».

En cohérence avec l'aspect contextualiste de notre question de recherche, nous avons fait le choix de procéder à l'étude empirique en nous appuyant sur un processus d'études de cas multiples. Nous avons vu que de nombreuses réserves ont été émises sur les possibilités de validité externe de cette méthode.

Nous rappelons cependant que la critique portant sur la faible capacité de généralisation scientifique de l'étude de cas a été largement remise en cause par Yin (1989), comme nous l'avons déjà précisé. Selon lui, il est nécessaire de distinguer la généralisation analytique de la généralisation statistique. Les résultats de l'étude de cas sont généralisables à

---

<sup>127</sup> Nous devons à Kœnig l'expression « risque de contextualisation ». Il désigne ainsi « (...) [le] risque que court le chercheur qui emprunte la voie du contextualisme [et qui] tient à la spécificité des résultats auxquels il parvient. L'enracinement de ces derniers est parfois tel qu'il paraît difficile de les arracher de leur terrain d'origine pour les faire fructifier sur d'autres terrains » (Kœnig, 1993, p.16).

des propositions théoriques et non à une population ou un univers. Lorsqu'il mène des recherches en utilisant la méthode de l'étude de cas, le chercheur a pour but d'étendre et de généraliser des théories (généralisation analytique) et non pas d'énumérer des fréquences (généralisation statistique) (Yin, 1989, p.21). La sélection du ou des cas n'obéit pas à des critères statistiques et ne procède pas d'un échantillonnage aléatoire. Mais elle s'opère, au contraire, selon des critères théoriques. Si le choix des cas est déterminant, les éléments inhérents aux cas étudiés doivent donc pouvoir à la fois être identifiés et analysés en termes scientifiques. En ce sens, le cas lui-même constitue un apport suffisant pour la recherche, à la condition d'être relié, au moins pour partie, à une construction théorique préalable (Eisenhardt 1989). Il est alors possible d'extraire les résultats d'un cas de leur contexte idiosyncratique en les rattachant explicitement à un débat théorique plus large. Ceci correspond alors à une généralisation analytique (Yin, 1989). Ainsi, le préjugé émis sur le manque de généralisation a été partiellement écarté puisque l'étude de cas peut prétendre à une généralisation théorique de type analytique, donc à une forme de validité externe.

Ainsi, ces réserves quant à la généralisation des résultats de l'étude de cas et au risque de contextualisation, imposent-elles au chercheur de prendre un certain nombre de mesures visant à accroître la validité externe de son travail. Selon Silverman (2001), les techniques visant à s'assurer de cette dernière, portent principalement, dans une recherche qualitative, sur la démarche même de recherche.

Une des premières précautions a été d'exposer préalablement à la recherche empirique un cadre conceptuel permettant de transcender une recherche purement descriptive (Perret, 1994).

Une autre précaution, nous venons de le voir, consiste à choisir les cas selon des critères théoriques. Nous avons déterminé des critères communs aux cas retenus (Yin, 1984, Van de Ven, Poole, 1989). Cette méthode a permis de comparer des situations dont les différences ont constitué des variables déterminantes. Nous avons ainsi observé des régularités en comparant les éléments variants et les disparités des différents cas. En outre, une étude de cas multiples, plutôt que de cas unique, est jugée moins exposée aux risques d'erreurs d'interprétation (Lincoln, Guba, 1985, Eisenhardt, 1989).

Après les précautions quant aux choix du cadre conceptuel et des cas, les autres mesures à prendre concernent la manière d'analyser les données collectées. Nous avons utilisé différentes techniques, pour passer de conclusions contextualistes à des résultats valables sur l'ensemble des sites étudiés, et ainsi atteindre un niveau de validité externe plus élevé.

Nous pouvons donc déduire qu'une recherche dont le sujet est fortement soumis au risque de contextualisme et qui est traité par la méthode de l'étude de cas, peut néanmoins atteindre un niveau de validité externe « correcte ».

En effet, dans le cadre de l'étude de cas, la validité externe peut être assurée, non pas dans une logique de généralisation statistique, mais sur celle de généralisation analytique. Pour qu'une logique de généralisation analytique puisse être adoptée, il est nécessaire qu'au préalable des éléments théoriques aient pu être identifiés en vue d'être confrontés aux données. Nous disposons grâce à la littérature de bases de travail, même si celles-ci étaient à la fois abondantes, éparpillées et peu stabilisées.

A partir de la confrontation avec ces éléments théoriques, le degré de généralisation des résultats obtenus par la recherche, est ainsi ni plus ni moins fort que tout résultat théorique se pliant à la logique de « réfutation » de Popper (Perret, 1994, pp.124). Si la réplication des résultats au travers d'autres cas cadre avec les propositions théoriques, celles-ci pourront être corroborées. A l'inverse, il suffit d'un seul exemple ne cadrant pas avec les propositions théoriques pour que celles-ci soient réfutées. Dans le domaine des sciences sociales, la logique de « réfutation » est toutefois discutable dans son principe d'universalité de réplication (Perret, 1994, p.125). Elle nécessite, pour le moins, que soit correctement défini l'univers de replication. Or, celui-ci ne peut « être épuisé par une série de propositions qui énonceraient les traits pertinents du contexte pour la validité de la mesure ou de l'observation considérée » (Passeron, 1991, p.368). Passeron (1991) défend alors l'idée que la mise à l'épreuve empirique d'une proposition théorique doit se faire sur des contextes parents<sup>128</sup>. Ces derniers reposent sur une méthodologie de la présomption, plutôt que sur une méthodologie de la nécessité, de laquelle relève la logique de la « réfutation » au sens poppérien (Passeron 1991, pp.368-375).

Pour conclure ce paragraphe sur la validité externe de notre recherche, nous souhaitons souligner qu'il convient de ne pas mésestimer la richesse et l'importance des résultats, que permet de générer une recherche exploratoire hybride et, en particulier, son aspect abductif. Nous rejoignons Koenig (1993, p.7) lorsqu'il affirme que « dans les sciences

---

<sup>128</sup> Selon Passeron (1991, p.369), « parent » signifie « équivalent lorsque l'équivalence ne peut être définie que par une argumentation naturelle. La parenté entre des contextes n'est pas une propriété qui les décrirait une fois pour toutes : sa valeur opératoire est fonction des méthodes descriptives ou explicatives qui sont particularisées par une question ».

sociales, cette étape n'a pas toujours reçu l'attention qu'elle méritait, comme si l'élaboration de la théorie importait moins que sa mise à l'épreuve ».

#### **D. La fiabilité**

L'évaluation de la fiabilité de la recherche mesure la fiabilité des résultats de cette recherche. Il s'agit de s'assurer que les étapes d'une recherche pourraient être répétées avec le même résultat si quelqu'un souhaitait l'entreprendre (Drucker-Godard, Ehlinger, Grenier, 2003). Si un autre chercheur suivait exactement les mêmes procédures et conduisait les mêmes cas, il arriverait aux mêmes résultats et conclusions (Yin, 1989, p.45). La fiabilité est également essentiellement quand un même chercheur doit répliquer une recherche qu'il a précédemment menée : c'est le cas lors d'études de cas multiples (Kirk, Miller, 1986, Silverman, 2001). Cette question concerne toutes les phases opératoires de la recherche qu'il s'agisse de la collecte des données, du codage ou encore de la présentation des résultats.

Afin de répondre à ces exigences, nous nous sommes efforcés de décrire précisément l'architecture de notre recherche. Nous avons mentionné, au cours du chapitre 5, en note de bas de page, les extraits d'entretiens sur lesquels se fondaient nos observations.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que le travail de thèse est un processus long et complexe, dont le déroulement n'est pas linéaire (Drucker-Godard et al., 2003). Mais si l'exercice de recherche consiste aussi en des capacités d'imagination, de perception (Weick, 1989, p.516) qui sont difficilement transmissibles, les démarches de questionnement qui l'entourent le sont (Drucker-Godard et al., 2003).

### ***Conclusion de la première partie***

Les trois chapitres ouvrant cette thèse constituent les fondements théoriques de notre recherche. Ils nous ont permis d'explorer, et d'apprécier, l'état de l'art en matière de stratégie métropolitaine et de management territorial.

Dans le premier chapitre, nous avons présenté la nature et le rôle de la notion d'intention stratégique. Nous avons également, mis en exergue la nature profondément duale de l'intention stratégique. Celle-ci se situe à la fois à l'intersection de l'action *et* du contexte, mais aussi dans une perspective managérial *et* cognitive. Cette « double » dualité est fondamentale dans cette recherche sur les organisations métropolitaines car elle correspond étroitement aux situations ambivalentes et paradoxales dans ces dernières évoluent.

Le deuxième chapitre nous a permis d'explorer les pratiques de management territorial. Celles-ci présentent quatre modalités essentielles : le pragmatisme, la systémique, la territorialisation et le collectif. Nous avons également balayé les différents types d'outils managériaux, que les managers métropolitains sont susceptibles d'utiliser, dans la perspective de mise en œuvre de l'intention stratégique de leur organisation.

Dans le chapitre 3, nous avons exposé les raisons pour lesquelles nous considérons, que les pratiques de management territorial des organisations métropolitaines, reviennent à une gestion de situations paradoxales. En effet, les organisations métropolitaines, leur territoire institutionnel, leurs territoires d'action et leur environnement présentent des frontières de moins en moins hermétiques. Les attentes démocratiques évoluent, les exigences en terme de transparence s'accroissent. Les notions de gouvernance, de démocratie de proximité, de participation citoyenne, deviennent récurrentes. Elles participent à un mouvement d'ouverture de l'organisation vers l'extérieur où les parties prenantes sont ainsi amenées à peser sur la formulation et l'exécution des intentions stratégiques de cette dernière.

En outre, les organisations métropolitaines se voient confier des missions dont la complexité est croissante. Celles-ci n'ont pas la capacité d'agir seules ou de décider de façon unilatérale dans de nombreux domaines d'intervention tels le développement économique ou l'insertion sociale. Elles sont donc à la fois encouragées et contraintes à s'engager dans des démarches partenariales. Dans la même perspective, il est nécessaire de croiser les crédits disponibles



ainsi que les moyens humains et matériels. Le développement de pratiques de management territorial s'effectue donc dans des contextes de pluralité d'intérêts.

Le troisième chapitre a également permis de proposer une revue des moyens de gestion des paradoxes.

Prenant appui sur ce support théorique, le chapitre 4 joue un rôle central, comme l'indique son positionnement à la charnière de ce travail.

Nous nous sommes inscrits dans un positionnement épistémologique dit « positiviste aménagé » (Miles, Huberman, 1991). Celui-ci nous permet d'effectuer un choix épistémique intégratif. Cela nous paraît convenir à notre objet d'étude, qui incorpore des dimensions propres aux construits sociaux et d'autres, permettant à un observateur indépendant de le considérer comme une réalité objectivée. A la suite d'autres chercheurs (Charreire, Huault, 2001, Perret, Seville, 2003, Cappelletti, 2005), nous proposons de découvrir des relations légitimes et raisonnablement stables entre les phénomènes sociaux, qui existent dans les esprits et la réalité, en raison de la complexité de l'objet d'étude (Miles, Huberman, 1991).

Nous avons également fait le choix de suivre une démarche exploratoire hybride. Nous procéderons donc par des allers-retours, entre des observations et des connaissances théoriques, tout au long de la recherche (Charreire, Durieux, 2003).

En souhaitant décrire et comprendre quelles sont les pratiques de management territorial en situation paradoxale, nous nous acheminons vers une analyse de contenu. Celle-ci est particulièrement indiquée, quand de nouvelles pratiques apparaissent, ou quand la recherche s'intéresse à des aspects encore peu étudiés empiriquement (Grenier, Josserand, 2003). Cela correspond à la situation de cette recherche.

En outre, l'utilisation d'une approche qualitative nous permettra de répondre aux exigences et aux ambitions de cette recherche (Van Maanen, 1979, Miles, Huberman, 1991, Perret, 1994), en ouvrant la voie à une compréhension profonde du phénomène étudié, et de ses interactions avec des éléments de contexte.

Nous avons également opté pour une étude de cas multiples, un seul territoire et l'étude d'une unique organisation, ne pouvant, vraisemblablement, réunir tous les éléments d'observation nécessaires, pour répondre à nos questions de recherche. Notre étude ne permettant pas d'observer un grand nombre de cas, il était utile de les choisir en fonction de critères importants pour la recherche, et dont l'intérêt est observable de manière directe (Pettigrew, 1990). Les terrains ont donc sélectionnés en fonction de critères théoriquement fondés (Eisenhardt, 1989).

Enfin, nous avons codé les données collectées grâce aux techniques de *codage ouvert et axial* (Glaser, 1978, Strauss, Corbin, 1990). Le même codage a été appliqué à l'ensemble des cas (Miles, Huberman, 1991), à l'aide notamment du logiciel NVIVO 2.0. Cela a constitué un réel avantage (Bournois et al. 2002). A partir des résultats du codage, nous avons dénombré les unités d'analyse dans chacune des catégories et procédé à des *calculs de fréquence* (Boland, Pondy, 1986). Cette technique, associée à l'analyse qualitative, nous a permis d'affiner notre analyse des données collectées par rapport à nos questions de recherche.

La première partie nous a permis d'élaborer une modalité d'approche de la question de recherche, ainsi qu'un cadre conceptuel. Ceux-ci structureront la réflexion, et dirigeront la poursuite du travail sur le terrain.



## **PARTIE 2.**

# **UNE APPROCHE PARADOXALE DES INTENTIONS STRATEGIQUES ET DES PRATIQUES DE MANAGEMENT TERRITORIAL DE CINQ METROPOLES EUROPEENNES**

Dans la première partie de cette recherche, nous avons exposé, grâce à l'analyse de la littérature (chapitres 1 à 3), un cadre conceptuel et méthodologique (chapitre 4), devant nous permettre de comprendre les modalités de management territorial des organisations métropolitaines, lorsque celles-ci mettent en œuvre leurs intentions stratégiques. Nous abordons maintenant la seconde partie de nos travaux. Nous nous attacherons en effet à analyser les cinq cas investigués à savoir ceux de l'Ajuntament de Barcelone, de Grand Lyon (communauté urbaine de Lyon), de Nantes Métropole (communauté urbaine de Nantes), de Marseille - Provence - Métropole (communauté urbaine de Marseille) et de Nottingham Council.

La seconde partie de nos travaux a pour ambition de répondre à deux questions principales concernant le management territorial métropolitain<sup>129</sup>. Celui-ci est étudié sous l'angle de l'intention stratégique et dans son interaction avec le contexte territorial. Nous souhaitons alors comprendre comment les organisations publiques métropolitaines procèdent à la réalisation de leurs intentions stratégiques. Et comment cette mise en œuvre, et les modes d'action et de gestion qu'elle mobilise, s'articulent aux éléments de contexte. En d'autres termes, il s'agit de dévoiler comment ces organisations métropolitaines articulent des pratiques et des outils de gestion dans le but d'accomplir leurs intentions stratégiques. Dans cette perspective, nous souhaitons aussi mettre à jour des pratiques de gestion *paradoxe*, c'est-à-dire comprendre comment ces organisations, lorsqu'elles procèdent à la réalisation de

---

<sup>129</sup> Nous rappelons que la notion de management territorial correspond à la capacité de management des stratégies à l'échelle des organisations publiques locales. Celui-ci est, par définition, tourné vers l'action. Il est utilisé dans la construction et la mise en œuvre des intentions stratégiques des organisations publiques locales. Leur réalisation prend la forme d'un processus continu, itératif et pragmatique, ce qui permet aux managers territoriaux de faire la preuve de leurs facultés d'innovation et de créativité. Le management territorial intègre également une dimension collective, du fait de sa proximité avec les caractéristiques locales et ses habitants.

leurs intentions stratégiques en interaction avec les éléments de contexte, gèrent les contraintes nées de la nature paradoxale des situations métropolitaines.

Les chapitres consacrés à l'analyse de la littérature nous ont déjà permis en partie de répondre. Le management territorial ne s'inscrit pas pour l'instant dans une théorie avérée et nous avons constaté son manque de stabilité conceptuelle (Hernandez, 2003). Nous nous sommes donc efforcés de commencer à construire ce concept en nous fondant aussi sur des travaux antérieurs faisant référence au management public et au management stratégique. Ceux-ci se sont ajoutés aux recherches existantes sur le management territorial, dans le sens où nous l'entendons dans cette étude. Cela nous a permis d'identifier des modalités et des pratiques de management territorial, ainsi que des outils susceptibles d'être utilisés par les managers territoriaux, dans le cadre de la mise en œuvre des intentions stratégiques métropolitaines. Néanmoins, la faiblesse des travaux consacrés explicitement à notre sujet n'a pas autorisé l'approfondissement réel de tous ces éléments. Et ceux sur lesquels nous disposons de plus d'informations (comme certains outils managériaux), rien ne nous indiquait, formellement, qu'ils soient utilisés dans le cadre des pratiques managériales territoriales. L'étude des cas doit nous permettre de lever les incertitudes et de répondre aux interrogations, demeurant à l'issue de l'analyse de la littérature.

Cette seconde partie se compose de deux chapitres.

Le **chapitre 5** expose l'analyse des différents cas. Nous présentons ici successivement les résultats de l'étude empirique des cinq cas retenus dans cette recherche. Pour chacune d'entre elles, nous proposons une analyse en fonction des paradoxes métropolitains auxquels, d'après la littérature, elles sont confrontées.

Le **chapitre 6** quant à lui, est consacré au retour sur les principaux éléments de littérature. Nous exposerons alors les points que nous sommes à même de corroborer ou pas. Nous espérons également être en mesure de préciser les pratiques de management territorial dans les organisations métropolitaines et ainsi d'apporter une contribution à l'approche par la gestion paradoxale. Nous espérons aussi enrichir le concept scientifique de management territorial. Le chapitre 6 nous permettra également de préciser quels sont les apports mais aussi les limites de cette recherche.

## CHAPITRE 5.

### UNE ETUDE CONTEXTUELLE DES PRATIQUES DE MANAGEMENT TERRITORIAL DE CINQ METROPOLES EUROPEENNES

Dans ce chapitre, nous présenterons successivement les résultats de l'étude empirique des cinq cas retenus dans cette recherche.

Nous commencerons par traiter le cas barcelonais qui est souvent présenté comme un « modèle » en terme de stratégie territoriale. Celui-ci donne également la possibilité d'être observé dans sa globalité, car, comme nous le verrons, les responsables locaux catalans ont atteint, après une période de 25 ans, leur ambition stratégique. A ce titre, il constitue un cas exceptionnel.

Nous enchaînerons ensuite avec le cas de Grand Lyon. En effet, la communauté urbaine de Lyon est une organisation déjà ancienne par rapport aux autres cas français et son intention stratégique a eu le temps d'être mise en œuvre, et de gagner en maturité. Les résultats peuvent déjà en partie être appréciés.

Nantes Métropole quant à elle représente un cas plus particulier. Certes, la communauté urbaine de Nantes est récente : elle a été créée en 2001. Cependant, la stratégie territoriale observée aujourd'hui est, pour partie, antérieure à cette structure organisationnelle. Ses prémisses datent, en effet, du district de l'agglomération nantaise. Là encore, nous bénéficions d'un certain recul en terme d'observation des pratiques de management territorial.

Le dernier cas français que nous traiterons concerne Marseille – Provence – Métropole. La communauté urbaine de Marseille fut fondée en 2000 *ad nihilo*, ce qui la distingue fortement de Nantes Métropole. La jeunesse de l'organisation marseillaise nous fournit la possibilité d'analyser la mise en place des pratiques de management territorial.

Nous clôturerons ce chapitre portant sur les résultats des études de cas par le second terrain étranger : Nottingham. Comme pour le cas précédent, les initiatives stratégiques sont relativement récentes à Nottingham Council. Il est donc intéressant de comparer deuxancements de telles démarches stratégiques dans des contextes variés.

L'analyse de chaque cas s'appuie sur des données primaires et secondaires détaillées en 0 et en 0. Les extraits d'entretiens sont mentionnés à l'aide de guillemets<sup>130</sup>, principalement en notes de bas de page, mais aussi parfois dans le corps du texte.

Nous procéderons de la même façon pour chaque cas. Nous présenterons dans un premier temps la stratégie territoriale métropolitaine. Puis nous analyserons les pratiques de management territorial intervenant dans sa mise en œuvre dans une perspective de gestion des paradoxes.

## **I. Barcelone, un cas exceptionnel de processus stratégique érigé en modèle**

L'Aire ou la Région Métropolitaine Barcelonaise (AMB ou RMB) 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. Nous privilégierons ici l'appellation d'Aire Métropolitaine Barcelonaise (AMB) pour éviter toute confusion avec la notion de Région (au sens de la collectivité locale) que nous utilisons en France.

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 Km<sup>2</sup>, dont près de 100 Km<sup>2</sup> 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.

---

<sup>130</sup> Tous les extraits d'entretiens sont exprimés en français. Les entretiens avec les managers anglais et catalans ont été traduits par l'auteur.

## **A. 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 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.

Quelle est la stratégie territoriale de l'organisation métropolitaine ? Quelles sont les actions stratégiques décidées et quels sont les moyens fixés pour les mettre en œuvre ?

### **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 vue<sup>131</sup>. 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 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 ».

---

<sup>131</sup> Dans un classement datant de 2003 et intégrant les cinq métropoles de notre étude empirique, Barcelone se classe 6<sup>e</sup>, Lyon, 17<sup>e</sup>, Marseille 23<sup>e</sup>, Nantes 54<sup>e</sup> et Nottingham 118<sup>e</sup> sur un total de 180 agglomérations (Rozenblat, Cicille, 2003).



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 ». Dans cette perspective le plan stratégique métropolitain est un instrument de débat et de consensus capable de garantir la cohésion entre les institutions et de leur donner la capacité de faire face aux changements technologiques et sociaux se produisant dans l'aire métropolitaine et au-delà.

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 ».

L'intention stratégique initiale de la métropole catalane se décline en un très grand nombre d'**objectifs intermédiaires**. Ceux-ci sont fixés en fonction de l'analyse de la situation faite au début des années 2000. Les autorités locales reconnaissent alors le potentiel de l'aire métropolitaine, très bien placée dans de nombreux classements de villes, en particulier du point de vue de son activité économique, et la réalité d'un contexte de changements avec l'agrandissement de l'Union européenne, l'extension du phénomène de mondialisation et l'évolution du modèle social. En conséquence, le plan stratégique vise essentiellement à relancer les secteurs économiques, à garantir l'accessibilité, la mobilité et la qualité de vie et à permettre un management efficace du territoire de l'AMB. Le plan compte alors 26 objectifs intermédiaires.

Mais le plan stratégique métropolitain fait l'objet d'une révision en 2005 qui aboutit à l'ajustement et à la simplification de ces objectifs intermédiaires. Ceux-ci sont alors regroupés en quatre objectifs stratégiques pour la période 2006-2010. Le premier concerne la capacité à innover, à produire de la connaissance et à assurer sa diffusion équitable (science, système technologique, attractivité des talents). Le deuxième consiste à trouver de nouvelles façons de faire des affaires grâce à des infrastructures appropriées (pôles de biologie, d'audiovisuel, projet aéroportuaire, accessibilité métropolitaine). L'avant dernier a été baptisé Coexistence 2020. Il vise les domaines éducatifs, l'intégration des populations migrantes, la capacité à produire et à gérer des parcs de logements publics à l'échelle métropolitaine, et la gestion de la mobilité. Enfin, le dernier objectif intermédiaire, « Encourager les changements », concerne le plan stratégique métropolitain lui-même. Il s'agit ici de réduire le temps entre les projets et leur réalisation et d'institutionnaliser l'organisation de l'AMB.

Les **biens et services immédiatement fournis** par l'APSMB sont assez peu nombreux, car, en général, ce sont les municipalités qui s'en chargent. Citons les projets menés à petite échelle qui témoignent de la volonté municipale à agir rapidement et en de nombreux points du territoire. Cela peut concerner par exemple : la création d'équipements communautaires, la résolution de problèmes de circulation, l'amélioration du milieu ambiant. Dans cette perspective, les pouvoirs publics programment des réalisations concrètes, faisables à court terme.

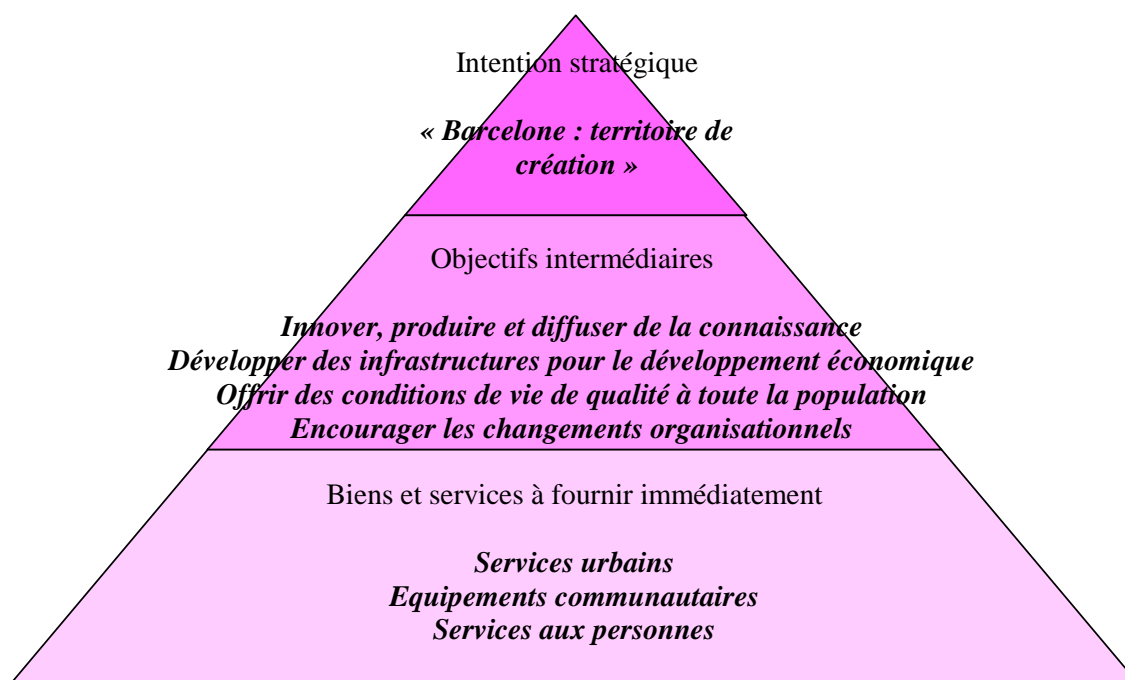


Figure 5-1 : Les objectifs stratégiques de l'APSMB

## **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. Celle-ci donne une direction, est un guide pour l'action sur le moyen ou long terme. Dans la vision stratégique du cas présent, nous trouvons la qualité de vie, le bien-être des citoyens et la culture comme les paramètres devant guider l'évolution du territoire dans son processus d'adaptation aux nouveaux modèles de société. Cette vision doit néanmoins correspondre aux caractéristiques de la métropole, à ses activités spécifiques, à son type de gouvernance.

La nécessité de disposer d'une telle vision est d'autant plus 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**<sup>132</sup>. Ce trait s'explique probablement par l'histoire de la Catalogne et de Barcelone, et la réaction qui a suivi la période du franquisme<sup>133</sup>. 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 (Plan Général Métropolitain de 1976 et les plans spéciaux de réforme intérieure qui le déclinent dans les quartiers), la confiance des politiques et de la population s'est accrue. Les plans stratégiques et leurs modalités d'exercice deviennent progressivement une part essentielle du gouvernement métropolitain. Ainsi, certains envisagent-ils les plans stratégiques, et ce faisant la stratégie, comme « une part de la machinerie de la gouvernance de la ville qui remplace son rôle initial comme donneur de direction ». La stratégie n'est pas seulement un guide, elle est un outil de politique permettant une gouvernance efficace.

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 ».

L'idée de politique est concomitante de celle de **volonté**<sup>134</sup>.

Par ailleurs, la **planification** est un élément fondamental de l'exercice de la stratégie dans la métropole catalane (cf. Tableau 5-1 ci-dessous). Le plan stratégique métropolitain s'inscrit ainsi dans une longue lignée de documents stratégiques. Celle-ci conserve néanmoins

---

<sup>132</sup> « Il est nécessaire d'avoir quelqu'un qui autorise une vision de la ville ».

<sup>133</sup> « Les politiciens ont mis beaucoup d'énergie dans la planification stratégique depuis la fin des années 1980. Ils en clament le succès (comme avec) la célébration des 10 ans de l'Association du Plan Stratégique de Barcelone 2000 ».

<sup>134</sup> « Les premiers projets lancés sont souvent à petite échelle et témoignent de la volonté municipale à agir rapidement et en de nombreux points du territoire ».

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) A l'échelle de l'AMB, il concerne 28 municipalités dont Barcelone. Le PGM a repris l'héritage de plans d'urbanisme antérieurs dont les plus anciens datent de 1881 (Plan de Gariga i Roca) et 1880-1888 (plan de Baixeras).	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 A l'échelle de l'AMB, il concerne 36 municipalités dont Barcelone	2003
Modification du premier plan stratégique métropolitain	2005

*Tableau 5-1 : 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.

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

Les actions stratégiques sont proportionnellement extrêmement bien représentées dans le cas présent. Nous remarquons en effet, que la fréquence de cette catégorie de niveau 2 (plus de 25%) est supérieure à celles de deux catégories de niveau 1 (les modalités du management territorial comptent près de 15% des occurrences totales et les interactions avec des éléments de contexte près de 18%). Cela signifie qu'un quart de toutes les données codées du cas se rapportent à l'action de la métropole. Cela semble considérable à première vue. Nous comparerons avec les cas analysés par la suite.

**L'aménagement et l'urbanisme** sont, de loin, le champ dans lequel les acteurs locaux sont les plus actifs. 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. Plusieurs opérations ont été lancées dont l'Opération Solans (du nom de J.A. Solans, délégué à la planification urbaine à partir de 1977). Celle-ci désigne un programme d'urgence pour faire face à l'héritage urbain du franquisme. Ce programme se caractérisait par des interventions concentrées dans les zones les plus problématiques (quartiers de la nouvelle périphérie et quartiers centraux les plus dégradés). Son principal levier fut une politique sans précédent et de grande envergure d'acquisitions foncières à des fins publiques. Cela a nécessité le vote d'un budget spécial conséquent alloué à l'urbanisme (voté en 1977, 1.130 millions de pesetas). Une partie a été consacrée à *l'acquisition de sols* destinés à des équipements et des parcs urbains. La mairie racheta ainsi plus de 150 hectares de sol, car de 1953 à 1972, la ville avait perdu 319 hectares d'espaces libres, à la suite d'abus dans l'application des plans en vigueur. Cette politique de rachat d'espaces se poursuit dans les années 1990. Le service de la gestion urbanistique continue à réaliser, à un rythme soutenu, l'acquisition de nombreux terrains et édifices, à des fins publiques. Ces actions entrent dans le cadre du PGM (Plan Général Métropolitain de 1976). Elles ont permis de freiner la spéculation en constituant d'importantes réserves de sol destinées à des équipements et espaces publics.

Une autre partie des interventions publiques entrent dans le cadre des 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 : « Le plan est hautement urbain. Il a opté pour une ville dense, compacte. Maintenant on parle d'un plan écologiquement urbain, mais c'est plus récent comme question ».

L'urbanisme de la métropole et de sa ville centre soulève généralement l'enthousiasme de nos interlocuteurs<sup>135</sup>. Les friches industrielles et ferroviaires ont massivement accueilli de grands

---

<sup>135</sup> « Barcelone a joué territorialement: la rivière a été déplacée à gauche pour gagner en espace portuaire. Cet espace est devenu un espace commercial du port (...). Puis on a gagné des plages (...) », « Nous avons la volonté de rééquilibrer le territoire avec une grande gare centrale pour accueillir le TGV. Nous avons créé un centre universitaire et une zone destinée aux hautes technologies. Le projet 22@ a été implanté sur le territoire d'anciennes usines », « La restructuration territoriale a été effectuée. On a aussi mis un hôpital central (...). Nous avons fait l'équipement de Barcelone et des villes alentours, dans les couronnes ».

équipements publics, dont des parcs publics. L'utilisation des espaces métropolitains a été variée et a contribué à équilibrer les usages du sol et les densités.

Les aménagements ont été menés avec une préoccupation majeure des pouvoirs publics : *l'amélioration du cadre de vie*. Celle-ci repose sur un changement de perspective dans le réaménagement et la voirie, mais pas seulement.

Cela se traduit par des nombreuses actions visant l'accroissement de la qualité du paysage urbain. Les acteurs locaux évoquent l'amélioration du « milieu ambiant ». 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 Amattler, etc.). Pour nos interlocuteurs, la requalification de l'image s'est faite par « petites touches ».

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<sup>136</sup> », en appui des efforts communautaires en matière de décentralisation dans les districts. Ces centres sont considérés à la fois comme des condensateurs et des facteurs d'amélioration de la cohésion sociale et comme des éléments physiques de restructuration du tissu urbain<sup>137</sup>.

Au-delà de ces lieux spécifiquement dédiés, les pouvoirs publics ont souhaité multiplier les lieux d'usages possédant une signification sociale et symbolique. 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. Selon les managers interrogés, le lien entre les quartiers, et entre les populations des quartiers en dépendaient.

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

---

<sup>136</sup> « Les centres regroupent des équipements multifonctionnels. Ils sont disponibles pour les réunions des groupes agissant dans les quartiers. Leurs activités sont axées sur la participation civique et la culture, l'accueil de fêtes populaires, de réunions de partis politiques ou communautaires », « Les centres sont devenus des lieux très animés de rassemblement civique et d'identification aux quartiers ».

<sup>137</sup> « Les centres civiques ont joué un rôle important dans les secteurs relativement récents où les traditions associatives étaient moins développées que dans les quartiers traditionnels ».

espaces publics. 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.

Après l'aménagement, les actions stratégiques concernent principalement les **déplacements** dans la métropole et son **accessibilité** à une plus grande échelle.

Dans ce domaine aussi, la métropole s'appuie sur une logique planificatrice. Le plan stratégique métropolitain prévoit notamment des budgets élevés, destinés à développer les transports publics et à limiter l'usage de véhicules personnels. Pour cela, des connexions par transport collectif, tels les services de trains régionaux, sont établies entre Barcelone et les autres villes de la métropole. La voirie secondaire est progressivement réhabilitée pour répondre aux besoins du trafic, tandis que les autoroutes le sont, pour rendre inadéquate leur utilisation pour de courtes distances.

Les actions en matière de déplacement concernent les mouvements de population, mais aussi les marchandises. Des liaisons ferroviaires sont prévues pour relier le port et les principales zones d'activité métropolitaines et éviter ainsi l'augmentation du transit de marchandises par route.

Et d'une façon plus globale, le plan stratégique prévoit de revoir les modes de management du port et de l'aéroport afin de les rendre « plus efficaces et plus autonomes ».

Les préoccupations en matière de mobilité renvoient à celles de la protection de l'environnement et de la qualité de vie. Les mesures du plan métropolitain vont dans le même sens et complètent celles de l'agenda 21 de Barcelone.

Par ailleurs, les actions visant une plus grande efficacité des déplacements sont étroitement articulées à celles effectuées dans le domaine de l'aménagement<sup>138</sup> (ci-dessus).

Actuellement, les nouvelles préoccupations stratégiques métropolitaines sont moins tournées vers l'urbain et davantage vers les systèmes de communication, la compétition, l'innovation. Le passage d'une stratégie urbanistique à une stratégie de ville en réseaux fait évoluer les besoins en terme d'accessibilité, mais ne les diminue pas. L'exemple du projet du prolongement du TGV jusqu'à Barcelone illustre ceci.

---

<sup>138</sup> « Chaque PERI examinait les relations entre grande voirie et voirie locale », « Les axes de communication importants ne doivent pas être des barrières à la circulation inter quartier. La voirie locale doit faciliter la circulation et l'accessibilité des quartiers », « Une spécialisation des axes est préconisée (axe commercial, de transport public, piétonnier). La voirie doit jouer un rôle d'espace de communication sociale dans les quartiers ».



Après l'aménagement et les déplacements, le **développement économique** est un autre axe d'action stratégique de la métropole barcelonaise.

Ce champ est l'un des trois objectifs intermédiaires du plan stratégique métropolitain dans sa première version<sup>139</sup>. En 2005, celui-ci subit, après bilan, quelques modifications, mais le développement reste un des quatre « nouveaux » objectifs intermédiaires. Le plan stratégique métropolitain évoque l'identification « de voies innovantes pour faire des affaires ». Un interlocuteur nous indique que « Barcelone doit résoudre le problème de son redéveloppement. On doit trouver des créneaux nouveaux qui seraient particuliers à la région de Barcelone ».

Les principales actions concernent l'investissement en capital humain, la création d'entreprises dans les secteurs d'activité jugés stratégiques, le transfert de technologie entre les universités et les entreprises, l'équipement en NTIC et en moyens de télécommunication divers, etc.

Ici encore, l'action en matière de développement économique est liée aux autres interventions des pouvoirs publics<sup>140</sup>.

Les actions en matière d'urbanisme sont largement prédominantes dans le cas de la métropole catalane. Les actions en matière d'aménagement représentent déjà plus d'un tiers du total (37%). Ajoutées à celles du déplacement et de l'habitat, nous atteignons près de 60% des occurrences. Le développement économique et le développement durable sont dans une moindre mesure également représentés. Concluons avec les paroles de l'une des personnes interrogées : « Barcelone est aujourd'hui une meilleure ville, car c'est une meilleure ville qui a été construite ».

#### **4. Des moyens stratégiques non problématiques**

Relativement peu d'occurrences se rapportent aux moyens stratégiques dans le cas de la métropole catalane. Mais les quelques éléments dont nous disposons nous inclinent à penser à une relative satisfaction quant à ces moyens.

Globalement, les personnes interrogées mentionnent assez peu les **moyens humains** de l'organisation sauf pour évoquer modestement « l'arrivée à des postes clé de

---

<sup>139</sup> « Un développement économique fondé sur des critères durables et sur l'emploi ».

<sup>140</sup> « Nous avons mis l'accent sur les infrastructures liées aux affaires comme les projets sur le port, l'aéroport, les centres d'affaires, les centres commerciaux, etc. »

l'administration municipale d'architectes et d'urbanistes politisés et hautement qualifiés » ou la « conjonction plutôt rare entre un pouvoir politique réformiste et des professionnels de très haut niveau ».

Actuellement, les **moyens financiers** disponibles sont relativement confortables. La métropole bénéficie d'une « solide taxe professionnelle » qui lui permet de réaliser des investissements coûteux en particulier en matière d'infrastructures et d'aménagement de zones. La relative abondance de ressources facilite aussi la multiplication des interventions dans un grand nombre de domaines. Cela concourt à développer encore davantage la qualité de vie barcelonaise.

Néanmoins, les pouvoirs publics ont fait le choix, dès 1977, de consacrer des budgets importants aux chantiers prioritaires. Ainsi, un budget spécial a été alloué à l'urbanisme en 1977 pour un montant de 1.130 millions de pesetas. Par ailleurs, la métropole a su saisir l'opportunité des jeux olympiques pour accroître largement ses ressources<sup>141</sup>.

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.

La *stratégie territoriale* est la première catégorie analysée. Elle rassemble presque 40 % des occurrences totales codées dans le cas présent. Nous pouvons d'ores et déjà indiquer sans surprise qu'elle est la catégorie rassemblant le plus grand nombre d'occurrences.

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.

Pourtant, la métropole d'après nos interlocuteurs ne peut s'en « contenter » sous peine de régresser. Elle doit adapter son modèle de développement aux évolutions de société et de contexte. Pour cette raison, Barcelone passe d'une intention stratégique fondée sur l'urbain, à une ambition reposant sur la créativité et l'innovation. Actuellement, la capitale catalane lance donc une nouvelle intention stratégique, fondée non plus sur l'urbain mais sur les réseaux. Cela constitue un changement significatif, même si, pour l'instant, les actions en matière d'urbanisme sont encore prégnantes sur le territoire barcelonais.

Enfin, notons que la stratégie territoriale barcelonaise est essentiellement fondée sur *l'action*.

*Encadré 5-1 : La stratégie territoriale (Barcelone) – Récapitulatif*

---

<sup>141</sup> « Les J.O. ont permis de créer une conjoncture favorable. Les supports financiers du gouvernement central ont fait monter en puissance les ambitions de la municipalité qui a entrepris des plans et projets de bien plus grande envergure que prévu : de portée métropolitaine par exemple ».

## **B. 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. Nous avons relevé, d'après la littérature, quatre catégories : le pragmatisme, la territorialisation, le partenariat et la systémique. Celles-ci s'expriment pleinement dans la perspective de l'approche paradoxale, car elles ont un rôle primordial de charnière à jouer dans la gestion des paradoxes auxquels sont confrontées les organisations métropolitaines. Elles permettent d'articuler les *niveaux intentionnels et opérationnels* (catégorie « Pragmatisme »). 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 (« Territorialisation »). 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 (catégorie « Partenariat »). 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 (« Systémique »).

### **1. Lier les niveaux intentionnels et opérationnels : une modalité éprouvée du management barcelonais**

Il s'agit ici d'analyser comment l'organisation métropolitaine barcelonaise articule son intention et ses objectifs stratégiques, leur mise en œuvre par des actions spécifiques ainsi que les tâches « routinières » des personnels.

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. Les responsables territoriaux prennent en effet des mesures pour « équiper la métropole avec des outils devant assurer un management territorial efficace au service des citoyens, des entreprises, des institutions et des municipalités ». 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 et de conduite de l'action.

a. La gestion interne

Dans ce paragraphe, nous nous intéresserons aux pratiques de management territorial agissant plus spécifiquement sur la gestion interne. Leur objectif consiste à opérationnaliser les intentions stratégiques de la métropole. Ces pratiques portent, à Barcelone, essentiellement sur la structure organisationnelle, la communication interne et le soutien apporté par la direction métropolitaine.

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<sup>142</sup>. 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<sup>143</sup>.

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**

---

<sup>142</sup> La structure organisationnelle rassemble plus de 72% des occurrences dans la catégorie des fonctions internes de management.

<sup>143</sup> L'APSMB est composée de plusieurs conseils : le conseil général, celui des vice-présidents, le conseil territorial des maires. Le comité délégué comprend les cinq commissions techniques de l'association et assure le rôle d'interface entre les deux niveaux. Les commissions techniques interviennent dans les domaines suivants : la stratégie, la prospective, le management, les liaisons avec les municipalités extérieures à l'AMB et la Généralité de la Catalogne, et la coordination stratégique.

Par exemple, la commission de la stratégie est chargée de faire des propositions pour apporter des solutions aux problèmes considérés comme stratégique dans le cadre du plan métropolitain. Les membres de la commission travaillent sur des thématiques choisies par le comité délégué. Citons quelques exemples principaux : le modèle de management de l'aéroport, l'offre de services urbains (eau, gaz, électricité et traitement des déchets), les télécommunications, la mobilité, la formation professionnelle, l'immigration (préparation d'un plan de réception pour les migrants) et le logement.

Les services de l'APSMB s'appuient aussi sur leurs homologues dans les municipalités, et en particulier sur ceux de la ville centre. Barcelone dispose quant à elle de plusieurs structures dans des secteurs jugés fondamentaux. Citons-en quelques unes sans intention d'exhaustivité : le conseil municipal de la qualité de vie, les districts que nous avons déjà évoqués, le centre de ressources de 'Barcelone soutenable', le conseil de l'environnement de Barcelone.

**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.

#### *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.

#### *Le soutien des responsables politiques dans la mise en œuvre stratégique*

Le **soutien des responsables**, en particulier politiques, marque le paysage barcelonais<sup>144</sup>. 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. En effet, lors de la révision du plan stratégique métropolitain de 2005, la timide implication des maires dans le plan a été constatée et regrettée<sup>145</sup>. Pour y remédier, une nouvelle instance a été créée dans l'APSMB : le conseil territorial des maires. Ce nouvel organe doit devenir « le meilleur défenseur du plan stratégique métropolitain ».

---

<sup>144</sup> « Les politiciens de Barcelone ont mis beaucoup d'énergie dans la planification stratégique depuis la fin des années 1980 ».

<sup>145</sup> « Il n'y a pas de leadership décisif pour les différents projets et objectifs, ce qui empêche d'envoyer un message clair et compréhensible à la population ».

Grâce au soutien des dirigeants, **des efforts constants et profonds** ont pu être consentis pour mener à bien de nombreuses initiatives.

b. La conduite de l'action

Les outils de gestion interne sont à même de favoriser l'articulation entre intention stratégique et mise en œuvre. Mais l'opérationnalisation des actions stratégiques est davantage le fait des outils managériaux de la conduite de l'action. Ceux-ci sont mobilisés pour ordonner des pratiques et des actions, dirigées directement ou indirectement par l'organisation métropolitaine, par rapport à des objectifs déterminés.

La préparation des actions, une phase préalable établie

Mener des **études préalables** fait partie de la logique d'action barcelonaise. L'exemple des interventions urbaines liées au PGM est parlant<sup>146</sup>. Plus récemment, ce souci préparatoire se vérifie aussi dans l'organisation du plan stratégique métropolitain<sup>147</sup>.

Ces études s'efforcent de faciliter ensuite la proposition de **réponses aux besoins identifiés**. Cette préoccupation est relativement ancienne sur ce territoire. Elle date des mesures d'urgence prises à la fin des années 1970 et au début des années 1980 pour faire face à l'héritage urbain du franquisme. Depuis, les managers territoriaux s'efforcent de respecter cette logique<sup>148</sup>.

La répartition relativement équilibrée des occurrences, entre étude préalable et réponses fournies, donne l'impression d'un souci du détail, d'une envie de bien faire, des services de la métropole barcelonaise.

---

<sup>146</sup> « Tous les projets ont reposé sur des études et des recherches intensives sur les espaces ouverts de la ville, sur le système des routes, sur l'offre et la demande d'habitat, sur les zones industrielles ». Cela s'est appliqué à l'ensemble des actions d'aménagement dans les quartiers : « Une étude approfondie de l'Eixample commandée par la municipalité a permis d'en faire un portrait très fouillé et a constitué la base d'une stratégie de préservation et de mise en valeur. Le diagnostic distingue une série de problèmes, mais aussi de potentiels, qui caractérisent ce tissu particulier », « on a fait une analyse préalable aux PERI. On a fait une analyse détaillée de la composition de la population, des usages, de la morphologie, de la typologie du tissu et du bâti, des besoins en équipement, en espace public, de la trame urbaine, des problèmes de circulation et d'accessibilité ».

<sup>147</sup> « Après un an et demi d'intense travail effectué par les différentes commissions, cela a commencé à prendre forme ». La métropole est concernée dans son ensemble : « Nous avons obligation de connaître plus que la ville de Barcelone. Nous avons des observations bien étudiées, préparées, comme tout le monde. Mais la différence c'est de les utiliser pour faire des études sociologiques, urbanistiques, de communication. La différence avec nous, c'est que notre système volumétrique n'est pas superficiel (...) ».

<sup>148</sup> « Le projet de parc et celui de centre civique sont venus répondre à des revendications de longue date des citoyens », « Les projets n'ont pas été parachutés de manière aléatoire pour donner le change. Il s'agissait d'interventions soigneusement ciblées et prioritaires en des points stratégiques et correspondant à des besoins pressants »

### Le règne affiché du pilotage par la planification

Nous avons déjà constaté à plusieurs reprises l'importance des démarches planificatrices dans le cas barcelonais. Les **programmes planifiés** concernent tous les secteurs publics d'intervention et toutes les échelles territoriales. Les PERI en constituent un bon exemple<sup>149</sup>. Cependant, entre les projets tels qu'ils apparaissent dans les documents stratégiques et leur programmation effective, des décalages existent<sup>150</sup>.

En ce qui concerne la **gestion de programmes et de projets** à proprement parler, c'est la tâche des commissions Stratégie et Management de l'APSMB. La première est chargée de l'exécution des actions proposées dans le plan. La seconde contrôle la mise en œuvre des programmes et des projets approuvés et effectivement entrepris.

### L'évaluation, une pratique de plus en plus récurrente

L'**évaluation** après la mise en œuvre du plan stratégique métropolitain s'effectue grâce à de nombreux indicateurs qu'il serait laborieux d'énoncer<sup>151</sup>. Ces derniers ont néanmoins des impacts sur l'opérationnalité des objectifs stratégiques barcelonais. A ce titre, la version renouvelée du plan métropolitain a corrigé le schéma d'enchaînement vision – objectifs – actions – projets, en mettant davantage l'accent sur les projets et leurs impacts sur les différentes parties du territoire de l'AMB.

La métropole barcelonaise fait preuve de pragmatisme, pour permettre au mieux à ses intentions stratégiques de se traduire concrètement. L'histoire barcelonaise, l'opposition au franquisme et les velléités d'indépendance régionale, expliquent en grande partie la très forte réactivité et la territorialité des actions métropolitaines. Derrière la satisfaction des citoyens – électeurs que chaque politique cherche, somme toute, assez légitimement, se dissimulent ici des enjeux autrement plus symboliques. Les dirigeants locaux ont la nécessité de prouver à la population leur capacité à de satisfaire leurs besoins et leurs attentes, capacité supérieure au

---

<sup>149</sup> Ceux-ci devaient impérativement avoir un caractère de projet, c'est-à-dire être conçus comme une formule de compromis entre un programme de réalisation à court ou moyen terme et une solution concrète formalisée. Très formalisés, ils se composent d'un ensemble de propositions détaillées faisant partie d'un programme d'action. Dans ce dernier, sont indiqués les priorités de réalisation, le budget et un échéancier, les effets attendus des opérations publiques, les formules de coopération avec le privé, la coordination entre les différents services, ainsi que les modalités de la coopération entre ceux qui financent et ceux qui font. Donc si certains programmes peuvent être déterminés par voie de participation, ils sont néanmoins menés par des experts.

<sup>150</sup> « Le vrai plan, celui mis en œuvre, s'est intéressé à des thèmes peu traités dans le plan stratégique: habitat, question environnementale, transport public, énergie et eau, centres commerciaux ».

<sup>151</sup> Précisons néanmoins que ceux-ci visent à évaluer le niveau de capital humain et d'éducation, le développement économique, la mobilité des biens et des personnes au sein de l'AMB et avec l'extérieur, la qualité de l'environnement, la qualité des services sociaux, la production de richesse (calcul de valeur ajoutée).

régime dictatorial, puis à celle du gouvernement central de Madrid. L'organisation mobilise alors une variété de pratiques et d'outils managériaux, lui permettant d'articuler les facettes intentionnelles et opérationnelles de la stratégie territoriale.

## **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 en matière de réactivité, de créativité, de participation et d'animation territoriale.

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<sup>152</sup>. La réactivité doit engendrer une plus grande efficacité de la structure organisationnelle et institutionnelle métropolitaine, et par conséquent, de l'exécution des interventions décidées.

Dans cette perspective, des efforts sont faits pour incorporer les demandes des résidents et des districts<sup>153</sup>, grâce à un découpage territorial qui permet une forme de décentralisation interne à la commune de Barcelone. Cette réactivité aux sollicitations des habitants n'est pas nouvelle. Dans une certaine mesure, elle a déjà été éprouvée lors de la mise en œuvre de la stratégie urbaine de Barcelone dans les années 1980 - 1990 : « Le quartier a été le point de départ des réalisations municipales en fonction des besoins de ses habitants. Ceci est un autre principe ayant orienté l'action municipale ».

---

<sup>152</sup> Ainsi, le PGM a-t-il largement été amendé pour faire face aux impératifs urbanistiques de l'accueil des jeux olympiques. De même, le plan stratégique métropolitain a-t-il fait l'objet de transformations afin de dépasser les obstacles identifiés après deux ans de réalisations. De même, et alors que les problèmes de logements sont de plus en plus aigus et que la taille des habitations disponibles convient davantage aux familles traditionnelles qu'aux monoparentales, dont le nombre ne cesse de progresser, les pouvoirs publics ont mis en place des programmes d'habitat adaptés à l'évolution démographique de la population locale.

<sup>153</sup> 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.



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.

La **créativité** barcelonaise est finalement, quant à elle, moins présente qu'il est peut-être possible de se le représenter, tout au moins en matière de pratiques de management territorial. En effet, il semblerait que de nombreuses initiatives dans ce domaine ne soient pas directement des innovations locales. Cependant, la force de la métropole catalane consiste à s'approprier des innovations managériales ou organisationnelles, puis de les adapter à son propre cas, de telle manière qu'elles en paraissent inédites. C'est ainsi que s'exprime la créativité barcelonaise<sup>154</sup>.

Parmi les éléments innovants pour le territoire barcelonais, nous distinguons également la création des districts et des centres civiques qui s'insèrent dans une logique de participation citoyenne<sup>155</sup>. En somme, le management territorial barcelonais se caractérise par un mélange assez réussi d'idées et de pratiques empruntées ailleurs et d'innovations locales.

Au-delà de ses compétences en matière de réactivité et de créativité, 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. Cependant, « les associations d'habitants ont supporté au-delà de toutes les revendications strictement urbaines le mouvement politique ayant participé au retour à la démocratie et ayant conduit à l'émancipation de la Catalogne, incarnée par le statut de

---

<sup>154</sup> Citons quelques exemples tels la tradition de planification, les interventions sous forme de projet industriel, les processus de concertation d'autant plus indispensables dans un pays fédéral où les compétences sont éparpillées, le développement de projets complexes, etc. D'autres initiatives sont peut-être plus discrètes à l'image de l'APSMB. Pourtant, elles révèlent la créativité des leaders barcelonais pour essayer de répondre à la problématique de la dynamique régionale croissante, étant donnée leur position institutionnelle faible à ce niveau. En d'autres termes émerge ici une « nouvelle façon de faire la ville », avec de nouveaux modes de collaborations et de nouveaux modes d'intervention et de gestion.

<sup>155</sup> Ainsi, dix districts ont-ils été découpés dans les années 1980 lors de la mise en place de l'opération de décentralisation municipale. Des équipements nouveaux, les centres civiques, sont venus appuyer les efforts communautaires en matière de décentralisation. Ils regroupent des équipements multifonctionnels et sont disponibles pour les réunions des groupes agissant dans les quartiers. Leurs activités sont axées sur la participation civique et la culture, l'accueil de fêtes populaires, de réunion de partis politiques ou communautaires. Les centres sont devenus des lieux très animés de rassemblement civique et d'identification aux quartiers.

l'autonomie ». Ceci explique en partie, la mise en avant, dès le début des années 1980<sup>156</sup>, 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. Ceux-ci prennent des formes différentes selon qu'ils s'exercent à l'échelle du quartier ou pas. Des enquêtes mensuelles sont menées dans les communautés de voisinage pour savoir comment améliorer la qualité de vie. De plus en plus, les processus de participation s'appuient sur Internet. Ils ne se limitent pas toujours aux seuls habitants et intègrent aussi parfois des syndicats, des entreprises privées, des universités. J. Clos<sup>157</sup>, qui a succédé à P. Maragall comme maire à partir de 1997, a accru le recours à la consultation<sup>158</sup>.

Malgré le poids décisionnel qui semble accordé aux processus de participation sur le territoire métropolitain barcelonais, quelques réserves peuvent être émises<sup>159</sup>. 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. Certaines personnes interrogées ont insisté sur « l'étroite collaboration entre politiciens, professionnels et citoyens ». Le plan stratégique métropolitain incorpore des mécanismes relationnels avec les villes situées au-delà de l'AMB et avec la Catalogne. Et d'une façon plus générale, « on essaie d'avoir des grands

---

<sup>156</sup> « C'est quand on assiste au retour de la collaboration de la mairie avec les architectes et urbanistes de tradition anti-franquiste, que le dialogue avec la population des quartiers de Barcelone débute de façon approfondie ».

<sup>157</sup> J. Clos est maire de Barcelone jusqu'en septembre 2006 où il est nommé au gouvernement central comme ministre de l'Industrie, une trajectoire assez exceptionnelle en Espagne. Son successeur est J. Hereu, maire depuis le 8 septembre.

<sup>158</sup> 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.

<sup>159</sup> « 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... ».

interlocuteurs parmi les acteurs économiques et sociaux. La discussion n'est jamais facile mais elle est nécessaire. (...) Il faut faire les choses sérieusement, que les gens se parlent ».

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 créativité, 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 considérable<sup>160</sup>, ce qui est primordial pour nos interlocuteurs, afin de « donner des bases » pour l'action<sup>161</sup>. 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 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.

---

<sup>160</sup> En particulier P. Maragall (maire de Barcelone de 1982 à 1997, puis président de la Généralité depuis 2003).

<sup>161</sup> En matière par exemple de transports publics, de traitement des déchets : « La mairie a obligation de construire un plan d'action volontaire et doit aussi conduire un processus de participation pour que les gens y adhèrent. Pour que l'agenda 21 se concrétise », « Il faut que les dirigeants de la ville fassent croire à tous les citoyens qu'il est nécessaire de participer à un grand événement sinon, l'événement n'est pas possible ». Mais si les autorités ont des responsabilités, « elles ne peuvent pas tout faire ».

Elles prennent plusieurs formes, mais principalement celles de partenariats institutionnels et publics-privés. Le PGM est par exemple le fruit d'un travail partenarial à l'échelle de l'AMB qui en 1976 comptait 28 communes dont Barcelone. Plus récemment, le plan stratégique métropolitain s'applique à l'échelle de l'AMB et rassemble dorénavant 36 municipalités. Le travail partenarial est ainsi effectif dans de nombreux secteurs d'intervention<sup>162</sup>. Par ailleurs, Barcelone souhaite projeter l'image d'un partenariat actif entre pouvoirs publics et organisations privées. Dans les documents diffusés à des fins de promotion territoriale, l'accent est mis sur les projets conjoints ou complémentaires. De tels exemples sont multiples.

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. Cela est d'autant plus sensible dans le domaine de l'urbanisme<sup>163</sup>. Selon les spécialistes, ces interventions dans les quartiers témoignent du passage d'un urbanisme homogénéisant et universaliste à un urbanisme multiple et hétérogène dans ses intentions, méthodes et instruments. 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 PGM<sup>164</sup> mais aussi sur un découpage territorial en dix districts sur lesquels « repose le pouvoir exécutif quotidien ». La formation des districts dans les années 1980 visait ainsi le maintien de la

---

<sup>162</sup> Dans le cadre du renouvellement des modalités de management de l'aéroport, un consensus existe entre plusieurs administrations de la Généralité de Catalogne, les mairies, la Chambre de commerce et d'industrie de Barcelone. Des discussions sont également en cours avec un ministère central. En matière de services urbains, un accord est passé entre les associations professionnelles concernées par chaque service (eau, gaz, électricité, traitement des déchets) et les différents opérateurs. Dans le domaine de la mobilité, un accord a été passé entre l'AMB et le Département de la politique territoriale et des travaux publics de la Généralité de Catalogne pour mener une étude sur l'origine et la destination des biens transitant par la région métropolitaine de Barcelone. Participent également à cette étude, le Port de Barcelone, le consortium de la Zone franche de Barcelone, le Centre intermodal de logistique, etc. les grands projets d'équipement culturel sont réalisés grâce à l'association de différents niveaux de gouvernement.

<sup>163</sup> Les actions d'aménagement ont en effet veillé à « conserver les caractères propres de chaque tissu urbain tout en respectant l'objectif d'équilibre de la qualité de vie ». La ville même de Barcelone est conçue « comme un ensemble de quartiers aux besoins particuliers, possédant chacun une identité physique et sociale propre, nécessitant en conséquence des modalités d'intervention différenciées ». Par exemple, à la différence des autres districts, l'Eixample n'a pas fait l'objet de PERI, mais d'une réglementation spatiale pour préserver son identité.

<sup>164</sup> 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 ».

cohérence et de l'unité des quartiers<sup>165</sup>. Ils devaient en outre, représenter une échelle territoriale opérationnelle pour l'action publique et significative pour les habitants. 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. Ils s'ancrent dans l'histoire même du territoire<sup>166</sup>. Les éléments identitaires, en lien avec l'histoire et la géographie catalane, influent nettement ici sur les pratiques de management territorial, dont la réactivité, la créativité et la territorialité se démarquent.

### **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 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

---

<sup>165</sup> Chacun regroupe plusieurs quartiers traditionnels en fonction de critères identitaires, historiques, sociaux et morphologiques.

<sup>166</sup> La prise en compte des identités locales a continuellement été affichée comme une priorité depuis la fin du franquisme. Elle a été reprise dans le cadre du plan métropolitain qui doit respecter la diversité des municipalités composant l'AMB et la pluralité des groupes qui les composent. Et pour permettre cela, la sphère civique et culturelle a une nature stratégique. L'identité est un socle sur lequel appuyer les actions publiques : « Passer d'un plan municipal à un plan métropolitain signifie établir une identité à ce niveau là et des liens supra municipaux ». Les références à l'histoire locale, ses racines, sa culture sont également notables. « La Barcelone des quartiers est l'aboutissement d'une longue histoire, comportant certes des contradictions, mais sur laquelle le gouvernement municipal a beaucoup misé ».

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 déjà mentionnée, 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 dans le cas présent. Elle concerne le territoire métropolitain<sup>167</sup> 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. Dans le plan stratégique métropolitain, sont intégrées des comparaisons de Barcelone avec les autres métropoles européennes, produites à partir de très nombreux critères. La surveillance de ces territoires est programmée, d'autant plus que les responsables barcelonais observent la prolifération de plans stratégiques dans les métropoles les plus dynamiques<sup>168</sup>. Les managers ont ainsi étudié en profondeur les plans de Londres, Philadelphie, Shanghai, Rome, Milan, Turin, Dortmund, Vienne, Stockholm, Berlin, Birmingham. Ils ont observé la mise en avant des intentions affichées par celles-ci qui concernent toutes, peu ou prou, la transformation des bases économiques traditionnelles, afin de développer leurs capacités d'innovation et de créativité : « toutes les métropoles aspirent à être des régions créatives ». Les managers ont également identifié trois champs d'action récurrents : l'économie (services urbains performants, politiques d'innovation, place croissante de l'éducation dans les priorités), la société (réduction des inégalités, attraction culturelle, qualité de vie, diversité et tolérance) et la planification urbaine (densité, multi – fonctionnalités, infrastructures physiques et

---

<sup>167</sup> 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.

<sup>168</sup> Tous comportent également les mêmes ingrédients, à savoir « des systèmes de coopération public-privé, l'exercice d'un leadership de la ville principale sur son territoire métropolitain et un accent mis sur les modes de gouvernance locale ».

numériques, image, limitation de l'étalement). Même si l'usage du benchmarking est développé dans les services métropolitains, ses limites sont claires : « un processus de plan stratégique n'est pas un processus de benchmarking. C'est un processus d'imagination qui donne des impulsions par rapport à des situations nouvelles. C'est facile de comprendre que si on ne fait que du benchmarking, on aura à la fin les mêmes choses que les autres, un degré de mieux ou de moins. Ce n'est pas cela que nous voulons ».

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. Leur tâche consiste à identifier et à délibérer sur les nouvelles tendances émergent « dans n'importe quel domaine partout dans le monde et ayant un intérêt ou un impact potentiel sur notre territoire ». D'autres initiatives, plus ponctuelles, sont aussi d'ordre prospectif telles des études sur les futurs réseaux liés au développement croissant des NTIC et leur implantation dans le sous-sol urbain, ou encore sur le développement et la coopération méditerranéenne.

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.

#### **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.

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 barcelonais<sup>169</sup>. 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

---

<sup>169</sup> « 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 ».

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'intégration<sup>170</sup>.

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<sup>171</sup>. Quant à l'accent mis sur l'urbain, il a perduré pendant plus d'une décennie et a traversé des mandats politiques successifs<sup>172</sup>. 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<sup>173</sup>. 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<sup>174</sup>.

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.

---

<sup>170</sup> « 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 le cas des grands champs d'intervention entre eux ».

<sup>171</sup> « Autour d'un noyau dur d'objectifs de développement économique, on trouve des objectifs sociaux et environnementaux rattachés. Il y a eu plusieurs cycles de plan complets », « Les politiciens ont mis beaucoup d'énergie dans la planification stratégique depuis la fin des années 1980 ».

<sup>172</sup> « Les actions dans le domaine urbain ont été réalisées sur plusieurs mandats, bénéficiant d'une continuité temporelle assez rare ».

<sup>173</sup> « Une centaine d'interventions ont vu le jour jusqu'en 1987. Puis une autre centaine de projets ont été ajoutés à la liste malgré les efforts consentis sur les autres projets liés aux J.O. Cela témoigne d'une belle continuité dans la réalisation ».

<sup>174</sup> « L'urbanisme c'était jusqu'à 60% des budgets ordinaires pendant les deux premiers mandats après la transition (démocratique) ».



Pour conclure l'analyse du cas barcelonais, nous proposons une arborescence de ses catégories les plus significatives<sup>175</sup>.

Catégories niv.1 sig.	Catégories niv.2 sig.	Catégories niv.3 sig.	Catégories niv.4 sig.	
<b>C.1. Stratégie territoriale</b>	C.1.1.Obj. strat.			
	C.1.2. Nature stratégique	<b>C.1.2.11. Stratégie = direction</b>		
	<b>C.1.3. Actions stratégiques</b>		<b>C.1.3.1. Déplacement</b>	
			<b>C.1.3.4. Aménagement</b>	
			<b>C.1.3.11. Développement économique</b>	
C.1.4. Moyens strat.				
C.2. Modalités de MT	C.2.1.Pragmatisme			
	C.2.2. Systémique	<b>C.2.2.1. Intégration</b>		
		<b>C.2.2.2. Engagement continu</b>		
	C.2.3.Territorialisation			
	C.2.4. Partenariat			
C.3. Outils de MT	C.3.1. Gestion interne	C.3.1.1.	<b>C.3.1.1.1. Structure d'organisation</b>	
	C.3.2.Conduite de l'action	C.3.2.1.	<b>C.3.2.1.1. Planning de programmes</b>	
	<b>C.3.3. Gestion environnementale</b>		<b>C.3.3.1. Relations avec les parties prenantes externes</b>	<b>C.3.3.1.2. Partenariat</b>
				<b>C.3.3.2.1. Veille</b>
		C.3.3.2.		
C.4. Facteurs contextuels	C.4.1.Facteurs exogènes	C.4.1.1.	<b>C.4.1.1.1. Histoire, cultures</b>	
			<b>C.4.1.1.2. Sentiment appartenance</b>	
		C.4.1.3.	<b>C.4.1.3.1. Pression du contexte institutionnel</b>	
	C.4.2. Facteurs endogènes			

*Figure 5-2 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Barcelone*

Barcelone se distingue par le poids et la cohérence des éléments stratégiques. Les actions stratégiques se démarquent particulièrement. La capacité de gestion systémique des paradoxes métropolitains, est également révélée par le relief des codes « intégration » et

<sup>175</sup> Pour retenir de chaque terrain seulement les éléments les plus significatifs, nous nous sommes appuyés sur les calculs de fréquence, puis nous avons utilisé un mode de calcul qui nous permet de mettre en lumière seulement les éléments les plus significatifs de chaque cas par rapport aux quatre autres. Cf. 0.

« engagement continu ». L'arborescence met aussi en avant l'influence des facteurs contextuels. Pour les gérer, Barcelone déploie des outils de veille et s'investit dans divers partenariats.

## **II. Lyon, à la poursuite de l'excellence**

Grand Lyon est le nom de la communauté urbaine lyonnaise, créée en 1969. Celle-ci compte 1.200.000 habitants<sup>176</sup>, dont 445.263 à Lyon. Elle couvre une superficie de 493 Km<sup>2</sup>, dont 65 Km<sup>2</sup> dans la ville-centre. Elle regroupe actuellement 55 communes, mais deux nouvelles communes ont récemment demandé à intégrer la communauté urbaine. Elle est actuellement placée sous la responsabilité politique de G. Collomb, président depuis 2001, et maire de Lyon depuis la même date.

### **A. Le Grand Lyon : la hiérarchie européenne en ligne de mire**

Dans les paragraphes suivants, nous analysons la stratégie territoriale de la métropole lyonnaise au regard de son intention stratégique d'entrer dans le top 15 des villes européennes. Quelle est la stratégie territoriale de l'organisation métropolitaine ? Quelles sont les actions stratégiques décidées et quels sont les moyens fixés pour les mettre en œuvre ?

#### **1. L'ambition européenne au « top » des objectifs stratégiques de Grand Lyon**

Nous avons utilisé les mêmes codages que dans les cas précédents pour analyser les objectifs stratégiques de l'AMB. Ceux-ci se décomposent en trois sous-catégories : les intentions stratégiques, les objectifs intermédiaires et les biens et services à fournir immédiatement par l'organisation.

L'intention stratégique de Grand Lyon est « **d'entrer dans le Top 15 des villes européennes**<sup>177</sup> (les plus attractives) », comme toutes les personnes interrogées nous l'ont mentionné au moins une fois. Le positionnement européen de Lyon est affirmé à de très nombreuses reprises également dans les données secondaires. Comment propulser la métropole dans ce Top 15, la « rendre plus visible à l'international » est une question

---

<sup>176</sup> Devant la diversité des données de population et de superficie, nous avons choisi comme source de données principales dans ce domaine l'ACUF, l'Association des communautés urbaines de France. En conséquence, les chiffres indiqués pour présenter brièvement les trois cas français sont issus du site internet de l'association (<http://www.communautes-urbaines.com/vitrine/Accueil/leftframe.htm>).

<sup>177</sup> Nous rappelons que dans un classement datant de 2003 et intégrant les cinq métropoles de notre étude empirique, Barcelone se classe 6<sup>e</sup>, Lyon, 17<sup>e</sup>, Marseille 23<sup>e</sup>, Nantes 54<sup>e</sup> et Nottingham 118<sup>e</sup> sur un total de 180 agglomérations (Rozenblat, Cicille, 2003).

transversale. Celle-ci recouvre l'ambition d'être à tous points de vue la deuxième ville française, la seule à même d'offrir une alternative à Paris : « Lyon, l'autre capitale » est un des concepts actuellement testés. La volonté de doter Lyon et son agglomération d'un destin européen n'est pas nouvelle. Elle prend racine dans des décisions politiques antérieures et s'est renforcée au fil des mandats communaux. Pour certains, cette ambition internationale « existe depuis 30 ans et s'affirme de plus en plus ». Elle a été successivement portée par M. Noir (maire et président de 1989 à 1995), R. Barre (maire et président de 1995 à 2001) et aujourd'hui par G. Collomb (maire et président depuis 2001) : « Elle n'a jamais été démentie ».

Cette intention stratégique est largement répandue et reconnue dans les services communautaires. Parmi les personnes interrogées, plusieurs affirment la nécessité de posséder un tel cadre pour guider les actions stratégiques, pour « donner du sens » au travail de chacun et le resituer dans une logique globale et commune<sup>178</sup>. L'affichage politique participe aussi bien à la mobilisation des services communautaires que des acteurs territoriaux partenaires de Grand Lyon : « Il faut faire un petit schéma idéal et essayer de converger vers lui. C'est important d'essayer ».

Pour concrétiser son intention stratégique, Grand Lyon a déterminé un certain nombre d'objectifs intermédiaires. Selon une des personnes interrogées, « quand on détermine une intention stratégique, à tout moment, on essaie de l'asseoir sur des objectifs qui seront relayés au fur et à mesure qu'on avance d'une étape ». Nous les avons regroupés en trois groupes (cf. Figure 5-3).

Le premier consiste à être une **métropole « innovante »**. Pour cela, la ville a misé sur le développement de pôles de compétitivité de niveau mondial ou européen à l'image par exemple du « Biopole mondial dans les biotechnologies qui est le principal cluster sur Lyon ». Le développement de l'innovation et sa diffusion passent aussi par les universités. Ici l'objectif est de regrouper les productions des différentes universités lyonnaises sous un même label afin de leur permettre d'entrer dans le très convoité Top 50 mondial (classement

---

<sup>178</sup> « Quand il n'y a pas de cadre général, on est sur des interventions ponctuelles, sans cohérence, on essaie les moyens plutôt qu'on essaie de les concentrer sur des priorités ». Selon une autre personne rencontrée : « On a plus une vision du résultat que du processus des actions. On doit avoir des affichages politiques forts pour que les structures se mettent à parler ».

de Shanghai)<sup>179</sup>. Les dirigeants communautaires sont également convaincus que l'essor de l'innovation est tributaire de la promotion de l'esprit d'entreprise et de l'investissement en matière d'apprentissage tout au long de la vie. D'une façon globale, il s'agit d'accroître la lisibilité et les performances des projets scientifiques et technologiques.

Le deuxième objectif intermédiaire est d'être une **métropole « influente »**. Pour cela, le territoire doit accueillir des leaders mondiaux. Au-delà des seuls sièges sociaux, les responsables lyonnais souhaitent attirer des centres de décisions. Cela nécessite tout un travail de ciblage et de prospection. Par ailleurs, l'influence métropolitaine se mesure aussi à l'aune du système financier et tertiaire qui doit être de portée mondiale.

Enfin, le dernier objectif intermédiaire est d'atteindre le statut de **métropole « en séduction »**. Cette séduction s'adresse aux habitants de la communauté urbaine et de ses environs, aux entreprises locales, à tous les investisseurs potentiels ou encore aux visiteurs du territoire. Le pivot de l'attractivité est la qualité de vie. Celle-ci résulte de plusieurs facteurs. Grand Lyon a décidé de viser un haut niveau de « qualité de ville » qui s'appuie sur un « projet urbain relié au monde », des aménagements de proximité ou encore sur une « répartition harmonieuse » des individus et des activités sur le territoire. A ce titre, les projets de gestion des risques industriels et technologiques aussi bien que naturels se multiplient. Pour atteindre le niveau de qualité de vie souhaité, des objectifs « classiques » en terme de développement économique, d'insertion sociale et d'environnement sont aussi spécifiés. La séduction passe enfin selon les responsables territoriaux par un « système événementiel de rayonnement mondial » qui regroupe, par exemple, le tourisme d'affaires et les biennales culturelles.

Ces trois objectifs intermédiaires doivent permettre d'assurer l'ouverture du territoire sur le monde et faciliter l'entrée dans le Top 15 tant convoitée.

Pour atteindre ses objectifs intermédiaires et par ricochets son intention stratégique, la communauté urbaine de Lyon s'appuie sur la **fourniture de biens et services divers** à la population, aux acteurs territoriaux et visiteurs. Les plus cités sont sans surprise réelle les services urbains (eau, voirie, propreté, transports), les services de proximité (commerce, logement), les services aux entreprises et les divers aménagements de proximité.

---

<sup>179</sup> « On s'est fixé un objectif ambitieux, sachant qu'on aura peut-être du mal à y arriver (...). (Nous espérons convaincre les universités de publier) sous le logo « Université de Lyon ». Aujourd'hui il y a plusieurs universités à Lyon, toutes publient sous leur nom propre, cela nuit à leur visibilité »

Les relations entre ces trois sous-catégories peuvent être schématisées sous forme pyramidale (cf. Figure 5-3).

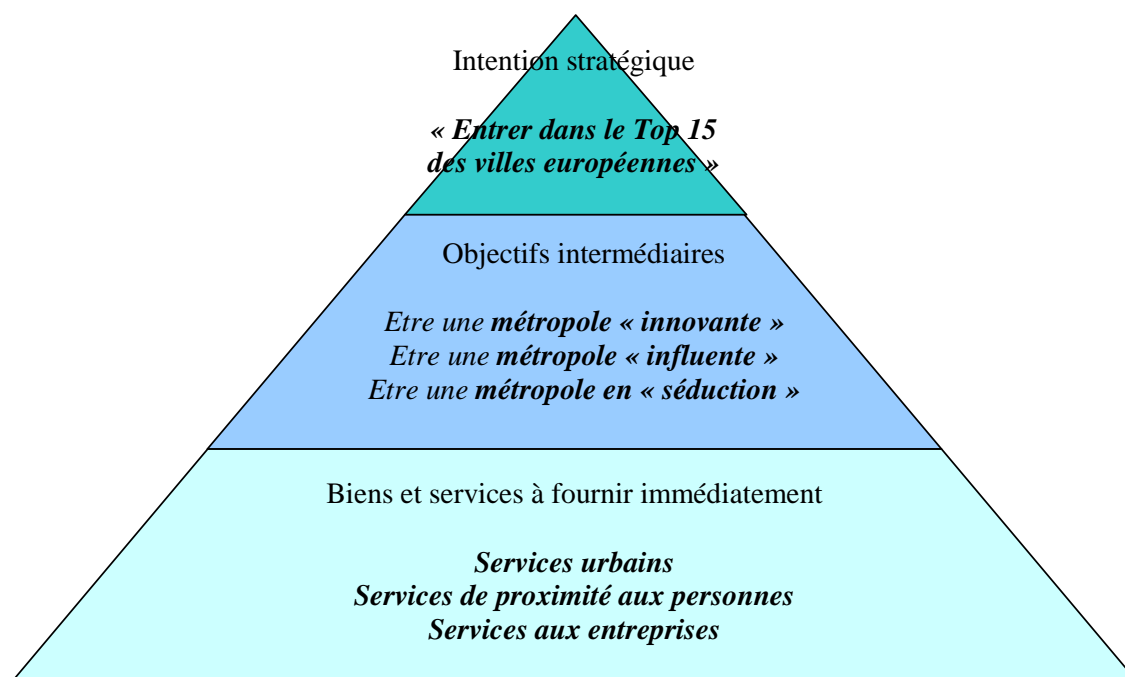


Figure 5-3 : Les objectifs stratégiques de Grand Lyon

Nous avons constaté que les objectifs stratégiques de Grand Lyon sont largement tournés vers son l'ambition européenne, c'est-à-dire entrer dans le Top 15 des villes européennes. Analysons à présent dans quelle mesure ceci est de nature stratégique.

## **2. Les enjeux et la symbolique des ambitions de Grand Lyon**

Nous avons utilisé cinq sous-catégories pour nous assurer de la nature stratégique des intentions de la communauté urbaine de Lyon. Une stratégie a en effet plusieurs caractéristiques selon la littérature : l'importance de(s) l'enjeu(x), une irréversibilité forte, la possession d'un fort contenu symbolique, la faiblesse du nombre de solutions en remplacement et la difficulté d'évaluation à court terme.

Si toutes ces occurrences apparaissent dans les données traitées, elles représentent moins de 5% des données codées dans les entretiens (c'est-à-dire une des deux plus faibles proportions pour des codes de même rang). Nous allons développer notre point de vue.

Les personnes rencontrées sont convaincues que l'ambition lyonnaise est *stratégique*. En conséquence, point n'est besoin de souligner constamment cet état de fait. Par ailleurs, au delà des commentaires que nous inspire ce faible pourcentage, nous observons également une disparité marquée entre les cinq codes : deux concentrent près de 70% des occurrences. Il s'agit de **l'importance de(s) l'enjeu(x)** (27%) et de la **possession d'un fort contenu symbolique** (40%). Le premier nous indique que les personnes interrogées sont persuadées de la gravité de l'intention stratégique pour l'avenir de leur territoire. Pour que l'agglomération offre un niveau de développement et de qualité de vie jugé satisfaisant, elle doit se penser à l'échelle européenne. Et pour y parvenir certains domaines doivent atteindre un niveau mondial (à l'image des pôles de compétitivité que lesquels nous reviendrons). Pour y parvenir il est nécessaire que la stratégie lyonnaise s'appuie sur des éléments de différenciation marquants. Lesquels sont plus pertinents que ceux possédant un fort contenu symbolique ? C'est le cas de la soie lyonnaise et du pôle de compétitivité « Lyon Vision Mode », de celui de la présence de l'eau et du fleuve et des projets d'aménagement urbains les Berges du Rhône, le Carré de Soie, ou encore de personnages emblématiques comme P. Bocuse ou C. Merrieux autour desquels la promotion de « Lyon, Ville Gastronomique » ou du pôle de compétitivité de chimie se sont construites.

D'autres occurrences sont représentées dans de moindres proportions. Il s'agit de l'irréversibilité forte (14%), de la nécessité de faire des choix (9%) et de la faiblesse du nombre de solutions en remplacement (6%).

Aucun de ces éléments ne semble poser de problèmes aux personnes interrogées. Celles-ci sont persuadées du bien-fondé du choix de l'intention stratégique. Donc les irréversibilités qu'elle peut entraîner (aménagement de sites centraux tels que les berges du Rhône, construction de grands équipements structurants tels Eurexpo ou des transports collectifs ainsi que les moyens qui y sont dédiés) n'interpellent pas. Et peu importe qu'il n'existe pas de réelle solution de remplacement ou de repli si la stratégie visant à faire entrer Lyon dans le Top 15 des villes européennes est pertinente<sup>180</sup>. Par ailleurs, la nécessité de s'appuyer sur le symbolique limite les choix. Enfin, la confiance dans l'intention stratégique retenue explique probablement que la difficulté d'évaluation à court terme n'est guère mentionnée au cours des entretiens menés.

---

<sup>180</sup> « On s'est rendu compte en fait que la plupart de nos projets on les prospectait sur Paris. L'idée c'est d'affirmer Lyon comme la seule autre ville après Paris ayant des infrastructures au niveau européen ».

Malgré le faible nombre d'occurrences relevées dans la catégorie « Nature stratégique », l'ambition européenne de Grand Lyon possède bien un caractère stratégique, comme nous le démontre la suite de l'analyse.

### **3. Des actions stratégiques fondées sur des pôles de compétitivité**

Nous avons regroupé sous le vocable « actions stratégiques » les actions et les projets stratégiques lancés et mis en œuvre par la communauté urbaine de Lyon.

Dans cette catégorie, nous trouvons les actions découlant des compétences communautaires jugées stratégiques, à savoir le développement économique, l'aménagement et l'urbanisme et la prospective. À côté de ces voies d'action communes à la plupart des organisations métropolitaines, Grand Lyon a choisi de développer deux autres formes d'intervention territoriale : les pôles de compétitivité et les projets d'ingénierie. Nous verrons aussi que ces actions sont largement formalisées au moyen de divers documents stratégiques.

Dans la catégorie « Stratégie territoriale », les actions stratégiques occupent une place prépondérante (35% des occurrences de la catégorie).

Pour une des personnes interrogées, « (Grand Lyon) a deux compétences stratégiques : le développement économique, l'aménagement et l'urbanisme ».

Le **développement économique** recouvre les logiques d'intervention classiques en la matière (lutte contre le chômage, politique de l'emploi, politique de création d'entreprise). L'originalité mise en avant lors des entretiens est la structuration de l'intervention économique par filière<sup>181</sup>. Cette structuration se retrouve dans de nombreuses initiatives volontaristes. Citons les pôles de compétitivité sur lesquels nous reviendrons ci-après, la politique dédiée à l'immobilier d'entreprise<sup>182</sup>. Cela concerne également le développement du commerce avec les schémas directeurs d'urbanisme commerciaux (SDUC). La logique de structuration commerciale du territoire a ensuite été étendue à la politique culturelle<sup>183</sup>. Enfin, citons pour finir les projets partenariaux de développement du territoire<sup>184</sup> (PDT).

---

<sup>181</sup> « Ce qui fait la différence avec d'autres villes en matière de développement économique, c'est la structuration par pôles d'excellence, par filières »

<sup>182</sup> « Par exemple, pour les sciences de la vie et les nouvelles technologies, on a toute une politique d'immobilier dédié. En 2 ans, 15000 m<sup>2</sup> de bâtiments ont été dédié à ces filières ».

<sup>183</sup> « (...) les grands schémas d'urbanisme commerciaux qu'on a mis en place. On a agrandi ça aux politiques culturelles (comprenant) équipements de cinéma, centres de loisirs, etc. Cela permet d'avoir une politique structurée en matière de pôle de loisirs, cinéma et commerces ».

<sup>184</sup> Les PDT correspondent à des « démarches sur des parties du territoire communautaire, (...) à de la gestion de territoire avec une vision prospective. Quelles actions publiques on doit conduire pour répondre aux attentes, aux

Le développement économique est envisagé de façon étroitement liée aux problématiques sociales<sup>185</sup>. La politique de la ville est un des axes d'action privilégiés dans cette perspective : sur une partie du territoire, le Grand Projet de Ville (GPV) a été initié il y a 12 ans. Depuis, 250 millions d'euros environ y ont été consacrés.

Le développement économique est un axe d'action fondamental de Grand Lyon : les pôles de compétitivité et les projets d'ingénierie que nous aborderons ci-dessous y participent également.

La compétence **aménagement et urbanisme** intègre l'ensemble des aménagements de proximité, mais ce sont surtout les grands équipements structurants qui jouent un rôle dans la réalisation de l'intention stratégique de Grand Lyon. Cela comprend des aménagements de parcelles du territoire communautaire pour accueillir des activités dédiées, souvent liées aux pôles de compétitivité ou d'excellence (Lyon Confluence). De nouveaux équipements sont également venus compléter récemment l'arsenal lyonnais tels une salle de congrès de 3000 places<sup>186</sup> ou un parc des expositions<sup>187</sup>.

Mais les travaux d'urbanisme de grande ampleur ne sont pas réservés à l'activité économique et aux visiteurs et investisseurs du territoire. L'aménagement des berges du Rhône concerne en premier lieu les lyonnais et les usagers réguliers du territoire<sup>188</sup>.

Au-delà de ces compétences, les responsables communautaires ont aussi choisi de développer deux autres formes d'intervention territoriale à savoir les pôles de compétitivité et les projets d'ingénierie.

Les **pôles de compétitivité** sont des éléments cruciaux de la politique de la métropole lyonnaise : « On utilise les pôles de compétitivité depuis deux ans à toutes les sauces. (Ils sont) vraiment pour nous la base de la politique (...). On ne parle plus que de ça depuis l'appel à projet du gouvernement en 2005... 15 pôles de compétitivité ont été labellisés en Rhône-Alpes dont 5 pôles à Lyon ». Les pôles labellisés concernent la bio-santé (« Lyon

---

évolutions sociologiques, aux besoins, des entreprises et des habitants ? L'idée c'est de se mettre ensemble pour avoir de grandes orientations de développement et des programmes d'action qui peuvent en découler ».

<sup>185</sup> « L'article 14 du code des marchés publics permet de privilégier le fait d'accorder du travail à des personnes dans une logique d'insertion. Ça rentre aussi dans une logique stratégique. On ne veut pas de tensions sociales dans l'agglomération. On veut le moins de chômage possible et pas de ségrégation sociale ».

<sup>186</sup> « La Salle 3000, officiellement baptisée l'Amphithéâtre, vient d'être inaugurée (...). Elle est pratiquement pleine pour les 2 ans qui viennent ».

<sup>187</sup> « Eurexpo, c'est notre grand parc des expositions, qui fait plus de 100 ou 120 mille m<sup>2</sup> et qui fait partie des 20 plus grands parcs européens ».

<sup>188</sup> « Un des plus gros projets de l'équipe municipale, c'est de faire des parcs de ville sur 5 Km le long du Rhône ».



Biopole »), la chimie et l'environnement (« AXELERA »), les systèmes de transport (« Lyon Urban Bus & Truck 2015 »), les textiles techniques (« Techtera »), les loisirs numériques (« LyonGame »). A côté des ces pôles de compétitivité labellisés, existent aussi deux pôles d'excellence : les nouvelles technologies numériques (« Lyon Confluence du Numérique ») et la mode (Lyon, Vision Mode »).

La politique des pôles de compétitivité (et des pôles d'excellence) recouvre toutes les actions communautaires favorables à un secteur d'activité donné : la politique d'immobilier dédié (cf. ci-dessus), l'animation de réseau, des financements, la construction d'équipements divers, les actions de promotion et de marketing, etc.<sup>189</sup>. Ces pôles s'appuient sur une organisation administrative et un maillage territorial extrêmement rigoureux.

Les **projets d'ingénierie** sont une autre forme d'intervention territoriale de la métropole lyonnaise. Ils désignent en effet une *façon de faire* : l'organisation territoriale se pose comme assembleur, animateur et intégrateur de réseau. A ce titre, les personnes interrogées conviennent : « On sort de notre logique, de nos simples prérogatives ». Ceci correspond à une « nouvelle demande de la direction. Il s'agit de privilégier l'ingénierie de projets qui vont au-delà de nos compétences. On n'est pas tant dans la réalisation que dans l'impulsion de politiques avec un affichage stratégique et l'organisation de la mise en œuvre ».

Les projets d'ingénierie les plus cités concernent un projet de transport ferroviaire et un schéma de développement économique. Le premier est un projet en cours de construction qui a débuté en 2005 et ayant des échéances prévues jusqu'en 2009<sup>190</sup>. Le second projet d'ingénierie largement cité concerne la mise en place et le développement depuis 1997 d'un schéma de développement économique conduit à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. La connaissance acquise depuis a permis d'élaborer un plan stratégique de développement du territoire baptisé « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise ». Toutes les parties prenantes de la communauté urbaine interviennent dans ce domaine<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> « A chaque fois, on a des outils fonciers et immobiliers de prospection, d'implantation et de marketing, d'animation économique, c'est-à-dire de mise en dynamique des acteurs, d'événements et de salons, de grands projets, de valorisation et toute la politique d'innovation ».

<sup>190</sup> « En ce moment à Grand Lyon, on se dit que c'est sur les déplacements ferroviaires qu'il faut jouer (...) (ce qui a donné naissance) au projet ferroviaire du Réseau express de l'aire urbaine lyonnaise ». « Cette logique est assez innovante. On la retrouve par exemple dans l'organisation de transports en commun qui sont au-delà des frontières de la communauté urbaine pour laquelle on traite avec la SNCF ou RFF par exemple ».

<sup>191</sup> « Nous gérons et animons un portail économique où la CCI, les syndicats, le Medef, les structures de développement économique, participent. Il y a vraiment toute une fédération d'énergie qui se fait autour de ça. Tout le monde est satisfait car ça a permis vraiment d'être un catalyseur au niveau économique par rapport aux acteurs économiques ».

Au-delà des choix en matière d'actions stratégiques que nous venons de présenter, nous avons constaté qu'il existe dans la communauté urbaine de Lyon une tendance forte à leur **formalisation dans divers documents stratégiques**.

Certains sont des documents « traditionnels » de l'action territoriale : citons le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) auquel succède le Schéma de Cohérence Territoriale<sup>192</sup> (SCOT) lui-même doublé d'un inter-SCOT (regroupant les SCOT de plusieurs intercommunalités de la Région Rhône-Alpes). Le SCOT actuellement en cours d'élaboration réunira et assurera la cohérence du Programme Local de l'Habitat (PLH), du Plan des Déplacements Urbains (PDU) et du Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le SCOT a pour vocation de présenter les grands choix stratégiques en matière d'aménagement du territoire au sein du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Le périmètre du SCOT de l'agglomération lyonnaise couvre 72 communes, dont les 55 de la communauté urbaine de Lyon (soit 730 Km<sup>2</sup> pour 1 250 000 habitants). Nous parlions également de l'importance accordée au fleuve. Dans cette perspective le Plan bleu (initié en 1991 par le Grand Lyon et complété en 1998) est un schéma global d'aménagement des berges du Rhône et de la Saône.

L'aménagement métropolitain semble donc rigoureusement planifié. La gestion environnementale l'est également par l'Agenda 21. Celui-ci se structure autour d'un Plan d'actions comprenant 86 fiches action à mettre en œuvre d'ici 2007. Le plan d'actions de l'Agenda 21 de Grand Lyon s'organise autour de trois approches complémentaires (thématique, territoriale et de projet).

En parallèle de ces documents de planification, l'organisation communautaire a aussi multiplié les chartes : celles de la participation, de l'écologie urbaine, d'aménagement de l'espace public (déclinaison d'axes stratégiques du PDU). Certaines sont plus innovantes à l'image de la charte du piéton, du développement de l'usage du vélo, de l'accessibilité, ou encore de la charte de l'arbre. D'autres, enfin, sont destinées aux partenaires de l'organisation communautaire à l'image de la charte des partenaires de Grand Lyon, l'esprit d'entreprise.

---

<sup>192</sup> Le Schéma de Cohérence Territoriale a été créé par la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000. Il est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale. Il oriente l'évolution d'un territoire dans la perspective du développement durable et dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement. Il est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles (habitat, déplacements, développement commercial, organisation de l'espace). En cela, il se substitue au Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU).

Le SCOT contient trois pièces essentielles : le rapport de présentation (diagnostic du territoire), le Projet d'Aménagement et de Développement Durable et le document d'orientation (prescriptions permettant la mise en œuvre du PADD).

Les actions visant à concrétiser l'intention stratégique de la métropole lyonnaise sont nombreuses comme nous venons de le constater. Elles s'inscrivent essentiellement dans le domaine du développement économique et de l'aménagement urbain. Les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence sont des leviers d'action essentiel dans cette perspective. Au-delà des multiples documents stratégiques destinés à formaliser les ambitions européennes de Grand Lyon et leurs déclinaisons, nous remarquons également l'existence de nombreuses chartes, chacune présentant un objet classique ou plus innovant. Cela peut paraître surprenant car *a priori*, les autorités publiques ne peuvent faire appliquer de tels documents qui n'ont pas de valeur coercitive. Considérons les plutôt comme des supports de communication à l'intention des diverses parties prenantes de l'organisation communautaire. Nous garderons à l'esprit cependant qu'une charte portée par une volonté politique forte et des partenariats solides peuvent être tellement incitatives qu'elles en deviennent presque un objet de coercition.

Voyons à présent quels sont les moyens mis en œuvre par Grand Lyon pour réaliser ses ambitions.

#### **4. Un aperçu des moyens stratégiques, humains et financiers**

Les personnes interrogées ont le sentiment d'une abondance des moyens humains mobilisés à Grand Lyon dans ses différents secteurs d'intervention. Cette abondance est d'autant plus fortement ressentie lorsqu'elle est mise en parallèle avec les moyens financiers disponibles. Néanmoins, globalement, les moyens humains et matériels sont considérés plutôt comme des atouts pour assumer le rôle et les compétences communautaires dans la gestion du territoire. Et ils sont représentés presque équitablement dans les données analysées concernant les moyens stratégiques (52% d'occurrences de moyens humains et 48% de moyens financiers).

La répartition des moyens humains suit une double logique, à la fois thématique et territoriale. En effet, l'échelle territoriale a des moyens en personnels dédiés, dans les secteurs d'intervention jugés stratégiques.

A partir des entretiens menés, nous avons constaté que les responsables administratifs de l'organisation étaient relativement satisfaits des **effectifs**<sup>193</sup> dont ils disposaient dans leur

---

<sup>193</sup> Les effectifs cités peuvent être appréciés à l'aune des 4500 personnes travaillant à la communauté urbaine de Lyon, dont environ 1800 agents dans la Direction de la Propreté, 600 affectés à la Direction de la Voirie et près

service. Ces derniers, parfois couplés à des efforts financiers, sont ainsi un des éléments permettant d'expliquer les résultats de plusieurs politiques communautaires<sup>194</sup>. Cela semble être le cas en matière de politique de développement économique<sup>195</sup> et également en ce qui concerne la labellisation des pôles de compétitivité<sup>196</sup>.

Parmi l'ensemble des occurrences relevées dans la catégorie « moyens financiers », un quart s'inscrit dans un sentiment d'abondance et de satisfaction.

En revanche, au vu des quelques citations précédentes, les **moyens financiers**<sup>197</sup> disponibles ne procurent pas tout à fait le même contentement. En effet, nous n'avons relevé dans les entretiens aucune mention d'insatisfaction quant au niveau des effectifs, ce qui n'est pas le cas des budgets. Ceci est néanmoins nuancé en fonction des interlocuteurs (13% des occurrences de la catégorie moyens financiers expriment ce sentiment négatif). En effet, certains services ont connu des restrictions budgétaires et d'autres pas.

Pour finir ce paragraphe, nous abordons la double logique, à la fois thématique et territoriale, qui guide la répartition des moyens stratégiques. La communauté urbaine de Lyon a développé la décentralisation de ses services dans certains de ses champs de compétences. Prenons l'exemple de l'action de la Direction Générale du Développement Economique et International (DGDEI).

---

de 300 à la Direction de l'Urbanisme. Les services urbains sont donc de grands « consommateurs » de personnels.

<sup>194</sup> « Il y a 280 personnes à l'urbanisme. On n'est pas un gros service en nombre, mais en nombre de cadres A, oui. On a 140 cadres A : de ce point de vue, on est le plus gros service. C'est une concentration forte : il y a peu de bureaux d'études où il existe 140 cadres qui produisent de la matière grise ! », « On a un gros service prospective. C'est je crois assez rare, puisque c'est un service qui compte 18 personnes ! ».

<sup>195</sup> « Il y a un effet de masse. Il y a quand même 50 personnes dans la direction économique. A Marseille, à Lille, dans les autres grosses agglomérations ils ne sont pas 50. Ils sont 10 peut-être. On a la puissance. C'est une volonté politique de mettre des moyens sur les projets ».

<sup>196</sup> « S'ils ont été labellisés c'est parce qu'ils étaient de dimension mondiale. Et pour cela, il y a une raison : (...) chacun est l'aboutissement de moyens très importants à la fois financiers et humains. Il y avait deux personnes qui travaillaient là-dessus depuis des années ». « Il serait intéressant de comparer (...) quelles ont été les réponses des autres agglomérations à l'appel d'offre sur les pôles de compétitivité. Ici, ça nous a coûté 400 000 euros et 10 personnes ont été mobilisées pour répondre à l'appel d'offre ». Enfin, à la Direction Générale Adjointe (DGA) Prospective et Stratégie, certains constatent qu'ils disposent « d'un ensemble honnête sur le plan humain, mais plus serré sur le plan budgétaire. On a 400 à 500 000 euros pour tout faire. (...) Les moyens humains sont plus confortables que les moyens budgétaires. (...) J'ai le sentiment que les moyens humains sont honnêtes ».

<sup>197</sup> Le budget de la communauté urbaine de Lyon s'élève à 1,484 milliard d'euros pour l'année 2006. Les recettes se divisent comme suit : 34% proviennent de la fiscalité (taxe professionnelle payée par les entreprises avec un taux de la TPU à 20,01%), 23% des dotations de l'Etat, 22% des ressources diverses (redevances d'assainissement, taxes d'enlèvement des ordures ménagères, péages), 15% des emprunts et 6% divers. Les dépenses se répartissent comme suit : 42% en fonctionnement (actions récurrentes), 31% en investissement (plan de mandat 2002/2007), 27% en mouvements financiers.

L'organisation positionne des chargés de mission dédiés aux grands comptes et aux pôles de compétitivité, mais elle ne délaisse pas pour autant les autres acteurs économiques de taille plus modeste. En effet, Grand Lyon décentralise dans des structures de proximité appelées « conférences des maires » (sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement) des développeurs économiques qui font le lien avec le territoire et ont pour tâche de rencontrer tous les types d'entreprises localisées sur le périmètre de la conférence. Outre le maillage territorial des développeurs économiques, la DGDEI dispose aussi d'un dispositif similaire pour le développement commercial<sup>198</sup>.

Nous souhaitons à présent conclure ces paragraphes sur la stratégie territoriale du cas lyonnais. Celle-ci rassemble près de 28% des occurrences totales codées dans le cas présent. Nous pouvons d'ores et déjà indiquer qu'elle est la deuxième plus haute fréquence après la catégorie « Outils de management territorial ».

L'intention stratégique de Grand Lyon est claire : il s'agit d'entrer dans le Top 15 des villes européennes. Pour concrétiser cette ambition, la communauté urbaine de Lyon multiplie de façon déterminée et ordonnée les actions stratégiques, essentiellement dans le domaine du développement économique et de l'aménagement urbain. Elle s'appuie fortement pour cela sur ses pôles de compétitivité dans lesquels elle s'investit depuis de nombreuses années. Dans cette perspective, les moyens humains et financiers mis à la disposition des managers communautaires semblent jugés « honnêtes » par ces derniers, malgré quelques nuances apportées sur le volet budgétaire.

*Encadré 5-2 : La stratégie territoriale (Lyon) – Récapitulatif*

## **B. Les pratiques de management territorial lyonnais : l'extension progressive des capacités de gestion des paradoxes métropolitains**

Après avoir présenté la stratégie territoriale de la métropole de Grand Lyon, nous abordons maintenant les modalités de management territorial que nous avons observé dans la mise en œuvre des actions stratégiques. Nous rappelons que leur objet consiste à articuler les éléments contraires des paradoxes propres aux situations métropolitaines que nous avons identifiés. Elles permettent en effet d'en articuler les niveaux intentionnels et opérationnels, micro et macro, central et périphérique. 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 du système métropolitain.

---

<sup>198</sup> « Nous avons aussi des managers de centre-ville sur toutes les parties du territoire à gros potentiel, un peu sur le modèle des développeurs. On a découpé la ville en plusieurs territoires, en gros pôles commerciaux et sur chacun il y a une personne pour faire le lien avec les commerçants ».

## **1. La volonté d'agir : lier les niveaux intentionnels et opérationnels**

Dans ce paragraphe, nous nous intéressons aux moyens développés par l'organisation métropolitaine lyonnaise, pour rendre opérationnelle son intention stratégique.

L'**opérationnalité** est une préoccupation forte des services de Grand Lyon, bien que sa mise en œuvre ne soit pas toujours aisée<sup>199</sup>. La volonté d'opérationnalisation transparait, par exemple, dans les efforts effectués par la communauté urbaine et sa DGDEI afin d'exercer la compétence de développement économique<sup>200</sup>, ou lors de l'élaboration du projet d'ingénierie concernant le transport ferroviaire urbain et régional<sup>201</sup>. Elle s'appréhende aussi dans les efforts d'organisation de l'activité quotidienne<sup>202</sup>. Malgré ces diverses initiatives, l'opérationnalité est parfois difficile à atteindre. Les efforts faits en ce sens restent parfois vains<sup>203</sup>.

### **a. La gestion interne**

Nous analysons à présent les pratiques de management territorial s'inscrivant dans une logique de gestion interne. Elles visent à rendre opérationnelles les intentions stratégiques de

---

<sup>199</sup> Pour une des personnes interrogées, ce souci constant est un des éléments qui permettent à la communauté urbaine de bien gérer le territoire dont elle a la charge : « Le premier point positif dans la gestion de l'agglomération c'est qu'on est dans la stratégie et dans l'action en même temps. Dans la stratégie et la proximité. Aujourd'hui, on essaie au maximum de créer des liens entre les deux. Ça permet quand on est en phase de production d'orientations, d'objectifs, d'être assez proche des réalités, de le faire en connaissance de cause ». « Il existe ici (dans la métropole lyonnaise) une culture de la conciliation, on arrive à sortir des projets qui seraient bloqués ailleurs. C'est une culture assez pragmatique ». « Il y a une espèce de tradition de la région assez pragmatique. Même du personnel politique ».

<sup>200</sup> « Dans l'administration française, la compétence économique n'est pas clairement définie (...) », ce qui a encouragé les responsables communautaires à développer un projet d'ingénierie dans ce domaine. Celui-ci a été à l'origine de la création d'un dialogue entre les principales parties prenantes intéressées, ce qui a permis à l'organisation de se « rendre compte que certaines structures ont des besoins qui dépassent nos compétences, mais sur lesquels on pouvait fédérer d'autres personnes. Nous, on est très content du résultat. Mes collègues de l'économie sont très fiers parce que mettre tout le monde autour de la table, ce n'est pas rien, faire un outil commun, c'était carrément utopique. Maintenant, faire qu'il marche, alors là ! ».

<sup>201</sup> Dans ce domaine, la communauté urbaine n'a pas vraiment de responsabilités très claires. Pour dépasser cela, elle se pose comme acteur « animateur, intégrateur, assembleur de réseau, où (elle) sort de (sa) logique, de (ses) simples prérogatives ».

<sup>202</sup> Dans la Délégation générale au développement urbain par exemple, le constat suivant avait été fait : « Les logiques administratives étaient parfois en décalage avec les logiques opérationnelles, ce qui conduisait à des blocages ». Pour éviter ces derniers, le choix a été de « passer de petites structures artisanales à une grosse structure industrielle ». Le service a été divisé en trois groupes chargés respectivement de l'avant-projet, de la fonction bureau d'études et de la production. Le bureau d'études met au point les règles, les normes et les procédures. Les résultats de ces démarches ont été jugés très satisfaisant en regard de plusieurs critères.

<sup>203</sup> Certains regrettent ainsi que « les démarches d'orientation ne (fassent) pas toujours le lien entre la démarche elle-même et sa mise en œuvre. Je dirai même : plus les démarches sont à un niveau supérieur de réflexion, plus il est difficile de faire le lien avec l'opérationnel ». Le projet Millénaire 3 peut illustrer ces propos. C'est une démarche dont « la déclinaison n'a pas été enclenchée ».

la métropole lyonnaise. Elles concernent essentiellement la structure organisationnelle, la communication interne et le soutien apporté par la direction métropolitaine.

### La formalisation et l'intégration des processus managériaux

La **structure organisationnelle** est un outil permettant l'articulation entre plusieurs niveaux organisationnels. Les instances communautaires sont composées d'élus de différents degrés et leurs services sont issus en partie d'autres organisations communales<sup>204</sup>. Au-delà de l'organisation politique, la communauté urbaine a également institué un dispositif permettant l'articulation entre les niveaux politiques intercommunaux et communaux, et entre ces derniers et le système administratif intercommunal. Ce dispositif a été appelé « conférences des maires »<sup>205</sup>. Ce système « conférences des maires » a été renforcé par la mission coordination territoriale<sup>206</sup>, une structure organisationnelle spécifique à la communauté urbaine lyonnaise qui a été créée par le directeur général des services (DGS).

Après les relations entre politiques et administratifs, voyons à présent plus spécifiquement l'organisation des services. Celle-ci suit plusieurs logiques. Aujourd'hui, le DGS « conduit une démarche de transformation de la maison par une approche managériale nommée 'Chrysalis'. Là, on est sur une logique transversale. Quelques projets sont dans des logiques verticales. On est beaucoup sur le mode projet horizontal. C'est très variable. La tendance, c'est plutôt le mode projet, de plus en plus transversal. Et en même temps, il y a les directions qui ont des hiérarchies verticales. C'est un mélange des deux ». En somme, l'organisation communautaire vise l'intégration de tous les processus et les pratiques de management, susceptibles d'être utilisés pour formuler et mettre en œuvre ses intentions stratégiques.

Les services visent la transversalité, le décloisonnement dans les pratiques managériales et dans les actions territoriales effectivement menées. Cela nécessite la mise en place d'outils

---

<sup>204</sup> Grand Lyon regroupe 55 communes et autant de maires. Dans un groupe de 55, il est difficile de se fonder uniquement sur des relations interpersonnelles. Une organisation rigoureuse semble nécessaire à mettre en place à des fins de régulation et de bon fonctionnement du système. « Nos instances sont peut-être un peu particulières. Le maire a mis en place 37 vice-présidents, 155 élus communautaires et des commissions sur des thématiques spécifiques (...). Dans les commissions, il y a 30 élus ».

<sup>205</sup> « Le système en conférence locale des maires a été mis en place au début de ce mandat par le nouveau président du Grand Lyon dans une démarche de proximité avec les communes. Il y avait eu une enquête des maires qui a fait ressortir que les maires étaient vraiment en recherche de plus de proximité avec le Grand Lyon. C'est à la suite de ça et pour se rapprocher des systèmes de décision locaux que le système conférence locale des maires a été mis en place ». Neuf conférences des maires ont été mises en place, chacune regroupant entre 2 et 16 communes. Pour un de nos interlocuteurs « C'est plus proche des bassins de vie. Ça tient compte aussi des ruptures géographiques, des habitudes des habitants, de la façon dont ils fonctionnent ».

<sup>206</sup> « C'est un outil qu'il a mis à sa disposition avec une douzaine de personnes. Ça a été créé en 1999 et a été mis en place en 2000. Il y a donc un directeur des missions de coordination territoriale. Et sur chaque conférence vous avez un coordinateur territorial qui fait le lien entre les maires et la communauté urbaine ».

spécifiques<sup>207</sup>. Les changements devant aboutir à un renforcement de la gestion communautaire semblent assez prégnants. Deux innovations récentes illustrent nos propos : la création de centres de responsabilité<sup>208</sup> et la « déconcentration » de certaines fonctions managériales dans les directions générales opérationnelles<sup>209</sup>. Précisons aussi que les restructurations sont relativement fréquentes, au moins dans certains services<sup>210</sup>.

Cette préoccupation en matière de décloisonnement a émergé semble-t-il au milieu des années 1990, quand ont été « mises en place des équipes ayant pour mission de définir des politiques d'agglomération, c'est-à-dire de réfléchir en terme de réponse plutôt que d'objet technique ». L'objectif est bien l'intégration des politiques thématiques<sup>211</sup>, afin d'avoir des logiques transversales construites en amont plutôt que de gérer une fois que les équipes arrivent sur le terrain. Ces démarches ont commencé à produire des effets<sup>212</sup>. Cependant, un tel fonctionnement transversal n'est pas encore la norme<sup>213</sup>. Ceci s'explique par la survivance « très très forte de logiques sectorielles liées à des objets techniques » tels que la voirie, l'eau ou encore le logement. Pour un DGA, l'organisation communautaire est matricielle. Or cela entraîne de la confusion car les services sont « au milieu du gué : on a quitté la structure verticale, sectorielle mais on n'a pas encore traversé pour toucher la rive de la transversalité un peu construite. On a des bouts des deux systèmes ».

Dans cette perspective, les enjeux de coordination et de subsidiarité prennent de l'ampleur. En effet, plus l'action est intégrée et transversale, plus les échelons susceptibles d'interférer sont nombreux<sup>214</sup>. Pour un responsable de la Direction Prospective et Stratégie, le projet

---

<sup>207</sup> Pour un responsable de la Direction Prospective et Stratégie, l'influence de son service, au-delà d'éventuelles retombées opérationnelles, consiste dans le développement potentiel d'outils, d'habitudes, de lieux favorables aux décloisonnements : « Un autre point fondamental, c'est la transversalité. Si Lyon veut avoir la pêche, de l'énergie, il faut investir des charnières. On est en train d'en mettre dans la vision métropolitaine, des charnières entre l'art et la science, entre l'art et l'industrie par exemple ».

<sup>208</sup> « L'idée des centres de responsabilité c'est de donner une culture de résultats. Il s'agit de contractualiser entre le directeur général et les grandes directions sur des objectifs à atteindre par rapport aux moyens alloués. Avec à chaque fois une responsabilisation sur la gestion de ces moyens et l'atteinte de ces objectifs au niveau de la direction. Par exemple, les grands directeurs vont gérer la masse salariale des effectifs et de certaines dépenses de gestion sont confiées au responsable du centre de responsabilité ».

<sup>209</sup> « On a donné plus de responsabilités ressources humaines dans les différentes directions. La direction GRH est par conséquent plus réduite car elle a été en partie transférée dans les directions ».

<sup>210</sup> « Ici, nous sommes à la direction des affaires économiques qui s'est restructurée il y a peu de temps et qui globalement se restructure environ tous les deux ans ».

<sup>211</sup> « Par exemple, penser déplacement plutôt que voirie, ou écologie urbaine plutôt qu'espace vert ».

<sup>212</sup> « On baigne dans la transversalité depuis toujours à travers les dispositifs de conduite de projets. On fait travailler les gens de différents services, de différents horizons. On traite différentes thématiques simultanément ».

<sup>213</sup> « La transversalité est encore exercée de façon ponctuelle (...). Mais on n'a jamais réussi à institutionnaliser un fonctionnement transversal au-delà d'un projet particulier. Le cadre général est difficile à mettre en place ».

<sup>214</sup> « Ce qui est aussi difficile, c'est qu'il faut s'occuper de chacun. Toute personne participant au processus et ce jusqu'en bout de chaîne, doit avoir toutes les instructions. Chacun a un pouvoir de nuisance tel qu'il peut être un



métropolitain doit justement permettre d'accentuer ce processus de transversalité, de décloisonnement des champs et des directions<sup>215</sup>.

L'**intégration processuelle** désigne aussi à Grand Lyon la structuration des politiques et des actions<sup>216</sup>. Cette structuration s'effectue de deux façons. La première consiste à repérer l'ensemble des processus et des pratiques qui les composent « de l'idée de faire en passant par la réalisation, jusqu'au cahier des charges de gestion, jusqu'à la commercialisation » et la seconde visent à les articuler (ces politiques) les unes avec les autres (articulation des politiques de la ville, de l'habitat, des déplacements, articulation des PDT et du SCOT, etc.).

Après la structure organisationnelle, voyons les **processus administratifs** en place à Grand Lyon.

Ceux-ci sont le résultat d'une volonté de formalisation et d'amélioration de la part des responsables territoriaux. Cette première a donné lieu à des mesures de systématisation des processus et des comportements s'y inscrivant<sup>217</sup>. La formalisation des processus administratifs a été effectuée en parallèle d'une réflexion sur leur qualité et leur possibilité d'amélioration. Les directions ont été invitées à prendre du recul sur leur production de services et sur le cheminement de ces derniers jusqu'aux bénéficiaires<sup>218</sup>.

---

goulot d'étranglement de la structure. C'est difficile mais il faut que tout le monde ait conscience de son importance dans la logique globale. C'est vraiment quelque chose qu'il ne faut pas négliger ».

<sup>215</sup> « Notre influence, si elle existe, se verra sur le décloisonnement des directions. La vision du développement économique est encore économique économique. On veut que Lyon soit créatif, mais Lyon n'est pas encore créatif, on ne travaille pas avec les acteurs culturels. Les échanges sont encore insuffisants entre les systèmes économiques, culturels et urbains ».

<sup>216</sup> « L'objectif, c'est d'avoir une offre (de services aux entreprises) ultra structurée », « nos schémas d'urbanisme commerciaux ont été agrandis aux politiques culturelles (équipements de cinéma, centres de loisirs) afin d'avoir une politique structurée en matière de pôle de loisirs, cinéma et commerces ».

<sup>217</sup> Par exemple, un guide de la concertation a été distribué à tous les chefs de projets. De manière similaire afin de caler les logiques administratives sur les logiques opérationnelles, le service de l'urbanisme a créé un bureau d'études chargé de « mettre au point les règles, les normes et les procédures. Il compte trois personnes, trois experts : un juridique et convention, un budget – comptabilité, et un chargé des achats publics. Ils ne font que de l'organisation dans leur spécialité. (Grâce à) la production de procédures administratives, chacun fait le suivi des dossiers en utilisant les règles. On ne bute plus sur chaque dossier, chaque fois qu'il y a un problème particulier ». « Beaucoup de choses ont été formalisées (...) Pour les projets jugés importants, soit plusieurs centaines au total, il y a un chef de projet, un propriétaire de projet, une équipe associée, des dispositifs de validation, l'organisation est décrite, codifiée. Ça existe depuis trois ou quatre ans, c'est devenu assez général, un réflexe. Il y a un gros travail qui a été fait là-dessus ».

<sup>218</sup> « Dans chaque service, on a fait un travail pour identifier nos bénéficiaires et nos clients. Pour savoir quels services on rendait. On a fait un travail de cartographie des bénéficiaires des services qu'on apportait. ». Ce travail « vise à mieux cerner, à mieux régler, à améliorer les processus amont et aval. On est très proche d'une démarche qualité. On s'interroge, on regarde quels étaient nos objectifs, qu'est ce qu'on a eu comme résultats ? Pourquoi ? Comment je peux améliorer ? C'est une boucle. Une vision dynamique des choses en partant de l'utilisateur, du client, peu importe, de l'acteur visé et en remontant la chaîne de l'action, de décision, et instruction. (...). C'est une grande démarche : la mise en place d'un système processus ». Ainsi, la plupart des personnes rencontrées ont pu nous décrire les processus administratifs encadrant leur travail.

Suite à une démarche d'évaluation portant sur le précédent mandat, il a été jugé par les élus que les modes de décision n'étaient pas assez clairs<sup>219</sup>. Dorénavant, les processus administratifs et décisionnels politiques sont davantage liés, grâce à l'accumulation des instances de concertation où participent les élus intercommunaux.

Nous constatons une formalisation assez poussée des processus administratifs et de l'usage des outils managériaux en matière de gestion interne. Ceux-ci sont l'objet de réflexion en vue de leur amélioration. Et des explications sont fournies aux salariés communautaires lorsque des changements interviennent dans ce domaine, ou, tout simplement, lorsque cela est jugé utile. La structure organisationnelle, quant à elle, semble assez transparente, bien qu'elle subisse des changements fréquents dus à des nécessités d'adaptation à de nouvelles logiques d'action territoriale.

Les responsables managériaux communautaires s'efforcent d'identifier et de mettre en place des pratiques et des outils managériaux répondant aux besoins d'articulation entre niveaux politiques et administratifs, entre intention et action. Les idées de lien, de charnière de processus transversaux et intégrés, semblent très représentatifs des pratiques de management territorial de Grand Lyon.

### *Le triomphe de la communication interne*

Grand Lyon a fortement développé la **communication interne** des ses différents organes, directions et services. Ceci s'est effectué en particulier grâce à des innovations organisationnelles et managériales assez récentes (conférences des maires, mission 'coordination territoriale', projet de management « Chrysalis<sup>220</sup> ») ou par le lancement de

---

<sup>219</sup> « Les rapports qui étaient proposés au bureau communautaire... la façon dont les rapports arrivaient à cet endroit-là était un peu labyrinthique. On ne savait pas très bien pourquoi certains rapports arrivaient entiers et d'autres pas. Ils ont mis en place un nouveau dispositif qu'on appelle le circuit décisionnel ».

<sup>220</sup> La gestion des relations salariales s'inscrit dorénavant en grande partie dans le cadre du projet « Chrysalis ». Celui-ci désigne une « démarche globale de modernisation et de changement de l'administration du Grand Lyon ». Il a été initié en 2004, après la prise de connaissance des résultats d'une enquête indiquant que les relations sociales étaient assez tendues, c'est-à-dire « il y avait un malaise des catégories professionnelles, un sentiment de manque de reconnaissance, de lisibilité, de perspective de carrière... surtout dans la filière administrative, mais c'était aussi quelque chose de plus global, de plus diffus dans l'organisation, de partagé par l'ensemble des catégories ». En réaction, la communauté urbaine a mis en place une politique managériale visant à responsabiliser les managers au meilleur niveau de proximité en matière d'activités, mais aussi de gestion des ressources humaines. Pour permettre le développement d'une « culture commune » du management, une charte de l'encadrement a été élaborée. Elle indique les valeurs (huit au total) que doivent respecter les managers et qu'ils doivent faire respecter, ce que l'organisation et leurs collaborateurs attendent d'eux, etc. Cette charte concerne tous les encadrants, quel que soit leur grade et leur secteur d'activité : « Au-delà du grade, ce qui était important c'était la fonction de management. Ça a été apprécié ce mélange des cadres avec les directeurs généraux et aussi le mélange inter-services ».

projets communautaires nouveaux (les PDT, l'Agenda 21 et les Agendas 21 « intracommunautaires »). L'importance du dialogue, des échanges, de la discussion, a été mise en avant de nombreuses fois par nos interlocuteurs<sup>221</sup>. Ceci nécessite de disposer de lieux et de temps de réunion, de parole, de débats et de partage de l'information<sup>222</sup>. Des procédures de management participatif peuvent être lancées. Les managers, selon leur niveau dans la hiérarchie, participent soit à l'élaboration de la stratégie de la métropole, soit à la détermination des règles de procédures<sup>223</sup>. Le management participatif permet de recueillir le point de vue des parties prenantes internes de la communauté urbaine et de leur donner plus de facilité dans l'appropriation des modalités managériales<sup>224</sup>.

Cependant, quelquefois les outils de dialogue ne produisent pas les effets escomptés, ou tout au moins, pas dans l'immédiat<sup>225</sup>.

---

En outre, du fait de la déconcentration de certaines fonctions dans les directions opérationnelles (GRH, gestion de la fonction achat pour l'instant), la responsabilité des managers en matière de gestion des relations salariales au sein de la structure s'est accru, ce qui rend d'autant nécessaire les réflexions et les décisions autour de ces relations de travail : « Le manager a aussi un rôle dans les relations sociales, avec les syndicats mais pas seulement. Il doit répondre aux questions de son équipe. C'est pour ça qu'on les forme à la régulation, il existe des outils d'information sur les statuts et les règles qui sont disponibles sur l'intranet. Le manager est le premier responsable ressources humaines ».

Néanmoins, malgré les efforts consacrés par Grand Lyon sur ce point, les tensions organisationnelles, mêmes modérées, restent en partie inévitables. Citons par exemple celles nées de la création de la mission coordination territoriale en 1999 : « Il y a des services qui ne voient pas d'un bon œil l'intervention du coordinateur territorial dans leur métier. Parfois ça se passe mieux, des fois il y a plus de réticences. En gros quand les gens commencent à travailler une première fois avec les coordinateurs sur un problème et que ça s'est bien passé, après c'est beaucoup plus ouvert. Mais bien que la mission coordination territoriale soit placée auprès du DG, ça légitime la mission, mais ça demande aussi de la diplomatie avec les services ».

<sup>221</sup> « La conférence locale des maires est un outil de dialogue entre les communes et l'intercommunalité. Ce qui est intéressant c'est que le dialogue porte sur des sujets autres que ceux strictement communaux. Ça a permis aux élus de s'ouvrir sur des questions extra communales ».

<sup>222</sup> « Les conférences, c'est un lieu de débat, de remontée des attentes, d'écoute, d'explication, de portage politique ». « (Dans le cadre du projet Chrysalis), il y a un cycle annuel de rencontres entre la DG et les cadres. On a trois catégories de cadres : les cadres A (550 personnes), les encadrants (150 personnes), et le haut encadrement (50 personnes). Il y a une réunion avec l'ensemble des cadres, une réunion annuelle avec les encadrants. Il y a 2 réunions spécifiques aux haut encadrants ». « Les coordinateurs territoriaux doivent connaître toutes les compétences du Grand Lyon et les compétences communales, mais aussi l'organisation interne, car ils sont souvent amenés à débloquer les situations un peu difficiles. Si un maire a une interrogation par rapport à un projet opérationnel qui se passe pas très bien, c'est le coordinateur qui va prendre en compte sa demande et aller chercher dans les services où ça bloque, et pourquoi, et faire le nécessaire pour que ça redémarre ».

<sup>223</sup> « Pour le haut encadrement, il s'agit de co-construire la stratégie de la maison », « On a construit les procédures avec l'ensemble des acteurs, on ne voulait pas qu'elles soient paralysantes (...). On a précisé les responsabilités, les règles, elles ont été co-produites. Il y a eu un dialogue avec les directions opérationnelles »

<sup>224</sup> « Pour dynamiser l'ensemble des politiques, il faut que les acteurs puissent exprimer leurs points de vue. On ne peut pas les limiter à un rôle de boîtes aux lettres à qui on fait dire oui. On a bien compris qu'on ne peut plus travailler de la même manière. Il y a de nouvelles méthodes de travail à mettre en place pour travailler avec de multiples interlocuteurs techniques et politiques ».

<sup>225</sup> « Si je prends le cas des diagnostics des PDT. Les réactions des élus par rapport aux présentations des diagnostics devant les conférences des maires... on peut dire que leurs positions étaient plutôt en retrait. Il y a eu une expression sur un certain nombre de sujets mais il n'y a pas eu vraiment de débats riches par rapport au diagnostic proposé. (...). On se pose la question : comment on va animer le débat qui n'a pas eu lieu, avant d'enclencher la suite ? ».

*L'engagement organisationnel dans la mise en œuvre des pratiques et des outils de management*

Après avoir identifié un besoin au sein de l'organisation communautaire et élaboré une réponse en terme managérial, les responsables lyonnais préparent, avec une **attention soutenue, le lancement** de l'outil correspondant. En effet, cette étape est considérée comme fondamentale : « L'important, c'est la démarche ». Préparer ce lancement signifie, par exemple, d'envisager les réactions négatives qu'il est susceptible d'engendrer et de prévoir les réponses organisationnelles adaptées<sup>226</sup>. Les plans d'action touchent alors tous les niveaux organisationnels, pour mobiliser chacun autour de l'outil managérial lancé<sup>227</sup>. A Grand Lyon, la formation tient une place importante dans cette démarche<sup>228</sup>. Quand la communauté a décidé de promouvoir une culture managériale commune au sein de ses services, des formations sur le management ont été faites en interne et ont concerné 400 cadres<sup>229</sup>. De même, quand il a été décidé de confier aux directeurs opérationnels une partie de la fonction ressources humaines et de la fonction achat, les managers ont été formés à la régulation<sup>230</sup>.

Après avoir lancé un nouvel outil managérial, il est souhaitable d'**investir des efforts constants et profonds dans sa mise en œuvre**.

Pour y parvenir, les responsables de la métropole lyonnaise ont compris qu'il était préférable de ne pas éparpiller leurs efforts entre un trop grand nombre d'outils<sup>231</sup> et que le suivi des outils managériaux devait durer plusieurs années<sup>232</sup>. Non seulement les efforts

---

<sup>226</sup> « On connaît le positionnement des jeux d'acteurs, les difficultés que ça peut poser. C'est un élément déterminant (...). On doit savoir (...) quels sont les impacts, quelles réactions ça peut causer et quelles vont être les difficultés pour les gérer ». Dans cette perspective, les responsables établissent des plans d'actions : « On a besoin de mettre en place des plans d'action pour qu'il y ait appropriation par les acteurs ».

<sup>227</sup> « Les séminaires avec les cadres, c'est au niveau stratégique, mais on a aussi besoin de mobiliser les gens sur la mise en œuvre. Ça passe par la création de documents-type, par des formations, le fait d'avoir des personnes-ressources dans la structure. Il y a beaucoup d'idées derrière. On peut avoir une base de données de références sur l'intranet aussi. Si les aspects pratiques sont connus des personnes et qu'il existe chez elles une motivation, tous les acteurs se mettent en action ».

<sup>228</sup> « On a eu une formation d'une journée pour tous les chefs de projets sur l'usage des documents de concertation », « J'ai eu l'occasion au travers d'une formation d'avoir un exposé sur l'organisation nantaise des pôles de proximité ».

<sup>229</sup> « L'objectif de la formation, c'était de faire partager les valeurs, leur mise en pratique, ce qu'est un manager : il donne des objectifs, il évalue, il gère les relations sociales. La formation durait 3 jours avec engagement individuel, échange de bonnes pratiques entre managers »

<sup>230</sup> « Le manager a aussi un rôle dans les relations sociales (...). Il doit répondre aux questions de son équipe. C'est pour ça qu'on les forme à la régulation, qu'il existe des outils d'information sur les statuts et les règles qui sont disponibles sur l'intranet ».

<sup>231</sup> « Ce qu'il faut comprendre c'est qu'ils correspondent à un moment donné à un choix de la part des élus. On ne s'en va pas dans toutes les directions. On met le paquet (...) ».

<sup>232</sup> Ainsi, le travail autour de la conduite de projet a-t-il duré « 10 ans au moins ». La démarche des centres de responsabilité et de contractualisation a débuté en 2004. Elle est l'objet d'un suivi par tableau de bord et de

organisationnels investis dans un nouvel outil sont relativement constants mais leur utilisation est aussi assez régulièrement évaluée afin d'apporter les corrections nécessaires. Cela s'est produit pour la démarche conduite de projet, menée entre 1998 et 2001. L'évaluation avait montré que les managers avaient le sentiment d'être dévalorisés par rapport aux chefs de projet. Les diverses initiatives visant la responsabilisation des managers viennent de là.

Il semblerait, en outre, que la présence et le soutien témoigné par la direction de Grand Lyon encouragent l'application des intentions stratégiques. Il existerait effectivement au niveau politique et administratif une volonté forte dans ce domaine<sup>233</sup>. Le soutien de la direction doit être visible<sup>234</sup>.

### Un phénomène d'apprentissage

Lors de l'intégration d'un nouvel outil managérial, il est important que celui-ci n'entre pas en contradiction avec la culture communautaire, ses structures et ses processus de management, en particulier quand cet outil apporte des changements notables pour les managers. Il s'agit alors de trouver un nouvel équilibre entre ces différents éléments<sup>235</sup>.

Cependant, l'apparition de **blocages individuels et organisationnels** semble inévitable, même si c'est un thème que nos interlocuteurs dans leur ensemble ont préféré éluder d'une manière ou d'une autre. Plutôt que de parler de blocages, les personnes interrogées ont choisi de mettre l'accent sur les moyens mis en œuvre pour éviter qu'il s'en produise. Néanmoins, quelques-unes des données recueillies en font état : « Le passage de la réflexion à la pratique dans la technostructure est difficile ». Certains documents prospectifs n'ont jamais été traduits

---

discussions quatre fois par an autour de l'atteinte des objectifs, des moyens mobilisés et de leur gestion. Quant au projet de développement d'une culture commune, il a commencé début 2004 et se finit fin 2006.

<sup>233</sup> « C'est très clairement une volonté de la direction. Il y a un affichage double : politique par les politiques et politique par la direction générale avec l'animation du réseau de cadre. L'animation de ce réseau doit participer à cette stratégie, pour que les directeurs la déclinent à tous les échelons dans les services. La direction générale a mis au point un comité de direction des directeurs tous les mercredis. Mais elle a mis au point d'autres rendez-vous : deux fois par semestre avec une équipe élargie aux cadres dirigeants dont je fais partie, deux fois par an à l'ensemble des cadres de la communauté urbaine pour justement passer ces messages de mobilisation sur la stratégie d'agglomération, sur ce que ce que ça veut dire la stratégie en interne ».

<sup>234</sup> « Il est nécessaire de donner des signes forts au niveau de l'encadrement. C'est une banalité de dire ça, mais c'est nécessaire. Quelque part il y a une mise en scène à organiser ». « Notre direction générale s'est emparée de l'ambition Top 15. Depuis un an, elle organise quasiment tous les séminaires de direction autour de ça. Autour de cette démarche de management des ressources humaines par les processus, il y a cette idée transversale de comment on fait entrer Lyon dans le Top 15. Et comment les agents de base à la voirie et à l'eau peuvent être conscients de ça ? Alors ça commence par l'encadrant et ça se répercute dans les services. (...) Lyon dans le Top 15, ça peut être très abstrait mais c'est traduit de façon concrète dans les services ». Les principaux acteurs communautaires y participent, car « l'objectif c'est l'appropriation collective ».

<sup>235</sup> « L'important c'est de trouver une cohérence. C'est une banalité mais tous les acteurs qui font partie de la communauté urbaine peuvent à leur niveau entrer dans la démarche. C'est comme ça que ça peut aboutir et donner de la force à l'ensemble ». Ainsi, l'organigramme de Grand Lyon a-t-il été remanié pour s'adapter aux politiques des pôles de compétitivité et à la direction « privée » de ces pôles.

au niveau opérationnel. Les logiques sectorielles demeurent prégnantes malgré la volonté d'introduire des processus transversaux<sup>236</sup>. Et certaines fonctions nouvelles font grincer des dents des responsables opérationnels<sup>237</sup>.

Nos interlocuteurs ont davantage mis l'accent sur l'émergence de **processus d'apprentissage**. Des pratiques et des outils managériaux d'introduction, assez récente, sont entrés dans les mœurs de travail à Grand Lyon<sup>238</sup>.

La recherche d'opérationnalité, si elle n'est pas toujours simple à mettre en œuvre, est une préoccupation très représentative du cas lyonnais. Beaucoup d'efforts sont faits dans ce sens.

Quant à l'intégration processuelle, elle s'incarne essentiellement dans les efforts visant l'articulation des politiques sectorielles et la transversalité, le décloisonnement des pratiques managériales. Ces démarches ont commencé à produire des effets mais, actuellement, elles ne constituent pas pour autant une norme de fonctionnement.

La communication interne est très largement développée. Elle est l'objet de beaucoup d'attention et d'investissements, en particulier grâce à des innovations organisationnelles et managériales assez récentes et par le lancement de projets communautaires nouveaux. Le dialogue, les échanges et la discussion occupent, dans ce cas, une place importante parmi les pratiques de management territorial visant à articuler les contraintes paradoxales, auxquelles les organisations métropolitaines sont confrontées.

Les responsables métropolitains s'efforcent de rendre visible leur engagement en faveur de la mise en œuvre des intentions stratégiques, de façon à mobiliser les personnels communautaires.

---

<sup>236</sup> « Le cap qui se profile c'est l'intégration des politiques thématiques, pour avoir des logiques transversales construites en amont et pas des logiques à gérer une fois qu'on arrive sur le terrain. Mais il y a toujours des survivances très très fortes de logiques sectorielles liées à des objets techniques au milieu des structures horizontales ».

<sup>237</sup> C'est le cas par exemple de la mission coordination territoriale, un service mis en place en 1999. Elle appartient à une direction de la proximité créée initialement pour agir sur les services urbains (eau, voirie, propreté) avant d'être étendue à une échelle territoriale plus vaste concernant *toutes* les missions du Grand Lyon. Mais « ce rôle-là n'est pas toujours très bien reconnu par tous les services au niveau du Grand Lyon. Parce qu'il y a des services qui ne voient pas d'un bon œil l'intervention du coordinateur territorial dans leur métier. Parfois ça se passe mieux, des fois il y a plus de réticences. (...) Bien que la mission coordination territoriale soit placée auprès du DG et que ça la légitime, elle demande aussi de la diplomatie avec les services ».

<sup>238</sup> « L'idée des centres de responsabilité a été assez bien reçue. On est dans une démarche apprenante. Entre 2004 et 2005, on est passé de 65 objectifs à 118. Le type d'objectifs aussi a évolué. On est passé d'objectifs de moyens, sur des projets spécifiques à des objectifs de satisfaction des bénéficiaires ou à des objectifs de performance globale ». « Les centres de responsabilité sont entrés dans les habitudes des services. Il y a plus de chef de projet là-dessus. Tout est organisé et tourne ». « Finalement les conférences des maires sont de plus en plus un passage obligé... enfin pas obligatoire, mais en tout cas, les vice-présidents, dans leur formalisation des nouvelles politiques s'appuient beaucoup sur les conférences ».

Plus globalement, le renforcement de l'efficacité s'inscrit dans la modernisation de l'organisation, dans l'amélioration de la performance et dans l'accroissement de la qualité des actions menées. Ceci est rendu possible, en particulier, grâce à des progrès dans l'instruction des dossiers. Cela s'observe à plusieurs niveaux. Tout d'abord, celui de la réflexion qui est facilitée : le nombre des idées proposées et mises en œuvre a augmenté. Des solutions nouvelles sont présentées pour faire face à des problèmes anciens, à des fins de simplification. L'instruction des dossiers est également jugée plus efficace, grâce à l'accroissement de l'opérationnalité des logiques administratives<sup>239</sup>. Le temps d'instruction a été allongé, ce qui permet à la fois un niveau d'instruction plus en amont, plus intéressant<sup>240</sup>, et la diminution des doublons. Grâce à l'accroissement du soin accordé à l'instruction des projets, ceux-ci sont dorénavant très peu abandonnés au moment de leur soumission aux élus<sup>241</sup>, ce qui suscite la satisfaction des managers publics interrogés<sup>242</sup>.

Le renforcement de l'efficacité des processus et des pratiques managériales est d'autant plus nécessaire, que le nombre de projets menés de front est important. Or, c'est le cas actuellement à Grand Lyon<sup>243</sup>.

D'une façon plus générale, le développement des capacités et des outils d'articulation entre les niveaux politique et administratif, entre intention et actions, crée un meilleur climat, plus propice à la réalisation de l'intention stratégique de la métropole lyonnaise.

#### b. La conduite de l'action

Les outils de gestion interne sont à même de favoriser l'articulation entre intention stratégique et mise en œuvre. Mais l'opérationnalisation des actions stratégiques est davantage le fait des outils managériaux de la conduite de l'action. Ceux-ci sont mobilisés par rapport à des objectifs déterminés, pour ordonner des pratiques et des actions, dirigées directement ou indirectement par l'organisation métropolitaine.

---

<sup>239</sup> « Pour débloquer (les logiques administratives parfois en décalage avec les logiques opérationnelles, ce qui conduisait à des blocages), on est passé de petites structures artisanales à une grosse structure industrielle (...). La partie industrielle, c'est la chaîne de production de procédures administratives. Chacun fait le suivi des dossiers en utilisant les règles administratives. On ne bute plus sur chaque dossier chaque fois qu'il y a un problème particulier ».

<sup>240</sup> « Ça laisse plus de temps pour avoir des avis différents. Ça laisse le temps de la réflexion au lieu de ce précipiter à agir ».

<sup>241</sup> « Ça oblige à passer plus de temps au démarrage. Mais on évite les blocages à la fin. On a quelques cas où on est tombé sur une impossibilité technique ou une impossibilité budgétaire. La difficulté était telle qu'il a été choisi de ne pas faire, mais c'est vraiment très peu de cas ».

<sup>242</sup> « Là on a une machine qui a un bon rendement si j'ose dire ».

<sup>243</sup> Prenons l'exemple de l'urbanisme : « En ce moment on a 320 projets à l'urbanisme. Il y en avait je crois 360 au départ, il y en a peut-être une dizaine d'abandonnés et 30 qui sont terminés. Et 320 projets en cours. C'est énorme ».

### Des mesures préalables au lancement de l'action

Il semblerait que les **études préalables des besoins des parties prenantes** de l'organisation, en matière d'outil managérial, soient fréquentes. Les évaluations et les bilans sont nombreux à Grand Lyon. Ils constituent une base importante de ces études. Disposer d'un diagnostic territorial ou thématique est mentionné, de nombreuses fois, comme étant un préalable indispensable. Au-delà de l'identification des attentes des parties prenantes, le but est bien ici de **répondre à leurs besoins**. La solution ne passe pas toujours par l'introduction d'un outil nouveau. Il s'agit parfois simplement d'améliorer l'existant, de le renforcer ou de déclencher un surcroît de mobilisation, ou encore de modifier un ordre de priorité. Les nouvelles dimensions de l'action publique nécessitent aussi parfois de disposer d'outils nouveaux (un conseil de développement, un bureau des temps).

Dans les discours de nos interlocuteurs, le lien entre besoin identifié et réponse managériale donnée, est quasiment systématique<sup>244</sup>.

### Le pilotage axé sur la gestion de projets

La **planification (ou planning) de programmes** est une étape essentielle de la mise en œuvre. Elle a pourtant été finalement assez peu mentionnée dans le cas de Grand Lyon<sup>245</sup>. Cependant, cette programmation est d'autant plus importante du fait de la composition des instances communautaires<sup>246</sup> (nombre élevé de services et de directions amenés à intervenir

---

<sup>244</sup> La direction pense-t-elle que l'organisation doit se doter d'une culture de résultats ? Faisons des centres de responsabilité (contractualisation entre le directeur général et les grandes directions sur des objectifs à atteindre par rapport aux moyens alloués, avec responsabilisation sur la gestion de ces moyens et l'atteinte de ces objectifs). Grand Lyon doit-il mieux gérer l'allocation de ses ressources, la gestion de ses compétences et de ses ressources humaines ? Effectuons une enquête pour analyser le portefeuille d'activité tel qu'il est par les bénéficiaires. La communauté urbaine doit-elle favoriser le développement d'une culture commune parmi ses managers ? Faisons des formations sur le management en interne pour les 400 cadres et élaborons une charte de l'encadrement. Grand Lyon souhaite-t-il avoir une politique d'achat à la fois efficace, économique, respectueuse du souci de développement durable, permettant de produire dans des délais réduits et avec une sécurité juridique efficiente ? Lançons une démarche d'amélioration continue. Celle-ci a tellement bien fonctionné que dorénavant la certification est envisagée comme « Le moyen, c'est l'amélioration continue. La certification c'est la récompense, la valorisation des efforts faits. C'est la cerise sur le gâteau plutôt qu'un objectif de départ ».

<sup>245</sup> Certains de nos interlocuteurs nous ont néanmoins donné des indications sur le sujet. Par exemple, dans le domaine des conférences des maires, « nous avons une réunion hebdomadaire des quatre responsables de secteurs. L'agence d'urbanisme y participe car elle est maître d'œuvre. On examine toutes les questions : on définit les démarches, nos attentes dans le cadre de nos commandes à l'agence d'urbanisme, le calendrier des interventions, la préparation des documents, des séminaires avec les chefs de service... c'est là aussi qu'on débrieife : on réajuste les démarches, les calendriers si c'est nécessaire, on imagine des compléments si c'est nécessaire. C'est vraiment une démarche de suivi régulier et pointu ». Les coordinateurs territoriaux participent aussi à cette programmation : « Le rôle des coordinateurs c'est aussi d'initier cette programmation en commun. Prendre les priorités au niveau des maires, les porter dans les services, auprès de la direction du vice-président concerné... il ne s'agit pas de répondre à tout mais de prendre en compte toutes les demandes oui ».

<sup>246</sup> « La réalisation ce n'est pas une grosse difficulté. La difficulté c'est de passer les étapes préalables à ce lancement justement. Il y a la concertation à faire, les marchés publics à lancer. C'est de plus en plus long. Il y a



dans un même projet, nombre d'élus communaux et intercommunaux concernés) et du nombre de projets menés de front. En conséquence, nos interlocuteurs reconnaissent les difficultés liées à la programmation des actions et des projets.

Au-delà de la planification, la conduite de l'action est principalement représentée à Grand Lyon par la **gestion de programmes et de projets**. Elle est considérée par certaines des personnes interrogées comme une phase permettant à la communauté urbaine de bien « assumer (son) rôle et (ses) compétences dans la gestion du territoire ». Dans cette perspective, les managers utilisent des tableaux de bord<sup>247</sup> et divers outils (outils fonciers et immobiliers, de prospection, d'implantation, de marketing, d'animation, de mise en dynamique des acteurs, des démarches de gouvernance), adaptés aux différents thèmes de travail (développement économique, projets de service, conférence locale des maires, PDT).

### *L'évaluation, un outil essentiel*

L'**évaluation** des actions menées est une phase importante du travail des services communautaires : il est nécessaire « de faire travailler la mémoire, de prendre du recul en terme de macro processus ».

Nos interlocuteurs ont abordé divers évaluations et bilans devant nous : le renouvellement des procédures administratives en urbanisme<sup>248</sup>, l'utilisation de l'article 14 du code des marchés publics dans une logique d'insertion<sup>249</sup>, la création d'entreprises sur le territoire<sup>250</sup>, les salons

---

un dérapage, une évolution négative. On constate l'allongement du temps de préparation. Déjà avec l'apparition de la concertation, ce sont de nouvelles phases aux projets. Il y a des périodes de vacances où les gens ne sont pas disponibles, des périodes où il n'y a pas d'opportunité politique. On se décale comme ça de conseil en conseil. Pour les marchés publics, il y a une évolution récente où les délais sont croissants. On a obligation de délibérer avant et après chaque marché. Ça fait environ 2 mois en plus sur chaque marché. On arrive à des 6 mois de délai ».

<sup>247</sup> « On a mis en place des tableaux de bord en 2005. Ils sont devenus actifs en 2006. Je fais des retours systématiques sur les tableaux de bord. Au début, c'était perçu comme du travail en plus et comme une forme de contrôle. Maintenant, c'est bien perçu. On est dans une logique de visibilité et le pilotage est complètement différent », « On a des tableaux de bord par projet. C'est aussi un outil de pilotage ou de reporting comme on dit. Et ça permet aux élus d'avoir une connaissance simplifiée sur les projets ».

<sup>248</sup> « On en ressent les effets. Déjà, on n'a plus eu de procédure annulée. On a toujours des « sans suite » mais plus de contentieux juridiques, en tribunal administratif ou autres. On a pas eu depuis de chantiers bloqués... et les délais de liquidation des factures sont passés de 30 à 15 jours ».

<sup>249</sup> « Le dispositif est dans le code des marchés publics depuis 2001. Il a fallu un peu de temps pour imaginer le dispositif... le début de l'expérimentation, c'était en 2003. Ça a été expérimenté sur une dizaine de marchés. On a fait le bilan en 2005 et on a étendu le dispositif à l'ensemble des pratiques du même type en 2006 ».

<sup>250</sup> « Plus 11% de création d'entreprises à Lyon par an alors que la moyenne nationale est à 3% ».

et événements organisés<sup>251</sup>, le fonctionnement des équipements structurants<sup>252</sup>, et les conférences locales des maires.

En fonction des résultats mesurés, des actions correctives sont envisagées et mises en œuvre. Le projet managérial Chrysalis en est une illustration. Il est une des conséquences de l'évaluation de la démarche « conduite de projet » menée entre 1998 et 2001. Cette dernière avait entraîné un sentiment de dévalorisation chez les managers vis-à-vis des chefs de projet. Chrysalis a donc pour objectif de responsabiliser à nouveau les managers et ainsi de les revaloriser dans leur poste et leurs fonctions.

Plus généralement, quand les évaluations révèlent des pans de l'action à améliorer, il devient nécessaire de répondre aux besoins identifiés. Il est en effet difficile dans une organisation où l'évaluation est fréquente, et admise par les membres du personnel comme une pratique habituelle, de ne pas exploiter ses résultats, de ne pas en tirer des conséquences.

## **2. Le développement des capacités de réaction et de création face aux demandes des parties prenantes : le lien entre les échelles micro et macro**

L'articulation des niveaux micro et macro est un aspect de la gestion des paradoxes métropolitains. Le niveau micro désigne les parties prenantes internes de l'organisation métropolitaine, et le macro les parties prenantes externes territoriales. Dans cette perspective, l'organisation lyonnaise a élargi ses compétences en matière de réactivité, de créativité, de participation et d'animation territoriale.

La **réactivité** consiste à systématiser des manières d'agir capables de tenir compte des parties prenantes territoriales de l'organisation, et par extension, de s'appuyer sur leurs demandes et sollicitations pour développer les intentions stratégiques initialement fixées.

Pour ce faire, Grand Lyon a développé des systèmes transmettant les informations entre les acteurs afin que ces derniers soient à même de réagir à un problème de nature spécifique ou à une situation changeante. La communauté urbaine se montre particulièrement attentive aux demandes des maires des communes<sup>253</sup>, des habitants et des entreprises, mais aussi aux

---

<sup>251</sup> « On a réussi à attirer cette année pour la 3<sup>e</sup> fois une édition du salon des entrepreneurs à Lyon. C'est devenu un rendez-vous incontournable avec 15000 visiteurs. On a refait le plein cette année ».

<sup>252</sup> « La Salle 3000 qui vient d'être inaugurée est pratiquement pleine pour les 2 ans qui viennent ».

<sup>253</sup> Par exemple, après les dernières élections, les élus ont eu le sentiment « d'être trop loin du terrain, alors qu'il y avait un minimum de service de proximité à assurer ». En parallèle, a été aussi identifié « un sentiment de distance mal vécu par les élus locaux qui avaient le sentiment d'être en face d'une Tour de Babel (Grand Lyon) ». Suite à cela, neuf conférences des maires ont été créées : elles ont pour origine cette question de proximité entre les habitants et leurs élus et entre les élus (communaux et / ou intercommunaux) et la

évolutions sociologiques. La réactivité face aux attentes des habitants semble être croissante, du fait de la multiplication des procédures de concertation. Même si écouter les demandes ne signifie pas toujours y répondre, cela amène parfois des changements notables dans les projets publics<sup>254</sup>.

La réactivité des managers métropolitains lyonnais s'exprime aussi, lorsque chaque direction a effectué un travail d'identification de ses bénéficiaires et de ses services<sup>255</sup>. Cette initiative a été prise notamment après avoir constaté l'extension du « portefeuille d'activités » de la communauté urbaine allant de pair avec l'accroissement des contraintes de ressources, des demandes des habitants, des usagers, des élus. Cette démarche a été l'occasion de se poser les questions suivantes : « Quels sont nos bénéficiaires ? Quelles sont les prestations ? Quels sont les enjeux d'amélioration ? Quelles sont les conséquences sur l'organisation et la gestion interne ? Quel est notre portefeuille d'activités stratégiques ? ». Les réponses ont aussi permis de faire évoluer la représentation des activités de Grand Lyon<sup>256</sup>. En somme, la réactivité est l'inverse de la passivité, puisque cela entraîne la réactualisation des choix en fonction des réactions des parties prenantes métropolitaines.

Nos interlocuteurs témoignent de l'existence à Grand Lyon d'un climat favorable à la **créativité**. Cette dernière fait ici référence à des modalités de management pour lesquelles l'organisation lyonnaise est pionnière<sup>257</sup>. Mais cela concerne aussi les techniques « exportées » d'autres institutions locales, donc innovantes pour les managers publics

---

communauté urbaine. Les projets de Grand Lyon peuvent ainsi être amendés en fonction des débats ayant lieu dans ces conférences.

<sup>254</sup> Citons ainsi le processus de concertation avec les habitants sur le projet d'aménagement des Berges du Rhône : « A la grande surprise de tout le monde, les habitants ont exprimés, vraiment à la surprise générale, le souhait de se baigner dans le Rhône. C'est difficile, c'est dangereux de se baigner dans le Rhône. En attendant, sur ce parc le long des rives, on a créé un grand bassin destiné à se tremper les pieds. Il est quand même important, il fait 5000 mètres et surtout il permet de répondre à cette demande que personne n'avait imaginé [insistance sur le mot *personne*] ».

<sup>255</sup> « On a fait un travail de cartographie des bénéficiaires du Grand Lyon et des services qu'on apportait, pour savoir pour qui on travaille et quels services on rend ».

<sup>256</sup> « On est vu surtout pour nos activités d'aménageur et de production de services de proximité. C'est vu comme notre cœur de métier. Par rapport à cette vision traditionnelle, d'accord on est des aménageurs, mais on est plus fournisseurs que producteurs de services. Beaucoup de services ne sont pas produits par des régies, on peut avoir des collaborations, des partenariats. On a développé des savoir-faire autour de l'ingénierie de partenariat. C'est l'exemple des pôles de compétitivité, des relations internationales, des transports avec le RER à la lyonnaise, on a transmis notre compétence à un syndicat mixte extérieur ».

<sup>257</sup> Parmi les créations originales de Grand Lyon, citons la mission coordination territoriale, les conférences des maires, les schémas d'urbanisme commerciaux ou encore la politique des grands comptes (spécialisation d'un chargé d'opérations sur les « très grands comptes », c'est-à-dire sur les plus grandes entreprises de l'agglomération lyonnaise en chiffre d'affaires et en effectif).

lyonnais qui en sont de nouveaux utilisateurs<sup>258</sup>. Il existe un autre élément innovant de la politique métropolitaine lyonnaise déjà largement usité par ailleurs : il s'agit de « l'articulation entre le stratégique et le symbolique. On touche à l'identité, c'est la première fois qu'on fait ça ici ».

Afin d'articuler les échelles micro et macro, Grand Lyon a développé ses relations avec ses parties prenantes territoriales, notamment par le biais de la **participation**.

Dans ce domaine, la concertation semble être un mode d'intervention fondamental<sup>259</sup>. Des acteurs institutionnels aussi bien que la société civile y participent en fonction des thèmes traités. Plusieurs projets menés par la Direction Prospective, Lyon 2010, Millénaire 3 et Lyon 2020, ont contribué au développement de cette pratique à Grand Lyon. Mais, malgré la satisfaction née de cette capacité à faire participer les acteurs territoriaux et les citoyens, certains de nos interlocuteurs se révèlent lucides quant aux limites de ce genre d'exercice. Tout d'abord, les processus de préparation des projets tendent à s'allonger fortement<sup>260</sup>. Par ailleurs, les démarches en matière de participation se multiplient sur le territoire et concernent des thèmes de plus en plus variés, sans que la coordination de l'ensemble soit assurée. D'autre part, rien ne garantit que les conclusions du processus de concertation soient suivies d'effets, attention alors aux désillusions et au désabusement des participants<sup>261</sup>. De plus, certains projets, jugés trop techniques, ne sont pas réellement ouverts à la participation. C'est le cas du

---

<sup>258</sup> Dans cette perspective, nous trouvons principalement les dispositifs d'insertion par les marchés publics (utilisation de l'article 14 du code des marchés publics pour privilégier les entreprises d'insertion), le bureau du temps, le conseil de développement, les agendas 21 locaux (trois sont en cours d'expérimentation sur trois conférences des maires).

<sup>259</sup> « Ce n'est jamais parfait mais la société civile a retrouvé sa place dans l'agglomération. Le sens du débat, la confrontation... Il y a 10 ans, à chaque débat, la gestion de la tribune, le protocole, c'était toute une histoire. Aujourd'hui, des débats il y en a tout le temps et partout » « C'est plus la société civile que le politique qui a fait le projet d'agglomération. Il y a un dispositif sur tous les thèmes emblématiques. Il y a environ 150 à 300 personnes pour chaque débat. Il y a des groupes de travail avec des acteurs appartenant au système décisionnel, avec des acteurs créatifs. Il y a des cycles de conférence. La vision métropolitaine on l'a lancée dans le conseil de développement ».

<sup>260</sup> « La réalisation ce n'est pas une grosse difficulté. La difficulté c'est de passer les étapes préalables à ce lancement justement. Il y a la concertation à faire, les marchés publics à lancer. C'est de plus en plus long. Il y a un dérapage, une évolution négative. On constate l'allongement du temps de préparation. Déjà avec l'apparition de la concertation, ce sont de nouvelles phases aux projets ».

<sup>261</sup> « Les systèmes de réflexion sont très nombreux et ne sont pas synchrones. C'est une matière en redéfinition permanente. A tel point que quand on veut faire de la démocratie participative, de la consultation, on ne sait même plus comment faire. A la limite il faudrait leur dire qu'on leur propose de donner leur avis, de participer à un débat, mais sachant que après-demain on peut recommencer. C'est une caractérisation incontournable de l'époque. Il y a une convergence à la clé car les gens ne veulent pas être décalés par rapport à l'ensemble, donc les allers-retours sont de plus en plus nombreux entre les différences dispositifs ».

SCOT<sup>262</sup>. Enfin, un de nos interlocuteur reconnaît « qu'on travail pas avec l'homme de la rue (...). On ne travaille pas avec le grand public. On ne sait pas faire, on n'a pas les moyens. On est ouvert mais quand même on sait que dans les débats il y a toujours les mêmes 20% du corps social ». Malgré ces éléments de réserves, la participation est un outil de management territorial clairement présent à Grand Lyon<sup>263</sup>.

Au-delà des démarches participatives à proprement parler, l'**interaction** est un autre indicateur de l'articulation entre les parties prenantes internes et métropolitaines de Grand Lyon. Elle désigne les capacités d'échanges entre les responsables de l'organisation et leurs principales parties prenantes territoriales. Elle se manifeste à la fois dans le dialogue et dans la construction de l'action, bien que cela ne soit pas toujours facile<sup>264</sup>. La négociation avec les communes et les opérateurs privés sont une base de travail dans des domaines tels que l'habitat, les services urbains et la création d'entreprise.

Ces interactions peuvent aboutir à des résultats différents. Certaines donnent lieu à des opérations de grande envergure débouchant sur de vrais succès<sup>265</sup>.

L'**animation territoriale** fait aussi partie des modalités de gestion des relations avec les parties prenantes territoriales. Mais les personnes rencontrées mettent davantage l'accent sur la participation lorsqu'elles évoquent les relations entre la communauté urbaine et ses habitants, plus que sur la communication au sens « publicitaire » du terme<sup>266</sup>.

L'exercice d'un **leadership** métropolitain fait également partie de l'exercice d'articulation des échelles micro et macro, des parties prenantes internes et territoriales. Le leadership, un savant mélange d'autorité, de légitimité, de capacités d'impulsion et d'initiative, est de plus en plus un attribut naturel de ce niveau territorial d'organisation. Il

---

<sup>262</sup> « C'est un système où les élus et les techniciens sont présents mais qui n'est pas ouverts sur la société civile. Les techniciens se gavent en permanence de séminaires, conférences, etc. Les systèmes sont quand même très poreux, mais ils restent politico – techniques ».

<sup>263</sup> « Il y a quand même un millier de personnes sur l'agglomération qui entrent dans la démarche. Ce n'est pas qu'un système interne avec une structure politique et technique ».

<sup>264</sup> « Forcer les gens à se parler... ce n'est pas si évident. Six mois c'était trop court pour permettre une appropriation. Si on veut mener des actions en commun, ça ne passe que par l'appropriation ». « On est dans un dialogue permanent avec les communes ».

<sup>265</sup> C'est le cas du portail économique (appelé Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise) : « En reconnaissant des besoins d'institutions économiques qu'on avait auparavant du mal à définir... il s'est créé un dialogue et on s'est rendu compte que c'est des structures qui ont des besoins qui dépassent nos compétences, mais sur lesquels on pouvait fédérer d'autres personnes. Nous on est très content du résultat, (...) très fiers (d'avoir fait) un outil commun ».

<sup>266</sup> « Avec les habitants, il y a des choses plus ou moins institutionnelles, il y a les conseils de quartiers (...). Sur les dossiers d'aménagement ou les documents de planification, on va plus loin que les textes pour informer, pour mieux communiquer, dialoguer. Il y a un vice-président en charge de ce dialogue ».

s'affirme dans l'impulsion de divers projets<sup>267</sup>, par la création de documents-types ensuite utilisés par d'autres acteurs locaux<sup>268</sup>, mais aussi dans la création de réseaux tels qu'Eurocités, le réseau des Villes lumières ou le réseau des Villes gastronomiques (en cours de création).

Plusieurs personnes interrogées nous ont déclaré que le niveau institutionnel de la communauté urbaine était pertinent pour l'exercice de ce leadership<sup>269</sup>, nécessitant une affirmation politique<sup>270</sup>.

L'autorité et la légitimité croissante de l'organisation métropolitaine lui permettent de conclure de nombreux **partenariats**<sup>271</sup>, qui participent également à l'articulation des niveaux micro et macro. Ainsi, la communauté lyonnaise apparaît-elle, ou se targue-t-elle, d'être une organisation référence en matière de partenariat public – privé, d'alliances et de contractualisation diverses. Ceci est même cité comme un des principaux atouts managériaux de l'organisation communautaire<sup>272</sup>.

Mais malgré ces nombreux avantages, le leadership de l'organisation communautaire dévoile parfois ses limites. Du fait de sa légitimité croissante, il pousserait quelquefois les autres acteurs territoriaux à devenir passifs<sup>273</sup>.

---

<sup>267</sup> La prise de conscience de la possibilité d'exercer un leadership a conduit l'organisation à donner l'impulsion des projets (« On prend notre bâton de pèlerin et on met les acteurs locaux autour de la table ») et à les guider. La conséquence du leadership de Grand Lyon est le portage et l'accompagnement de nombreux projets (les projets d'ingénierie et ceux des pôles de compétitivité ou la politique commerciale que nous avons déjà abordés) : « Depuis deux ans, on travaille arduement sur ces pôles de compétitivité, on les porte (...) ça fait des années qu'on structurait des politiques autour de ces thèmes ».

<sup>268</sup> « On a créé un document type utilisé par plusieurs entreprises qui passent des marchés publics : la communauté urbaine, les communes, le département, certaines entreprises de transport, etc. ».

<sup>269</sup> « On est à un niveau où on peut animer un réseau, faire discuter ensemble (...) », « On a vu une évolution. La communauté urbaine a un bon niveau pour poser ce genre de question, ce type de dynamique. On a hésité à le faire pendant de nombreuses années, mais maintenant on sait que c'est notre rôle ».

<sup>270</sup> « Il faut une volonté politique pour que ça se fasse. Cette volonté existe à Lyon. Elle existe en général mais elle a besoin d'être déclinée spécifiquement ».

<sup>271</sup> Parmi ces partenariats, citons ceux passés avec l'agence d'urbanisme, avec les acteurs industriels et économiques, à propos des sciences du vivant ainsi qu'autour du cancerpôle.

Certains partenariats prennent une acuité particulière pour quelques membres du personnel dont le salaire est versé conjointement par plusieurs partenaires. C'est le cas notamment « des chefs de projet (ayant) plusieurs casquettes, dont une qui dépend de la commune, l'autre de l'Etat, l'autre de la communauté. Idem pour son salaire qui est payé par les différents partenaires ». Cela concerne aussi les développeurs économique et les manageurs de centre-ville : « La plupart du temps les développeurs sont payés par la communauté urbaine de Lyon mais ils sont aussi hébergés par les structures partenaires. Il y en a pas mal qui sont dans les comités de bassin d'emplois. Les manageurs sont hébergés par la ville sur laquelle il y a le pôle commercial. Et ils sont en grande partie financés par les commerçants. Ils ont un double financement, public et privé ».

<sup>272</sup> « On devient une ville de référence dans la capacité à produire des partenariats public – privé (...). On a la capacité de bien faire travailler ensemble les communes, la communauté et l'Etat. Il y a une intégration des politiques ». Certains évoquent à ce titre : « le savoir-faire politique et technique lyonnais », « le génie du travail en collaboration, en partenariat, la capacité de travailler en collaboration ».

<sup>273</sup> « On porte un peu tous les projets partenariaux. On est à l'initiative, au financement. Il y a des partenaires qui ont tendance à attendre qu'on impulse les choses. Ils prennent l'habitude, ils savent qu'il y a un moteur derrière ».

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, à l'image des initiatives inscrites dans une logique de **territorialité**. Celle-ci désigne la reconnaissance de l'inscription de l'action publique locale dans des espaces particuliers. Il s'agit en fait d'une logique territoriale s'ajoutant à la logique fonctionnelle plus « traditionnelle ». Le contexte, dans lequel vivent les parties prenantes métropolitaines, est considéré comme un élément charnière de l'action de la communauté urbaine lyonnaise. Les territoires ont en effet des caractéristiques précises qu'il serait contre performant d'omettre. Grand Lyon affiche en conséquence nettement l'ancrage territorial de ses décisions et de ses actions. Ceci a conduit certains de nos interlocuteurs à évoquer une forme de décentralisation très poussée de l'action locale<sup>274</sup>. La logique de proximité, engagée dans le dispositif conférence locale des maires et la mission de coordination territoriale, se retrouve dans certaines directions générales<sup>275</sup>. Grâce à cette forme de décentralisation, l'organisation dispose de relais sur chaque territoire qui la compose. Ceci a une double utilité, ascendante et descendante, notamment en ce qui concerne la circulation d'informations sur les intentions de la communauté ou sur les préoccupations des acteurs locaux.

Afin d'être réactifs, les services de Grand Lyon ont développé des systèmes transmettant les informations entre les acteurs afin que ces derniers soient à même de réagir à un problème de nature spécifique ou à une situation changeante. La communauté urbaine se montre particulièrement attentive aux demandes des maires des communes, des habitants et des entreprises, mais aussi aux évolutions sociologiques. La réactivité face aux attentes des

---

<sup>274</sup> « On s'est rendu compte que des territoires avec de forts enjeux commercial existent. Il faut absolument à un moment donné décentraliser quelqu'un qui s'occupe de ça ». « C'est intéressant en terme de management territorial car on pousse à l'excès les logiques de décentralisation ».

<sup>275</sup> Citons l'exemple de la DGDEI qui est organisée autour de trois directions : celle du marketing et de la stratégie économique, celle des services aux entreprises et celle du foncier et de l'immobilier. Une cinquantaine de personnes travaillent sur le développement économique à proprement parler : cela comprend les chargés de mission des pôles de compétitivité, ceux des grands comptes (« Il y a 20 comptes-clé, c'est-à-dire les grosses entreprises, celles qui créent beaucoup d'emploi et de taxe professionnelle. Et il y a un chargé de mission aux grands comptes qui s'occupe de les rencontrer régulièrement. On essaie d'agir en fonction de leurs besoins »), les développeurs et les managers de centre-ville. Sur les cinquante personnes, dix sont des développeurs économiques (de proximité) qui font le lien avec le territoire dans les conférences des maires. La DGDEI travaille aussi avec « cinq à six managers de centre-ville sur les gros pôles commerciaux du territoire, ceux à gros potentiel, un peu sur le modèle des développeurs... on a découpé la ville en plusieurs territoires et sur chaque il y a une personne pour faire le lien avec les commerçants. C'est la même logique que les conférences des maires, mais c'est un autre découpage ».

habitants semble être croissante, du fait de la multiplication des procédures de concertation. A Grand Lyon, la réactivité passe aussi par le marketing territorial. En effet, la communauté urbaine a segmenté sa clientèle pour lui offrir les services les plus adaptés<sup>276</sup>. Ainsi, la nature des services livrés par Grand Lyon évolue-t-elle, comme leurs modalités de délivrance. Nous avons donc constaté que, face aux changements de leur environnement, les membres de l'organisation communautaire ne sont pas passifs.

La créativité quant à elle se manifeste par l'importance accordée à l'innovation, en terme de projets et de processus réflexifs.

L'interaction se construit dans le dialogue et dans le montage de projets, bien que cela ne soit pas toujours facile. Leurs résultats peuvent être, en conséquence, assez inégaux.

Enfin, la territorialité se manifeste quand le contexte est considéré comme un élément charnière de l'action de la communauté urbaine lyonnaise. De fait, l'organisation dispose de relais sur chaque territoire qui la compose.

### **3. Le lien entre centre et périphérie fondé sur la multiplication des partenariats et l'observation de l'environnement**

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. L'articulation de ces deux niveaux suit plusieurs voies dans le cas lyonnais. De telles initiatives s'inscrivent en général dans une perspective incitative, de construction de projets et de réseaux, de communication et aussi d'observation.

Nous avons vu, dans la littérature, que les moyens de coercition dont dispose l'organisation communautaire à l'encontre de ses parties prenantes, sont limités. Donc, l'usage de **démarches réglementaires** devrait être assez restreint. En effet, dans le cas de Grand Lyon, les **démarches incitatives** sont largement dominantes. Ceci correspond en outre à une nouvelle demande de la direction<sup>277</sup>. Dans certains cas néanmoins, la communauté

---

<sup>276</sup> « On veut aller plus loin dans les services proposés sur les zones d'activité et aux entreprises. On veut proposer des services adaptés à des segments de clientèle ». « Il faut penser d'abord à l'utilisateur. Il faut essayer de suivre le cheminement de l'utilisateur pour réfléchir aux horaires, aux informations, à la signalisation, à l'accueil, au parking, à l'éclairage, au confort, à la sécurité, etc. On essaie d'avoir une logique d'intégration du produit. On offre quelque chose, un paquet propre ».

<sup>277</sup> Les partenariats résultants d'une telle incitation concernent aussi bien des projets précis (le montage des pôles de compétitivité, les projets d'ingénierie, les agendas 21 à l'échelle des conférences des maires), qu'un mode d'organisation des relations entre politiques et administratifs au sein de la communauté urbaine (les conférences des maires) ou qu'un thème de travail précis (le marketing territorial, les sciences du vivant).



urbaine est en capacité d'imposer des choix<sup>278</sup>. Cependant, même dans ce type de démarche réglementaire, la négociation est, semble-t-il, rarement absente<sup>279</sup>.

Quelle que soit la nature de la démarche partenariale inscrite dans un territoire plus vaste que le territoire institutionnel communautaire, celle-ci peut être supportée par plusieurs types d'organisation. Nous en avons retenus deux. La première se base sur un projet, ce dernier étant le point de départ du partenariat. Celui-ci s'est construit en référence à un projet précis. La deuxième ne suit pas le même cheminement : ici c'est la notion même de réseau qui est dominante, quels que soient les projets qu'il détermine par la suite. Bien sûr cette distinction est artificielle. Si nous envisageons un partenariat comme un processus, il est probable qu'une organisation en réseau succède à une organisation par projet. Néanmoins, nous nous situons ici à un instant T du développement de l'organisation métropolitaine lyonnaise : nous nous intéressons donc aux supports actuels des partenariats de la communauté urbaine.

L'**organisation par projet** des partenariats est dominante à Grand Lyon. Nombreux sont les partenariats en mode projet, qu'ils soient en phase opérationnelle<sup>280</sup>, en cours de réalisation<sup>281</sup>, de lancement (les PDT) ou de réflexion (la réfection du stade principal). Cela est devenu un mode de fonctionnement et d'action assez traditionnel, relativement ancré dans les esprits<sup>282</sup>.

L'**organisation en réseau** est moins présente à Grand Lyon que la précédente. Même si les personnes interrogées emploient fréquemment le mot « réseau », ce dernier désigne souvent en réalité une organisation par projet. Néanmoins, la communauté urbaine lyonnaise appartient à de nombreux réseaux nationaux, internationaux ou régionaux.

L'organisation métropolitaine lyonnaise déploie une **communication** à l'encontre des parties prenantes situées dans son environnement, donc au-delà de son territoire institutionnel. Ses messages servent à appuyer les actions locales développées dans le cadre de la poursuite

---

<sup>278</sup> « On utilise l'article 14 du code des marchés publics. C'est une clause qui permet aux marchés publics de favoriser l'insertion. (...) On a des conventions qui nous permettent d'avoir recours à des entreprises d'insertion. (...) On met cette clause sur le recours à des entreprises d'insertion, car on est un gros acteur du fait de nos commandes et des marchés publics ».

<sup>279</sup> « Finalement l'accord a été obtenu assez rapidement, avec les syndicats et les entreprises. Une charte a été signée en 2005. L'expérimentation a permis le dialogue. On a modifié des choses qui avaient été prévues initialement pour nous adapter aux demandes des entreprises ».

<sup>280</sup> Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise, le canceropôle « CLARA », le projet « reprise d'entreprise ».

<sup>281</sup> Le projet d'ingénierie sur le transport ferroviaire et Lyon 2020

<sup>282</sup> Comme l'illustre cette définition du territoire selon l'un de nos interlocuteurs : « Le territoire est une entité géographique avec une identité, des caractéristiques socio-économiques, un ensemble d'acteurs privés et publics avec qui on travaille pour construire des projets ».

de ses objectifs stratégiques. La plupart des mentions sur ce thème concerne la communication à visée économique : la réflexion autour du marketing territorial (segmentation, cibles à déterminer, prescripteurs territoriaux à identifier) et de l'événementiel (salons et grands événements multiples souvent liés au pôles de compétitivité). L'exercice du marketing s'affiche de façon nette et sans complexe, ce qui n'est pas encore toujours le cas dans les organisations publiques locales<sup>283</sup>.

Une autre modalité permettant d'articuler ces périmètres territoriaux est l'observation de l'environnement.

La **veille** est un outil relativement usuel de l'organisation communautaire qui entre dans sa gestion de l'interface avec son l'environnement. Elle s'exerce par rapport à d'autres métropoles, en particulier celles appartenant au Top 15 des villes européennes. Ici la veille s'apparente à du benchmarking. Ainsi, le schéma directeur urbain et commercial (SDUC) comme les PDT seraient deux projets issus de telles démarches de benchmarking<sup>284</sup>.

Les outils de veille sont aussi utilisés pour suivre l'évolution du territoire de l'agglomération<sup>285</sup> et pour connaître les attentes et le niveau de vie des citoyens de la région urbaine lyonnaise<sup>286</sup>.

Mais malgré un usage relativement répandu, certains regrettent de ne pas avoir assez de possibilités d'aller plus loin dans ce domaine, le plus souvent pour des raisons de temps. Selon eux, ils n'utilisent pas assez les outils de veille, et en particulier le benchmarking<sup>287</sup>.

---

<sup>283</sup> Nos interlocuteurs ont reconnu qu'il existe une « peur du marketing privé parce que les élus ne sont pas dans cette démarche-là. On est frileux. Là on a la chance d'avoir à la fois une direction générale qui est hyper dynamique là-dessus et le directeur de cabinet est aussi très sensible à ça. Les élus sont poussés par leurs services pour dire il faut vendre Lyon ». « C'est vrai qu'elle est peut-être un peu violente cette démarche de marketing, ça fait pas vraiment parti des caractéristiques du territoire. Mais si l'ambition du territoire c'est d'entrer dans le Top 15, il faut qu'on se démarque pour y parvenir, qu'on ait une démarche marketing structurée. Nous, on s'est intéressé aux 15 villes qui sont devant nous, et on s'est rendu compte qu'elles avaient une approche marketing structurée. A partir de là... (...) les éléments d'une politique marketing sont indispensables. C'est la base ».

<sup>284</sup> « J'ai eu l'occasion, au travers d'une formation, d'avoir un exposé sur l'organisation nantaise des pôles de proximité. On a fait un rapprochement avec la communauté urbaine de Nantes quand on a lancé les conférences des maires. L'idée des PDT est un peu de Bordeaux ».

<sup>285</sup> « Il existe une faculté à savoir analyser les contextes dans lesquels on évolue. (...) Ça participe à la connaissance du territoire, au pilotage, à l'orientation des stratégies et des actions ».

<sup>286</sup> « Un autre outil à notre disposition, c'est l'enquête ménage que nous effectuons depuis 1973. C'est une étude sur les comportements d'achat dans l'agglomération. Sur un panel de milliers de consommateurs. On la fait tous les cinq ans. Aujourd'hui c'est la 8<sup>e</sup>. Ça coûte 700 000 euros à chaque fois mais c'est un bel outil ».

<sup>287</sup> « Je n'ai pas pu approfondir ce que les autres avaient fait, alors je reste quand même sur une vision assez globale des choses. C'est important de pouvoir échanger les expériences sur ces questions qu'on retrouve partout ». « C'est difficile d'avoir du temps car on doit en consacrer à beaucoup de choses en même temps. On n'a pas approfondi nos expériences de comparaison, d'échanges. On est rattrapé par les urgences du quotidien, les pressions politiques. On n'a pas tout le recul et on ne bénéficie pas de toute l'expérience des autres ». « On est absorbé par des logiques d'urgence. Pas vraiment de l'urgence, plutôt l'abondance des dossiers ».

La **prospective** est un autre outil participant à l'observation de l'environnement organisationnel.

La réflexion prospective se révèle assez ancrée à Grand Lyon comme l'indiquent les démarches par lesquelles elle est mise en œuvre, Lyon 2010, Millénaire 3, Lyon 2020, mais aussi le SCOT et le projets des PDT<sup>288</sup>. Toutefois, là encore, il existe des souhaits « d'aller plus loin dans la prospective ».

#### **4. Lier l'ensemble des éléments du système métropolitain, une aptitude en cours d'acquisition**

Ce paragraphe propose d'évaluer dans quelle mesure les trois niveaux d'articulation des éléments opposés des paradoxes métropolitains existent concomitamment. Notre objectif consiste à identifier la capacité de l'organisation lyonnaise à gérer et à lier l'ensemble les éléments paradoxaux du système métropolitain.

Les membres de Grand Lyon semblent accomplir beaucoup d'efforts pour lier les éléments intention et action, et articuler leurs parties prenantes internes et territoriales, et leurs actions sur leurs territoires institutionnel et d'action. Mais pour l'instant, la communauté urbaine lyonnaise n'a pas atteint le stade de Barcelone en matière de coordination systémique de tous les éléments paradoxaux des situations métropolitaines.

Néanmoins, certains signes tendent à indiquer que l'organisation lyonnaise est probablement sur la « bonne voie ».

En effet, nous avons enregistré des initiatives visant l'**intégration** des pratiques de management territorial dans un processus cohérent et global en référence à l'intention stratégique déterminée. Il s'agit, par exemple, pour les managers publics de Grand Lyon, de disposer d'une vision globale de leurs interventions. De cette façon, ils peuvent plus facilement comprendre comment celles-ci s'intègrent avec celles de leurs collègues et comment elles participent à l'entrée de la métropole lyonnaise dans le Top 15 des Villes européennes<sup>289</sup>. Posséder un cadre de référence, sur lequel se positionnent les projets de

---

<sup>288</sup> « Le SCOT, c'est un travail de gestion du territoire. On essaie à partir d'un ensemble d'acteurs d'extrapoler le devenir d'un territoire ». « La construction des PDT, c'est de la gestion de territoire avec une vision prospective ».

<sup>289</sup> « On doit savoir où on veut aller, être capable à chaque fois qu'on fait quelque chose, de se voir par rapport au futur. C'est une forme d'évaluation pour savoir ce qu'on fait pour éviter des réalisations à l'inverse des grandes tendances recherchées ».

chaque service, est donc un élément fondamental en phase de réflexion et de préparation des actions mais aussi au cours de leur déclinaison effective<sup>290</sup>.

Par ailleurs, nous avons apprécié l'**engagement continu** envers l'intention stratégique de la communauté urbaine.

L'intention stratégique est citée à plusieurs reprises comme un « souci permanent » et y faire référence régulièrement est considéré comme un point important. Dans cette perspective, les objectifs ou les projets stratégiques sont abondamment traités, presque de façon redondante<sup>291</sup>. Les personnes interrogées font spontanément le lien entre la réussite d'un projet stratégique et l'engagement, sur plusieurs années dont il a bénéficié<sup>292</sup>. D'après nos interlocuteurs, le facteur chance semble donc avoir peu contribué au succès de certaines politiques<sup>293</sup>.

Enfin, certains de nos interlocuteurs ont noté une évolution dans leurs pratiques quotidiennes<sup>294</sup> qui pourrait être un signe de la progression de Grand Lyon vers une gestion articulant l'ensemble des éléments paradoxaux du système métropolitain. Certains n'hésitent pas à ce propos à évoquer un changement de paradigme<sup>295</sup>.

Cette évolution tiendrait à la nature même de l'action publique locale<sup>296</sup> et du support sur lequel elle s'appuie : le territoire. En conséquence, les modalités des actions doivent pouvoir

---

<sup>290</sup> « On essaie d'avoir une espèce de cadre d'action qui donne une cohérence globale avec des objectifs publics et des moyens financiers. C'est une logique de gestion de projets avec des éléments de référence. Quand on doit faire des arbitrages, des choix, quand on doit préparer la charge de travail des services communautaires, on a des outils pour apprécier les projets et les interactions à réaliser ».

<sup>291</sup> « On utilise les pôles de compétitivité depuis deux ans à toutes les sauces. On ne parle plus que de ça depuis l'appel à projet du gouvernement en 2005 ».

<sup>292</sup> « Si les pôles de compétitivité ont été labellisés c'est parce (...) que ça fait des années qu'on structurait des politiques autour de ces thèmes. Chacun est l'aboutissement de moyens très importants à la fois financiers et humains, d'efforts, de structuration de politiques économiques depuis des années. Il y avait deux personnes qui travaillaient là-dessus depuis des années ».

<sup>293</sup> « Les chiffres de la création d'entreprise sont un peu plus performants à Lyon par rapport à la moyenne nationale. On se dit que c'est grâce à notre travail plus que par chance qu'on a ces résultats. Il y a quelques années on avait répondu à un appel d'offre européen (...). A partir de là, on a structuré toute une politique d'aide à la création d'entreprise. Et aujourd'hui il y a un chargé de mission à temps complet qui ne fait que ça ».

<sup>294</sup> « Le système stratégique n'est plus du tout le système de SDAU avec un plan sectoriel, un SDAU, un POS, un plan commercial, etc. le tout avec une déclinaison bien ordonnée et qui dépendaient du SDAU au moins mentalement. (...) C'est un système qui n'est pas séquentiel, qui l'est de moins en moins. (...) On est plus diffus que linéaire ».

<sup>295</sup> « On n'est plus dans un système avec une linéarité de l'action. (...). L'intelligence est permanente. (...) La mise en œuvre linéaire, ce n'est plus d'actualité. On a changé de paradigme ».

<sup>296</sup> « (Le territoire) est le lieu où s'élabore l'action publique avec tout ce que ça comporte comme interactions, contradictions, complexité, et superposition de compétences. Ce sont toutes ces dimensions (...) qui ressortent dans les modes de gestion et d'intervention sur ces territoires ».

être fixées progressivement et évoluer<sup>297</sup>. Tout ne peut pas être fixé dès le départ, car les réajustements sont non seulement inévitables, mais également nécessaires<sup>298</sup>.

L'arborescence suivante présente les codes les plus significatifs dans le cas lyonnais.

Catégories niv.1 sig.	Catégories niv.2 sig.	Catégories niv.3 sig.	Catégories niv.4 sig.
C.1. Strat. terr.	C.1.1.Obj. strat.	<b>C.1.1.2. Obj. intermédiaires</b>	
	C.1.2. Nature strat.	<b>C.1.2.3. Contenu symbolique</b>	
		<b>C.1.2.10.Stratégie = choix</b>	
	C.1.3. Actions strat.	<b>C.1.3.11. Dév. éco</b>	
C.1.4. Moyens strat.		<b>C.1.4.1. Moyens humains</b>	
		<b>C.1.4.2. Moyens financiers</b>	
C.2. Modalités de MT	<b>C.2.1.Pragmatisme</b>	<b>C.2.1.2. Leadership</b>	
		<b>C.2.1.3. Intégration processuelle</b>	
		<b>C.2.1.4. Renforcement efficacité</b>	
	C.2.2. Systémique		
<b>C.2.3.Territorialisation</b>		<b>C.2.3.3. Réactivité</b>	
C.2.4. Partenariat		<b>C.2.4.1. Démarche incitative</b>	
		<b>C.2.4.3. Organisation par projet</b>	
C.3. Outils de MT	<b>C.3.1. Gestion interne</b>	<b>C.3.1.1. Fctions internes de mgt</b>	<b>C.3.1.1.2. Processus administratifs</b>
		C.3.1.2.	<b>C.3.1.2.2. Communication interne</b>
	C.3.2.Conduite de l'action	C.3.2.1.	<b>C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets</b>
	C.3.3. Gestion env.		
C.4. Facteurs contextuels	C.4.1.Facteurs exogènes	C.4.1.1.	<b>C.4.1.1.1. Histoire, cultures</b>
	C.4.2. Facteurs endogènes		
		C.4.2.3.	<b>C.4.2.3.4. Processus apprentissage</b>

*Figure 5-4 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Lyon*

<sup>297</sup> « La déclinaison des actions est progressive. On fixera après les programmes et moyens. A un moment on va revenir évidemment à la question des moyens et des budgets des actions ». « Selon le type de démarche, les moyens ne sont pas donnés dès le départ ».

<sup>298</sup> « On réajuste les démarches, les calendriers si c'est nécessaire, on imagine des compléments ».

Certains éléments de la catégorie « stratégie » sont significatifs dans le cas de Grand Lyon, mais ne présentent pas la même continuité entre les codes de niveaux différents qu'à Barcelone.

L'investissement de l'organisation, dans les pratiques de management territorial, est également visible sur cette figure. L'articulation des éléments contraires intention et opérationnalisation, ainsi que micro et macro sont mis en valeur. De même, le poids des facteurs exogènes et de l'environnement ne semble pas sur déterminants. Les outils de la gestion interne sont privilégiés.

### **III. Nantes, une stratégie territoriale entre continuité et changement organisationnel**

Nantes Métropole est le nom de la communauté urbaine nantaise, créée en 2001. Cette création peut sembler récente, néanmoins la structure communautaire a été précédée historiquement par un district d'agglomération. Nantes Métropole compte 555 518 habitants pour une superficie 523 Km<sup>2</sup>, alors que Nantes dénombre 270 251 habitants et s'étend sur 65 Km<sup>2</sup>. Elle regroupe actuellement 24 communes, placée sous la responsabilité politique de J.-M. Ayrault, président depuis 2001, et maire de Nantes depuis 1989.

#### **A. Nantes Métropole : entrer dans la « cour des grands »**

Dans les paragraphes suivants, nous analysons la stratégie territoriale de la métropole nantaise au regard de son intention stratégique d'accroître son rayonnement international. Quelle est la stratégie territoriale de l'organisation Nantes Métropole ? Quelles sont les actions stratégiques décidées et quels sont les moyens fixés pour les mettre en œuvre ?

##### **1. Les objectifs stratégiques « lumineux » de Nantes Métropole : rayonner à l'international**

Nous avons utilisé les mêmes codages que dans le cas précédent pour analyser les objectifs stratégiques de Nantes Métropole. Ceux-ci se décomposent en trois sous-catégories : les intentions stratégiques, les objectifs intermédiaires et les biens et services à fournir immédiatement par l'organisation (cf. Figure 5-5).

Les intentions stratégiques représentent l'ambition ultime de l'organisation, celle vers laquelle les décisions, les initiatives et les comportements tendent. Celle de Nantes Métropole

est **de devenir une ville de rayonnement international**, « **une métropole internationale au service d'un territoire** ». Pour l'instant, cette dimension constitue une faiblesse du territoire métropolitain nantais<sup>299</sup>. En conséquence, les dirigeants ont décidé de changer cette situation : « Le positionnement international, c'est un des éléments les plus en vue », « Il existe une volonté d'agir là-dessus », « (...) le positionnement international où on est en retard. C'est là-dessus que les efforts portent ». Certains interlocuteurs ont cependant interprété cette intention stratégique de façon plus modeste, substituant le rayonnement européen au rayonnement international<sup>300</sup>.

Cette intention stratégique est le projet du mandat politique en cours<sup>301</sup>. Selon les personnes interrogées, il est indispensable de disposer d'une telle intention stratégique, car celle-ci définit des objectifs à long terme, nécessite une « politique claire et affirmée avec des objectifs clairs et affirmés aussi », tout en prenant en considération les forces et faiblesses du territoire<sup>302</sup>.

Pour réaliser l'intention stratégique métropolitaine, la communauté urbaine de Nantes a déterminé un certain nombre d'objectifs intermédiaires, eux-mêmes se déclinant en actions stratégiques, comme nous le verrons dans les paragraphes suivants. Fixer des objectifs, quels qu'ils soient, est une nécessité<sup>303</sup>.

Le premier de ces objectifs intermédiaires met en avant les enjeux de cohésion sociale : le territoire communautaire doit être une « **métropole pour tous** ». Des préoccupations en terme d'équité, d'égalité, de prise en compte des enjeux sociaux, sont ici dominants<sup>304</sup>.

Le deuxième objectif intermédiaire consiste, pour l'agglomération nantaise, à être une « **métropole mobile** ». Ceci traduit une préoccupation déjà ancienne et constante des

---

<sup>299</sup> « Notre faiblesse, on la connaît : c'est la reconnaissance internationale ».

<sup>300</sup> « Pour le rayonnement, l'objectif c'est de savoir comment une métropole comme Nantes Métropole peut exister au niveau européen ».

<sup>301</sup> « Il y a un projet de mandat écrit, assez précis et qui sert de référence ».

<sup>302</sup> « Je ne dirai pas qu'on peut avoir des objectifs. On doit [insistance sur le «doit»] en avoir si on souhaite apporter une dimension de gestion de territoire. Les objectifs peuvent être à long terme. Il s'agit d'avoir une vision du territoire, de son développement, de son harmonie, de sa préservation ».

<sup>303</sup> « On doit en avoir. C'est une obligation. Avoir les compétences c'est important, mais on doit aussi fixer des objectifs pour savoir dans quelle direction on va. Ne serait-ce que par rapport aux dépenses d'argent public, il est nécessaire de fixer des priorités ».

<sup>304</sup> « On a des situations qu'on veut changer », « L'objectif c'est l'équité de service, l'égalité de tarif », « Dans le dernier mandat (celui en cours), il y a un objectif global, c'est l'accès de la population à la culture, aux loisirs, etc. ».

dirigeants au sujet des transports en commun, en particulier, et les modes doux de déplacements en général<sup>305</sup>.

Enfin, le dernier objectif intermédiaire est d'avoir une « **qualité de ville au bord de l'eau** ». Ceci englobe aussi bien des projets d'espaces publics, de services publics, de développement. L'amélioration du service public et le déploiement des services de « forte proximité », envers la population et envers les élus, sont au centre de cette préoccupation.

L'atteinte des objectifs stratégiques passent, par la **fourniture de biens et services** divers, aux parties prenantes de la communauté urbaine de Nantes. Ceci concerne à la fois les services et les équipement urbains (par exemple les logements ou une salle de spectacle, Le Zénith), ou encore les services de proximité, et les services aux entreprises. Il s'agit ici de « choses assez concrètes » en matière de service public.

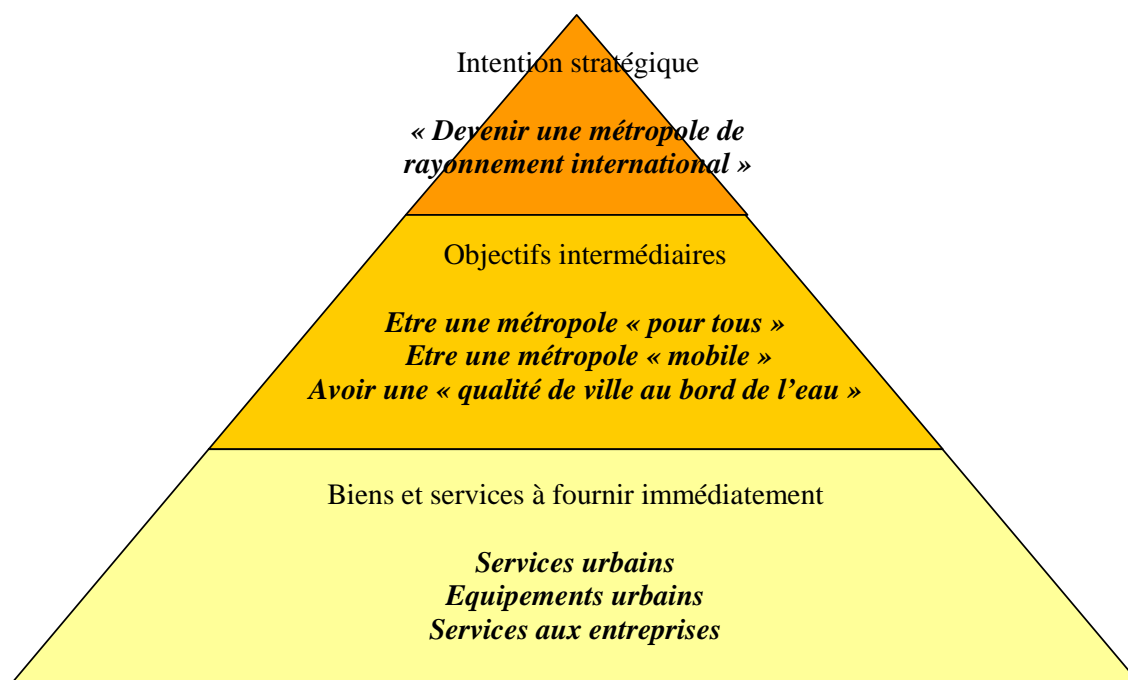


Figure 5-5 : Les objectifs stratégiques de Nantes Métropole

---

<sup>305</sup> « En terme de choix, un des ressorts, un des grands objectifs stratégiques, ce sont les transports en commun. Depuis longtemps. C'est quelque chose qui a structuré le développement de l'agglomération. Et c'est resté aujourd'hui encore un élément structurant, un élément stratégique en terme de politique ».



## **2. La nature politique et volontariste des ambitions de Nantes Métropole**

L'essence de l'intention et des objectifs stratégiques de Nantes Métropole est double. Elle est à la fois profondément **politique** et pour cette raison probablement s'exprime de façon très **volontariste**<sup>306</sup>. L'idée de temporalité est également présente : il s'agit de savoir ce que l'on veut, mais nous ne sommes pas ici dans le désir immédiat. La nature stratégique s'incarne aussi dans la capacité à se projeter dans l'avenir<sup>307</sup>. Ceci est même parfois présenté comme le facteur principal d'un bon management territorial : « Le 1<sup>er</sup> (élément qui permet à Nantes Métropole de bien gérer le territoire dont elle a la charge), c'est la vision stratégique, politique assez structurée, architecturée et très volontariste ».

Cette volonté ne concerne pas que la communauté urbaine nantaise mais aussi certaines structures partenaires avec lesquelles elle est étroitement liée à l'exemple du conseil de développement.

La dimension volontariste des choix politiques est un élément fondamental du développement métropolitain, car le territoire et ses acteurs possèdent une forte inertie<sup>308</sup>. Néanmoins, même s'il est globalement loué, ce volontarisme est quelquefois contreproductif<sup>309</sup>. Mais en somme, le rôle des grands élus semble essentiel dans le fonctionnement de Nantes Métropole<sup>310</sup>.

Du fait de la prééminence de la volonté comme facteur stratégique, l'intention stratégique et ses modalités de mise en œuvre ne peuvent être que **politiques**. Nous avons en effet abordé précédemment, la faiblesse des moyens de coercition que les responsables communautaires possèdent à l'encontre de leurs parties prenantes. Cependant, le peu dont ils disposent est d'ordre politique, et les élus sont les seuls à être considérés comme légitimes à les exercer.

Toutes les personnes interrogées à Nantes ont mentionné le caractère explicitement politique de la stratégie. Pour elles, la question de la gestion, c'est avant tout une question de la décision politique, de la décision publique. L'une d'elles nous a même affirmé que « le territoire de rayonnement ne se gère pas, c'est un territoire d'action politique ».

---

<sup>306</sup> « Les orientations stratégiques, c'est dire on veut ci, on veut ça ». « Ce qui est important, c'est de savoir quelles sont les échéances qu'on se donne et qu'est ce qu'on veut ». « Aujourd'hui, la volonté, c'est de voir à long terme ».

<sup>307</sup> « La volonté politique, c'est d'avoir une vision de plus long terme que ça. Le positionnement international, c'est un des éléments les plus en vue. Aujourd'hui, Nantes, c'est le bout du monde »

<sup>308</sup> « Mais ici, le dynamisme, la volonté politique des grands élus... On a un président qui a un poids suffisant pour entraîner une grosse machine », « Mais il faut qu'il y ait une commande politique, car après on doit avoir aussi la volonté de mise en œuvre ».

<sup>309</sup> « Pour les bus, la stratégie a été trop volontariste. On est allé trop vite »

<sup>310</sup> « La communauté urbaine a un fonctionnement qui a été voulu par les élus depuis la création ».

Pour d'autres, la stratégie urbaine est « obligatoirement » ou « fondamentalement » politique, car il faut pouvoir dire « On arrête, je ne le sens pas », où au contraire « insister, dire : On continue ». Cette possibilité serait seulement laissée aux élus, car seuls eux « peuvent se fonder sur des critères subjectifs ».

A Nantes, l'idée même de stratégie métropolitaine est étroitement liée à celle de programme politique<sup>311</sup>. De cette façon, il existerait un affichage clair des intentions politiques *et* stratégiques. Or, ceci est indispensable, en particulier dans une structure intercommunale, où les élus sont aussi communaux et quand l'exécutif est une coalition. Il est parfois nécessaire de faire référence aux objectifs stratégiques, afin de rappeler à tous qu'elle est l'orientation à prendre. Plusieurs personnes nous ont fait part du besoin de portage politique<sup>312</sup>. L'existence et la clarté de la commande politique, sont essentielles, pour ensuite permettre la mise en œuvre de l'intention stratégique.

Au-delà de sa dimension politique, qui est dominante pour les managers de Nantes Métropole, la stratégie métropolitaine possède aussi d'autres attributs. Envisageons cette stratégie comme une médaille à deux faces. Pour toutes les personnes interrogées, une des deux facettes est habillée par sa nature politique. La seconde facette est tour à tour celle de **l'action** ou de la **planification**.

La stratégie politique, la vision, de l'ordre de « l'imprescriptible », de « l'indescriptible », du « subjectif » (« Si on met à plat la stratégie, elle ne marche plus »), est néanmoins objet de transcriptions, souvent multiples. Ces dernières prennent même parfois la forme de planification<sup>313</sup>. Pourtant, la stratégie métropolitaine serait aussi intrinsèquement une « science de l'action ». L'intention stratégique se traduit par des actions stratégiques, que l'un de nos interlocuteurs a appelé « la stratégie au sens du quotidien ».

Un des managers a essayé de résumer cette dualité : « On peut dire que la planification, c'est une orientation, une orientation stratégique. Mais ce n'est pas la stratégie au sens du quotidien. Les orientations stratégiques, c'est dire on veut ci, on veut ça. Il y a deux niveaux : les orientations stratégiques et la stratégie de l'action ».

---

<sup>311</sup> « Ce sont les élus qui ont fixé les objectifs par rapport au programme politique », « Ce sont les élus qui expriment les objectifs stratégiques au début des mandats. Ils sont dans le programme électoral, de mandat, qui est porté à la connaissance des habitants et sur lequel ils vont positionner leur vote. Des objectifs qui sont clairement exprimés », « Le projet c'est celui du mandat, il y a un projet de mandat écrit, assez précis et sert de référence ».

<sup>312</sup> « S'il n'y a pas de soutien politique, les projets n'avancent pas. On travaille en collaboration très étroite pour obtenir les validations. C'est primordial ».

<sup>313</sup> « On a un système d'outils (...) : un plan d'action, des indicateurs, des actions d'évaluation ».

Par ailleurs, dans le cas de Nantes Métropole, nous retrouvons des caractéristiques similaires marquant la nature stratégique de l'intention métropolitaine. L'**importance des enjeux** est mentionnée à plusieurs reprises, tout comme leur **contenu symbolique** et l'**irréversibilité forte** des applications des décisions stratégiques. Surtout quand celles-ci concernent le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme<sup>314</sup>.

Les **difficultés d'évaluation à court terme** se manifestent également de plusieurs façons. Par exemple, l'intention stratégique n'est globalement pas construite autour d'objectifs quantitatifs du fait justement de sa difficulté d'évaluation à court terme. Elle pose aussi la question de la définition des critères d'évaluation<sup>315</sup>.

Quant à la **faiblesse des solutions de remplacement**, sa discrétion dans les codages semble indiquer que cela interpelle très peu de monde. La confiance dans les options choisies par les responsables politiques le confirme.

L'ambition de rayonnement international de Nantes Métropole est marquée par la volonté très forte des dirigeants politiques et des managers communautaires.

### **3. Les actions stratégiques de Nantes Métropole : l'urbanisme en tête**

Les actions stratégiques sont assez nombreuses en particulier dans les trois volets qui constituent les objectifs intermédiaires de la métropole (Métropole pour tous, Métropole mobile et Qualité de vie). Pour plus de simplicité, nous les avons codés dans les catégories suivantes : habitat, déplacement et aménagement. Toutes les trois participent à façonner l'urbain. Elles représentent les trois aspects d'actions qu'il est possible de rassembler sous la catégorie générique de l'intervention d'**urbanisme**.

En matière d'**habitat**, les interventions communautaires sont de plusieurs ordres, mais elles concernent en particulier l'aide à la production de logements (aides à la pierre, aides à la personne, distribution des aides de l'Etat), mais aussi des opérations de préparation du foncier. La politique de l'habitat est étroitement articulée à d'autres politiques

---

<sup>314</sup> « Ce sont des objectifs stratégiques, car ils sont très structurants, structurants en terme de territoire à l'image du projet 'Ile de Nantes' ».

<sup>315</sup> Mais même « s'il n'est pas obligatoire d'avoir des objectifs chiffrés », il est important « de savoir quelles sont les échéances qu'on se donne et qu'est ce qu'on veut. Plutôt que des objectifs quantitatifs, on peut avoir des situations qu'on veut changer, des rapports de gouvernance qu'on veut changer ».

communautaires <sup>316</sup>, qui doivent également être coordonnées avec les interventions communales dans ce domaine. Aujourd'hui, le partage des compétences<sup>317</sup> amène, dans ce domaine, un aller-retour permanent<sup>318</sup>.

Les **déplacements** sont un autre axe stratégique fort à Nantes Métropole<sup>319</sup>. Le plan de déplacement urbain fixe des « objectifs à grande maille », traduits, déclinés spécifiquement sur les politiques de transports collectifs, de stationnement, de circulation automobile, de deux-roues, etc.

Enfin, l'**aménagement** est un des piliers de l'action stratégique de la communauté urbaine de Nantes. Il concerne l'aménagement d'espaces publics, de zones ou d'équipements plus localisés comme la salle de spectacle « Le Zénith ». Parmi les projets phares, nous trouvons ceux situés sur les rives de la Loire<sup>320</sup> et d'autres en zone centrale (Place royale, parcours lumière en centre ville et aux abords du Château des Ducs). Certains concernent des secteurs d'activité spécifiques (l'environnement avec le centre de tri).

Si l'urbanisme, à travers les politiques d'habitat, de déplacement et d'aménagement, est le principal pilier d'intervention stratégique de la communauté urbaine nantaise, cette dernière s'appuie également sur d'autres axes, comme le développement économique et les services urbains

Pour un de nos interlocuteurs en effet, le **développement économique** est « un souci permanent de la communauté ». Les efforts de formalisation de la politique économique communautaire ont été accentués fortement depuis l'arrivée du DGA Développement actuel. Les ambitions économiques de Nantes Métropole sont depuis au nombre de quatre : « Il s'agit de faire de Nantes Métropole un espace économique international, d'être une métropole innovante, d'avoir des logiques de développement durable, et de conforter Nantes Métropole comme fédératrice des réseaux économique du Grand Ouest Atlantique ». Nous retrouvons ici l'intention stratégique de la métropole.

---

<sup>316</sup> « Tout s'articule. Quand on a besoin de logement, c'est aussi le développement économique, qui est lié à l'emploi. Quand on a plus d'emplois, on attire des habitants. Il faut penser au déplacement et à la prévention de la délinquance, aux équipements, aux écoles... la politique de l'habitat a des liens avec toutes les politiques ».

<sup>317</sup> L'intercommunalité a la compétence réserve foncière et habitat social, mais les communes ont pour compétence d'accompagner la mise en place de l'habitat sur leur territoire.

<sup>318</sup> « La politique la plus évidente sur laquelle il y a une coordination, c'est l'habitat ».

<sup>319</sup> « En terme de choix, un des ressorts, un des grands objectifs stratégiques, ce sont les transports en commun. Depuis longtemps. C'est quelque chose qui a structuré le développement de l'agglomération. Et c'est resté aujourd'hui encore un élément structurant, un élément stratégique en terme de politique ».

<sup>320</sup> « C'est par exemple, le projet Ile de Nantes, un espace de 300 hectares environ avec des habitations, des anciennes friches industrielles. C'est un grand projet urbain. Ça ressemble au projet 'Confluence' à Lyon ».

Plusieurs supports sont mobilisés en ce sens : la politique de l'emploi (maison de l'emploi, soutiens aux associations), l'agence de développement économique (Nantes Métropole Développement), l'incubateur pour les entreprises innovantes, les actions en convention avec la Région ou le Département (conventions de participation, d'objectifs, de financement), les actions avec les clubs d'entreprises (subventions annuelles, plan d'action et objectifs d'animation du territoire, des réseaux), ou le travail quotidien des chargés de mission des pôles. Le contact avec les entreprises suit différents canaux

En matière de **services urbains**, les mesures principales ont consisté à mener des actions visant l'harmonisation des services sur tout le territoire communautaire, en terme de tarif et de qualité. L'idée était à la fois d'obtenir une forme d'équité<sup>321</sup> et de simplification<sup>322</sup>. L'harmonisation des services et des tarifs était une commande claire des élus. L'action a commencé il y a cinq ans et se poursuit aujourd'hui encore<sup>323</sup>.

D'autres types d'intervention ont été codés dans les données collectées, à l'image du champ de l'**enseignement supérieur et de la recherche**, ainsi que de la **culture**. Ceux-ci sont présentés comme des activités stratégiques pour Nantes Métropole, malgré un nombre d'occurrences proportionnellement inférieures aux actions analysées ci-dessus<sup>324</sup>. Enfin, Nantes Métropole agit aussi par le biais de **services techniques** et dans le cadre de politique de **développement durable**.

Au-delà de l'analyse des actions stratégiques de Nantes Métropole, nous pouvons aussi noter la forte tendance à la formalisation de l'organisation communautaire. Les mentions à des **documents stratégiques** sont très nombreuses<sup>325</sup>.

---

<sup>321</sup> « Que vous habitez à l'ouest ou au nord de l'agglomération, le service doit être le même et au même prix ».

<sup>322</sup> « Il y avait une extrême complication, je vais le dire comme ça, des services publics. On avait des syndicats, des communes, les districts..., beaucoup d'autorités publiques dans tous les sens. Chacune s'occupait d'un ou quelques services : l'eau, l'électricité, les transports scolaires, l'assainissement, etc. avec des niveaux de prestation très différents ».

<sup>323</sup> « Sur les tarifs de l'eau, des transports scolaires, des voiries, on a maintenant beaucoup de tarifs harmonisés. Pour le stationnement, c'est en cours. On finalise aussi le financement des déchets en ce moment ».

<sup>324</sup> « Le positionnement international, et l'enseignement supérieur, et la recherche, où on est en retard. C'est là-dessus que les efforts portent ». « Dans le dernier mandat (celui en cours), il y a un objectif global, c'est l'accès de la population à la culture, aux loisirs ».

<sup>325</sup> Citons le plan de déplacement urbain, l'agenda 21, le contrat Neptune 3 (service urbain de l'eau et de l'assainissement), les plans locaux d'urbanisme, les plans locaux de l'habitat, le SCOT, la charte d'orientation commerciale.

Un premier projet d'agglomération « Projet 2005 » date de 1996. Cette production du district de l'agglomération nantaise est antérieure à la création de la communauté urbaine. Aujourd'hui, il n'existe pas de plan stratégique au sens strict du terme. La plupart de nos interlocuteurs évoquent un discours de planification plutôt qu'un projet politique. Ceci ne correspond pas à « la culture des structures institutionnelles françaises. Les écritures formalisées d'objectifs chiffrés ne font pas partie de la culture. Il y a des objectifs politiques, qualitatifs, mais des objectifs chiffrés non. Pour la politique de déplacements, il y a des objectifs, en politique de traitement des déchets aussi, il y a des objectifs sectoriels chiffrés oui. Mais globaux sur la gestion du territoire, non ».

Cependant, l'établissement d'un tel plan avec des objectifs chiffrés est vu comme une évolution logique à terme des pratiques de management métropolitain.

Nous avons constaté la prédominance de l'urbanisme dans les actions stratégiques de Nantes Métropole. Les actions en matière de déplacement, d'habitat et d'aménagement rassemblent plus de 50% du total (54%). Le développement économique et les services urbains sont dans une moindre mesure également représentés.

#### **4. La relative satisfaction vis-à-vis des moyens stratégiques**

Les moyens humains et financiers mis à la disposition des DGA de Nantes Métropole leur semblent relativement satisfaisants.

Afin de donner de grands ordres d'idées, citons quelques chiffres. Le district de l'agglomération nantaise comptait 60 personnes alors que la communauté urbaine environ 2200. Le changement d'échelle est conséquent.

Dans le domaine de l'habitat par exemple, la communauté dispose d'une douzaine de personnes « pour aider les élus à conduire le dispositif stratégique de l'habitat » et cinq à six personnes uniquement pour le développement des logements sociaux.

Une soixantaine de cadres associés ont été mobilisés dans la démarche d'harmonisation des services urbains (qualifiée de « grande action collective »).

La Direction Générale au Développement Economique (DGDE) compte 30 personnes auxquelles s'ajoutent 15 personnes détachées dans les pôles de proximité<sup>326</sup>.

---

<sup>326</sup> Les collaborateurs employés dans des « satellites » de la DGDE (comme les cinq personnes de l'agence de développement économique Nantes Métropole Développement, les six personnes de l'incubateur pour les entreprises innovantes, etc.) sont également ajoutés dans les moyens humains dont disposent Nantes Métropole.

En matière de moyens financiers, nous n'avons pas noté non plus dans les données collectées d'éléments d'insatisfaction particuliers.

Pour un de nos interlocuteurs, ce qui permet à Nantes Métropole de bien gérer le territoire communautaire, c'est « la jeunesse (la communauté date de 2001) et l'argent. L'argent, on a. Alors, on expérimente. (...) On a des marges de manœuvre. On peut innover (...). L'argent, c'est important. C'est la dynamique qui donne l'argent et qui donne des projets ».

Les données sur les moyens financiers sont en outre assez faciles à obtenir. Une partie est même disponible sur des sites internet.

Nous souhaitons à présent conclure ces paragraphes sur la première catégorie analysée dans le cas de Nantes Métropole, à savoir la stratégie territoriale. Celle-ci rassemble 24 % des occurrences totales codées dans le cas présent. Nous pouvons d'ores et déjà indiquer qu'elle est seulement la troisième catégorie en nombre d'occurrences.

L'intention stratégique de Nantes Métropole est de devenir une métropole possédant un rayonnement international. Celle-ci est marquée par la volonté très forte des dirigeants politiques et des managers communautaires. Pour la concrétiser, la communauté urbaine s'appuie sur divers axes d'actions, parmi lesquels les actions d'urbanisme tiennent une place prépondérante (plus de la moitié des actions codées entre dans cette catégorie). Nous retrouvons ici une caractéristique identique à Barcelone où les actions d'urbanisme pèsent pour près de 60% des interventions publiques codées. Pour réaliser son intention stratégique, la communauté urbaine de Nantes dispose de moyens humains et financiers à un niveau jugé satisfaisant par les managers.

*Encadré 5-3 : La stratégie territoriale (Nantes) – Récapitulatif*

## **B. Les pratiques de management territorial nantais : l'apprentissage de la gestion des paradoxes métropolitains**

Nous avons présenté la stratégie territoriale de Nantes Métropole, développée autour de son intention stratégique d'accroître son rayonnement international. Dans ce paragraphe, nous examinons les pratiques nantaises de management territorial, dans le but d'évaluer, dans quelle mesure, elles permettent d'articuler les éléments contraires des paradoxes propres aux situations métropolitaines. Nous rappelons qu'elles peuvent jouer un rôle charnière à trois niveaux : intentionnel et opérationnel, micro et macro, central et périphérique. Si nous constatons que les trois font l'objet d'une telle articulation, nous pouvons considérer que l'organisation montre sa capacité à gérer tous les paradoxes auxquels elle doit faire face. Ce la revient en somme à lier l'ensemble les éléments du système métropolitain.

## **1. La transversalité des pratiques pour lier les niveaux intentionnels et opérationnels**

Ce paragraphe vise à mettre en avant les modalités de gestion de deux facettes paradoxales de la stratégie territoriale : l'intention et l'opérationnalisation.

Dans le cas nantais, le **renforcement de l'efficacité** de l'action métropolitaine est une préoccupation forte. Ceci s'explique vraisemblablement par la « jeunesse » de la communauté urbaine de Nantes. Celle-ci a été créée en 2001, certes sur la base d'un district d'agglomération, mais la dotation en moyens et compétences a changé d'échelle. La nouvelle organisation communautaire a dû inventer ou renouveler une part importante de ses pratiques managériales. Cela s'est fait avec une préoccupation forte d'efficacité. Trois exemples illustrent cela : les pôles de proximité<sup>327</sup>, les services urbains<sup>328</sup> et la politique d'urbanisme<sup>329</sup>.

### **a. La gestion interne**

A Nantes Métropole, la gestion interne s'appuie surtout sur la structure et les processus organisationnels, la communication interne et le soutien des politiques.

### **La structuration des pratiques managériales**

La **structure organisationnelle** de Nantes Métropole semble être le fruit d'une réflexion globale et finalisée assez poussée. En effet, comme l'organisation communautaire est relativement récente (elle date de 2001), elle n'est pas le résultat de décisions successives, accumulées au fil des décennies par une multiplicité de décideurs et sans réelle articulation. Depuis sa création, Nantes Métropole est dirigée par les mêmes élus. Nous observons en conséquence une continuité dans les décisions et une unité dans la structure organisationnelle<sup>330</sup>. Cette dernière présente une séparation claire des fonctions politiques et

---

<sup>327</sup> La création des pôles de proximité s'inscrit dans cette recherche d'efficacité : « Quand la communauté s'est constituée, les élus ont dit : 'On ne veut pas être comme à Lille, Lyon ou Bordeaux. On veut un outil efficace en terme de compétence de terrain'. C'est ce qu'on a appelé les pôles de proximité ». Ces structures doivent permettre de renforcer l'efficacité de l'action communautaire, en assurant tout ce qui concerne les actions de proximité, sur toutes les compétences de la communauté urbaine.

<sup>328</sup> La même logique a prévalu, dans la démarche d'harmonisation des services urbains, en terme de qualité et de tarifs. Au début de l'année 2006, ces derniers avaient été harmonisés à 90% : « Aujourd'hui, on n'a plus de tranches alors qu'on avait plus de 200 éléments de facturation différents et 24 prix ».

<sup>329</sup> Enfin, en matière d'urbanisme, le renforcement de l'efficacité a été obtenu en « mariant les politiques de l'habitat, les politiques foncières, les politiques urbaines ». Maintenant, l'action politique est plus cohérente.

<sup>330</sup> « La communauté urbaine a été créée *ex nihilo*, c'est un énorme avantage ».

D'un point de vue administratif, elle compte six directions générales adjointes : des services fonctionnels, de la proximité, au renouvellement urbain, des services urbains, de la stratégie métropolitaine et du développement économique. Celles-ci doivent assurer la mise en œuvre de projets coordonnés dans le cadre de la direction générale des services.



administratives. Toutes les fois où nous avons demandé aux directeurs de service s'ils pilotaient des actions stratégiques, la réponse a été invariable sur le fond<sup>331</sup> : le pilotage est le fait des élus. Séparation claire ne signifie pas pour autant hermétisme. En effet, lors des étapes clés de la décision, les directeurs de service sont susceptibles d'être mandatés par les élus pour préparer ces phases décisionnelles<sup>332</sup>.

Les fonctions politiques et administratives ne sont pas les seules à avoir été différenciées. La structure organisationnelle fait également le distinguo parmi ces dernières entre les fonctions d'organisation des politiques publiques (logique d'autorité organisatrice locale) et d'organisation des services publics (détermination du niveau de service souhaité sur le territoire, des modes de financement, des tarifs, du contrôle des prestations fournies).

Enfin, le dispositif des pôles de proximité est un élément phare de la structure organisationnelle de Nantes Métropole<sup>333</sup>, comme le fonctionnement en autorité organisatrice. D'une façon plus générale, des réunions sont organisées très régulièrement dans les différents services<sup>334</sup>. Les **processus administratifs** sont globalement assez formalisés, ce qui constitue pour les personnes interrogées à la fois un avantage et un inconvénient<sup>335</sup>.

---

D'un point de vue décisionnel, elle possède un président et des vice-présidents, ayant chacun une délégation thématique. Par exemple, un des vice-présidents est délégué au développement économique, et plusieurs élus sont référents sur des secteurs plus définis comme le tourisme, l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation, les projets d'entreprise. Tous les services travaillent avec des vice-présidents de référence.

<sup>331</sup> « Je ne parlerai pas de pilotage. Je ne pilote pas les actions engagées, au sens que ce sont des actions politiques, pilotées par des élus. Le pilotage, c'est politique, c'est quelque chose qui est bien clair à Nantes Métropole », « Quand je dis 'mener', c'est dans le sens de mener sous l'autorité... Je suis très vigilant quant à la séparation élus – techniciens. Les élus prennent les décisions et les assument. Je suis très attaché à ce qui est républicain. C'est surtout très important que les élus assument leurs décisions ». Ceci se constate, par exemple, lors des réunions de pilotage, où seuls sont présents les élus. « A Nantes Métropole, on a bien clarifié, bien séparé les choses. Les élus, c'est les comités de pilotage, les comités de suivi des actions, et les techniciens, c'est les comités techniques. Bien évidemment, les comités techniques assistent les comités de pilotage ou de suivi mais... c'est bien séparé et la décision, c'est bien à ce niveau-là ».

<sup>332</sup> « Je pilote la préparation des décisions et j'en pilote l'exécution. C'est important de le dire. C'est bien clarifié ».

<sup>333</sup> Il existe une direction centrale générale de la proximité qui a en son sein la voirie et l'espace public, mais qui intègre également, dans une certaine mesure, les directeurs des différents pôles. Ces derniers sont les référents territoriaux face aux élus sur le territoire qu'ils ont à administrer à trois points de vue : pour les compétences qu'ils ont en propre (voirie et espace public), celles qu'ils ont par voie de délégation (urbanisme, etc.) et comme représentant pour l'ensemble des compétences de la communauté urbaine qui concourent au développement du territoire. Le directeur du pôle a donc une responsabilité globale sur le développement de son territoire.

Au sein de ces pôles, nous trouvons des cellules de gestion, sorte de déconcentration des services fonctionnels (comptabilité, ressources humaines, service juridique, service des marchés, etc.). Celles-ci sont des moyens donnés aux directeurs de pôle pour assurer leurs responsabilités. Chaque pôle compte également un chargé de mission développement économique, l'interlocuteur privilégié des entreprises et relais des politiques décidées par Nantes Métropole.

Au sein de ces pôles, nous trouvons aussi des commissions locales, qui sont des instances d'accompagnement de l'organisation administrative déconcentrée qu'est le pôle. Elles sont composées d'élus communautaires issus des communes membres du pôle. Ce sont des lieux à la fois de contrôle du fonctionnement des pôles, mais aussi de débat sur des dossiers présentant parfois un intérêt à une échelle territoriale supérieure (communautaire par exemple).

Au-delà de la formalisation des pratiques de gestion interne, des efforts sont faits dans l'organisation nantaise pour construire entre elles des passerelles. L'objectif est toujours d'articuler les échelles intentionnelles et opérationnelles. La **transversalité** des actions et des services est en conséquence un point sur lequel les managers ont été loquaces. Celle-ci désigne l'intégration des processus de travail des personnels administratifs, mais aussi de ces derniers avec les élus. En effet, une des principales préoccupations des responsables communautaires nantais serait la capacité de l'organisation à « mener de grands projets transversaux ». Pour y parvenir, plusieurs voix ont été explorées. Parmi elles, citons la perspective structurelle<sup>336</sup>, celle des pôles de proximité dont les directeurs ont plusieurs « casquettes »<sup>337</sup>. Nous remarquons que le principe de la transversalité trouve une forme d'aboutissement dans cette organisation en pôles de proximité. Notons encore que ces arrangements organisationnels sont relativement récents et qu'ils suscitent encore des interrogations<sup>338</sup>. La transversalité n'est pas un exercice facile.

#### *La communication interne, facteur de mobilisation*

La **communication interne** est bien représentée dans le cas nantais. Visiblement il existerait ici une forme de culture de dialogue<sup>339</sup>. Les responsables de la communauté urbaine se sont appuyés sur cette « tradition » et ont souhaité la développer au sein de leur organisation par le biais de divers canaux de communication<sup>340</sup>. En conséquence, des instances et des moments de dialogue ont été institués au sein des services communautaires et

---

<sup>334</sup> « Il y a des réunions formelles toutes les semaines, tous les mois ou tous les deux mois. Et il y a également systématiquement des conférences des maires quand on touche des choses stratégiques ou qui vont poser problème, quand il y a de nouvelles orientations. Pour le reste, c'est la vie des projets, les comités de pilotage ».

<sup>335</sup> « Bon, tout n'est pas idyllique non plus. Il y a beaucoup de procédures. On se bat. Tout n'est pas idyllique. Tout n'est pas fondé sur la 'com' ». Il faut être réaliste, on a des difficultés comme tout le monde. L'organisation n'est pas idyllique. Mais sur la durée du mandat, la feuille de route, même si c'est un mot à la mode, est claire, bien tracée et lisible. Elle a du sens ».

<sup>336</sup> « On a organisé la structure en conséquence. Cela a abouti à l'organisation avec six pôles, les six DGA, pour la mise en œuvre de projets coordonnés, dans le cadre de la direction générale. Il n'y a pas de grandes machines de compétences verticales. Le travail fait ensemble est obligé, à chaque étape de la production du projet ».

<sup>337</sup> Ils sont « les référents territoriaux, face aux élus et aux maires, sur le territoire qu'ils ont à administrer, (et ce) tant pour les compétences qu'ils ont en propre, celles qu'ils ont par voie de délégation, et comme représentant pour l'ensemble des compétences de la communauté urbaine, qui concourent au développement du territoire ».

<sup>338</sup> « Quand les directions centrales disent, qu'il faudrait savoir, si les directeurs de pôle sont les représentants de la communauté, ou des maires, je leur réponds qu'ils sont les deux ».

<sup>339</sup> « Ici, c'est dans la culture des gens de dialoguer. Les gens ont l'habitude de négocier les uns avec les autres ».

<sup>340</sup> « Il existe une volonté de concertation assez forte envers (...) les élus locaux. Il ne faut pas perdre le lien avec (...) les élus locaux. C'est aussi pour ça qu'ont été mis en place, en interne, des services de proximité. C'est un des objectifs politiques de dédier des services à la proximité envers (...) les élus ».

en relation avec les élus<sup>341</sup>. La communication est aussi un élément fondamental du travail des chefs de projets, « personnes ayant le pouvoir par le vide ». Leur tâche consisterait essentiellement à faire la synthèse des intérêts de chacun<sup>342</sup>.

L'investissement dans la communication interne se justifie pleinement pour les personnes interrogées, car il est fondamental que « tout le monde partage au moins les idées directrices ». Cela est essentiel pour donner du sens aux tâches de chacun et donc pour mobiliser les services<sup>343</sup>. Des actions spécifiques et ponctuelles peuvent être mises en place à ce titre<sup>344</sup>.

Malgré la mise en place d'instances et de canaux de communication interne, certains pensent que ce sont encore des éléments à développer, notamment dans le cadre des projets. En effet, ceci reste « très compliqué, car il y a beaucoup d'acteurs. Il faut du discernement, savoir faire de la gestion de conflit, comprendre les mécanismes, négocier ».

La qualité des **relations salariales** est susceptible d'influencer nettement celle des articulations entre les niveaux intentionnels et opérationnels. Nous avons recueilli des données concernant les relations dans les services et entre ces derniers. Celles-ci sont formalisées, mais les relations entre responsables sont parfois tendues, en particulier lors de la création de nouvelles structures. Ce fut le cas lors de la détermination de la répartition des tâches entre directions centrales, direction de la proximité et pôles de proximité<sup>345</sup>. Les relations avec les élus sont « excellentes plutôt. On doit quand même gérer les contradictions. Mais sur le plan humain, c'est plutôt sain ». Ce n'est pas toujours facile pour autant, car les élus sont très nombreux, et viennent d'horizons très différents.

---

<sup>341</sup> C'est ainsi le rôle des commissions locales (instances de débat sur des dossiers concernant un pôle, plusieurs, ou l'espace communautaire), des ateliers thématiques, etc. Par ailleurs, toutes les DGA organisent des réunions de direction. Par exemple, « tous les lundis matins, les cadres de la DGDE se réunissent. Il y a aussi des réunions de coordination avec les pôles de proximité, deux fois par mois. Ça fédère les équipes ». Et les DGA rencontrent « leurs » élus très régulièrement, à l'image du directeur de la DGDE, qui « voit les grands élus tous les 15 jours, de façon programmée, et à l'occasion de nombreuses autres réunions aussi ».

<sup>342</sup> « Vous êtes chargés d'écouter les spécialistes de tous les domaines, et de trouver une synthèse acceptable. Un bon pilote, c'est celui qui écoute les autres. Qui entend, auprès d'eux, la direction à prendre. Enfin, sauf éclairage divin, c'est préférable. On doit être dans l'écoute ».

<sup>343</sup> « (Il faut) que les gens comprennent ce que l'on fait, et pourquoi on le fait. Il faut expliquer clairement aux gens ce qu'ils ont à faire. Ce n'est pas toujours évident, quand la commande des élus descend à travers 7 ou 8 étages hiérarchiques. Le message peut être transformé. Le message doit donc être clair et lisible ».

<sup>344</sup> Ce fut le cas, lorsque la collecte des déchets est passée de Nantes à Nantes Métropole : « Les agents ne comprenaient pas pourquoi il fallait qu'ils changent d'employeurs, qu'on change les logos sur les camions de ramassage des déchets ». Une action a été mise en place pour expliquer les raisons du transfert, l'intérêt de construire une communauté urbaine, la façon dont eux, agents de collecte, s'inséraient dans ce dispositif, et les raisons pour lesquelles le choix de la régie était maintenu.

<sup>345</sup> Ceci a, en effet, pris plusieurs années, depuis la mise en place du système en 2001, l'arrivée du directeur de la proximité actuel en 2003, le bilan fait en 2004, et les conséquences du bilan en terme de réorganisation.

La gestion des personnels est, quelquefois, jugée entravée par les « organisations syndicales qui sont quand même parfois bloquées ». Les managers regrettent aussi de disposer de peu de leviers de mobilisation des agents : « Avec le statut, on ne peut pas faire grand-chose. L'ensemble est assez rigide ». Pour essayer de dépasser les limites imposées par le statut, certains responsables investissent dans la conduite du changement, et essaient d'être très présents sur le terrain à des fins de mobilisation.

La nouveauté de l'organisation communautaire, et le nombre d'innovations que nous avons relevées dans sa structure, ses processus administratifs, ou plus généralement dans ses pratiques managériales, nécessitent de développer des moyens de communication interne. Ceux-ci doivent se révéler efficaces sous peine de paralysie de l'action des services de Nantes Métropole. Dans ce contexte, il est logique que les relations salariales et la communication interne dominent totalement les éléments de relations et de ressources humaines.

#### *Le soutien des dirigeants politiques*

Le **soutien témoigné par la direction de l'organisation** est jugé satisfaisant par les managers interrogés. Selon eux, les élus se mobilisent et acceptent des propositions parfois assez inédites. En somme, « les élus sont impliqués et lucides ».

De fait, à Nantes Métropole, le leadership désigne plus celui des élus que celui de la communauté par rapport à ses parties prenantes, comme c'était le cas pour Grand Lyon. Les personnes interrogées ont insisté sur la fonction de leader que doivent remplir les élus, sous peine de difficulté importante dans le management communautaire<sup>346</sup>. L'autorité, « sans être autoritaire », des grands élus de la communauté, en particulier de son président, est mise en avant comme un élément essentiel du management territorial de la métropole.

La pertinence du portage politique est également alimentée par l'absence de blocage politique : puisque l'ensemble des partenaires institutionnels est « du même bord ».

Cela facilite la tâche des responsables administratifs communautaires<sup>347</sup>, qui peuvent se consacrer à leurs missions, sans avoir à gérer des situations de conflits latentes ou déclarées.

---

<sup>346</sup> « On a une lisibilité assez forte des attentes stratégiques des élus. C'est un élément important », « C'est important d'avoir quelque chose de clairement définie, pour que tout le monde travaille dans le même sens », « Si les élus ne sont pas clairs, derrière il y a des problèmes »

<sup>347</sup> « Quand l'idée est portée politiquement, c'est possible de la relayer auprès des agents et de l'inscrire dans une politique plus globale ».

L'établissement de liens entre les niveaux intentionnels et opérationnels s'effectue à Nantes Métropole de plusieurs façons complémentaires. La recherche de gain en efficacité de l'action communautaire pousse les services de Nantes Métropole à développer largement les techniques de travail transversales. Cette intégration se manifeste dans les processus de gestion, en particulier ceux qui se traduisent par un mode projet. La communication interne est également sollicitée pour mobiliser les membres de l'organisation. Et ces derniers, surtout les responsables administratifs, bénéficient du soutien de leurs dirigeants politiques.

Pour autant, l'**opérationnalité** des pratiques de management territorial de Nantes Métropole est semble-t-il davantage une conséquence des caractéristiques que nous venons d'analyser, plutôt qu'une préoccupation spécifique de l'organisation communautaire. L'opérationnalité se traduit, par exemple, dans le respect strict de la répartition des compétences entre les échelons institutionnels, comme nos interlocuteurs nous l'ont quelque peu martelé<sup>348</sup>.

#### b. La conduite de l'action

Les outils de gestion interne sont à même de favoriser l'articulation entre l'intention stratégique et la mise en œuvre. Mais l'opérationnalisation des actions stratégiques est davantage le fait des outils managériaux de la conduite de l'action. Ceux-ci sont mobilisés pour ordonner des pratiques et des actions, dirigées, directement ou indirectement, par l'organisation métropolitaine, par rapport à des objectifs déterminés.

#### Des mesures pour préparer la conduite de l'action

A Nantes Métropole, **la préparation du lancement des actions** se manifeste de plusieurs façons : par l'investissement dans la formation (y compris par le biais de séminaires ou de participation à des colloques), par l'établissement de plan de communication à visée pédagogique, et par l'octroi de phase d'adaptation<sup>349</sup>.

Cette phase préparatoire peut couvrir des périodes plus ou moins longues en fonction de l'importance des actions. Généralement, les managers de Nantes Métropole n'hésitent pas à s'investir dans le temps<sup>350</sup>. Or, cette continuité est favorable à la mise en œuvre efficace d'outils managériaux. Cependant, continuité ne signifie pas entêtement : en fonction des

---

<sup>348</sup> « La gestion (du territoire communautaire) est plutôt dans l'application stricte des compétences de la structure ». « Maintenant qu'il n'y a plus de fracture politique entre la Région, le Département et l'agglomération, (...) ils n'interviennent pas dans les actions menées par Nantes Métropole, mais il y a une coordination entre les actions que chacun mène dans ses compétences ».

<sup>349</sup> « Il y a du temps pour que les gens prennent leur place, pour que les stratégies soient écrites ».

<sup>350</sup> « Je vous en parle en quelques mots, mais ça a quand même mis cinq ans. La conduite du changement, c'est quelque chose d'assez lourd quand même ».

éléments d'évaluation recueillis, les services métropolitains peuvent « rebasculer certaines priorités autrement ».

### Le pilotage par la gestion de projets

La **planification** tient une place relativement importante dans le pilotage des actions stratégiques. Celles-ci sont découpées en phases contenant chacune des éléments de programmation qui précisent leur financement et leurs modalités de réalisation<sup>351</sup>. Bien sûr certains domaines d'intervention se prêtent plus que d'autres à la planification. Les comités de pilotage et les comités techniques de suivi participent au contrôle des programmations.

La **gestion de programmes et de projets** tient aussi, à Nantes Métropole, une place conséquente dans le travail des managers territoriaux, car elle permet d'établir des liens directs entre niveaux intentionnels et opérationnels. Elle consiste, en effet, pour les responsables administratifs de la communauté urbaine nantaise, à piloter l'exécution des décisions prises par les élus, pour lesquels ils peuvent aussi être une aide décisionnelle la décision. La gestion de programmes et de projets s'effectue grâce à des tableaux de bord, mais pour autant, cela n'empêche pas une certaine souplesse dans le management des actions<sup>352</sup>.

### La généralisation des pratiques d'évaluation

L'**évaluation** est omniprésente dans le cas présent. Les personnes interrogées considèrent qu'elle doit être obligatoire et systématique. C'est pour cette raison que des tableaux de bord ont été créés dans chaque service et que des indicateurs ont été mis au point sur certains grands objectifs fixés en début de mandat. Les bilans sont fréquents, en particulier dans les mois et les années qui suivent le lancement de nouveaux outils ou processus de management, tels que les pôles de proximité.

Cependant, les résultats de l'évaluation ne sont pas suivis de sanction<sup>353</sup>. Cette réserve est liée à la difficulté de trouver de bons critères à partir desquels mesurer les effets des actions<sup>354</sup>. Cette difficulté est d'autant plus vive dans les services possédant une dimension sociale et pas

---

<sup>351</sup> Par exemple, les programmes de la politique de l'habitat sont planifiés sur cinq ans, tout comme l'a été le projet d'harmonisation des services urbains.

<sup>352</sup> « Très souvent, entre le projet tel qu'il est prévu et sa livraison, il n'est plus le même. Le changement fait partie du quotidien. Il y a toujours des adaptations ».

<sup>353</sup> « L'évaluation, c'est un moyen d'appréciation, pas forcément une sanction. Ce n'est pas un mauvais point ou un bon point. C'est plutôt un repère pour guider l'action ».

<sup>354</sup> « Les indicateurs restent des indicateurs. Pourquoi ce résultat? Quelle est la tendance? On doit se poser des questions, ne pas avoir de jugements brutaux sur les indicateurs ».

seulement technique. Devant ces difficultés, certains considèrent que le meilleur moment pour mesurer les résultats, c'est lors du vote du budget<sup>355</sup>.

## **2. Le développement des capacités d'innovation pour établir des liens entre les échelles micro et macro**

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 nantaise a développé des compétences spécifiques en matière de réactivité, de créativité, de participation et d'animation territoriale.

La **créativité** est une aptitude dominante parmi les compétences métropolitaines nantaises. La communauté est une structure jeune où tout, quasiment, est à inventer en terme de fonctionnement et de pratiques managériales territoriales. De plus, Nantes Métropole a des ressources financières suffisamment substantielles pour permettre aux capacités créatives de ses managers de s'exprimer<sup>356</sup>. Certains parlent de ce « bouillonnement d'idées, de projets » qui sont un réel atout dans le management communautaire nantais.

Ceci s'illustre dans la création des pôles de compétitivité<sup>357</sup> et la structuration des services urbains, via le principe des autorités organisatrices locales<sup>358</sup>. La créativité des managers de Nantes Métropole s'exprime aussi au moyen d'un partenariat assez original avec des centres de recherche<sup>359</sup> ou la charte de développement commercial<sup>360</sup>. Toutes ces initiatives rassemblent à la fois des parties prenantes internes et territoriales.

---

<sup>355</sup> « Quand on vote le budget, on regarde où on a été bon, où on a été moins bon. Il faudrait avoir un regard tellement global, tellement vaste, que c'est infaisable. En fait, l'heure du bilan, c'est l'heure du budget ».

<sup>356</sup> « L'essentiel, c'est sa jeunesse (de la communauté urbaine). C'est la jeunesse qui a la pêche. Ça se voit chez les fonctionnaires qui y croient. Ils se lancent, ils font parfois des conneries, mais ils ont la foi ! ». « L'argent, on a. Alors, on expérimente. Comme on est attractif, on a attiré des gens intelligents, qui proposent, qui ont des idées. (...). On a des marges de manœuvre. On peut innover ».

<sup>357</sup> Les pôles de compétitivité désignent un découpage territorial jugé assez innovant (« On a mis en place un système de proximité que les autres n'avaient pas »). Dans chaque pôle, un contrat de co-développement associe le directeur du pôle, les maires des communes du territoire couvert par le pôle, et les directions centrales de Nantes Métropole. Or, selon le directeur de la proximité, ceci est favorable à la créativité : « Les directeurs de pôle ont une vraie capacité d'initiative, un intérêt dans leur travail, (car) ils voient la sanction de ce qui s'est passé (...) ».

<sup>358</sup> Celle-là s'appuie sur trois éléments, l'autorité organisatrice publique, les opérateurs de réseau (privés ou régions) et les usagers-citoyens, et sur un principe, la mixité des modes de gestion, c'est-à-dire avec, à la fois des régions jouant le rôle d'opérateurs publics, et exécutant les prestations de service, et les délégations de service public, ou marchés. Ce modèle est considéré comme original, et comme le résultat d'une réflexion intense : « Je prends l'exemple du modèle des autorités organisatrices locales. C'est une initiative originale. (...) Nous on a fait une rupture dans la forme d'organisation et dans le management des services urbains ».

<sup>359</sup> Ce projet de recherche-action sur les services urbains doit permettre de trouver des synergies avec le monde de la recherche, et de renforcer l'efficacité du management territorial.

La **réactivité** est mobilisée, à Nantes Métropole, dans une optique d'identification des attentes des parties prenantes territoriales, afin d'y répondre lorsque cela paraît pertinent. La réactivité des services de Nantes Métropole s'envisage par rapport aux besoins des citoyens – usagers, des entreprises, et par rapport à la volonté des élus. Essentiellement, ce sont ces derniers qui doivent être capables de faire remonter ces attentes auprès des responsables managériaux<sup>361</sup>, bien que le conseil de développement participe également à cette démarche. La structuration du territoire en pôles de proximité a également permis d'accroître les capacités de réaction des services communautaires<sup>362</sup>.

L'investissement dans la réactivité vis-à-vis des publics semble naturel à l'ensemble de nos interlocuteurs, puisqu'il s'agit de se conformer à l'un des principes du service public : la mutabilité<sup>363</sup>. Il s'agit de « ramener dans les ambitions (de Nantes Métropole) la finalité de l'action publique ». Grâce au dispositif des pôles de proximité, Nantes Métropole s'inscrit dans une logique de modernisation de l'action locale, dans la mesure où l'organisation « ramène dans la réflexion générale les demandes du local ».

Par ailleurs, les **processus administratifs** se complexifient et s'allongent sous la pression de la proximité. L'objectif consiste toujours à créer et à entretenir les liens entre les niveaux micro et macro, c'est-à-dire entre les parties prenantes internes et métropolitaines de l'organisation. Ainsi, les actions stratégiques font-elles l'objet d'une double réflexion, à la fois au niveau des DGA et des pôles de proximité, où les commissions locales sont sollicitées<sup>364</sup>. Les relations entre les pôles et les DGA « centrales » ont été formalisées<sup>365</sup>. Ces processus sont aussi parfois déterminés avec l'aide des principaux intéressés. Ce fut le cas lors de la création du poste de directeur de pôle de proximité<sup>366</sup>.

---

<sup>360</sup> La DGDE a élaboré une charte visant à encadrer le développement commercial : « On savait que c'était impossible de faire un document réglementaire, donc on a fait le choix de faire une charte qui a été signée par tous les partenaires ».

<sup>361</sup> « Ce sont les élus qui jouent le rôle de savoir ce que veulent les gens, ce dont ils ont besoin. Les élus doivent savoir ce que la population veut ».

<sup>362</sup> « On est de plus en plus dans des logiques d'attentes qui remontent. (...) A Nantes, les canaux de remontée fonctionnent plutôt bien ».

<sup>363</sup> « C'est la finalité du service public de répondre aux besoins des usagers. Un des grands principes, c'est la mutabilité. On doit s'adapter. Défendre le service public, c'est s'adapter à l'utilisateur, aux besoins de l'utilisateur ».

<sup>364</sup> « Un des exemples, c'est le schéma d'effacement des réseaux. Bien sûr, ça a fait l'objet d'une réflexion globale, mais c'est passé dans toutes les commissions avec comme question : ça donne quoi sur le territoire du pôle ? ».

<sup>365</sup> « Les contrats de co-développement (ont été élaborés par) la direction de la proximité, qui en a fixé le cadre, la méthode, le contenu dans le principe, et qui a organisé les relations de lancement avec les directions centrales ».

<sup>366</sup> « Les directeurs de pôles ont géré l'élaboration de leur contrat avec les maires et les correspondants des directions centrales ».



Du fait des efforts en matière d'articulation des demandes des parties prenantes territoriales et des objectifs stratégiques, les actions en matière de services urbains, de développement économique et commercial ou autres, peuvent être revues « selon les changements de position des acteurs sur l'échiquier ». Les adaptations sont fréquentes et souvent « entre le projet tel qu'il est prévu et sa livraison, le projet n'est plus le même ».

La **participation** est un champ largement investi par Nantes Métropole malgré sa relative nouveauté<sup>367</sup>. L'essor de la démocratie participative est vu comme un phénomène inexorable, où « la société civile devient la troisième composante de la décision ». A Nantes Métropole, ce changement est lié à la création du conseil de développement<sup>368</sup>, une idée de J.M. Ayrault « pour pallier le déficit démocratique des structures intercommunales : cela devait permettre d'associer la population de l'agglomération ». Les formes de participation sont diverses et de nombreuses procédures de concertation sont possibles<sup>369</sup>. Il existe donc actuellement une volonté de concertation assez forte envers les citoyens et usagers<sup>370</sup>. Mais bien que l'organisation communautaire ait fait le choix de s'impliquer fortement dans les démarches participatives, nos interlocuteurs restent lucides sur les limites de ce type d'initiatives. Selon eux, la participation dans la décision reste un jeu complexe à intégrer et pas toujours simple à mettre en œuvre. Les manageurs peuvent se montrer réticents<sup>371</sup>, mais certaines personnes interrogées constatent une évolution des mentalités<sup>372</sup>.

L'**animation territoriale** est également un champ largement investi par Nantes Métropole, afin de concilier les échelles micro et macro de son action. Les parties prenantes territoriales sont précisément visées par ce type de démarches. La communication territoriale peut contribuer à la concrétisation de l'intention stratégique de Nantes Métropole, à condition

---

<sup>367</sup> « Aujourd'hui, il y a une lame de fond vers la participation ».

<sup>368</sup> Ce dernier est né de la transformation de la conférence consultative d'agglomération (elle-même créée en 1995). Il est un outil de débat, d'échange et d'analyse des attentes de la société civile : « Le conseil de développement est une forme de représentation de l'opinion publique autrement que par les sondages ». Les démarches de concertation menées peuvent être thématiques ou territoriales.

<sup>369</sup> « Les élus de Nantes Métropole ont mis en place des formes de participation des citoyens assez développées. Il existe un maillage assez fin qui permet à la population de s'exprimer ».

<sup>370</sup> « Nous sommes dans les canaux de discussion tout azimut ». Par exemple, dans l'élaboration des projets d'espaces publics, la communauté a choisi de multiplier les réunions publiques. Des forums sont également organisés : « L'agenda 21, c'est un processus plus participatif pour tout le monde. Les élus, les techniciens, les citoyens, les habitants ont participé à des forums ».

<sup>371</sup> « La sphère technique est plus éloignée de la population. Elle peut parfois être un frein au mouvement participatif. (...) Les services ne sont pas les plus demandeurs d'expression. Ils ont peur que cela les freine, que cela les empêche de travailler ».

<sup>372</sup> « Dans les élus, les techniciens, les gens sont formés différemment, ils sont plus réceptifs, plus ouverts. Ils n'arrivent pas avec un truc ficelé de 15 propositions, sur lesquelles on doit juste dire oui ou non ».

de la rendre intelligible aux diverses parties prenantes métropolitaines<sup>373</sup>. Un de nos interlocuteurs nous a expliqué que, pour cette raison, les objectifs fixés sont qualitatifs<sup>374</sup>. Les voies empruntées par l'animation territoriale sont diversifiées : enquêtes de satisfaction, participations à des colloques et des conférences (tels le Forum de l'eau de Mexico), travail de l'agence de développement économique (Nantes Métropole Développement), site internet. Résumons ainsi la situation quant à l'articulation entre parties prenantes internes et territoriales : « Bien échanger, être bien informé, bien informer le terrain, c'est important ».

Le **leadership territorial** de Nantes Métropole est aussi évoqué comme un lien établi avec les parties prenantes territoriales, bien que celui-ci ne soit pas le plus développé dans le cas nantais. La communauté a le devoir de gérer un certain nombre d'équipements publics et d'intervenir dans certains, ne serait-ce que pour des raisons de puissance de financement public. Elle est également vue comme possédant une capacité de fédération<sup>375</sup>. Cela engendre la participation de la communauté urbaine à un grand nombre de **partenariats**, conclus avec ses parties prenantes territoriales. Ceux-ci n'interviennent pas seulement dans les grands domaines de compétence communautaires<sup>376</sup>. Les managers de Nantes Métropole ont, en effet, également choisi d'établir des partenariats dans des domaines moins conventionnels, comme la recherche<sup>377</sup>.

Dans ce cas, la créativité, la réactivité et la territorialité se démarquent.

Le niveau de créativité est probablement une conséquence de la situation quelque peu particulière de Nantes Métropole. L'organisation est en effet à la fois une communauté urbaine récente (datant de 2001) et la continuité (en expansion) d'un ancien district

---

<sup>373</sup> « Si on veut que le territoire soit identifié, attractif, il faut que les gens qui y vivent soient conscients des grandes idées du projet, qu'ils en partagent les objectifs ».

<sup>374</sup> « Les objectifs quantitatifs, c'est toujours la culture du plan quinquennal. J'exagère mais on est toujours un peu là-dedans. On prévoit les lendemains qui chantent. Des tonnes de blé... et il y a toujours des moyens d'expliquer après pourquoi on les a pas tenus. Nous avons préféré proposer des objectifs qualitatifs, moins faciles à afficher, mais plus intéressants et qu'on peut faire partager avec les gens ».

<sup>375</sup> « Cela a conforté Nantes Métropole comme fédératrice des réseaux économiques du Grand Ouest Atlantique ».

<sup>376</sup> Dans les domaines de l'habitat (offices HLM, SEM, Etat, communes, bailleurs sociaux, promoteurs privés), des services urbains (opérateurs privés et régies), du développement économique (CCI, agence de développement, SEM gestionnaires de zones d'activités, communes, Région, Département), de la culture.

<sup>377</sup> « Nous avons proposé une charte de partenariat sur un projet de recherche action portant sur les services urbains. Des partenariats ont été montés avec le CEMAGREF de Strasbourg, le laboratoire des Ponts et Chaussées de Rennes, l'Ecole des Ingénieurs de Paris, et avec un institut qui est en train de se monter, l'Institut de Recherche des Sciences et Techniques de la Ville. Il y a aussi quelque chose en route avec l'Université de Nantes ».

d'agglomération. Nous suggérons l'explication suivante : la jeunesse de l'organisation est synonyme d'inventivité, d'innovation car tout semble à créer. Cependant, et c'est là toute la particularité du cas présent, le besoin ressenti d'innovation s'appuie sur une expérience déjà ancienne d'alliances entre communes composant la métropole nantaise. Ceci permet aux services, voire aux élus, de Nantes Métropole d'être réactifs vis-à-vis de leurs parties prenantes car ils les connaissent et savent comment ces dernières se comportent face à une organisation de type communautaire.

De même, si la **territorialité** n'est pas une préoccupation nouvelle de Nantes Métropole, la mise en place du dispositif des pôles de compétitivité a permis de développer davantage cette tendance. En fonction des situations locales, les réponses sont adaptées puisque les pôles sont responsables de tout ce qui concerne les actions de proximité sur toutes les compétences de la communauté urbaine. La territorialité est poussée, et tout ce qui justifiait d'être déconcentré, l'a effectivement été à l'échelle du pôle<sup>378</sup>. Et le résultat semble satisfaisant en terme de territorialité<sup>379</sup>.

### **3. L'incitation à la coopération territoriale pour lier centre et périphérie**

Nous abordons à présent le troisième paradoxe métropolitain, que les modalités de management territorial s'efforcent de gérer. Cela suppose l'articulation de deux facettes de l'organisation publique : l'élément *central*, c'est-à-dire son territoire institutionnel, et l'élément *périphérique*, son territoire d'action et au-delà. Pour y parvenir, la communauté urbaine nantaise développe essentiellement des initiatives incitatives, de construction de projets et d'observation.

Comme dans le cas de Grand Lyon, les **démarches incitatives** sont largement privilégiées par rapport aux réglementaires. Ceci s'explique par la façon même d'envisager la stratégie territoriale, comme la traduction de « la capacité des acteurs locaux à fédérer, à présenter et à faire comprendre, à faire accepter (...), car l'efficacité, ce n'est pas d'être dans l'autorité ». Les démarches incitatives sont aux yeux de nos interlocuteurs efficaces du moment qu'il est possible de motiver les gens, de les solliciter. Cela permet de « faire émerger des idées, des initiatives qu'il faut mobiliser ».

---

<sup>378</sup> A l'origine, il s'agissait de faire en sorte que « ce qui se faisait au niveau des communes, au bénéfice des populations, continue, même dans une logique d'intercommunalité ».

<sup>379</sup> « Grâce à ces espaces de proximité, on joue vraiment le jeu (...). On travaille par rapport à un territoire, et pas par rapport à un parti politique ou des élus ».

Ce type de démarche a été mis en œuvre dans le cadre de la politique de l'habitat<sup>380</sup>, ou encore du développement économique et commercial<sup>381</sup>.

Ainsi l'organisation Nantes Métropole privilégie-t-elle la construction de partenariats basés sur l'incitation. Ceux-ci s'organisent fréquemment autour de **projets** précis. Cette tendance est suffisamment prégnante pour que nous la retrouvions dans les définitions du territoire fournies par nos interlocuteurs<sup>382</sup>. Cause et conséquence à la fois, les projets sont nombreux à Nantes Métropole<sup>383</sup>. Ils dépassent parfois le cadre communautaire, comme celui concernant l'espace métropolitain Loire Bretagne<sup>384</sup> (EMLB). Et même si cela n'est pas dominant dans le cas de Nantes Métropole, l'organisation appartient à plusieurs réseaux nationaux et internationaux<sup>385</sup>.

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

La **veille** est un outil assez développé à Nantes Métropole. Elle s'effectue via divers dispositifs comme le conseil de développement, les SIG (systèmes information géographiques), l'agence d'urbanisme (AURAN) ou par des initiatives internes aux services communautaires, telles des revues de presse spécialisées, des abonnements à des newsletters, à divers papiers. Cela permet à Nantes Métropole d'avoir une bonne connaissance des territoires environnants<sup>386</sup>. Des pratiques de benchmarking ont déjà été ponctuellement

---

<sup>380</sup> « Il y a eu une mobilisation très forte, sur un sujet qui n'était pas confié à l'intercommunalité. (...) Pour le parc des logements sociaux, (...) toute la politique menée depuis 2001 a consisté à faire adhérer (...) les communes à l'évolution très sensible de l'habitat (...) ».

<sup>381</sup> « On savait que c'était impossible de faire un document réglementaire, donc on a fait le choix de faire une charte qui a été signée par tous les partenaires ».

<sup>382</sup> La plupart parlent de « territoire de projets », d'« espace collectif de vie et de projet », « J'associe beaucoup le mot projet au territoire... des projets d'espaces publics, des projets de services publics, des projets de développement de zones ». L'un d'entre eux fut formel : « La communauté urbaine a été créée justement dans un souci d'accompagnement des logiques de projet ».

<sup>383</sup> « Il y en a partout et pour tout le monde. Il y en a trop à faire même, plus que ce qu'on peut faire. (...) c'est le bouillonnement (...) de projets ».

<sup>384</sup> « On a répondu à un appel à projet de la DATAR, en 2004 ou 2005. Nantes, Rennes, Brest et Saint-Nazaire y sont associés ».

<sup>385</sup> Dans la première catégorie, la communauté urbaine nantaise est membre de l'ACUF, de l'Association communautaire de l'estuaire de la Loire (« lieu privilégié de dialogue entre la Région, le Département, les deux CCI, les deux ports, les deux villes sur l'évolution de ce territoire. C'est un lieu de positionnement partagé face à l'Etat depuis 1990 ») ou encore d'Eurocités.

<sup>386</sup> « On a une bonne connaissance des communautés d'agglomération de l'ouest de la France. On travaille Angers, Rennes, Saint-Nazaire, Brest, d'assez près » mais beaucoup moins des autres : « On commence à mieux s'organiser pour savoir ce que font les autres. Pas assez à mon sens, mais ça vient de plus en plus. Pas assez, parce ce qu'on est trop pris par les contingences de la vie locale ».

utilisées<sup>387</sup>, mais elles sont amenées à se développer. Des dispositifs commencent à se mettre en place sous l'impulsion de certains DGA, pour instaurer une veille à l'échelle européenne<sup>388</sup>. Le fait que les métropoles soient confrontées à des problèmes similaires, explique en partie ceci. Un DGA nous a indiqué être en recherche permanente d'échange d'expérience avec d'autres villes françaises et européennes<sup>389</sup>.

Au-delà des moyens de veille institués, les relations personnelles sont aussi utiles dans ce sens. Les DGA en général ont eux-mêmes travaillé dans différentes collectivités locales, ce qui leur a permis de constituer un réseau serré de relations et d'assurer ainsi une forme de veille.

La **prospective** est assez peu usitée à Nantes Métropole, bien que le conseil de développement soit actif dans ce domaine<sup>390</sup> et que, dans les DGA, la prise de conscience de cette nécessité s'amorce<sup>391</sup>. Certains services ont mis en place des initiatives de ce type afin d'essayer de prévoir l'évolution de leurs missions. C'est le cas de la DGDE qui mène des études prospectives sur les besoins de certaines filières.

#### **4. Le lien entre l'ensemble des éléments du système métropolitain n'est pas encore établi**

Nous avons abordé les modalités managériales développées par Nantes Métropole pour articuler les éléments opposés des paradoxes des situations métropolitaines. Nous avons noté les efforts des membres de Nantes Métropole pour lier les éléments intention et action, articuler leurs parties prenantes internes et territoriales, et dans une moindre mesure, leurs actions sur leurs territoires institutionnel et d'action. Néanmoins, par rapport au cas

---

<sup>387</sup> Par exemple, au moment de la création de la communauté urbaine : « Quand la communauté s'est constituée, les élus ont dit qu'ils ne voulaient pas être comme à Lille, Lyon ou Bordeaux », « Quand on a créé la communauté urbaine, on a analysé comment fonctionnaient les autres », « Le benchmarking est limité pour l'instant. Quand on en a besoin, c'est sur des thèmes précis, et surtout au niveau français ».

<sup>388</sup> « On commence à mieux s'organiser pour savoir à ce que font les autres. Les comparaisons se font de plus en plus », « On peut toujours comparer. Mais en fonction des situations et de l'environnement, il ne peut pas y avoir de modèle unique. Il y a toujours à gagner à les comparer ».

<sup>389</sup> « On fait surtout du travail sur les indicateurs et du benchmarking. On en est à environ 150 indicateurs pour mesurer les politiques publiques. On essaie d'être cohérent avec qui se fait au niveau national ».

<sup>390</sup> « Notre métier, c'est plutôt d'attirer l'attention des élus sur l'anticipation des thèmes sociaux ou sociétaux. Dans les politiques publiques d'aménagement, de déplacement, de logement, il y aura beaucoup de bouleversements d'ici à 20 ans, dont on sous-estime le plus souvent l'ampleur ».

<sup>391</sup> C'est le cas par exemple dans les services urbains : « Pour les cinq ans qui viennent, on a une visibilité sur les réseaux d'eau, d'assainissement, etc. Mais au-delà, il y a une perte de visibilité. Pour les services urbains, on est sur du très long terme, les investissements se chiffrent en millions d'euros et sont sur 20 ans, 30 ans. Quels seront les usages des services urbains? Quelles seront les attentes de la population? (...) Ce sont des évolutions sociologiques qu'on doit de plus en plus prendre en compte. C'est complexe, mais cela doit être anticipé. Quand on engage des projets dans les services urbains, c'est sur cinq ans, c'est long. Il faut le temps de déceler les changements, et de mettre en place les conditions pour la mise en œuvre des idées nouvelles ».

barcelonais de référence, la communauté urbaine nantaise ne parvient pas encore à coordonner, de façon systémique, tous les éléments des paradoxes métropolitains.

Bien que des obstacles existent, les dirigeants et responsables métropolitains peuvent espérer à terme approcher cet état, grâce à leurs aptitudes à s'engager et à agir sur la durée, et à l'émergence de processus d'apprentissage.

Néanmoins, cette situation n'est pas encore atteinte, du fait, notamment, de l'émergence de **blocages organisationnels**.

D'une façon générale, les managers interrogés reconnaissent que ce n'est pas toujours facile d'amener de la nouveauté dans les services<sup>392</sup>. Certaines personnes interrogées évoquent l'inertie de la structure, la capacité faible de réactivité par rapport à la nécessité de bouger<sup>393</sup>. D'autant, que nous assistons, paraît-il, à Nantes Métropole à une « révolution culturelle lourde que la population méconnaît. Ce n'est pas évident pour les agents publics ». Par ailleurs, les élus ne sont pas toujours les plus enthousiasmés par la nouveauté, même si celle-ci est essentiellement managériale<sup>394</sup>. La sphère technique peut aussi être une source de blocages, par exemple, à l'encontre de l'essor des processus de concertation<sup>395</sup>, tout comme les organisations syndicales<sup>396</sup>. Et puis, il est également nécessaire de prendre en compte les susceptibilités et les soifs de pouvoir individuelles<sup>397</sup>.

Afin de dépasser ces blocages, Nantes Métropole cultive une forme d'**engagement continu**. Celui-ci est un élément discret mais présent dans les pratiques de management territorial de Nantes Métropole<sup>398</sup>. Il se manifeste dans les choix d'actions stratégiques<sup>399</sup>,

---

<sup>392</sup> « La conduite du changement, c'est quelque chose d'assez lourd quand même. Faire bouger des entreprises ou des organisations publiques c'est quelque chose... c'est très figé. Enfin bon ».

<sup>393</sup> « Ce n'est pas évident à faire passer dans des comportements, dans des systèmes d'administration, dans des dispositifs qui sont habitués depuis des temps immémoriaux à faire ce qu'eux pensent comme étant bien ».

<sup>394</sup> « Pendant longtemps, les communes ne voulaient pas que l'intercommunalité s'occupe d'habitat ou d'urbanisme. (...) Les maires ne veulent pas tout changer ».

<sup>395</sup> « Elle (la sphère technique) est plus éloignée de la population. Elle peut parfois être un frein au mouvement participatif (...) souvent vécu par certains techniciens (...) comme des exercices obligatoires, presque à côté du processus de décision. La loi prévoit une concertation, donc on fait des réunions, des plaquettes, des expositions...et ça marche ou pas. Mais ça n'influence pas beaucoup la décision. (...) Les services ne sont pas les plus demandeurs d'expression. Ils ont peur que cela les freine, que cela les empêche de travailler ».

<sup>396</sup> « Les organisations syndicales sont quand même parfois bloquées ».

<sup>397</sup> « Après c'est des questions d'individus. Il y a ceux qui auraient aimé être à la direction centrale et qui sont un peu frustrés...j'en passe et des meilleures. Mais ça c'est plus des problèmes de personnes », « A partir du moment où on a purgé les problèmes de pouvoir, et de susceptibilité de carte de visite (...) ».

<sup>398</sup> « On travaille dans la continuité. Les actions se suivent car elles se font dans la concertation. Ça permet de travailler dans le temps ».

permis, notamment, par la stabilité politique de la communauté urbaine et de sa ville centre, depuis 1989<sup>400</sup>.

Il est possible aussi d'observer **l'émergence de processus d'apprentissage**, dans la plupart des secteurs d'intervention de Nantes Métropole<sup>401</sup> et même parmi les maires, perçus comme ayant modifié leurs comportements<sup>402</sup>.

Les blocages organisationnels et individuels à une gestion systémique des paradoxes métropolitains sont nombreux à Nantes Métropole. Ce n'est pas totalement surprenant dans le contexte nantais. Nous avons en effet remarqué que la créativité et l'innovation dans la structure et dans les pratiques managériales étaient très nombreuses. Il n'est donc pas si étonnant que cette capacité d'innovation engendre quelques tensions au sein de l'organisation métropolitaine. Rassurons-nous cependant, les processus d'apprentissage sont, d'après les personnes interrogées, en plein essor.

Comme dans les cas précédents, nous concluons l'analyse de Nantes Métropole par une arborescence reprenant les principales catégories relevées.

Quelques éléments stratégiques se distinguent. Ils s'inscrivent essentiellement dans la perspective de l'intention. L'articulation des éléments paradoxaux, micro et macro, est dominante. Les modalités de gestion interne répondent aux facteurs endogènes, alors que les facteurs exogènes semblent moins pris en compte dans les pratiques managériales.

---

<sup>399</sup> « Depuis longtemps, les transports collectifs, c'est quelque chose qui a structuré le développement de l'agglomération. Et c'est resté aujourd'hui encore un élément structurant, un élément stratégique en terme de politique ».

<sup>400</sup> « Le politique tient assez bien depuis 1989. Cela va au-delà d'un électorat de gauche classique. D'ailleurs, il n'y a pas de vraie opposition ».

<sup>401</sup> Citons les services urbains (« C'est de l'apprentissage permanent », « Sur Nantes Métropole, le concept d'autorité organisatrice commence à être bien admis et bien compris »), la participation et la concertation (« Je dirai que cela se passe de mieux en mieux. Parmi les élus, les techniciens, les gens sont formés différemment, ils sont plus réceptifs, plus ouverts »), les pôles de proximité (« Les directeurs de pôles l'ont bien compris, il n'y a pas de problème »), le développement commercial (« Au début ce n'était pas évident. Mais aujourd'hui la charte est plus prise en compte »).

<sup>402</sup> « Sur le fond, ils ont beaucoup bougé. Leur approche de la chose a totalement changé, a fortement évolué ».

Catégories niv.1 sig.	Catégories niv.2 sig.	Catégories niv.3 sig.	Catégories niv.4 sig.
C.1. Strat. terr.	C.1.1.Obj. strat.	<b>C.1.1.2. Obj. intermédiaires</b>	
	C.1.2. Nature strat.	<b>C.1.2.6. Stratégie=politique</b>	
		<b>C.1.2.9. Volonté, volontarisme</b>	
	C.1.3. Actions strat.		
C.1.4. Moyens strat.			
C.2. Modalités de MT	C.2.1.Pragmatisme	<b>C.2.1.4. Renforcement efficacité</b>	
	C.2.2. Systémique		
	<b>C.2.3.Territorialisation</b>	<b>C.2.3.3. Réactivité</b>	
		<b>C.2.3.4. Créativité</b>	
C.2.4. Partenariat	<b>C.2.4.1. Démarche incitative</b>		
C.3. Outils de MT	<b>C.3.1. Gestion interne</b>	<b>C.3.1.1. Fonctions internes de management</b>	<b>C.3.1.1.1. Structure d'organisation</b>
		C.3.1.2.	<b>C.3.1.2.2. Communication interne</b>
	C.3.2.Conduite de l'action		
C.3.3. Gestion env.			
C.4. Facteurs contextuels	C.4.1.Facteurs exogènes	C.4.1.1.	<b>C.4.1.1.1. Histoire, cultures</b>
			<b>C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures</b>
		C.4.1.2.	
	C.4.1.3.	<b>C.4.1.3.1. Pression contexte instit.</b>	
	C.4.2. Facteurs endogènes	<b>C.4.2.1. Adéquation besoins organisation</b>	<b>C.4.2.1.1. Etude préalable besoins</b>
		<b>C.4.2.3. Intégration organisationnelle</b>	
<b>C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels.</b>			

Figure 5-6 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Nantes



#### **IV. Marseille, le lancement d'une première stratégie métropolitaine**

Marseille - Provence - Métropole est le nom de la communauté urbaine marseillaise, créée en 2000. Celle-ci compte 980 781 habitants, dont 797 491 à Marseille, et couvre une superficie de 604 Km<sup>2</sup>, dont 240 Km<sup>2</sup> à Marseille. Elle regroupe actuellement 18 communes, actuellement placée sous la responsabilité politique de J.-C. Gaudin, président depuis 2000, et maire de Marseille depuis 1995.

##### **A. Marseille - Provence – Métropole : l'influence euro-méditerranéenne entre tensions politiques et difficultés de financement**

Dans les paragraphes suivants, nous analysons la stratégie territoriale de la communauté urbaine marseillaise au regard de son intention stratégique de s'imposer comme « la grande métropole euro-méditerranéenne de demain ». Quelle est la stratégie territoriale de l'organisation Marseille - Provence - Métropole ? Quelles sont les actions stratégiques décidées et quels sont les moyens fixés pour les mettre en œuvre ?

###### **1. Des ponts pour objectifs stratégiques : être le lien entre Europe et Méditerranée**

Nous avons codé les objectifs stratégiques en trois sous-catégories : les intentions stratégiques, les objectifs intermédiaires et les biens et services à fournir immédiatement par l'organisation. Les intentions stratégiques représentent l'ambition ultime de l'organisation, celle vers laquelle les décisions, les initiatives et les comportements tendent. Ces relations entre ces trois sous-catégories peuvent être schématisées sous forme pyramidale (cf. Figure 5-7, ci-dessous).

Commençons par exposer les **intentions stratégiques** de la communauté urbaine car elles constituent *théoriquement* la base des objectifs et des actions organisationnels. Le défi de la métropole marseillaise est de s'imposer comme « la grande métropole euro-méditerranéenne de demain ». L'idée de capitale méditerranéenne revient régulièrement dans les données collectées. Cela signifie entre autres acquérir ou conforter son rôle de « pôle sud-européen de promotion et de valorisation des échanges », de métropole pivot entre Europe et Méditerranée.

Cette ambition est parfois exprimée de façon un peu différente sous la forme suivante : la métropole souhaite se hisser parmi les de vingt premières agglomérations européennes<sup>403</sup>.

Comme dans les deux cas empiriques analysés précédemment, le positionnement à l'international est le grand objectif stratégique de Marseille - Provence - Métropole.

Pour concrétiser son intention stratégique, Marseille - Provence - Métropole a déterminé un certain nombre d'**objectifs intermédiaires**.

L'intention stratégique de métropole pivot renvoie à une vocation géostratégique reposant sur une accessibilité améliorée. Celle-ci doit positionner Marseille - Provence - Métropole comme un nœud d'échanges Est-Ouest et Nord-Sud majeur. Pour cette raison, l'accessibilité, c'est-à-dire l'accroche aux grands réseaux de déplacements européens et méditerranéens constitue l'un des principaux objectifs intermédiaires.

Le deuxième objectif intermédiaire consiste à améliorer le fonctionnement métropolitain. Cela concerne le nombre total des emplois, leur qualité, l'offre en matière de réseaux de transports en commun, de logements ou encore l'organisation de l'espace métropolitain. Comme d'autres villes méditerranéennes, la métropole marseillaise doit se mobiliser en priorité d'abord sur l'organisation et les performances de son territoire.

Le dernier objectif intermédiaire découle du précédent. L'amélioration du fonctionnement métropolitain doit permettre de mieux mettre en valeur ses atouts physiques et géographiques, de mieux les exploiter et les protéger pour autoriser une qualité de vie. Ce dernier point constitue un facteur majeur d'attractivité d'un point de vue touristique mais pas seulement.

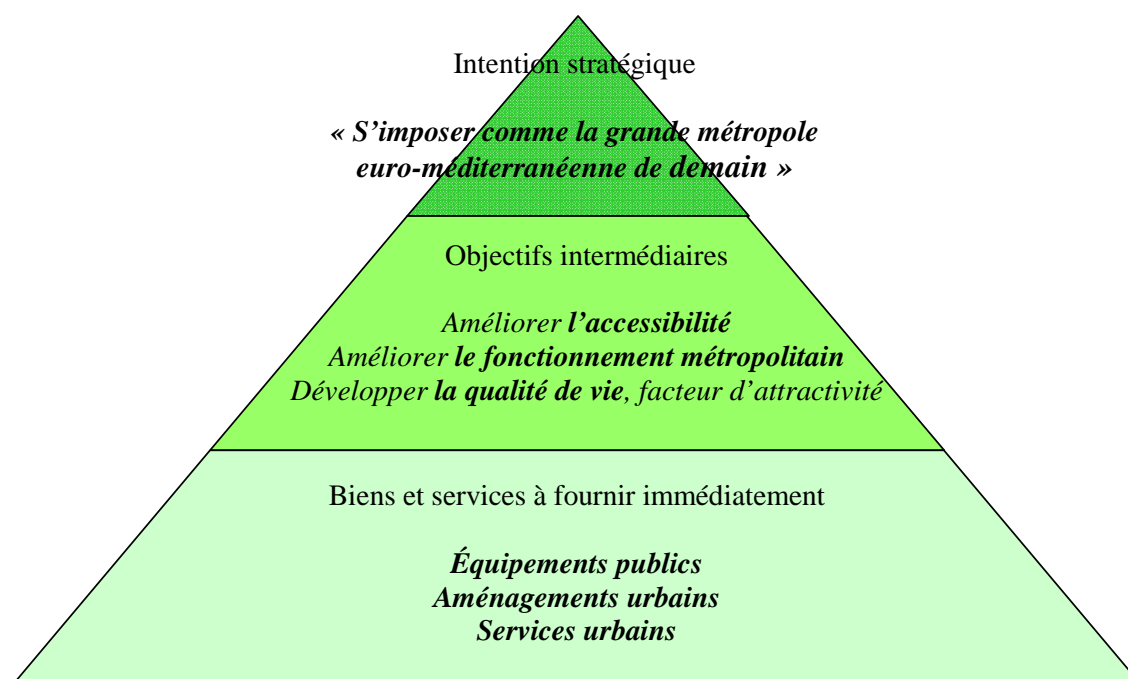
Pour atteindre ses objectifs intermédiaires et par ricochets son intention stratégique, la communauté urbaine de Marseille s'appuie sur la **fourniture de biens et services divers**.

Alors que dans les deux études de cas précédentes, l'accent est plutôt mis sur l'offre de services, la métropole marseillaise s'est fixée pour objectif de fournir des biens et des équipements publics destinés à l'ensemble des usagers de son territoire. La production et le renouvellement d'aménagements urbains (logements, zones d'activité, transports, interface ville – port, ports de plaisance, etc.), sont donc au cœur des objectifs à court terme de l'organisation communautaire. Sur ces derniers, viendront s'appuyer les services aux

---

<sup>403</sup> Nous rappelons que dans un classement datant de 2003 et intégrant les cinq métropoles de notre étude empirique, Barcelone se classe 6<sup>e</sup>, Lyon, 17<sup>e</sup>, Marseille 23<sup>e</sup>, Nantes 54<sup>e</sup> et Nottingham 118<sup>e</sup> sur un total de 180 agglomérations (Rozenblat, Cicille, 2003).

personnes, afin de permettre au territoire de remplir son rôle de grande métropole euro-méditerranéenne.



*Figure 5-7 : Les objectifs stratégiques de Marseille - Provence - Métropole*

Nous avons constaté que les objectifs stratégiques de Marseille - Provence - Métropole s'inscrivent dans son l'ambition euro-méditerranéenne. Analysons à présent, dans quelle mesure, celle-ci est de nature stratégique.

## **2. Des ambitions au stade des aspirations**

La jeunesse et le contexte quelques peu laborieux de création de la communauté urbaine de Marseille (intervention préfectorale pour la détermination de son périmètre) rendent plus difficile l'appréciation de la nature stratégique de ses ambitions. En effet, une partie non négligeable des occurrences relevées s'inscrivent plus dans une logique d'aspiration (ce que doit être la stratégie territoriale métropolitain) que de constat (le recul en la matière n'étant pas toujours suffisant).

Ceci ne se révèle pas pour autant excessivement gênant dans la mesure où ces éléments entrent pour la plupart dans les catégories issues de la littérature ou de l'analyse des cas précédents. Et les autres, les nouvelles catégories, ne vont pas réellement à l'encontre des précédentes.

Les données codées insistent particulièrement sur les deux **dimensions : directives et politique de la stratégie territoriale.**

Cette dernière repose en effet sur l'existence de direction, une sorte de fil rouge guidant l'ensemble des actions stratégiques<sup>404</sup>. Le projet d'agglomération s'y emploie<sup>405</sup> car posséder un tel guide est utile pour tous, élus et managers<sup>406</sup>. La stratégie métropolitaine doit ainsi donner un sens et une direction à l'action communautaire. Cependant, rien n'indique que ceux-ci soient parfaitement rationnels. En effet, nous trouvons à plusieurs reprises dans les données collectées des références à la stratégie dans une perspective **visionnaire**. Sans tomber dans le mysticisme, cette dimension est assez présente dans le cas marseillais<sup>407</sup> et de la vision au rêve, il n'y a qu'un pas<sup>408</sup>. Concluons ce paragraphe avec une réflexion d'un de nos interlocuteurs : « Les maires mégalomanes, c'est peut-être seulement ceux-là qui laissent des traces ».

La dimension politique est complémentaire de la précédente. Pour cette raison un des responsables administratifs nous dit avoir fait part « de la nécessité d'avoir la volonté de lancer un débat fondateur sur la définition d'objectifs pour l'action communautaire ». En effet, il est du devoir des acteurs publics de « donner de l'impulsion, une direction, une contribution à la mise en œuvre de stratégies. Notre 1ère responsabilité c'est de donner de la visibilité ». Ceci est principalement la responsabilité des élus, qui doivent faire un arbitrage, prendre une décision politique, en particulier en matière d'investissement<sup>409</sup>.

---

<sup>404</sup> « Il faut arriver à définir des schémas directeurs quand c'est possible, des lignes directrices ».

<sup>405</sup> « Une stratégie a été définie (...) et l'essentiel de l'accent est là-dessus. (...) La stratégie existe, elle est exposée pour 10 ans. C'est sur cette stratégie du projet d'agglomération qu'on essaie de s'appuyer pour la rendre cohérente avec le reste »

<sup>406</sup> « L'utilité est grande. Dans l'esprit des gens, on savait où on allait. Ça crée de la confiance, car l'organisation dit qu'elle sait où elle veut aller ». « Je vois pas comment on peut faire autrement que d'avoir, au moins, un fil conducteur de politiques stratégiques ».

<sup>407</sup> « Il y avait déjà une vision d'agglomération dès les années 30. (...). On a eu la vision sur le passage du TGV en ville. (...) Nous avons l'intuition stratégique qu'il fallait que ça passe par Marseille, mais techniquement on n'avait pas d'éléments, d'arguments. (...) Un élu qui est visionnaire est central car il a du poids ».

<sup>408</sup> « Il doit y avoir un besoin d'être reconnu et de se battre. Un décideur, un développeur, qui fait naître du rêve, se présente. Les mécanismes de pouvoir ne sont plus les mêmes. Il doit convaincre les équipes politiques, administratives, avec qui il doit partager ce rêve. Il formate alors des équipes avant-gardistes, dynamiques. Elles ne sont pas toujours d'accord sur la façon d'avancer, mais d'accord sur le fait qu'on veut avancer, qu'on va essayer d'avancer. On passe alors à une structure de service. Il faut faire revenir du désir dans le corps social, répondre aux demandes des citoyens. Et on est obligé d'annoncer un programme pour répondre aux questions, aux demandes »

<sup>409</sup> « Vous devez choisir quand vous avez des investissements à faire: j'en fais plusieurs petits, ou un seul gros qui me bloque les budgets? La question est : quelles sont les urgences ? ».

Les idées que la stratégie territoriale est affaire de choix et de volonté sont également présentes dans le cas marseillais, mais dans une moindre mesure.

**Faire des choix** est nécessaire malgré les difficultés que cela engendre. Il est en effet essentiel d'être rigoureux dans la détermination des priorités « même si ça coûte en notoriété, en voix, il faut faire des efforts de dire les problèmes prioritaires (...), quitte à ce que ça coûte un peu. Sinon, on aura des difficultés ».

Dans cette tâche, l'aide des manageurs peut être déterminante pour faciliter le travail des élus<sup>410</sup>. De cette façon, les priorités affichées concernent surtout le réaménagement du centre-ville, le développement de certains types d'habitats, etc.

Pourtant, il reste difficile d'expliquer à ses parties prenantes internes et externes que la communauté urbaine est limitée dans ses interventions, principalement pour des raisons budgétaires comme nous le verrons plus loin. Il arrive cependant, que les choix apparaissent si ardues à faire... qu'ils ne sont, en définitive, pas faits, ce qui est pénalisant pour les manageurs<sup>411</sup>.

En conséquence, cette idée de choix est intimement liée à celle de **volonté** : « On a besoin d'avoir une volonté pour imposer les décisions dans ce domaine ». La stratégie territoriale ressemble en effet parfois au « jeu du plus fort » même quand des règles institutionnelles existent. En effet, sinon comment « départager » des dirigeants d'entités institutionnelles de même niveau ou sur lesquelles il n'existe pas de tutelle ? La volonté peut faire la différence. Un projet se concrétise plus facilement « quand il est poussé par des individus, des services ». L'action territoriale n'obéit à aucune loi universelle et personne ne détient la vérité dans ce domaine. En fonction des territoires, de ses caractéristiques, de ses acteurs, les possibilités et donc les choix d'actions peuvent être très nombreux.

Au-delà des quatre éléments d'analyse de la nature stratégique de l'ambition de Marseille - Provence - Métropole, les autres catégories déjà utilisées pour l'analyse des deux cas précédents, ont également été identifiées dans les données recueillies, mais dans des proportions moindres. La seule exception notable, concerne la référence à la stratégie métropolitaine en terme d'action, qui n'apparaît pas dans ce cas-ci. Cela est peut-être imputable à la jeunesse de l'institution communautaire marseillaise.

---

<sup>410</sup> « La première tâche a été de recenser les projets, de les remettre en ordre de priorité. Les élus ont arbitré en fonction de l'urgence qu'ils attribuaient aux projets ».

<sup>411</sup> « On ne résout pas ce genre de problème, car on ne se donne pas les moyens d'une option clairement choisie ». « C'est un problème de décision (...). On est confronté à des choix politiques, à des expressions de choix qui ne se font pas ».

### **3. En guise d'actions, beaucoup d'énergie investie dans l'élaboration de documents stratégiques**

Nous avons regroupé sous le vocable « actions stratégiques » les actions et les projets stratégiques lancés et mis en œuvre par la communauté urbaine de Marseille.

Dans cette catégorie, nous trouvons les actions découlant des compétences communautaires jugées stratégiques, à savoir l'accessibilité et les déplacements inter métropolitains, l'aménagement et le développement économique. Cependant, du fait de l'extrême nouveauté du mode d'action communautaire, beaucoup d'actions en sont au stade de la détermination. Ceci explique le nombre important de documents stratégiques élaborés par les différents services communautaires et leurs partenaires.

Le nombre de **documents stratégiques et de planification** est élevé et en renouvellement permanent : « il y a une pléiade de documents qui ont pour objet d'orienter, d'encadrer l'action des collectivités publiques ». Par ailleurs, une partie des procédures ouvre la voie à des financements de l'Etat.

La situation de la communauté urbaine de Marseille est particulière. Elle est à la fois une création nouvelle, et une organisation relativement pauvre. Elle a donc un double intérêt à élaborer de tels documents.

Néanmoins, tous ne se valent pas. Il faut distinguer les documents d'aménagement ayant une valeur réglementaire (DTA, SCOT, PLH, PLU, PDU) et ceux consistant en des processus de contractualisation. Les premiers ont une valeur réglementaire mais n'ouvre pas droit à des financements, contrairement aux seconds. Quelquefois, pour pouvoir bénéficier de financement via un contrat d'agglomération, les organisations doivent s'appuyer sur un projet d'agglomération. La même logique s'applique aux contrats métropolitains et aux projets de coopération métropolitaine.

Marseille - Provence - Métropole a ainsi élaborer un Projet d'agglomération 2020 avec la communauté d'agglomération du pays d'Aix (CAPA) et la communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume (GHB). Le projet d'agglomération énonce une stratégie : « c'est un catalogue d'intentions ». Il est aussi un document de communication. Le projet métropolitain est en cours d'élaboration. Il doit être fini fin 2006.

D'autres documents sont d'inspiration plus « locale », à l'image du schéma de développement économique fait par la DDEAI, la direction du développement économique de Marseille - Provence - Métropole, du schéma directeur des ports, celui des locations littorales, de l'assainissement, de l'accessibilité des personnes handicapées, etc.

S'il est compréhensible que les dirigeants et les services de Marseille - Provence - Métropole aient besoin de documents pour les guider dans leurs actions, il serait dommage que l'énergie utilisée pour leur production, fasse défaut au moment de la réalisation.

Au-delà de la multiplicité et des différents types de documents stratégiques élaborés par ou pour Marseille - Provence – Métropole, voyons quels sont les champs d'intervention les plus concernés.

L'axe d'action le plus cité est celui des **déplacements**, envisagés soit sous l'angle de l'accessibilité, soit sous celui des transports interurbains.

Concernant le premier point, il est difficile de ne pas évoquer la ligne du TGV Méditerranée, pour laquelle Marseille - Provence - Métropole a beaucoup œuvré<sup>412</sup>. Mais l'accessibilité dans la communauté urbaine de Marseille, c'est aussi l'axe Barcelone – Gênes, l'axe rhodanien, l'axe Durance, la desserte de l'aéroport, l'ouverture de nouvelles lignes aériennes, etc.

En matière de déplacements interurbains, nous avons comptabilisé un grand nombre de projets, dont la mise en œuvre de certains a déjà démarré. Globalement si cet axe d'intervention est si important en terme d'investissement et de préoccupation, c'est parce que le territoire apparaît comme sous-équipé pour une telle métropole. Les grands enjeux de mobilité englobent les déplacements autoroutiers<sup>413</sup>, intra urbains et les transports collectifs.

Parmi ces derniers, les actions à l'échelle de la communauté urbaine marseillaise ont commencé (projets tramway, métro). Ce n'est pas le cas de ceux qui concernent les liaisons entre plusieurs communautés. Ainsi, deux projets de réseaux express métropolitains (ferrés) figurent dans le contrat de plan 2000-2006 : la ligne Marseille-Aubagne et Marseille-Aix, mais pour l'instant seule une petite partie a été engagée.

En matière d'aménagement routier, une autre action stratégique consiste à construire une rocade de contournement de la ville de Marseille, baptisée pour l'instant L2. L'intention n'est pas nouvelle (elle date des années 1930), mais le problème du financement n'a pas été

---

<sup>412</sup> « On s'est battu pour le passage du TGV par Marseille. (...). Grâce au projet INTERREG sur la grande accessibilité, on a relativement anticipé le débat public et on a eu la conviction de l'importance stratégique sur le passage du TGV à Marseille. (...) Marseille s'est beaucoup battue. Les politiques se sont engagés, il y a eu un travail technique. Ça a été un projet très important, la grande échelle est très importante. Les métropoles doivent s'occuper plus de l'aménagement du territoire ».

<sup>413</sup> « Les grands enjeux de déplacement pour Marseille, ce sont les grands couloirs. Il y a trois couloirs avec 100000 déplacements par jour. C'est Aix, Vitrolles, et Aubagne ».

pendant longtemps totalement réglé. Le retard pris sur ce point particulier s'explique en partie par la configuration géographique et la superficie de Marseille<sup>414</sup>.

Après les déplacements, le **développement économique** est un autre axe stratégique d'intervention de Marseille - Provence - Métropole.

L'action économique est multiple. Elle concerne aussi bien les secteurs du tourisme, de la logistique, de la pétrochimie qui entrent maintenant dans le cadre des pôles de compétitivité. L'aire métropolitaine compte huit pôles dont le niveau de rayonnement varie et qui repose pour certains sur un partenariat régional (avec Sophia-Antipolis ou Toulon par exemple). Les cinq pôles labellisés sur le périmètre de Marseille - Provence - Métropole sont des objectifs prioritaires. Cette politique vise également à attirer des sièges de grands groupes, dont le nombre est jugé insuffisant pour l'instant : « Si on veut avoir une masse critique, on doit donner envie à des grands groupes de venir ».

L'action de la DDEAI consiste également à développer des infrastructures, des zones d'activité, des réserves foncières. Elle vise aussi à promouvoir le territoire et à lui donner davantage de visibilité<sup>415</sup>. A la fin de l'année 2006, le schéma de développement économique à l'échelle de la communauté urbaine sera disponible<sup>416</sup>.

Enfin, le dernier secteur dans lequel Marseille - Provence - Métropole concentre une partie non négligeable de ses interventions est **l'aménagement de l'espace urbain**. Ceci peut bien sûr être relié aux travaux en matière de déplacement. Tout est interconnecté à ce niveau-là. L'aménagement urbain est partie prenante du SCOT, des PLU, des grandes politiques d'habitats et de transports (PLH, PDU). Plusieurs projets sont en cours d'exécution, tels le réaménagement de l'interface ville – port, Euroméditerranée (lancée en 1996), ou la réhabilitation de certains quartiers (le centre-ville, Le Panier, Le Rouet), etc.

---

<sup>414</sup> « Le poids de Marseille fait que c'est la seule grande ville de France, où il n'y a pas de rocade de contournement, car la rocade a la particularité de devoir passer dans la ville, et elle seule. (...) L'Etat et le conseil général considèrent, que ces voiries ne les concernent pas, puisqu'elles sont sur une seule et même ville. Pour eux, c'est un problème Marseillo-marseillais. (...) Partout ailleurs, une telle rocade de contournement existe. Mais, ici, le contournement se fait dedans la ville. C'est une particularité. Avec des conséquences lourdes ».

<sup>415</sup> « On fait de l'immobilier d'entreprise, des zones urbaines franches pour les PME. On a des pépinières, des incubateurs. Et des structures d'animation qu'il faut financer »

<sup>416</sup> Nous pouvons d'ores et déjà indiquer que « l'affichage est croissant sur l'économie de l'intelligence, l'innovation et la R&D, le tertiaire supérieur. C'est un enjeu majeur pour nous. Il y a huit pôles de compétitivité en PACA et Marseille - Provence - Métropole est impliquée dans les huit. Mais (...) nous positionner plus sur ces enjeux-là, je pense que c'est quelque chose qu'il faudrait apporter à notre stratégie. Les pôles, jusqu'à présent, c'est une des politiques parmi d'autres, mais j'espère qu'elle va avoir plus de place. Ma conviction profonde, c'est qu'il faut l'afficher comme l'élément principal de Marseille - Provence - Métropole »



Cependant, cette politique n'est pas simple à mener, car il s'agit de « refaire de la ville sur la ville », ce qui n'est pas le même processus que d'étendre la ville. Cela complique en effet l'action qui se pare d'étapes supplémentaires : « Cela nécessite qu'on anticipe sur les endroits occupés. Ça veut dire qu'on achète, qu'on déloge, qu'on démolit et qu'on reconstruit. Il y a trois phases avant de construire, c'est un nouveau mode de faire. L'état d'esprit, la pratique... cela nécessite du temps pour que ce soit mis en place ».

D'autres types d'actions stratégiques sont prévues ou menées par Marseille - Provence - Métropole, mais elles sont moins représentées dans les données collectées.

Voyons à présent quels sont les moyens mis en œuvre par Marseille - Provence - Métropole pour réaliser ses ambitions.

#### **4. Les moyens stratégiques : le problème des financements**

Les moyens mis au service de l'ambition euro-méditerranéenne de Marseille - Provence - Métropole sont l'objet de nombreux commentaires de la part de nos interlocuteurs. L'organisation communautaire est en effet confrontée à des problèmes de financement pour plusieurs raisons et cela préoccupe et contraint les missions de ses services. A titre d'illustration, les occurrences entrant dans la catégorie « moyens financiers » représentent plus de 75% du total des citations codées dans la catégorie « moyens stratégiques ».

La communauté urbaine de Marseille n'est pas riche. Il y a plusieurs raisons à cela, mais nous citerons celles mis en avant par les manageurs territoriaux. Par rapport à d'autres métropoles, le territoire a un niveau d'emploi inférieur. Cela a un impact sur les impôts locaux payés par les habitants, mais surtout sur les recettes dues à la perception de la taxe professionnelle. La création tardive de la communauté urbaine contribue à accentuer les différences avec d'autres organisations<sup>417</sup>. Tous nos interlocuteurs y ont fait allusion, à un moment ou un autre des entretiens<sup>418</sup>. Une partie des difficultés de gestion est attribuée à

---

<sup>417</sup> « Avant la réforme Chevènement, les bons élèves, ceux qui avaient intégré une intercommunalité, recevaient une dotation de l'Etat largement bonifiée. La DGF était de 400 francs par habitant. (...) Les intercommunalités avaient aussi des prêts bonifiés. Vous savez combien on aurait pu en faire de ligne de métro depuis 1966 ? »

<sup>418</sup> « Pour que Marseille - Provence - Métropole puisse mieux gérer, il faudrait qu'il y ait plus d'argent. C'est clairement le premier point. La ville est en sous capacité financière. (...) C'est vraiment le problème de cette collectivité: il n'y a pas assez de sous », « On raisonne à budgets constants. (...) Plus de ressources ce serait bien. La collectivité est assez pauvre par rapport à d'autres », « Comme le budget est contraint, la communauté axe les dépenses sur des compétences essentiellement obligatoires », « La communauté urbaine et la ville centre sont pauvres, la question des ressources financières est lancinante ».

l'insuffisance du budget communautaire, au regard des responsabilités et des ambitions de l'organisation<sup>419</sup>.

La recherche et l'obtention de financements constituent en conséquence une préoccupation permanente de ses dirigeants et responsables. L'organisation a répondu, depuis sa création, à plusieurs appels d'offre devant lui permettre de financer une partie de ses projets. Ce fut le cas du projet d'agglomération, c'est le cas du projet métropolitain qui doit être remis à l'Etat à la fin de 2006. Cependant, les sommes espérées ne sont pas toujours à la hauteur des ambitions communautaires<sup>420</sup>. D'autres fois encore, l'Etat revoie le montant des aides accordés aux communautés sur des projets particuliers<sup>421</sup>.

Mais la communauté urbaine compte également beaucoup sur les politiques et les actions stratégiques qui doivent permettre d'élever le niveau d'emploi, qui est la principale source de richesse potentielle sur le territoire<sup>422</sup>.

Actuellement et pour les prochaines années, les investissements sont destinés en premier lieu aux transports, à la voirie et au traitement des déchets.

Les moyens humains à disposition des services de Marseille - Provence - Métropole suscitent beaucoup moins d'intérêt de la part de nos interlocuteurs. Nous en avons déduit qu'ils devaient être considérés relativement satisfaisants en particulier s'ils sont comparés aux moyens financiers disponibles<sup>423</sup>.

Marseille - Provence - Métropole compte environ 700 personnes faisant de l'encadrement dont près de 500 cadres A et B, 50 personnes se consacrent à l'économie et 35 à l'urbanisme (sans compter les divers partenariats), 22 personnes dans la DGA expertise et équipements communautaires.

---

<sup>419</sup> « On peut dire qu'il faut faire attention, que moins on a de sous, mieux il faut les gérer, c'est évident. Mais vu la faiblesse des moyens locaux, c'est nettement plus compliqué de gérer, que quand on a des moyens plus importants ».

<sup>420</sup> « Les projets d'agglomération donnaient lieu théoriquement à des financements de l'Etat. En fait, (...) il n'y a pas énormément de financement sur le projet d'agglomération », « Sur ce qui est programmé (dans le projet d'agglomération), il y a une mise en œuvre, mais avec des écarts énormes entre le financement du projet et son envergure ».

<sup>421</sup> « Après le désengagement de l'Etat par rapport aux travaux du métro et du tramway (...). L'Etat se désengage beaucoup, et sur plusieurs points, vis-à-vis des collectivités ».

<sup>422</sup> « Il faut trouver de l'argent. Donc il est nécessaire de développer l'emploi, car il n'y a que ça qui rapporte ».

<sup>423</sup> « Il y a aussi des gens qui réfléchissent, qui ont le sens de l'intérêt général. Ils réfléchissent par rapport à une pratique professionnelle. On est quand même très au courant de ce qui se fait. On lit beaucoup. La documentation, c'est un de nos points forts. Sur le transport, l'économie, on a des gens d'un certain niveau »

Nous souhaitons à présent conclure ces paragraphes sur la première catégorie analysée, la stratégie territoriale. Celle-ci rassemble près de 27% des occurrences totales codées dans le cas présent. Nous pouvons d'ores et déjà indiquer qu'elle est la deuxième plus haute fréquence après la catégorie « Facteurs contextuels ».

L'intention stratégique de Marseille - Provence - Métropole est de devenir une métropole charnière entre le Nord et le Sud, entre l'Europe et la Méditerranée. Pour y parvenir, la communauté urbaine de Marseille investit l'espace métropolitain en agissant essentiellement sur les déplacements, l'aménagement urbain, et dans une moindre mesure sur l'habitat. Le développement économique représente également un champ d'action prioritaire de l'organisation communautaire, car c'est un moyen d'obtenir des ressources financières en plus grande quantité. La modestie de ces dernières, pour un territoire de cette catégorie est un handicap aujourd'hui selon nos interlocuteurs.

*Encadré 5-4 : La stratégie territoriale (Marseille) – Récapitulatif*

## **B. Les pratiques de management territorial marseillais : les balbutiements en matière de gestion des paradoxes métropolitains**

Après avoir présenté la stratégie territoriale de la métropole de Marseille - Provence - Métropole, nous abordons maintenant les modalités de management territorial que nous avons observées dans la mise en œuvre des actions stratégiques. Nous rappelons que leur objet consiste à articuler les éléments contraires des paradoxes propres aux situations métropolitaines que nous avons identifiées. Elles permettent en effet d'en articuler les niveaux intentionnels et opérationnels, micro et macro, central et périphérique. 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 du système métropolitain.

### **1. Lier les niveaux intentionnels et opérationnels nécessite de renforcer de l'efficacité managériale de l'organisation**

Comment l'organisation métropolitaine marseillaise procède-t-elle à la mise en œuvre de son intention stratégique ? Comment les éléments contraires intentionnels et opérationnels sont-ils articulés ?

Pour les personnes interrogées, l'organisation managériale de Marseille - Provence – Métropole doit **renforcer son efficacité**. Du fait de la nouveauté de l'organisation, les automatismes managériaux entre les personnels ne sont pas toujours adaptés au fonctionnement communautaire, de même que les modes de relation entre les élus et les administratifs. Dans certains cas, ceux-ci restent les mêmes qu'auparavant, ce qui est

susceptible d'entraver la concrétisation de l'intention stratégique de la communauté urbaine à court, voire à moyen terme. La faiblesse de l'ancrage des logiques communautaires dans les habitudes de travail et de fonctionnement général fait perdre du temps et de l'énergie aux différents managers, qui le déplorent. En conséquence, la préoccupation de l'efficacité est évoquée par une majorité de nos interlocuteurs.

a. La gestion interne : structurer et communiquer

Certaines pratiques de management territorial portent plus spécifiquement sur des éléments de gestion interne. A Marseille – Provence – Métropole, celles-ci consistent essentiellement à agir sur la construction des structures et des processus organisationnels, ainsi que sur la communication interne.

Des structures et des processus organisationnels en cours de construction

La **structure organisationnelle** de Marseille - Provence - Métropole est encore en cours d'affinage. Entre le moment où nous avons commencé les entretiens de ce cas et celui où nous les avons terminés, l'organigramme a été profondément modifié, passant de trois DGA à huit. Sur les trois DGA, seules deux étaient opérationnelles. Chacune rassemblait en conséquence 5 ou 6 directions ou délégations qui pouvaient se révéler assez hétérogènes. La réorganisation a fait en sorte que chaque DGA soit en capacité de manager son domaine d'activité et l'ensemble des équipes. Cette volonté limitait de fait le nombre de directions dépendantes d'une même DGA. La direction de Marseille - Provence - Métropole a donc procédé à un recentrage des nouvelles directions.

Cette réorganisation va de pair avec le projet managérial « Phare » engagé fin 2005 dont l'objet est « de mettre à plat toutes les règles du jeu, de les clarifier ou d'en mettre en place des nouvelles pour avoir une organisation plus claire, plus lisible aux yeux de tous ». Il s'agit de promouvoir une culture managériale commune au moyen d'une clarification des repères, des règles du jeu, des rôles, des missions et des responsabilités de chacun<sup>424</sup>. Marseille -

---

<sup>424</sup> La démarche a été initiée en partant des directeurs généraux adjoints, DGA qui ont ensuite eux-mêmes animé les réunions avec leurs directeurs. Cela s'est fait avec l'aide d'un cabinet de conseil, afin que la démarche soit structurée. Celle-ci est jugée « lourde en terme de temps, de disponibilité, d'énergie », mais nécessaire. Des phases d'évaluation sont intercalées dans le processus de lancement. Un grand nombre de réunions ont été organisées, auxquelles le responsable du projet a assisté. Tous les éléments de la chaîne de commandement de Marseille - Provence - Métropole jusqu'aux responsables de division, sont concernés pour l'instant. Il est prévu de l'étendre, dans un deuxième temps (fin 2006), à tout le personnel d'encadrement communautaire : « Sous les responsables de division, il y a encore des gens qui font de l'encadrement sur le terrain. A mon avis, c'est là aussi que ça va se jouer. (...) Ils voient leur responsable de division impliqué dans la démarche, ils ont envie d'en savoir plus. Il y a une réelle attente ».

Provence - Métropole a décidé de clarifier aussi le rôle des instances de décision et de concertation, car beaucoup d'agents n'en connaissent pas le fonctionnement<sup>425</sup>. Cette clarification est absolument nécessaire vis-à-vis des parties prenantes qui peuvent être désorientées ou perdues face à cette gigantesque organisation communautaire.

Si les relations administratives sont en cours de formalisation, rien de tel ne semble être envisagé pour l'instant afin de faire de même pour les relations entre élus et responsables administratifs. Ces derniers s'adaptent au mode de fonctionnement de chaque élu avec lequel ils sont amenés à collaborer. Il existe néanmoins des instances politiques, des commissions permanentes<sup>426</sup>, réunissant les élus concernés, afin que s'instaure une discussion des projets avec les fonctionnaires<sup>427</sup>.

Les **processus administratifs** subissent les changements de la structure organisationnelle et ceux introduits par le projet « Phare ». Celui-ci vise à renforcer les missions des DGA, afin que chacun représente le DGS sur son domaine de compétence. Dorénavant, il possèdera une large délégation de responsabilité et sera associé à la préparation des décisions stratégiques. Il assure toujours en outre ses fonctions de management général, de coordination et de prospective. Ce projet influe de cette façon-ci sur les processus administratifs, mais pas seulement. Le projet « Phare » doit aussi permettre d'écrire des procédures, considérées aujourd'hui comme insuffisantes à formaliser les circuits d'information, de décision ou d'instruction. La rédaction de procédures financières, de ressources humaines, organisationnelles, etc. s'effectue en collaboration avec des experts s'appuyant sur le modèle arrêté par le service qualité<sup>428</sup>. De telles procédures ont également l'avantage de capitaliser les savoir-faire, de préciser qui est expert en quoi, quelles sont les compétences en interne et où les trouver. Par ailleurs, les indicateurs prennent une nouvelle

---

<sup>425</sup> L'instance de décision est le comité exécutif, composé du DGS, des DGA, de deux chargés de missions sur l'organisation interne, et deux collaborateurs du cabinet de la présidence. Il existe également une autre instance : le comité de direction. On y retrouve les mêmes personnes, et les directeurs de service, soit une trentaine de personnes.

<sup>426</sup> Par exemple, la commission eau, assainissement et déchets, la commission de financement, la commission de transport, la commission économique.

<sup>427</sup> « Tous les dossiers qui sont validés par les instances, bureaux, conseils..., sont présentés aux élus concernés dans des commissions de travail »

<sup>428</sup> « L'objectif c'est de donner à chacun les bons modes opératoires, de contribuer à optimiser les circuits de décision : éviter que deux personnes fassent la même chose, clarifier où trouver l'information pour que l'instruction des dossiers soit bonifiée, efficace et respectueuse de la réglementation ».

place dans les processus administratifs grâce au système de reporting<sup>429</sup> devant bientôt être opérationnel.

Parmi les procédures, certaines sont assez avancées pour être prochainement validées. Nous savons déjà par exemple que chaque DGA possèdera une instance de décision propre. Ce n'est pas une innovation en soi, mais la direction générale souhaite que chaque DGA suive des règles homogènes.

Une autre préoccupation des services de Marseille - Provence - Métropole concerne **l'intégration processuelle** des différentes actions menées sur le territoire communautaire<sup>430</sup>. Encore une fois, la construction récente de la structure ne permet pas toujours aux services de travailler de façon transversale, même si des initiatives sont menées en ce sens, comme la réorganisation managériale que nous avons évoquée ci-dessus. Une instance, déjà existante, s'est vue confiée la mission de veiller à l'intégration des processus de management<sup>431</sup>. Le SCOT est aussi un mode de développement de cette intégration<sup>432</sup>, tout comme le management par projet qui est jugé par définition transversal.

#### *La communication pour améliorer les relations et les ressources humaines*

La **communication interne** est évoquée à deux titres : soit en soulignement de ses insuffisances et ratés, soit pour évoquer les améliorations en cours de détermination dans le projet Phare.

La jeunesse de la structure communautaire explique, en partie, les défauts en matière de communication entre les services, mentionnés à plusieurs reprises au cours des entretiens. Le personnel de Marseille - Provence - Métropole a été transféré des communes membres, et possède des méthodes, des habitudes et une culture professionnelle variées<sup>433</sup>. En

---

<sup>429</sup> Celui-ci doit permettre de vérifier que « les bons indicateurs de gestion et d'analyse de l'activité ont été mis en place au bon niveau et puis voir comment les indicateurs évoluent, pour alerter ou conforter des décisions prises ».

<sup>430</sup> « La transversalité est indispensable dans les métiers comme les nôtres. D'ailleurs, on nous demande de le faire ».

<sup>431</sup> « Dans le comité exécutif, on trouve le DGS, les DGA, deux chargés de mission et deux collaborateurs de cabinet, pour faire le lien entre la structure de management, et le cabinet de la présidence de J.-C. Gaudin. (...). Cette instance existait déjà, mais (...) la nouveauté, c'est qu'elle s'occupe de la préparation de la stratégie, de la prise de décisions opérationnelles et qu'elle veille au bon fonctionnement de la chaîne de commandement de Marseille - Provence - Métropole ».

<sup>432</sup> Ce document stratégique permet, en effet, de formaliser la transversalité des actions des différents services de Marseille - Provence - Métropole : « Dans le SCOT, l'idée de cohérence est intéressante. (...) Le SCOT force plus à avoir un regard transversal, à regarder les lignes les unes par rapport aux autres ».

<sup>433</sup> « Il n'était pas évident de pouvoir faire une synthèse de tout ça, une synthèse harmonieuse avec une culture propre à Marseille - Provence - Métropole ».

conséquence, l'amélioration de la communication interne est aussi un des objectifs du projet managérial. Il s'agit tout à la fois de s'assurer de la bonne remontée et descente d'informations, de permettre au comité de direction d'être plus un lieu d'échanges, de débats entre directeurs, de circulation de l'information venant et partant vers les services opérationnels. La circulation de l'information sera aussi canalisée par un système de reporting<sup>434</sup>. La démarche Phare, quant à elle, montre l'exemple en matière de concertation, de pédagogie, d'implication, d'association de tous les acteurs intéressés aux résultats visés<sup>435</sup>. Pour l'instant, ces mesures ne concernent que les personnels administratifs mais elles devraient, à terme, associer aussi les élus. Le projet Phare doit généraliser et formaliser ce type de démarche à des fins d'homogénéisation. Néanmoins, des projets, comme le SCOT ou le PLH, ont été menés en faisant un large usage des moyens de communication interne « traditionnels ». Et les comités techniques et de pilotage sont des lieux de débats.

#### b. Les outils de la conduite de l'action

Les outils de gestion interne sont utilisés dans la perspective de l'articulation entre l'intention stratégique et sa mise en œuvre. Cependant, l'aspect opérationnel des actions stratégiques est plutôt lié aux outils de la conduite de l'action. Ces derniers peuvent favoriser l'enchaînement des pratiques et des actions, que celles-ci soient menées, directement ou indirectement, par l'organisation métropolitaine.

#### Passer du temps à préparer la conduite de l'action

Beaucoup de projets et d'actions sont encore dans une phase de lancement à Marseille - Provence – Métropole. L'étape de diagnostic est à plusieurs reprises mise en avant pour son importance, en effet, le manque de préparation ne pardonne pas. La phase s'appuie en général sur des bases quantitatives, Marseille - Provence - Métropole déléguant une partie de ces diagnostics à l'AGAM, qui a une culture très statistique et technicienne<sup>436</sup>. Néanmoins, de plus en plus, cela s'observe surtout sur les projets récents, le travail de diagnostic essaie

---

<sup>434</sup> Celui-ci doit contribuer à « bien innover tout le système, avec les bonnes informations qui vont réguler les activités des uns et des autres »

<sup>435</sup> « On communique beaucoup dans cette démarche, c'est nécessaire pour la réussite. On édite une lettre d'information dédiée à l'encadrement, on fait des réunions d'information avec les chefs de service (...). Les réunions durent une heure, pas plus, pas moins. Pendant une demi-heure, on présente le projet, les premiers résultats et l'autre demi-heure, c'est pour les questions. (...) Nous faisons de la concertation, nous recherchons l'adhésion, l'expression à tous les niveaux de l'organisation ».

<sup>436</sup> « Et les diagnostics sont très centrés sur des contenus quantitatifs. On a une entrée qui est très statistique. Elle ne se fait pas forcément par les acteurs. C'est vrai on est une agence d'urbanisme avant tout, le discours des acteurs n'est pas complètement intégré. Les agences jouent un rôle intéressant sur les territoires, elles travaillent sur plusieurs échelles, etc. mais on est très centré sur les données ».

d'intégrer « le débat entre les personnes qualifiées ». C'est le cas par exemple, du projet managérial Phare, élaboré conjointement d'après les besoins identifiés dans les services. Des éléments nouveaux, non anticipés, sont susceptibles d'émerger de la réflexion commune. L'implication conjointe des managers et des élus est essentielle dès cette phase<sup>437</sup>.

Pour préparer les actions à mener, les managers peuvent aussi démontrer leur compétence créatrice. En effet, la **créativité** est une faculté assez sollicitée en phase de lancement d'une organisation, ce qui est le cas de Marseille - Provence - Métropole<sup>438</sup>. Les services communautaires en font la preuve, depuis quelques années, dans des projets concrets<sup>439</sup>, mais aussi dans l'organisation des services et du travail<sup>440</sup>. La nouveauté de la structure communautaire ainsi que la faiblesse des moyens financiers disponibles, nécessitent peut-être que les managers de Marseille - Provence - Métropole fassent preuve de capacité d'innovation significative.

#### Des modalités de pilotage classiques

La **planification des actions** suit une logique assez traditionnelle. Quelques unes sont cependant plus détaillées que d'autres. Ce sont en général les actions les plus récentes, qui bénéficient d'une plus grande expérience du travail communautaire des services, à l'image du projet Phare lui-même<sup>441</sup>. Un contraste existe donc avec les actions prévues avant la construction de Marseille - Provence - Métropole.

Des efforts en matière de planification et de coordination de différentes actions, sont donc nécessaires, tout comme leur programmation. Selon l'un de nos interlocuteurs, elle constitue un outil principal de fixation des objectifs.

---

<sup>437</sup> « Pour le SCOT, pour le PLH, les techniciens ont consulté chacun des maires, il y a eu des discussions, des allers-retours. Il faut préparer, diffuser l'information ».

<sup>438</sup> « La communauté urbaine de Marseille est une structure récente. (...) Les autres sont dans l'actualisation de la stratégie, nous, nous sommes dans la fondation ».

<sup>439</sup> Citons quelques exemples en matière de projets : la ligne TGV Méditerranée (« Pour la desserte, on a inventé un système de séparation des rames »), les SCOT (« La notion de mise en cohérence des SCOT est une idée un peu neuve. C'est l'intérêt supplémentaire de ces documents de prévision et de planification »), les travaux d'urbanisme (« Il y a trois phases avant de construire, c'est un nouveau mode de faire »), le service urbain des déchets (« En concertation, on a choisi de faire un arrondissement à titre expérimental »), les friches industrielles (« Des reconversions totalement réussies, il y en a quelques unes : des anciens sites industriels en musées, en logements, en équipements »).

<sup>440</sup> Un service qualité a été créé en 2004, des fiches métiers génériques sont en cours d'élaboration, tout comme la réorganisation de la chaîne de commandement (« A cette échelle, c'est novateur, c'est un bouleversement de la culture locale »). Un observatoire territorial a été créé et rattaché à la DGA Gestion et Finances. Certaines évaluations et concertations internes s'effectuent par courrier électronique (« Le faire, et par courrier électronique en plus, c'était déjà innovant »).

<sup>441</sup> « Ce plan d'action managérial a commencé début 2004. Il a une visibilité sur 4 ans, on a 2008 en ligne de mire. Mais c'est possible qu'on continue après 2008 »



Quant à la **gestion de programmes et de projets**, il semblerait qu'elle n'est pas toujours été l'objet de tous les soins nécessaires<sup>442</sup>. Pour la mise en œuvre de projets plus récents, il semble que cette étape se soit développée en terme de management général, de coordination, de temps consacré et d'énergie dépensée. Des pilotes sont nommés afin de s'assurer de la bonne cohérence de l'ensemble.

### *L'évaluation, des pratiques à harmoniser*

L'**évaluation** s'effectue grâce à l'utilisation de divers indicateurs, dont certains nous l'avons vu, sont en cours d'élaboration. Ainsi, les DGA, les directeurs, les chefs de service ont-ils tous construit des indicateurs, des tableaux de bord. Cependant, il n'existe pas d'évaluation de leur pertinence ou de leur alimentation. Qui plus est, l'information construite reste souvent localisée. Or, la vocation des indicateurs est de donner un éclairage décisionnel au plus haut niveau, mais aussi de fournir des informations pertinentes aux autres managers. Et l'organisation doit s'assurer que le système est correctement et régulièrement alimenté.

Parmi les indicateurs en cours de constitution, certains concerneront les ressources humaines<sup>443</sup>, d'autres, la formation ou le budget. Dans un premier, Marseille - Provence - Métropole disposera d'indicateurs « classiques » de postes budgétaires, de suivi d'effectifs, de pyramides des âges, d'activités, de résultats, d'alertes, de délai de traitement des factures, etc. Les indicateurs de performance seront peut-être envisagés dans un second temps, bien qu'il nous ait été précisé que « l'objectif ce n'est pas du management par objectif avec mesure de la performance ».

Par ailleurs, l'évaluation porte aussi sur les nouveautés managériales introduites dans l'organisation communautaire, à l'image du projet Phare<sup>444</sup>.

Pour tenter de remédier à la faible opérationnalisation de ses objectifs stratégiques, la direction générale des services de Marseille - Provence - Métropole a restructuré

---

<sup>442</sup> Il se peut, par exemple, sur la question du stationnement payant, que les services se soient trop reposés sur la planification et aient pensé que la mise en œuvre irait de soi. Malheureusement pour la communauté urbaine, ce ne fut pas du tout le cas. La contestation populaire a été remarquable, tant et si bien que sa principale meneuse a fait la une du Times (édition du 28 septembre 2005). L'analyse des entretiens a néanmoins révélé que cela a suscité chez les managers et les élus un besoin d'investissement supplémentaire dans la gestion des projets pour éviter que ceci ne se reproduise.

<sup>443</sup> « Il peut y avoir des effets de taille. Certaines directions ont 2000 personnes. C'est le cas de la propreté dont le directeur a besoin d'indicateurs d'absentéisme, d'accidents du travail, de maladies professionnelles, ordinaires. Ces indicateurs, il se les ait créé lui-même. Mais à terme ce sera la direction ressources humaines qui devra diffuser ce type d'information aux directions qui en auront fait la demande ».

<sup>444</sup> « L'évaluation a été faite. C'est bien ressenti, car c'est un besoin. Cela répond à un vrai besoin », « Il y a une réelle attente ».

l'organigramme et a lancé des projets managériaux, visant à préciser les règles de fonctionnement, les rôles, les missions, les procédures et à clarifier le rôle des instances de décision et de concertation<sup>445</sup>. Dans certains domaines, la constitution de la communauté urbaine de Marseille a déjà entraîné une amélioration de l'efficacité notée par nos interlocuteurs. C'est le cas de l'accessibilité<sup>446</sup>, des réserves foncières à offrir aux entreprises<sup>447</sup>, de l'habitat<sup>448</sup> ou encore des ports de plaisance.

Cependant, comme dans les autres communautés, une des limites à l'efficacité est l'éloignement communautaire, par rapport aux citoyens-usagers, dont les réflexes sont, pour l'instant, restés communaux<sup>449</sup>. L'organisation communautaire ne s'est pas encore dotée de structures de proximité pour améliorer ceci.

## **2. L'aspiration à la réactivité pour asseoir les liens entre les échelles micro et macro**

Afin d'articuler les éléments paradoxaux micro et macro, l'organisation marseillaise essaie d'être plus réactive et créatrice. Elle s'efforce aussi de développer la participation et l'animation territoriale. Mais il n'est pas toujours aisé d'intégrer les nouvelles parties prenantes territoriales issues de la création de l'intercommunalité.

Le développement de l'aptitude à la **réactivité** de l'organisation marseillaise se manifeste par rapport à ses responsabilités nouvelles, son territoire agrandi et son ambition euro-méditerranéenne. Ensemble, ils la conduisent à s'intéresser à ses relations avec de nouvelles parties prenantes métropolitaines.

Cependant, cela est loin d'être aisé, pour plusieurs raisons. Etre réactif suppose en effet une bonne connaissance de l'environnement et de ses évolutions. Cependant, plusieurs personnes interrogées, nous ont fait remarquer que la population locale exprimait peu d'attentes ou de besoins, même s'il existe des canaux de communication entre elle et les élus, ou les services

---

<sup>445</sup> « L'objectif est (...) que l'instruction des dossiers soit bonifiée, efficace et respectueuse de la réglementation », « Dans certaines zones de l'organisation, les gens qui sont sur le terrain, qui sont face aux élus, ont plus d'interrogations que les autres. On se dit que, sans être miraculeuse, sans être une solution à tous leurs problèmes, la démarche sera quand même une amélioration pour ces gens de terrain, que ça peut débloquent certaines situations ».

<sup>446</sup> « On a relativement anticipé le débat public (...) sur le passage du TGV à Marseille. (...) A la fin du débat public, on a réussi à rallier Nice et Toulon au projet du passage par Marseille ».

<sup>447</sup> « Les élus font preuve de pragmatisme. Le territoire est plus grand, donc on peut mieux répondre à la demande des entreprises ».

<sup>448</sup> « Sans la démarche du PLH, je pense que les objectifs fixés en matière de logement social auraient été différents. C'est vraiment une démarche communautaire ».

<sup>449</sup> « Le gros problème de la communauté urbaine de Marseille, c'est que c'est une machinerie fantastique, mais d'une lourdeur gigantesque. Quand il faut traiter un problème communal (...). Là où il fallait 24 heures pour résoudre un problème communal bénin, il faut maintenant une semaine ».

communautaires. « Les habitants sont représentés par des élus, des associations, des CIQ, par la CCI pour le monde des entreprises, par la chambre de métiers », mais visiblement cela ne suffit pas. Quant au tout nouveau conseil de développement, visiblement il ne parvient pas encore à jouer ce rôle. Ainsi, la capacité de réaction des services communautaires est ralentie par l'absence, encore à ce jour, de structures de proximité efficaces<sup>450</sup>. Donc, si la réactivité de l'organisation apparaît comme une nécessité, des éléments restent à améliorer dans ce domaine.

En effet, les relations avec les parties prenantes métropolitaines sont essentielles, tous en conviennent, mais restent parfois difficiles

Ainsi, en matière de **participation** et de **concertation**, Marseille - Provence - Métropole se révèle quelque peu en retrait. Elle s'est dotée d'un conseil de développement, mais peu opérationnel pour l'instant. L'organisation semble fonctionner essentiellement sur des réseaux, et des modes de concertation, relativement anciens. La société civile est peu sollicitée en tant qu'entité. Les CIQ existent depuis une centaine d'années, mais leur institutionnalisation progressive fait dire à certains qu'ils deviennent davantage des « courroies de transmission ». Les élus, en particulier, possèdent des réseaux leur permettant de connaître, dans une certaine mesure, les attentes locales. Mais ceux-ci restent souvent informels et personnels. Il n'existe pas, selon nos interlocuteurs, suffisamment de système organisé de participation. Par ailleurs, quand des initiatives sont prises en ce sens, la communication qui les entoure est insuffisante<sup>451</sup>. En outre, certaines personnes interrogées se montrent dubitatives face aux démarches participatives<sup>452</sup>.

**L'animation territoriale** consiste à la fois à communiquer avec la population locale, avec les partenaires institutionnels et économiques. Elle renvoie à la capacité à mener des démarches de marketing et de promotion territoriale à l'encontre des parties prenantes métropolitaines.

---

<sup>450</sup> « La réactivité était meilleure dans les communes que dans une grosse structure comme nous ».

<sup>451</sup> « En mai, il y a la deuxième séance de concertation des SCOT, la première il n'y avait que 15 personnes. C'est aussi parce que ça a été fait très vite ». De fait, mettre en place de telles démarches ne suffit pas, il est également nécessaire que la population y participe.

<sup>452</sup> « A titre personnel, je ne crois pas énormément à la démocratie participative de laquelle surgirait des idées grandioses qui feraient que les choses iraient mieux dans le sens de l'intérêt général. Vous allez interviewer 50 personnes et vous allez avoir 40 avis différents. Pourquoi écouter plus certaines personnes que d'autres? Entre les effets de mode, les effets de groupes de pression plus actifs que d'autres... Les éléments de concertation concernent forcément que quelques bribes de la population à l'échelle d'une ville comme Marseille ».

Plusieurs structures partenaires s'occupent d'animation, en particulier dans le domaine de l'action économique<sup>453</sup>, mais « cela ne règle pas toute la question de l'affichage métropolitain ». En effet, selon l'un de nos interlocuteurs « la communication est totalement locale dans le temps et dans l'espace. On ne fait que de la communication en temps de guerre ». L'organisation aurait tendance à se situer sur la défensive, ce qui peut s'expliquer par « une absence de culture autour de ces problèmes-là », ceci entraînant une frilosité dans ce domaine. Les solutions pourtant existent. Certains regrettent par exemple, que la communauté urbaine ne fasse pas un plus grand usage de l'outil internet. Malgré cela quelques « slogans » émergent des cercles des techniciens quand un des élus s'en empare, et se diffusent parmi les parties prenantes métropolitaines<sup>454</sup>.

D'une certaine façon, si la communication est jugée insuffisante, c'est pour beaucoup parce que les lieux permettant de la mettre en œuvre manquent<sup>455</sup>.

L'organisation marseillaise peut également établir des relations plus étroites avec certaines de ses parties prenantes métropolitaines, grâce à la conclusion de **partenariats**. Ces derniers permettent souvent d'établir des liens plus forts et davantage interdépendants entre les niveaux micro et macro. Ils interviennent dans divers champs comme celui des diagnostics et de la préparation des actions<sup>456</sup> ou du secteur social<sup>457</sup>. Certaines alliances sont fluctuantes car fortement dépendantes du pouvoir politique. Mais d'une façon plus générale, la nécessité de tels partenariats s'impose à tous, notamment pour des questions d'échelle<sup>458</sup> et de financement, la capacité budgétaire de l'organisation communautaire étant insuffisante pour lui permettre de réaliser, seule, les plus gros investissements.

De telles démarches nécessitent le développement de capacités de travail en collaboration chez chacun des acteurs métropolitains. Dans ce domaine, Marseille - Provence - Métropole commence à mettre en place des automatismes, même si certains points sont encore à

---

<sup>453</sup> « On vend beaucoup le territoire. Par certains côtés, la logique de produit devient prégnante ».

<sup>454</sup> Ce fut le cas du discours expliquant que la métropole manquait de 100 000 emplois par rapport à celle de Lyon, l'annonce de la construction de 5000 logements par an, la réconciliation de la ville avec la mer.

<sup>455</sup> « Il y a encore beaucoup à améliorer sur la qualité et la quantité des lieux d'échange ».

<sup>456</sup> L'AGAM, l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, est souvent sollicitée pour effectuer des études et des diagnostics, et travaille aussi étroitement avec les services de Marseille - Provence - Métropole, en particulier avec la DDEAI et la DGUH.

<sup>457</sup> La communauté urbaine de Marseille ne peut pas se passer des partenaires qui assurent, à ses côtés, les interventions de proximité : « Les structures relais sont indispensables. (...) C'est pour ça que la communauté les facilite en les aidant financièrement ».

<sup>458</sup> « On doit faire les choses avec des partenaires. On est obligé de contractualiser (...), par exemple, les contrats d'agglomération ou le projet métropolitain. C'est que la communauté urbaine, ce n'est pas une échelle suffisante ».

corriger. Ainsi, certains élus auraient-ils encore tendance à se limiter au traitement des questions locales au détriment des communautaires. Quelquefois, la distance entre les acteurs est trop grande pour permettre une réelle interaction<sup>459</sup>. Pourtant, l'interaction est fondamentale et il est nécessaire de développer davantage la pensée territoriale<sup>460</sup>.

Cependant, le territoire couvert par Marseille - Provence – Métropole, et les parties prenantes qu'il englobe, est un cas particulier. Le poids de la ville-centre, par rapport aux autres communes, pose des problèmes<sup>461</sup>. En terme de superficie, de population et d'emploi, Marseille est surdimensionnée par rapport aux autres communes. Un tel déséquilibre ne peut pas aboutir spontanément à une **territorialité** développée sur tous les coins du territoire communautaire. Pour y parvenir, il serait nécessaire de favoriser les débats urbains et le dialogue social à tous les niveaux.

L'animation territoriale de Marseille - Provence - Métropole est un élément fort des relations de l'organisation avec ses parties prenantes. Pourtant celle-ci est encore jugée insuffisante du fait, notamment, du manque d'espaces, réels ou virtuels, y étant dédiés. La logique partenariale est également présente dans ce cas, le plus souvent en continuité de partenariats existants avant la constitution de Marseille - Provence - Métropole. Les relations partenariales sont nécessaires à l'organisation communautaire au moins pour deux raisons : coordonner ses parties prenantes métropolitaines et accroître sa capacité de financement.

En revanche, dans le domaine de la participation et la concertation, Marseille - Provence - Métropole se révèle pour l'instant quelque peu en retrait. Et les échéances électorales approchant, celles-ci tendent à davantage peser sur la programmation ou l'exécution de certaines décisions.

---

<sup>459</sup> « On voit dans le comportement des élus actuels, que le monde industriel n'est pas vraiment un monde connu. Pour vous donner un ordre d'idée, les 50 premiers établissements économiques (1/ 1000<sup>e</sup>) représentent 30% de la taxe professionnelle perçue. C'est pas inintéressant qu'un maire prenne contact chaque année avec ces 50 ou au moins avec leurs représentants. Mais pour l'instant, ce n'est pas fait ».

<sup>460</sup> « On ne peut pas imposer les choses sur un territoire. On doit regarder ce qui se passe, quels sont les bras de levier, les résistances, les habitudes territoriales. (...) Il faut se centrer sur le rôle et le jeu de chacun des acteurs. Qui fait quoi? Qui parle de quoi? Les élus, le privé, le public, tout cela est cloisonné et ça coûte cher ».

<sup>461</sup> « Si Marseille éternue, la CUM se noie. Marseille est une formidable locomotive pour le territoire, un formidable atout. Mais c'est un mammouth qui doit faire avancer de petits animaux ».

### **3. La difficulté d'établir un lien fort entre centre et périphérie sans position incontestée de leadership**

Dans le cas marseillais, il se révèle assez ardu d'articuler la dimension *centrale* et *périphérique* de l'action métropolitaine, c'est-à-dire du territoire institutionnel et des territoires d'action. Néanmoins, des tentatives sont faites dans ce sens. Elles s'inscrivent, en général, dans une perspective incitative et partenariale, et s'appuient sur la communication externe et l'observation.

Juridiquement et moralement, l'organisation métropolitaine marseillaise n'a pas de pouvoir coercitif sur les autres communautés urbaines ou les autres institutions publiques. Or, le cas présent révèle de façon aigüe les difficultés nées de la **diversité des représentations territoriales**. La communauté urbaine de Marseille se trouve à un niveau institutionnel qui en comprend d'autres, les communes. Et le territoire institutionnel communautaire ne correspond pas au territoire vécu par les habitants. Ce décalage est exacerbé dans ce cas, puisque le territoire métropolitain est divisé en au moins trois intercommunalités. Celles-ci travaillent ponctuellement ensemble dans le cadre de projets territoriaux, tels le projet d'agglomération ou le projet métropolitain, mais ce n'est pas la règle. La diversité de ces représentations territoriales ne facilite pas le travail des managers territoriaux, fortement contraint par les limites institutionnelles : « La communauté urbaine de Marseille n'est pas représentative territorialement (...). L'intercommunalité existe, mais ce n'est pas un territoire, c'est une collectivité. Le territoire n'est pas qu'une institution ». Nos interlocuteurs ont insisté sur la difficulté à articuler les deux dimensions principales des territoires : la fonctionnalité et la décision. La première délimite le territoire, par exemple, avec les déplacements domicile – travail des individus, et le définit en somme par l'habitation, le travail et la consommation. Mais institutionnellement, rien ne représente le territoire de la fonctionnalité. L'échelle administrative et politique représentée par le territoire institutionnel de la communauté urbaine « est une échelle claire qui (nous) est imposée sur plusieurs niveaux. C'est le territoire où on est compétent et qui détermine nos ressources fiscales. Ce qui est un élément difficilement contournable. Ce n'est pas la même chose que le territoire économique pertinent. (...) C'est particulièrement manifeste dans l'aire métropolitaine marseillaise. Le territoire économique (...) couvre quasiment les Bouches-du-Rhône. C'est un ensemble de fonctionnement. C'est une ambivalence à gérer : le territoire administratif qui s'impose à nous et qui n'est pas le même que le territoire vécu qui est plus large ». La gestion paradoxale trouve toute sa pertinence dans un tel contexte.

Dans cette perspective, les actions de Marseille - Provence - Métropole ne peuvent que s'inscrire dans des **démarches incitatives et partenariales** auxquelles l'organisation communautaire participe, même si elle n'en est que rarement le moteur<sup>462</sup>.

En outre, la communauté urbaine appartient à diverses associations<sup>463</sup> et participe à plusieurs réseaux méditerranéens, mais de plus en plus aussi européens<sup>464</sup>. L'investissement dans de tels réseaux est, aux yeux des managers, un enjeu qui prend de l'ampleur<sup>465</sup>.

Malgré la multiplication de ses participations à divers réseaux extra-métropolitains, l'organisation marseillaise a du mal à imposer son leadership sur son propre territoire institutionnel<sup>466</sup> et sur son territoire d'action, qui englobe également les autres organisations communautaires alentour<sup>467</sup>.

L'articulation des territoires institutionnel et d'action passe aussi par la **communication externe**. Dans l'ensemble, celle-ci est jugée ici, trop discrète ou timorée.

---

<sup>462</sup> Marseille - Provence - Métropole tend plutôt à participer, avec d'autres communautés, à celles initiées par l'Etat, ou l'une de ces agences comme la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, nouveau nom de la DATAR). Cela donne lieu au projet d'agglomération, au projet métropolitain, aux pôles de compétitivité. Les projets d'agglomération et métropolitain ont été élaborés en commun avec la CAPA et GHB. Sont associés aux pôles de compétitivité les entreprises et les universités. Certains ont été bâtis avec Toulon ou Nice, tout comme le tracé du projet de prolongement du TGV Méditerranée jusqu'à Nice. Marseille - Provence - Métropole collabore avec d'autres acteurs institutionnels dans le cadre du contrat de plan Etat-Région, ou du projet d'intérêt national Euroméditerranée. Au moment de l'étude de terrain, Marseille et Aix-en-Provence s'étaient alliées pour être capitales européennes de la culture en 2013. « Quand on veut avoir des aides, il faut que les choses soient partagées ».

<sup>463</sup> L'ACUF, l'association pour les déchets et l'énergie, l'association des ingénieurs des villes de France, etc.

<sup>464</sup> Ainsi, l'organisation a-t-elle intégré le programme INTERREG IIIB – MEDOCC (programme européen pour la cohésion des territoires de l'Europe du Sud). Elle a participé avec cinq autres villes au projet C2M (Coopération Métropoles Méditerranée) : « On a travaillé pendant 1,5 an dans ce réseau. (...) Depuis un nouveau réseau a été construit sur la même base avec Turin en plus (...) J'ai le sentiment que ce réseau est très important. C'est la première fois qu'il y avait un vrai affichage métropolitain sur le nord de la Méditerranée. Il y a une vraie logique derrière ça ». En matière de réseaux européens, Marseille anime une commission méditerranéenne des villes à Eurocités et « sur la recherche de financements sur les programmes européens, sur l'opération Banque mondiale, on est assez au point pour aller chercher des financements ».

<sup>465</sup> « Quand on n'est pas dans le réseau, on perd déjà », « On doit soigner le réseau de métropoles », « Ces réseaux de ville ne servent peut-être pas mais ne pas être dedans c'est mal vu ».

<sup>466</sup> Au sein de la communauté urbaine, tous affirment que « Marseille doit jouer son rôle de leader », ce qui n'est pas toujours simple quand les élus souhaitent préserver, avant tout, un consensus politique parfois fragile : « On a produit une carte des déplacements, mais il a fallu six mois de négociations pour se mettre d'accord sur les chiffres ». « La communauté urbaine de Marseille n'est pas représentative territorialement (...). L'intercommunalité existe, mais ce n'est pas un territoire, c'est une collectivité. Le territoire n'est pas qu'une institution ».

<sup>467</sup> « Les grands enjeux de déplacement pour Marseille - Provence - Métropole, ce sont les trois grands couloirs avec 100000 déplacements par jour. C'est Aix, Vitrolles et Aubagne. A Aix, ils ont une vision très différente. Ils nous parlent d'ITER. C'est important, mais ce sera au maximum 5000 déplacements par jour. A l'ouest vers Berre, ils s'intéressent plus à la logistique, à la grande accessibilité pour les entreprises. Pour eux, le problème des déplacements entre Marseille et Aubagne, c'est un problème marseillo-marseillais », « On a produit une carte des déplacements, mais il a fallu 6 mois de négociations pour se mettre d'accord sur les chiffres ».

Pourtant, les échanges avec l'extérieur sont traditionnellement nombreux<sup>468</sup>. Et la question de l'affichage de la politique communautaire est considérée comme cruciale par la majorité de nos interlocuteurs<sup>469</sup>, au regard d'enjeux stratégiques, de promotion, de lisibilité et de visibilité du territoire. En effet, la communication, vis-à-vis des investisseurs donne de la crédibilité. Cette dernière se renforcerait grâce à l'affichage de politiques, « même s'ils ignorent ce que ces dernières sont réellement ».

L'observation de l'environnement est également une modalité permettant d'articuler ces périmètres territoriaux. Effectuer des comparaisons entre organisations et territoires semble être un véritable réflexe chez beaucoup de nos interlocuteurs.

Institutionnellement, la **veille** est un exercice plutôt confié à des partenaires tels l'AGAM. Cependant certaines directions, comme la DGA Gestion Finances, ont fait le choix d'également s'attacher les services d'un observatoire. La participation à des réseaux divers alimente aussi la fonction de veille.

Une grande partie des actions de veille s'apparente en outre à du benchmarking<sup>470</sup>. Nous notons cependant que la plupart des pratiques de benchmarking sont effectuées à titre individuel. Les managers décident, par intérêt personnel, de comparer leur structure à d'autres, afin d'obtenir des informations, à même de les aider à régler un problème précis. Nous n'avons pas observé en revanche de système formalisé et régulier de benchmarking au sein de Marseille - Provence - Métropole. Les thèmes de comparaisons sont innombrables<sup>471</sup>.

Les démarches de **prospective** sont relativement peu présentes dans l'organisation marseillaise. Elles correspondent là aussi davantage à des initiatives personnelles de certains managers, et restent donc assez isolées et peu diffusées. Quelquefois cependant, Marseille - Provence - Métropole commande des études de prospective sur des thèmes particuliers à l'AGAM.

---

<sup>468</sup> « Il existe une centaine de protocoles actifs (Dansk, Quito, Dakar, etc.), des protocoles d'accord et d'échange. Personne ne le sait. J'en ai fait signé au moins une cinquantaine. Pourquoi ne pas dire que les compétences marseillaises sont utiles dans le monde entier ? La ville, par son histoire, a une tradition de coopération ».

<sup>469</sup> Par exemple, « Marseille - Provence - Métropole est aujourd'hui trop peu positionnée sur les pôles de compétitivité. (...) Ma conviction profonde, c'est qu'il faut l'afficher comme l'élément principal de Marseille - Provence - Métropole ».

<sup>470</sup> L'essentiel des comparaisons concerne Lyon, son agglomération et sa communauté urbaine, bien que nos interlocuteurs insistent en même temps sur les nettes différences entre les deux métropoles à l'image de l'ancienneté de leur organisation communautaire, le nombre de communes les constituant, ou encore leur superficie. Barcelone revient également dans les discours, ainsi que d'autres agglomérations françaises ou méditerranéennes (Nantes, Toulon, Grenoble, Strasbourg, Milan, Malaga, Séville, Lille).

<sup>471</sup> La gouvernance territoriale, la stratégie, la prospective, le nombre d'emplois, la participation, la presse locale, le nombre d'habitants, le budget.



#### **4. Le lien entre l'ensemble des éléments du système métropolitain: une préoccupation négligeable pour l'instant**

Les membres de Marseille - Provence - Métropole semblent encore avoir des difficultés à lier les éléments contraires intention et action, à articuler leurs parties prenantes internes et territoriales, et, dans une moindre mesure, leurs actions sur leurs territoires institutionnel et d'action. Pour l'instant, la communauté urbaine marseillaise est loin d'être capable de coordonner, de façon systémique, tous les éléments paradoxaux propres aux situations métropolitaines.

La jeunesse de l'organisation ne peut, à elle seule, expliquer les difficultés d'intégration. Des obstacles de nature organisationnelle, mais aussi individuelle, existent, alors que les processus d'apprentissage n'en sont qu'à leur balbutiement.

L'**intégration** fait référence à la capacité des managers à se situer dans un processus global. Celle-ci fait parfois défaut à Marseille - Provence - Métropole pour des raisons de connaissance et de visibilité de la structure et des procédures d'ensemble. Les processus d'apprentissage ne sont pas encore aboutis<sup>472</sup>.

Quant à la **continuité de l'engagement**, elle est limitée essentiellement à cause de la nouveauté des projets communautaires<sup>473</sup>, même si une partie était déjà menée par la Ville de Marseille<sup>474</sup>. Sur certains secteurs d'intervention<sup>474</sup>, le moyen et long terme sont néanmoins intégrés aux pratiques managériales<sup>475</sup>.

Dans le cas de Marseille - Provence - Métropole, les **blocages individuels et organisationnels** se révèlent, par exemple, lors de l'application de certaines obligations légales, telles que la création d'un conseil de développement<sup>476</sup>. Il est également arrivé que, sur certains projets précis, des services devant en toute logique mener des actions

---

<sup>472</sup> « Aujourd'hui, on manque de clarté sur les liens entre contrat d'agglomération, plan Etat-Région, etc. ». « On a ces pôles, mais on ne sait pas trop quoi en faire dans le projet métropolitain. Ce sont des thèmes récents. Pour l'instant, on a une émergence de coordination entre les pôles et le projet métropolitain ». « Il y a une articulation avec une stratégie globale. Mais c'est une prise de conscience récente de la valeur de ces questions-là ».

<sup>473</sup> « Ça fait un an qu'on travaille sur les pôles de compétitivité ».

<sup>474</sup> « Le maire a fait des lettres par dizaine pour les faire venir. Les négociations, le montage du projet ont pris quatre ans », « Marseille était candidate depuis cinq ou six ans pour le MUCEM. On travaillait quand même dessus depuis tout ce temps ».

<sup>475</sup> La gestion des ports de plaisance se fait avec un horizon de cinq à dix ans, en fonction des thèmes de travail. L'élaboration du PDU a duré trois ans, le plan d'action managérial est programmé pour quatre ans.

<sup>476</sup> « Il n'y a pas de compréhension que la société civile peut amener des choses nouvelles. On considère les membres de la société civile toujours comme des empêchements de tourner en rond ». Certains refusent d'admettre que « l'efficacité sociale a besoin du débat urbain. Le débat urbain fait partie de l'organisation de l'efficacité territoriale ».

complémentaires, se soient opposés. Les difficultés proviennent également de quelques maires intégrés par définition récemment dans la communauté urbaine<sup>477</sup>.

La plupart des blocages sont néanmoins surmontables, même si les managers y laissent beaucoup de temps et d'énergie<sup>478</sup>.

Marseille - Provence - Métropole est aujourd'hui confrontée à la logique du changement organisationnel<sup>479</sup>. Cependant, la communauté urbaine est très jeune, et nos interlocuteurs nous ont indiqué leur relative confiance dans la levée de certains blocages<sup>480</sup>.

Le manque de rigueur est un élément encore présent dans les services communautaires, même s'il semble de plus en plus combattu<sup>481</sup>. Mais des processus d'apprentissage émergent progressivement, grâce à des mesures de formation ou grâce à l'expérience. En résumé, « c'est une structure encore jeune qui a besoin de temps pour que les acteurs du territoire et en particulier les élus puissent bien assimiler tout ça. On a commencé. On n'avance pas très vite mais on avance ».

L'arborescence, reprenant les codes les plus significatifs dans le cas marseillais (ci-dessous), est révélatrice des difficultés auxquelles l'organisation publique est confrontée. Les points de la stratégie qui se distinguent, concernent surtout son aspect intentionnel. Et malgré les efforts développés par les membres de l'organisation, nulle articulation des éléments contraires des paradoxes métropolitains n'émerge.

Nous observons aussi clairement le poids sur déterminant de l'environnement organisationnel et des facteurs exogènes. L'essentiel des modalités de gestion semble d'ailleurs y être consacré.

---

<sup>477</sup> « Ils ne rentrent pas dans le jeu de la coopération intercommunale. Sauf si ça sert l'intérêt de leur commune ».

<sup>478</sup> « Bon an mal an, on est arrivé à peu près à faire fonctionner ce dispositif mais avec d'énormes combats syndicaux derrière tout ça et avec des politiques très prudents ». « J'y suis arrivé mais cela m'a pris six mois à cause des obstacles administratifs qui existent quand on veut changer la structure ».

<sup>479</sup> « Quand on change l'organisation, on perturbe les habitudes de tout le monde ».

<sup>480</sup> « Certains points négatifs doivent passer avec le temps, et avec un peu d'autorité, sur les comportements traditionnels, qui ne correspondent pas à des comportements d'intercommunalité ».

<sup>481</sup> Comme l'ont dénoncé certaines personnes interrogées : « On prend des décisions qui résolvent instantanément mais on ne se pose pas la question des impacts. C'est une chose qu'on ne fait pas spontanément et qu'on ne sait pas très bien faire », « Ce sont des décisions sans notion d'anticipation ».

*Une approche paradoxale des intentions stratégiques et des pratiques de management territorial de cinq métropoles européennes*

Catégories niv.1	Catégories niv.2	Catégories niv.3	Catégories niv.4
C.1. Strat. terr.	C.1.1.Obj. strat.		
	C.1.2. Nature strat.		<b>C.1.2.6. Stratégie=politique</b>
			<b>C.1.2.10.Stratégie = choix</b>
			<b>C.1.2.11. Stratégie = direction</b>
C.1.3. Actions strat.		<b>C.1.3.5 Document stratégique</b>	
C.1.4. Moyens strat.		<b>C.1.4.2. Moyens financiers</b>	
C.2. Modalités de MT	C.2.1.Pragmatisme		
	C.2.2. Systémique		
	C.2.3.Territorialisation		
	C.2.4. Partenariat		
C.3. Outils de MT	C.3.1. Gestion interne	C.3.1.2.	<b>C.3.1.2.2. Communication interne</b>
	C.3.2.Conduite de l'action	C.3.2.1.	<b>C.3.2.1.1. Planning de programmes</b>
	<b>C.3.3. Gestion env.</b>	C.3.3.1.	
C.3.3.2.			<b>C.3.3.1.5. Coercition</b>
<b>C.4. Facteurs contextuels</b>	<b>C.4.1.Facteurs exogènes</b>	<b>C.4.1.1. Histoire et Géographie</b>	<b>C.4.1.1.1. Histoire, cultures</b>
			<b>C.4.1.1.3. Représentations terr. diverses</b>
			<b>C.4.1.1.4. Caractéristiques et limites géographiques</b>
	<b>C.4.1.2. Jeux d'acteurs</b>	<b>C.4.1.2.1. Identification des p.p.</b>	
		<b>C.4.1.2.4. Jeux acteurs = obstacles</b>	
	C.4.1.3.	<b>C.4.1.3.1. Pression contexte instit.</b>	
	C.4.2. Facteurs endogènes	C.4.2.1.	<b>C.4.2.1.1. Etude préalable besoins</b>
C.4.2.3.		<b>C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels.</b>	

*Figure 5-8 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Marseille*

## **V. Nottingham, l'apprentissage studieux de la stratégie territoriale**

La stratégie métropolitaine du cinquième, et dernier cas étudié, est portée par l'organisation Greater Nottingham Partnership (GNP), créée en 1994 et regroupant 16 communes, dont Nottingham. Le GNP ne correspond pas à une structure institutionnelle classique<sup>482</sup>. Nous sommes ici dans la même configuration que Barcelone. Le GNP s'apparente donc davantage à une association. Il est dirigé par un bureau comprenant quinze directeurs, issus des secteurs privé (quatre représentants), associatif (quatre également), public (4) et des autorités publiques locales (deux représentants). Le quinzième directeur est nommé. Le GNP concerne une population d'environ 700.000 personnes pour une superficie de près de 420 Km<sup>2</sup>. Le GNP a pour principale finalité, d'améliorer le travail partenarial des communes au sein de la métropole, et de capter plus de fonds et d'aides financières du gouvernement. L'opérationnalisation de la stratégie métropolitaine est essentiellement le fait de l'organisation « One Nottingham – One Plan ». Nottingham est la ville-centre de cet ensemble métropolitain, dont elle rassemble environ 250.000 habitants. Son maire, Des Wilson, a été élu en 1991. Elle est un élément très actif, dans la mise en œuvre de la stratégie locale.

### **A. La stratégie territoriale à vocation locale de Nottingham**

Dans les paragraphes suivants, nous analysons la stratégie territoriale de Nottingham au regard de son intention stratégique de devenir une cité plus propre, plus sûre et ambitieuse, et dont les habitants peuvent être fiers.

#### **1. Des objectifs stratégiques multiples s'inscrivant dans une logique de proximité**

Nous avons codé les objectifs stratégiques en trois sous-catégories : les intentions stratégiques, les objectifs intermédiaires et les biens et services à fournir immédiatement par l'organisation.

Les **intentions stratégiques** représentent l'ambition ultime de l'organisation, celle vers laquelle les décisions, les initiatives et les comportements tendent.

L'ambition de Nottingham tient tout d'abord en ces mots martelés dans les discours et dans les documents secondaires collectés : « *Un Nottingham plus propre, plus sûr et ambitieux.* »

---

<sup>482</sup> En cela, Greater Nottingham se distingue de Greater Manchester et Greater London, qui sont respectivement un comté métropolitain et une région.

*Une cité dont nous sommes fiers* ». Cette idée de fierté se révèle progressivement omniprésente dans les documents stratégiques de la municipalité et de ses partenaires<sup>483</sup>.

Cette intention stratégique est motivée par la volonté de la municipalité d'offrir des opportunités à tous ceux qui « choisissent d'y vivre, d'y travailler, d'y apprendre, d'y investir et de visiter ».

En effet, au-delà de ces logiques de sécurité, de propreté d'une part et d'ambition et de fierté d'autre part, Nottingham met en avant d'autres idées : « Nous voulons une cité créatrice où chacun puisse réaliser ses ambitions et où chacun est respecté et respecte les autres ». Comme nous le verrons par la suite, la cohésion sociale est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics, qui souhaitent permettre aux habitants de « devenir des citoyens responsables, se respectant les uns les autres ainsi que leur environnement et ayant des aspirations pour améliorer leur vie et celle de leurs enfants ».

Les intentions stratégiques de Nottingham sont donc fermement affirmées, bien que nous constatons une légère tendance à la multiplication de celles-ci.

Pour concrétiser son intention stratégique, Nottingham a déterminé un nombre élevé d'**objectifs intermédiaires** à atteindre. Ceux-ci sont regroupés en grandes catégories. Nous avons retenu en priorité les six thèmes les plus redondants (cf. Tableau 5-2).

---

<sup>483</sup> Selon nos interlocuteurs, la raison est la suivante : « La fierté, car Nottingham, pour des raisons que nous ne croyons pas vraies, a la réputation d'être une cité dangereuse (...). La fierté, c'est d'encourager les populations locales à avoir un sentiment positif à propos de la communauté. (...) », « Nous voulons que les gens soient fiers d'eux-mêmes et qu'ils aient des ambitions plus élevées que ce qu'ils pensent au départ. Ils doivent avoir de plus hautes ambitions pour eux-mêmes », « La fierté, c'est la fierté des gens et la fierté de la ville ».

<b><i>Priorités communautaires<sup>484</sup> (2006-2009)</i></b>	<b><i>Objectifs</i></b>
Choose Nottingham	Attirer de nouveaux habitants ambitieux, créatifs, des visiteurs et des investisseurs et encourager les résidents actuels à rester à Nottingham, à s'y plaire et à participer activement à la vie de leur commune.
Respect for Nottingham	Faire de Nottingham un endroit sûr et propre pour vivre, travailler, à visiter, et construit sur une forte cohésion communautaire.
Young Nottingham	Créer un environnement sûr, stimulant pour les enfants et les jeunes, leur permettant de formuler des aspirations, d'être en bonne santé et d'atteindre leurs ambitions.
Active and Healthy Nottingham	Diminuer les inégalités en matière de santé et promouvoir des styles de vie économiquement actifs et indépendants.
Transforming Nottingham's Neighbourhoods	Bénéficier d'habitats décentes dans un environnement plaisant où les services et les équipements publics répondent aux besoins de la population et où cette dernière s'investit dans les choix affectant sa qualité de vie.
Excellence Through Partnerships	Développer localement un puissant leadership et visant l'excellence en matière de partenariat.
<b><i>Priorités municipales (2004-2007)</i></b>	<b><i>Objectifs</i></b>
Developing the City	Créer toutes sortes d'opportunités pour les habitants de Nottingham, un contexte favorable pour le tourisme et les investissements.
Neighbourhood Focus	Atteindre un niveau élevé de qualité de vie dans l'ensemble des quartiers de la ville, afin que toutes les communautés en bénéficient et que la diversité culturelle soit une force à célébrer.
Improving Performance	Améliorer tous nos services et en particulier ceux dont la performance est actuellement insuffisante et ceux qui sont considérés comme critiques pour le bien-être de la population.
Customer Focus <sup>485</sup>	Améliorer l'accès aux services, en particulier par les personnes les plus vulnérables de la communauté.

Tableau 5-2 : Un résumé des objectifs intermédiaires de Nottingham

Au-delà des objectifs de développement du territoire et de l'accent mis plus particulièrement sur les quartiers, l'ensemble des objectifs intermédiaires identifiés dans les données collectées peut être regroupés en facteurs de répulsion (les raisons qui poussent les gens à quitter ou à éviter Nottingham qu'il faut supprimer) et d'attraction (celles qui les attirent et qu'il faut développer).

<sup>484</sup> Le terme communautaire est ici utilisé à dessein, bien qu'il ne prenne pas le même sens que dans les cas français où les organisations étudiées étaient des communautés urbaines. Néanmoins, les objectifs inscrits dans la partie supérieure du tableau sont issus du plan stratégique de la communauté (Community Strategy) qui rassemble de nombreux acteurs territoriaux et nationaux, au-delà des limites institutionnelles de Nottingham.

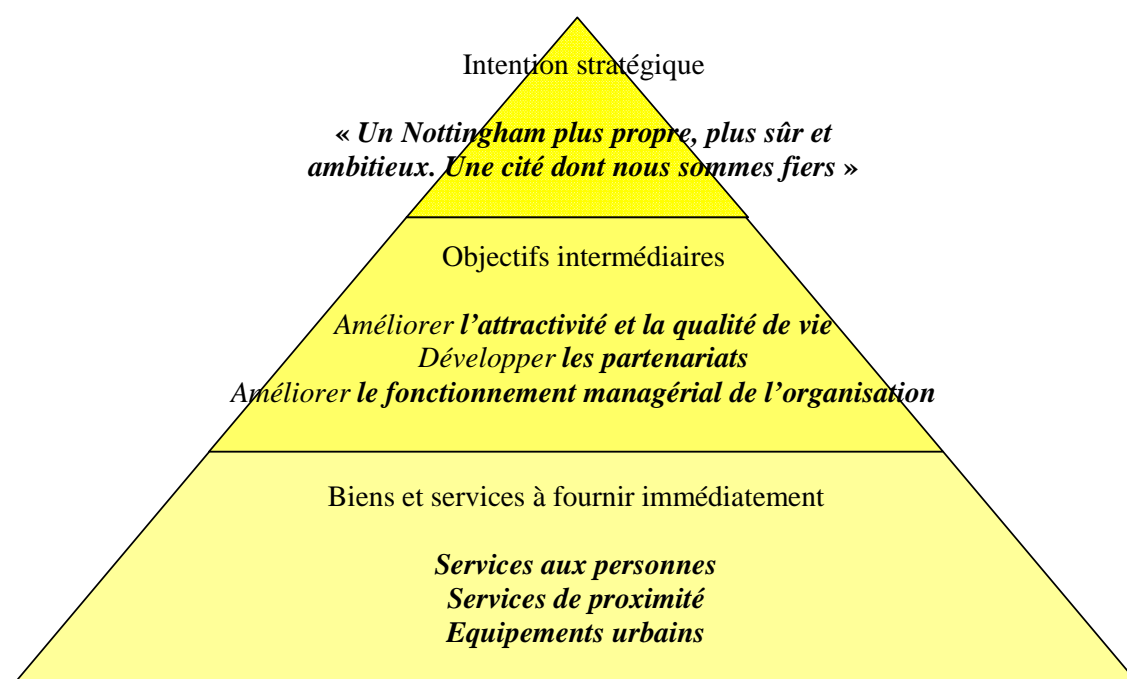
<sup>485</sup> Lors de la révision du plan stratégique de Nottingham en 2004, cette quatrième priorité a été ajoutée.

Enfin, nous pouvons aussi noter l'existence d'objectifs de forme (et pas seulement de contenu) dans la stratégie des pouvoirs publics. Ceux-ci sont liés à l'amélioration de la performance globale de management et à l'orientation client (« customer focus ») à donner à l'ensemble de leurs interventions (« Serving Nottingham Better »).

Pour atteindre ses objectifs intermédiaires, et par ricochets, ses intentions stratégiques, Nottingham s'appuie sur la **fourniture de biens et services divers**.

Il s'agit pour les responsables politiques de délivrer des services « soutenant la comparaison avec les meilleurs d'Angleterre ». En se fondant sur la nouvelle orientation client, les managers mettent au point « des services innovants, modernes et plus proches des besoins de la population ». Cela concerne aussi les équipements publics.

Ces relations entre ces trois sous-catégories (intentions stratégiques, les objectifs intermédiaires et les biens et services à fournir immédiatement par l'organisation) peuvent être schématisées sous forme pyramidale (cf. Figure 5-9).



*Figure 5-9 : Les objectifs stratégiques dans le cas de Nottingham*

Nous faisons à présent le point sur les documents stratégiques sur lesquels les managers territoriaux s'appuient pour guider leur travail.

La rédaction de **documents stratégiques** est un élément remarquable du cas de Nottingham. Les responsables territoriaux de l'organisation ainsi que leurs partenaires n'ont ménagé ni leur peine ni leur temps et en ont produit un nombre assez considérable. Nous avons eu accès à des documents de travail dans leur version *avant* validation. Grâce à une simple manipulation informatique, nous avons mis à jour les éléments de modification des textes. Ceux-ci ont été les objets de corrections, d'ajouts et de suppressions multiples, ne serait-ce qu'en matière de formulation. Cela témoigne donc du soin apporté à la rédaction de ces documents, souvent très denses.

Nous avons déjà mentionné leur nombre élevé. Voyons à présent leurs objets.

Le plan stratégique de la communauté (Community Strategy) s'inscrit dans une échelle bien plus large que celle de la municipalité, néanmoins son intitulé met en avant l'idée d'unité territoriale : « One Nottingham – One Plan ». L'action communautaire de proximité est quant à elle exposée dans la stratégie de renouvellement urbain (Neighbourhood Renewal Strategy et Local Area Action Plans) La commune possède également son propre plan stratégique (« Corporate Plan ») qui s'articule avec les précédents, mais pas seulement<sup>486</sup>.

De nombreux plans thématiques ont également été produits, rassemblés en plusieurs groupes<sup>487</sup>, ils concourent à la mise en œuvre des objectifs décrits dans les paragraphes précédents.

La volonté d'intervention et le souci de performance des responsables territoriaux sont tels que pas moins de 29 plans d'action ont été identifiés (cf. note de bas de page 487, ci-dessus).

Après avoir exposé les intentions stratégiques de Nottingham, analysons à présent dans quelle mesure ceux-ci sont de nature stratégique.

---

<sup>486</sup> « L'objectif de ce plan, c'est de délivrer la vision partagée pour les cinq ans à venir. Il explique comment faire (...) par rapport aux priorités de la ville, et à celles inscrites dans One plan - One Nottingham, et par rapport aux autres plans partenariaux, comme le plan pour les jeunes et les enfants, la stratégie de développement du Greater Nottingham et les priorités partagées avec le gouvernement central », « Les thèmes du plan de Nottingham (...) sont largement parallèles à ceux de la stratégie communautaire et de proximité, mais reflètent en particulier la contribution de la municipalité ».

<sup>487</sup> Pour l'objectif « Choose Nottingham », la municipalité et ses partenaires (Greater Nottingham Partnership, Nottinghamshire Learning and Skills Council, One Nottingham, The Regional Cultural Consortium) ont établi le Local Transport Plan, le Nottinghamshire Learning and Skills Council Local Annual Plan, le Three Cities Action Plan, le East Midlands Regional Economic Strategy, le SRB (Single Regeneration Budget) Deliberation Plan, le Nottinghamshire Strategy for Culture, et la East Midlands Regional Cultural Strategy (soit sept plans). L'objectif « Respect for Nottingham » est soutenu par neuf plans, « Young Nottingham » par trois, « Active and Healthy Nottingham » par quatre et « Transforming Nottingham Neighbourhoods » par six.



## **2. Des ambitions localisées avec des appuis politiques et planificateurs**

La nature stratégique des ambitions de Nottingham s'évalue principalement à l'aune de quelques caractéristiques. Celles-ci correspondent tout d'abord à une vision souhaitée du futur du territoire et en cela elles montrent une direction à suivre pour les services de la municipalité. Les enjeux en sont soulignés à plusieurs reprises. Enfin, les intentions stratégiques sont d'essence politique et font l'objet d'une planification.

Il semble d'après nos interlocuteurs que la **vision** guidant la stratégie de Nottingham se soit affinée progressivement. Et à ce propos, 2006 a été l'année de validation d'un certain nombre de documents stratégiques fondamentaux (dont le *Corporate Plan* par exemple). Cette vision serait en outre partagée entre différents partenaires associés dans des actions variées parmi lesquels nous trouvons le gouvernement central britannique. De cette façon, les managers se réjouissent de posséder pour les cinq ans à venir une **direction** fiable à suivre. L'**importance de l'enjeu** de la concrétisation de ces ambitions est mentionnée plusieurs fois dans les données collectées. Nous devrions d'ailleurs parler d'enjeux au pluriel tellement la liste en est longue. Dans les documents stratégiques recueillis, à chaque objectif correspond des enjeux détaillés. La plupart se rapportent d'une façon ou d'une autre aux personnes, à leur bien-être, leur santé, leur sécurité, leur qualité de vie<sup>488</sup>, etc., bien que les incidences globales ne soient pas omises<sup>489</sup>. Les espoirs placés dans les projets stratégiques paraissent immenses, même si nos interlocuteurs sont parfaitement conscients des difficultés auxquelles ils sont susceptibles d'être confrontés.

Les personnes interrogées ont également évoqué l'aspect **politique** des ambitions stratégiques pour Nottingham<sup>490</sup> ainsi que la **logique planificatrice** qui les soutient en partie.

## **3. La domination des actions stratégiques de dimension sociale**

Malgré la variété des objectifs stratégiques de Nottingham, la municipalité et ses partenaires ne peuvent agir concomitamment dans tous les secteurs. Certains champs d'intervention se distinguent davantage. Nous évoquerons dans ce paragraphe les actions en matière de cohésion sociale, d'aménagement, de développement économique, d'éducation et de déplacement. Nous avons identifiés 29 plans d'action, ce qui est un chiffre considérable.

---

<sup>488</sup> « Je ne parle pas juste de statistiques ! Je parle de vrais gens, qui peuvent avoir une vie meilleure, plus heureuse ».

<sup>489</sup> « Ce n'est pas seulement important pour les habitants des quartiers les plus déshérités. Le centre-ville ne peut pas prospérer en totale autarcie. Les entreprises en développement ont besoin de recruter des membres de la population locale, oui mais bien formés ! ».

<sup>490</sup> « La politique est dite par les membres du bureau exécutif ».

Mais malgré le foisonnement constaté, quelques champs d'intervention dominants ont été détectés.

Le premier est celui de la **cohésion sociale** entre les communautés résidentes sur le territoire. L'intégration des populations (« Chaque année, nous célébrons notre forte diversité grâce à plusieurs festivals et événements multiculturels ») ainsi que leur santé et leur sécurité sont l'objet de multiples initiatives (Nottingham City Crime, Drugs and Anti-Social Behaviour Strategy, Nottingham Police Authority Policing Plan, Nottingham Stands Together, Nottingham Community Cohesion Strategy, etc.). Les jeunes sont une cible privilégiée des pouvoirs publics (Children and Young People's Plan).

Les actions dans ce domaine sont soutenues financièrement par le gouvernement central par le biais du fond pour le renouvellement urbain<sup>491</sup> (Neighbourhood Renewal Fund).

Plus généralement, les idées de partage des richesses, d'égalité des citoyens et de développement du civisme sont récurrentes dans les données collectées.

Les actions en matière d'**aménagement urbain** sont également assez nombreuses dans le cas présent. Elles concernent la rénovation de certains quartiers, l'expansion d'autres ou encore la construction d'immeubles d'affaires. Des places ont aussi été restaurées, tout comme des centres culturels. D'autres interventions ont affecté les parcs et les espaces ouverts. Les travaux d'aménagement s'insèrent pour une large part dans les objectifs de renouvellement urbain.

Le **développement économique** est un autre secteur d'intervention largement investi par les responsables territoriaux.

Les données collectées laissent transparaître nettement la préoccupation de l'emploi derrière celle de croissance économique. Nos interlocuteurs ne s'en sont d'ailleurs pas cachés<sup>492</sup>. De nombreuses structures locales ont pour mission d'accroître l'emploi, et pour cela d'améliorer au préalable la formation des actifs et des jeunes, futurs actifs. Il s'agit « d'améliorer

---

<sup>491</sup> Le fond pour le renouvellement urbain est destiné aux 88 autorités les plus déshéritées d'Angleterre pour leur permettre d'améliorer leurs services et de combler le fossé entre les zones les plus défavorisées et le reste du pays.

<sup>492</sup> « Ici, il y a beaucoup de gens qui travaillent ou qui travaillaient pour de vieilles industries manufacturières. Ils ont souvent des compétences faibles. (...) Nous voulons attirer des entreprises qui apportent des emplois à Nottingham, mais elles cherchent des compétences plus élevées ».

l'employabilité », condition nécessaire pour attirer des « entreprises compétitives et innovantes ».

Dans les études de cas précédentes, une des catégories identifiées en matière d'action stratégique était **l'enseignement et la recherche**. Celle-ci est assez bien représentée dans le cas de Nottingham, mais dans une perspective légèrement différente. Alors que les terrains précédents tendaient plutôt à mettre l'accent sur l'enseignement *supérieur*, et les liens entre recherche universitaire (ou publique) et entreprises, l'organisation territoriale de Nottingham se préoccupe davantage d'**éducation**. Nous retrouvons ici les efforts importants consacrés aux enfants et à la jeunesse<sup>493</sup>. Cela n'empêche pas le territoire de se prévaloir d'un certain rayonnement scientifique<sup>494</sup>.

Enfin, le dernier axe stratégique se distinguant dans le cas présent concerne les **déplacements dans le territoire et son accessibilité globale**. Cela a consisté en des investissements<sup>495</sup> en infrastructures routières et aéroportuaires, mais aussi en matière de transports urbains collectifs (bus et tramway, dont le rayonnement et la fréquence ont été accrus pour répondre aux besoins des habitants).

Voyons à présent quels sont les moyens mis en œuvre par les autorités de Nottingham et leurs principaux partenaires pour réaliser leurs ambitions.

#### **4. Des moyens stratégiques discrets**

Les moyens stratégiques sont, avec la catégorie « systémique et itération », les éléments les moins représentés dans le cas présent (respectivement 2,7% et 2,1% des occurrences totales).

Les **moyens humains** déployés aux services des multiples objectifs stratégiques locaux semblent ne pas manquer : « La commune de Nottingham finance plus ou moins directement plus l'emploi de 12.000 personnes pour fournir tous les services publics locaux ». Cela est probablement en grande partie dû au nombre élevé de partenariats conclus par la

---

<sup>493</sup> « Nous voulons que les jeunes soient plus ambitieux pour eux-mêmes, qu'ils aient envie d'obtenir de meilleures qualifications, des bons jobs, qu'ils sentent avoir une place dans la société. Les résultats éducatifs des enfants de Nottingham sont plus faibles en comparaison d'autres cités. Nous voulons en faire plus, pour les aider à améliorer leurs qualifications, et leurs chances de trouver un emploi ».

<sup>494</sup> « Nottingham est une des six villes du Royaume-Uni désignées Cité de la Science ».

<sup>495</sup> « Plus de 370 millions de £ ont été dépensés dans le transport ces cinq dernières années ».

municipalité. La mutualisation des moyens semble opérationnelle également d'un point de vue **financier**.

Le gouvernement central finance une part majeure des projets de renouvellement urbain.

Comme les ressources sont limitées nous dit un de nos interlocuteurs, elles doivent être ciblées sur les éléments les plus importants. Cela signifie alors d'établir des priorités « parce que nous ne pouvons pas faire tout ce que les gens veulent ». Les dépenses sont alors consacrées massivement à l'aménagement, l'habitat et aux transports, aux écoles, aux centres de loisirs et aux équipements publics des quartiers.

Nous souhaitons à présent conclure ces paragraphes sur la première catégorie analysée, la stratégie territoriale. Celle-ci rassemble plus de 35% des occurrences totales codées dans le cas présent, dont elle représente la plus haute fréquence (comme dans le cas barcelonais). Les intentions stratégiques de Nottingham sont de devenir une cité plus propre, plus sûre et ambitieuse, et dont les habitants peuvent être fiers. Dans le cas de Nottingham, nous ne pouvons parler d'une seule intention stratégique, mais de plusieurs. Cette multiplicité d'intentions engendre une multiplicité d'actions. L'organisation municipale et ses partenaires ont établi un grand nombre de plans donnant lieu à de multiples actions stratégiques. Celles-ci s'enregistrent essentiellement dans les champs de la cohésion sociale, du développement économique, de l'éducation et de l'urbanisme (aménagement et déplacements).

*Encadré 5-5 : La stratégie territoriale (Nottingham) – Récapitulatif*

## **B. Les pratiques assidues de management territorial à Nottingham : une gestion limitée des paradoxes métropolitains**

Nous avons constaté que la stratégie territoriale de Nottingham se distinguait des précédente par le périmètre de son intention stratégique. Cette dernière se limite en effet, contrairement à celles des autres cas, au territoire métropolitain. Nous allons à présent analyser si les modalités de management territorial, observées dans la mise en œuvre des actions stratégiques, permettent d'articuler les éléments contraires des situations paradoxales métropolitaines.

### **1. La recherche constante de l'efficacité pour lier les niveaux intentionnels et opérationnels**

Comment les membres de l'organisation anglaise articulent-ils les niveaux intentionnels et opérationnels de la stratégie métropolitaine ?

La part des objectifs stratégiques visant l'amélioration du fonctionnement managérial de l'organisation municipale et de ses relations avec ses partenaires, apporte un début de

réponse, tout comme les gains attendus en terme de qualité de services publics et de satisfaction des usagers – clients. Pour contribuer au **renforcement de l'efficacité**, différentes mesures ont été initiées dont des procédures de management de la performance : « Le PMF (Performance Management Framework) été finalisé et validé. En fait, cela apporte de la cohérence à des choses qui existaient avant mais sans support formel et en ordre dispersé ». Des retours positifs ont été enregistrés après le lancement de ces mesures (en interne et auprès des usagers).

L'**opérationnalité** est mise en avant comme une nécessité : sans elle, les managers craignent que certaines initiatives restent au stade de projet : « Le plan (stratégique de la municipalité) suit une approche par thème pour s'assurer que l'action se focalise sur les résultats ». Mais devant la multitude des actions prévues, il est difficile de passer concomitamment pour chacune à la phase de mise en œuvre, ne serait-ce que pour des questions de moyens disponibles.

a. La gestion interne

A Nottingham, les pratiques de gestion interne s'intéressent surtout à la structure et aux processus organisationnels, à la communication interne et à la constance dans les actions entreprises.

L'attention dévolue aux fonctions internes du management

La **structure organisationnelle** doit refléter deux aspects de la politique actuelle à Nottingham. Le premier concerne, tout d'abord, les nombreux partenariats dans lesquels la municipalité est engagée. Le second correspond à son objectif d'améliorer la performance, en matière de fonctionnement interne des services, et de qualité du service rendu aux clients.

Afin de satisfaire ces ambitions, l'organisation a modifié son organigramme<sup>496</sup>. Dorénavant, le travail est basé sur l'atteinte de meilleurs résultats pour le territoire<sup>497</sup>, à l'échelle des quartiers<sup>498</sup> et dans le domaine des services<sup>499</sup>. Dans ce sens les tâches transversales ont été développées et les responsables souhaitent qu'elles supplantent largement le travail traditionnel par département. Des services ont aussi été créés, à l'image d'une nouvelle

---

<sup>496</sup> Cette réorganisation a concerné toute la structure et a été planifiée initialement sur trois ans (cette période est envisagée comme un *minimum*), mais l'intention était que les principaux éléments soient mis en place en six mois.

<sup>497</sup> Objectif : Developing the City.

<sup>498</sup> Objectif : Neighbourhood Focus.

<sup>499</sup> Objectifs: Improving Performance et Customer Focus.

direction des services de proximité en 2004. Et des coordinateurs de zones de proximité ont été « décentralisés » dans les comités de quartiers.

Une nouvelle structure managériale a accompagné ces changements, adaptée à une organisation « plus plate et plus formelle », et reposant sur des logiques de délégation et de clarification des rôles de chacun. La responsabilité a été elle-même déléguée au niveau des services<sup>500</sup>. Grâce à cette délégation, les directeurs de service possèdent de fait un rôle plus stratégique, car ils sont chargés du pilotage des actions et missions dépendantes de leur service. Ces changements ont été relativement radicaux et des mesures ont été prises afin d'en limiter les impacts négatifs<sup>501</sup>.

Les modifications en matière de structure organisationnelle ont eu des répercussions sur les **processus administratifs**. Le programme « Gearing up » a été mis en place pour créer un environnement, où les actions sont effectivement coordonnées, afin de concrétiser les objectifs prioritaires<sup>502</sup>. Ce programme s'intéresse aussi au management de la performance. Le PMF ou Performance Management Framework y a contribué en déterminant qui est responsable dans l'organisation du management des performances<sup>503</sup>. Certes cela accroît les charges des directeurs de service, mais certains y voient une plus grande discrétion sur la façon dont ils développent et mettent en œuvre la stratégie et les politiques de la municipalité.

### Le développement de la communication interne

La **communication interne** est un point en développement du management territorial de Nottingham. Aujourd'hui, l'information et sa circulation sont considérées comme stratégiques à tous les niveaux organisationnels.

La prise de conscience de son importance est relativement récente mais elle est devenue « l'élément final du nouveau style de management », grâce à « la reconnaissance que du temps et de l'argent ont besoin d'être dépensés pour l'amélioration des communications internes, l'environnement de travail et la formation du personnel ». En conséquence, l'organisation a mis sur pieds un programme comprenant des présentations de décisions aux personnels, la création d'un comité chargé de produire des rapports, des mémos sur ce thème,

---

<sup>500</sup> Chaque directeur de ces derniers est garant du personnel, des finances, du marketing, des rapports avec le public et de la formation.

<sup>501</sup> La mise en place de la nouvelle structure organisationnelle a occasionné le changement des deux tiers des cadres dirigeants. Et une équipe se consacrant au développement de l'organisation a été récemment créée « pour continuer à développer une culture de l'excellence ».

<sup>502</sup> Ces dispositifs de gouvernance incluent des nouveautés en matière de relations financières, d'équipement et d'achat, de processus administratifs généraux et de gestion des partenariats.

<sup>503</sup> « Le PMF exprime qui fait quoi. (...) L'information est collectée et présentée aux représentants élus et aux populations locales, qui la regardent, qui l'examinent ».

ou encore des groupes de discussion. Elle fait un usage « extensif » des journaux d'information à l'intention des personnels, qui abordent les changements clés, et font régulièrement le bilan de la réorganisation en cours. Une vidéo a même été produite, pour montrer aux personnels, leur place et leur rôle dans la concrétisation des ambitions stratégiques. Dorénavant, les rencontres entre managers, partenaires et élus sont jugées régulières, efficaces et permettent la prise d'un certain nombre de décision<sup>504</sup>. Les managers et les employés ont, par ailleurs, accès à l'information sur la performance, et peuvent l'utiliser comme un support dans leurs activités quotidiennes. La formation a également été développée pour soutenir et faciliter l'acceptation des changements organisationnels.

### La constance dans la mise en œuvre stratégique

Lors du lancement du programme de management de la performance, des **efforts constants et profonds** ont été consentis par les responsables pour améliorer l'environnement de travail, étendre le nombre et le type de formations proposées, revoir les grilles statutaires et augmenter sous conditions les rémunérations. En contrepartie de promesses de contrôles budgétaires réguliers, les responsables managériaux ont vu s'accroître leur liberté de travail et d'action. La communication interne a par ailleurs été largement mobilisée pour permettre la mise en place du management de la performance<sup>505</sup>. Dans cette perspective, des ateliers portant sur les façons de travailler et l'amélioration des services ont réuni jusqu'à 2500 participants. Les 150 cadres supérieurs ont bénéficié de formations et de soutien au management de la performance. Une de leurs tâches consistait à faire prendre conscience à leurs collaborateurs du lien entre les conséquences individuelles du management de la performance et les priorités de l'organisation. De plus, une équipe de développement de l'organisation a récemment été créée pour continuer à développer une culture de l'excellence. Des évaluations annuelles sont programmées.

#### b. La conduite de l'action

Les paragraphes précédents étaient consacrés aux outils de gestion interne, dont l'utilisation permet de favoriser l'articulation entre l'intention stratégique de l'organisation et sa mise en œuvre. Les outils de la conduite de l'action concernent un aspect plus opérationnel.

---

<sup>504</sup> « Je pense que nous sommes plus proches des élus depuis deux ou trois ans ».

<sup>505</sup> « Il est important de rassurer tous ceux affectés par le changement. Sinon ils peuvent aller à l'encontre des nouvelles façons de travailler ».

Ils sont mobilisés harmoniser et coordonner les pratiques et les actions, menées par l'organisation métropolitaine ou ses parties prenantes, et en fonction des objectifs déterminés.

### *Un pilotage encadré*

Nous avons déjà constaté la tendance des responsables de Nottingham et de leurs principaux partenaires à la planification. La **planification des programmes** n'y fait pas exception. Les documents stratégiques sont abondants et détaillent longuement les actions à mener, les partenaires associés ou leur coordination dans le temps.

Des efforts ont aussi été consentis, afin de parvenir à une certaine régularité dans la qualité des **services livrés**<sup>506</sup>. Dans cette perspective, l'introduction de « contrats – client » est à l'étude. Ils permettraient de donner aux publics des indications claires sur les standards de qualité des services qu'ils sont en droit d'attendre.

### *L'évaluation par la multiplication des indicateurs de performance*

Les **mesures évaluatives** des impacts des actions menées sont extrêmement nombreuses dans le cas Nottingham.

La mise en œuvre de chaque plan stratégique est contrôlée annuellement. Cette évaluation est obtenue en utilisant plusieurs outils. Les plus couramment employés sont les indicateurs et les sondages<sup>507</sup>. Selon nos interlocuteurs, il est possible d'apprendre beaucoup de choses grâce aux *feedbacks*. Ceux-ci peuvent être qualitatifs ou quantitatifs, et prendre simplement la forme de compliments ou de plaintes auprès des employés ou des élus. Egalement des contrôles externes sont effectués. Toutes les autorités locales sont en effet sujettes à des inspections menées par leurs pairs ou mandatées par le gouvernement central.

Les indicateurs quant à eux sont innombrables et tiennent une place importante dans les documents stratégiques<sup>508</sup>. Des progrès ont effectivement été enregistrés en matière d'éducation, de services sociaux, de communication auprès des publics, d'habitats, de transport, de propreté et de sécurité.

---

<sup>506</sup> Cela intervient après le constat suivant : « Pour les personnes de la communauté locale qui reçoivent différents services de différentes parties de l'organisation, cela peut se passer de façons très différentes. La personne aura le sentiment d'avoir des services de plusieurs organisations et pas de la même municipalité. Je pense que c'est un problème ».

<sup>507</sup> Enquête sur la performance des actions de proximité, étude d'impact des actions de management de la performance interne.

<sup>508</sup> La réalisation de l'objectif stratégique « Choose Nottingham » est mesurée par 26 indicateurs, celle de « Respect for Nottingham » par 30, de « Young Nottingham » par 31, de « Active and Healthy Nottingham » par 24 et de « Transforming Nottingham's Neighbourhoods » par 13. Les indicateurs peuvent évaluer des effets ou des perceptions, des coûts, la qualité, le respect de calendriers.



## **2. Le développement de l'attention aux demandes des parties prenantes pour faire le lien entre les échelles micro et macro**

Pour articuler les éléments micro et macro des paradoxes métropolitains, les responsables de Nottingham ont pris des mesures pour accroître leurs capacités réactives et créatrices. La participation et l'animation territoriale sont également en plein essor.

Le poids de la **territorialité**, dans le cas de Nottingham, est cohérent avec la volonté de développer les actions et les services de proximité, volonté des pouvoirs publics locaux, mais aussi du gouvernement central via son programme de stratégie nationale pour le renouvellement urbain.

Le territoire concerné a été découpé en neuf zones sur lesquelles sont mis en œuvre les dispositifs des plans d'action de proximité (Local Area Action Plans). Chacun est l'expression « localisée » des objectifs et des projets déterminés dans la stratégie communautaire (One Nottingham - One Plan). La commune travaille sur chaque zone avec un comité municipal composé d'élus, de représentants des habitants, des partenaires locaux, d'associations, de représentants de la police, des écoles et des structures d'habitation. Ce sont ces acteurs qui classent leurs priorités parmi celles retenues au niveau communautaire (telles « Choose Nottingham », « Young Nottingham », etc.). Chaque comité est piloté par un coordinateur employé par la municipalité. En conséquence, tous les secteurs ne délivrent pas exactement les mêmes services et ne remplissent pas les mêmes fonctions aux bénéficiaires de la communauté. Cela correspond à ce que nos interlocuteurs appellent le « management effectif de la proximité », grâce à la détermination locale de services localement délivrés, plus proches des besoins de la population.

Une partie de ces démarches s'apparente à des formes de **participation** des parties prenantes locales<sup>509</sup>, leurs résultats pouvant être utilisés pour déterminer le contenu ou la forme d'actions stratégiques<sup>510</sup>.

Quant la territorialité s'accroît et que des démarches participatives sont lancées, il est probable que la **réactivité** suive un cheminement identique. En effet, plus l'organisation territoriale est proche de ses usagers – clients, plus ces derniers sont susceptibles d'exprimer

---

<sup>509</sup> Ces modes participatifs peuvent être plus ou moins formalisés et institutionnalisés : les comités de proximité, des focus groups, des ateliers, des réunions, des questionnaires en ligne, etc.

<sup>510</sup> Cela correspond à un engagement des pouvoirs publics territoriaux visant à « donner plus d'influence aux communautés dans la prise de décision par rapport aux services délivrés et sur la manière dont ces services sont délivrés localement ».

leurs attentes, leurs besoins. Nous pouvons supposer que l'absence de réactivité de l'organisation face à ces demandes soit assez mal perçue des habitants, qui sont, peu ou prou, également des électeurs. Les services municipaux s'emploient donc à prendre connaissance des aspirations des habitants. Les élus s'y emploient mais pas seulement : « Nous avons beaucoup de personnels qui délivrent des services à la population, ils discutent avec les gens, les écoutent parler de ce qui est important pour eux, de ce qu'ils veulent. Et bien sûr, la presse locale, les journaux, la télévision, la radio donne un aperçu de ce que pensent les gens ». La réactivité a aussi pris de l'ampleur depuis l'introduction de la préoccupation de l'orientation client (Customer focus) dans la conduite de l'action<sup>511</sup>.

L'ensemble des initiatives que nous venons d'aborder s'appuie sur des outils de **communication** à l'encontre des parties prenantes métropolitaines. Cette modalité d'action semble être en cours de développement actuellement. De nombreux canaux sont sollicités<sup>512</sup>. Si tant d'efforts sont effectués, c'est parce que « les populations locales sont les meilleures ambassadrices pour la cité, quand elles parlent à leurs amis, quand elles rencontrent d'autres personnes, des collègues en dehors de Nottingham... elles font passer un bon message à propos de la cité ». Par ailleurs, les autorités locales ont décidé de communiquer régulièrement l'évaluation des impacts de leurs actions et leurs progrès en matière de management de la performance<sup>513</sup>. Enfin, des enquêtes locales ont montré des liens entre satisfaction vis-à-vis des services locaux délivrés et satisfaction quant à la communication autour de ces services. Cela encourage les services de Nottingham à développer encore cet axe de travail en s'appuyant sur des initiatives participatives et consultatives.

Les démarches de l'organisation britannique que nous venons d'exposer visent essentiellement à établir des passerelles avec les habitants de la métropole. D'autres initiatives ont davantage pour objectif de développer des liens partenariaux avec des acteurs territoriaux,

---

<sup>511</sup> Les processus administratifs ont été revus dans l'optique de la nouvelle orientation clientèle. Par exemple, les temps de réponse au téléphone ont été examinés, et des mesures ont été prises pour qu'ils soient raccourcis. Par ailleurs, pour atteindre la qualité de services visée, les points de vue des clients sont collectés par contacts directs, groupes d'usagers, boîtes de suggestion et divers exercices de consultation. Les procédures de plainte existantes ont été revues, pour que les erreurs puissent être reconnues, et dans certains cas, quand l'autorité publique est en faute, engendrer des compensations financières.

<sup>512</sup> La presse locale, les newsletters, un magazine envoyé tous les deux mois à tous les domiciles, le site Internet de Nottingham, les campagnes d'affichage public.

<sup>513</sup> « Nous sommes publiquement responsables de la performance », donc le nombre d'informations disponibles pour le public s'accroît.

économique et sociaux. Pour cela, Nottingham s'appuie sur son **leadership**<sup>514</sup> : être le leader communautaire, avoir un leadership de management ambitieux et positif sont des éléments récurrents des discours entendus<sup>515</sup>. Dans cette perspective, les relations avec les principaux partenaires sont formalisées<sup>516</sup>. En effet, au vu du nombre considérable de plans et de parties prenantes impliquées dans chacun d'entre eux, le développement de capacités de travail en transversalité prend tout leur sens<sup>517</sup>. L'intégration des processus de management et de mise en œuvre doit permettre d'éviter des redondances et des confusions.

Nous avons constaté que le **partenariat** est un élément important des pratiques de management territorial de Nottingham et de sa région. Cette modalité est perçue comme un moyen d'atteindre l'excellence et incarne même un des objectifs stratégique de la métropole<sup>518</sup> (cf. Tableau 5-2, page 334). D'autres moyens existent également pour établir des passerelles entre les parties prenantes internes et territoriales de l'organisation métropolitaine, telles la communication ou la participation.

### **3. Le faible intérêt pour la périphérie**

Nottingham semble avoir développé peu d'intérêt en matière de gestion des éléments centraux et périphériques des paradoxes métropolitains.

En effet, malgré le nombre de partenariats conclus autour de projets spécifiques par l'organisation<sup>519</sup>, ceux-ci s'inscrivent dans le « territoire de compétence » de l'organisation « One Nottingham ». La plupart intègrent des acteurs institutionnels et des acteurs privés, sur certains thèmes principalement issus du milieu associatif, essentiellement d'envergure locale et très peu nationale. Certains partenariats ont été lancés à l'échelle nationale mais trouvent

---

<sup>514</sup> « Nottingham est fière (...) de son titre informel de 'Queen of the East Midlands'. Cela a encouragé les pouvoirs publics à déterminer des politiques reflétant son leadership naturel dans la région ».

<sup>515</sup> « Le mandat démocratique et la responsabilité directe de la ville lui permettent d'être leader de la communauté. Nottingham travaille avec ses partenaires pour maximiser les opportunités et réussir les défis lancés à la cité ».

<sup>516</sup> Par exemple, « le bureau de 'One Nottingham' comprend des représentants du secteur des affaires, associatif, de la communauté, du conseil municipal de Nottingham et d'autres acteurs privés. (...) Ce bureau valide la vision et les priorités, surveille et évalue les progrès et supervise le management du partenariat ».

<sup>517</sup> « Il est essentiel de travailler, comme une seule organisation, pour la communauté dans son ensemble ».

<sup>518</sup> Pour l'un de nos interlocuteurs, « les parties prenantes sont vitales pour nos plans. Nous savons que nous ne pouvons pas satisfaire les populations locales en travaillant seul. Nos partenaires le reconnaissent aussi ».

<sup>519</sup> La plupart des plans stratégiques, et des actions qui en découlent, sont menés en partenariat avec une ou plusieurs autres structures, publiques, privées, associatives, locales ou nationales. Ce type de partenariat concerne alors une multiplicité de champ d'intervention (sans volonté d'exhaustivité) : le développement économique (Greater Nottingham Partnership), le développement des compétences des actifs (Nottingham Skills Board), les transports (Greater Nottingham Transport Partnership), la sécurité publique (Crime and Drugs Partnership), les actions en faveur de la cohésion sociale (Strategic Partnership for Children, Young People and Families), la santé publique (City Health Partnership) ou encore l'habitat (Housing Strategic Partnership).

leur application au plus près des territoires à l'image des actions de proximité (Local Area Agreements ou LAA) qui sont l'aboutissement de partenariat avec le gouvernement central<sup>520</sup>. Cette modalité de management territorial est ainsi fortement sollicitée dans le cas Nottingham comme un élément de base de réussite. Les efforts en terme de management de la performance que nous avons déjà mentionnés concernent aussi ce point.

De même, l'observation de l'environnement n'est pas réellement utilisée pour articuler les périmètres territoriaux. En effet, si des actions de **veille** ont été mentionnées, celles-ci restent relativement anecdotiques, et concernent essentiellement d'autres villes du Royaume-Uni. Certains interlocuteurs le regrettent parfois<sup>521</sup>, car ils estiment qu'il est « réaliste de comparer le management territorial des grandes villes européennes » et que c'est pour cela que des réseaux, tels qu'Eurocités, existent.

#### **4. Le lien entre l'ensemble des éléments du système métropolitain, une modalité peu significative**

Les membres de l'organisation anglaise semblent accomplir des efforts significatifs pour lier les éléments d'intention et d'action, et articuler leurs parties prenantes internes et territoriales. En revanche, l'articulation entre les actions sur leurs territoires institutionnel et d'action, ne s'observe guère dans les données collectées. Pour l'instant, Nottingham n'atteint pas un état de coordination systémique de tous les éléments paradoxaux des situations métropolitaines.

Cela s'explique en partie par la jeunesse et l'inexpérience de l'organisation en matière de management stratégique. Des efforts dans le sens de l'intégration des éléments contraires des paradoxes métropolitains existent mais ils sont confrontés à des réticences individuelles et à des obstacles organisationnels.

L'abondance de documents stratégiques, de projets et de démarches partenariales, rend nécessaires leur intégration et justifie les efforts consentis par l'organisation pour limiter le risque d'éparpillement de ses actions. Les managers et les employés doivent avoir la possibilité de positionner leurs tâches les unes par rapport aux autres. La compréhension des finalités pour leur organisation et leur cité, et la capacité à se situer dans une logique globale,

---

<sup>520</sup> « Les LAA nous encouragent à améliorer nos partenariats parce que nous ne pouvons pas trouver de solutions locales aux problèmes locaux sans travailler avec des acteurs clés et les communautés ».

<sup>521</sup> « La plupart des villes gèrent et comparent leurs propres services plutôt que d'explorer comment font les autres cités européennes. Nous avons besoin de faire ça davantage ».

peuvent constituer des facteurs de motivations. Pour cette raison, les responsables municipaux et leurs principaux partenaires veillent à « l'imbrication des projets et des actions » et à « démontrer régulièrement l'interconnexion entre le plan et les objectifs des partenariats ». Par exemple, les priorités de la stratégie communautaire alimentent le choix des actions de proximité, et s'articulent également avec celle de renouvellement urbain, financée en partie par l'Etat central.

Cependant, les blocages individuels et organisationnels sont significatifs dans le cas Nottingham. Depuis plus d'une décennie, l'organisation a subi et provoqué de nombreux changements à la fois en terme de politiques menées, de structure organisationnelle et de modalités de management. Il est difficile de traverser ces évolutions sans être confronté à un moment ou un autre à des **blocages** divers<sup>522</sup>. Certains font donc de la résistance malgré la construction collégiale des actions<sup>523</sup>. Par ailleurs, à un niveau plus global, les changements intervenus dans le champ de la gestion publique dans les années 1980 et 1990, ont fait naître des inquiétudes chez les employés des structures territoriales. Celles-ci se ressentent parfois dans le travail quotidien.

Malgré tout, des **processus d'apprentissage** peuvent être identifiés. Des études internes ont globalement montré une évolution effective des pratiques. Les services locaux suivent de plus en plus une orientation client et s'inscrivent de façon croissante dans une perspective de proximité. Le management de la performance devient quant à lui progressivement la norme.

Nous trouvons ci-après l'arborescence des catégories les plus significatives du cas anglais. Celle-ci clôturera ce chapitre sur l'analyse des résultats de l'étude empirique.

A Nottingham, la répartition des catégories les plus représentées, semble assez équilibrée sur l'ensemble des codes. Les actions stratégiques sont mises en avant, tout comme les modalités d'articulation des éléments contraires des paradoxes métropolitains. Nous constatons en effet,

---

<sup>522</sup> Ainsi un de nos interlocuteurs a-t-il reconnu que « dans beaucoup de cas, les relations sont vraiment bien. Cependant il y a des zones plus difficiles. Certains élus deviennent frustrés si les priorités qu'ils avaient déterminées n'ont pas été exécutées par les manageurs ».

<sup>523</sup> « Nous avons discuté de ces rapports sur le management de la performance et à la fin de la discussion, nous étions d'accord pour mettre en œuvre les recommandations qui étaient dans le rapport. Après ça, il y a eu des membres de l'équipe qui n'avaient pas mis en œuvre les recommandations du rapport. Ils ont décidé ensuite eux-mêmes que ce n'était pas important de le faire. Ce que j'essaie de dire ici, c'est que c'est mal. Quand on décide de faire quelque chose, on doit être sûr que ce sera accompli »

que chaque niveau d’articulation est représenté dans la figure ci-dessous. Les outils de gestion concernent massivement la conduite de l’action, ce qui distingue Nottingham des autres cas. Les facteurs endogènes semblent plus prégnants que les exogènes.

Catégories niv.1 sig.	Catégories niv.2 sig.	Catégories niv.3 sig.	Catégories niv.4 sig.	
<b>C.1. Strat. terr.</b>	C.1.1.Obj. strat.	<b>C.1.1.2. Obj. intermédiaires</b>		
	C.1.2. Nature strat.	<b>C.1.2.11. Stratégie = direction</b>		
	<b>C.1.3. Actions strat.</b>	<b>C.1.3.4. Aménagement</b>		
		<b>C.1.3.5 Document stratégique</b>		
		<b>C.1.3.14. Cohésion sociale</b>		
C.1.4. Moyens strat.				
C.2. Modalités de MT	C.2.1.Pragmatisme	<b>C.2.1.4. Renforcement efficacité</b>		
	C.2.2. Systémique	<b>C.2.2.1. Intégration</b>		
	C.2.3.Territorialisation	<b>C.2.3.1. Territorialité</b>		
	C.2.4. Partenariat	<b>C.2.4.3. Organisation par projet</b>		
C.3. Outils de MT	C.3.1. Gestion interne	C.3.1.1.	<b>C.3.1.2.2. Communication interne</b>	
		C.3.1.2.		
	C.3.2.Conduite de l’action	C.3.2.1.	<b>C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets</b>	
		<b>C.3.2.2. Evaluation</b>		
	C.3.3. Gestion env.	<b>C.3.3.1. Relations avec p.p. externes</b>		
C.4. Facteurs contextuels	C.4.1.Facteurs exogènes			
	C.4.2. Facteurs endogènes	C.4.2.2.	<b>C.4.2.2.2. Efforts constants et profonds dans mise en œuvre</b>	
		<b>C.4.2.3. Intégration orga</b>	<b>C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels.</b>	

Figure 5-10 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Nottingham



# CHAPITRE 6.

## DES PRATIQUES PARADOXALES DE MANAGEMENT TERRITORIAL

Nous abordons à présent le dernier chapitre de cette thèse. Celui-ci est consacré à la discussion. Nous y détaillons les résultats de notre recherche, en fonction de l'analyse empirique, mais également de la revue de la littérature.

Nous procéderons en trois étapes.

Dans un premier point, nous confirmerons l'existence des situations paradoxales, dans lesquelles évoluent les organisations publiques métropolitaines.

Ensuite, nous reviendrons plus précisément sur les pratiques de la gestion des paradoxes, que mettent en œuvre ces organisations. Nous examinerons, dans quelle mesure, elles recourent à celles identifiées dans la revue de la littérature.

Enfin, nous exprimerons, dans un troisième et dernier point, quelques recommandations destinées aux managers, et à leurs responsables politiques, en matière de pratiques paradoxales de management territorial.

### **I. La confirmation de l'existence des situations paradoxales métropolitaines**

Ce paragraphe vise à montrer la pertinence de l'approche par les paradoxes des pratiques de management territorial des organisations métropolitaines.

#### **A. Le contexte, un facteur discriminant en matière de pratiques de management territorial**

Au cours du chapitre précédent, nous avons clôturé l'analyse de chaque cas par un récapitulatif de ses catégories les plus significatives. Si nous les reprenons et les comparons, nous remarquons immédiatement la difficulté à établir des profils-type. Quand le profil de chacun des terrains est analysé d'une façon globale, nous n'observons que des cas particuliers. Il semble extrêmement difficile, par exemple, de construire une taxonomie des terrains étudiés. Certes, il est possible de noter certaines récurrences entre les cas. Par exemple, dans le Tableau 6-1, la territorialisation est un attribut du management territorial lyonnais et nantais. Cependant, dans le premier cas, il s'articule avec le pragmatisme, dans le second avec



les outils de gestion interne. De même Barcelone et Marseille se retrouvent autour des outils de gestion de l'interface avec l'environnement. Mais les Barcelonais l'envisagent dans la perspective de l'action stratégique, alors que leurs homologues du sud de la France l'expriment en lien avec les facteurs contextuels exogènes. Nous ne sommes plus ici dans des logiques d'action nettes, contrairement au cas catalan.

	Catégories niveau 1	Catégories niveau 2
Barcelone	C.1. Stratégie territoriale	C.1.3. Actions stratégiques C.3.3. Gestion de l'interface avec l'environnement
Lyon	-	C.2.1. Pragmatisme C.2.3. Territorialisation
Nantes	-	C.2.3. Territorialisation C.3.1. Gestion interne
Marseille	C.4. Facteurs contextuels	C.3.3. Gestion de l'interface avec l'environnement C.4.1. Facteurs exogènes
Nottingham	C.1. Stratégie territoriale	C.1.3. Actions stratégiques

*Tableau 6-1 : Les catégories de niveaux 1 et 2 les plus significatives de chaque cas*

Si nous approfondissons la réflexion avec les catégories inférieures, nos conclusions ne varient pas pour autant. Ici encore, il est certes possible de noter des récurrences entre les cas. Quelques outils sont utilisés par plusieurs organisations. Par exemple, ceux de communication interne sont présents dans quatre cas sur cinq (sauf Barcelone), mais leurs articulations avec les autres outils et avec les éléments de contexte varient inévitablement (pour une vue complète de ces résultats, cf. 0).

Nous nous interrogeons sur les raisons d'une telle diversité. Comment expliquer la difficulté à construire une taxonomie des pratiques de management territorial des métropoles de l'Ouest de l'Europe ? Nous reconnaissons que le nombre de cas étudiés est limité. Il est possible qu'en travaillant sur un panel de cas plus grand, des éléments de similitude soient apparus. Mais nous ne sommes pas entièrement convaincus par cette réserve liée à la méthodologie choisie. Nous avançons, en revanche, que ceci est un élément caractéristique du champ du management stratégique à l'échelle territoriale. Il lui est en quelque sorte inhérent.

Nous avons en effet constaté que le poids des facteurs contextuels, en particulier exogènes à l'organisation métropolitaine, est toujours significatif, bien que variable. Proportionnellement, les éléments exogènes sont toujours plus marqués que les endogènes (cf. Figure 6-1, page 354). Le contexte est alors un facteur *discriminant*. Cela signifie que le management territorial, c'est-à-dire la mise en œuvre de l'intention stratégique des métropoles, est profondément *contextuel*.

En conséquence, il ne peut exister de recette managériale universelle, ou tout au moins ouest-européenne, applicable à ce type de projet. Le seul grand principe du management territorial identifiable au premier abord dans ces circonstances, c'est la territorialisation. Cela nous fait dire que, sous cet angle là, *le point commun des cas, c'est la différence.*

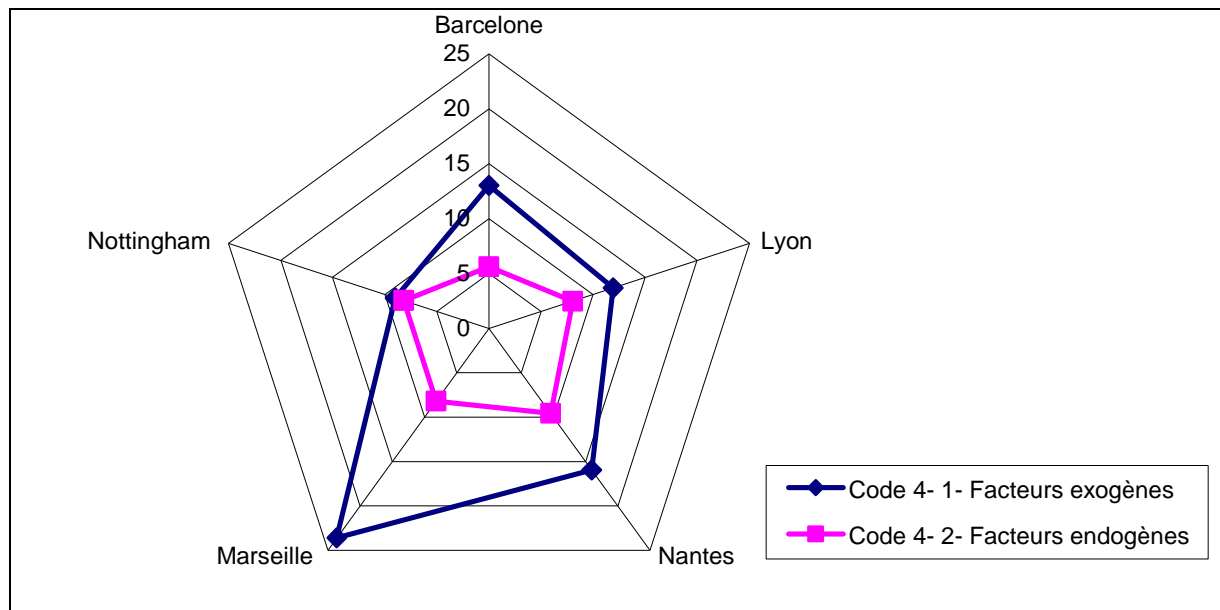


Figure 6-1 : La prépondérance des facteurs exogènes sur l'ensemble des cas (en % de l'ensemble des occurrences de chaque cas)

Nous avons déjà souligné le poids du contexte dans la perspective du management territorial. L'environnement est à ce titre toujours *déterminant* : une intention stratégique ne peut être concrétisée si l'organisation omet de s'appuyer sur son territoire pour y parvenir. En ce sens, la territorialisation désigne la capacité d'une organisation à tenir compte des caractéristiques de son territoire à toute fin utile. Mais il existe un autre cas de figure, quand l'organisation ne parvient pas à prendre appui sur son territoire. Dans ce cas, le poids de l'environnement est tel qu'il en devient *déterministe*. De soutien nécessaire, il devient obstacle paralysant et pénalisant.

Ce risque est amplifié par la complexité et la dynamique environnementale (hétérogénéité et dispersion des acteurs locaux, Aldrich, 1979, Dess, Beard, 1984). Pour autant, nous pensons que, dans une certaine mesure, le volontarisme et le déterminisme cohabitent dans le cadre du management territorial. Ils représentent en quelque sorte deux facteurs autonomes et non pas alternatifs (Hrebiniak, Joyce, 1985). L'objectif pour les managers territoriaux consiste alors à amplifier le plus possible la marge de manœuvre dont ils disposent face à l'environnement

organisationnel. Ainsi, les territoires sont bien des systèmes ouverts (Scott, 1981), dont la complexité des interactions est telle, qu'elle joue un rôle déterministe et limite les objectifs et les résultats de l'organisation. Mais des choix organisationnels sont néanmoins envisageables.

Nous avons identifié dans ce paragraphe les outils de management territorial les plus utilisés dans les terrains observés. Malgré le nombre limité de cas étudiés, nous les avons sélectionnés en diversifiant autant que possible<sup>524</sup> leurs caractéristiques (taille, superficie, statut, habitants, ancienneté d'existence de l'organisation, nationalité, parti politique au pouvoir). Cela permet d'accroître la validité externe de notre recherche (Yin, 1984, Van de Ven, Poole, 1989). Par ailleurs, le nombre d'outils disponibles, malgré une certaine variété, n'est pas indéfini. Mais même s'ils sont limités<sup>525</sup>, leur combinaison peut largement varier, tout comme le niveau d'aptitude à les manipuler. Nous pouvons ici faire appel à l'image de la boîte à outils ou à celle de la pâtisserie. Nous choisissons arbitrairement la seconde. Supposons que comme les managers territoriaux, plusieurs pâtissiers disposent chacun des quelques ingrédients de base pour réaliser leur pâtisserie. Admettons le cas extrême que tous souhaitent réaliser le même gâteau, c'est-à-dire qu'ils aient la même intention stratégique. Néanmoins, en fonction de la fraîcheur des ingrédients, de la dextérité du chef, de l'épaisseur du fond des casseroles, de la chaleur du four, de la vivacité des commis, le résultat peut être différent. Il serait même logique qu'il le soit.

En somme, en fonction de l'idée de départ, c'est-à-dire de l'intention stratégique, de la volonté, des compétences et du contexte, un même outil managérial produira des effets variés. En outre, les managers ne disposent pas d'un outil unique. Le nombre des combinaisons possibles s'accroît d'autant.

Cela explique que, lorsque nous nous focalisons sur un outil managérial particulier, nous pouvons identifier son usage dans plusieurs des cas sur lesquels s'appuie notre recherche. Cependant, aucun terrain n'utilise la même combinaison d'outils de management.

Nous avons constaté qu'aborder les cas « simplement » sous un angle *comparatif* ne nous permettait pas de faire émerger des conclusions réellement probantes. Le seul élément remarquable consiste à observer que le contexte est un facteur *discriminant*. Nous avons effectivement mis en exergue la dimension profondément contextuelle des pratiques de

---

<sup>524</sup> Autant que possible car une trop grande diversification conduit à perdre de la cohérence vis-à-vis de l'objet de recherche.

<sup>525</sup> Nous nous situons ici à un instant T, et non pas dans une perspective évolutive.

management territorial des métropoles. De cette façon, la stratégie métropolitaine est à la fois le produit et le producteur du territoire (Decoutère, 1996, Ruegg, 1996, Casteigts, 2003). Les choix stratégiques et managériaux sont ainsi le résultat de configurations territoriales géographiques, culturelles, humaines, institutionnelles, politiques. Or, chacune de ces configurations est spécifique. En même temps, ces choix contribuent à produire du territoire par des actions d'aménagement et d'urbanisme, en matière économique, sociale, environnementale, mais aussi grâce aux fonctions d'animateur des organisations publiques territoriales. Celles-ci, par leurs initiatives, tentent d'orienter les décisions et les actions des parties prenantes, internes et externes au territoire institutionnel, dans un sens souhaité. Nous retrouvons ici une des définitions du paradoxe pragmatique : celui-ci correspond au constat que « 'quelque chose' (est) à la fois acteur et terrain de son action » (Barel, 1989, p.26).

Ainsi, appréhender les résultats de nos études de cas sous l'angle comparatif, ne s'est pas révélé probant. Ceci est cohérent avec les éléments que nous avons mis en avant dans le chapitre 3 de la recherche. Les situations paradoxales ont besoin d'être analysées avec une approche qui prend en compte ses éléments contraires. Une « simple » comparaison n'y suffit pas.

Aussi allons-nous aborder les pratiques de management territorial dans la perspective de la gestion des paradoxes.

## **B. Des situations paradoxales vécues**

Dans le chapitre 3, nous avons confronté, telles qu'elles sont définies par la littérature, les cinq caractéristiques des paradoxes pragmatiques aux situations dans lesquelles évoluent les organisations publiques métropolitaines. Nous avons alors conclu que les pratiques de management territorial pouvaient être assimilées à des pratiques de gestion paradoxale (Seltzner, 1986, Ford, Backoff, 1988). Nous rappelons pourquoi dans la figure ci-dessous.

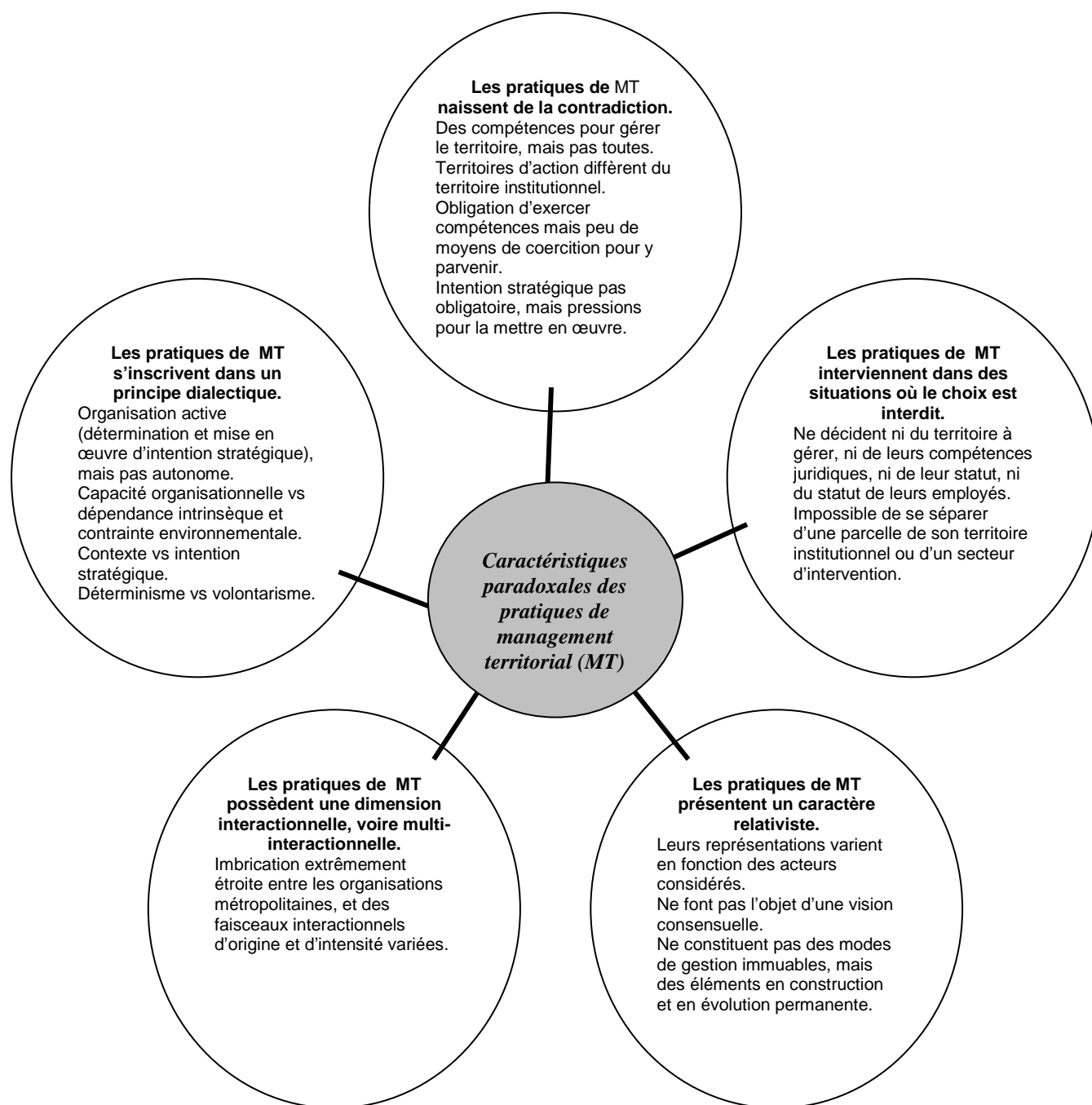


Figure 6-2 : Rappel des caractéristiques paradoxales des pratiques de management territorial

Devant ces différents arguments, nous avons conclu à la dimension paradoxale des pratiques de management territorial. Ces situations paradoxales sont également perçues par les managers interrogés. Ceux-ci insistent sur la difficulté à articuler deux dimensions principales des territoires : la fonctionnalité et la décision. La première délimite le territoire, et le définit en fonction de critères éprouvés quotidiennement par ses habitants, tels l'habitation, le travail, le transport ou encore la consommation. Mais institutionnellement, rien ne porte le

territoire de la fonctionnalité. L'échelle administrative et politique est bornée par le périmètre du territoire institutionnel. Ce dernier impose de fait des limites en matière de compétences et de ressources, notamment fiscales. Il constitue un élément difficilement contournable pour les managers métropolitains. Pourtant, il ne correspond pas au territoire vécu, ni, la plupart du temps, au territoire du développement économique, qui correspondent davantage à une dimension fonctionnelle. Les managers sont placés face à une ambivalence forte : le territoire administratif qui s'impose à nous et qui n'est pas le même que le territoire vécu, plus large. Par certains aspects, ils ont le sentiment de se trouver devant des situations insolubles. Le premier mouvement consiste à hésiter entre des actions ajustées sur les limites décisionnelles, mais qui ne correspondent pas à des limites de fonctionnement, et des interventions fondées sur des limites fonctionnelles, mais pour lesquelles leurs élus n'ont pas de pouvoir de décision. La gestion paradoxale trouve toute sa pertinence dans un tel contexte. Par ailleurs, les managers territoriaux perçoivent que l'action territoriale n'obéit à aucune loi universelle, et que personne ne détient la vérité dans ce domaine. En fonction des territoires, de ses caractéristiques, de ses acteurs, les possibilités et donc les choix d'actions peuvent être très nombreux. Dans cette perspective, la seule solution pour l'un de nos interlocuteurs est « d'avoir la force de conviction nécessaire, taper du point sur la table, car il n'y a pas de démonstration qu'on ne peut pas contredire. (...). Il n'y a pas de solution indubitablement vraie. Rien ne permet de trancher sereinement et clairement ».

L'impossibilité de faire des choix imprègnent le contexte métropolitain. Pourtant, les ressources, financières et humaines en particulier, des organisations publiques leur imposent d'en faire.

## **II. La gestion des paradoxes métropolitains**

Les principes que nous avons identifiés, dans le chapitre 2, comme les modalités du management territorial, soit le pragmatisme, le partenariat, la territorialisation, la systémique, constituent des modes de gestion des paradoxes métropolitains.

Ceux-ci sont nombreux dans le cas des organisations publiques métropolitaines. Ils sont en particulier la conséquence d'interactions multiples (cf. L'interaction des pratiques de management territorial vue par l'approche des parties prenantes, page 102), et de la position charnière des organisations métropolitaines, entre les injonctions légales auxquelles elles doivent obéir et la réalité contextuelle qui les en empêche (cf. Les organisations métropolitaines entre territoire institutionnel et territoires d'action, page 119). Dans cette

perspective, les pratiques de management territorial ont un rôle primordial d'interface à jouer dans la gestion des paradoxes, auxquels est confrontée l'organisation métropolitaine. Elles permettent en effet d'en articuler les éléments contraires.

Elles autorisent l'articulation des *niveaux intentionnels* et *opérationnels*. Nous nous situons ici sur le plan des outils managériaux participant à la conduite de l'action. Le deuxième niveau d'articulation concerne les parties prenantes de l'organisation. Comment prendre en considération la facette *micro* du management territorial, les parties prenantes internes, et la facette *macro*, les parties prenantes externes territoriales. Elles 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.

Ces quatre éléments représentent les types d'articulation, dont disposent les organisations métropolitaines, pour gérer les éléments opposés des situations paradoxales, dans lesquelles elles évoluent. Cela ne signifie pas qu'elles les utilisent tous, et simultanément. Néanmoins, les données, issues des études de cas, nous permettent de proposer une vue des pratiques de gestion paradoxale des organisations publiques métropolitaines. Nous avons rassemblé dans un tableau les pratiques de management territorial paradoxal des cinq cas étudiés.

Dans le paragraphe précédent, nous avons mentionné la difficulté à édifier une taxonomie des types de management territorial, ou à identifier des processus de mise en œuvre de l'intention stratégique communs à plusieurs métropoles. Toutefois, nous avons pu discerner, parmi l'ensemble des outils managériaux disponibles pour les managers territoriaux, quelques récurrences dans l'usage (cf. 0). Le nombre d'outils disponibles, malgré une certaine variété, n'est pas indéfini. Nous sommes donc en mesure d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes : quels sont les outils de gestion retenus par les managers métropolitains, pour mettre en œuvre des intentions stratégiques ? Comment sont-ils utilisés dans la perspective d'une gestion paradoxale ?

Le Tableau 6-2, ci-dessous, apporte des réponses. Il établit des parallèles entre les outils de management, identifiés dans l'analyse des cas, et les pratiques de gestion paradoxale, répertoriées par Josserand et Perret (2003) (cf. chapitre 3, Tableau 3-2, page 133).

TYPE D'ARTICULATION DES ELEMENTS CONTRAIRES DES PARADOXES	DIMENSION TEMPORELLE	DIMENSION SPATIALE DES ELEMENTS CONTRAIRES DES PARADOXES		
		Organisation	Territoire	Environnement
<b>Intentionnel / Opérationnel</b>	<i>Dimension diachronique</i>	<u>Eléments de conduite de l'action</u> Diagnostic - Programmation des actions - Gestion des programmes - Système de livraison des services - Evaluation : <b>pratiques séquentielles</b> Soutien de la direction : « <i>passerelle</i> »		
	<i>Dimension synchronique</i>	<u>Eléments de gestion interne</u> Structure organisationnelle : <b>compartimentage</b> Processus administratifs : <b>compartimentage</b> Communication interne – externe : <b>compartimentage</b> Communication interne : « <i>passerelle</i> » + <b>construction locale</b>		
<b>Micro / Macro</b>	<i>Dimension diachronique</i>	Réactivité - Créativité : <b>oscillation</b>		
	<i>Dimension synchronique</i>	Territorialité : <b>compartimentage</b> Processus administratifs : <b>compartimentage</b> Animation territoriale : « <i>passerelle</i> » + <b>construction locale</b> Participation : <b>construction locale</b> Organisation des partenariats par projet : <b>construction locale</b>		
<b>Centre / Périphérie</b>	<i>Dimension diachronique</i>	Organisation des partenariats en réseau : <b>stratification</b>		
	<i>Dimension synchronique</i>	Organisation des partenariats par projets: <b>construction locale</b> Communication externe : « <i>passerelle</i> » + <b>compartimentage</b>		

Tableau 6-2 : Les pratiques paradoxales de management territorial des cinq cas étudiés



Nous reprenons, en respectant l'ordre du tableau, les pratiques de gestion paradoxale des organisations publiques métropolitaines identifiées.

#### **A. L'articulation entre la gestion interne et la conduite de l'action**

L'articulation entre la gestion interne et la conduite de l'action est assurée, à la fois, par des pratiques managériales diachroniques et synchroniques.

##### **1. Le découpage en séquences de la conduite de l'action**

Les organisations métropolitaines étudiées utilisent des **pratiques séquentielles** essentiellement en matière de conduite de l'action.

Nous rappelons que celles-ci permettent d'appréhender une fonction managériale comme une suite de séquences dans une perspective diachronique (Ford, Backoff, 1988). La tâche à effectuer est scindée en plusieurs processus, chacun mettant davantage l'accent sur un des pôles opposés du paradoxe. Il s'agit ici d'articuler les aspects intentionnels et opérationnels des objectifs stratégiques. Pour y parvenir, les organisations ont différencié dans le temps les phases de diagnostic, de programmation des actions, de gestion des programmes, de livraison des services publics métropolitains et d'évaluation. Dans chacune de ses phases, interviennent de façon majoritaire des éléments de l'ordre de l'intention *ou* de l'opérationnalisation. Comme il est indiqué dans la littérature, cela permet de prendre en compte les contradictions inhérentes à la situation paradoxale, tout en envisageant séparément les effets de chacune de ses facettes sur le processus global. Les organisations métropolitaines aménagent ainsi le paradoxe qui consiste à produire de l'intention tout en la mettant en œuvre. Chaque élément contradictoire se manifeste, mais décalé dans le temps.

La nécessité de différencier temporellement les pratiques managériales s'impose d'autant plus, dans le cas des organisations publiques métropolitaines, que leur stratégie ne peut s'envisager que « **chemin faisant** » (Avenier, 1997, Favoreu, 2000). Quels que soient les comportements intentionnels et volontaristes, les managers territoriaux ne peuvent s'estimer à l'abri d'événements imprévus, auxquels ils vont devoir faire face. En effet, nous avons souligné, à plusieurs reprises, que beaucoup de facteurs ne sont pas maîtrisés par les acteurs publics. Les ressources, budgétaires et naturelles par exemple, restent fluctuantes et

inégalement réparties<sup>526</sup>. Le champ décisionnel est borné par les compétences fixées légalement et par le périmètre institutionnel. Le pouvoir décisionnel est limité, quant à lui, par l'absence de réel pouvoir de coercition des organisations publiques locales. En somme, si l'intention stratégique précède l'action, sa mise en œuvre est susceptible de générer des adaptations et des apprentissages, qui, à leur tour, peuvent induire des changements dans les objectifs affichés par l'organisation métropolitaine. Les éléments contextuels et environnementaux, les stratégies des parties prenantes, leurs intérêts, doivent être, d'une façon ou d'une autre, pris en compte, même s'ils ne sont pas stables dans le temps.

La stratégie publique ne peut donc se construire que dans l'action. Les outils de conduite de l'action nécessitent alors d'être pertinemment utilisés. Certes, le contexte a une capacité de contrainte forte sur la concrétisation de l'intention stratégique d'une organisation métropolitaine. Mais il est essentiel que l'objectif de cette dernière soit affiché clairement, porté politiquement et que les enjeux en soient expliqués aux membres de l'organisation et à ses parties prenantes primaires, principalement. Nous distinguons donc ici l'intention stratégique, pour laquelle nous avons indiqué la nécessité de clarté, de « fermeté » et d'affichage, et sa mise en œuvre au cours de laquelle les managers doivent faire preuve de leur « souplesse ». Les aspects intentionnels et opérationnels peuvent être différenciés dans le temps, mais sans être, pour autant, « hermétiquement » séparés. En effet, tout en gardant en ligne de mire l'intention stratégique de l'organisation, les managers élaborent leurs actions, choisissent des outils, arbitrent entre des propositions concurrentes, surmontent les événements inattendus. Ils connaissent la situation qui constitue leur point de départ, et savent où ils doivent aboutir. Mais le chemin à emprunter est le fruit de leur libre arbitre, mâtiné de circonstances opportunes et d'obstacles (cf. figure ci-dessous).

---

<sup>526</sup> Les ressources naturelles peuvent fluctuer sous l'effet d'une pollution, les ressources budgétaires, en fonction des dotations du gouvernement central ou d'une décision de délocalisation d'une entreprise historique.

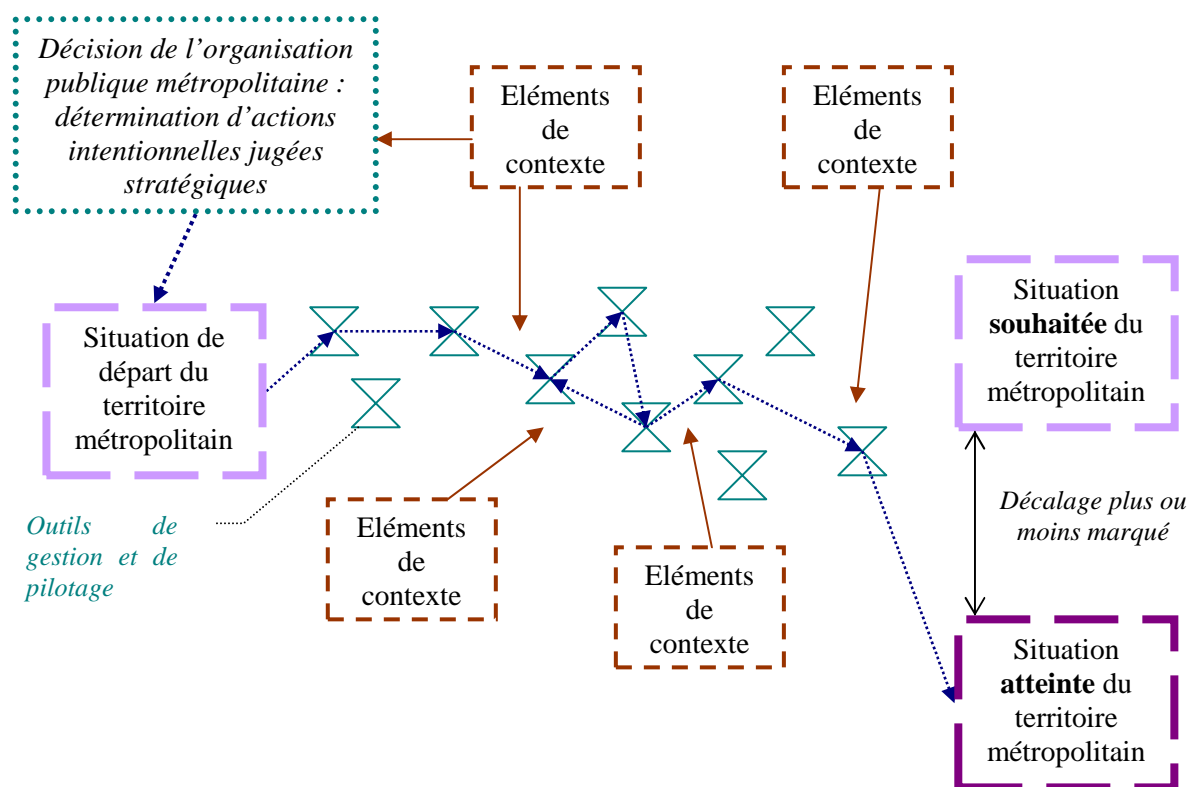


Figure 6-3 : L'articulation des pratiques de management territorial, entre intention et opérationnalisation

En somme, si le contexte se révèle trop fort et (ou) la volonté organisationnelle pas assez marquée, la mise en œuvre de la stratégie ne se construit plus en chemin, mais se perd en route.

Pour ces raisons, le découpage séquentiel des phases axées sur l'intention ou l'opérationnalisation est à la fois utile et piégeur. Utile, car il permet de prendre en compte et de gérer les contradictions inhérentes à la situation paradoxale. Piégeur, car c'est un exercice qui n'est pas exempt de difficultés. Parmi celles-ci, Jossierand et Perret (2003, p.173) citent les **problèmes de transition et d'articulation entre les phases**.

Dans la perspective des organisations publiques métropolitaines, il semble que ce soit la **capacité de soutien de la direction**, directeurs généraux et élus, qui permettent d'établir une continuité et une homogénéité entre ces phases. Nous avons ainsi constaté, dans plusieurs cas, le rôle fondamental joué par l'équipe dirigeante, afin de susciter des investissements assidus dans la mise en œuvre stratégique et la conduite de l'action.

Ainsi, à Barcelone, le soutien des responsables, en particulier politiques, marque le paysage. Récemment, une nouvelle instance a été créée, le conseil territorial des maires, afin de

formaliser et de rendre davantage visible cet appui. A Grand Lyon, les niveaux politique et administratif se mobilisent également dans ce sens. Ils s'efforcent d'encourager, par diverses initiatives, leurs collaborateurs dans la conduite de l'action et la poursuite de l'intention stratégique. Dans le cas nantais, le soutien témoigné par la direction de l'organisation est jugé satisfaisant par les managers interrogés. Ils estiment que les élus se mobilisent, s'impliquent. Ils se sentent appuyés dans leur travail quand les responsables politiques entérinent, par exemple, des propositions d'action innovantes, ou de pratiques managériales inédites. Nous constatons sur ces cas, que grâce au soutien des dirigeants, des efforts constants et profonds ont pu être consentis pour mener à bien de nombreuses initiatives.

## **2. La prépondérance du compartimentage dans la gestion interne**

Les outils managériaux entrant dans la phase de conduite de l'action, correspondent à des pratiques séquentielles de différenciation. Ceux qui s'inscrivent davantage dans une perspective de gestion interne s'apparentent plutôt, d'après les cas étudiés, à des techniques de différenciation par compartimentage.

Le **compartimentage** permet d'envisager l'organisation par le biais de ses composantes et de façon simultanée, ou synchronique (Ford, Backoff, 1988). Comme dans le cas des pratiques séquentielles, les pôles opposés du paradoxe s'expriment sans se rejeter, car ils sont observés dans des « lieux » différents de l'organisation. Dans les cas étudiés, ces « lieux » sont symbolisés par des localisations séparées sur l'organigramme. Idéalement, les directions, ou services, intégrant des éléments paradoxaux doivent pouvoir fonctionner de façon indépendante. Il s'agit d'éviter toute friction aboutissant à des situations paralysantes (Barel, 1989).

Dans les organisations observées, le compartimentage s'illustre à la fois dans la structuration et dans la formalisation des processus.

Pour la première, l'importance donnée aux structures organisationnelles est commune à tous les cas. La structure de l'APSMB est une armature à laquelle s'accrochent les autres éléments organisationnels. Celle de Grand Lyon soutient un dispositif séparant et articulant les niveaux politiques intercommunaux et communaux. Ces derniers niveaux politiques, séparés et articulés aussi, avec le système administratif intercommunal. La structure organisationnelle de Nantes Métropole présente une séparation claire des fonctions politique et administrative. Celles-ci ne sont pas les seules à avoir été différenciées. La structure fait

également le distinguo parmi ces dernières entre les fonctions d'organisation des politiques publiques et celles des services publics. La structure de Marseille - Provence - Métropole est encore en cours d'affinage, mais elle a fait l'objet de beaucoup de réflexion de la part de la direction. Enfin, à Nottingham, la structure doit aussi refléter les principales préoccupations et finalités de l'organisation.

Le compartimentage, effectué par la structure organisationnelle, fait de cette dernière, un des pivots du management territorial. Dans chaque cas, elle a subi récemment des changements significatifs, qu'il est possible d'associer à une forme de reconception. Nous retrouvons ici certains outils mis en avant dans la littérature, tel le reengineering (Hammer, Champy, 1993, Knights, Willmott, 2000, McNulty, 2003), ou le downsizing (Cameron, Freeman, Mishra, 1991, Cascio, 1993, Greengard 1993, Cameron, 1994, Hamel, Prahalad, 1994). Cela peut sembler à première vue surprenant, car nous avons déjà envisagé leurs limites, en particulier dans le cadre de leur application au secteur public. Cependant, si les outils identifiés dans le cadre de la structuration organisationnelle peuvent s'inscrire sous le nom générique de « reconception », par de nombreux points, ils s'éloignent de leur définition originale. Initialement, le reengineering désigne la reconception radicale des processus organisationnels en remplacement total des fonctions traditionnelles. Cela signifie mettre à plat les activités et identifier les processus les plus significatifs afin qu'ils fassent l'objet d'une transformation.

Tous les cas de notre recherche ont connu récemment une reconception, même si aucune ne peut être qualifiée de drastique ou de radicale. Ainsi l'APSMB a-t-elle subi des changements structurels entre la validation du plan métropolitain en 2003, et le bilan effectué en 2005. A Grand Lyon également, les soucis d'adaptation et de renouvellement structurels semblent assez prégnants. Certains services ou directions sont restructurés environ tous les deux ans. Et des nouveautés sont introduites régulièrement dans l'organigramme, à l'image des centres de responsabilité, ou de la décentralisation des fonctions ressources humaines et achat dans les directions générales opérationnelles. Nantes Métropole possède, dorénavant, un dispositif en pôles de proximité, qui est devenu un élément phare de sa structure organisationnelle. L'organigramme de Marseille - Provence - Métropole a été profondément modifié, passant de trois DGA à huit. Et Nottingham a aussi révisé son organigramme. Des services ont été créés, comme la nouvelle direction des services de proximité en 2004. La mise en place de la nouvelle structure organisationnelle a occasionné le changement des deux tiers des cadres dirigeants. Et une équipe se consacrant au développement de l'organisation a été récemment

conçue, pour continuer à développer une culture de l'excellence. Pour finir sur ce thème, notons que les préconisations de Hammer et Champy (1993), qui insistent sur l'apport et la prééminence des facteurs technologiques, pour obtenir une amélioration spectaculaire des processus organisationnels, n'ont pas d'écho réel dans les cas étudiés.

La formalisation des procédures et des processus administratifs tend à s'accroître sur tous les terrains étudiés, en accompagnement des transformations structurelles. Dans cette perspective, les processus administratifs participent également au compartimentage des éléments contraires. Ils accentuent et entérinent la différenciation entre les parties de l'organisation qui se consacrent à des aspects intentionnels, de celles qui s'occupent des aspects opérationnels.

La mise au point de règles, de normes et de procédures s'effectue à une assez grande échelle, en particulier dans les organisations françaises et Nottingham. Elles concernent à la fois les circuits d'information, de décision ou d'instruction, de procédures financières, et la rédaction de ressources humaines ou organisationnelles.

Cependant, en pratique, les techniques de compartimentage ne sont ni simples à activer, ni à maintenir dans le temps. En effet, les contacts entre les éléments compartimentés semblent inévitables au sein d'une même organisation. Pour éviter toute conséquence néfaste, ils doivent être anticipés (Golden, 1992). Pour y remédier, il est ainsi possible de créer des fonctions organisationnelles d'interface entre directions, ou services, abritant des éléments contraires (Scott, 1981, Ancona, Caldwell, 1988, Cross, Yan, Louis, 2000). La mise au point de procédures formelles, que nous avons déjà mentionnée, participe à cette logique, en précisant les règles de fonctionnement à tous. Mais les organisations métropolitaines étudiées vont aussi plus loin. A Barcelone, 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 ». L'interdisciplinarité dans le travail et la collaboration entre services sont l'objet de soins attentifs. A Grand Lyon, ces mécanismes sont assurés par la mise en place d'outils spécifiques, tels les centres de responsabilité, récemment créés, et la « déconcentration » de certaines fonctions managériales dans les directions générales opérationnelles. A Nantes Métropole aussi, au-delà de la formalisation des pratiques de gestion interne, des efforts sont faits pour construire entre ces dernières des **passerelles**. Pour y parvenir, plusieurs voix ont été explorées. Parmi elles, citons, outre la structuration en seulement six DGA, les pôles de proximité dont les directeurs ont des

responsabilités dans plusieurs domaines. C'est aussi la tâche des chefs de projets, chargés de faire la synthèse des intérêts de chacun. A Marseille - Provence - Métropole, un comité exécutif s'est vu confier la mission de veiller à l'intégration des processus de management.

Ces fonctions doivent permettre de maintenir des liens entre les services abritant des éléments en contradiction.

Mais établir de telles passerelles est aussi la tâche des outils de communication interne. Cette dernière doit en effet éviter toute séparation hermétique des compartiments, susceptible d'engendrer un sentiment d'indépendance, au détriment de la cohésion organisationnelle. Pour préserver des liens sociaux entre les membres (Zhrien, 1997), Cross et al. (2000) préconisent la tenue de réunions d'information ou consultatives, et de séances de formation. Dans les études de terrain, les outils de la communication interne sont mobilisés pour faire comprendre les décisions de l'organisation, pour expliquer leur mise en œuvre, les difficultés auxquelles elles peuvent être confrontées ou encore pour en mobiliser les membres (Giroux, Giordano, 1998). Il est cohérent que les outils de la communication interne soient sollicités aussi fortement sur les cinq terrains. Tous ont dû affronter des changements assez importants en matière de structure et de processus. L'investissement dans la communication interne permet de préciser « qui fait quoi » afin que chacun puisse s'y référer de façon efficace. Il facilite aussi la mobilisation des parties prenantes internes, afin que chacune participe, à son niveau, à la concrétisation de l'intention stratégique. Dans cette logique de mobilisation, l'idée de compréhension de la stratégie par les personnels est fondamentale. Plus globalement, l'importance du dialogue, des échanges, de la discussion, de la circulation de l'information, est mise en avant avec des objectifs de concertation, de pédagogie, d'implication, d'association de tous les acteurs. A Barcelone, la commission du management a, par exemple, pour objectif, d'améliorer la coordination entre deux commissions techniques, celles de la stratégie et de la prospective. Quant à la commission de la coordination stratégique, elle est chargée de faciliter les rencontres entre les représentants et les conseillers institutionnels. Grand Lyon a fortement développé la communication interne, en particulier grâce à des innovations organisationnelles et managériales assez récentes, comme les conférences des maires, la mission coordination territoriale, le projet de management « Chrysalis ». A Nantes, des instances, les commissions locales, et des moments de dialogue ont été institués au sein des services communautaires et en relation avec les élus. A Marseille - Provence - Métropole, le comité de direction doit être davantage un lieu d'échanges, de débats entre directeurs, de circulation de l'information, venant et partant vers les services opérationnels. Et les comités techniques et de pilotage sont des lieux de débats. Enfin, à Nottingham, un programme de

présentations des décisions aux personnels a été lancé. Un comité chargé de produire des rapports, des mémos sur des thèmes qui intéressent tout le personnel a été créé, tout comme des groupes de discussion. Barcelone et Lyon sont néanmoins les cas, où la communication interne supplante le plus largement les autres outils de gestion des ressources humaines. Ce sont aussi ceux où la stratégie territoriale a le plus d'antériorité. Peut-être cela marque-t-il une évolution temporelle dans les pratiques de management territorial ?

Comme le précisait la littérature, la principale difficulté des pratiques de compartimentage consiste à maintenir un équilibre entre la différenciation des lieux de traitement des éléments contradictoires dans l'organisation, et l'établissement de passerelles entre elles. Les outils de communication offrent des solutions, comme l'expérimentent les organisations étudiées. Plus globalement, il est possible de puiser dans les outils de gestion des ressources humaines, pour répondre, dans la mesure du possible, à certaines attentes particulières de salariés ou groupes de salariés (Huault, 1998).

En définitive, de façon concomitante au compartimentage d'éléments paradoxaux, les organisations métropolitaines ont développé des pratiques de dialogue, en créant des lieux où les échanges entre eux sont possibles. Ainsi, il semblerait par exemple que le fonctionnement en mode-projet soit de plus en plus répandu. La littérature indique qu'il s'appuie sur une délégation de responsabilités et repose sur la reconnaissance du droit à l'initiative pour tous les membres du personnel. Ces responsabilités peuvent être attribuées en fonction des compétences requises pour une opération déterminée, indépendamment de toute référence hiérarchique ou organisationnelle. Le travail en équipes autonomes en est une des applications possibles (Tiezon, 1985, Hazebrouck, Badot, 1996, Garel, 2003, Garel, Giard, Midler, 2004, Germain, 2006). Les initiatives sur les terrains vont dans ce sens. Les directeurs généraux ou les responsables de projets tendent à représenter de plus en plus le DGS ou son équivalent sur son domaine de compétence. Ils possèdent de plus en plus une large délégation de responsabilités et sont associés à la préparation des décisions stratégiques. Certaines organisations ont mis en place une sorte de décentralisation des directions fonctionnelles ressources humaines, achat, gestion budgétaire par exemple, dans les directions générales opérationnelles.

Nous nous situons ici dans des **logiques de construction locale**, qui désignent l'interprétation des contraires en un lieu particulier qui rend cet échange possible (Josserand, Perret, 2003, p.170). Les outils de communication interne et le fonctionnement en mode-projet mettent à disposition des membres de l'organisation, de façon ponctuelle ou permanente, des lieux



« neutres » d'échanges, où les pôles opposés ont la possibilité de parvenir à une solution de synthèse.

## **B. L'articulation entre les niveaux micro et macro**

Ce paragraphe revient sur les pratiques de gestion paradoxales, mises en œuvre par les organisations métropolitaines, afin d'articuler les demandes de leurs parties prenantes internes et territoriales.

### **1. Assurer le dialogue entre les parties prenantes grâce à l'oscillation**

Nous retrouvons dans l'oscillation le principe de découpage en phases successives propres aux logiques diachroniques (Ford, Backoff, 1988). Cette technique de gestion paradoxale consiste en des allers et retours rapides entre les éléments opposés du paradoxe (Barel, 1989, p.265). En fait, c'est le rythme élevé du passage d'un pôle à l'autre qui la caractérise le mieux. Elle permet, en effet, de donner des réponses alternativement et rapidement à chacun des types de contraintes, tant et si bien que cela donne l'impression d'un mouvement continu.

L'oscillation est utilisée par les organisations métropolitaines étudiées, pour articuler les échelles micro et macro, c'est-à-dire leurs parties prenantes internes et territoriales. Il s'agit de prendre en compte les demandes des parties prenantes, externes à l'organisation à proprement parler, mais néanmoins situées, à un titre ou à un autre, sur son territoire institutionnel. Nous nous trouvons ici dans une logique de dialogue, plutôt que de différenciation, qui caractérisait les paragraphes précédents.

Les organisations observées ont développé, plus ou moins, leur aptitude à l'oscillation grâce à deux compétences spécifiques : la réactivité et la créativité.

Les capacités de réactivité s'expriment vis-à-vis des demandes des habitants, des maires des communes qui composent la métropole, des entreprises, mais aussi face aux évolutions sociologiques locales ou globales, ou de nouvelles occasions. Le développement de ces compétences s'appuie sur des dispositifs de proximité, sauf dans le cas marseillais<sup>527</sup>. Les organisations observées ont mis en place des découpages territoriaux qui permettent, peu ou prou, une forme de décentralisation interne à la métropole. Ici, la réactivité consiste

---

<sup>527</sup> Il existe à Marseille un dispositif de proximité fondé sur les CIQ, mais il n'est pas étendu à la communauté urbaine de Marseille - Provence - Métropole.

essentiellement en des échanges d'informations. Plus globalement, elle correspond à une systématisation de manières d'agir, capables de tenir compte des parties prenantes territoriales, et par extension, de s'appuyer sur leurs demandes et sollicitations, pour développer les intentions stratégiques initialement fixées. Elle est également susceptible d'entraîner la réactualisation des choix en fonction des réactions des parties prenantes métropolitaines. En effet, plus l'organisation territoriale est proche de ses usagers – clients, plus ces derniers sont susceptibles d'exprimer leurs attentes, leurs besoins. Nous pouvons supposer que l'absence de réactivité de l'organisation face à ces demandes est assez mal perçue des habitants, qui sont, schématiquement, également des électeurs. La réactivité a aussi pris de l'ampleur depuis l'introduction de préoccupations de type orientation – client et la multiplication des procédures de concertation.

Etre réactif va souvent de pair, dans les cas étudiés, avec la capacité à être créatif, en matière d'actions et de pratiques de management territorial. Néanmoins, l'innovation « totale » reste rare. De nombreuses initiatives sont en réalité le résultat d'appropriations judicieuses. Celles-ci peuvent parfois sembler tellement bien adaptées, et adoptées, qu'elles en paraissent inédites. Le benchmarking et la pression institutionnelle (Di Maggio, Powell, 1983), favorisent la diffusion de pratiques de management territorial, parmi les métropoles et les grandes villes européennes, à l'image des dispositifs de proximité.

## **2. Le compartimentage et la construction locale : la prise en compte des parties prenantes**

La gestion des éléments contraires micro et macro, soit les parties prenantes internes et territoriales, s'effectuent, dans les cas observés, principalement grâce à deux techniques de gestion paradoxale : le compartimentage et la construction locale, que nous avons déjà abordées dans les paragraphes précédents.

Ainsi les initiatives, s'inscrivant dans une perspective de territorialité suivent-elles une logique de **compartimentage**. Pour mieux concrétiser ses intentions stratégiques, les responsables qui se succèdent à la tête de l'organisation métropolitaine s'appuient sur les parties prenantes territoriales, dans une logique de **territorialité**. Celle-ci désigne la reconnaissance de l'inscription de l'action publique locale dans des espaces particuliers. Il s'agit en fait de compléter, par une approche territoriale, la perspective d'action par grandes fonctions de management, plus « traditionnelle ». La territorialité permet une différenciation poussée des parties prenantes métropolitaines, et leur compartimentage à partir de critères de

localisation. Le contexte dans lequel celles-ci vivent, est considéré comme un élément charnière de l'action. Le territoire institutionnel est alors découpé en zones, districts à Barcelone, conférences des maires à Lyon, pôles de proximité à Nantes, local areas à Nottingham. Sur chacune est positionnée une annexe de l'organisation publique, chargée de faire le lien entre les parties prenantes territoriales et internes. Nous identifions ici des logiques de compartimentage entre parties prenantes internes et territoriales, et de construction locale par la création de lieux où les éléments contraires peuvent échanger. Ces deux logiques se complètent, à condition qu'elles soient coordonnées par des processus administratifs adaptés.

Les autres modes d'articulation des parties prenantes internes et territoriales répondent à la logique de dialogue par « **construction locale** », identifiée par Josserand et Perret (2003, p.170). Nous rappelons qu'elle désigne l'interprétation des éléments opposés en un « lieu » particulier qui rend le dialogue possible. Dans la plupart des organisations, les éléments contraires sont internes à la structure, ces « lieux » d'échange se situent donc dans cette dernière. Ce n'est pas le cas des organisations publiques métropolitaines : les parties prenantes territoriale, un des éléments contraires, vivent sur leur périmètre institutionnel. La construction locale s'effectue alors grâce à deux des principales modalités de management territorial : la participation et des partenariats construits sur un projet particulier

Il semblerait, qu'aujourd'hui, une organisation métropolitaine ne puisse se permettre d'affirmer qu'elle ne s'implique dans aucune démarche participative, ni consultation citoyenne autre que le vote. Cette pratique est non seulement prévue dans certaines circonstances par la loi, mais cela confère, de plus, de la légitimité aux actions (Nagel, 1987, McLagan, Nel, 1995, Lequin, 2001).

Les modes de participation et de concertation dont disposent les managers territoriaux sont extrêmement nombreux (Van den Hove, 2001). Ceux-ci arbitrent entre des contraintes de coût, de délai, de nombre de participants souhaité, ou d'écho médiatique désiré. Ils prennent aussi des formes différentes selon qu'ils s'exercent à l'échelle du quartier ou non. Les enquêtes mensuelles sont, par exemple, privilégiées dans une perspective de proximité, comme les réunions publiques et les forums. Les voies téléphoniques ont aussi été explorées ; cependant, de plus en plus, les processus de participation s'appuient sur l'usage d'Internet. Ils ne se limitent pas toujours aux seuls habitants et intègrent aussi parfois des syndicats, des entreprises privées, des universités. Barcelone apparaît encore aujourd'hui comme une pionnière dans ce domaine. Nous remarquons aujourd'hui une sorte d'institutionnalisation des

structures consultatives dans l'ensemble des cas observés : les conseils consultatifs à Barcelone, la Direction Prospective de Grand Lyon, le conseil de développement à Nantes ou les comités d'intérêt de quartiers à Marseille. Même si ces structures sont secondées par d'autres initiatives, plus ponctuelles comme les focus groups, des jurys de citoyens, des enquêtes d'opinion publique, le risque d'ossification existe (Hedberg et al., 1976, Meyer, Starbuck, 1993). Les participants deviennent moins incisifs et critiques en s'institutionnalisant, en particulier peut-être vis-à-vis de l'organisation qui leur a octroyé cette reconnaissance.

Nous retrouvons des réserves familières, quant aux processus de participation et de consultation, au fil des cas étudiés. Tout d'abord, les processus de préparation des projets tendent à s'allonger fortement. Ensuite, les démarches en matière de participation se multiplient, elles concernent des thèmes de plus en plus variés. Assurer la coordination de l'ensemble n'est pas simple. Et surtout, rien ne garantit que les conclusions du processus de concertation soient suivies d'effets. Attention donc aux désillusions des participants.

La construction de partenariats à partir d'un projet précis est également une forme de construction locale, permettant d'articuler les parties prenantes internes et territoriales d'une organisation métropolitaine. Ils contribuent en effet à établir et à maintenir des relations étroites entre elles (Douat, 1996, Duran, 1996, Hertzog, 1996, Le Gales, 1996, Uhaldeborde, 1996, Torres, Pina, 2001, Hernandez, 2005, Van Boxmeer, Van Beckhoven, 2005). Ils concernent progressivement tous les champs d'intervention métropolitains. Certains partenariats prennent une acuité particulière pour quelques membres du personnel dont le salaire est versé conjointement par plusieurs partenaires

La construction locale est une des techniques de traitement des paradoxes par le dialogue. Elle comporte des difficultés, qui tiennent essentiellement à la gestion des conflits. Ceux-ci sont, en effet, susceptibles de surgir à tout moment, au risque de cristalliser les situations de tensions, plutôt que de les atténuer ou de les faire disparaître.

Pour éviter cela, la communication joue à nouveau un rôle prépondérant. La communication et l'animation territoriales permettent de gérer les relations avec les parties prenantes externes (Hermel, Romagni, 1990, Noisette, Vallerugo, 1996, Giroux, Giordano, 1998). A l'image de leur équivalent interne, elles consistent à faciliter l'établissement de « **passerelles** » entre les éléments paradoxaux, organisationnels et territoriaux. Elles poursuivent en ce sens plusieurs objectifs : la mise en valeur d'une expérience locale et sa reconnaissance, ou encore

l'approbation citoyenne des interventions publiques. Globalement, nous pouvons dire que le nombre d'informations disponibles pour le public, et les parties prenantes en général, s'accroît. Dans ce cadre, les organisations métropolitaines utilisent, semble-t-il, de plus en plus des outils de management des relations avec la clientèle. Nous constatons ainsi le développement, en complément des démarches pour la qualité, des préoccupations « orientées clients ou usagers ». La satisfaction de ces derniers (re)devient la finalité de nombreux biens et services rendus par les organisations métropolitaines. Les enquêtes de satisfaction se multiplient. Plus les organisations s'inscrivent dans une logique de proximité, plus la nécessité de mesurer la satisfaction du destinataire du bien ou service semble cruciale. Cette logique est la plus affirmée dans le cas anglais où, pour atteindre la qualité de services visée, les points de vue des clients sont collectés par contact direct, groupes d'usagers, boîtes de suggestion et divers exercices de consultation. Les procédures de plainte qui existaient déjà ont été revues pour que les erreurs puissent être reconnues et dans certains cas, quand l'autorité publique est en faute, engendrer des compensations financières.

L'objectif consiste ici à créer un climat favorable au dialogue. Celui-ci peut être symbolisé par un ou des lieux particuliers sur le territoire (Josserand, Perret, 2003), par une personne ou une équipe de personnes jouant un rôle-clé dans le processus de dialogue, à l'image des « constructeurs de communauté interne » de Senge (1996) et des « surcodeurs » de Sfez (1992).

### **C. L'articulation entre les niveaux central et périphérique**

Le paradoxe, né du décalage entre le territoire institutionnel de l'organisation métropolitaine et le territoire pertinent d'action, est traité, à l'image des précédents, par des techniques de gestion paradoxale à la fois diachroniques et synchroniques.

#### **1. L'appropriation des échelles territoriales par la stratification**

Les organisations métropolitaines, lorsqu'elles bâtissent un réseau d'échange avec d'autres organisations, traitent le paradoxe par le dialogue, plus précisément par une technique de **stratification**. Celle-ci désigne un long processus d'apprentissage cumulatif (Evans, Doz, 1989), grâce auquel l'organisation parvient à intégrer progressivement les dimensions contraires du paradoxe. La stratification ne consiste pas « simplement » à une succession de phases, car elle fait référence à une perspective cumulative. Les phases ne se contentent pas de se suivre, elles s'alimentent les unes les autres. Et les apports, et les

éléments contraires, de chacune d'entre elles sont intégrés au processus global par l'action de personnes-clés ou par l'activation de procédures dédiées.

L'appartenance à des réseaux divers d'acteurs y participe. Ainsi, à Barcelone et Nottingham, l'action métropolitaine elle-même repose-t-elle sur des structures partenariales et associatives. Mais les réseaux s'établissent aussi à une échelle plus vaste que le local. Ils intègrent d'autres métropoles nationales, européennes, voire extracontinentales. Les relations et la coopération internationales s'inscrivent dans ce cadre.

La stratification, comme les autres techniques de traitement des paradoxes par le dialogue, nécessite d'établir des passerelles entre les membres, dans une perspective de gestion des conflits.

## **2. La distinction des périmètres par compartimentage et l'instauration du dialogue par construction locale**

Nous retrouvons ici des modalités de management territorial déjà éprouvées dans le traitement d'un autre paradoxe. En effet, la constitution de partenariats fondés sur un projet précis et l'utilisation des outils de la communication sont des pratiques mises en œuvre à des fins d'articulation des parties prenantes internes et territoriales des organisations publiques métropolitaines (cf. supra). Mais elles sont également sollicitées pour traiter le paradoxe du décalage entre leurs territoires d'intervention, c'est-à-dire leur périmètre institutionnel, d'action et leur environnement.

De tels partenariats sont nécessaires, car ces derniers permettent d'intervenir à la « bonne » échelle territoriale ou d'obtenir des financements. Ils semblent en progression parmi les outils de management des organisations métropolitaines.

Cependant, malgré leurs nombreux avantages, ils posent parfois problème. Ils se fondent encore souvent sur des alliances fluctuantes, car fortement dépendantes du pouvoir politique. Une fois encore, le traitement des paradoxes par le dialogue et la construction locale nécessite la mise en place de processus formels et communicationnels, pour limiter les risques de conflits entre acteurs.

#### **D. La systémique, la capacité de gérer l'ensemble des paradoxes**

La systémique désigne la capacité d'une organisation publique métropolitaine à articuler l'ensemble des éléments paradoxaux auxquels elle est confrontée.

##### **1. La systémique : un recadrage temporaire**

La systémique, dans le cadre de cette étude, marque la capacité d'une organisation publique métropolitaine à gérer tous les éléments paradoxaux qui fondent le contexte dans lequel elle évolue. Dans ce cas, l'organisation démontre son aptitude à articuler, au sein de son système métropolitain, les éléments opposés des paradoxes que nous avons mis en avant : l'intention et l'opérationnalisation stratégique, les parties prenantes internes et territoriales, le territoire institutionnel et le territoire d'action.

La systémique ne correspond pas à la **disparition** des situations paradoxales, elle est envisagée par Josserand et Perret (2003). Dans la perspective des organisations étudiées, les paradoxes sont une part intrinsèque d'un contexte, dont celles-là ne peuvent s'extraire en aucune manière.

Certes, nous avons identifié des pratiques de management territorial, permettant dans certaines conditions de recadrer, au sens du **recadrage** de Josserand et Perret (2003), des éléments paradoxaux. Mais ces recadrages sont temporaires.

Grâce à des modalités d'apprentissage, à l'exercice d'un leadership, à des outils de veille et de prospective, les organisations réussissent ponctuellement à prendre du recul vis-à-vis de situations paradoxales. Nous ne nous situons pas ici dans la même perspective que dans la technique de recadrage où les acteurs, d'une façon ou d'une autre, parviennent à modifier leur perception du problème, jusqu'à le résoudre totalement et définitivement. Plusieurs auteurs considèrent que cela se produit quand un élément nouveau apparaît ou est introduit dans la situation, et qu'il permet aux acteurs de changer de « niveau » de compréhension (Westenholz, 1993, Steyaert, Janssens, 1995, Josserand, Perret, 2003).

Si cette vue n'est pas applicable aux organisations publiques métropolitaines, elle peut être adaptée.

Ainsi, grâce à des phénomènes d'apprentissage (Argyris, Schön, 1978), les acteurs modifient leur perception de l'environnement et, de façon concomitante, leurs comportements. Cela concerne les managers mais également les élus et les principaux partenaires et parties prenantes de l'organisation. Les logiques de créativité, que nous avons déjà détaillées y participent également.

Le développement du leadership permet aussi de prendre du recul par rapport à certains paradoxes, essentiellement ceux qui sont engendrés par la cohabitation des parties prenantes internes et territoriales et par le décalage entre territoires institutionnel et d'action. L'expansion du leadership d'une organisation métropolitaine lui permet, en quelque sorte, de se placer « au-dessus de la mêlée », et donc de dépasser momentanément les paradoxes que nous venons de citer. Le leadership est un savant mélange d'autorité, de légitimité, de capacités d'impulsion et d'initiative. Quand il devient un attribut reconnu de ce niveau territorial d'organisation, il permet aux acteurs politiques de bénéficier d'une autorité considérable, ce qui est primordial pour donner des bases solides aux interventions à conduire. Enfin, le développement des pratiques de veille et, dans une moindre mesure, de prospective, contribue également à la prise de recul des organisations vis-à-vis de leur situation paradoxale. D'après la littérature, tous les moyens d'ouvrir ces dernières à leur environnement et à d'autres mécanismes de pensée sont plébiscités (Josserand, Perret, 2003). La veille, le benchmarking sont, de fait, des pratiques recommandées, tout comme les démarches de partenariat, d'alliance, et de réseaux, que nous avons déjà largement abordées.

Prendre du recul par rapport aux situations paradoxales qui fondent votre vie quotidienne n'est pas simple. Pourtant, c'est un exercice que les managers métropolitains doivent s'efforcer de mettre en pratique.

## **2. La capacité d'articulation des paradoxes métropolitains dans une perspective dynamique**

Nous pouvons observer ces cas dans une perspective temporelle, c'est-à-dire en fonction de leur ancienneté dans la pratique du management stratégique. Barcelone est en effet la métropole possédant le plus d'expérience en la matière (près de 30 ans). Elle a en outre achevé un processus stratégique complet, puisque les thèmes de la stratégie, née après la fin du franquisme et adaptée dans les années 1980 et 1990, ont été remplacés dernièrement par d'autres. Viennent ensuite par ordre chronologique Lyon, puis Nantes et enfin Nottingham et Marseille dont l'investissement dans ce domaine est plus récent.

La question posée ici est celle de l'effet de l'expérience (Gibert, Thoenig, 1993) en matière de capacité de gestion des éléments contraires. Ces derniers sont-ils articulés différemment en fonction de l'expérience des organisations métropolitaines en matière de pratiques de management territorial ?

Nous constatons que l'organisation la plus expérimentée est la seule à gérer les points constitutifs des paradoxes métropolitains par la systémique, c'est-à-dire en articulant



*l'ensemble des éléments du système* métropolitain. Cette modalité des pratiques de management territorial, nous l'avons constaté à plusieurs reprises au cours du chapitre 5, est la plus discrète. Néanmoins son poids par rapport à l'ensemble des autres catégories de chaque cas est le plus marqué à Barcelone, et ensuite à Lyon, Nantes et enfin Marseille et Nottingham (Figure 6-4). Nous pouvons oser quelques hypothèses à partir de ce constat. L'expérience du travail partenarial avec les parties prenantes externes s'accroît logiquement au fil de la mise en œuvre de l'intention stratégique. Au fur et à mesure, l'ensemble des interactions qui entrent dans ce cadre finit par former un tout cohérent et étroitement imbriqué, qu'il est de plus en plus possible d'assimiler à un système (Morin, 1990a) et dans lequel les éléments contraires des paradoxes se sont « fondus ». Mais l'atteinte de ce niveau de cohésion entre acteurs et caractéristiques du territoire ne peut vraisemblablement s'obtenir qu'après plusieurs années d'investissements en matière de pratiques de management territorial. Les efforts dans ce domaine doivent vraisemblablement être soutenus dans le temps mais, leur efficacité doit aussi être l'objet d'une évaluation. En effet, nous supposons qu'un acharnement dans l'utilisation d'outils et de processus de management territorial inadéquats, par rapport au contexte métropolitain et à l'intention stratégique déterminée, ne pourrait porter ses fruits. Pour qu'une gestion des paradoxes de type systémique se développe, les investissements en matière de pratiques managériales dans les organisations métropolitaines doivent donc être non seulement continus, mais aussi pertinents.

Nous avons positionné sur le même graphique (Figure 6-4), la proportion des codages de chaque cas faisant référence à la gestion des interactions entre centre et périphérie (qui s'effectue essentiellement selon des logiques partenariales). Lorsque nous observons la courbe qui les représente, il semble difficile *a priori* d'évoquer un effet d'expérience. Barcelone se situe au point le plus bas de la courbe, largement en-dessous de Marseille et encore plus de Nottingham, pourtant des « débutants » en comparaison. Quelle explication pouvons-nous proposer ? Barcelone présente apparemment un paradoxe. Les articulations entre le centre, territoire institutionnel de l'organisation publique, et la périphérie, qui est son territoire d'action, sont peu décrites<sup>528</sup>. Pourtant les outils managériaux qui permettent cette articulation, les partenariats institutionnels et publics-privés principalement, sont abondamment utilisés par l'organisation métropolitaine. Nous supposons alors que l'usage des pratiques partenariales est profondément ancré dans les modes de management stratégique

---

<sup>528</sup> C'est-à-dire le type de démarche (démarche incitative ou réglementaire) et le type d'organisation support du partenariat (partenariat construit autour d'un projet particulier ou dans une logique de réseau.)

locaux. En conséquence, les managers interrogés ne ressentent pas le besoin d'insister sur ce point, car cela serait intégré dans les pratiques courantes barcelonaises. En revanche, Lyon et Nantes ont moins d'expérience dans ce domaine. L'envie de montrer aux interlocuteurs leurs capacités à s'allier à divers partenaire, dans le cadre de projets ou dans des logiques de réseaux, est plus vive. En effet, en matière de management public, cette faculté est fortement valorisée, notamment dans les Etats européens (Decoutère et al., 1996, Torres, Pina, 2001, Van Boxmeer, Van Beckhoven, 2005). Les caractéristiques des partenariats entrepris à Marseille et Nottingham sont proportionnellement moins représentées, bien que nous notions une nette différence entre ces deux cas. Cependant, dans le chapitre 5, nous avons constaté les difficultés que la ville française affrontait dans ce domaine. La situation de départ des deux cas n'est donc pas la même.

Nous remarquons en outre que la position de Lyon est légèrement en deçà de celle de Nantes. La première a peut-être à son tour intégré les logiques partenariales comme un élément intrinsèque de ses pratiques de management territorial, à l'image de Barcelone. Dans cette perspective, les articulations entre centre, territoire institutionnel, et périphérie, territoire d'action, se développeraient avec la mise en œuvre de l'intention stratégique de chaque organisation, et ce, jusqu'à atteindre un seuil, à partir duquel elles commenceraient à décliner. Ce palier marquerait alors l'intégration profonde d'une pratique dans le management territorial.

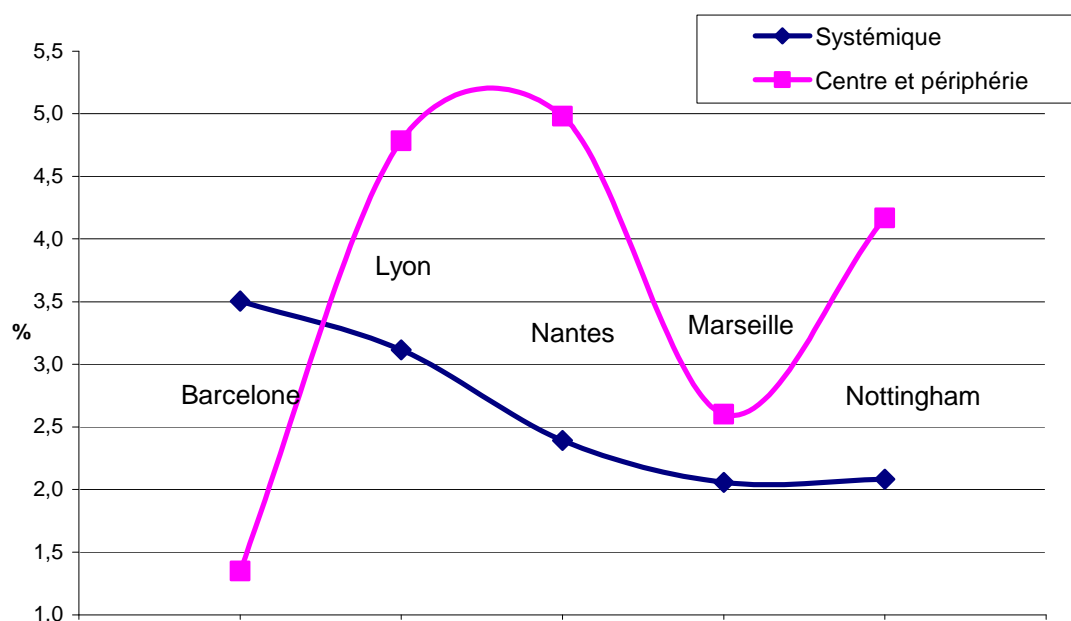


Figure 6-4 : Le poids proportionnel de deux modalités d'articulation des éléments contraires : « Systémique » et « Centre - Périphérie » dans chaque cas

Des cas lyonnais et nantais émergent des pratiques de gestion paradoxale visant à articuler intention et opérationnalité, niveaux micro (parties prenantes internes des organisations) et macro (parties prenantes externes), ainsi que centre (territoire institutionnel) et périphérie (territoire d'action).

L'organisation métropolitaine lyonnaise se distingue surtout par son pragmatisme qui lui permet de réconcilier la dimension intentionnelle de la stratégie et sa dimension opérationnelle. La nantaise articule davantage les éléments micro et macro.

Nottingham présente une fois encore un profil extrêmement équilibré : l'organisation anglaise activerait chacun des types d'articulation disponibles. Nous émettons quelques réserves à ce propos. La métropole a déterminé son intention stratégique et surtout l'a mise en œuvre que depuis peu d'années. Il est difficile dans ce laps de temps d'arriver à réconcilier les éléments opposés de tous les paradoxes auxquels les organisations métropolitaines sont confrontées. En revanche, nous avons déjà détecté dans le cas de Nottingham une très grande envie de « bien faire ». Par certains aspects, les pratiques de management territorial sont dans une phase de lancement. Elles semblent parfois être proches de celles qui peuvent être conseillées dans le « guide de la parfaite stratégie territoriale ».

Les pratiques de management territorial sont surtout sollicitées pour articuler les éléments opposés suivants : l'intentionnel et l'opérationnel, et le micro et le macro. A la limite, ce n'est pas surprenant dans le sens où ces paradoxes concernent directement l'organisation publique. En d'autres termes, la mise en œuvre opérationnelle de l'intention stratégique est effectuée en très grande partie par les services mêmes de l'organisation. Et le niveau micro concerne les parties prenantes internes de cette dernière : ses élus, ses directeurs, ses employés, ses syndicats. Il est alors probable que les efforts en matière de gestion paradoxale se portent d'abord sur ces facteurs opposés. En conséquence, la gestion des relations entre centre et périphérie interviendrait dans un second temps. Evidemment, le territoire institutionnel incarne les prérogatives de l'organisation publique métropolitaine, néanmoins il dépasse les limites organisationnelles strictes de cette dernière. Quant à la gestion systémique des paradoxes, elle semble se produire seulement à un stade supérieur en terme de capacité de gestion des paradoxes par les organisations publiques métropolitaines.

### **III. Quelques recommandations aux managers territoriaux en situation de gestion paradoxale**

Nous souhaitons conclure ce chapitre par quelques recommandations d'ordre managérial, qui outrepassent les logiques particulières à chaque contexte métropolitain. Celles-ci s'adressent principalement aux managers territoriaux. Mais ces derniers, cependant, ne peuvent travailler sans concertation et accord des responsables politiques. Ce qui suit les concerne tout autant.

#### *Afficher une volonté politique forte*

La volonté des dirigeants politiques est un élément récurrent des discours recueillis auprès des managers métropolitains, que ce soit pour s'en féliciter, ou se plaindre de son absence. Cette volonté se manifeste dans la détermination de l'intention stratégique et dans tout son processus de mise en œuvre. Les personnels politiques doivent s'impliquer de façon régulière afin de donner des lignes de conduite précises aux managers. Parmi ces derniers, certains considèrent même qu'idéalement, la capacité à afficher une volonté franche se double d'une personnalité charismatique.

#### *Diffuser une ambition claire à même de susciter l'adhésion*

Le choix de l'intention stratégique est crucial. Si, à première vue, il existe des correspondances entre les ambitions des organisations métropolitaines, celles-ci ne peuvent produire des résultats sans être connectées au contexte territorial. Pour cette raison, l'intention stratégique doit être claire, c'est-à-dire compréhensible, intelligible, par le plus grand nombre d'acteurs locaux. Elle doit pouvoir être déclinée de multiples manières afin que chacun puisse progressivement se l'approprier, et aller de soi pour tous. Elle doit idéalement susciter des échos dans la mémoire collective et dans leurs aspirations personnelles. Il s'agit de susciter un enthousiasme communicatif, qui, à son tour, favorisera les mouvements participatifs, et assurera la base de la communication métropolitaine. Tous les managers territoriaux savent que les meilleurs, ou les pires, ambassadeurs d'un territoire sont les acteurs locaux.

#### *Eclaircir et préciser les règles de fonctionnement de l'organisation*

Ce point concerne le travail de l'organisation sur elle-même. Au-delà de la volonté portant l'intention stratégique et de l'affichage dont elle bénéficie, il est également conseillé, aux responsables politiques et managériaux, d'assurer un travail de réflexion et de

formalisation des structures et des processus organisationnels. Malgré les difficultés et les dépenses en temps, qu'elles occasionnent, il ne faut pas hésiter, lorsque cela paraît pertinent, à introduire des modifications dans l'organigramme et les processus de gestion interne, de conduite de l'action et de gestion de l'interface avec l'environnement. Il s'agit en partie d'adapter l'existant afin de le conformer davantage aux ambitions métropolitaines et de l'aligner de façon plus ajustée avec les capacités organisationnelles.

Pour y parvenir, il est possible de s'engager dans une démarche qualité plus ou moins formelle. Au-delà de toute certification, de telles démarches correspondent au développement d'un état d'esprit parmi les membres de l'organisation. Et cela leur permet de se projeter dans une perspective d'amélioration continue.

*Maintenir des liens de proximité avec ses parties prenantes externes, en particulier territoriales*

Gérer un territoire à une échelle métropolitaine constitue un avantage sur bien des points, comme nous avons eu l'occasion de le préciser au cours de cette étude. Néanmoins, l'organisation publique, en passant d'un niveau communal à métropolitain, s'éloigne de fait de ses parties prenantes territoriales. Or, maintenir les liens entre l'organisation et ses habitants, les citoyens, usagers et clients, les entreprises, et tous les autres groupes sociaux est une nécessité absolue au vu de cette recherche. Plus la métropole est grande, plus le besoin de disposer de relais sur de petites échelles territoriales semble aigu. La construction d'une organisation métropolitaine ne doit pas être synonyme d'élévation de tour d'ivoire. Le contexte est l'élément fondamental à prendre en compte.

## CONCLUSION GENERALE

En conclusion de ses propres travaux, Favoreu (2000) infirmait « les analyses d'une partie de la littérature qui refusait à la planification stratégique en milieu public, la capacité de rationaliser la prise de décision, et d'assurer une continuité et une intentionnalité aux processus » (p.608). Cette constatation intervenait après de longs développements, durant lesquels il expliquait les possibilités de transferts dans le domaine de la gestion urbaine, des principaux concepts et méthodologie de la stratégie. Son étude empirique lui avait permis de conclure à l'universalité d'application d'un certain nombre d'outils et de méthodes du management stratégique. Dans cette recherche, nous avons également envisagé la possible universalité de certains outils de gestion (cf. Un tour d'horizon des outils mobilisables, page 72, et 0). Néanmoins, le point de vue adopté s'éloignait, très rapidement, d'une logique de transfert des pratiques managériales des organisations privées aux organisations publiques, et en particulier, territoriales. En effet, nous avons, en nous appuyant sur diverses approches théoriques, observé les spécificités de ces dernières par rapport à des formes d'organisation plus « classiques ». En effet, celles-ci peuvent se prévaloir d'une unité, et déterminent des stratégies en fonction de ce principe de cohérence. Mais dans le cas des métropoles, l'unité organisationnelle explose, car elle est exposée, en permanence, à des situations paradoxales. Cela engendre la nécessité de réfléchir en terme d'organisation complexe.

### **Le cadre conceptuel**

Quelles que soient la pertinence et la qualité de l'intention stratégique, ses résultats dépendent 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. En effet, ces dernières possèdent une nature duale. Cela induit deux conséquences :

Tout d'abord, à l'image d'une organisation traditionnelle, la concrétisation de leur intention stratégique (Hamel, Prahalad, 1989) implique leur habileté à mettre en œuvre des pratiques de management territorial, de façon à mobiliser leurs ressources (Wernerfelt, 1984, Barney, 1986, 1991, Peteraf, 1994), leurs compétences (Prahalad, Hamel, 1990) et leurs capacités organisationnelles (Stalk, et al., 1992, Teece, et al., 1997), et à obtenir les résultats les plus satisfaisants possibles, au regard des objectifs fixés. Cependant, et c'est la seconde conséquence, nous ne pouvons parler dans ce cadre que d'« intention ». Cela permet

effectivement de rendre compte des nombreuses interactions, entre des éléments contextuels et la volonté des responsables politiques métropolitains. L'intention stratégique, que ces derniers ont déterminée, concerne inévitablement une très forte proportion d'acteurs territoriaux, et même parfois au-delà. Elle est donc susceptible de susciter des réactions, intéressées, bienveillantes, indifférentes ou hostiles. Les territoires sont des systèmes de nature dynamique et sociale (Paul-Levy, Segaud, 1983, Laganier, et al., 2002).

L'organisation métropolitaine doit prendre en compte une multitude d'acteurs. Or, comme nous l'avons précisé, celle-ci ne possède pas de réels moyens de coercition sur les acteurs locaux, et ses capacités de pilotage sont restreintes. Chacune a une prise limitée sur « son » territoire et son environnement, du fait de la répartition des compétences entre autorités locales. Le pouvoir est fragmenté et entraîne la construction de coalitions. Ces éléments, sont non seulement, susceptibles de contraindre la formulation des intentions stratégiques, mais ils créent également un haut degré de vulnérabilité politique dans les organisations territoriales (Backoff et al., 1993). La construction des intentions stratégiques et, par conséquent, la détermination des pratiques de management territorial, échappent donc, en partie, à la volonté délibérée des acteurs. Ceux-ci sont confrontés à un certain nombre de contraintes inhérentes aux logiques de la gestion métropolitaine. De la sorte, l'autonomie et la flexibilité de l'organisation métropolitaine, comme l'autorité de ses dirigeants, sont limitées. Malgré cela, les responsables locaux endossent de larges responsabilités lorsqu'ils font face aux attentes des publics et décident de mettre en œuvre leur intention stratégique (Nutt, Backoff, 1993). Ils doivent alors composer avec leurs parties prenantes, éventuellement modifier leur intention initiale. Cette dernière est donc susceptible d'être substantiellement altérée dans sa réalisation et ses résultats (Backoff et al., 1993). L'intention stratégique se situe donc à la croisée interactive de l'action et du contexte, ce dernier élément étant fondamental dans les logiques territoriales qui nous préoccupent (Perret, 1996). En ce sens, l'intention stratégique et les pratiques de management territorial qui en découlent, peuvent être considérées comme des constructions sociales (Berger, Luckman, 1992, Sencebe, 2001). Elles sont alors la traduction dialectique entre l'action et le contexte : elles cherchent à structurer et à influencer le contexte sur lequel elles souhaitent agir, tout en étant elles-mêmes structurées et influencées par ce dernier.

A l'instar de Martinet (1993), nous avons donc considéré l'organisation métropolitaine comme un « acteur composite », c'est-à-dire actif, à la fois autonome et dépendant. Son

champ d'action est bien un « univers conflictuel disputé », changeant, jamais perçu dans son intégralité, et ponctué par les actions d'autres organisations, collaboratrices, gêneuses ou concurrentes. Pourtant, de telles organisations sont aussi capables de produire un projet stratégique, en interaction avec leur territoire. 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).

Dans cette perspective, nous avons choisi d'aborder la question de la mise en œuvre des intentions stratégiques des organisations métropolitaines, sous l'angle de l'approche de la gestion paradoxale. Celle-ci permet d'appréhender parfaitement la situation de ces organisations et de leurs pratiques de management territorial.

De fait, un contexte paradoxal implique la présence simultanée d'éléments contradictoires et mutuellement exclusifs, opérant dans le même temps (Cameron, Quinn, 1988). Il correspond au constat que 'quelque chose' soit à la fois acteur et terrain de son action (Barel, 1989). En ce sens, le paradoxe qualifie très justement les situations dans lesquelles les managers métropolitains travaillent. Ceux-ci se situent au cœur d'un nœud serré d'interactions, qui toutes doivent être pris à compte, à un moment ou un autre. Précisément, les paradoxes émergent quand le choix est interdit (Perret, Josserand, 2003).

Nous avons évalué précisément dans quelle mesure les caractéristiques des paradoxes s'appliquaient aux situations où les pratiques de management territorial sont mobilisées. Pour y parvenir, nous nous sommes appuyés sur divers courants théoriques, parmi lesquels celui des parties prenantes, les travaux de K. Weick, et ceux des néo-institutionnalistes sont prédominants. Nous avons déterminé, en cinq points, la nature paradoxale des pratiques de management territorial.

Premièrement, ces dernières naissent de la contradiction. Deuxièmement, elles interviennent dans des situations où le choix est interdit. Troisièmement, elles présentent un caractère relativiste. Quatrièmement, elles possèdent une dimension interactionnelle, voire multi-interactionnelle. Cinquièmement, elles s'inscrivent dans un principe dialectique.

Nous avons donc conclu à la dimension paradoxale des pratiques de management territorial.



## **Les objectifs**

Notre recherche est consacrée à la compréhension du management public des territoires métropolitains. L'étude empirique nous a permis, dans un premier temps, de répondre à la question suivante : *quelles sont les pratiques de management stratégique des organisations publiques métropolitaines dans le cadre de la poursuite de leur intention stratégique ?* En d'autres termes, nous souhaitons comprendre comment les organisations publiques métropolitaines procèdent à la mise en œuvre de leur intention stratégique.

Répondre à cette première question ne suffit pas à saisir le processus stratégique d'une organisation publique territoriale, car la complexité métropolitaine nécessite une vision systémique et contextuelle des enjeux et des modes d'interventions publics. Cela remet en cause l'idée de modèle universel et définitif de gestion (Perret, 1996) et confirme le caractère idiographique de cette recherche et de ses résultats. Nous avons alors ajouté une nouvelle facette à la question précédente : *comment les pratiques de management territorial interagissent-elles avec les éléments de contexte, dans le but d'accomplir leurs intentions stratégiques, alors que ces organisations se trouvent dans des situations de paradoxes ?*

Notre analyse porte donc sur les pratiques de management territorial, étudié sous l'angle de l'intention stratégique et dans leurs interactions avec le contexte métropolitain.

Mais un autre objectif de la recherche consiste plus généralement à dévoiler des pratiques de gestion paradoxale. *Comment mettre en œuvre une intention stratégique en situation paradoxale ?* Notre étude vise alors à décrire et à analyser les pratiques de management territorial métropolitain, envisagées sous l'éclairage de la gestion des paradoxes.

## **La méthode de recherche**

### **Le positionnement épistémologique**

Nous avons déterminé que notre objet d'étude incorporait, des dimensions propres aux construits sociaux et d'autres dimensions, permettant à un observateur indépendant de le considérer comme une réalité objectivée. La question du choix épistémologique a donc été critique. Finalement, à la suite d'autres chercheurs (Charreire, Huault, 2001, Perret, Seville, 2003, Cappelletti, 2005), nous avons fait le choix d'un positionnement épistémique intégratif, empruntant des éléments aux paradigmes dominants : le « positivisme aménagé » (Miles, Huberman, 1991). Ce dernier propose de découvrir des relations légitimes et raisonnablement stables entre les phénomènes sociaux, qui existent dans les esprits et la réalité, en raison de la complexité de l'objet d'étude (Miles, Huberman, 1991).

## Les choix méthodologiques

Cette recherche a suivi les logiques d'une *démarche exploratoire hybride*. Nous avons procédé par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques, tout au long de la recherche (Charreire, Durieux, 2003). Nous avons retenu de la littérature, des critères que nous avons appliqués à chaque étude de cas, mais l'abduction a tenu une place essentielle dans le processus de catégorisation final. Cette étude n'a pas été initiée entièrement sans *a priori*, mais la démarche exploratoire a permis de dévoiler des éléments que nous n'avions pas toujours anticipés (Baumard, Ibert, 2003).

En choisissant de mettre l'accent sur la description et la compréhension des pratiques de management territorial en situation paradoxale, nous procédions à une *analyse de contenu*. En effet, nous avons constaté qu'il existait assez peu de matériaux théoriques et empiriques, permettant de comprendre comment les organisations publiques parviennent à concrétiser leurs intentions stratégiques. Or, l'utilisation de l'analyse descriptive du contenu est indiquée lorsque de nouvelles pratiques apparaissent, ou quand la recherche s'intéresse à des aspects encore peu étudiés empiriquement (Grenier, Josserand, 2003). Ce choix s'inscrit aussi dans la perspective exploratoire retenue.

Dans cette perspective, la collecte de matériaux qualitatifs nous a permis de répondre à la fois aux exigences et aux ambitions de cette recherche (Van Maanen, 1979, Miles, Huberman, 1991, Perret, 1994). L'utilisation d'une *approche qualitative* se justifie donc au moyen de plusieurs arguments, concernant à la fois notre domaine d'étude et l'angle d'approche du phénomène étudié. Le champ des pratiques de management territorial est étendu et riche, sa conceptualisation est multiple et assez instable. Cela rend difficile la mise en place d'un protocole de recherche *a priori*, tout comme la formulation d'hypothèses, à moins de simplifier à l'excès les phénomènes paradoxaux dans lesquels ces pratiques s'inscrivent. Par ailleurs, l'angle d'approche retenu met l'accent sur la compréhension profonde du phénomène étudié, et ses interactions avec des éléments de contexte.

Nous avons, par ailleurs, opté pour la conduite d'une *étude de cas multiples*. Un territoire unique et l'étude d'une seule organisation ne peuvent rassembler tous les éléments d'observation nécessaires pour répondre à nos questions de recherche. Pour comprendre les critères de l'articulation entre mise en œuvre d'intention stratégique et éléments de contexte, il est nécessaire d'observer plusieurs contextes métropolitains. Nous avons donc exclu la possibilité de mener une étude de cas unique, puisque nous devons observer un phénomène dans des situations singulièrement différentes, et en retirer un maximum d'informations lors du croisement des données recueillies. Ce type de recherche ne permettant pas l'étude de

nombreux cas, il était utile de les choisir en fonction de critères, et dont l'intérêt est observable de manière directe (Pettigrew, 1990). Les terrains sont donc sélectionnés en fonction de critères théoriquement fondés (Eisenhardt, 1989).

Pour l'analyse de chaque cas, 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.

Enfin, nous avons codé les données collectées grâce aux techniques de *codage ouvert et axial* (Glaser, 1978, Strauss, Corbin, 1990). Nous avons effectué le même codage pour l'ensemble des cas (Miles, Huberman, 1991). L'ensemble a été effectué par le biais du logiciel NVIVO 2.0, dont l'efficacité, dans l'analyse de textes, est un réel avantage pour le chercheur (Bournois et al. 2002). A partir des résultats du codage, nous avons dénombré les unités d'analyse dans chacune des catégories et procédé à des *calculs de fréquence* (Boland, Pondy, 1986). Cette technique, associée à l'analyse qualitative, nous a permis d'affiner notre analyse des données collectées par rapport à nos questions de recherche.

### **Le récapitulatif des principaux résultats**

Nous souhaitons comprendre quelles sont les pratiques de management stratégique des organisations publiques métropolitaines dans le cadre de la poursuite de leur intention stratégique ?

*Le contexte est un facteur discriminant en matière de pratiques de management territorial. Il ne permet pas d'édifier, à première vue, une taxonomie des types de management territorial.*

Nous avons constaté que tous les cas présentent des profils particuliers en matière de pratiques de management territorial. Nous avons observé, concomitamment, que le poids des facteurs contextuels, en particulier exogènes, à l'organisation métropolitaine, est toujours significatif. Et, proportionnellement, les éléments exogènes sont toujours plus marqués que les endogènes. Nous en avons conclu que le contexte est un facteur *discriminant*. En conséquence, les pratiques de management territorial, c'est-à-dire la mise en œuvre de l'intention stratégique des métropoles, sont profondément *contextuelles*. Ainsi, il ne peut exister de recette managériale « universelle » applicable à ce type de projet. Nous avons résumé cette première observation, en indiquant que *le point commun des cas, c'est la différence*. Cela signifie qu'il n'existe pas de profil commun des pratiques de management parmi les cinq organisations métropolitaines étudiées. Cela renvoie à l'idée que l'environnement organisationnel est toujours *déterminant*. Une intention stratégique ne peut

être concrétisée, si l'organisation omet de s'appuyer sur son territoire pour y parvenir. Mais il existe un autre cas de figure, quand l'organisation ne parvient pas à prendre appui sur son territoire. Dans ce cas, le poids de l'environnement est tel qu'il en devient *déterministe*. De soutien nécessaire, il devient obstacle paralysant et pénalisant.

Nous avons ainsi observé qu'en fonction de l'idée de départ (intention stratégique), de la volonté, des compétences et du contexte, le choix d'utiliser tel ou tel outil managérial varie. En effet, les managers ont à leur disposition un grand nombre d'outils. Le nombre des combinaisons possibles s'accroît d'autant. Nous avons donc constaté qu'en nous focalisant sur un outil managérial particulier, nous pouvions identifier son usage dans plusieurs des cas investigués, mais qu'aucun terrain n'utilisait la même combinaison d'outils de management.

Nous désirions également comprendre comment les pratiques de management territorial interagissent avec les éléments de contexte, dans le but d'accomplir leurs intentions stratégiques, alors que ces organisations se trouvent dans des situations de paradoxes.

Nous avons constaté, qu'aborder les cas « simplement » sous un angle *comparatif*, ne nous permettait pas de faire émerger des conclusions réellement probantes. Ceci s'est révélé cohérent avec les apports de l'analyse de la littérature effectuée. Dès lors, *les situations paradoxales ont besoin d'être étudiées par une approche prenant en compte ses éléments contraires*. Une « simple » comparaison n'y suffit pas.

Nous avons alors établi des parallèles, entre les outils de management identifiés dans l'analyse des cas, et les pratiques de gestion paradoxale, répertoriées par Josserand et Perret (2003). Ces dernières permettent de gérer les éléments contraires d'un paradoxe. Or, ceux-ci se sont montrés nombreux dans les cas observés, du fait de l'enchevêtrement des interactions multiples dans lequel baignent les organisations métropolitaines, et de la position charnière de ces dernières, entre les injonctions légales auxquelles elles doivent obéir, et la réalité contextuelle qui les en empêche.

Nous avons dévoilé le rôle primordial d'interface joué par les pratiques de management territorial, dans la gestion des paradoxes métropolitains, dont elles permettent d'articuler effectivement les éléments contraires. Ceci s'effectue sur plusieurs plans.

Elles autorisent tout d'abord l'articulation des *niveaux intentionnels et opérationnels*, celle des *parties prenantes internes et territoriales* de l'organisation, et de son *territoire institutionnel et de son territoire d'action*.

Nous avons en outre déterminé que si ces trois niveaux de liens entre éléments opposés étaient activés, l'organisation montrait sa capacité à gérer tous les paradoxes auxquels elle devait

faire face. Il est donc possible de *lier l'ensemble des éléments paradoxaux dans un système de gestion métropolitain*.

Ces quatre éléments représentent les types d'articulation, dont disposent les organisations métropolitaines, pour gérer les éléments opposés des situations paradoxales, dans lesquelles elles évoluent. Cela ne signifie pas qu'elles les utilisent tous, et simultanément. Néanmoins, les données issues des études de cas, nous ont permis de proposer une vue des pratiques de gestion paradoxale des organisations publiques métropolitaines.

Comment mettre alors en œuvre une intention stratégique en situation paradoxale ?

Au-delà des pratiques de management territorial, qui permettent de façon précise d'articuler les éléments contraires des paradoxes métropolitains, nous avons déterminé un certain nombre de conseils à adresser aux managers territoriaux, mais également à leurs responsables politiques.

Il s'agit tout d'abord, d'*afficher une volonté politique forte*. Celle-ci doit s'accompagner de la *diffusion d'une ambition claire, à même de susciter l'adhésion des parties prenantes* de l'organisation, en particulier celles situées sur son territoire institutionnel. Il s'agit au-delà même de la phase d'impulsion de la stratégie territoriale, de *maintenir des liens de proximité avec ses parties prenantes*. Enfin, pour créer des conditions favorables à la mise en œuvre de la stratégie, les responsables de l'organisation doivent s'efforcer d'*éclaircir et de préciser les règles de fonctionnement* de cette dernière. Cela correspond à ce que nous avons appelé le *travail de l'organisation sur elle-même*. Pour y parvenir, il est possible de s'engager notamment dans une démarche qualité, plus ou moins formelle. Au-delà de toute certification, de telles démarches correspondent au développement d'un état d'esprit, parmi les membres de l'organisation. Et cela leur permet de se projeter dans une perspective d'amélioration continue.

## **Les apports**

### **Les apports théoriques**

Nous avons identifié quatre apports d'ordre théorique dans ces travaux de recherche.

Le premier a consisté à *contribuer à la construction du concept de management territorial*. Ce dernier avait finalement peu fait, jusqu'à présent, l'objet de tentatives de conceptualisation ou de recherche approfondie, comme le soulignent ceux qui ont effectué des

recherches sur ce thème (Decoutère, et al., 1996, Favoreu, 2000, Casteigts, 2000, 2003). Les travaux qui l'envisagent dans sa globalité, sont relativement rares (Vinzant, Vinzant, 1996b). Decoutère, et al. (1996) reconnaissent que le management territorial n'est pas un « concept clair et établi ».

Nous avons envisagé ici le management territorial comme une forme spécifique de management stratégique, mis en œuvre par les organisations métropolitaines, afin de concrétiser leurs intentions stratégiques. Il s'attache à optimiser les décisions collectives, et à piloter leur mise en œuvre, à l'échelle du territoire de référence d'une organisation publique, tout en établissant des liens avec son environnement. Le management territorial désigne une façon renouvelée de mettre en œuvre dans un projet cohérent une intention stratégique.

Nous avons corroboré les dimensions pragmatique (Decoutère, 1996, 1997, Poister, Streib, 1999), territorialisée (Autes, 1991, Decoutère, et al., 1996, Hassenteufel, 1998, Daguin et al., 2000, Casteigts, 2003), collective (Ruegg, 1996, Decoutère, 1996, Casteigts, 2003) et systémique (Ascher, 1995, Marchesnay, 1995, Noisette, Vallerugo, 1996, Poister, Streib, 1999) de ce concept. Un de nos principaux apports a été de dévoiler que ces quatre dimensions, présentées jusqu'à présent de façon uniquement descriptive, correspondaient en fait à *des modes d'articulation des éléments contraires des paradoxes opérants dans les contextes métropolitains*.

Notre deuxième apport théorique concerne la *notion d'intention stratégique* (Hamel, Prahalad, 1989). Notre recherche a contribué à la développer en l'appliquant à un champ d'étude novateur : celui des organisations publiques métropolitaines. Cette notion s'applique donc également à des organisations très complexes, ouvertes de multiples manières sur leur environnement, et évoluant dans des situations paradoxales.

Le troisième apport de nature théorique de cette recherche a été de définir les *caractéristiques organisationnelles des organisations publiques métropolitaines*.

Nous avons ainsi déterminé que celles-ci correspondaient à des *systèmes hybrides*, c'est-à-dire qu'elles présentaient à la fois les caractéristiques des *systèmes rationnels et ouverts* (Scott, 1981). Nous avons également observé qu'elles répondaient, par des *mécanismes intrinsèques*, *au décalage entre leur territoire institutionnel et leurs territoires d'action*. Nous avons aussi indiqué qu'elles correspondaient à des territoires en cours d'*institutionnalisation*. Nous avons noté qu'elles devaient faire face, en outre, à une distribution des pouvoirs inachevée, à une

séparation des pouvoirs en pointillés, et que leur gouvernance prenait des formes multiples. Ces éléments participent à la limitation de leur capacité de pilotage.

Notre dernier apport consiste à *avoir développé, d'un point de vue théorique, la gestion paradoxale.*

Comme le management territorial, la gestion paradoxale a finalement fait l'objet de peu de travaux. Beaucoup de chercheurs s'intéressant aux sciences de gestion l'abordent, mais souvent implicitement. Par conséquent, ses développements conceptuels restaient limités.

Grâce à cette recherche, nous avons complété ces derniers de deux façons :

Tout d'abord, nous avons contribué à approfondir la compréhension des pratiques de gestion paradoxale, en confrontant la typologie de Josserand et Perret (2003) à des études de cas. Ensuite, nous avons élargi le champ d'application de la gestion paradoxale à un type novateur d'organisation, à savoir les organisations publiques métropolitaines.

Ces deux points nous ont permis de renouveler et de compléter les connaissances en matière de pratiques de gestion paradoxale, en établissant, à partir des travaux antérieurs, une nouvelle matrice, incluant des dimensions supplémentaires.

### **Les apports managériaux**

Au-delà des apports de nature théorique, notre recherche permet également d'effectuer un certain nombre d'inférences managériales.

Nous avons clairement présenté les *caractéristiques des organisations publiques métropolitaines*, et les *difficultés majeures auxquelles elles nécessitent de faire face d'un point de vue managérial*. Cela permet à des managers territoriaux et métropolitains de mettre des mots sur le milieu dans lequel ils évoluent quotidiennement. En comprenant plus distinctement quelle est la situation, quelles en sont les principales difficultés et les éléments à prendre en compte *obligatoirement*, il est plus facile d'agir, en toute connaissance de cause. En conséquence, les managers métropolitains sont à même de posséder une vision plus pertinente, et surtout davantage formalisée, de la situation paradoxale dans laquelle leur organisation évolue, et dans laquelle ils exercent leurs missions. Nous supposons que cela peut permettre d'améliorer la qualité de leur travail et leur performance.

Nous avons, en outre, identifié quels étaient les *outils et les pratiques de management privilégiés dans le cadre de la gestion paradoxale métropolitaine*. Les chapitres 5 et 6 offrent aux managers une vue détaillée sur la façon de les utiliser, et surtout sur les principales difficultés que cela entraîne. Nous revenons sur chacune de ces pratiques en indiquant les

éléments paradoxaux qu'elle permet d'articuler, la façon d'y parvenir et les précautions à prendre afin de les mettre en œuvre le mieux possible.

Ce souci du détail a été guidé par la volonté d'apporter des pistes de réflexion intéressantes aux managers, qu'ils soient à même de confronter à leur propre expérience et à leur vécu de ces situations paradoxales.

Nous avons également conclu nos travaux par des *conseils généraux*, adressés autant aux managers métropolitains qu'à leurs responsables politiques.

### **Les limites de la recherche**

Nous nous sommes efforcés, tout au long de cette recherche, à effectuer nos choix en matière conceptuelle et empirique, en fonction de critères théoriques et méthodologiques reconnus. Nous avons également systématiquement justifié chacun de nos choix. Cependant, notre travail peut susciter des interrogations et présentent des limites.

#### **Par rapport au choix des cas**

La population retenue ne l'a pas été sur des bases aléatoires (Eisenhardt, 1989), pour permettre d'améliorer la validité externe (Glaser, Strauss, 1967) et de concentrer l'effort sur des études de cas qui remplissent les mêmes catégories conceptuelles.

Ainsi, les cas étudiés sont-ils similaires sur plusieurs plans. En effet, dans un souci de validité interne, les cas retenus devaient offrir des éléments de comparabilité assurant un niveau de répliquabilité satisfaisant (Yin, 1994).

En parallèle, nous avons aussi veillé à maximiser les différences entre les cas pour accroître les différences dans les données (Glaser, Strauss, 1967). L'objectif est donc ici de maximiser la dispersion sur l'ensemble des cas étudiés, afin de tester la répliquabilité des résultats découverts par la suite. Sélectionner et augmenter le nombre de cas étudiés pour faire varier le contexte d'observation, permet d'accroître la validité externe d'une recherche (Royer, Zarlowski, 2003). Dans cette perspective, nous avons choisi d'effectuer une étude de cas plurinationale, afin de maximiser la différence entre les contextes territoriaux.

Par élimination successive, nous avons retenu cinq cas, à savoir trois métropoles françaises (Lyon, Marseille, Nantes), une espagnole (Barcelone) et une anglaise (Nottingham).

Nous avons cependant tenu à conserver trois terrains de même nationalité (ici française avec Lyon, Nantes et Marseille) afin de nous assurer que de potentielles différences, en matière de pratiques de management territorial, ne seraient pas exclusivement attribuables à des nationalités dissemblables.



### **Par rapport au choix des personnes interrogées**

Le point de vue des managers a été privilégié. En effet, pour réduire l'impact des différences de niveaux d'analyse, nous avons soigneusement sélectionné les personnes interrogées dans chacun des cas. Nous avons veillé à couvrir à la fois l'aspect stratégique et préparatoire des modalités d'action, et l'aspect stratégique et opérationnel. Dans chaque structure étudiée, nous nous sommes attachés, autant que possible, à rencontrer des managers de niveau hiérarchique varié (directeur de structure ou de service, responsable de mission, manager opérationnel).

Néanmoins, nous n'avons pas rencontré de responsables politiques métropolitains, et ce, pour plusieurs raisons. Les communautés urbaines françaises se situent dans une période préélectorale. Leur personnel politique est soumis à de fortes pressions, et cela limite en conséquence leur liberté d'expression. Par ailleurs, et surtout, nous ne nous sommes pas intéressés, dans cette recherche, à la formulation de la stratégie territoriale, qui est l'attribut légitime des politiques, mais à sa mise en œuvre et aux pratiques managériales qu'elles entraînent. La vision des managers territoriaux est certes partielle, mais elle nous semblait plus riche vis-à-vis de notre objet de recherche.

### **Par rapport au traitement des données**

Nous nous sommes efforcés d'exposer, de la façon la plus transparente possible, notre travail de condensation, de catégorisation des données et d'élaboration et de vérification de leurs résultats.

Nous avons mené une étude qualitative portant sur cinq cas, dont nous avons veillé à maximiser certaines différences, à des fins d'accroissement de la validité externe de la recherche. Nous avons, par conséquent, recueilli un nombre considérable d'information, comme les 0 et 0 en donnent un aperçu. A première vue, les données peuvent sembler illisibles (Yin, 1989). Pour y faire face, nous avons utilisé plusieurs outils mis à la disposition du chercheur (Miles, Huberman, 1991, Silverman, 2001) afin de délivrer des restitutions plus claires et de favoriser la lecture des cas. Cela permet également de rendre plus accessible la recherche, et donc de l'ouvrir davantage au jugement et à la critique.

Dans notre étude, une partie de la condensation des données a été faite de manière préliminaire à la collecte des données, grâce à la détermination de notre cadre conceptuel et de notre question de recherche. Ceux-ci ont effectivement guidé nos choix, tout comme le protocole de l'étude de cas, incluant notamment notre guide d'entretien. La sélection et la centration des données ont donc commencé relativement tôt dans le processus de recherche.

Au cours de la collecte des données, nous avons également procédé à des condensations en construisant des tableaux récapitulatifs des données secondaires, soit des récapitulatifs chronologiques et par thèmes, pour chaque cas.

Une autre partie du travail de condensation a, par ailleurs, démarré avec la mise au point d'un système de codage des thèmes récurrents des entretiens, effectué par le biais du logiciel NVIVO 2.0 (Bournois et al. 2002).

Et tout au long du processus, nous nous sommes contraints à maintenir une chaîne de preuves (Miles, Huberman 1991).

Néanmoins, cette démarche de codage présente des limites. Tout d'abord, la réduction des données amène une transformation de la masse d'informations en une liste de mots plus ou moins longue. Il existe alors un risque de perdre une partie du sens des informations, au profit d'une quantification pratique (Miles, Huberman 1991). De plus, les mots ont souvent plusieurs significations.

Par ailleurs, notre catégorie est de nature hybride. Effectivement, toutes les catégories utilisées ne sont pas émergentes : elles sont issues de notre analyse de la littérature et reposent sur des fondements théoriques existants. Ainsi, nous n'avons suivi ni une démarche de type « *tabula rasa* », ni une procédure totalement construite à partir d'éléments théoriques. Cette méthode était la plus adaptée à notre recherche, néanmoins, elle n'est pas sans créer un risque d'instrumentation.

### **Par rapport à la généralisation des résultats**

Conscient des réserves émises quant à la généralisation des résultats des études de cas, et au risque de contextualisation, nous avons pris un certain nombre de mesures afin d'accroître la validité externe de notre travail.

Une des premières précautions a été d'exposer, préalablement à la recherche empirique, un cadre conceptuel permettant de transcender une recherche purement descriptive (Perret, 1994). Une autre précaution consiste à choisir les cas selon des critères théoriques (Yin, 1984, Van de Ven, Poole, 1989). En outre, une étude de cas multiples, plutôt que de cas unique, est jugée moins exposée aux risques d'erreurs d'interprétation (Lincoln, Guba, 1985, Eisenhardt, 1989). Nous avons également été attentifs à l'analyse des données, pour laquelle nous avons utilisé différentes techniques. Cela nous a permis de passer de conclusions contextualistes à des résultats valables, sur l'ensemble des sites étudiés, et ainsi atteindre un niveau de validité externe plus élevé.

Nous pouvons donc déduire qu'une recherche, dont le sujet est fortement soumis au risque de contextualisme, et qui est traité par la méthode de l'étude de cas, peut néanmoins atteindre un niveau de validité externe « correcte ».

### **Les voies de recherche**

Cette thèse peut être considérée, à plus d'un titre, comme le point de départ de futurs développements et investigations.

Tout d'abord, le champ de recherche des organisations publiques territoriales est extrêmement riche et varié. Nous nous sommes limités, pour diverses raisons, à cinq études de métropoles situées dans trois pays de l'Union européenne. Il serait à présent intéressant d'étendre cette étude aux métropoles d'autres Etats. Cette réflexion peut ainsi être élargie aux métropoles d'Europe de l'Ouest. Ce travail pourrait prendre la forme d'une étude quantitative confirmatoire, intégrant une population plus grande. Elle nous permettrait d'accroître les possibilités de généralisation de nos conclusions sur les pratiques paradoxales de management territorial.

Nous pourrions aussi affiner notre connaissance de ces pratiques paradoxales en fonction de contextes plus spécifiques.

Celui des conurbations du Nord de l'Europe et de la Rhénanie semble intéressant à plus d'un titre. Quels sont les impacts des très fortes densités de ces territoires sur les pratiques de management territorial ?

Déplaçons-nous maintenant vers le sud. Les villes et les métropoles du bassin méditerranéen présentent une histoire commune et des traditions d'échange. Comment cela se traduit-il en matière de pratiques de management territorial ? Dans quelle mesure le partage d'un destin, les influences mutuelles et croisées, qui prennent parfois racine dès l'Antiquité, se lisent-ils dans les pratiques de management territorial ?

D'autres types et d'autres niveaux d'organisations publiques territoriales peuvent aussi être étudiés.

Nous pourrions, en effet, envisager de reproduire cette recherche à des organisations de taille inférieure. Nos conclusions, qui concernent des regroupements de communes, s'appliqueraient-elles également à des communes ?

De même, de futures recherches pourraient porter sur des territoires, qui fondent leur intention stratégique, sur la promotion d'un monument ou d'un événement particulier. Celui-ci constitue le pilier de toute la stratégie territoriale, à l'image d'un festival, d'un musée, d'un parc d'attraction. Dans quelle mesure leur démarche stratégique et leurs pratiques de management territorial se distinguent-elles de celles des autres types de territoire ?

Nous avons envisagé, jusqu'à présent, de poursuivre notre recherche, en l'appliquant à d'autres sortes de territoires. Mais des perspectives s'ouvrent aussi du point de vue de l'étude des outils et des pratiques de gestion.

Dans les démarches de stratégie territoriale, quelle est la part de la prospective, de la stratégie et du marketing territorial ? Comment ces trois éléments s'imbriquent-ils ? Qu'engendrerait une situation de déséquilibre ? Aurait-elle forcément des conséquences négatives ? Peut-être la stratégie doit-elle dominer l'aspect « intellectuel » de la prospective ? Le marketing n'est-il qu'un outil de la stratégie ?

De même, nous pourrions étudier dans de futures recherches les liens existants entre la stratégie territoriale et l'information dont elle se nourrit. Quel est le rôle ici de l'intelligence économique et des systèmes d'information ?

Enfin, nous avons constaté, de multiples fois au cours de cette recherche, l'importance de la dimension partenariale. Cette modalité des pratiques de management territorial pourrait être l'objet de développements plus ciblés.



## BIBLIOGRAPHIE

### A

- ABATE B. (2000), *La nouvelle gestion publique*, Editions LGDJ.
- ABBOTT A. (1984), "Event sequence and event duration: colligation and measurement", *Historical Methods*, Vol. 17, N°4, pp. 192-204
- ABELL D.F. (1980), *Defining the Business: the Starting Point of Strategic Planning*, Prentice Hall.
- ABRAHAMSON E. (1996), Management fashion, *Academy of Management Review*, vol.21, n°1, pp. 254-285
- ABRAHAMSON E., FOMBRUN C. (1992). 'Forging the iron cage: Interorganizational networks and the production of macro-culture', *Journal of Management Studies*, 29, pp. 175-194.
- ABRAHAMSON E., FOMBRUN C. (1994), 'Macrocultures: Determinants and Consequences', *Academy of Management Review*, 19, pp. 728-755.
- ACKROYD S. (1996), The Quality of Qualitative Methods: Qualitative or Quality Methodology for Organization Studies, *Organization*, vol.3, n°3, pp.439-451.
- ADOUE C., ANSART A. (2003), L'essor de l'écologie industrielle. Une avancée vers le développement durable ?, *Futuribles*, n°291, novembre, pp.51-68
- ALBIZU E., OLAZARAN M., SIMON K (2002). *Re-engineering and participation: Organizational change in Irizar*, Precept working paper No. 24, <http://www.its.dtu.dk/faggr/tesoc/precept/default.htm>.
- ALBERT S., WHETTEN D. (1985), 'Organizational identity', in L. L. Cummings and B. M. Staw (eds.), *Research in Organizational Behaviour*, Vol. 7. JAI Press, Greenwich, CT, pp. 263-295.
- ALBIZU E., OLAZARAN M., SIMON K., (2004), BPR and Change Management: a Case Study of a large Spanish Electricity Company, *International Journal of Innovation Management*, Vol. 8, No. 4, Sept., pp. 355-379
- ALDRICH H.E. (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- ALLARD-POESI F., MARECHAL C.-G. (2003), Construction de l'objet de la recherche, dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp.34-56.
- ALLARD-POESI F., PERRET V. (2004), *Les représentations du problème dans la recherche-action : Définitions et illustration au travers de l'élaboration d'un projet stratégique*, 13<sup>e</sup> Conférence de l'AIMS, Normandie, Vallée de Seine, 2-4 juin.
- ALLISON G.T. (1971), *Essence of decision explaining the Cuban missile Crisis*, Harper Collins Publishers.
- ALLISON G. T. (1983), Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?, in J. L. Perry, K. L. Kraemer (Eds.), *Public management: Public and private perspectives*, Palo Alto, CA: Mayfield, pp.72-92.

- AMASON A.C. (1996), Distinguishing the Effects of functional and dysfunctional Conflicts on strategic Decision Making: Resolving a Paradox for top-management teams, *Academy of Management Journal*, February, vol. 39, pp. 129-149.
- AMASON A.C., MOONEY A.C. (1999), The Effects of Past Performance on Top management team Conflict and strategic Decision Making, *International Journal of Conflict Management*, Bowling Green, vol. 4, pp. 349-359.
- AMPE F. (2003), *Construire un territoire commun : la candidature de Lille aux jeux olympiques*, Séminaire Entrepreneurs, villes et territoires, Ecole de Paris du management, 12 mars.
- ANCONA D.G., CALDWELL D.F. (1988), Beyond Task and Maintenance: defining external Functions in Groups, *Group & Organizations Studies*, 13, 4, pp.468-494.
- ANDERSON P.F. (1983), Marketing, Scientific Progress and Scientific Method, *Journal of Marketing*, Fall, pp.18-31.
- ANDREWS K. (1971), *The concept of corporate strategy*, Homewood, Ill: Richard D; Irwin.
- ANDREWS K.R. (1980), Director's Responsibility for Corporate Strategy, *Harvard Business Review*, 58, 6, November – December, pp.28-43.
- ANDREWS K.R. (1981), Corporate Strategy as a Vital Function of the Board, *Harvard Business Review*, 59, 6, November – December, pp.174-184.
- ANSOFF I. (1968), *Stratégie du développement de l'entreprise*, Editions Hommes et Techniques, Paris.
- ANZIEU D. (1999), *Le groupe et l'inconscient*, Dunod.
- ARCHER M.S. (1988), *Culture and Agency: The Place of Culture in Social Theory*, Cambridge University Press.
- ARGOTE L. (1999), *Organizational Learning: Creating, Retaining & Transferring Knowledge*, Springer.
- ARGYRIS C. (1995), Action science and organizational learning, *Journal of Managerial Psychology*, Volume 10, Number 6, August, pp. 20-26(7)
- ARGYRIS C., SCHÖN D.A. (1978), *Organizational learning: a theory of action perspective*, Reading, MA: Addison – Wesley.
- ARROWSMITH J., SISSON K., MARGINSON P. (2004), What can 'benchmarking' offer the open method of co-ordination?, *Journal of European Public Policy*, 11:2, pp.311–328
- ASCHER F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Editions Odile Jacob, Paris.
- ASTLEY W.G., VAN DE VEN A.H. (1983), *Central perspectives and debates in organization theory*, Administrative Science Quarterly, 28, pp. 245-273.
- AUBY J. -F. (1996), *Management public*, Sirey Editions.
- AUTES M. (1991), *Le territoire un nouveau mode de gestion des populations*, in TENMIRE, « Le RMI à l'épreuve des faits », Syros, Paris.
- AUTIER F. (2001), *Bureaucracy vs. Adhocracy: a case of over dramatisation?*, 17e Colloque EGOS "The Odyssey of Organizing", Lyon, 5-7 Juillet
- AVENIER .M-J. (1997), *La stratégie tâtonnante*, Economica.

**B**

- BACHELAR G. (1938), *La formation de l'esprit scientifique*, Ed J. Vrin, Paris, nombreuses rééditions.
- BACKOFF R., WECHSLER B., CREW, Jr. R.E. (1993), The Challenge Of Strategic Management In Local Government, *Public Administration Quarterly*, Summer, pp. 127-144.
- BANDURA A. (1989), Human Agency in Social Cognitive Theory, *American Psychologist*, Vol. 44, No. 9, September, pp.1175-1184
- BANSAL P. (2001), Sustainable Development, *Ivey Business Journal*, nov-déc 2001
- BARDIN L. (2003), *L'analyse de contenu*, 11<sup>ème</sup> Edition, Paris, Presses Universitaires de France.
- BAREL Y. (1989), *Le paradoxe et le système : essai sur le fantastique social*, Presses Universitaires de Grenoble (nouvelle édition augmentée).
- BARNEY J. (1986), "Strategic factors market: Expectations, Luck, and Business Strategy", *Management Science*, october, pp.1231-1241.
- BARNEY J. (1991), "Firm Resources ans Sustained Competitive Advantage", *Journal of Management*, vol.17, n°1, pp.99-120.
- BARNIER V., TUCOULET C. (1999), *Ville et environnement. De l'écologie urbaine à la ville durable*, Problèmes politiques et sociaux, La Documentation Française.
- BAROUCH G. (1994), Un deuxième souffle pour la modernisation des administrations d'Etat: analyses et propositions, *Revue Politiques et Management Public*, Vol.12, n°4, décembre.
- BARTLETT F.C. (1954), *Remembering: A Study in Experimental and Social Psychology*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BARTLETT C.A., GOSHAL S. (1989), *Managing Across Borders*, Boston, Harvard Business School Press.
- BARTOLI A. (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod.
- BARTOLI A., HERMEL P. (1986), *Piloter l'entreprise en mutation - Une approche stratégique du changement*, Éditions d'Organisation.
- BARTOLI H. (1991), *L'économie multidimensionnelle*, Editions Economica.
- BATTEAU P. (1994), *Management public – Etat de l'Art*, Annales du Management, 12e Journée Nationales des IAE, Montpellier, Novembre.
- BAUMARD P. (1994), *Organisations déconcertées. Les transformations de la connaissance dans la gestion de situations ambiguës*, Thèse de Doctorat, Université Paris IX-Dauphine.
- BAUMARD P. (1996), Management : les constructeurs. William H. Starbuck, *Revue Française de Gestion*, n°110, septembre-octobre, pp.56-67.
- BAUMARD P., DONADA C., IBERT J., XUEREB J.M. (2003), La collecte des données et la gestion de leurs sources, dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp.224-256.
- BAUMARD P., IBERT J. (2003), Quelles approches avec quelles données ?, dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp.82-103.



- BAUMARD P., STARBUCK W.H. (2002), Est-il réaliste d'étudier les mouvements stratégiques d'une firme ?, Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, PARIS, EAP – ESCP, 5-7 juin.
- BAUMER D. C. (1983), Implementing public service employment, in J. V. May, A. B. Wildavsky (Eds.), *The policy cycle*. Beverly Hills, GA: Sage, pp.169-197.
- BEAUCHARD J. (1999), La bataille du territoire – mutation spatiale et aménagement du territoire. Ed. L'Harmattan, 143 p.
- BECKHARD R. (1975, trad. fçs.), *Le développement des organisations, stratégies et modèles*, Dalloz, Paris.
- BEER M. (1976), The Technology of Organization Development, in Dunette M. (ed.), "Handbook of Industrial and Organizational Psychology, Illinois: Rand McNally.
- BENHAYOUN G., GAUSSIÉ N., PLANQUE B. (1999), *L'ancrage territorial du développement durable*, L'Harmattan.
- BENNIS W. (1966), *Changing Organizations*. New York: McGraw-Hill.
- BERGER P., LUCKMANN T. (1992, trad.), *La construction sociale de la réalité*, Ed. Méridiens Klincksieck, 1ère éd. 1986, Coll. Sociétés.
- BERNSTEIN B. (1983), *Beyond Objectivism and Relativism*, Basic Blackwell.
- BERRY F.S, WECHSLER B. (1995), State agencies' expérience with strategic planning: Findings from a national survey, *Public Administration Review*, 55, pp.159-168.
- BEZANCON X. (1999), *Essai sur les contrats de travaux et de services publics*, LGDJ.
- BIGGADIKE E.R. (1981), The contributions of marketing to strategic management, *Academy of Management Review*, 6, pp.621-632
- BLAU P.M. (1964), *Exchange and Power in Social Life*, New York: John Wiley & Sons.
- BLAU P.M., SCOTT R.W. (2004), *Formal Organizations. A comparative approach*, Stanford University Press, 1<sup>ère</sup> éd. 1962.
- BLAUG M. (1982), *La méthodologie économique*, Economica.
- BLAUG M. (1994), *La méthodologie économique*, Economica, 2<sup>e</sup> édition.
- BŒUF J-L, (1995), *L'aménagement du territoire : bilan et renouveau*, Problèmes politiques et sociaux, La documentation française, n°750, 16 juin
- BOLAND B.J., PONDY L.R. (1986), « The Micro-Dynamics of Budget-Cutting Process : Modes, Models and Structure », *Accounting, Organizations and Society*, vol.11, n°4/5, pp.402-422.
- Boston Consulting Group (1972), *Perspectives et Stratégie*, vol. 32.
- BOUCKAERT G. (2002), Modernising the Rechtsstaat, Paradoxes of the Management Agenda, in Sommermann K.P., Ziekow J. (eds.), *Perspectiven der Verwaltungsforschung*, Berlin: Duncker & Humblot, pp.71-83.
- BOUGON M., WEICK K., BINKHORST D. (1977), Cognition in Organizations: an Analysis of the Utrecht Jazz Orchestra, *Administrative Science Quarterly*, vol.22, pp.606-639.
- BOWER J. L. (1977), Effective public management, *Harvard Business Review*, 55(2), pp.131-140.

- BOXALL P., PURCELL J. (2002), *Strategy and Human Resources Management*, Basingstoke: Palgrave.
- BOYNE G. (1999), Processes, performance, and Best Value in local government, *Local Government studies*, 25:3, pp.1-15.
- BOZEMAN B. (1993), Two Concepts of Public Management, in Bozeman B. (eds.), *Public Management – The State of the Art*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- BROWN S., EISENHARDT K. (1997), The art of continuous change: linking complexity, theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations, *Administrative Science Quarterly*, vol.42, pp.1-34.
- BRUNET R. (dir.) (1989), *Les villes européennes*, Paris, La Datar, La Documentation française.
- BRYSON J.M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Rev. ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- BURELL G., MORGAN G. (1979), *Sociological Paradigm and Organizational Analysis*, Heinemann, Londres.
- BURNS T., STALKER G. (1961), *The Management of Innovation*, London: Tavistock.
- BUSINO G. (1993), *Les théories de la bureaucratie*, Que sais-je?, PUF.

## C

- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, éditions du Seuil.
- CAMAGNI R. (1996), *Principes et modèles de l'économie urbaine*, Paris, Economica.
- CAMERON K.S. (1994), Guest editor's note: Investigating organizational downsizing--fundamental issues, *Human Resources Management*, 33(2), Summer, pp. 183-188.
- CAMERON K.S., FREEMAN S.J., MISHRA A.K. (1991), Best practices in white-collar downsizing: Managing contradictions, *Academy of Management Executive*, 5(3), pp. 57-72.
- CAMERON K.S., QUINN R. (1988), « Organizational Paradox and Transformation, dans R. Quinn, K. Cameron (Eds.), *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, MA: Ballinger, pp.1-18.
- CAPPELLETTI L. (2005), La création de connaissances dans une recherche en audit et contrôle fondée sur l'expérience professionnelle, Congrès de l'A.F.C., IAE Lille, 11-13 mai, n° 20050112
- CASCIO W. (1993), Downsizing: What do we know? What have we learned?, *Academy of Management Executive*, 7(1), pp. 95-104.
- CASTEIGTS M. (2000), « La gouvernance environnementale, entre management des organisations et management des territoires », 3<sup>e</sup> rencontres Ville – Management, dans R. Le Duff, J.J. Rigal (dir.), *Maire et environnements, menaces ou opportunités ?*, Dalloz.
- CASTEIGTS M. (2003), Le management territorial stratégique, dans A. Sedjari, *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21<sup>e</sup> siècle*, L'Harmattan, GRET, pp.287-314.

- CARREZ G. (2001), Vers une recentralisation financière, *Les Echos*, supplément du 6-03-01.
- CARROLL A.B., NÄSI J. (1997), *Understanding stakeholder thinking: themes from a finish conference*, *Business Ethics: A European Review*, vol.6, n°1, janvier, p.46-51.
- CHAFFEE E.E. (1985), Three Models of Strategy, *Academy of Management Review*, Vol.10, n°1, pp.89-98.
- CHAKRAVARTHY B., DOZ Y. (1992), Strategy Process Research: Focusing on Corporate Self-Renewal, *Strategic Management Journal*, vol.13, pp. 5-14.
- CHALMERS A. (1987), *Qu'est ce que la science ?*, La Découverte.
- CHANAL V., LESCA H., MARTINET A.C. (1997), Vers une ingénierie de la recherche en sciences de gestion, *Revue Française de Gestion*, n°116, pp.41-51.
- CHANDLER A.D. (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*, MA: MIT Press, Cambridge.
- CHANDLER A.D. (1989), Comment on New Economic History, in McCraw T. (ed.), *The Essential Alfred D. Chandler*, Harvard University Press.
- CHAPAIN C., RIVARD M. (2005), La politique de développement économique de la région métropolitaine de Montréal : les grappes industrielles, *Revue Territoires d'Europe – Territoires du Monde*, DATAR, n°1, mai, pp.173-185.
- CHARREIRE S., DURIEUX F. (2003), Explorer et tester : deux voies pour la recherche, dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp. 57-81.
- CHARREIRE S., HUAULT I. (2001), Le constructivisme dans la pratique de recherche : une évaluation à partir de seize thèses de doctorat, *Finance Contrôle Stratégie – Volume 4*, N° 3, septembre, pp. 31 - 55.
- CHEVALLIER J. (1997), La gestion publique à l'heure de la banalisation, *Revue Française de Gestion*, n° 115, sept – oct., pp. 26-38.
- CHEVALLIER J. (2003), La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, *Revue française d'administration publique*, n°105-106.
- CHEVALLIER J., ROUBAN L. (2003), La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : Mythes et réalités. Introduction, *Revue française d'administration publique*, n°105-106.
- CHILD J. (1972), Organization structure, environment and performance: The role of strategic choice, *Sociology*, 6, pp.1-22
- CLARKE J., NEWMAN J. (1993), The right to manage: a second managerial revolution?, *Cultural Studies*, 7:3, pp.427-441.
- CLARKE J., NEWMAN J. (1997), *The managerial State*, London: Sage.
- CLARKSON M. (1994), *A risk based model of stakeholder theory*, Proceeding of the Second Toronto Conference on Stakeholder Theory, University of Toronto.
- CLARKSON M. (1995), A stakeholder framework for analysing and evaluating corporate social performance, *Academy of Management Review*, vol.20, n°1, p. 92-117.
- CLAVEAU N., TANNERY F. (2002), La recherche à visée ingénierique en management stratégique ou la conception d'artefacts médiateurs, dans Mourgues N. (dir.), *Question de méthodes en sciences de gestion*, EMS, Caen, pp.121-150.

- CLERGEAU de MASCUREAU C. (1995), Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques ?, *Politique et Management Public*, volume 13, n° 2, juin, pp.141-171
- COASE R. (1937), The nature of the firm, *Economica*, n°NS4, pp.386-405.
- COCH L., FRENCH J.R.P. (1948), Overcoming Resistance to Change, *Human Relations*, vol.1.
- COHEN J. (1960), A Coefficient of Agreement for Nominal Scales, *Educational and Psychological Measurement*, vol.20, pp.37-46.
- COLLINS O., MOORE D.G. (1970), *The Organization Makers*, Appleton-Century-Crofts.
- COMELIAU C. (1998), Nouveaux enjeux du développement, dans S. Passaris, K. Vinaver, *Pour aborder le 21<sup>ème</sup> siècle avec le développement durable*, Economie et Société, Cahiers de l'ISMEA, janvier, pp.18-28.
- CONNER K. (1991), 'A historical comparison of resource-based theory and five schools of thought within industrial organization economics: Do we have a new theory of the firm?', *Journal of Management*, 17, pp. 121-154.
- Conseil Economique et Social (CES) (1991), *Le développement des villes françaises de dimension européenne et les réseaux de villes*, Rapport du Conseil Economique et Social, Journal Officiel, Paris, février.
- Conseil National de l'Evaluation (CNE) (1999), *L'évaluation au service de l'avenir*, Rapport annuel, La Documentation Française.
- COURPASSON D (1998), Le changement est un outil politique, *Revue Française de Gestion*, n° 120, septembre-octobre, pp.7-16.
- COURPASSON D., REED, M. (2004), Introduction: Bureaucracy in the Age of Enterprise, *Organization*, Vol. 11 (1): 5 - 12.
- CROSS R.L., YAN A., LOUIS R. (2000), Boundery activities in "bounderyless" organizations: a case study of transformation to a team-based structure, *Human relations*, 53, 6, pp.841-868.
- 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, septembre, pp.55-77.
- CROZIER M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris: Editions du Seuil.
- CROZIER M. (1991), *Etat modeste, Etat moderne*, Le Seuil, 2<sup>e</sup> Edition.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil.
- CROZIER M., SERIEYX H. (1994), *Du management panique à l'entreprise du 21<sup>e</sup> siècle*, Maxima Laurent du Mesnil Editeur.
- CYERT R.M., MARCH J.G. (1963), *The behavioural theory of the firm*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.

**D**

- DAFFLON B. (1999), Comment organiser la performance des politiques publiques. Présentation d'un concept nouveau, *Politique et Management Public*, vol. 17, n° 2, juin, pp. 105-121.
- DAFT R., WEICK K. (1984), Toward and model of organizations as interpretations systems, *Academy of Management Review*, 9, pp.284-295.
- DAGUIN S., HARIVEL L., PERRI T., RIPERT F. (2000), *La territorialisation des services publics des collectivités locales en France*, Les Cahiers du management territorial, n°3, septembre/ octobre/ novembre, pp. 21-37
- DANAIS M. (2001), Durabilité et soutenabilité : dynamique des systèmes locaux, dans M. Jollivet, *Le développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche*, Editions Scientifiques et Médicales Etsevier SAS, pp.253-268.
- DAVENPORT T.H. (1993), *Process Innovation: Re-engineering Work through Information Technology*. Boston, (MA) : Harvard Business School Press.
- DAVID A. (2000), Logique, méthodologie et épistémologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées, dans David A., Hatchuel A. et Laufer, R. (dir.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, collection FNEGE.
- DAVID A. (2004), *Etudes de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion*, 13<sup>e</sup> Conférence internationale de Management Stratégique, AIMS, Normandie Vallée de Seine, Le Havre, 1-4 juin.
- DE BRUYNE P., HERMAN J., SCHOUTHEETE M. (1974), *Dynamique de la recherche en sciences sociales*, Presses Universitaires de France.
- DE CONINCK (1998), Les bonnes raisons de résister au changement, *Revue Française de Gestion*, n° 120, septembre-octobre, pp.162-168.
- DECOUTERE S. (1996), Finalités et modalités du management territorial, dans Decoutère S., Ruegg J., Joye D. (dir.) (1996), *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 25-38
- DECOUTERE S. (1997), *La nouvelle gestion publique vues en termes de management territorial et de milieu innovateur. L'exemple du Valais*, dans M. Finger, B. Ruchat « Pour une nouvelle approche du management public. Réflexion autour de Michel Crozier », Ed. Séli Arslam., pp.75-95
- DECOUTERE S., RUEGG J., JOYE D. (dir.) (1996), *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- DEDIEU O., GENIEYS W. (1998), Le développement local face à l'Europe. L'invention du pays Cathare, *Sciences de la société*, n° 45, octobre, pp. 103-116.
- DELABARRE-MÉCHIN A. (2006), « L'intercommunalité de projet: source de régénération du territoire », dans O. Germain (Coord.) (2006), *De nouvelles figures du projet en management*, Editions EMS, Management & Société.
- DELAMARRE Aliette (2002), *La prospective territoriale*, Paris, La Documentation française, DATAR.

- DELEAU M. (dir.) (1986), *Evaluer les politiques publiques*, Rapport du groupe de travail, Commissariat Général du Plan, La Documentation française, Paris.
- DE JOUVENEL H. (2001), La prospective appliquée aux territoires, *Pouvoirs Locaux n°50 III*, pp. 40-44
- DE MAILLARD (2000), Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées, *Revue Politiques et Management Public*, Vol.18, n°3, septembre, pp.22-42.
- DENIS, J.-L., LAMOTHE L., LANGLEY A., VALETTE A. (1999), The struggle to redefine boundaries in health care systems, In D. Brock, M. Powell and C. R. Hinings (eds.), *Restructuring The Professional Organization: Accounting Health Care and Law*, Routledge, London, pp. 105–130.
- DENIS J.-L., LAMOTHE L., LANGLEY A. (2001), « The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations », *Academy of Management Journal*, vol.44, n°4, pp.809-837.
- DENISON D.R. (1997), Towards a Process Based Theory of Organizational Design: Can Organizations Be Designed Around Value-Chains and Networks?, *Advances in Strategic Management*, 14, pp. 1–44.
- DENISON D., HOOIJBERG R., QUINN R. (1995), Paradox and Performance: Toward a Theory of Behavioral Complexity in Managerial Leadership, *Organization Science*, vol. 6, n°5, pp.524-540.
- DENZIN N.K. (1978), *Sociological methods: a sourcebook*, Adline Publishing Company.
- DENZIN N.K., LINCOLN Y.S. (eds.) (1994), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- DE QUATREBARBES B. (1995), *Usagers ou clients ? Marketing et qualité dans les services publics*, Editions d'organisation.
- DE ROO P. (1993), « La métropolité », dans A. Salles (dir.) (1993), *Les villes lieux d'Europe*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube
- De SENARCLENS P. (1998), *Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale*, *Revue internationale de sciences sociales*, n°155, mars, p.95-108.
- DESMARAIS C., JAMEUX C. (2001), L'encadrement dans les collectivités locales : de la responsabilité à la responsabilisation, *Revue Politiques et Management Public*, Vol.19, n°3, septembre, pp.101-119.
- DESROSIERES A. (1993), *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte.
- DESS G.G., BEARD D.W. (1984), *Dimensions of Organizational Task Environment*, *Administrative Science Quarterly*, 29, pp.52-73
- DESTATE P., VAN DOREN P. (dir.), 2003, *La prospective territoriale comme outil de gouvernance*, Institut Jules DESTREE, Charleroi, Wallonie.
- DI MAGGIO P.J., POWELL W.W. (1983), The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, pp.147-160.
- DI MAGGIO P.J., POWELL W.W. (1991), The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in POWELL W.W., DI MAGGIO P.J.,

- (Eds.), *The new institution in organizational analysis*, University of Chicago Press, pp.63-82
- DI MEO G. (1992) *Les métropoles des pays développés*, Encyclopédie de géographie, Paris, Economica.
- DONALDSON T., PRESTON L.E. (1995), *The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications*, Academy of Management review, vol. 20, n°1, p.65-91
- DORRELL S. (1993), *Public Sector Change is a worldwide Movement*. Speech by the Financial Secretary to the Treasury, S. Dorrell, to the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, London, 23 September.
- DOUAT E. (1996), *Les différentes formes de partenariat public - privé en France*, dans Chatric I., Uhaldeborde J-M. (dir.), «Partenariat public - privé et développement territorial », Association d'Economie Financière, Le Monde Editions, p. 151-162.
- DOUBLET X., DREYFUS B., BLAZQUEZ P. (2000), *Guide pratique du management des organisations publiques*, Séfi Editions.
- DREYFUS F. (2000), *L'invention de la bureaucratie*, La Découverte.
- DRUCKER-GODARD C., EHLINGER S., GRENIER C. (2003), Validité et fiabilité de la recherche, dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp. 257-287.
- DRUMAUX A., GOETHALS C. (2006), *Management stratégique, un outil pour le management public ?*, *L'expérience de l'administration fédérale belge*, EFMD Conference on Public Sector Management Development, IMPGT, Aix-en-Provence, 14-16 Juin.
- DUBAR C. (1996), *La socialisation – Construction des identités sociales et professionnelles*, Ed. Armand Colin.
- DUGAY P. (2000), *In Praise of Bureaucracy*, Londres: Sage.
- DUMEZ H., JEUNEMAITRE A. (2003), Combinaison harmonieuse des vertus du public et du privé ou mélange des genres? Les partenariats publics – privés, nouveaux venus du management public, *Politique et Management Public*, vol.21, n°4, décembre, pp.1-14
- DUMONT G.-F. (1994), *L'aménagement du territoire: objectifs, acteurs modalités*, Collection Décryptons, Les Editions d'organisation.
- DUNLEAVY P., HOOD C. (1994), From old public administration to New Public Management, *Public Money et Management*, 14:3, pp.9-16, July – September.
- DURAN P (1996), Le partenariat public - privé entre réglementation et régulation, dans Chatric I., Uhaldeborde J-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Association d'Economie Financière, Le Monde Editions, p. 267-286.
- DURAN P. (2002), « L'aménagement du territoire et l'invention d'une nouvelle grammaire de l'action publique », dans S. Wachter (dir.), *L'aménagement du territoire : défis et politiques*, Ed. de l'Aube/ DATAR.
- DUVERGER M. (1974), *La Monarchie Républicaine*, Robert Laffont.
- DUVERGER M. (1975), *Institutions politiques et droit constitutionnel. Tome 1, Les grands systèmes politiques*, Presses universitaires de France, 14<sup>e</sup> éd.

DUVIGNAUX J. (dir.) (1972), *La sociologie. Guide alphabétique*, Paris, Ed. Denoël, coll. Médiations.

## **E**

EADIE D.C. (2000), Change in Chewable Bites: Managing the Strategic Change Portfolio, in J. Rabin (eds.), *Handbook of Strategic Management*, New York: Marcel Dekker, 2nd ed., pp.123-39.

EADIE D.C., STEINBACHER R. (1985), Strategic Agenda Management: A Marriage of organizational development and strategic planning, *Public Administration Review*, 45, pp. 424-430.

EISENHARDT K.M. (1989), Building Theory from Case Study Research, *Academy of Management Review*, vol.14, n°4, pp.532-550.

EISENHARDT K.M., ZBARACKI M. (1992), « Strategic Decision Making », *Strategic Management Journal*, vol.13, pp.17-37.

EMERY Y. (1996), Origines, spécificités, évolution du management public, dans Decoutère S., Ruegg J., Joye D. (dir.) (1996), *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 89-106.

EMINET A. (2005), Le contrôle dans les organisations hybrides : le cas du management par projet, EM Lyon, Cahier de recherche n°2005/09, mars.

Eurocités (2000), Stratégies de développement. Métropoles européennes en projet, Rapport final des Métropoles Européennes, Groupe de travail Eurocités – EDURC, Grand Lyon, septembre.

EVANS P., DOZ Y. (1989), The dualistic organization, in Evans P., Doz Y., Laurant A. (eds), *Human Ressource Management in International Firms*, McMillan, chap. 12, pp.219-243.

## **F**

FALLETA N. (1998), *Le livre des paradoxes*, Diderot Editeur, Collection Jardin des Sciences.

FAVOREU C. (2000), *La démarche stratégique dans le management des collectivités territoriales : état des pratiques, pertinence et objectifs*, Thèse es Sciences de Gestion, Institut d'Administration des Entreprises d'Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne, Aix-Marseille 3, 5 juin.

FAYOL H. (1979), *Administration industrielle et générale*, Dunod (1<sup>ère</sup> édition 1916).

FEAGIN J., ORUM A., SJOBERG G. (Eds.) (1991), *A case for case study*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

FELDMAN S. P. (1986), Management in context: An essay on the relevance of culture to the understanding of organizational change, *Journal of Management Studies*, 23(6), pp. 587 - 607.

FENTON-O'CREEVY M.P., NICHOLSON N., SOANE E., WILLMAN P. (2003), Trading on illusions: unrealistic perceptions of control and trading performance, *Journal of Occupational and Organisational Psychology*, vol. 76, pp. 53-68.



- FERLIE E. (2001), *Public Management in the UK: Efficiency and Accountability*, Politique et Management public, vol 19, n°3, septembre, pp. 121-138.
- FINGER M., RUCHAT B. (1997), *Le New Public Management : Etat, administration et politique*, in M. FINGER, B. RUCHAT « Pour une nouvelle approche du management public. Réflexion autour de Michel Crozier », Ed. Séli Arslam.
- FIOL M. (1991), 'Managing culture as a competitive resource: An identity-based view of sustainable competitive advantage', *Journal of Management*, 17, pp. 191–211.
- FISCHER F., FORESTER J. (eds.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London : UCL Press.
- FLYNN N. (2002), Explaining the New Public Management: the importance of context, in K. McLaughlin, S.P. Osbrne, E. Ferlie, *New Public Management. Currents trends and future prospects*, Routledge, pp.57-76.
- FLYNN N., STREHL F. (eds.) (1996), *Public Sector Management in Europe*, London, Prentice-Hall.
- FOMBRUN C. J. (1996), *Reputation: Realizing Value from the Corporate Image*. Harvard Business School Press, Cambridge, MA.
- FORD J., BACKOFF R. (1988), "Organizational Change in and out of Dualities and Paradox", dans R. Quinn, K. Cameron (Eds.), *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, MA: Ballinger, pp.81-121.
- FORGUES B., VANDANGEON-DERUMEZ I. (2003), Analyses longitudinales, dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp.422-448.
- FOUCHET R. (1999), « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, juin, pp.36-49.
- FOUCHET R., LOPEZ J.R. (2000), Processus de décision et aménagement territorial, 4<sup>e</sup> Rencontres Ville – Management : « Démocratie et Management Local », GREFIGE - Université Nancy II, 16-17 novembre.
- FOUCHET R., TURC E., (2005), « LOLF and changes in the french public sector: the case of Paul Cézanne Université Aix Marseille III », dans Longo F, Cristofoli D, (eds.), *Strategic change management in the public sector: a European casebook*, EFMD Universita Bocconi, London, Palgrave.
- FOUCHIER V. (1997), La planification urbaine peut-elle conduire à une mobilité durable ?, La Jaune et La Rouge, Dossier Transport et développement durable, mars.
- FREEMAN R. E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston.
- FREEMAN R.E. (1994), *The politics of stakeholder theory: some future directions*, Business Ethics Quaterly, vol.4, n°4, p.409-421.
- FREEMAN R.E. (1999), *Response. Divergent Stakeholder Theory*, Academy of Management Review, vol. 24, n°2, p. 233-236
- FREEMAN R.E., EVAN W.M. (1990), *Corporate governance: a stakeholder interpretation*, Journal of Behavioral Economics, vol.19, p.337-359
- FREEMAN R.E., REED D.L. (1983), *Stockholders ans stakeholders: a new perspective on corporate governance*, California Management Review, 25(3), 93-94.

FROOMAN J. (1999), *Stakeholder influence strategies*, Academy of Management Review, vol.24, n°2, pp.191-205.

## G

GALBRAITH J. K. (1968), *Le Nouvel Etat industriel. Essai sur le système économique américain*, Gallimard.

GAREL G. (2003), "Pour une histoire de la gestion de projet", *Gérer et comprendre*, 4, pp.77-89

GAREL G., GIARD V., MIDLER C. (2004), « Faire de la recherche en management de projet », Librairie Vuibert.

GEERTZ C. (1973), *The Interpretation of Culture*, Basic Book, New York.

GENELOT D. (1992), *Gérer dans la complexité*, Insep Editions.

GERMAIN O. (Coord.) (2006), « De nouvelles figures du projet en management », Editions EMS, Management & Société.

GERSTNER L. (2003), *J'ai fait danser un éléphant*, Village Mondial.

GIBERT P. (1983), *Management public : management de la puissance publique*, Thèse de doctorat d'Etat, Sciences de Gestion, Université de droit, d'économie et de sciences sociales, Paris 2.

GIBERT P., THOENIG J-C (1993), *La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie*, Politiques et Management Public, vol.11, n°1, mars, pp.4-21.

GIBSON K. (2000), *The moral basis of stakeholder theory*, Journal of Business Ethics, vol. 26, n°3, p. 245-257.

GIDDENS A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris : L'harmattan.

GILLE L., GUILLAUME M., ZEITOUN J. (1994), « De nouvelles représentations de l'espace », dans P. Musso, *Communiquer demain. Nouvelles technologies de l'information et de la communication*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, pp.29-63.

GILLIES C., RIGBY D. (1995), *Managing the management tools*, Management Accounting: Magazine for Chartered Management Accountants, novembre, Vol. 73, Issue 10, p28

GIRIN J. (1989), *L'opportunisme méthodique dans les recherches sur la gestion des organisations*, Communication à la journée d'étude « La recherche-action en action et en question », AFCET, Collège de Systémique, Ecole Centrale de Paris, 10.03.

GIRIN J. (1990), *Problèmes du langage dans les organisations*, dans Chanlat J.F. (dir.), *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*, Editions Eska.

GIROUX N., GIORDANO Y. (1998), *Les deux conceptions de la communication du changement*, Revue Française de Gestion, n° 120, septembre-octobre, pp.139-151.

GLASER B.G (1978), *Theoretical Sentsitivity*, Mill Valley, CA, Socilogy Press.

GLASER B.G, STRAUSS A.L. (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York, Adline de Gruyter.

- GLASERSFELD (Von) E. (1988), Introduction à un constructivisme radical, dans Watzlawick P. (dir.), *L'invention de la réalité : contributions au constructivisme*, Le Seuil.
- GODELIER E. (1998), A. Chandler contre A. Pettigrew. Le changement dans les entreprises : crise ou mutation ?, *Revue Française de Gestion*, n° 120, septembre-octobre, pp.24-35.
- GOGUELIN P., MITRANI G. (1994), *Le management participatif*, Ed. Hommes et Perspectives, Collection Psychologie et Société
- GOODPASTOR K. (1991), *Business ethics and stakeholder analysis*, *Business Ethics Quarterly*, 1 : 53-71.
- GOUTTEBEL J.-Y. (2001), *Stratégies de développement territorial*, Ed. Economica.
- GOUX-BAUDIMENT F. (2000), *Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux*, Collection du Certu.
- GOUX-BAUDIMENT F. (2001), « Les enjeux de la prospective territoriale en Europe », *Pouvoirs Locaux*, n°49, novembre, pp. 91-97.
- GRANDGUILLAUME N. (1999), *Théorie générale de la bureaucratie*, Economica.
- GRANT R.M. (1991), « The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation », *California Management Review*, vol. 33, n° 3.
- GRAWITZ M. (1996), *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, 10<sup>e</sup> Edition.
- GRAY J., PESQUEUX Y. (1993), Evolutions actuelles des systèmes de tableau de bord, *Revue Française de Compatibilité*, No. 242/1993, pp. 61-70.
- GREENGARD S. (1993), Don't rush downsizing: Plan, plan, plan, *Personnel Journal* 72(11), November, pp. 64-76.
- GREENWOOD R., HININGS C.R. (1993), « Understanding Strategic Change: Contribution of Archetypes », *Academy of Management Journal*, vol.36, n°5, pp.1052-1081.
- GREENWOOD R., HININGS C.R. (1996), « Understanding Radical Organizational Change: bringing together the Old and the New Institutionalism », *Academy of Management Review*, vol.21, n°4, pp.1022-1054.
- GREENWOOD R., SUDDABY R., HININGS C.R. (2002), Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields, *Academy of Management Journal*, 45(1), pp. 58–80.
- GRENIER C., JOSSERAND E. (2003), recherche sur le contenu et recherche sur le processus, dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp. 104-136.
- GUARRASI V. (1999), Les dispositifs de la complexité : métalangage et traduction dans la construction de la ville, *Cybergéo*, n°110, 11 octobre.
- GUBA E.G., LINCOLN Y.S. (1994), Competing Paradigms in Qualitative Research, dans Denzin N.K., Lincoln Y.S. (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA, Sage, pp.105-117.
- GUERET-TALON L. (1995), *Une frontière public – privé, pour quoi faire ?*, Document de recherche CERAM, n°61, 1995.
- GUILHON A. (1998), Le changement organisationnel est un apprentissage, *Revue Française de Gestion*, n°120, septembre - octobre, pp.98-107.

GUYON C (1997), De la managérialisation du secteur public à un véritable métissage public – privé ?, *Revue Française de Gestion*, n°115, septembre-octobre, pp.141-154.

## H

HABERMAS J. (1970), « Knowledge and interest », dans Emmet D., Mc Intyre A., *Sociological theory and philosophical analysis*, London, Mc Millan, pp.36-54.

HAFSI T., TOULOUSE J.M. (1994), *Les acquisitions et les fusions : les choix stratégiques en conflit avec leur mise en œuvre*, Gestion.

HALACHMI A., HARDY W.P., RHOADES B.L. (1993), “Demographic data and strategic analysis”, *Public Administration Quarterly*, 17, pp. 159-174.

HAMBRICK D.C. (1983), “Some tests of the effectiveness and functional attributes of Miles and Snow’s strategic types”, *Academy of Management Review*, 26, pp.5-25.

HAMEL G. (1991), « Breaking the Frame: Strategy as Stretch and Leverage », *Working Paper, London Business School*, December.

HAMEL G. (1994), “The Concept of Core Competence”, dans G. Hamel, Heene A. (eds), *Competence-Based Competition*, J. Wiley, pp.11-33.

HAMEL J., DUFOUR S., FORTIN D. (1993), *Case study methods*, Newbury Park, CA: Sage Publications.

HAMEL G., PRAHALAD C.K. (1989), « Strategic Intent », *Harvard Business Review*, vol. 67, n° 3.

HAMEL G., PRAHALAD C.K. (1994), “Competing for the future”, *Harvard Business Review*, July-August, pp. 122-128.

HAMMER M., CHAMPY J., (1993), *Le Reengineering*, Dunod.

HAMPTEN-TURNER C. (1992), *La culture d’entreprise : des cercles vicieux aux cercles vertueux*, Les Editions d’Organisation.

HANDY C. (1995), *Le temps des paradoxes*, Editions Village Mondial.

HANNAN M., FREEMAN J. (1984), “Structural inertia and organization change”, *American Sociological Review*, 29, pp. 149-164.

HASSENTEUFEL P. (1998), « Think social, Act local, la territorialisation comme réponse à la crise de l’Etat-Providence ? », *Politiques et Management Public*, vol. 16, n°3, septembre, pp. 6-9.

HATCH M.J. (2000), *Théorie des organisations, de l’intérêt de perspectives multiples*, De Boeck Université, Paris, Bruxelles.

HATCH M.J., EHRLICH S.B. (1993), Spontaneous humour as an indicator of paradox and ambiguity in organizations, *Organization Studies*, 14/4, pp.505-526

HATCHUEL A. (2000), « Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l’action collective », dans David A., Hatchuel A. et Laufer R., *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, collection FNEGE.

HAVEMAN H.A., (1993), “Follow the leader: mimetic isomorphism and entry into new markets”, *Administrative Science Quarterly*, 38, pp.593-627.

- HAYES R.H. (1985), "Strategic Planning – Forward in Reverse?", *Harvard Business Review*, November – December, pp.111-119.
- HAZEBROUCK J.-M., BADOT O. (1996), "Le management de projet", PUF.
- HECKSCHER C. (1994), "Defining the Post-Bureaucratic Type", in C. Heckscher and A. Donnellon (eds.), *The Post Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*, London: Sage.
- HECLO H. (1977), *A government of strangers: Executive politics in Washington*, Washington D.G.: Brookings Institution.
- HEDBERG B.L.T., NYSTROM P.C., STARBUCK W.H. (1976), « Camping on seesaws: prescriptions for a self-designing organization », *Administrative Science Quarterly*, vol.21, March, pp.41-65.
- HEGEL F. (1940), *Principes de la philosophie du droit*, Gallimard (1ère édition 1820).
- HEMPEL C. (1972), *Eléments d'épistémologie*, Armand Colin.
- HERACLEOUS L. (1998), Strategic thinking or strategic planning, *Long Range Planning*, 31, (3), pp. 481-487.
- HERAN F. (2001), La réduction de la dépendance automobile, dans *Cahiers lillois d'économie et de sociologie, Développement durable et territoires*, L'Harmattan, pp.62-86.
- HERMEL L., ROMAGNI P. (1990), *Le marketing public. Une introduction au marketing des administrations et des organisations publiques*, Editions Economica.
- HERMEL P. (1988), *Le management participatif - Sens, réalités, actions*, Éditions d'Organisation.
- HERNANDEZ S. (2003), « Le management territorial : entre innovation et controverses », *Working Paper n°671, CEROG, IAE Aix-en-Provence*.
- HERNANDEZ S. (2004), « Evolution du processus de décision et management public territorialisé », dans A. Sedjari (dir.), *Administration, Gouvernance et décision publique*, Edition L'Harmattan, GRET, pp.157-182.
- HERNANDEZ S. (2005), « Entre le partenariat public - privé et la gestion des parties prenantes : le cas de l'insertion sociale », dans A. Sedjari (dir.), *Partenariat public – privé et gouvernance future*, Edition L'Harmattan, GRET, pp.120-135.
- HERNANDEZ S. (2006), *An Archetypal Approach to Bureaucratic and Post Bureaucratic Managements: the Case Study of a French Public Service Establishment*, EFMD Conference on Public Sector Management Development, IMPGT, Aix-en-Provence, 14-16 Juin.
- HERNANDEZ S., SCOTTI N. (2006), *The Challenge of the Change Management in an Information and Management Systems Unit: What Strategy to Manage the Human Resources ?*, *International Journal of Human Resources Development and Management*, à paraître.
- HERTZOG R. (1996), *A propos des modèles de partenariat public - privé dans les services publics locaux en Europe*, dans CHATRIE I., UHALDEBORDE J.-M. (dir.), « Partenariat public - privé et développement territorial », Association d'Economie Financière, Le Monde Editions, p.113-120

- HILL T., WESTBROOK R. (1997), SWOT Analysis: It's time for a Product Recall, *Long Range Planning*, 30,1, pp.46-52.
- HILLMER F. G., QUINN J. B. (1995), Strategic Outsourcing, *The McKinsey Quarterly*, No.1.
- HLADY-RISPAL M. (2002), La méthode des cas. Application à la recherche en Gestion, De Boeck Université.
- HODGSON D.E. (2004), Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization, *Organization*, Volume 11(1): 81–100
- HOFER C.W. (1973), Some preliminary research on patterns of strategic behavior, *Academy of Management Proceedings*, pp.46-59.
- HOFSTEDE G. (2001), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations*, Thousand Oaks: CA, Sage.
- HOLSTEIN J.A., GUBRIUM J.F. (1995), *The Active Interview*, Qualitative Research Methods, Series 37, Sage Publications.
- HOOD C. (1991), A new public management for all season?, *Public administration*, 69:1, pp.3-19
- HOOD C. (1995), Contemporary public management: a new global paradigm, *Public Policy and Administration*, 10:2, pp.104-117.
- HOOD C. (1996), Exploring variations in public management reform of the 1980s', in Bekke H., Perry J., Toonen T. (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, pp.268-317.
- HOOD C., JACKSON M. (1991), *Administrative Argument*, Aldershot.
- HREBINIAK L.G., JOYCE W.F. (1984), *Implementing strategy*, New York, Macmillan.
- HREBINIAK L.G., JOYCE W.F. (1985), "Organizational Adaptation: Strategic choice and Environmental Determinism", *Administrative Science Quarterly*, 30, pp. 336-349.
- HUAULT I. (1998), La gestion des ressources humaines dans les nouvelles organisations, *Cahiers français*, n°287, juillet septembre, pp.73-78
- HUET P., BRAVO J. (1973), *L'expérience française de la RCB*, PUF.
- HUSSERL E. (1946), Die Welt der Lebendigen Gegenwart und Die Konstitution der Ausserleiblichen Umwelt, *Philosophy and Phenomenological Research*, Vol. 6, No. 3, march, pp.323-343.
- HUTEAU S. (2002), *Le management public territorial*, Editions du Papyrus.

## **I**

- IGALENS J. (1992), Marketing social, dans J.P. Helfer, J. Orsoni (coord), *Encyclopédie du management*, Vuibert.
- INGRAHAM P., ROMZEK B. (1994), *New paradigms for government, Issues for the changing public service*, San Francisco, Jossey-Bass.
- ION J. (1990), *Le travail à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat.
- IONESCU G. (1991), *Leadership in an Interdependant World*, Longman, Londres.

## J

- JACOBS J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House.
- JAMBES J.P. (1998), Entre reproduction et innovation, la notion de projet territoriale en question, *Science de la société*, n° 45, octobre, pp. 165-178.
- JAMEUX C. (1985), « Organisation du pouvoir et pouvoir de l'organisation », *Economies et Sociétés*, série Sciences de gestion, n° 7, p. 147-172.
- JAMEUX C. (1998), « Pouvoir et confiance : retour sur la nature et le rôle de l'autorité dans le fonctionnement des organisations », *Revue Sciences de Gestion*, Numéro spécial 20<sup>e</sup> anniversaire, septembre.
- JELINEK M., SCHOONHOVEN C.B. (1990), *The innovation Marathon – Lessons from High Technology Firms*, Oxford: Basil Blackwell.
- JEMELIN C. (2003), Qualité de services des transports publics et mobilité urbaine : pratiques et représentations. Analyse comparative franco-suisse, Thèse, Institut de développement territorial de Lausanne.
- JOFFRE P., KOENIG G. (1992), *Gestion stratégique : l'entreprise, ses partenaires adversaires et leur univers*, Litec.
- JOIN-LAMBERT C. (1991), *Conditions politiques et institutionnelles de l'évaluation*, Actes du séminaire PLAN – ENA : Outils, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques, avril-juillet 1990, La Documentation Française, Paris
- JONES S. (1985), The analysis of depth interviews, in Walker R., *Applied Qualitative Research*, Aldershot Gower, pp.56-70.
- JONES T.M., WICKS A.C. (1999), *Convergent Stakeholder Theory*, *Academy of Management Review*, vol.24, n°2, p. 206-221.
- JOSSERAND E., PERRET V. (2000), Logiques et enjeux des pratiques organisationnelles paradoxales, *Management international*, 5, 1, pp.31-44.
- JOUVE B., LEFÈVRE C. (dir.) (1999), *Villes, Métropoles- Les nouveaux territoires du politique. Le pouvoir local aujourd'hui dans 8 agglomérations européennes*, Economica, Anthropos.
- JOYCE P. (2004), The role of leadership in the turn around of a local authority, *Public Money & Management*, August, pp.235-242.

## K

- KANTER R.M. (1989), *When Giants Learn To Dance*, New York: Touchstone.
- KANTER R., STEIN B., JICK T. (1992), *The challenge of organizational change*, The Free Press.
- KEELING D. (1972), *Management in Government*, London: Allen & Unwin.
- KERAMIDAS O. (2005), *Les trajectoires d'équité : Les stratégies de gestion de l'équité des organisations publiques*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, soutenue le 14 décembre, IMPGT (Aix-en-provence) - IAE (Aix-en-Provence).

- KETS de VRIES M. (1995), *Leaders, fous et imposteurs*, ESKA.
- KHIRECHE-OLDACHE B., (2002), La gestion du contenu des normes : une analyse transversale, *Revue Française de Gestion*, n°138, avril - juin.
- KIRK J., MILLER M. (1986), *Reliability and validity in Qualitative Research*, Sage, London.
- KNIGHTS D., WILLMOTT H. (2000), *The Reengineering Revolution: Critical Studies in Corporate Change*, Sage, London.
- KÖNIG K. (1996), *On the Critique of New Public Management*, *Speyer 155: Speyerer Forschungsberichte*.
- KËNIG G. (1990), *Management Stratégique. Vision, manœuvre et tactiques*, Nathan.
- KËNIG G. (1993), Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles, *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n°9, novembre, pp.4-17.
- KËNIG G. (1994), L'apprentissage organisationnel, repérage des lieux, *Revue Française de Gestion*, n°108, Janvier.
- KËNIG G. (1996), « Management : les constructeurs. Karl E. Weick », *Revue Française de Gestion*, mars – avril – mai, pp. 57-70.
- KËNIG G. (1996), *Management Stratégique. Paradoxes, interactions, apprentissage*, Nathan.
- KËNIG G. (1997), « Apprentissage organisationnel », *Encyclopédie de Gestion, Economica*, pp.171-187.
- KËNIG G. (1999), « Les ressources au principe de la stratégie », dans G. Kœnig (coord.), *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du 21<sup>e</sup> siècle*, Economica, pp.199-239.
- KOTEEN J. (1989), *Strategic Management in public and non-profit organizations*, New-York : Praeger.
- KREMER-MARIETTI A. (1993), *Le positivisme*, Presses Universitaires de France, 2e édition.
- KUHN T. (1983), *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion.

## **L**

- LABOURDETTE A. (1992), *Le management public : état des recherches doctorales*, *Annales du Management, Journée des IAE, Nancy, Economica*.
- LACASSE F. (2003), Reformier ou recentrer le secteur public : dynamiques et prévisions, *Revue française d'administration publique*, n°105-106.
- LACAZE J-P. (2004), « La planification stratégique des territoires », *Futuribles*, n°295, mars, pp.25-41.
- 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.
- LALÉNIS K., de JONG M., MAMADOUH V. (2002), Families of Nations and Institutional transplantation, in de Jong M., Lalénis K., Mamadouh V., *The Theory and Practice of*



- Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions*, Dordrecht: Kluwer, pp.33-52.
- LAMARZELLE D. (1997), *Le management territorial*, Editions du Papyrus.
- LAMBERT C. (1998), « *La GPEC : un processus d'apprentissage* », Thèse en Sciences de Gestion, Université des Sciences Sociales de Toulouse, Université Toulouse I, soutenue le 23 janvier 1998.
- LANE J.E. (eds.) (1997), *Public Sector Reform: Rationale, Trends, and Problems*, London: Sage.
- LANGER E.J. (1975), The illusion of control, *Journal of Personality and Social Psychology*, 32, pp.311-328.
- LAROCHE H. (1995), « From Decision to Action in Organizations: Decision-Making as a Social Representation », *Organization Science*, vol.6, n° 1, pp.62-75.
- LASCOUMES P. (1994), L'éco-pouvoir — environnements et politiques, Paris, La Découverte, série " écologie et société ".
- LASCOUMES P. (éd.) (1995), Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit, Paris, LGDJ, Droit et société, n° 14.
- LAUFER R., BURLAUD A. (1980), *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz.
- LAVOUX T., GREGOIRE P. (2003), Les entreprises et l'environnement. L'information environnementale des entreprises, un bilan critique, *Futuribles*, n°288, juillet-août, pp.29-41
- LEARNED E.P, CHRISTENSEN C.R., ANDREWS K.R., GUTH W.D. (1965), *Business Policy, Text and Cases*, R. Irwin.
- LE BOTERF G. (1994), *De la compétence. Essai sur un attracteur étrange*, Editions d'Organisation.
- LE DUFF R., PAPILLON J.C. (1988), *Gestion publique*, Collection « Gestion », Vuibert.
- LEE A. (1991), Integrating Positivist and Interpretative Approaches to organizational Research, *Organization Science*, vol. 2, n° 4, p. 342-365.
- LEFEVRE C. (1998), « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et Management Public*, vol. 16, n°1, mars, pp. 20-37.
- LEFEVRE P. (2000), Gouvernance et perspectives à l'heure du 21ème siècle, paru dans Heurgon E., Landrieu J., *Cerisy : Prospective pour une gouvernance démocratique*, Editions de l'Aube.
- LE GALES P. (1996), *Aspects idéologiques et politiques du partenariat public – privé*, dans CHATRIE I., UHALDEBORDE J-M. (dir.), « Partenariat public - privé et développement territorial », Association d'Economie Financière, Le Monde Editions, p.51-64.
- LE GOFF J.-P. (2003), *Les illusions du management. Pour le retour du bon sens*, Ed. La Découverte, Collection : Poches Essais.
- LE MOIGNE J.-L. (1994), *Le constructivisme. Tome 1 : Des fondements*, ESF.
- LE MOIGNE J.-L. (1995), *Les épistémologies constructivistes*, Que sais-je ?, Presses Universitaires de France.
- LENZ R.T. (1980), Strategic capability: a concept and framework for analysis, *Academy of Management Review*, 5, pp.225-234.

- LEQUIN M. (2001), *Ecotourisme et gouvernance participative*, Presses universitaires du Québec, Québec.
- LERBET G. (1993), *Approches systémique et production de savoirs*, L'Harmattan.
- LEROY M., LOCHARD J. (1998), *Le tableau de bord au service de l'entreprise*, Ed. d'Organisation.
- LESCA H. (2003), *Veille stratégique : la méthode L.E. Scanning*, Ed. EMS.
- LETURCQ A-S. (2001), *De l'écologie urbaine au développement durable*, Dossier d'Experts n°253, Editions de « La lettre du cadre territorial », juin.
- LEWIS M.W. (2000), Exploring paradox: toward a more comprehensive guide, *Academy of Management Review*, vol.25, 4, pp.760-776.
- LIEDTKA J. (1998), Linking strategic thinking with strategic planning, *Strategy and Leadership*, October, (1), pp.120-129.
- LIJPHART A. (1999), *Patterns of Democracy: Governance Forms and Performance in 36 Countries*, New Haven: Yale University Press.
- LINCOLN Y.S, GUBA E.G. (1985), *Naturalistic Inquiry*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Livre blanc (2004), *Le système métropolitain méditerranéen. Vers la création d'une zone d'intégration mondiale en Méditerranée*, Programme Interreg IIIB, MEDOC, Institut de la Méditerranée, octobre.
- LORRAIN D. (1993), Les services urbains, le marché et la politique, dans MARTINAND C. (dir.), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Economica.
- LOUART P. (1993), « Les champs de tension en gestion des ressources humaines », dans J. Brabet (Ed), *Repenser la gestion des ressources humaines*, Economica, pp.165-212.
- LYNN L.E. (1987), *Managing Public Policy*, Little Brown, Boston.
- LYNN L. (1998), How to transform a theme into a legacy, *Public Administration Review*, 58 (3), pp.231-237.
- LYNN L., HEINRICH C., HILL C. (2001), *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, DC: Georgetown University Press.

## **M**

- MADIOT Y. (1995), *Les outils des collectivités locales en matière de développement local et d'aménagement du territoire*, Actes du colloque Finances locales et Aménagement du territoire, organisé par le Crédit local de France et la DATAR, Ed. DATAR, pp. 179-183
- MAILLAT D. (1994), « Dynamique territoriale et rôle des milieux », dans Ruegg J., Decoutere S., Mettan N., *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- MALTESE L. (2004), *Approche par les ressources d'un événement sportif : application aux cas des tournois de tennis internationaux français*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, IAE d'Aix-en-Provence, 15 décembre.
- MARCH J.G. (1988), *Decisions and Organization*, Blackwell.

- MARCH J. (1991), Exploration and exploitation in Organizational Learning, *Organization Science*, 2(1), p. 71-87.
- MARCH J.G, SHAPIRA Z. (1992), « Behavioral Decision Theory and Organizational Decision Theory », in Ley M. (ed.), *Decision Making*, Sage, pp.273-303.
- MARCH J.G., SIMON H.A. (1979, trad. fçs.), *Les organisations*, Dunod.
- MARCHENAY M. (1995), *Management stratégique*, Eyrolles Université, 2e édition.
- MARTIN G. (1999), *La dynamique des politiques sociales. Observation, management, évaluation*, L'Harmattan.
- MARTIN G., RUFFIOT A. (2001), La commande d'évaluation de politiques sociales territoriales, entre mythes et apprentissages, *Revue Politiques et Management Public*, Vol.19, n°2, juin, pp.1-23.
- MARTINET A.-C. (coord.) (1990), *Epistémologies et sciences de gestion*, Economica.
- MARTINET A.-C. (1991), Management en temps réel et continuité stratégique sont-ils compatibles ?, *Revue Française de Gestion*, n°86, pp.52-56.
- MARTINET A.-C. (1993), Stratégie et pensée complexe, *Revue Française de Gestion*, n°93, pp.31-45.
- MASCARENHAS B., BAVEJA A., JAMIL M. (1998), Dynamics of Core Competencies in Leading Multinational Companies, *California Management Review*, vol 40, no. 4, pp. 117-132.
- MAURER J.G.(1971), *Readings in organizational theory: Open system approaches*, Random House.
- MAZET P. (2000), *Aménagement du territoire*, Ed. Dalloz, 181 p.
- McLAGAN P., NEL C. (1995), *The Age of Participation. New Governance for the Workplace and the World*, San Francisco, Berrett-Koehler.
- McLAUGHLIN K., OSBORNE S.P., FERLIE E. (eds.) (2002), *New Public Management. Currents trends and future prospects*, Routledge.
- MCNULTY T. (2003), Redesigning Public Services: Challenges of Practice for Policy, *British Journal of Management*, Vol. 14, pp.31-45
- MENARD C. (1990), *L'économie des organisations*, La Découverte, Coll. Repères, Paris.
- MENDRAS H., FORSE M. (1983), *Le changement social*, Armand Colin.
- MERCIER S. (1999), *L'éthique dans les entreprises*, Editions La Découverte, Collection Repères, Paris.
- MERRIEN F.-X. (1998), De la gouvernance et des Etats-Providence contemporains, *Revue internationale de Sciences sociales*, 155, mars, p. 61-71.
- METAIS E., MOINGEON B. (2001), Management de l'innovation : le « learning mix », *Revue Française de Gestion*, n°133, mars-avril-mai, pp.113-119.
- METCALFE L. (1993), Public Management: from Imitation to Innovation, in Kooiman J. (ed), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London: Sage, pp. 173-189.

- METCALFE L., RICHARDS S. (1987), *Evolving Public Management Cultures*, in Kooiman J. (ed), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London: Sage, pp. 65-86.
- METCALFE L., RICHARDS S. (1990), *Improving Public Service Management*, London, Sage.
- MEYER J.W., ROWAN B. (1977), *Institutional organization: Formal structure as myth and ceremony*, *American Journal of Sociology*, vol. 83, pp.340-363
- MEYER A. D., STARBUCK W. H. (1993), *Interactions between politics and ideologies in strategy formation*, in K. ROBERTS (ed.), *New Challenges to Understanding Organizations*, pp.99-116, New York: Macmillan.
- MICELI S. (1982), *In nome del segno*, Palermo, Sellerio.
- MILES R.H., CAMERON K.S. (1982), *Coffin nails and corporate strategies*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- MILES M.B., HUBERMAN A.M. (1991), *Analyse des données qualitatives: recueil de nouvelles méthodes*, De Boeck.
- MILES R.E., SNOW C.C. (1978), *Organizational Strategy, Structure, and Process*, New York: McGraw-Hill.
- MILLER D. (1993), *Le paradoxe d'Icare. Comment les grandes entreprises se tuent à réussir*, Laval (Québec), Presses universitaires de Laval et Editions ESKA.
- MILLIGAN P. (1997), *Are You Sending a One-Sided Message?*, *Across the Board*, n°57, February.
- MILSTEIN M.B., HART S.L., YORK A.S. (2002), "Coercion breeds variation: the differential impact of isomorphic pressures on environmental strategies", pp.151-172, In, Hoffman, J.A., Ventresca, M.J, *Organizations, policy, and the natural environment*, Stanford University Press, California.
- Ministère de la Fonction Publique (1991), *Les outils de gestion*, « Cahiers du renouveau », La Documentation Française, mars.
- MINTZBERG H. (1973), *The Nature of Managerial Work*, New York, Harper & Row.
- MINTZBERG H. (1973b), « Strategy-Making in Three Modes », *California Management Review*, vol. 16, n° 2, Winter.
- MINTZBERG H. (1978), *Patterns in Strategy Formation*, *Management Science*, 24, pp. 147-58.
- MINTZBERG H. (1981), *The Innovative Organization*, in H. Mintzberg, *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- MINTZBERG H. (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Les Editions d'Organisation.
- MINTZBERG H. (1994), *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Dunod.
- MINTZBERG H. (2002), *Le management : voyage au centre des organisations*, Editions d'Organisation.
- MINTZBERG H., AHLSTRAND B., LAMPEL J. (1999), *Safari en pays stratégie. L'exploration des grands courants de la pensée stratégique*, Editions Village Mondial.

- MINTZBERG H., RAINSINGHANI D., THEORET A., (1976), « The structure of unstructured decision processes », *Administrative Science Quarterly*, vol.21, n°2, pp.246-275.
- MINTZBERG H, WATERS J.A (1985), Of strategies deliberate and emergent, *Strategic Management Journal*, Vol. 6, pp.257-272.
- MITCHELL R.K., AGLE B.R., WOOD D.J. (1997), *Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principles on who and what really count*, *Academy of Management Review*, vol.22, n°4, pp. 853-886.
- MONNIER E. (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, CPE-Economica, Paris.
- MONOD J., De CASTELBAJAC P. (1996), *L'aménagement du territoire*, Collection Que sais-je, PUF.
- MONTANE M.-A. (2001), Responsabilité et complexité territoriale, *Revue Politiques et Management Public*, Vol.19, n°4, décembre, pp.25-44.
- MOORE M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press: Cambridge, MA.
- MORFAUX L.-M. (1980), *Vocabulaire de la philosophie et des sciences sociales*, Armand Colin.
- MORIN E. (1986), *La méthode III : la connaissance de la connaissance*, Seuil.
- MORIN E., (1990a), *Introduction à la pensée complexe*, ESF Editeur.
- MORIN E. (1990b), *Science avec conscience*, Le Seuil – Point.
- MOULLET M. (1992), *Le management clandestin*, InterEditions.
- M'RAD H. (2003), Participation des citoyens dans la conduite de l'action publique, dans Sedjari A (dir.), *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21e siècle*, L'Harmattan, Le GRET, pp.339-362.

## N

- NADEAU P. (1999), *Vocabulaire technique et analytique de l'épistémologie*, PUF.
- NAGEL T. (1987), *What does it all mean?*, Oxford University Press, New York.
- NAULLEAU G. (2003), Mise en œuvre du contrôle de gestion dans les organisations publiques : les facteurs de réussite, *Politiques et Management Public*, vol.21, n°3, septembre.
- NIOCHE J.-P. (1982), Science administrative, management public et analyse des politiques publiques, *Revue Française d'Administration Publique*, n° 24, oct.-déc.
- NIZARD L. (1973), Administration et société : planification et régulations bureaucratiques *Revue française de science politique*, vol. 23, n°2, avril, pp.199-229.
- NOEL F. (2003), *John W. MEYER : la quête de légitimité*, in Allouche J. (coord.), *Encyclopédie des Ressources Humaines*, Editions Vuibert, pp.1725-1733
- NOISETTE P., VALLERUGO F. (1996), *Le marketing des villes. Un défi pour le développement stratégique*, Les Editions d'Organisation.

- NONAKA I. (1999), *L'entreprise créatrice de savoir*, dans *Le Knowledge management*, Editions d'organisation, p.35-63.
- NONAKA I., TAKEUCHI H. (1995), *The Knowledge Creating Company*, Oxford University Press, New York.
- NOUIGA M. (2003), *La conduite du changement par la qualité dans un contexte socioculturel. Essai de modélisation systémique et application à l'entreprise marocaine*, Thèse de doctorat en génie industriel, 10 janvier, Ecole Nationale Supérieure des Arts et Métiers, Paris.
- NOVARINA G. (1998), *La construction des demandes sociales pour le projet d'urbanisme*, *Les Annales de la recherche urbaine*, Paris, n°80-81, décembre, p. 173-179.
- NUTT P.C. (1979), Calling out and calling off the dogs: Managerial diagnosis in public service organizations, *Academy of Management Review*, 4, pp.203-214.
- NUTT P.C. (2000), Decision-Making Success In Public, Private And Third Sector Organizations: Finding Sector Dependent Best Practice, *Journal of Management Studies*, Vol. 37 Issue 1, January, pp.77-105.
- NUTT P.C., BACKOFF R.W. (1992), *The Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- NUTT P.C., BACKOFF R.W. (1993), Transforming public organisations with Strategic Management and Strategic leadership, *Journal of Management*, Vol.19, n°2, 299-347.
- NUTT P.C., BACKOFF R.W. (1995), Strategy for public and third-sector organizations, *Journal of Public Administration Research & Theory (Transaction)*, April, Vol. 5, Issue 2, p189-212

## O

- OCDE (2001), *Stratégies de développement durable. Les lignes directrices du CAD*, Les Editions de l'OCDE.
- OLIVER C. (1991), Strategic responses to institutional processes, *Academy of Management Review*, vol.16, n°1, January, pp.145-179.
- OLIVER C. (1992), The Antecedents of Desinstitutionalization, *Organization Studies*, 13, pp.563-588.
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume/ Penguin, New York.
- OSBORNE S., BOVAIRD T., MARTIN J., TRICKER M., WATERSTON P. (1995), Performance management and accountability in complex public programmes, *Financial Accountability and Management*, 11:1, pp.1-18.

## P

- PARHAM S. (1996), *Politiques novatrices pour un développement urbain durable*, OCDE.
- PARSON T. (1960), *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe, III: Free Press
- PAUL-LEVY F., SEGAUD M. (1983), *Anthropologie de l'espace*, CCI et Centre Georges Pompidou, Coll. Alors.

- PASSERON J.-C. (1991), *Le raisonnement sociologique : l'espace non popperien du raisonnement naturel*, Nathan, Paris.
- PEARCE J.A, FREEMAN E.B, ROBINSON R.B. (1987), « The Tenuous Link between Formal Strategic Planning and Financial Performance », *Academy of Management Review*, vol. 4, pp.658-675.
- PENROSE E. (1959), *The Theory of the Growth of the Firm*, John Wiley & Sons.
- PERRET V. (1994), « Les difficultés de l'action intentionnelle de changement : dualité de l'action et ambivalence des représentations », Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, soutenue le 5 décembre, Paris-Dauphine.
- PERRET V. (1996), La gestion du changement organisationnel : articulation de représentations ambivalentes, 5<sup>e</sup> Conférence internationale du manager stratégique, 13-15 mai, Lille.
- PERRET V., JOSSEERAND E. (dir.) (2003), *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations*, Ellipses Editions.
- PERRET V., RAMANTSOA B. (1996), Un leader séducteur pour gérer le changement, *Revue Française de Gestion*, novembre décembre, n°111, pp.143-151.
- PERRET V., SEVILLE M. (2003), Fondements épistémologiques de la recherche, dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp. 13-33.
- PERROW C. (1971), *Organizational analysis*, Tavistock.
- PERRY J., KRAEMER K. (eds.) (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*, California: Mayfield.
- PETERAF M.A. (1993), « The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View », *Strategic Management Journal*, vol. 14, pp. 179-191.
- PETERS G. (1995), Bureaucracy in a divided regime: The United-States, in J. Pierre, *Bureaucracy in the Modern State: an Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot: Edward Elgar, pp.18-38.
- PETTIGREW A.M. (1990), Longitudinal field research on change: Theory and practice, *Organization Science*, vol.1, n°3, p.267-292
- PETTIGREW A. (1998). Success and Failure in Corporate Transformation Initiatives, In: R. D. Galliers and W. R. J. Baets (eds.), *Information Technology and Organizational Transformation*, John Wiley, Chichester.
- PETTIGREW A.M, WOODMAN R.W, CAMERON K.S, (2001), « Studying organizational change and development: Challenges for the future research », *Academy of Management Journal*, vol.44, n°4, pp.697-713.
- PETIT P. (1998), Formes structurelles et régimes de croissance de l'après-fordisme, *L'Année de la Régulation*, vol. 2, pp. 169-196.
- PEYREFITTE M. (1998), L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale, *Revue Politiques et Management Public*, Vol.16, n°2, juin, pp.71-93.
- PFEFFER J., SALANCIK G. (1978), *The external control of organisation: A resource dependence perspective*, New York: Harper & Row Publishers.
- PIAGET J. (1965), *L'explication en sciences sociales*, Presses universitaires de Genève.

- PIAGET J. (1970), *L'épistémologie génétique*, Que sais-je ?, Presses Universitaires de France.
- PICARD P. (1995), *Eléments de microéconomie. Théorie et applications*, Editions Montchrestien.
- PIERRE J. (1995), *Bureaucracy in the Modern State: an Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot: Edward Elgar.
- PLANQUE B. (1999), Préface, dans BENHAYOUN G., GAUSSIÉ N., PLANQUE B., *L'ancrage territorial du développement durable. De nouvelles perspectives*, Paris, L'Harmattan.
- PLANTE J. (1991), *Principes d'une évaluation socialement utile*, Actes du séminaire PLAN – ENA : Outils, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques, avril-juillet 1990, La Documentation Française, Paris.
- POISTER T. H., STREIB G. (1999), Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Process, *Public Productivity & Management Review*, vol.22, n°3, pp. 308-325.
- POISTER T. H., STREIB G. (2005), Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 1, January/February, pp.45-56.
- POLLITT C. (2001), Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in management reforms, *Public Management Review*, 3:4, pp.1-22.
- POLLITT C. (2002), The NPM in international perspective, in K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie, *New Public Management. Currents trends and future prospects*, Routledge, pp.274-292.
- POLLITT C., BIRCHELL J., PUTNAM K. (1998), *Decentralising Public Service Management*, London, Macmillan.
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2000), *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford Editions, 1<sup>st</sup> Edition.
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2004), *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford Editions, 2<sup>nd</sup> Edition.
- POOLE M.S., VAN de VEN A. (1989), Using paradox to build management and organization theories, *Academy of Management Review*, vol.14, n°4, pp.562-578
- POPPER K.R. (1973), *La logique de la découverte scientifique*, Payot.
- POPPER K.R. (1991), *La connaissance objective*, Aubier, Paris, 2e édition.
- PORTER M.E. (1980), *Competitive Strategy*, The Free Press.
- PORTER M.E. (1981), « The Contributions of Industrial Organization to Strategic Management », *Academy of Management Review*, n° 4.
- PORTER M.E. (1985), *Competitive Advantage*, The Free Press, New York.
- POURTOIS J.-P., DESMET H. (1988), *Epistémologies et instrumentations en sciences humaines*, Pierre Mardaga, Liège - Bruxelles.
- PRAHALAD C.K., HAMEL G. (1990), "The Core Competencies of the Corporation", *Harvard Business Review*, vol. 68, no. 3, May-June 1990, pp 79-93.



- PRAHALAD C.K., HAMEL G. (1994), « Strategy as a Field of Study: Why Search of a New Paradigm? », *Strategic Management Journal*, Special Issue, Summer.
- PRAS B., TARONDEAU J.C. (1979), Typologie de la recherche en gestion, *Enseignement et Gestion*, N°9, pp. 5-11
- PRESSMAN J., WILDAVSKY A. (1973), *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- PUGH D.S., HICKSON D.J., HININGS C.R., TURNER C. (1968), Dimensions of Organization Structure, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 13, No. 1, June, pp. 65-105.
- PUGH D.S., HICKSON D.J., HININGS C.R., TURNER C. (1969), The Context of Organization Structures, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, No. 1, March, pp. 91-114.
- PUGH D.S., HICKSON D.J., HININGS C.R. (1969), An Empirical Taxonomy of Structures of Work Organizations, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, No. 1, March, pp. 115-126.
- PUMAIN D. (1993), « Villes, métropoles, régions urbaines, etc. Un essai de clarification des concepts », Colloque *Les métropoles en question*, Paris, Université Paris 9 – Dauphine.

## Q

- QUINN B. (1978), Strategic Change: « Logical Incrementalism », *Sloan Management Review*, Autumn, pp.7-21.
- QUINN R., CAMERON K. (1988), *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, MA: Ballinger.
- QUINN R.P., KAHN R.L. (1967), Organizational Psychology, *Annual Review of Psychology*, Vol. 18, pp.437-466, January.

## R

- RAFFESTIN C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris.
- RAINEY H. G., BACKOFF R. W., LEVINE C. H. (1976), Comparing public and private organizations, *Public Administration Review*, 36, pp. 233-244.
- RAINEY H.G., STEINBAUER P. (1999), Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9 (1), pp.1-31.
- RANSON S., HININGS C.R., GREENWOOD R. (1980), The structuring of organizational structures, *Administrative Science Quarterly*, 25, pp. 1-17.
- REITTER R. (1991), *Cultures d'entreprises. Etudes sur les conditions de réussite du changement*, Vuibert.
- REMY J. (1996), Mobilités et ancrage : vers une autre définition de la ville, dans Hirschhorn M., Berthelot J.M. (dir.), *Mobilités et ancrages - vers un nouveau mode de spatialisation ?* L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, pp. 135-153.

- RETAILLE D. (1998), Concept du nomadisme et nomadisation des concepts, dans Knafou R. (dir.), *La planète nomade. Les mobilités géographiques d'aujourd'hui*, Ed. Belin, pp. 37-58.
- REYNAUD E. (2001), « Vers une meilleure compréhension des décisions stratégiques : l'apport de la méthode des scénarios », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 4, n° 2, juin, pp.183-214.
- RHENMAN E., STYMNE B. (1965), *Corporate management in changing world*, Aldus/Bonniers, Stockholm.
- RIGBY D.K. (1993), How to manage the Management Tools, *Planning Review*, November – December, pp.8-15.
- RIGBY D. (2001), Management Tools and Techniques: a Survey, *California Management Review*, Winter, Vol. 43, Issue 2, pp. 139-160
- RIGBY D. (2003), Management tools survey 2003: usage up as companies strike to make headway in tough times, *Strategy & Leadership*, vol.31, n°5, pp.4-11.
- RINDOVA A. (1997), 'The image cascade and the formation of corporate reputations', *Corporate Reputation Review*, 1, pp. 189–194.
- 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.
- ROJOT J. (2003), *Théorie des organisations*, Editions Eska, Paris.
- ROMELAER P. (2002), Quelques éléments sur le travail du thésard en gestion, *Cahier de Recherche n°79*, CREPA, Université Paris-Dauphine.
- ROSEHAN D. L., MESSICK S. (1966), Affect and expectation, *Journal of Personality and Social Psychology*, 3, pp.38-44.
- ROMELAER P. (2000), Note sur l'entretien semi-directif centré, dans Romelaer P., *Méthodes qualitatives de recherche en gestion*, CEFAG 2000, FNEGE, Paris, pp.57-64.
- ROUBAN L. (1997), *La fin des technocrates*, Editions des Presses de Sciences Po.
- ROUBAN L. (2003), Reformier ou recomposer l'Etat ? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée, *Revue française d'administration publique*, n°105-106.
- ROSANVALLON (1990), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Editions du Seuil.
- ROYER I., ZARLOWSKI P., (2003), Le design de la recherche, dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod. pp.139-168.
- ROYER I., ZARLOWSKI P., (2003), Echantillon(s), dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod. pp.189-223.
- ROZENBLAT C., CICILLE P. (2003), *Les villes européennes : éléments de comparaison*, Paris : La Documentation française (DATAR).
- RUEGG J. (1996), Champ du management territorial, dans Decoutère S., Ruegg J., Joye D. (dir.) (1996), *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp.11-24.

RUMELT R. (1994), « Foreword », dans G. Hamel, Heene A. (eds), *Competence-Based Competition*, J. Wiley.

## S

SAÏAS M., METAIS E. (2001), « Stratégie d'entreprise : évolution de la pensée », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 4, n°1, p183-213

SALLEZ A. (dir.) (1993), *Les villes lieux d'Europe*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.

SARTRE M. (2006), *Histoires grecques*, Coll. L'univers historique, Seuil.

SASSEN S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press.

SAUVEZ M. (2001), La ville et l'enjeu du « développement durable », Rapport au ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Collection des rapports officiels, La Documentation Française.

SANTO V.M., VERRIER P.E. (1993), *Le Management public*, Collection « Que sais-je », PUF.

SCHEDLER K., PROELLER I. (2002), The New Public Management: a perspective from mainland Europe, dans McLaughlin K., Osborne S.P., Ferlie E. (eds.), *New Public Management. Currents trends and future prospects*, Routledge, pp.163-180.

SCHEIN E. (1985), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.

SCHEIN E.H. (1993), « How can Organizations Learn Faster? The Challenge of Entering the Green Room », *Sloan Management Review*, Winter.

SCHERER A. (1998), Pluralism and incommensurability in Strategic Management and Organization Theory: A problem in Search of a Solution, *Organization*, Vol.5, n°2, pp. 147-168.

SCHRODINGER E. (1987), *L'immagine del mondo*, Torino, Boringhieri.

SCHRÖTER E., WOLLMAN H. (1997), "Public Sector Reforms in Germany: Whence and Where? A Case of Ambivalence", *Administrative Studies*, 3, pp.184-200.

SCHWEIGER D.M., SANDBERG W.R., RECHNER P.L. (1989), Experiential effects of dialectical inquiry, devil's advocacy, and consensus approaches to strategic decision making, *Academy of Management Journal*, vol. 32, 4, pp.745-772

SCHWENK C.R. (1985), Management illusions and biases: the impact on strategic decisions, *Long Range Planning*, 18, pp.74-80

SCHWENK C. R. (1989), "Linking cognitive, organizational, and political factors in explaining strategic change", *Journal of Management Studies*, 26, pp.117-187.

SCOTT W. R. (1981), *Organizations. Rational, Natural and Open systems*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.

SCOTT W.R. (1987), "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quarterly*, 32, pp.493-511.

SELTZNER L. (1986), *Paradoxical Strategies in Psychotherapy*, Wiley (New York)

SELZNICK P. (1948), "Foundations of the theory of organisation", *American Sociological Review*, vol. 13, 1948, pp. 25-35.

- SELZNICK P. (1957), *Leadership in administration*, Harper and Row.
- 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.
- SENGE P. (1996), Rethinking leadership in the learning organization, *The Systems Thinker*, vol.7, n°1, pp.1-11.
- SERIEYX H. (1994), *L'Etat dans tous ses projets*, Rapport Officiel, La Documentation Française, Novembre.
- SFEZ L. (1981), *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- SFEZ L. (1992), *Critique de la décision*, PFNSP.
- SHEFRIN H. (2002), Behavioral decision-making, forecasting, game theory, and role-play, *International Journal of Forecasting*, 18, pp. 375–382
- SILVERMAN D. (2001), *Interpretating Qualitative Data, Methods for Analysing Talk, Text, and Interaction*, Sage.
- SIMEON (1994), *In Search of a Social Contract: Can We Make Hard Decisions as if Democracy Matters ?*, Conference, University of Toronto, 13/09.
- SIMON H. A. (1983), *Administration et processus de décision*, Economica.
- SMIRCICH L. (1983), Concepts of Culture and Organizational Analysis, *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 339-58.
- SNOW C.C., THOMAS J.B. (1994), Field Research Methods in Strategic Management: contributions to Theory Building and Testing, *Journal of Management Studies*, vol.31, pp.457-479.
- SPENDER J.-C. (1989), *Industry Recipes*, Basil Blackwell, Oxford.
- STAKE R. E. (1995), *The art of case study research*, Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.
- STALK G., EVANS P., SHULMAN E. (1992), « Competing on Capabilities: the New Rules of Corporate Strategy », *Harvard Business Review*, vol. 70, n° 2.
- STARBUCK W.H. (1983), Organizations as action generators, *American Sociological Review*, 48, pp.91-102
- STARBUCK W.H., MILLIKEN F.J. (1988), Challenger: Fine-tuning the odds until something breaks, *Journal of Management Studies*, vol.25, n°4.
- STEISS A.W., (1985), *Strategic Management and organizational decision-making*, Lexington M.A :D.C., Heath
- STENGERS I. (1993), *L'invention des sciences modernes*, Collection Champs, Flammarion.
- STEVENSON H.H., GUMPERT D.E. (1985), The Heart of Entrepreneurship, *Harvard Business Review*, March – April, pp.28-43.
- STEWART J. (1992), *Managing Différence: The Analysis of Service Characteristics*, Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- STEYAERT C., JANSSENS M. (1995), The World in two and way out: the Concept of Duality in Organization Theory and Practice, *Egos Colloquium*, Istanbul, 6-8 July.

- STONE C. (2001), Strategic management or strategic Taylorism? A case study into change within a UK local authority, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14 (1), pp. 27-42.
- STRAUSS A.L., CORBIN J. (1990), *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Technics*, Newbury Park, CA, sage.
- SUCHMAN M. (1995), 'Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches', *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571-611.

## T

- TABATONI P, JARNIOU P. (1975), *Les systèmes de gestion: politique et structure*, Paris, PUF.
- TARONDEAU J.C. (1998), *La gestion par les processus*, La Documentation Française.
- TEECE D.J., PISANO G., SCHUEN A. (1997), « Dynamic Capabilities and Strategic Management », *Strategic Management Journal*, vol.18, n°7, pp.509-533.
- TELLIS W. (1997), Introduction to Case Study, *The Qualitative Report*, Volume 3, Number 2, July.
- THEYS J. (1998), Entre gouvernance et ingouvernabilité: quelle forme de gouvernement pour les changements globaux, dans J. THEYS (ed.), *L'environnement au 21<sup>e</sup> siècle. Volume 1: les enjeux*, Germes, pp.339-378.
- THEYS J. (2002), L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, *Revue (en ligne) Développement durable et territoire*, Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, septembre.
- THIERRY D., SAURET C., MONOD N. (1990), *La gestion prévisionnelle et préventive des emplois et des compétences*, L'Harmattan.
- THOENIG J.-C. (1979), Les apports du management public. Un bilan, des suggestions, *Revue Française de Gestion*, Octobre, pp.4-14.
- THOENIG J.-C. (2002), L'évaluation en actes : leçons et perspectives, *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 20, n°4, décembre, pp. 33-50.
- THOMPSON J.D. (1967), *Organizations in action*, New York: McGraw-Hill.
- THOMPSON V.A. (1969), *Bureaucracy and Innovation*, University of Alabama Press.
- THOMPSON J.K., WARTICKS.L., SMITH H.L. (1991), *Integrating corporate social performance and stakeholder management: implications for a search agenda in small business*, *Research in Corporate Social Performance and Policy*, 12, p.207-230.
- THOMPSON K. (1998), Confronting the paradoxes in total quality environment, *Organizational Dynamics*, vol.26, 3, pp.62-74.
- TIEZON M. (1985), "Conduite de projet et auto-organisation", *Direction et Gestion*, 5, pp.49-53
- TIXIER P.-E. (2000), « Vers des relations de travail de marché », dans E. Heurgon, J. Landrieu (coord.), *Prospective pour une gouvernance démocratique*, pp.133-142.
- TIZON P. (1996), Qu'est-ce que le territoire ?, dans Di Meo G., *Le territoire du quotidien*, Ed. L'Harmattan, p. 18.

- TOFT G.S. (1989), Synoptic (one best way) approaches of strategic management, in J. Rabin, G.J. Miller, W.B. Hildreth (eds.), *Handbook of strategic management*, New-York: Marcel Dekker.
- TORRES E. (2000), Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche–qualité, dans Zuindeau B. (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires de Septentrion, p. 71-103.
- TORRES L., PINA V. (2001), Public–private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments, *The European Accounting Review*, 10:3, pp. 601–619
- TROSA S. (2000), De la mesure à l'évaluation, de la performance à l'action, l'expérience d'une praticienne, *Revue Politiques et Management Public*, Vol.18, n°4, décembre, pp.119-136.
- TURC I.E. (2003), *Le Changement Radical et le Temps : Etude sur l'Accélération des Transitions Organisationnelles*, Thèse de Doctorat en Science de Gestion, Institut d'Administration des Entreprises, Aix-en-Provence.
- TUSHMAN M., ROMANELLI E. (1985), Inertia, environments, and strategic choice: a quasi-experimental design for comparative-longitudinal research, *Management Science*, 32, pp. 608-621.

## U

- UHALDEBORDE J.-M. (1996), *Partenariat public - privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique*, dans Chatrie I., Uhaldeborde J.-M. (dir.), « Partenariat public - privé et développement territorial », Association d'Economie Financière, Le Monde Editions, p. 65-80.
- USUNIER J.-C., EASTERBY-SMITH M., THORPE R. (2000), *Introduction à la recherche en gestion*, Edition Economica, Collection Gestion, 2<sup>e</sup> édition.

## V

- VAKOLA M., REZGUI Y. (2000), The role of evaluation in business process re-engineering: Two case studies in the construction industry, *Knowledge and Process Management*, 7(4), 207–216.
- VALETTE-FLORENCE P. (1994), « Introduction à l'analyse des chaînages cognitifs », *Recherches et applications en marketing*, vol.9, n°1, pp.93-117.
- VAN BOXMEER B., VAN BECKHOVEN E. (2005), Public-Private Partnership in Urban Regeneration: A Comparison of Dutch and Spanish PPPs, *European Journal of Housing Policy*, Vol. 5, No. 1, April, pp. 1-16.
- VAN CAUWENBERGH A., COOL K. (1982), Strategic management in a new framework, *Strategic Management Journal*, 3, pp. 245-265.
- VAN DEN HOVE S. (2001), *Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets*, Cahiers du C3ED, Versailles.
- VAN DE VEN A.H. (1992), Suggesting for Studying Strategy Proces: a Research Note, *Strategic Management Journal*, vol.13, pp. 169-188.

- VAN DE VEN A.H, POOLE M.S, (1989), Methods for studying innovation processes in Van de Ven and al., *Research on the management of innovation: The Minnesota innovation research program*, Cambridge, MA, Ballinger Publishing.
- VAN DE VEN A.H, POOLE M.S. (1988), paradoxical requirements for a theory of organizational change, in Quinn R., Cameron K. (1988), *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, MA: Ballinger, pp.19-63.
- VAN MAANEN J. (1979), Reclaiming qualitative methods for organizational research : a preface, *Administrative Science Quarterly*, 24, pp. 520-527
- VAN MAANEN J. (eds.) (1983), *Qualitative Methodology*, Newbury Park, CA, Sage.
- VIRILIO P. (1994), Vers la vitesse absolue, *Problèmes politiques et sociaux*, Réseaux, territoires et organisation sociale, La Documentation française, n° 740, 2 décembre, pp. 20-21.
- VINZANT D.H., VINZANT J.C. (1996a), Strategy and organizational capacity: Finding a fit, *Public Productivity & Management Review*, 20, pp.139-157.
- VINZANT J.C., VINZANT D.H. (1996b), Strategic management and Total Quality Management: Challenges and choices, *Public Administration Quarterly*, 20, pp. 201-219.

## W

- WALSH K. (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, London, Macmillan.
- WARWICK D. P. (1975), *A theory of public bureaucracy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- WATZLAWICK P., WEAKLAND J., FISCH R. (1975), *Changements : paradoxes et psychothérapie*, Seuil.
- WEBER M. (1971), *Economie et société*, Plon (1<sup>ère</sup> édition 1922).
- WEICK K. E. (1969), *The Social Psychology of Organizing*, Reading, Massachusetts: Addison-Welsey.
- WEICK K. E. (1977), Enactment Processes in Organizations, in B. M. Staw, G. R. Salancik (Eds.), *New Directions in Organizational Behavior*, Chicago: St. Claire Press, pp.267-299.
- WEICK K. (1979a), *The Social Psychology of Organizing* (2<sup>nd</sup> Edition), New York: Random House.
- WEICK K. E. (1979b), Cognitive Processes In Organizations, *Research in Organizational Behavior*, 1, pp.41-74.
- WEICK K.E. (1989), Theory construction as Disciplined Imagination, *Academy of Management Review*, vol.14, n°4, pp. 551-561.
- WEICK K.E. (1993), The collapse of sense making in organizations: The Mann Gulch disaster, *Administrative Science Quarterly*; December, 38, 4, pp.628-652.
- WEICK K. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Sage.
- WERNERFELT B. (1984), "A Resource-based View of the Firm", *Strategic Management Journal*, vol.5, pp.171-180.

- WESCHLER B., BACKOFF R.W. (1988), Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches, *Public Administration Review*, 48, July-Aug., pp. 321-27.
- WESTENHOLZ A. (1993), Paradoxical thinking and change in the frame of reference, *Organization Studies*, vol14, n°1, pp.37-58
- WESTRUPT C. (2005), Management fashions and information systems, in D. Howcroft, E.M. Trauth, *Hanbook of critical information systems research. Theory and application*, Edward Elgar Publishing Limited.
- WHITEHEAD A., RUSSELL B. (1910), *Principia Mathematica*, Cambridge University Press (2° édition).
- WILCOX L., HARROW J. (eds.) (1992), *Rediscovering Public Service Management*, London, McGraw Hill.
- WILLCOCKS L.P., CURRIE W., JACKSON S. (1997), "In pursuit of the Re-Engineering Agenda in Public Administration", *Public Administration*, Vol. 75, Winter, pp.617-649.
- WILLIAMSON O.E. (1975), *Market and hierarchies: analysis and antitrust implications*, The Free Press.
- WILSON I. (1994), Strategic Planning Isn't Dead - It Changed, *Long Range Planning*, 27 (4).
- WINOCK M. (1995), *La fièvre hexagonale. Les grandes crises politiques 1871-1968*, Editions du Seuil.
- WORTMAN M. S. Jr. (1979), Strategic management: Not-for-profit organizations, in D. E. Scbendel, C. W. Hofer (Eds.), *Strategic management: A new view of business policy and planning*, Boston: Little, Brown, pp.353-381

## Y

- YIN R.K. (1984), *Case study research: Design and methods*, Beverly Hills, CA: Sage Publishing, 1st Edition.
- YIN R.K. (1989), *Case study research: Design and methods*, Beverly Hills, CA: Sage Publishing, Rev. Edition.
- YIN R.K. (1990), *Case Study Research - Design and methods*, Sage.
- YIN R.K. (1994), *Case Study Research, Design and Methods*, Newbury Park, CA, Sage, 2<sup>nd</sup> Edition.
- YOUNG M., POST J.E. (1993), Managing to communicate. Communicating to manage, *Organizational Dynamics*, Vol. 22, n°1, pp. 31-43.

## Z

- ZADECK S., VERNIER A (2003), Rapports de développement durable : certification or not ?, *Business Digest*, n°135, nov., pp.29-31
- ZHRIEN R. (1997), Aux frontières des individus et des organisations, dans Besson P. (ed), *Dedans, dehors*, Vuibert, pp.191-204.





## LISTE DES ILLUSTRATIONS

### Liste des figures

<i>Figure 1-1 : La stratégie territoriale et sa déclinaison en intention stratégique (source : l'auteur)</i>	44
<i>Figure 2-1 : Les trois boîtes à outils du management territorial (Source : l'auteur)</i>	73
<i>Figure 3-1 : La construction d'une matrice typologique par niveau et nature des interactions (adapté de Rindova et Fombrun, 1999)</i>	101
<i>Figure 3-2 : Les interactions matérielles et interprétationnelles entre l'organisation, « son territoire » et l'environnement d'après le courant néo-institutionnaliste</i>	111
<i>Figure 3-3 : La matrice des interactions concernant les organisations métropolitaines (adaptée de Rindova et Fombrun, 1999)</i>	115
<i>Figure 4-1 : Récapitulatif des éléments épistémologiques des paradigmes positiviste et constructiviste (adapté de Giordano, 1994, Usunier et al., 2000, Perret, Seville, 2003).</i>	150
<i>Figure 4-2 : Les principales étapes de l'analyse de contenu (adapté de Bardin, 2003)</i>	199
<i>Figure 4-3 : Proposition d'une grille de lecture des données collectées</i>	201
<i>Figure 5-1 : Les objectifs stratégiques de l'APSMB</i>	219
<i>Figure 5-2 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Barcelone</i>	241
<i>Figure 5-3 : Les objectifs stratégiques de Grand Lyon</i>	245
<i>Figure 5-4 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Lyon</i>	277
<i>Figure 5-5 : Les objectifs stratégiques de Nantes Métropole</i>	280
<i>Figure 5-6 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Nantes</i>	304
<i>Figure 5-7 : Les objectifs stratégiques de Marseille - Provence - Métropole</i>	307
<i>Figure 5-8 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Marseille</i>	331
<i>Figure 5-9 : Les objectifs stratégiques dans le cas de Nottingham</i>	335
<i>Figure 5-10 : Un récapitulatif des catégories les plus significatives de management territorial dans le cas de Nottingham</i>	350

<i>Figure 6-1 : La prépondérance des facteurs exogènes sur l'ensemble des cas (en % de l'ensemble des occurrences de chaque cas)</i>	354
<i>Figure 6-2 : Rappel des caractéristiques paradoxales des pratiques de management territorial</i>	357
<i>Figure 6-3 : L'articulation des pratiques de management territorial, entre intention et opérationnalisation</i>	363
<i>Figure 6-4 : Le poids proportionnel de deux modalités d'articulation des éléments contraires : « Systémique » et « Centre - Périphérie » dans chaque cas</i>	378

### Liste des tableaux

<i>Tableau 1-1 : Les traits majeurs d'une métropole internationale (d'après Lacasse, cité par le CES, 1991)</i>	38
<i>Tableau 1-2 : Le processus de décentralisation en France, en Espagne et au Royaume-Uni (d'après La Documentation Française, 2005)</i>	41
<i>Tableau 1-3 : Les quatre éléments de l'organizing (d'après Kœnig, 1996, p.65)</i>	48
<i>Tableau 2-1 : Les outils managériaux du fonctionnement interne du management (adapté de Poister, Streib, 1999)</i>	74
<i>Tableau 2-2 : Les outils managériaux des relations et ressources humaines (adapté de Poister, Streib, 1999)</i>	78
<i>Tableau 2-3 : Les outils managériaux du pilotage (adapté de Poister, Streib, 1999)</i>	80
<i>Tableau 2-4 : Les outils managériaux du contrôle (adapté de Poister, Streib, 1999)</i>	81
<i>Tableau 2-5 : Les outils managériaux des relations avec les parties prenantes externes (adapté de Poister, Streib, 1999)</i>	86
<i>Tableau 2-6 : Les outils managériaux de l'observation de l'environnement (adapté de Poister, Streib, 1999)</i>	90
<i>Tableau 3-1 : Les facteurs d'influence des pratiques managériales métropolitaines d'après les approches néo-institutionnaliste et weickienne</i>	113
<i>Tableau 3-2 : Une typologie des pratiques organisationnelles paradoxales (adapté de Josserand et Perret, 2003)</i>	133
<i>Tableau 4-1 : Les étapes de la recherche (récapitulatif)</i>	161
<i>Tableau 4-2 : Les cinq cas retenus (récapitulatif)</i>	177
<i>Tableau 4-3 : Présentation des cas</i>	182

<i>Tableau 4-4 : Les codages des données recueillies</i>	192
<i>Tableau 4-5 : Calcul du score d'agrément entre codeurs</i>	197
<i>Tableau 4-6 : Quelques exemples d'extraits d'entretiens codés</i>	198
<i>Tableau 5-1 : Récapitulatif des documents stratégiques de la métropole barcelonaise</i>	221
<i>Tableau 5-2 : Un résumé des objectifs intermédiaires de Nottingham</i>	334
<i>Tableau 6-1 : Les catégories de niveaux 1 et 2 les plus significatives de chaque cas</i>	353
<i>Tableau 6-2 : Les pratiques paradoxales de management territorial des cinq cas étudiés</i>	360
<i>Tableau 0-1 : Classement des catégories de niveau 1</i>	468
<i>Tableau 0-2 : Classement des catégories de niveau 2</i>	468
<i>Tableau 0-3 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale</i>	469
<i>Tableau 0-4 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable modalités de management territorial</i>	470
<i>Tableau 0-5 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial</i>	470
<i>Tableau 0-6 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels</i>	471
<i>Tableau 0-7 : Classement des catégories de niveau 1</i>	471
<i>Tableau 0-8 : Classement des catégories de niveau 2</i>	472
<i>Tableau 0-9 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale</i>	472
<i>Tableau 0-10 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable modalités de management territorial</i>	473
<i>Tableau 0-11 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial</i>	474
<i>Tableau 0-12 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels</i>	474
<i>Tableau 0-13 : Classement des catégories de niveau 1</i>	475
<i>Tableau 0-14 : Classement des catégories de niveau 2</i>	475
<i>Tableau 0-15 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale</i>	476
<i>Tableau 0-16 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable modalités de management territorial</i>	476
<i>Tableau 0-17 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial</i>	477
<i>Tableau 0-18 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels</i>	478
<i>Tableau 0-19 : Classement des catégories de niveau 1</i>	478
<i>Tableau 0-20 : Classement des catégories de niveau 2</i>	479
<i>Tableau 0-21 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale</i>	479

<i>Tableau 0-22 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable Modalités de management territorial</i>	480
<i>Tableau 0-23 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial</i>	481
<i>Tableau 0-24 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels</i>	482
<i>Tableau 0-25 : Classement des catégories de niveau 1</i>	482
<i>Tableau 0-26 : Classement des catégories de niveau 2</i>	482
<i>Tableau 0-27 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale</i>	483
<i>Tableau 0-28 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable modalités de management territorial</i>	484
<i>Tableau 0-29 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial</i>	485
<i>Tableau 0-30 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels</i>	485

### **Liste des encadrés**

<i>Encadré 5-1 : La stratégie territoriale (Barcelone) – Récapitulatif</i>	226
<i>Encadré 5-2 : La stratégie territoriale (Lyon) – Récapitulatif</i>	253
<i>Encadré 5-3 : La stratégie territoriale (Nantes) – Récapitulatif</i>	287
<i>Encadré 5-4 : La stratégie territoriale (Marseille) – Récapitulatif</i>	315
<i>Encadré 5-5 : La stratégie territoriale (Nottingham) – Récapitulatif</i>	340

## TABLE DES MATIERES

<b>Remerciements</b>	.....	<b>4</b>
<b>Sommaire</b>	.....	<b>8</b>
<b>Listes des abréviations</b>	.....	<b>10</b>
<b>Introduction générale</b>	.....	<b>12</b>
<i>Le cadre et la problématique de la recherche</i>	.....	14
<i>Les principaux objectifs de la thèse</i>	.....	17
<i>La méthodologie</i>	.....	18
<i>Le plan</i>	.....	20
<b>PARTIE 1.</b>	<b>UN CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE POUR L'ETUDE DES PRATIQUES PARADOXALES DE MANAGEMENT TERRITORIAL</b>	<b>24</b>
<b>Chapitre 1.</b>	<b>La nature et le rôle des intentions stratégiques dans les organisations publiques métropolitaines</b>	<b>26</b>
	<i>I. L'approche intentionnelle de la stratégie appliquée aux métropoles européennes</i>	<i>26</i>
A.	La stratégie et l'intention stratégique	27
	1. La stratégie, un concept difficile à cerner	28
	2. L'émergence de la notion d'intention stratégique	30
	3. Les stratégies fondées sur l'intention: les implications pour l'organisation	32
B.	Les intentions stratégiques dans les organisations publiques métropolitaines	35
	1. L'application aux métropoles européennes	36
	2. L'intention stratégique et la déclinaison des objectifs des organisations métropolitaines	42
	<i>II. La dualité de l'intention stratégique dans les organisations métropolitaines</i>	<i>45</i>
A.	La « double » dualité de l'intention stratégique	45
	1. La traduction dialectique entre action et contexte	45
	2. Une notion à double dimension, cognitive et managériale	48
B.	Les limites de l'intention stratégique	50
	1. Les biais cognitifs	50
	2. La difficulté d'appréhension et d'évaluation	51
	Conclusion du Chapitre 1.	54

<b>Chapitre 2.</b>	<b>La mise en œuvre des intentions stratégiques métropolitaines : les pratiques de management territorial dans la littérature .....</b>	<b>56</b>
	<i>I. Les modalités de management territorial tournées vers l'action .....</i>	<i>57</i>
A.	Un cadre pragmatique .....	58
B.	Une approche systémique.....	59
C.	La territorialisation des actions passe par l'innovation et la créativité .....	61
D.	Une dimension collective .....	64
	<i>II. Un large éventail d'outils managériaux à disposition .....</i>	<i>66</i>
A.	Les outils managériaux, indispensables mais longtemps à l'écart des préoccupations stratégiques.....	66
B.	Un tour d'horizon des outils mobilisables.....	72
1.	La gestion interne .....	73
a.	Les fonctions internes de management .....	74
b.	Les relations et les ressources humaines .....	78
2.	La conduite de l'action .....	80
a.	Le pilotage .....	80
b.	L'évaluation et le contrôle.....	81
3.	L'interface avec l'environnement.....	85
a.	Les relations avec les parties prenantes externes .....	86
b.	L'observation de l'environnement organisationnel.....	89
	Conclusion du Chapitre 2.....	92
<b>Chapitre 3.</b>	<b>Une approche paradoxale des pratiques de management territorial .....</b>	<b>94</b>
	<i>I. Au cœur du paradoxe : les contraintes inhérentes aux pratiques de management territorial.....</i>	<i>94</i>
A.	Les paradoxes : quelques éléments de définition .....	95
B.	Le caractère relativiste des pratiques de management territorial .....	96
C.	Les pratiques de management territorial au centre de multiples interactions .....	98
1.	Une proposition de typologie des interactions autour des organisations publiques métropolitaines.....	98
2.	L'interaction des pratiques de management territorial vue par l'approche des parties prenantes .....	102
a.	Les parties prenantes externes et la pression institutionnelle : des impacts matériels et interprétationnels.....	105
b.	Les parties prenantes internes et l'enactement : impacts matériels et en terme de micro-culture .....	112

3.	La synthèse des interactions autour des organisations métropolitaines .....	113
D.	Les pratiques de management territorial au croisement des injonctions légales et de « la réalité » territoriale .....	116
1.	L'organisation métropolitaine, un système hybride .....	117
2.	Les organisations métropolitaines entre territoire institutionnel et territoires d'action .....	119
3.	La question du pilotage : la répartition légale des compétences et la gouvernance territoriale.....	123
a.	Une distribution des pouvoirs inachevée.....	123
b.	Une séparation des pouvoirs en pointillés .....	124
c.	La gouvernance territoriale : une notion, des situations multiples.....	126
<i>II. Des pistes pour la gestion paradoxale .....</i>		<i>132</i>
A.	Le traitement du paradoxe par la différenciation .....	133
1.	Les pratiques managériales séquentielles .....	134
2.	Le compartimentage .....	135
B.	Le traitement des situations paradoxales grâce au dialogue.....	136
1.	La stratification.....	136
2.	L'oscillation.....	136
3.	La construction locale.....	137
C.	La disparition, un mode de résolution radical des situations paradoxales .....	138
	Conclusion du Chapitre 3.....	140
	Synthèse de la revue de la littérature.....	142
<b>Chapitre 4. La méthodologie de la recherche .....</b>		<b>144</b>
<i>I. La réflexion épistémologique .....</i>		<i>144</i>
A.	La réflexion épistémologique dans la littérature .....	145
B.	L'approche épistémique adoptée .....	151
<i>II. Les choix méthodologiques.....</i>		<i>156</i>
A.	La stratégie de recherche : le choix de la méthode des cas et d'une analyse qualitative	157
1.	L'architecture générale de la recherche .....	157
a.	Les étapes de la recherche .....	157
b.	La question de recherche (précision des éléments d'analyse).....	161
c.	Le choix d'une démarche exploratoire hybride.....	163
d.	Une analyse de contenu .....	166



2.	La méthode de l'étude de cas multiples .....	167
a.	La définition et la justification de la méthode des cas.....	167
b.	Le choix d'une étude de cas multiples .....	171
c.	Les fondements théoriques de la sélection des cas.....	173
3.	Le choix d'une analyse qualitative .....	180
B.	Les méthodes de la recherche qualitative .....	181
1.	La description des cas.....	182
2.	Les techniques de recueil des données .....	182
a.	La négociation des terrains .....	184
b.	Les sources d'évidence et la nature des données récoltées .....	186
3.	Le traitement des données .....	190
a.	La condensation et la catégorisation des données .....	191
b.	La présentation des données .....	193
c.	L'élaboration et la vérification des résultats .....	194
4.	L'analyse des données qualitatives .....	197
	<i>III. L'évaluation des validités et de la fiabilité .....</i>	<i>202</i>
A.	La validité du construit.....	202
B.	La validité interne.....	203
C.	La validité externe .....	204
D.	La fiabilité .....	207
	Conclusion de la première partie.....	208
<b>PARTIE 2.</b>	<b>UNE APPROCHE PARADOXALE DES INTENTIONS STRATEGIQUES ET DES PRATIQUES DE MANAGEMENT TERRITORIAL DE CINQ METROPOLES EUROPEENNES.....</b>	<b>212</b>
<b>Chapitre 5.</b>	<b>Une étude contextuelle des pratiques de management territorial de cinq métropoles européennes.....</b>	<b>214</b>
	<i>I. Barcelone, un cas exceptionnel de processus stratégique érigé en modèle .....</i>	<i>215</i>
A.	L'Aire Métropolitaine Barcelonaise, à l'intersection de deux stratégies territoriales 216	
1.	La transformation des objectifs stratégiques de la métropole catalane .....	216
2.	Des ambitions guidées par une vision politique .....	219
3.	Les actions stratégiques: la phase de domination sans appel de l'urbanisme prend fin.....	221
4.	Des moyens stratégiques non problématiques.....	225

B.	Barcelone, un cas exceptionnel de gestion métropolitaine paradoxale .....	227
1.	Lier les niveaux intentionnels et opérationnels : une modalité éprouvée du management barcelonais .....	227
a.	La gestion interne .....	228
	L'importance de la structure organisationnelle et des mécanismes transversaux .....	228
	Des relations et des ressources humaines fondées sur la communication.....	229
	Le soutien des responsables politiques dans la mise en œuvre stratégique.....	229
b.	La conduite de l'action .....	230
	La préparation des actions, une phase préalable établie.....	230
	Le règne affiché du pilotage par la planification.....	231
	L'évaluation, une pratique de plus en plus récurrente.....	231
2.	Le lien entre les échelles micro et macro : la capacité à être réactif vis-à-vis des parties prenantes et à les mobiliser.....	232
3.	Le lien entre centre et périphérie : des partenariats fondés sur une logique de réseaux .....	237
4.	Lier l'ensemble des éléments du système métropolitain : la marque de la persévérance .....	239
	<i>II. Lyon, à la poursuite de l'excellence .....</i>	<i>242</i>
A.	Le Grand Lyon : la hiérarchie européenne en ligne de mire .....	242
1.	L'ambition européenne au « top » des objectifs stratégiques de Grand Lyon . .....	242
2.	Les enjeux et la symbolique des ambitions de Grand Lyon.....	245
3.	Des actions stratégiques fondées sur des pôles de compétitivité .....	247
4.	Un aperçu des moyens stratégiques, humains et financiers .....	251
B.	Les pratiques de management territorial lyonnais : l'extension progressive des capacités de gestion des paradoxes métropolitains .....	253
1.	La volonté d'agir : lier les niveaux intentionnels et opérationnels.....	254
a.	La gestion interne .....	254
	La formalisation et l'intégration des processus managériaux .....	255
	Le triomphe de la communication interne.....	258
	L'engagement organisationnel dans la mise en œuvre des pratiques et des outils de management .....	260
	Un phénomène d'apprentissage .....	261
b.	La conduite de l'action .....	263
	Des mesures préalables au lancement de l'action .....	264
	Le pilotage axé sur la gestion de projets .....	264
	L'évaluation, un outil essentiel .....	265
2.	Le développement des capacités de réaction et de création face aux demandes des parties prenantes : le lien entre les échelles micro et macro	266
3.	Le lien entre centre et périphérie fondé sur la multiplication des partenariats et l'observation de l'environnement.....	272
4.	Lier l'ensemble des éléments du système métropolitain, une aptitude en cours d'acquisition.....	275

	<i>III. Nantes, une stratégie territoriale entre continuité et changement organisationnel</i>	278
A.	Nantes Métropole : entrer dans la « cour des grands » .....	278
1.	Les objectifs stratégiques « lumineux » de Nantes Métropole : rayonner à l'international .....	278
2.	La nature politique et volontariste des ambitions de Nantes Métropole ....	281
3.	Les actions stratégiques de Nantes Métropole : l'urbanisme en tête.....	283
4.	La relative satisfaction vis-à-vis des moyens stratégiques .....	286
B.	Les pratiques de management territorial nantais : l'apprentissage de la gestion des paradoxes métropolitains.....	287
1.	La transversalité des pratiques pour lier les niveaux intentionnels et opérationnels.....	288
a.	La gestion interne .....	288
	La structuration des pratiques managériales .....	288
	La communication interne, facteur de mobilisation .....	290
	Le soutien des dirigeants politiques .....	292
b.	La conduite de l'action .....	293
	Des mesures pour préparer la conduite de l'action .....	293
	Le pilotage par la gestion de projets.....	294
	La généralisation des pratiques d'évaluation .....	294
2.	Le développement des capacités d'innovation pour établir des liens entre les échelles micro et macro .....	295
3.	L'incitation à la coopération territoriale pour lier centre et périphérie .....	299
4.	Le lien entre l'ensemble des éléments du système métropolitain n'est pas encore établi.....	301
	<i>IV. Marseille, le lancement d'une première stratégie métropolitaine</i> .....	305
A.	Marseille - Provence – Métropole : l'influence euro-méditerranéenne entre tensions politiques et difficultés de financement .....	305
1.	Des ponts pour objectifs stratégiques : être le lien entre Europe et Méditerranée .....	305
2.	Des ambitions au stade des aspirations .....	307
3.	En guise d'actions, beaucoup d'énergie investie dans l'élaboration de documents stratégiques.....	310
4.	Les moyens stratégiques : le problème des financements .....	313
B.	Les pratiques de management territorial marseillais : les balbutiements en matière de gestion des paradoxes métropolitains .....	315
1.	Lier les niveaux intentionnels et opérationnels nécessite de renforcer de l'efficacité managériale de l'organisation .....	315
a.	La gestion interne : structurer et communiquer.....	316
	Des structures et des processus organisationnels en cours de construction .....	316
	La communication pour améliorer les relations et les ressources humaines .....	318

b.	Les outils de la conduite de l'action .....	319
	Passer du temps à préparer la conduite de l'action .....	319
	Des modalités de pilotage classiques .....	320
	L'évaluation, des pratiques à harmoniser.....	321
2.	L'aspiration à la réactivité pour asseoir les liens entre les échelles micro et macro .....	322
3.	La difficulté d'établir un lien fort entre centre et périphérie sans position incontestée de leadership.....	326
4.	Le lien entre l'ensemble des éléments du système métropolitain: une préoccupation négligeable pour l'instant.....	329
	<i>V. Nottingham, l'apprentissage studieux de la stratégie territoriale.....</i>	<i>332</i>
A.	La stratégie territoriale à vocation locale de Nottingham .....	332
1.	Des objectifs stratégiques multiples s'inscrivant dans une logique de proximité.....	332
2.	Des ambitions localisées avec des appuis politiques et planificateurs .....	337
3.	La domination des actions stratégiques de dimension sociale .....	337
4.	Des moyens stratégiques discrets .....	339
B.	Les pratiques assidues de management territorial à Nottingham : une gestion limitée des paradoxes métropolitains .....	340
1.	La recherche constante de l'efficacité pour lier les niveaux intentionnels et opérationnels.....	340
a.	La gestion interne .....	341
	L'attention dévolue aux fonctions internes du management.....	341
	Le développement de la communication interne.....	342
	La constance dans la mise en œuvre stratégique.....	343
b.	La conduite de l'action .....	343
	Un pilotage encadré.....	344
	L'évaluation par la multiplication des indicateurs de performance .....	344
2.	Le développement de l'attention aux demandes des parties prenantes pour faire le lien entre les échelles micro et macro .....	345
3.	Le faible intérêt pour la périphérie .....	347
4.	Le lien entre l'ensemble des éléments du système métropolitain, une modalité peu significative.....	348
	<b>Chapitre 6.           Des pratiques paradoxales de management territorial .....</b>	<b>352</b>
	<i>I. La confirmation de l'existence des situations paradoxales métropolitaines .....</i>	<i>352</i>
A.	Le contexte, un facteur discriminant en matière de pratiques de management territorial .....	352
B.	Des situations paradoxales vécues .....	356

<i>II. La gestion des paradoxes métropolitains</i> .....	358
A. L'articulation entre la gestion interne et la conduite de l'action .....	361
1. Le découpage en séquences de la conduite de l'action .....	361
2. La prépondérance du compartimentage dans la gestion interne.....	364
B. L'articulation entre les niveaux micro et macro.....	369
1. Assurer le dialogue entre les parties prenantes grâce à l'oscillation .....	369
2. Le compartimentage et la construction locale : la prise en compte des parties prenantes.....	370
C. L'articulation entre les niveaux central et périphérique .....	373
1. L'appropriation des échelles territoriales par la stratification.....	373
2. La distinction des périmètres par compartimentage et l'instauration du dialogue par construction locale.....	374
D. La systémique, la capacité de gérer l'ensemble des paradoxes.....	375
1. La systémique : un recadrage temporaire .....	375
2. La capacité d'articulation des paradoxes métropolitains dans une perspective dynamique .....	376
<i>III. Quelques recommandations aux managers territoriaux en situation de gestion paradoxale</i> .....	380
Afficher une volonté politique forte.....	380
Diffuser une ambition claire à même de susciter l'adhésion.....	380
Eclaircir et préciser les règles de fonctionnement de l'organisation .....	380
Maintenir des liens de proximité avec ses parties prenantes externes, en particulier territoriales .....	381
<b>Conclusion générale</b> .....	<b>382</b>
<i>Le cadre conceptuel</i> .....	382
<i>Les objectifs</i> .....	385
<i>La méthode de recherche</i> .....	385
Le positionnement épistémologique.....	385
Les choix méthodologiques.....	386
<i>Le récapitulatif des principaux résultats</i> .....	387
<i>Les apports</i> .....	389
Les apports théoriques.....	389
Les apports managériaux.....	391

<i>Les limites de la recherche</i> .....	392
Par rapport au choix des cas .....	392
Par rapport au choix des personnes interrogées .....	393
Par rapport au traitement des données.....	393
Par rapport à la généralisation des résultats .....	394
<i>Les voies de recherche</i> .....	395
<b>Bibliographie</b> .....	<b>398</b>
<b>Liste des illustrations</b> .....	<b>434</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>438</b>
Tableau des outils de management.....	448
Liste des données primaires utilisées pour les études de cas.....	449
Liste des données secondaires utilisées pour les études de cas .....	451
Liste des codes .....	463
Résumé des cas (classement des catégories par fréquences).....	468
Hiérarchie des codes.....	486
Mode de calcul des éléments les plus significatifs de chaque cas.....	489
Les catégories de niveaux 3 et 4 les plus significatives de chaque cas .....	490



## Tableau des outils de management

Dans la littérature, nous avons identifié un certain nombre de boîtes à outils dans lesquelles piochent les managers publics territoriaux. Nous ne prétendons pas ici proposer un panorama complet et exhaustif de ces pratiques managériales, mais simplement fournir une base de réflexion permettant de mieux comprendre les éléments de l'étude empirique dans ce domaine. Nous les avons classés en fonction des trois groupes déterminés ci-dessus dans un tableau récapitulatif.

Fonctions	Rôles	Boîtes à outils	Exemples d'outils mobilisables <sup>529</sup>
Gestion interne	<i>Fonctions internes de management</i>	Structure d'organisation (organigramme, organisation des services)	Reengineering Core competencies Downsizing, Externalisation – Outsourcing
		Processus administratifs	Total Quality Management Normalisation (Certification, codes éthiques) Gestion par les processus, Mode projet
		Gestion budgétaire, financière	Tableau de bord Budget prévisionnel
	<i>Relations ressources humaines et</i>	Relations salariales	Négociation, Coalition, alliance Système de prime individualisée
		Communication interne	Dialogue, Enquête
		Management participatif	Groupe de travail Comités de professionnels Projets pilotes Planning task forces
		Knowledge management	Formation Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
	Conduite de l'action	<i>Pilotage</i>	Planning de programmes
Gestion de programmes et de projets			Plan stratégique, etc.
Système de livraison de services			Plan stratégique, etc.
<i>Evaluation</i>		Evaluation des résultats	Diagnostic, audit, Indicateurs
		Contrôle de gestion	Tableau de bord, Indicateurs
Interface avec l'environnement	<i>Relations avec les parties prenantes externes</i>	Agenda électoral	Négociation, Coalition, alliance
		Partenariat	Management de réseaux, du collectif Négociation, coalition, alliance Partenariat public - privé, concession, contrat de plan, FEDER, FSE, etc.
		Communication, promotion	Moyens de communication divers Dialogue, Enquête, Etude satisfaction, One-to-One marketing Management des relations avec la clientèle
		Participation	Démocratie participative, Consultation citoyenne
	<i>Observation de l'environnement</i>	Veille	Diagnostic, audit, Indicateurs, SIG Benchmarking
		Prospective	Méthode des scénarios, méthode de Delphes

<sup>529</sup> Liste d'outils de gestion (outils de base, interchangeables en fonction du terrain, du contexte, du moment, de l'intention, de l'expertise des acteurs, etc.).



## Liste des données primaires utilisées pour les études de cas

Nous ne pouvons fournir la liste exacte des personnes ayant accepté de nous rencontrer lors d'entretien afin de respecter un engagement de confidentialité.

La liste ci-dessous permet néanmoins d'avoir une représentation juste des interviews effectuées.

### BARCELONE

#### **Ajuntament de Barcelona**

Responsable Communication, Institut Municipal Paisatge, Urbà i Qualitat de Vida

Chargé de mission, Institut Municipal Urbanisme

Directeur des relations internationales

Chargée de mission, Pla Estratègic Metropolità de Barcelona

#### **Centre de Recursos, Barcelona Sostenible.**

Directeur

Responsable Grand public

### LYON

#### **Grand Lyon**

Directeur financier et administratif, Délégation Générale au Développement Urbain

Directeur du développement territorial, Délégation Générale au Développement Urbain

Directeur Général Adjoint, Délégation Générale Prospective et Stratégie d'agglomération

Directeur Général Adjoint des politiques agglomération, Délégation Générale au Développement Urbain.

Pilote du projet « Grand Lyon, l'esprit d'entreprise », Direction Marketing et Stratégie Economiques, Délégation Générale au Développement Economique et International

Responsable Gouvernance et Veille, Direction Marketing et Stratégie Economiques, Délégation Générale au Développement Economique et International

Responsable marketing et site Internet, Direction Marketing et Stratégie Economiques, Délégation Générale au Développement Economique et International

Chargée de mission, projet « Chrysalis », Direction Générale des Services

Chargée de mission, « Missions transversales », Mission Coordination Territoriale

Responsable de projet « Lyon, métropole du développement responsable », Emergence.

### NANTES

#### **Nantes Métropole**

Directeur Général au Renouvellement Urbain

Directeur Général des Services Urbains

Directeur Général de la Proximité

Directeur Général du Développement Economique

Directeur Général de la Stratégie Métropolitaine  
Chargée de mission Méthode, Organisation et Etude, Direction Générale du Développement  
Economique

**Conseil de Développement**

Directeur

<b>MARSEILLE</b>
------------------

**Marseille - Provence - Métropole**

Directeur Général Adjoint, Direction des Finances  
Directeur Général Adjoint, Direction Expertise et Equipements d'Intérêt Communautaire  
Directeur Général Adjoint, Direction Ecologie urbaine  
Directeur Général Adjoint, Direction Propreté, Nettoyement, Déchets  
Directeur Général Adjoint, Direction Développement Economique et Affaires Internationales  
Directeur Général Adjoint, Direction Services urbains et maritimes  
Directeur Ports et Aéroport  
Directeur des Projets  
Chargé de mission sur l'organisation interne, Direction Générale des Services

**AGAM**

Responsable Pôle Développement Economique et Stratégie  
Chargé d'étude Pôle Développement Economique et Stratégie  
Chargé d'étude, Pôle Développement Economique et Stratégie  
Responsable Pôle Aménagement et Urbanisme Réglementaires

<b>NOTTINGHAM</b>
-------------------

**Nottingham City Council**

Corporate Director of Adult Services, Housing & Health  
Corporate Director of City Development

Service Director of Libraries, Information and Communications  
Service Director of Sport, Leisure and Parks  
Service Director of Neighbourhood Strategy & Support  
Service Director of Policies, Performance & Partnerships

Member<sup>530</sup> of the Tourism, Leisure and Culture Strategy Action Team of Greater Nottingham  
Partnership

Member of the Physical Regeneration Strategy Action Team of Greater Nottingham  
Partnership

Team Administrator of Serving Nottingham Better

---

<sup>530</sup> Représentant de la commune de Nottingham dans l'organisation GNP.

## Liste des données secondaires utilisées pour les études de cas

Les documents cités ci-après sont classés tout d'abord en fonction du cas auquel ils se rapportent (Barcelone, Lyon, Nantes, Marseille, puis Nottingham) et par type de documents (documents internes, articles publiés, actes de colloques, etc.).

### Données secondaires – Etude de cas – Barcelone

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (<http://www.bcn2000.es>)

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, « 1st Metropolitan Plan: the scope of the plan » (1p.)

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, « Strategic metropolitan plan of Barcelona » (1er plan stratégique de Barcelone – Rapport).

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, « Strategic metropolitan plans of Barcelona > background » (1er, 2e et 3e plans stratégiques).

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (2003), « 1st Strategic Metropolitan Plan of Barcelona », (42p.)

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (2005), Metropolitan Strategic Plan of Barcelona, Phase 2006 / 2010, Working Paper, Barcelona, November (34p.)

### Ajuntament de Barcelona

Ajuntament de Barcelona (1984), « Plans i projectes per a Barcelona 1981-1982 », Barcelone.

Ajuntament de Barcelona, « Plan de mejora energética de Barcelona », Agencia d'energia de Barcelona (90p.)

Ajuntament de Barcelona (2001), « Le toit photovoltaïque de l'hôtel de ville », Editorial Mediterrània.

Ajuntament de Barcelona (2002), « Forum Barcelona 2004, Barcelona, metropolis mediterrània », octobre.

Ajuntament de Barcelona (2004), Sector de serveis urbans i medi ambient, Informe anual, (76 p.)

Ajuntament de Barcelona, « Agenda 21. Accio 21 ! El teu compromís amb el planeta », Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat. (20p.)

Ajuntament de Barcelona (2004), « Mobilitat més sostenible. Cuitat més confortable », Guies d'educacio ambiental n°22, Agenda 21. (45p.)

Ajuntament de Barcelona (2004), « Programa de actuacion municipal 2004-2007 », Documento aprobado definitivamente en le plenario del consejo municipal de 6 de abril (290p.).

Ajuntament de Barcelona (2004), « Pla d'Actuació - Districte de Ciutat Vella - 2004-2007 », Febrer (70 p.)

Ajuntament de Barcelona (2005), « Les empreses i la responsabilitat social corporativa », Guies d'educacio ambiental n°26, Agenda 21. (45p.)

Ajuntament de Barcelona (2005), “Barcelona:Una ciudad para vivir y trabajar” (25p.)

Ajuntament de Barcelona (2005), « Informe al consell plenari sobre les actuacions municipals 2003-2005 » (99p.)

Autres sources

- BROGGI TRIAS A. (2003), « Technopolisation pilot project for tackling globalisation », Aula Barcelona (2p.)
- Country Profile 2004, “Spain”, The Economist (8 p.).
- Red C2M – Barcelona (2003), « Tecnopolizaci3n para afrontar la globalizaci3n », Aula Barcelona, Nov. (17p.)

Articles et actes de colloques

- ARTIS M., SURIÑACH J. (dir.) (2006), Follow-up indicators of the Barcelona Metropolitan Strategic Plan 2005 », Research Group: Regional Quantitative Analysis (AQR), Universitat de Barcelona (33p.)
- BARO E., SOY A. (1993), Business services location strategies in the Barcelona Metropolitan Region, Service Industries Journal, April, Vol. 13 Issue 2, pp. 23-35.
- BOHIGAS O. (1985), La reconstrucci3n de Barcelona, Barcelona, Edicions 62.
- BORJA J. (1987), La descentralizaci3n que queremos, Barcelone 10, Ajuntament de Barcelona, supplément n°2.
- CANTALLOPS L. (1981), Balanç de dos anys de politica urbanistica a Catalunya, Quaderns de Arquitectura i Urbanisme, n°44, janvier.
- DALIGAUX J. (?), Urbanisation, planification territoriale et enjeux de pouvoir dans l'aire m3tropolitaine de Barcelone, Revue Rives nord-m3diterran3ennes, <http://rives.revues.org/index.html>.
- GARCIA D., RIERA P. (2003), Expansion versus Density in Barcelona: A Valuation Exercise, Urban Studies, Vol. 40, No. 10, September, pp.1925–1936,
- FOLCH R., XIMENO F., CAPDEVILA I. (2004), Concurrent Metropolitan Planning, Rapport du Metropolitan Strategic Plan of Barcelona, Barcelone, March.
- LLARCH E., SAEZ X. (1985), El fet metropolita a Barcelona : une aproximaci3n economica, Avenç, D3cembre.
- MARAGALL E., « Barcelone : modernisation du gouvernement et de la gestion d'une autorit3 locale », <http://www.fonction-publique.gouv.fr>
- MARSHALL T. (1990), Barcelona (cover story), Planning Practice and Research Winter, Vol. 5 Issue 3, pp.25-30
- MARSHALL T. (2000), Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model?, International Planning Studies; October, Vol. 5 Issue 3, pp.299-319.
- MASCARELL F. – Ajuntament de Barcelona (2006), Creative Policies in Barcelona, The Impact of Creative Industries on City-Region Competitiveness, Barcelona, 15th-17th March (3p.)
- MOIX L. (2006), « Le mod3le barcelonais », Le Monde Diplomatique, janvier, p.4
- SOKOLOFF B. (1999), Barcelone ou comment refaire une ville, Presses Universitaires de Montr3al.
- SOLA-MORALES M. (1979), Solans Barcelona, Lotus, n°23.
- VIVES X., TORRENS L. (2006), The strategies of European Meetropolitan Areas in the context of the European Union enlargement, Collection: Prospective, Pla Estrat3gic Metropolit3 de Barcelona (73p.).

Données secondaires – Etude de cas – Lyon

Direction Générale des Services (Grand Lyon)

Direction générale des services – Mission coordination territoriale (2002), « Organisation de relations institutionnelles entre les maires et la communauté urbaine sur la base de conférences locales des maires », Séance publique du 4 novembre, Délibération n°2002-0870 (3 p.).

Direction générale des services – Mission coordination territoriale (2004), « Conférences locales des maires – Pérennisation de l'organisation mise en place expérimentalement le 4 novembre 2002 », Séance publique du 12 Juillet, Délibération n°2004-2057 (3 p.).

Direction générale des services (2005), « Présentation pour la réunion des cadres encadrants », Grand Lyon, 28 janvier (13p.)

Direction générale des services (2005), « Compte-rendu de la réunion des cadres encadrants », Grand Lyon, 28 janvier (13p.)

Direction générale des services (2005), « Point d'étape et perspectives 2005 de Chrysalis », Grand Lyon, 28 janvier (24p.)

Direction générale des services – Mission coordination territoriale (2005), « Document 1 : Présentation de la mission coordination territoriale », Grand Lyon, août (16p.)

Direction générale des services (2005), « Charte de l'encadrement : nos engagements », Projet Chrysalis, Mars (19p.)

Direction générale des services – Mission coordination territoriale (2006), « Conférences locales des maires – Bilan d'activité 2005 », Grand Lyon, juillet (33p.).

Direction générale des services – Mission coordination territoriale (2006), « Conférences locales des maires – Bilan d'activité 2005. Annexes », Grand Lyon, juillet (100p.)

Direction générale des services – Mission coordination territoriale (2006), « Découpage des territoires. Carte coordinateurs et président », Grand Lyon (1p.).

Direction générale des services (2006), « Organigramme général de l'administration », Grand Lyon (1p.)

Direction générale au développement urbain (Grand Lyon)

Direction générale au développement urbain (2006), « Organigramme de la délégation générale au développement urbain », Grand Lyon (1p.)

Direction prospective (Grand Lyon)

Direction prospective du Grand Lyon – Millénaire 3, (2002), « Compte-rendu de la Journée Prospective : Où en est la métropole lyonnaise ? », Axe de travail Millénaire 3 Métropolisation, 8 juillet 2002 (15p.)

Direction prospective du Grand Lyon – Millénaire 3 – Agenda d'automne (2003), « Fiche de synthèse : les modes d'occupation de l'espace périurbain dans la métropole lyonnaise », 10 juillet (8p)

Direction prospective du Grand Lyon - Millénaire 3 (2002), « Données de cadrage. Le poids démographique », juillet.

Direction prospective du Grand Lyon, « La gouvernance », Les cahiers de Millénaire 3, Grand Lyon, Mission Prospective et Stratégie d'agglomération, n°9. (17 p).

Direction prospective du Grand Lyon, « Lyon et les fleuves, les retrouvailles », Les cahiers de Millénaire 3, Grand Lyon, Mission Prospective et Stratégie d'agglomération.

Direction Générale du Développement Economique et International (dont Direction aux Services des Entreprises) (Grand Lyon)

Direction Générale du Développement Economique et International, (2006), « Lyon, stratégie économique 2006. Investissez dans la seconde ville française », Grand Lyon, janvier.

Direction des services aux entreprises – Grand Lyon (2006), « Schéma général – action économique grand Lyon 2006 », *Direction Générale du Développement Economique et International*, 29 mars.

Direction des services aux entreprises (2006), « Organisation territoriale: Pôle développement local », Grand Lyon, mai (1p.)

Direction des services aux entreprises – Grand Lyon (2006), « Pôles de compétitivité. L'expérience de la communauté urbaine de Lyon », *Direction Générale du Développement Economique et International*, mai.

Grand Lyon

Grand Lyon (1999), « Charte du piéton », Plan de Déplacements Urbain (11 p.)

Grand Lyon (1999), « Grand Lyon Prospective. Millénaire 3 », Lettre d'information n°5, avril (12p.)

Grand Lyon (2002), « Interview de Jacques MOULINIER », Président délégué du Conseil de Développement de la Communauté urbaine de Lyon, Entretien réalisé le 07.02.02. (site internet de Grand Lyon) (5p)

Grand Lyon (2002), « Intervention de Paul BOINO », Journée de prospective « Métropolisation », 8 juillet 2002 (site internet de Grand Lyon)

Grand Lyon (2002), « Intervention de Franck TANNERY », Journée de prospective « Métropolisation », 8 juillet 2002 (site internet de Grand Lyon)

Grand Lyon (2002), « Entretien avec Michel REPELIN, Vice-Président du Grand Lyon, Coordonnateur du Pôle environnement, Chargé de l'environnement, de la prévention des risques et des Activités fluviales. La multiplicité des partenaires n'est pas un obstacle à une gestion cohérente, dès lors que tous ont la même philosophie ». (2p)

Grand Lyon, « Charte accessibilité. Pour un Grand Lyon ouvert à tous », Schéma directeur d'accessibilité (16 p.)

Grand Lyon (2003), « Charte de développement de l'usage du vélo », Plan de Déplacements Urbain (8 p.)

Grand Lyon (2003), « Les berges du Rhône – 2006 : Pour une agglomération rayonnante et plus humaine ». (8p)

Grand Lyon, « Charte de la participation » (19p.).

Grand Lyon (2004), « Charte de la participation », Rapport annuel (48p). IMPRIME

Grand Lyon (2004), « Les territoires qui font la métropole. Quelques chiffres », Séminaire du 28 janvier (1p)

Grand Lyon (2004), « Les territoires qui font la métropole : Population et déplacements », Séminaire du 28 janvier (1p)

Grand Lyon (2004), « Les territoires qui font la métropole : Emplois métropolitains et stratégie économique », Séminaire du 28 janvier (1p)

- Grand Lyon (2004), « Les territoires qui font la métropole : Renforcement de la dimension internationale », Séminaire du 28 janvier (1p)
- Grand Lyon (2004), « Les territoires qui font la métropole : ...Quelques grands projets lancés », Séminaire du 28 janvier (1p)
- Grand Lyon (2004), « Charte de l'arbre », Grand Lyon (8 p.)
- Grand Lyon (2005), « Charte Animation Economique Locale. Charte des partenaires de Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise. Pour un service aux entreprises plus performant. Pour renforcer l'animation économique locale », 31 janvier (4 p.)
- Grand Lyon (2005), « Élaborer une charte d'aménagement de l'espace public », Les fiches actions du PDU de l'agglomération lyonnaise - Phase 1, Fiche n°16, Actualisation, avril (2 p.)
- Grand Lyon (2005), « Document stratégique de référence : Grand Lyon Esprit d'entreprise », juillet (53p)
- Grand Lyon, « Projet d'agglomération, 21 priorités pour le 21<sup>e</sup> siècle », Mission prospective et stratégie d'agglomération (21p) (10 fichiers Adobe)
- Grand Lyon (2005), « Chrysalis : Entretien avec le directeur général Benoît Quignon », *Côté Cour/Côté Jardin* (revue interne des services de Grand Lyon), supplément au n° 152-Juillet/Août, pp.2-8.
- Grand Lyon (2005), « Formation Fédérale au Management. Introduction par le Haut Encadrement », Future Step (cabinet de conseil), mai (7p.)
- Grand Lyon (2005), « Agenda 21 Grand Lyon. Aimons l'avenir ».
- Grand Lyon (2006), « Agenda 21 Grand Lyon. Aimons l'avenir. Arrêt sur image », juin (11p.).
- Grand Lyon (2006), « Organisation territoriale de la Direction Générale au Développement Economique et International », Communauté urbaine de Lyon.
- Grand Lyon (2006), « Organisation de la Mission coordination territoriale », Communauté urbaine de Lyon.
- Grand Lyon, « Le dispositif de travail de Lyon 2020 » (1p web)
- Grand Lyon, « Le projet Pro Act dans le cadre des relations internationales » (1p web).
- Grand Lyon, « Lyon Numérique » (plaquette)
- Grand Lyon, « Crééz. Création, reprise et transmission d'entreprise », Lyon, Ville de l'entrepreneuriat (6p.)
- Grand Lyon, « Lyon dessine l'avenir. Technologies de l'information », *Agence pour le développement économique de la région lyonnaise*.
- Grand Lyon, « Lyon capitale européenne des loisirs numériques. Les maîtres du jeu ont leur cité », *Agence pour le développement économique de la région lyonnaise et Lyon Game*.
- Grand Lyon et Opale (2005), « Lyon, puissance économique, Chiffres clés de l'aire urbaine de Lyon », janvier (2p.)
- Grand Lyon – Opale (2006), « Lyon, puissance économique, Chiffres clés de l'aire urbaine de Lyon », février (2p.)
- LABORDE-TASTET L. (2003), La métropole lyonnaise face à la mondialisation : enjeux et démarche stratégique, Mission « Prospective et stratégie d'agglomération », Grand Lyon, Décembre. (44p)

- MEAUDRE D. (2005), « Chrysalis : Le projet de modernisation de l'administration communautaire », *Côté Cour/Côté Jardin* (revue interne des services de Grand Lyon), n°149, Avril, pp.3-6
- POURCHAIRE L., Direction Générale du Développement Economique et International – Grand Lyon (2006), “Inventing a cluster for Creative Industries in a large European metropolis: the Lyon example”, *The Impact of Creative Industries on City-Region Competitiveness*, Barcelona, 15<sup>th</sup>-17<sup>th</sup> March (22p.)
- ROSALES-MONTANO S. (?), Séminaire « Marketing territorial et métropolisation », Développement économique, projets urbains et attractivité territoriale, une démarche d'ensemble, Grand Lyon – France (powerpoint, 30 diapo)
- TANNERY F., BOINO P. (2005), Dynamique d'innovation et gouvernance métropolitaine, Grand Lyon, Millénaire 3, avril.

#### Autres sources

- Club Aire Métropolitaine Marseillaise (1994), « Voyage d'études Aire Métropolitaine Lyonnaise », Compte-rendu, 29 et 30 septembre.
- Emergence (2003), « Lyon, métropole du développement responsable ».
- Interreg C2M (2004), « Interconnexion des plates-formes aéroportuaires. Barcelone, Gênes, Lyon, Malaga, Marseille, Séville », Séminaire de Marseille, 18 février (88p.)
- Lettre d'information de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, « Vis-à-villes », n°3, septembre 2004. (4p)
- Lettre d'information du SCOT de l'agglomération lyonnaise (2004), « SCOT 2030 » n°2, décembre. (4p)
- Lettre de l'inter-SCOT (2005), « Les SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise », n°2, février. (4p)
- Lettre d'information de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (2005), « Vis-à-villes », n°4, octobre (4p)
- République française, Région Rhône-Alpes, Département du Rhône, Communauté urbaine de Lyon (2003), « Contrat d'Agglomération, Volet territorial du Contrat de Plan Etat / Région 2000 – 2006 », 9 septembre, 20p.
- Le Tout Lyon (2006), « Environnement et développement durable », Supplément au journal le Tout Lyon du samedi 27 mai au vendredi 2 juin (50p.)

#### Articles et actes de colloques

- ARNAUD L., PINSON G. (2001), « La régénération culturelle des villes européennes. Construction européenne, politiques urbaines et intégration des "minorités ethniques" à Birmingham, Lyon et Turin, Second Séminaire du groupe de travail « Les Minorités Ethniques dans l'Union Européenne », Programme CNRS "L'identité européenne en questions », Florence, 17-18 Janvier. (32p)
- BOOTH P., POXON J., STEPHENSON R. (?), “The Implementation of Strategic Land Use Policy: Lessons from the Lyon Conurbation”, Policy Review Section, pp.479-485
- JOUBE B. (2001), « Prospective territoriale et gouvernance urbaine : quelles convergences à Lyon? », 5ème colloque de l'Observatoire International de Prospective Régionale, Forum Européen de Prospective Régionale et Locale, Lille, 18 et 19 décembre. (18p.)
- MARION G. (2002), « Lyon marque - ville internationale », EM Lyon, 25/3.



MORISSET B. (2003), « The New Economy in the City: Emergence and Location Factors of Internet-based Companies in the Metropolitan Area of Lyon, France », *Urban Studies*, Vol. 40, No. 11, October, 2165–2186.

SAUNIER P-Y. (1999), “Changing the city: urban international information and the Lyon municipality, 1900–1940”, *Planning Perspectives*, 14, pp.19-48.

Données secondaires – Etude de cas – Nantes
---

### Nantes Métropole

Nantes Métropole, « Plan de déplacements urbains de l’agglomération nantaise, 2000-2010. Concilier ville mobile et ville durable ».

Nantes Métropole, « Neptune 2015. Contrat d’agglomération pour la protection et la restauration des milieux aquatiques, 2004-2007 » (106p.)

Nantes Métropole, « Neptune III – Contrat d’agglomération pour la protection et la restauration des milieux aquatiques, 2004-2007 » (66p.)

Nantes Métropole, « Agenda 21 – Délibération »

Nantes Métropole, « Agenda 21 – Fiches action ».

Nantes Métropole (2002), « L’organisation de la proximité », avril (12p.)

Nantes Métropole (2003), « Dossier de presse. Une identité pour la Communauté urbaine de Nantes Métropole », novembre. (6p)

Nantes Métropole (2003), « Le dispositif de proximité de Nantes Métropole », décembre (8p.)

Nantes Métropole (2005), « Dossier de presse. Conseil communautaire du 11 février 2005 sur la reconnaissance par la Région du projet de développement de Nantes Métropole ». (3p)

Nantes Métropole (2005), « Délibération sur le projet de recherche action sur les services urbains », Délibération du conseil communautaire du 17 juin.

Nantes Métropole (2005), « Organigramme des services », octobre.

Nantes Métropole (2005), « Le dispositif de proximité de Nantes Métropole. Bilan 2001-2004 », Direction générale de la proximité, décembre (25p.)

Nantes Métropole, « Nantes Métropole, partenaires de votre développement économique au quotidien » (4p.)

Nantes Métropole, « Nantes Métropole. Une ambition économique » (13p.)

Conseil de Nantes Métropole (2006), « Mission environnement. Agenda 21 communautaire », réunion du 17 février pour validation de l’agenda 21 (7p.)

Nantes Métropole, « Plan climat territorial. 21 actions », Agenda 21 - Nantes Métropole (22p.).

Nantes Métropole (2006), « Organisation et missions de la Direction générale de la Proximité », mai (42p.)

Nantes Métropole (2006), « Le dispositif de proximité à Nantes Métropole », Direction générale de la proximité, 1<sup>er</sup> juin, (28p.)

Nantes Métropole (2006), « Organisation fonctionnelle de la Direction générale de la Proximité », juin (14p.)

### Direction générale des services urbains

Direction générale des services urbains, « Démarche d'organisation des services urbains », Nantes Métropole.

Direction générale des services urbains, « Tableau de bord de pilotage et fiches indicateurs », Nantes Métropole.

### Autres sources

District de l'agglomération nantaise et Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (1999), « Nantes Métropole – Agglomération nantaise ». (4p)

Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (2000), « Nantes Saint-Nazaire : Métropole », Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise. (36p)

Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (2002), « Observatoire des modes de vie et des changements socio-économiques », Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise. (120p.)

Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (2003), « Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire, Observatoires de la métropole ». (11p)

Syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire (2004), « Eléments pour un diagnostic. Equilibres et dynamiques du territoire », Comité technique du SCOT (39p)

Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire (2004), « Concertation publique : Diagnostic », Délégation au développement de la Région nazairienne et Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise, novembre (77p) (11 sous fichiers)

Conseils de développement de Nantes et de Rennes (2004), « Extrait du dossier de réponse à l'appel à projets « coopération métropolitaine » pour un rayonnement européen des métropoles françaises », Réunion du 7 décembre. (12 p.)

Nantes Saint-Nazaire, Conférence métropolitaine (2005), « Dossier de presse. Conférence métropolitaine : quelle métropole voulons-nous ? », Organisée par le syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire, Ecole Polytechnique de Nantes, 10 juin. (14p)

Nantes Métropole Développement (2006), « Nantes Métropole. Faits et chiffres 2005 », Nantes Métropole Développement, agence de développement économique (22p.)

### Articles et actes de colloques

MAREST P. – Nantes Métropole (2004), « Les enjeux de la coopération public-privé dans la gestion des services publics des grandes agglomérations. Affirmation de l'autorité organisatrice et mise en pratique de la mixité des modes de gestion des services urbains. Premiers enseignements : 2001-2004 », Entretiens Territoriaux de Strasbourg, 1er décembre (26p.)

Données secondaires – Etude de cas – Marseille

Marseille - Provence - Métropole

- Marseille - Provence – Métropole (2001), « La métropole euroméditerranéenne en mouvement, Actes du colloque du 29.11.01 », AGAM, novembre.
- Marseille - Provence – Métropole (2004), « Projet d'agglomération 2020. Ambition, volonté, dialogue, pour une attractivité renouvelée », AGAM, juin.
- Marseille - Provence – Métropole, « MPM 2020, SCOT. Cahier 1 : finalités, procédures, modalités de concertation », Les cahiers de la concertation, AGAM.
- Marseille - Provence - Métropole (2005), « Organigramme des services de la communauté urbaine de Marseille », février.
- Marseille - Provence - Métropole (2006), Organisation des services de Marseille - Provence - Métropole.
- Marseille - Provence - Métropole (2006), Com' cadres. La lettre des cadres de la communauté urbaine, n°1, mars.
- Marseille - Provence - Métropole (2006), Com' cadres. La lettre des cadres de la communauté urbaine, n°2, juillet.
- Marseille - Provence - Métropole (2006), L'éco-ambassadeur, le journal du tri, n°11, mars.
- Marseille - Provence - Métropole, « Liste des directeurs de la communauté urbaine de Marseille », site internet de Marseille – Provence – Métropole

Direction du Développement économique et des Affaires internationales (Marseille - Provence - Métropole)

- Direction du Développement économique et des Affaires internationales (2006), « Décisions, La lettre économique », Marseille - Provence – Métropole, n°1, janvier – février.
- Direction du Développement économique et des Affaires internationales (2006), « Décisions, La lettre économique », Marseille - Provence – Métropole, n°2, mars – avril.
- Direction du Développement économique et des Affaires internationales (2006), « Décisions, La lettre économique », Marseille - Provence – Métropole, n°3, mai – juin.

Autres sources

- Aéroport Marseille Provence (2004), « Evolution 10 ans trafic passagers » (6p.)
- AGAM (2003), « Lettre d'information 1 – Données urbaines : une radioscopie de l'agglomération marseillaise », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, septembre.
- AGAM (2003), « Lettre d'information 2 – Grande Accessibilité : l'avenir est à ce prix », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, décembre.
- AGAM (2004), « Lettre d'information 3 – Attractivité territoriale », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, avril.
- AGAM (2004), « Lettre d'information 4 – Tourisme : destination Marseille », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, juin.
- AGAM (2004), « Lettre d'information 5 – Le renouveau s'inscrit dans la durée », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, octobre.
- AGAM (2004), « Lettre d'information 6 – La coopération métropolitaine au service du rayonnement », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, décembre.

- AGAM (2005), « Lettre d'information 7 – Marseille-Aix : une métropole pour l'Europe du sud », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, mars.
- AGAM (2005), « Lettre d'information 8 – Stratégies de ville : les clés du développement », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, septembre.
- AGAM (2005), « Lettre d'information 9 – Marseille, ville universitaire », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, novembre.
- AGAM (2005), « Lettre d'information 10 – La densité urbaine, clé de l'avenir », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, décembre.
- AGAM (2006), « Lettre d'information 11 – Aménager au-delà des risques », Métropole, La Lettre d'information de l'AGAM, mars.
- CETE – CERTU « Diagnostic d'accessibilité urbaine. Exemples et éléments pour de bonnes pratiques. Marseille » (4p).
- Démarche prospective Union Européenne – Ville de Marseille (2003), « Territoires en devenir. Quelles perspectives pour l'aire métropolitaine marseillaise », AGAM, septembre.
- INSEE (2000), « Marseille 13055 - Fiche de territoire - Evolution 1990-1999 », INSEE, Recensements de la population 1990-1999, Exploitation : AGAM.
- INSEE (2002), « Atlas des métropolitains de la région urbaine de Marseille – Aix-en-Provence. Marseille, Aix-en-Provence, Aubagne, Etang de Berre, Tome 1 : Le territoire », janvier.
- INSEE (2002), « Atlas des métropolitains de la région urbaine de Marseille – Aix-en-Provence. Marseille, Aix-en-Provence, Aubagne, Etang de Berre, Tome 2 : Les habitants », juillet.
- INSEE (2002), « Atlas des métropolitains de la région urbaine de Marseille – Aix-en-Provence. Marseille, Aix-en-Provence, Aubagne, Etang de Berre, Tome 3 : Activité et emploi », décembre.
- Ville de Marseille – Espace MEDOC (2003), Grande accessibilité, grandes infrastructures de transport, CRET-LOG – Jonction, Projet MEDOC, Présentation du 19 février (29 p.).
- Ville de Marseille (2006), « Exposition – découverte du nouveau visage de votre ville – Marseille : notre Centre bat plus fort ».

#### Articles et actes de colloques

Marseille – Revue culturelle (2001), Numéro spécial : la métropole, n°193, avril.

Données secondaires – Etude de cas – Nottingham
---

#### Nottingham City Council

- Nottingham City Council, “Competency areas for senior managers” (document de travail) (2p.)
- Nottingham City Council (2005), “Strategic Plan 2004 – 2007. ‘Refresh’ for 2005 – 2006”, April (27 p.)
- Nottingham City Council (2005), “Strategic Plan 2004 – 2007. ‘Refresh’ for 2005 – 2006. Summary”, April (4 p.)
- Nottingham City Council (2006), “Draft Performance Management Framework”, March (25p.)

Nottingham City Council (2006), "Nottingham City Council Corporate Plan 2006-2010. Final draft. V.10.2.", May the 2nd (50 p.)

#### One City Partnership Nottingham

One City Partnership Nottingham (2003), "Nottingham's Neighbourhood Renewal Strategy", May (60p.)

One City Partnership Nottingham (2005), "Action from Facts. Employment & Worklessness", January (7p.)

#### One Nottingham

One Nottingham (2006), "Nottingham Local Area Agreement 2006-2009. Final Submission", March, [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (172p.)

One Nottingham, "Improvement Plan: 2005/6-2006/7", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (108p.)

One Nottingham, "Remit of the Priority Action Teams", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham, "Agreeing and delivering on Priority Areas for Action", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham, "Stakeholder Analysis – A Guide", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (3p.)

One Nottingham, "The diagram below demonstrates the relationship between the LSP and the thematic partnerships", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham (2006), "Government Confirms Cash to Benefit Communities", 20th June, [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (3p.)

One Nottingham, "Introduction to Local Strategic Partnerships (LSPs)", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham, "Core Tasks of an LSP (Local Strategic Partnerships)", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham, "Diagram showing the relationship between Partners' plans and strategies with the Community Strategy", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham, "One Nottingham's Working Groups", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham, "Working Groups: Evidence Group, Equalities Group, Performance Management Group", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (2p.)

One Nottingham, "Funding: Neighbourhood Renewal Fund ", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (2p.)

One Nottingham, "National Floor Targets", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (3p.)

One Nottingham, "One Nottingham and its Partners", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham, "Priority Actions and Priority Action Teams (PAT)<http://www.onenottingham.org.uk/content.asp?MP=70&SP=71>", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham, "What are Local Area Agreements (LAAs)?", [www.onenottingham.org.uk](http://www.onenottingham.org.uk) (1p.)

One Nottingham (2005), Internal News Bulletin, Issue 14, December (3p.)

One Nottingham (2006), "One Nottingham – One Plan. We're proud of Nottingham. Working together to plan Nottingham's future (2006 – 2009)", document interne (39 p.)

Articles et actes de colloques

- BUCKLAND Y., JOSHUA H. (1992), "Nottingham into the 1990s - Managing Change in a District Council", *Public Money & Management*, July-September, pp.21-25
- COOKE G. - Nottingham City Council (2005), *One Nottingham – One Plan (Work in Progress) 2006 – 2009*, December (9 p.)
- GENT R. (1992), "The Future Structure of Local Government - the Case of Nottingham", *Public Money & Management*, April-June, pp.15-20
- KINGHAN N. (2006), "Improving Local Government", EFMD Public Sector Conference, Aix-en-Provence, 14-16 June
- Energie – Cités, « Politiques de stationnement – Nottingham (GB) », [http://www.energie-cites.org/db/nottingham\\_124\\_fr.pdf](http://www.energie-cites.org/db/nottingham_124_fr.pdf) (7p.)

## Liste des codes

<i>1er filtre : Quelle est la stratégie territoriale de l'organisation publique locale ?</i>	
<b>Code 1- STRATEGIE TERRITORIALE</b>	
<b>Code 1-1- Objectifs stratégiques</b>	
Code 1-1-X	Définition
C.1.1.1. Biens et services immédiatement fournis (outputs)	Désignent un bien ou service immédiatement utilisable pour la population (exemple : parcs de stationnement publics, aide à domicile, conservatoire de musique, centre de planning familial, etc.)
C.1.1.2. Objectifs intermédiaires de l'organisation (outcomes intermédiaires)	Réduisent ou modélisent l'intention stratégique (globale) sous formes d'étapes ou d'axes d'action. Ne présument pas de l'impact final (« outcomes finaux ») des actions publiques
C.1.1.3. Intentions stratégiques (outcomes finaux)	Impact effectif et final vers lequel on tend, celui qui doit permettre d'améliorer la situation territoriale et celles des habitants.
<b>Code 1-2- Nature stratégique</b>	
C.1.2.1. Enjeu	Importance de(s) l'enjeu(x)
C.1.2.2. Irréversibilité	Difficulté à revenir en arrière une fois les actions entreprises
C.1.2.3. Symbolisme	Possession d'un fort contenu symbolique
C.1.2.4. Solutions de remplacement	Faiblesse du nombre de solutions en remplacement
C.1.2.5. Difficulté d'évaluation	Grande incertitude planant sur les résultats susceptibles d'être produits
C.1.2.6. Politique	Prégnance de la dimension politique de la stratégie
C.1.2.7. Planification	Prégnance de la dimension planificatrice de la stratégie
C.1.2.8. Action	Prégnance de la dimension mise en œuvre de la stratégie
C.1.2.9. Volonté	Volontarisme des acteurs mis en avant
C.1.2.10. Choix	La stratégie impose de faire des choix
C.1.2.11. Direction	La stratégie fait fonction de guide, parfois grâce à la projection d'une vision

<b>Code I-3- Actions « stratégiques<sup>531</sup> »</b>	
C.1.3.1. Déplacement	Actions en matière de transports urbains, routiers, accessibilité, etc.
C.1.3.2. Habitat	Actions en matière de logement.
C.1.3.3. Développement durable	Actions coordonnant les dimensions économiques, sociales et environnementales
C.1.3.4. Aménagement	Actions d'aménagement urbain, axes et équipements urbains
C.1.3.5 Document stratégique	Documents considérés comme stratégique, documents de planification, projets d'agglomération, projets métropolitains, plans stratégiques, etc.
C.1.3.6. Euromed	Projets Euroméditerranée à Marseille
C.1.3.7. Enseignement et recherche	Actions sur les universités, les établissements scolaires, les centres de recherche, etc.
C.1.3.8. Culture	Actions culturelles diverses
C.1.3.9. Services urbains	Collecte des déchets, traitements des déchets, ramassage scolaire, propreté
C.1.3.10. Services techniques	Pendant technique des services urbains
C.1.3.11. Développement économique	Développement des activités marchandes
C.1.3.12. Logistique	Soutien des activités de logistique
C.1.3.13. Ports de plaisance	Actions en matière de port de plaisance
C.1.3.14. Cohésion sociale	Actions en faveur de la cohésion sociale
C.1.3.15. Pôles de compétitivité	Actions sous forme de pôles de compétitivité ou d'excellence
C.1.3.16. Projets d'ingénierie	Actions de montage de projets multipartenaires et souvent en dehors des compétences légales
<b>Code I-4- Moyens « stratégiques<sup>532</sup> »</b>	
C.1.4.1. Moyens humains	Ressources humaines
C.1.4.2. Moyens financiers	Budget et financement

<sup>531</sup> Au sens de découlent de la stratégie territoriale.

<sup>532</sup> Au sens de découlent de la stratégie territoriale.



<i>2e filtre : Quelles sont les modalités, les pratiques du management territorial ?</i>	
<b>Code 2- MODALITES DU MANAGEMENT TERRITORIAL</b>	
<b>Code 2-1- Pragmatisme</b>	
C.2.1.1. Opérationnalité	Permet et facilite la construction et la concrétisation des intentions stratégiques
C.2.1.2. Leadership	Capacité de l'organisation à être leader sur son territoire, voire au-delà
C.2.1.3. Intégration processuelle	Intègre tous les autres processus de management, l'ensemble des pratiques managériales pour mettre en œuvre les intentions stratégiques. Idée de transversalité.
C.2.1.4. Renforcement de l'efficacité	Permet de renforcer l'efficacité des organisations publiques locales à la fois en terme de politiques substantives (stratégie et actions spécifiques) et de capacité de management.
<b>Code 2-2- Systémique et itération</b>	
C.2.2.1. Intégration	Capacité à se situer dans un processus ou un projet global. Lien entre décisions opérationnelles, tactiques et quotidiennes et intentions stratégiques
C.2.2.2. Engagement continu	Capacité à s'investir dans un engagement continu envers les intentions stratégiques
C.2.2.3. Approche ni linéaire ni seulement planificatrice	Systématise des manières d'agir, capables de tenir compte et de se servir des changements dans l'environnement
<b>Code 2-3- Territorialisation</b>	
C.2.3.1. Territorialité	Reconnaît que l'action prend place dans des espaces particuliers, plutôt qu'en référence à des populations spécifiques (logique territoriale et pas seulement fonctionnelle).
C.2.3.2. Interaction	Capacité des parties prenantes à intégrer les intentions stratégiques comme une part de leurs propres préoccupations
C.2.3.3. Réactivité	Vise une meilleure réactivité aux demandes locales, une identification facilitée des interlocuteurs ou une plus grande adéquation aux besoins. Adaptation des comportements au contexte.
C.2.3.4. Créativité	Adaptabilité, de la faculté d'innovation et de la capacité créative <sup>533</sup> .
C.2.3.5. Diffusion	Existence de mécanismes institutionnels nécessaires à la diffusion horizontale des innovations et à la traduction verticale de leurs implications.
<b>Code 2-4- Partenariat</b>	
C.2.4.1. Démarche incitative	Type de démarche incitative vis-à-vis de certaines parties prenantes
C.2.4.2. Démarche réglementaire	Type de démarche réglementaire vis-à-vis de certaines parties prenantes
C.2.4.3. Organisation par projet	Type de support de partenariat, bâti en fonction d'un projet particulier
C.2.4.4. Organisation en réseau	Type de support de partenariat, bâti en fonction d'un réseau particulier

<i>3e filtre : Quels sont les outils du management territorial ?</i>	
<b>Code 3- OUTILS DU MANAGEMENT TERRITORIAL</b>	
<b>Code 3-1- Gestion interne</b>	
C.3.1.1. Fonctions internes de management	C.3.1.1.1. Structure d'organisation C.3.1.1.2. Processus administratifs C.3.1.1.3. Gestion budgétaire
C.3.1.2. Relations et ressources humaines	C.3.1.2.1. Relations salariales C.3.1.2.2. Communication interne C.3.1.2.3. Management participatif C.3.1.2.4. Knowledge management
<b>Code 3-2- Conduite de l'action</b>	
C.3.2.1. Pilotage	C.3.2.1.1. Planning de programmes C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets C.3.2.1.3. Système de livraison de services
C.3.2.2. Evaluation	C.3.2.2.1. Mesure de la performance C.3.2.2.2. Contrôle de gestion
<b>Code 3- 3- Gestion de l'interface avec l'environnement organisationnel</b>	
C.3.3.1. Relations avec les parties prenantes externes	C.3.3.1.1. Agenda électoral C.3.3.1.2. Partenariat C.3.3.1.3. Animation - Communication territoriales C.3.3.1.4. Participation C.3.3.1.5. Coercition
C.3.3.2. Observation de l'environnement	C.3.3.2.1. <i>Veille</i> C.3.3.2.2. <i>Prospective</i>
<i>3e filtre : Quels sont les outils du management territorial ?</i>	
<b>Code 3- OUTILS DU MANAGEMENT TERRITORIAL</b>	
<b>Code 3-1- Gestion interne</b>	
C.3.1.1. Fonctions internes de management	C.3.1.1.1. Structure d'organisation C.3.1.1.2. Processus administratifs C.3.1.1.3. Gestion budgétaire
C.3.1.2. Relations et ressources humaines	C.3.1.2.1. Relations salariales C.3.1.2.2. Communication interne C.3.1.2.3. Management participatif C.3.1.2.4. Knowledge management
<b>Code 3-2- Conduite de l'action</b>	
C.3.2.1. Pilotage	C.3.2.1.1. Planning de programmes C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets C.3.2.1.3. Système de livraison de services
C.3.2.2. Evaluation	C.3.2.2.1. Mesure de la performance C.3.2.2.2. Contrôle de gestion
<b>Code 3- 3- Gestion de l'interface avec l'environnement organisationnel</b>	
C.3.3.1. Relations avec les parties prenantes externes	C.3.3.1.1. Agenda électoral C.3.3.1.2. Partenariat C.3.3.1.3. Animation - Communication territoriales C.3.3.1.4. Participation C.3.3.1.5. Coercition
C.3.3.2. Observation de l'environnement	C.3.3.2.1. <i>Veille</i> C.3.3.2.2. <i>Prospective</i>

<b>4e filtre : quels sont les facteurs de contextualisation ?</b>	
<b>Code 4- FACTEURS CONTEXTUELS</b>	
<b>Code 4- 1- Dimensions exogènes</b>	
C.4.1.1. Histoire et Géographie	C.4.1.1.1. Histoire, racines, cultures C.4.1.1.2. Sentiments d'appartenance et d'identité C.4.1.1.3. Représentations territoriales diversifiées et évolutives. C.4.1.1.4. Caractéristiques et limites géographiques C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures C.4.1.1.6. Passif en terme d'aménagement et d'occupation de l'espace C.4.1.1.7. Institutionnalisation du territoire
C.4.1.2. Jeux d'acteurs	C.4.1.2.1. Identification des parties prenantes C.4.1.2.2. Contribution des pp externes à détermination actions stratégiques C.4.1.2.3. Construction et maintien d'un « collectif » C.4.1.2.4. Jeux acteurs territoriaux = obstacles C.4.1.2.5. Décisions arbitraires de parties prenantes
C.4.1.3. Pression institutionnelle	C.4.1.3.1. Pression du contexte institutionnel C.4.1.3.2. Pression du contexte temporel C.4.1.3.3. Recherche de légitimité
<b>Code 4- 2- Contexte organisationnel</b>	
C.4.2.1. Adéquation de l'outil aux besoins de l'organisation	C.4.2.1.1. Etude préalable des besoins des parties prenantes C.4.2.1.2. Réponse au besoin identifié
C.4.2.2. Engagement organisationnel dans mise en œuvre outil	C.4.2.2.1. Attention soutenue préparation lancement outil C.4.2.2.2. Efforts constants et profonds dans mise en œuvre C.4.2.2.3. Soutien de la direction
C.4.2.3. Intégration et mise en cohérence organisationnels	C.4.2.3.1. Coordination et complémentarité C.4.2.3.2. Non contradiction éléments organisationnels C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels. C.4.2.3.4. Emergence de processus d'apprentissage

## Résumé des cas (classement des catégories par fréquences)

Nous proposons un résumé des principaux résultats des cinq études de cas. Pour chacun, nous avons classé les fréquences issues du codage des données recueillies (cf. Liste des données primaires utilisées pour les études de cas, page 449, Liste des données secondaires utilisées pour les études de cas, page 451).

Sont affichés en **gras** les codes dont la fréquence atteint au moins 10% et en *italique* ceux dont la fréquence est comprise entre 5% et 9,9%. Ceci ne s'applique pas aux catégories de niveau 1.

### BARCELONE

Nous procédons en deux étapes. En premier lieu, nous opérons un retour sur l'ensemble des variables. En second lieu, nous revenons sur chacune d'entre elles.

Catégories de niveau 1	100 %
<b>Code 1- Stratégie territoriale</b>	<b>38,2</b>
Code 3- Outils du management territorial	27,0
Code 4- Facteurs contextuels	18,6
Code 2- Modalités du management territorial	16,2

Tableau 0-1 : Classement des catégories de niveau 1

La variable la plus représentée dans le cas de la métropole barcelonaise est celle concernant la stratégie territoriale.

Le tableau suivant permet d'étendre l'analyse aux catégories de niveau 2.

Catégories de niveau 2	%
<b>Code 1-3- Actions et projets stratégiques</b>	<b>25,3</b>
<b>Code 3-3- Gestion interface avec environnement</b>	<b>14,6</b>
<b>Code 4-1- Facteurs exogènes</b>	<b>13,0</b>
<i>Code 3-1- Gestion interne</i>	7,6
<i>Code 2-3- Territorialisation</i>	6,8
<i>Code 1-2- Nature stratégique</i>	6,6
<i>Code 4-2- Facteurs endogènes</i>	5,6
<i>Code 1-1- Objectifs stratégiques</i>	5,1
Code 3-2- Conduite de l'action	4,8
Code 2-1- Pragmatisme	4,6
Code 2-2- Systémique et itération	3,5
Code 2-4- Partenariat	1,3
Code 1-4- Moyens stratégiques	1,2
<i>Moyenne</i>	7,7

Tableau 0-2 : Classement des catégories de niveau 2

Le cas barcelonais se distingue par la fréquence de la catégorie de niveau 2 arrivant en première position. Celle-ci rassemble en effet plus d'un quart des occurrences du cas. Loin derrière mais avec des scores comparables aux autres cas, nous trouvons deux catégories en prise avec l'environnement : la gestion de l'interface avec l'environnement et les facteurs contextuels exogènes.

Revenons maintenant brièvement sur chacune des quatre variables de niveau 1. Commençons par le code 1 : Stratégie territoriale

Code 1- STRATEGIE TERRITORIALE	%
<b>C.1.3.4. Aménagement</b>	<b>22,5</b>
<i>C.1.3.1. Déplacement</i>	9,8
<i>C.1.3.11. Développement économique</i>	8,1
<i>C.1.1.3. Intention stratégique (outcomes finaux).</i>	6,3
<i>C.1.3.5 Document stratégique</i>	6,3
<i>C.1.3.3. Développement durable</i>	6,0
<i>C.1.1.2. Objectifs intermédiaires de l'organisation</i>	5,3
C.1.2.11. Stratégie = direction	3,9
C.1.3.2. Habitat	3,9
C.1.3.14. Cohésion sociale	3,9
C.1.2.9. Volonté, volontarisme	2,8
C.1.3.8. Culture	2,8
C.1.2.6. Stratégie=politique	2,5
C.1.2.12. Stratégie = long terme	2,5
C.1.4.2. Moyens financiers - budgétaires	2,5
C.1.3.7. Enseignement et recherche	2,1
C.1.1.1. Biens et services immédiatement fournis par l'organisation	1,8
C.1.2.7. Stratégie=planification	1,8
C.1.2.3. Possession d'un fort contenu symbolique.	1,1
C.1.2.1. Importance de(s) l'enjeu(x)	0,7
C.1.2.10. Stratégie = choix	0,7
C.1.3.9. Services urbains	0,7
C.1.4.1. Moyens humains	0,7
C.1.2.2. Irréversibilité forte	0,4
C.1.2.4. Faiblesse du nombre de solutions en remplacement	0,4
C.1.2.5. Difficulté d'évaluation à court terme	0,4
C.1.2.8. Stratégie=action	0,4
C.1.3.12. Logistique	0,4
C.1.3.10. Services techniques	0,0
C.1.3.13. Ports de plaisance	0,0

Tableau 0-3 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale

Il existe 30 catégories de niveau 3 dans la variable stratégie territoriale. L'aménagement est la seule à enregistrer plus de 10% des occurrences, et de façon assez spectaculaire. Seulement six sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi celles-là, toutes appartiennent aux catégories « Actions stratégiques » et « Objectifs stratégiques ».

Le code 2 est : Modalités de management territorial

Code 2- MODALITES DE MANAGEMENT TERRITORIAL	%
<b>C.2.2.1. Intégration</b>	<b>11,6</b>
<b>C.2.3.3. Réactivité</b>	<b>10,7</b>
<i>C.2.2.2. Engagement continu</i>	9,9
<i>C.2.3.1. Territorialité</i>	9,9
<i>C.2.1.2. Leadership</i>	8,3
<i>C.2.3.4. Créativité</i>	8,3

<i>C.2.1.1. Opérationnalité</i>	7,4
<i>C.2.1.3. Intégration processuelle</i>	7,4
<i>C.2.3.2 Interaction</i>	7,4
<i>C.2.4.4 Organisation en réseau</i>	7,4
<i>C.2.3.5. Diffusion</i>	5,8
<i>C.2.1.4. Renforcement de l'efficacité</i>	5,0
<i>C.2.4.3. Organisation par projet</i>	0,8
<i>C.2.2.3. Approche ni linéaire ni seulement planificatrice</i>	0,0
<i>C.2.4.1. Démarche incitative</i>	0,0
<i>C.2.4.2. Démarche réglementaire</i>	0,0

Tableau 0-4 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable modalités de management territorial

Il existe 16 catégories de niveau 3 dans la variable Modalités de management territorial. Deux dépassent les 10% des occurrences et dix sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces dix, quatre appartiennent à la catégorie « Territorialisation » et trois à la catégorie « Pragmatisme ». Comme dans les autres cas, la réactivité est très bien placée.

Le codage des variables 3 et 4 a nécessité l'ajout d'un niveau de catégorisation supplémentaire. C'est pourquoi à présent, nous comparons pour chacune de ces variables les catégories de niveau 4.

Voyons le code 3 : Outils de management territorial.

Code 3- OUTILS DE MANAGEMENT TERRITORIAL	%
<b>C.3.3.1.2. Partenariat</b>	<b>17,8</b>
<b>C.3.1.1.1. Structure d'organisation</b>	<b>17,3</b>
<b>C.3.3.1.4. Participation</b>	<b>11,4</b>
<i>C.3.3.2.1. Veille</i>	9,9
<i>C.3.3.1.3. Animation - Communication territoriales</i>	8,9
<i>C.3.2.2.1. Evaluation</i>	7,4
<i>C.3.2.1.1. Planning de programmes</i>	6,4
<i>C.3.1.1.2. Processus administratifs</i>	4,5
<i>C.3.1.2.2. Communication interne</i>	4,5
<i>C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets</i>	4,0
<i>C.3.3.1.5. Coercition</i>	2,5
<i>C.3.3.2.2. Prospective</i>	2,5
<i>C.3.1.1.3. Gestion budgétaire</i>	2,0
<i>C.3.3.1.1. Agenda électoral</i>	1,0
<i>C.3.1.2.1. Relations salariales</i>	0,0
<i>C.3.1.2.3. Management participatif</i>	0,0
<i>C.3.1.2.4. Knowledge management</i>	0,0
<i>C.3.2.1.3. Système de livraison de services</i>	0,0
<i>C.3.2.2.2. Contrôle de gestion</i>	0,0

Tableau 0-5 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial

Il existe 19 catégories de niveau 4 dans la variable Outils de management territorial. Trois dépassent les 10% des occurrences et quatre sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%.

Parmi ces sept, trois appartiennent à la catégorie « Relations avec les parties prenantes externes ».

Et enfin, quatrième et dernier code : Facteurs contextuels

Code 4- FACTEURS CONTEXTUELS	100,0%
<b>C.4.1.1.2. Sentiments d'appartenance et d'identité</b>	<b>10,1</b>
<i>C.4.2.1.1. Etude préalable des besoins des parties prenantes</i>	9,4
<i>C.4.1.1.1. Histoire, racines, cultures</i>	8,6
<i>C.4.1.3.1. Pression du contexte institutionnel</i>	8,6
<i>C.4.1.1.4. Caractéristiques et limites géographiques</i>	7,9
<i>C.4.1.2.1. Identification des parties prenantes</i>	6,5
<i>C.4.1.2.3. Construction et maintien d'un « collectif »</i>	6,5
<i>C.4.1.2.4. Jeux acteurs territoriaux = obstacles</i>	5,8
<i>C.4.2.1.2. Réponse au besoin identifié</i>	5,8
<i>C.4.1.2.2. Contribution des pp externes à détermination actions</i>	5,0
<i>C.4.2.2.3. Soutien de la direction</i>	5,0
<i>C.4.1.1.6. Passif en terme d'aménagement et d'occupation de l'espace</i>	4,3
<i>C.4.2.2.2. Efforts constants et profonds dans mise en œuvre</i>	4,3
<i>C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures</i>	2,2
<i>C.4.2.2.1. Attention soutenue préparation lancement outil</i>	2,2
<i>C.4.1.2.5. Décisions arbitraires de parties prenantes</i>	1,4
<i>C.4.2.3.4. Emergence de processus d'apprentissage</i>	1,4
<i>C.4.1.1.3. Représentations territoriales diversifiées et évolutives.</i>	0,7
<i>C.4.1.1.7. Institutionnalisation du territoire</i>	0,7
<i>C.4.1.3.2. Pression du contexte temporel</i>	0,7
<i>C.4.1.3.3. Recherche de légitimité</i>	0,7
<i>C.4.2.3.1. Coordination et complémentarité avec</i>	0,7
<i>C.4.2.3.2. Non contradiction éléments organisationnels</i>	0,7

Tableau 0-6 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels

Il existe 24 catégories de niveau 4 dans la variable Facteurs contextuels. Une seule dépasse les 10% des occurrences et dix sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces dix, trois appartiennent à la catégorie « Jeux d'acteurs ».

## LYON

Nous procédons en deux étapes. En premier lieu, nous opérons un retour sur l'ensemble des variables. En second lieu, nous revenons sur chacune d'entre elles.

Catégories de niveau 1	100%
<b>Code 3- Outils de management territorial</b>	<b>27,9</b>
<b>Code 1- Stratégie territoriale</b>	<b>27,4</b>
Code 2- Modalités de management territorial	24,8
Code 4- Facteurs contextuels	19,9

Tableau 0-7 : Classement des catégories de niveau 1

Les variables les plus représentées dans le cas de la communauté urbaine lyonnaise sont celles concernant les outils de management territorial et la stratégie territoriale. Néanmoins, nous

pouvons constater que la répartition des occurrences entre ces quatre variables est plutôt équilibrée.

Le tableau suivant permet de poursuivre l'analyse avec les catégories de niveau 2.

Catégories de niveau 2	%
<b>Code 3-1- Gestion interne</b>	<b>13,6</b>
<b>Code 4- 1- Facteurs exogènes</b>	<b>11,9</b>
<i>Code 3- 3- Gestion interface avec environnement</i>	9,9
<i>Code 1-3- Actions et projets stratégiques</i>	9,6
<i>Code 2-3- Territorialisation</i>	8,9
<i>Code 2-1- Pragmatisme</i>	8,0
<i>Code 4- 2- Facteurs endogènes</i>	8,0
<i>Code 1-1- Objectifs stratégiques</i>	7,5
<i>Code 1-4- Moyens stratégiques</i>	6,3
Code 2-4- Partenariat	4,8
Code 3-2- Conduite de l'action	4,4
Code 1-2- Nature stratégique	4,0
Code 2-2- Systémique et itération	3,1
<i>Moyenne</i>	7,7

Tableau 0-8 : Classement des catégories de niveau 2

Nous trouvons ici un paradoxe apparent que nous avons déjà soulevé. Les occurrences les plus fréquentes concernant à la fois la gestion *interne* (rang 1) et les facteurs *exogènes* à Grand Lyon (rang 2). Ceci est accentué par le code placé en 3<sup>e</sup> position, la gestion de l'interface avec l'*environnement*.

Revenons maintenant brièvement sur chacune des quatre variables de niveau 1. Commençons par le code 1 : Stratégie territoriale

Code 1- STRATEGIE TERRITORIALE	%
<b>C.1.1.2. Objectifs intermédiaires de l'organisation</b>	<b>12,2</b>
<b>C.1.4.1. Moyens humains</b>	<b>10,2</b>
<i>C.1.3.3. Documents stratégiques</i>	9,8
<i>C.1.1.3. Intention stratégique (outcomes finaux).</i>	9,3
<i>C.1.4.2. Moyens financiers - budgétaires</i>	9,3
<i>C.1.3.2. Pôles de compétitivité</i>	8,1
<i>C.1.2.3. Possession d'un fort contenu symbolique.</i>	6,1
<i>C.1.3.5. Aménagement</i>	6,1
<i>C.1.1.1. Biens et services immédiatement fournis par l'organisation</i>	5,7
<i>C.1.3.4. Développement économique</i>	5,7
C.1.2.1. Importance de(s) l'enjeu(x)	4,5
C.1.3.1. Projets d'ingénierie	4,5
C.1.2.2. Irréversibilité forte	2,4
C.1.2.4. Faiblesse du nombre de solutions en remplacement	1,2
C.1.3.6. Prospective	0,8
C.1.2.5. Difficulté d'évaluation à court terme	0,4

Tableau 0-9 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale



Il existe 16 catégories de niveau 3 dans la variable stratégie territoriale. Deux enregistrent légèrement plus de 10% des occurrences et huit sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces huit, quatre appartiennent à la catégorie « Actions stratégiques »

La variable 2 est : Modalités de management territorial

Code 2- MODALITES DE MANAGEMENT	100,0
<b>C.2.3.4. Réactivité</b>	<b>10,8</b>
<i>C.2.1.3. Intégration processuelle</i>	9,9
<i>C.2.4.3. Organisation par projet</i>	9,4
<i>C.2.3.5. Créativité</i>	9,0
<i>C.2.1.2. Leadership</i>	8,5
<i>C.2.2.4. Renforcement de l'efficacité</i>	8,5
<i>C.2.3.1. Territorialité</i>	8,5
<i>C.2.1.1. Opérationnalité</i>	5,4
<i>C.2.3.6. Diffusion</i>	4,9
<i>C.2.4.1. Démarche incitative</i>	4,9
<i>C.2.2.6. Approche ni linéaire ni seulement planificatrice</i>	4,5
<i>C.2.2.2. Intégration</i>	4,0
<i>C.2.2.3. Engagement continu</i>	4,0
<i>C.2.4.4. Organisation en réseau</i>	4,0
<i>C.2.3.2. Interaction</i>	2,7
<i>C.2.4.2. Démarche réglementaire</i>	0,9

Tableau 0-10 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable modalités de management territorial

Il existe 16 catégories de niveau 3 dans la variable modalités de management territorial. Une seule dépasse les 10% des occurrences et sept sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces sept, quatre appartiennent à la catégorie « Pragmatisme ».

Le codage des variables 3 et 4 a nécessité l'ajout d'un niveau de catégorisation supplémentaire. C'est pourquoi à présent, nous comparons pour chacune de ces variables les catégories de niveau 4.

Voyons la variable 3 : Outils de management territorial.

Code 3- OUTILS DE MANAGEMENT TERRITORIAL	100,0%
<b>C.3.1.2.2. Communication interne</b>	<b>15,5</b>
<b>C.3.1.1.2. Processus administratifs</b>	<b>14,3</b>
<b>C.3.1.1.1. Structure d'organisation</b>	<b>11,2</b>
<i>C.3.3.2.1. Veille</i>	8,4
<i>C.3.2.2.1. Evaluation</i>	8,0
<i>C.3.3.1.2. Partenariat</i>	8,0
<i>C.3.3.1.3. Animation territoriale</i>	8,0
<i>C.3.3.1.4. Participation</i>	7,2
<i>C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets</i>	5,2
<i>C.3.1.2.3. Management participatif</i>	2,8
<i>C.3.1.1.3. Gestion budgétaire</i>	2,4
<i>C.3.1.2.1. Relations salariales</i>	2,4
<i>C.3.3.1.1. Agenda électoral</i>	2,0

C.3.3.2.2. Prospective	2,0
C.3.2.1.1. Planning de programmes	1,6
C.3.2.1.3. Système de livraison de services	1,2
C.3.1.2.4. Knowledge management	0,0
C.3.2.2.2. Contrôle de gestion	0,0

Tableau 0-11 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial

Il existe 18 catégories de niveau 4 dans la variable outils de management territorial. Trois dépassent les 10% des occurrences et cinq sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces cinq, trois appartiennent à la catégorie « Relations avec les parties prenantes externes ».

Et enfin, quatrième et dernière variable : Facteurs contextuels

Code 4- FACTEURS CONTEXTUELS	100,0%
<b>C.4.1.2.6. Construction et maintien d'un « collectif »</b>	<b>11,2</b>
<b>C.4.1.1.1. Histoire, racines, cultures</b>	<b>10,1</b>
C.4.1.2.5. Contribution des PP à la détermination des actions	9,5
C.4.2.3.6. Emergence de processus d'apprentissage	7,8
C.4.2.1.4. Réponse au besoin identifié	7,3
C.4.1.3.1. Pression du contexte institutionnel	5,6
C.4.2.2.2. Efforts constants et profonds dans mise en œuvre	5,6
C.4.2.2.1. Attention soutenue préparation lancement outil	5,0
C.4.2.2.3. Soutien de la direction	5,0
C.4.1.1.2. Sentiments d'appartenance et d'identité	3,9
C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures	3,9
C.4.1.1.3. Représentations territoriales diversifiées et évolutives.	3,4
C.4.2.3.1. Coordination et complémentarité avec	3,4
C.4.1.1.4. Caractéristiques et limites géographiques	2,8
C.4.2.1.3. Etude préalable des besoins des parties prenantes	2,8
C.4.1.2.3. Jeux acteurs territoriaux = obstacles	2,2
C.4.2.3.5. Blocages individuels et organisationnels.	2,2
C.4.1.1.7. Institutionnalisation du territoire	1,7
C.4.1.3.2. Pression du contexte temporel	1,7
C.4.1.3.3. Recherche de légitimité	1,7
C.4.1.1.6. Passif en terme d'aménagement et d'occupation de l'espace	1,1
C.4.1.2.2. Identification des parties prenantes	1,1
C.4.2.3.4. Non contradiction entre éléments organisationnels	1,1

Tableau 0-12 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels

Il existe 23 catégories de niveau 4 dans la variable facteurs contextuels. Deux dépassent les 10% des occurrences et sept sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces sept, trois appartiennent à la catégorie « Engagement organisationnel dans la mise en œuvre ».

## NANTES

Nous procédons en deux étapes. En premier lieu, nous opérons un retour sur l'ensemble des variables. En second lieu, nous revenons sur chacune d'entre elles.

Catégories de niveau 1	%
<b>Code 3- Outils de management territorial</b>	<b>28,2</b>
Code 4- Facteurs contextuels	25,5
Code 1- Stratégie territoriale	24,0
Code 2- Modalités de management territorial	22,3

Tableau 0-13 : Classement des catégories de niveau 1

La variable la plus représentée dans le cas de la communauté urbaine nantaise est celle concernant les outils de management territorial. Néanmoins, nous pouvons constater que la répartition des occurrences entre ces quatre variables est plutôt équilibrée à l'image de ce que nous avons déjà observé dans l'analyse du cas Grand Lyon.

Le tableau suivant permet de continuer l'analyse avec les catégories de niveau 2.

Catégories de niveau 2	%
<b>Code 4- 1- Facteurs exogènes</b>	<b>15,9</b>
<b>Code 3-1- Gestion interne</b>	<b>12,6</b>
<i>Code 1-3- Actions et projets stratégiques</i>	9,7
<i>Code 3- 3- Gestion interface avec environnement</i>	9,6
<i>Code 4- 2- Facteurs endogènes</i>	9,6
<i>Code 2-3- Territorialisation</i>	8,7
<i>Code 1-2- Nature stratégique</i>	7,2
<i>Code 2-1- Pragmatisme</i>	6,3
<i>Code 3-2- Conduite de l'action</i>	6,0
<i>Code 2-4- Partenariat</i>	5,0
Code 1-1- Objectifs stratégiques	4,8
Code 1-4- Moyens stratégiques	2,4
Code 2-2- Systémique et itération	2,4
<i>Moyenne</i>	7,7

Tableau 0-14 : Classement des catégories de niveau 2

Nous trouvons ici les mêmes deux catégories de niveau 2 les plus fréquentes que dans le cas de Grand Lyon, mais dans l'ordre inverse. Dans le cas de Nantes Métropole, les facteurs exogènes occupent le premier rang et la gestion interne le deuxième. L'action communautaire est mis également en avant puisque arrivent en rang 3, les actions et les projets stratégiques de l'organisation métropolitaine. Comme dans le cas précédent, la systémique et l'itération se placent en dernier.

Après avoir résumé nos conclusions communes aux quatre variables, revenons brièvement sur chacune d'entre elles. Commençons par la variable 1 : Stratégie territoriale

Code 1- STRATEGIE TERRITORIALE	%
<b>C.1.1.2. Objectifs intermédiaires de l'organisation</b>	<b>12,4</b>
<b>C.1.2.6. Stratégie = politique</b>	<b>10,8</b>
<i>C.1.3.5. Document stratégique</i>	9,1
<i>C.1.2.9. Volonté, volontarisme</i>	6,2
<i>C.1.3.2. Habitat</i>	6,2
<i>C.1.4.2. Moyens financiers - budgétaires</i>	5,8
<i>C.1.1.3. Intention stratégique (outcomes finaux).</i>	5,4
<i>C.1.3.1. Déplacement</i>	5,4

C.1.3.4. Aménagement	5,4
C.1.3.9. Développement économique	4,6
C.1.4.1. Moyens humains	4,1
C.1.2.7. Stratégie = planification	3,7
C.1.3.10. Services urbains	2,9
C.1.3.3. Développement durable	2,5
C.1.1.1. Biens et services immédiatement fournis par l'organisation	2,1
C.1.2.1. Importance de(s) l'enjeu(x)	2,1
C.1.2.2. Irréversibilité forte	2,1
C.1.2.8. Stratégie=action	2,1
C.1.3.7. Enseignement et recherche	1,7
C.1.3.6. Services techniques	1,7
C.1.2.3. Possession d'un fort contenu symbolique.	1,2
C.1.2.5. Difficulté d'évaluation à court terme	1,2
C.1.3.8. Culture	0,8
C.1.2.4. Faiblesse du nombre de solutions en remplacement	0,4

Tableau 0-15 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale

Il existe 24 catégories de niveau 3 dans la variable stratégie territoriale. Deux enregistrent légèrement plus de 10% des occurrences et sept sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces sept, quatre appartiennent à la catégorie « Actions stratégiques »

La variable 2 est : Modalités de management territorial

Code 2- MODALITES DE MANAGEMENT	%
<b>C.2.3.4. Créativité</b>	<b>12,9</b>
<b>C.2.3.3. Réactivité</b>	<b>12,1</b>
C.2.4.3. Organisation par projet	9,8
C.2.1.4. Renforcement de l'efficacité	9,4
C.2.3.1 Territorialité	9,4
C.2.1.3. Intégration processuelle	7,6
C.2.1.1. Opérationnalité	6,3
C.2.4.4. Organisation en réseau	6,3
C.2.4.1. Démarche incitative	5,8
C.2.1.2. Leadership	4,9
C.2.2.2. Engagement continu	4,0
C.2.2.1. Intégration (nouveau nom de "lien")	3,6
C.2.2.3. Approche ni linéaire ni seulement planificatrice	3,1
C.2.3.2. Interaction	2,7
C.2.3.5. Diffusion	1,8
C.2.4.2. Démarche réglementaire	0,4

Tableau 0-16 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable modalités de management territorial

Il existe 16 catégories de niveau 3 dans la variable Modalités de management territorial. Deux dépassent les 10% des occurrences et sept sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces sept, trois appartiennent à la catégorie « pragmatisme » et trois à la catégorie « partenariat ». Comme dans le cas Grand Lyon, la réactivité dépasse les 10% et les démarches réglementaires arrivent bonnes dernières.

Le codage des variables 3 et 4 a nécessité l'ajout d'un niveau de catégorisation supplémentaire. C'est pourquoi à présent, nous comparons pour chacune de ces variables les catégories de niveau 4.

Voyons la variable 3 : Outils de management territorial.

Code 3- OUTILS DE MANAGEMENT TERRITORIAL	%
<b>C.3.1.1.1. Structure d'organisation</b>	<b>16,3</b>
<b>C.3.2.2.1. Evaluation</b>	<b>12,7</b>
<b>C.3.3.2.1. Veille</b>	<b>10,2</b>
<i>C.3.1.2.2. Communication interne</i>	9,5
<i>C.3.3.1.4. Participation</i>	8,1
<i>C.3.1.1.2. Processus administratifs</i>	7,8
<i>C.3.3.1.3. Animation - Communication territoriales</i>	7,4
<i>C.3.3.1.2. Partenariat</i>	6,7
<i>C.3.1.2.1. Relations salariales</i>	6,4
<i>C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets</i>	4,2
<i>C.3.1.1.3. Gestion budgétaire</i>	3,5
<i>C.3.2.1.1. Planning de programmes</i>	2,5
<i>C.3.2.1.3. Système de livraison de services</i>	1,8
<i>C.3.1.2.3. Management participatif</i>	1,4
<i>C.3.3.2.2. Prospective</i>	1,4
<i>C.3.1.2.4. Knowledge management</i>	0,0
<i>C.3.2.2.2. Contrôle de gestion</i>	0,0
<i>C.3.3.1.1. Agenda électoral</i>	0,0

Tableau 0-17 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial

Il existe 18 catégories de niveau 4 dans la variable Outils de management territorial. Trois dépassent les 10% des occurrences et six sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces six, trois appartiennent à la catégorie « Relations avec les parties prenantes externes ».

Et enfin, quatrième et dernière variable : facteurs contextuels

Code 4- FACTEURS CONTEXTUELS	100,0%
<i>C.4.1.2.2. Contribution à détermination actions stratégiques.</i>	9,4
<i>C.4.1.2.1. Identification des parties prenantes</i>	9,0
<i>C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels.</i>	7,8
<i>C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures</i>	7,4
<i>C.4.2.1.1. Etude préalable des besoins des parties prenantes</i>	7,4
<i>C.4.1.1.1. Histoire, racines, cultures</i>	6,3
<i>C.4.2.1.2. Réponse au besoin identifié</i>	6,3
<i>C.4.1.1.3. Représentations territoriales diversifiées et évolutives.</i>	5,5
<i>C.4.1.2.3. Construction et maintien d'un « collectif »</i>	4,7
<i>C.4.1.3.1. Pression du contexte institutionnel</i>	4,7
<i>C.4.2.3.4. Emergence de processus d'apprentissage</i>	4,3
<i>C.4.1.2.4. Jeux acteurs territoriaux = obstacles</i>	3,9
<i>C.4.1.3.2. Pression du contexte temporel</i>	3,5
<i>C.4.2.2.3. Soutien de la direction</i>	3,5

C.4.1.1.4. Caractéristiques et limites géographiques	3,1
C.4.2.2.1. Attention soutenue préparation lancement outil	2,7
C.4.2.2.2. Efforts constants et profonds dans mise en œuvre	2,7
C.4.1.3.3. Recherche de légitimité	2,0
C.4.2.3.1. Coordination et complémentarité avec	2,0
C.4.1.1.6. Passif en terme d'aménagement	1,6
C.4.1.1.7. Institutionnalisation du territoire	1,2
C.4.2.3.2. Non contradiction	0,8
C.4.1.1.2. Sentiments d'appartenance et d'identité	0,4

Tableau 0-18 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels

Il existe 23 catégories de niveau 4 dans la variable facteurs contextuels. Aucune ne dépasse les 10% des occurrences et huit sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces huit, trois appartiennent à la catégorie « Histoire et géographie ».

## MARSEILLE

Nous procédons en deux étapes. En premier lieu, nous opérons un retour sur l'ensemble des variables. En second lieu, nous revenons sur chacune d'entre elles.

Catégories de niveau 1	%
<b>Code 4- Facteurs contextuels</b>	<b>31,8</b>
Code 1- Stratégie territoriale	27,0
Code 3- Outils de management territorial	26,0
Code 2- Modalités de management territorial	15,3

Tableau 0-19 : Classement des catégories de niveau 1

Les variables les plus représentées dans le cas de la communauté urbaine marseillaise sont celles concernant les facteurs contextuels des pratiques de management territorial et la stratégie territoriale. Nous pouvons constater aussi que la répartition des occurrences entre ces quatre variables est plutôt moins équilibrée que dans les cas précédents.

Le tableau suivant permet de pousser notre analyse aux catégories de niveau 2.

Catégories de niveau 2	%
<b>Code 4- 1- Facteurs exogènes</b>	<b>23,6</b>
<b>Code 3-3- Gestion interface avec environnement</b>	<b>13,0</b>
<b>Code 1-3- Actions et projets stratégiques</b>	<b>11,3</b>
Code 1-2- Nature stratégique	9,8
Code 3-1- Gestion interne	8,9
Code 4-2- Facteurs endogènes	8,2
Code 2-3- Territorialisation	6,4
Code 2-1- Pragmatisme	4,3
Code 3-2- Conduite de l'action	4,1
Code 1-4- Moyens stratégiques	3,4
Code 2-4- Partenariat	2,6
Code 1-1- Objectifs stratégiques	2,4
Code 2-2- Systémique et itération	2,1
Moyenne	7,7

Tableau 0-20 : Classement des catégories de niveau 2

Nous trouvons un élément que nous avons déjà souligné. Il s'agit de l'influence puissante de l'environnement sur le management de l'organisation métropolitaine. En effet, les occurrences les plus fréquentes concernant les facteurs *exogènes* contextuels (rang 1) et la gestion de l'interface avec l'*environnement* (rang 2). La systémique est à nouveau placée en dernière position, derrière les objectifs stratégiques.

Après avoir résumé nos conclusions communes aux quatre variables, revenons brièvement sur chacune d'entre elles. Commençons par la variable 1 : Stratégie territoriale

Code 1- STRATEGIE TERRITORIALE	%
<b>C.1.3.5 Document stratégique</b>	<b>10,5</b>
<i>C.1.2.11. Stratégie = direction</i>	9,9
<i>C.1.4.2. Moyens financiers - budgétaires</i>	9,6
<i>C.1.2.6. Stratégie=politique</i>	9,2
<i>C.1.3.1. Déplacement</i>	7,4
<i>C.1.3.11. Développement économique</i>	6,7
<i>C.1.1.2. Objectifs intermédiaires de l'organisation</i>	6,5
C.1.2.10.Stratégie = choix	4,7
C.1.3.4. Aménagement	4,5
C.1.2.9. Volonté, volontarisme	4,0
C.1.3.2. Habitat	3,6
C.1.4.1. Moyens humains	3,1
C.1.3.9. Services urbains	2,5
C.1.2.1. Importance de(s) l'enjeu(x)	2,2
C.1.2.7. Stratégie=planification	2,2
C.1.1.3. Intention stratégique (outcomes finaux).	2,0
C.1.2.2. Irréversibilité forte	1,6
C.1.3.6. Euromed	1,6
C.1.3.12. Logistique	1,6
C.1.3.13. Ports de plaisance	1,1
C.1.2.12. Stratégie = long terme	0,9
C.1.3.3. Développement durable	0,9
C.1.2.5. Difficulté d'évaluation à court terme	0,7
C.1.3.7. Enseignement et recherche	0,7
C.1.1.1. Biens et services immédiatement fournis par l'organisation	0,4
C.1.2.3.Possession d'un fort contenu symbolique.	0,4
C.1.2.4. Faiblesse du nombre de solutions en remplacement	0,4
C.1.3.8. Culture	0,4
C.1.3.10. Services techniques	0,4
C.1.2.8. Stratégie=action	0,0

Tableau 0-21 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale

Il existe 30 catégories de niveau 3 dans la variable Stratégie territoriale. Une seule enregistre légèrement plus de 10% des occurrences et six sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces sept, trois appartiennent à la catégorie « actions stratégiques ».

La variable 2 est : Modalités de management territorial

Code 2- MODALITES DE MANAGEMENT TERRITORIAL	100,0
<b>C.2.3.3. Réactivité</b>	<b>12,6</b>
<b>C.2.3.4. Créativité</b>	<b>12,3</b>
<b>C.2.1.4. Renforcement de l'efficacité</b>	<b>10,3</b>
<i>C.2.4.3. Organisation par projet</i>	8,3
<i>C.2.1.3. Intégration processuelle</i>	7,1
<i>C.2.3.2. Interaction</i>	7,1
<i>C.2.3.1. Territorialité</i>	6,7
<i>C.2.4.4. Organisation en réseau</i>	6,7
<i>C.2.2.1. Intégration</i>	6,3
<i>C.2.2.2. Engagement continu</i>	5,9
<i>C.2.1.2. Leadership</i>	5,5
<i>C.2.1.1. Opérationnalité</i>	5,1
C.2.3.5. Diffusion	2,8
C.2.4.1. Démarche incitative	1,6
C.2.2.3. Approche ni linéaire ni seulement planificatrice	1,2
C.2.4.2. Démarche réglementaire	0,4

Tableau 0-22 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable Modalités de management territorial

Il existe 16 catégories de niveau 3 dans la variable modalités de management territorial. Trois dépassent les 10% des occurrences et neuf sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Les facteurs de territorialisation sont bien classés.

Le codage des variables 3 et 4 a nécessité l'ajout d'un niveau de catégorisation supplémentaire. C'est pourquoi à présent, nous comparons pour chacune de ces variables les catégories de niveau 4.

Voyons la variable 3 : Outils de management territorial.



Code 3- OUTILS DE MANAGEMENT TERRITORIAL	%
<b>C.3.3.2.1. Veille</b>	<b>17,5</b>
<b>C.3.3.1.3. Animation - Communication territoriales</b>	<b>14,2</b>
<i>C.3.1.2.2. Communication interne</i>	9,6
<i>C.3.1.1.1. Structure d'organisation</i>	8,4
<i>C.3.3.1.2. Partenariat</i>	7,2
<i>C.3.1.1.3. Gestion budgétaire</i>	6,3
<i>C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets</i>	5,1
<i>C.3.2.2.1. Evaluation</i>	5,1
<i>C.3.3.1.4. Participation</i>	5,1
C.3.1.1.2. Processus administratifs	4,7
C.3.1.2.1. Relations salariales	4,0
C.3.2.1.1. Planning de programmes	3,5
C.3.3.2.2. Prospective	3,3
C.3.3.1.1. Agenda électoral	2,8
C.3.2.1.3. Système de livraison de services	1,9
C.3.1.2.3. Management participatif	1,4
C.3.1.2.4. Knowledge management	0,0
C.3.2.2.2. Contrôle de gestion	0,0

Tableau 0-23 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial

Il existe 18 catégories de niveau 4 dans la variable outils de management territorial. Deux dépassent les 10% des occurrences et sept sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%.

Et enfin, quatrième et dernière variable : facteurs contextuels

Code 4- FACTEURS CONTEXTUELS	%
<b>C.4.1.2.4. Jeux acteurs territoriaux = obstacles</b>	<b>15,6</b>
<b>C.4.1.2.1. Identification des parties prenantes</b>	<b>10,7</b>
<i>C.4.1.1.1. Histoire, racines, cultures</i>	8,8
<i>C.4.1.1.4. Caractéristiques et limites géographiques</i>	7,0
<i>C.4.2.1.1. Etude préalable des besoins des parties prenantes</i>	6,1
<i>C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels.</i>	5,9
<i>C.4.1.1.3. Représentations territoriales diversifiées et évolutives.</i>	5,3
<i>C.4.1.2.2. Contribution des pp à la détermination des actions</i>	5,3
C.4.1.2.5. Décisions arbitraires de parties prenantes	4,8
C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures	4,0
C.4.2.2.1. Attention soutenue préparation lancement outil	4,0
C.4.1.3.1. Pression du contexte institutionnel	3,8
C.4.1.2.3. Construction et maintien d'un « collectif »	3,0
C.4.2.1.2. Réponse au besoin identifié	2,9
C.4.1.1.6. Passif en terme d'aménagement et d'occupation de l'espace	2,3
C.4.2.2.3. Soutien de la direction	2,3
C.4.1.3.2. Pression du contexte temporel	1,9
C.4.2.3.1. Coordination et complémentarité avec	1,7
C.4.1.1.2. Sentiments d'appartenance et d'identité	1,3
C.4.2.3.4. Emergence de processus d'apprentissage	1,1
C.4.2.3.2. Non contradiction	1,0
C.4.2.2.2. Efforts constants et profonds dans mise en œuvre	0,8

C.4.1.1.7. Institutionnalisation du territoire	0,2
C.4.1.3.3. Recherche de légitimité	0,0

Tableau 0-24 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels

Il existe 24 catégories de niveau 4 dans la variable facteurs contextuels. Deux dépassent les 10% des occurrences et six sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. La plupart appartiennent à la catégorie « Histoire et géographie » et « Jeux d'acteurs ».

## **NOTTINGHAM**

Nous procédons en deux étapes. En premier lieu, nous opérons un retour sur l'ensemble des variables. En second lieu, nous revenons sur chacune d'entre elles.

Catégories de niveau 1	%
<b>Code 1- STRATEGIE TERRITORIALE</b>	<b>35,5</b>
Code 3- OUTILS DU MANAGEMENT TERRITORIAL	30,1
Code 2- MODALITES DU MANAGEMENT	17,2
Code 4- FACTEURS CONTEXTUELS	17,2

Tableau 0-25 : Classement des catégories de niveau 1

Les variables les plus représentées dans le cas de Nottingham sont celles concernant la stratégie territoriale et les outils du management territorial dans une moindre mesure.

Le tableau suivant permet de continuer l'analyse avec les catégories de niveau 2.

Catégories de niveau 2	%
<b>Code 1-3- Actions et projets stratégiques</b>	<b>21,2</b>
<b>Code 3-1- Gestion interne</b>	<b>11,1</b>
Code 3- 3- Gestion interface avec environnement	9,6
Code 3-2- Conduite de l'action	9,5
Code 4- 1- Facteurs exogènes	9,0
Code 4- 2- Facteurs endogènes	8,2
Code 1-1- Objectifs stratégiques	7,1
Code 2-1- Pragmatisme	5,4
Code 2-3- Territorialisation	5,4
Code 1-2- Nature stratégique	4,6
Code 2-4- Partenariat	4,2
Code 1-4- Moyens stratégiques	2,7
Code 2-2- Systémique et itération	2,1
Moyenne	7,7

Tableau 0-26 : Classement des catégories de niveau 2

L'occurrence la plus fréquente obtient un score exceptionnel de 21,2% avec les actions et projets stratégiques. Les autres catégories sont liées aux outils de management territorial et aux facteurs contextuels. C'est donc essentiellement grâce à la fréquence des actions et projets stratégiques que la stratégie territoriale arrive en tête des catégories de niveau 1.

Après avoir résumé nos conclusions communes aux quatre variables, revenons brièvement sur chacune d'entre elles. Commençons par la variable 1 : Stratégie territoriale.

Code 1- STRATEGIE TERRITORIALE	%
<b>C.1.3.14. Cohésion sociale</b>	<b>13,5</b>
<b>C.1.3.5 Document stratégique</b>	<b>12,2</b>
<b>C.1.1.2. Objectifs intermédiaires de l'organisation</b>	<b>11,7</b>
<i>C.1.3.4. Aménagement</i>	8,1
<i>C.1.4.2. Moyens financiers - budgétaires</i>	6,8
<i>C.1.2.11. Stratégie = direction</i>	6,3
<i>C.1.3.11. Développement économique</i>	6,3
<i>C.1.1.3. Intention stratégique (outcomes finaux).</i>	5,9
<i>C.1.3.7. Enseignement et recherche</i>	5,9
<i>C.1.3.1. Déplacement</i>	5,4
<i>C.1.2.1. Importance de(s) l'enjeu(x)</i>	3,2
<i>C.1.3.2. Habitat</i>	3,2
<i>C.1.3.3. Développement durable</i>	3,2
<i>C.1.1.1. Biens et services immédiatement fournis par l'organisation</i>	2,3
<i>C.1.2.6. Stratégie=politique</i>	1,4
<i>C.1.2.7. Stratégie=planification</i>	1,4
<i>C.1.3.9. Services urbains</i>	1,4
<i>C.1.4.1. Moyens humains</i>	0,9
<i>C.1.2.8. Stratégie=action</i>	0,5
<i>C.1.2.10. Stratégie = choix</i>	0,5
<i>C.1.2.12. Stratégie = long terme</i>	0,5
<i>C.1.3.8. Culture</i>	0,5
<i>C.1.2.2. Irréversibilité forte</i>	0,0
<i>C.1.2.3. Possession d'un fort contenu symbolique.</i>	0,0
<i>C.1.2.4. Faiblesse du nombre de solutions en remplacement</i>	0,0
<i>C.1.2.5. Difficulté d'évaluation à court terme</i>	0,0
<i>C.1.2.9. Volonté, volontarisme</i>	0,0
<i>C.1.3.10. Services techniques</i>	0,0
<i>C.1.3.12. Logistique</i>	0,0
<i>C.1.3.13. Ports de plaisance</i>	0,0

Tableau 0-27 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable stratégie territoriale

Il existe 30 catégories de niveau 3 dans la variable Stratégie territoriale. Trois enregistrent plus de 10% des occurrences et sept sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. Parmi ces dix, six appartiennent à la catégorie « actions stratégiques »

La variable 2 est : Modalités de management territorial

Code 2- MODALITES DE MANAGEMENT	%
<b>C.2.4.3. Organisation par projet</b>	<b>18,7</b>
<b>C.2.1.4. Renforcement de l'efficacité</b>	<b>15,9</b>
<b>C.2.3.1. Territorialité</b>	<b>14,0</b>
<b>C.2.3.3. Réactivité</b>	<b>12,1</b>
<b>C.2.2.1. Intégration</b>	<b>10,3</b>
<i>C.2.1.2. Leadership</i>	6,5
C.2.1.1. Opérationnalité	4,7
C.2.1.3. Intégration processuelle	4,7
C.2.3.2. Interaction	2,8
C.2.4.1. Démarche incitative	2,8
C.2.4.4. Organisation en réseau	2,8
C.2.2.2. Engagement continu	1,9
C.2.3.4. Créativité	1,9
C.2.3.5. Diffusion	0,9
C.2.2.3. Approche ni linéaire ni seulement planificatrice	0,0
C.2.4.2. Démarche réglementaire	0,0

Tableau 0-28 : Fréquence des catégories de niveau 3 de la variable modalités de management territorial

Il existe 16 catégories de niveau 3 dans la variable modalités de management territorial. Cinq, c'est beaucoup en comparaison des autres cas, dépassent les 10% des occurrences et seulement une est comprise entre des fréquences de 5 à 10%.

Le codage des variables 3 et 4 a nécessité l'ajout d'un niveau de catégorisation supplémentaire. C'est pourquoi à présent, nous comparons pour chacune de ces variables les catégories de niveau 4.

Voyons la variable 3 : Outils de management territorial.

Code 3- OUTILS DE MANAGEMENT TERRITORIAL	%
<b>C.3.2.2.1. Evaluation</b>	<b>19,7</b>
<b>C.3.1.1.2. Processus administratifs</b>	<b>10,6</b>
<b>C.3.3.1.2. Partenariat</b>	<b>10,6</b>
<b>C.3.1.2.2. Communication interne</b>	<b>10,1</b>
<i>C.3.1.1.1. Structure d'organisation</i>	9,6
<i>C.3.3.1.3. Animation - Communication territoriales</i>	9,6
<i>C.3.3.1.4. Participation</i>	8,5
<i>C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets</i>	5,3
C.3.2.1.3. Système de livraison de services	3,7
C.3.1.2.5. Formation	3,2
C.3.3.2.1. Veille	3,2
C.3.2.1.1. Planning de programmes	2,7
C.3.1.1.3. Gestion budgétaire	1,6
C.3.1.2.1. Relations salariales	1,1
C.3.1.2.3. Management participatif	0,5
C.3.1.2.4. Knowledge management	0,0
C.3.2.2.2. Contrôle de gestion	0,0
C.3.3.1.1. Agenda électoral	0,0

C.3.3.1.5. Coercition	0,0
C.3.3.2.2. Prospective	0,0

Tableau 0-29 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable outils de management territorial

Il existe 20 catégories de niveau 4 dans la variable outils de management territorial. Quatre dépassent les 10% des occurrences et quatre autres sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%.

Et enfin, quatrième et dernière variable : facteurs contextuels

Code 4- FACTEURS CONTEXTUELS	%
<b>C.4.2.2.2. Efforts constants et profonds dans mise en œuvre</b>	<b>15,0</b>
<b>C.4.1.2.2. Contribution pp à détermination actions stratégiques</b>	<b>13,1</b>
<b>C.4.1.2.3. Construction et maintien d'un « collectif »</b>	<b>13,1</b>
<i>C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels.</i>	8,4
<i>C.4.2.3.4. Emergence de processus d'apprentissage</i>	7,5
<i>C.4.1.2.1. Identification des parties prenantes</i>	6,5
<i>C.4.1.3.1. Pression du contexte institutionnel</i>	6,5
<i>C.4.2.1.2. Réponse au besoin identifié</i>	5,6
C.4.2.3.1. Coordination et complémentarité avec	4,7
C.4.1.1.1. Histoire, racines, cultures	3,7
C.4.2.3.2. Non contradiction éléments organisationnels	2,8
C.4.1.1.2. Sentiments d'appartenance et d'identité	1,9
C.4.1.1.3. Représentations territoriales diversifiées et évolutives.	1,9
C.4.1.3.2. Pression du contexte temporel	1,9
C.4.2.1.1. Etude préalable des besoins des parties prenantes	1,9
C.4.2.2.1. Attention soutenue préparation lancement outil	1,9
C.4.1.1.4. Caractéristiques et limites géographiques	0,9
C.4.1.1.6. Passif aménagement et occupation espace	0,9
C.4.1.2.5. Décisions arbitraires de parties prenantes	0,9
C.4.1.3.3. Recherche de légitimité	0,9
C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures	0,0
C.4.1.1.7. Institutionnalisation du territoire	0,0
C.4.1.2.4. Jeux acteurs territoriaux = obstacles	0,0
C.4.2.2.3. Soutien de la direction	0,0

Tableau 0-30 : Fréquence des catégories de niveau 4 de la variable facteurs contextuels

Il existe 24 catégories de niveau 4 dans la variable facteurs contextuels. Trois dépassent les 10% des occurrences et cinq sont comprises entre des fréquences de 5 à 10%. La plupart appartiennent à la catégorie « Jeux d'acteurs ».

## Hiérarchie des codes

Pour exploiter au mieux les résultats de l'analyse des cas et en quelque sorte hiérarchiser, nous avons utilisé les tableaux situés en 0. Nous avons attribué des points à chaque code en fonction de son classement. Par exemple, notre grille de codage compte 13 catégories de niveau 2. Pour chaque cas, la catégorie la plus représentée recevait 13 points, la seconde 12 points, etc. jusqu'à la dernière. En cas d'ex aequo, les deux catégories recevaient le même nombre de points ce qui diminuait d'autant le nombre de points reçu par la catégorie suivante. Ensuite, nous avons additionné les points obtenus par chaque code dans chaque cas. Ceux comptant la somme la plus élevée sont alors considérés comme les plus représentatifs, indépendamment du terrain considéré.

<b>Catégories de niveau 1 (max : 20 pts)</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Code 1- Stratégie territoriale</b>	<b>16</b>
Code 2- Modalités du management territorial	7
<b>Code 3- Outils du management territorial</b>	<b>16</b>
Code 4- Facteurs contextuels	11
<b>Catégories de niveau 2 (max: 65 pts)</b>	
Code 1-1- Objectifs stratégiques	24
Code 1-2- Nature stratégique	31
<b>Code 1-3- Actions et projets stratégiques</b>	<b>58</b>
Code 1-4- Moyens stratégiques	14
Code 2-1- Pragmatisme	30
Code 2-2- Systémique et itération	7
Code 2-3- Territorialisation	39
Code 2-4- Partenariat	16
<b>Code 3-1- Gestion interne</b>	<b>56</b>
Code 3-2- Conduite de l'action	28
<b>Code 3-3- Gestion interface avec environnement</b>	<b>56</b>
<b>Code 4- 1- Facteurs exogènes</b>	<b>58</b>
Code 4- 2- Facteurs endogènes	40
<b>Catégories niveau 3 - Stratégie territoriale (max: 150 pts)</b>	
C.1.1.1. Biens et services immédiatement fournis par l'organisation	75
<b>C.1.1.2. Objectifs intermédiaires de l'organisation</b>	<b>136</b>
<b>C.1.1.3. Intention stratégique (outcomes finaux).</b>	<b>116</b>
C.1.2.1. Importance de(s) l'enjeu(x)	84
C.1.2.2. Irréversibilité forte	55
C.1.2.3. Possession d'un fort contenu symbolique.	52
C.1.2.4. Faiblesse du nombre de solutions en remplacement	37
C.1.2.5. Difficulté d'évaluation à court terme	41
C.1.2.6. Stratégie=politique	90
C.1.2.7. Stratégie=planification	65
C.1.2.8. Stratégie=action	48
C.1.2.9. Volonté, volontarisme	82
C.1.2.10. Stratégie = choix	67
C.1.2.11. Stratégie = direction	83
C.1.2.12. Stratégie = long terme	46

<b>C.1.3.1. Déplacement</b>	<b>110</b>
<b>C.1.3.2. Habitat</b>	<b>100</b>
C.1.3.3. Développement durable	83
<b>C.1.3.4. Aménagement</b>	<b>127</b>
<b>C.1.3.5 Document stratégique</b>	<b>142</b>
C.1.3.7. Enseignement et recherche	68
C.1.3.8. Culture	58
C.1.3.9. Services urbains	73
C.1.3.10. Services techniques	18
<b>C.1.3.11. Développement économique</b>	<b>121</b>
C.1.3.12. Logistique	21
C.1.3.13. Ports de plaisance	11
C.1.3.14. Cohésion sociale	53
C.1.3.15. Pôles de compétitivité	25
C.1.3.16. Projets d'ingénierie	20
C.1.4.1. Moyens humains	92
<b>C.1.4.2. Moyens financiers - budgétaires</b>	<b>124</b>

**Catégories niveau 3 - Modalités de management territorial**  
(max: 80 pts)

C.2.1.1. Opérationnalité	43
C.2.1.2. Leadership	48
<b>C.2.1.3. Intégration processuelle</b>	<b>57</b>
<b>C.2.1.4. Renforcement de l'efficacité</b>	<b>58</b>
C.2.2.1. Intégration	47
C.2.2.2. Engagement continu	38
C.2.2.3. Approche ni linéaire ni seulement planificatrice	13
<b>C.2.3.1. Territorialité</b>	<b>63</b>
C.2.3.2. Interaction	35
<b>C.2.3.3. Réactivité</b>	<b>75</b>
<b>C.2.3.4. Créativité</b>	<b>60</b>
C.2.3.5. Diffusion	22
C.2.4.1. Démarche incitative	27
C.2.4.2. Démarche réglementaire	4
<b>C.2.4.3. Organisation par projet</b>	<b>60</b>
C.2.4.4. Organisation en réseau	43

**Catégories niveau 4 - Outils de management territorial**  
(max: 95 pts)

<b>C.3.1.1.1. Structure d'organisation</b>	<b>85</b>
<b>C.3.1.1.2. Processus administratifs</b>	<b>72</b>
C.3.1.1.3. Gestion budgétaire	47
C.3.1.2.1. Relations salariales	36
<b>C.3.1.2.2. Communication interne</b>	<b>80</b>
C.3.1.2.3. Management participatif	26
C.3.1.2.4. Knowledge management	0
C.3.2.1.1. Planning de programmes	43
C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets	56

C.3.2.1.3. Système de livraison de services	27
<b>C.3.2.2.1. Mesure de la performance</b>	<b>79</b>
C.3.2.2.2. Contrôle de gestion	0
C.3.3.1.1. Agenda électoral	19
<b>C.3.3.1.2. Partenariat</b>	<b>79</b>
<b>C.3.3.1.3. Animation - Communication territoriales</b>	<b>76</b>
<b>C.3.3.1.4. Participation</b>	<b>70</b>
C.3.3.1.5. Coercition	9
<b>C.3.3.2.1. Veille</b>	<b>78</b>
C.3.3.2.2. Prospective	29
<b>Catégories niveau 4 - Facteurs contexte (max: 120 pts)</b>	
<b>C.4.1.1.1. Histoire, racines, cultures</b>	<b>101</b>
C.4.1.1.2. Sentiments d'appartenance et d'identité	60
C.4.1.1.3. Représentations territoriales diversifiées et évolutives.	68
C.4.1.1.4. Caractéristiques et limites géographiques	70
C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures	62
C.4.1.1.6. Passif en terme d'aménagement et d'occupation de l'espace	43
C.4.1.1.7. Institutionnalisation du territoire	20
<b>C.4.1.2.1. Identification des parties prenantes</b>	<b>91</b>
<b>C.4.1.2.2. Contribution des pp externes à détermination actions stratégiques</b>	<b>102</b>
C.4.1.2.3. Construction et maintien d'un « collectif »	93
C.4.1.2.4. Jeux acteurs territoriaux = obstacles	63
C.4.1.2.5. Décisions arbitraires de parties prenantes	33
<b>C.4.1.3.1. Pression du contexte institutionnel</b>	<b>89</b>
C.4.1.3.2. Pression du contexte temporel	47
C.4.1.3.3. Recherche de légitimité	30
<b>C.4.2.1.1. Etude préalable des besoins des parties prenantes</b>	<b>88</b>
<b>C.4.2.1.2. Réponse au besoin identifié</b>	<b>84</b>
C.4.2.2.1. Attention soutenue préparation lancement outil	65
C.4.2.2.2. Efforts constants et profonds dans mise en œuvre	68
C.4.2.2.3. Soutien de la direction	54
C.4.2.3.1. Coordination et complémentarité avec	50
C.4.2.3.2. Non contradiction éléments organisationnels	35
<b>C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels.</b>	<b>78</b>
C.4.2.3.4. Emergence de processus d'apprentissage	69



### Mode de calcul des éléments les plus significatifs de chaque cas

Nous avons travaillé à partir des calculs de fréquence effectués pour chaque cas. Pour chaque catégorie, nous avons calculé les moyennes, puis les écart-types, afin de ne retenir que les catégories les plus significatives de chaque cas. Les tableaux ci-dessous donnent une illustration de cette démarche.

Données en %	Barcelone	Nottingham	Marseille	Nantes	Lyon
Code 1- Stratégie territoriale	38,2	35,6	27,0	24,0	27,8
Code 2- Modalités du management territorial	16,2	17,1	15,3	22,3	24,8
Code 3- Outils du management territorial	27,0	30,1	26,0	28,2	27,9
Code 4- Facteurs contextuels	18,6	17,1	31,8	25,5	19,9

Moyenne : 25,0, écart-type : 6,4, moyenne + 1 écart-type = 31,4

Nous ne retenons que les données supérieures ou égales à 31,4%

Données en %	Barcelone	Nottingham	Marseille	Nantes	Lyon
Code 2-1- Pragmatisme	4,6	5,4	4,3	6,3	8,0
Code 2-2- Systémique	3,5	2,1	2,1	2,4	3,1
Code 2-3- Territorialisation	6,8	5,4	6,4	8,7	8,9
Code 2-4- Partenariat	1,3	4,2	2,6	5,0	4,8

Moyenne : 4,8, écart-type : 2,2, moyenne + 1 écart-type = 7,0

Nous ne retenons que les données supérieures ou égales à 7%

Données en %	Barcelone	Nottingham	Marseille	Nantes	Lyon
C.4.1.1.1. Histoire, racines, cultures	1,6	0,6	2,8	1,6	2,0
C.4.1.1.2. Sentiments d'appartenance et d'identité	1,9	0,3	0,4	0,1	0,8
C.4.1.1.3. Représentations territoriales diversifiées et évolutives.	0,1	0,3	1,7	1,4	0,7
C.4.1.1.4. Caractéristiques et limites géographiques	1,5	0,2	2,2	0,8	0,6
C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures	0,4	0,0	1,3	1,9	0,8
C.4.1.1.6. Passif en aménagement et occupation de l'espace	0,8	0,2	0,7	0,4	0,2
C.4.1.1.7. Institutionnalisation du territoire	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3

Moyenne : 0,8, écart-type : 0,8, moyenne + 1 écart-type = 1,6

Nous ne retenons que les données supérieures ou égales à 1,6%

### Les catégories de niveaux 3 et 4 les plus significatives de chaque cas

	Catégories niveau 3	Catégories niveau 4
Barcelone	C.1.2.11. Stratégie = direction C.1.3.1. Déplacement C.1.3.4. Aménagement C.1.3.11. Développement économique C.2.2.1. Intégration C.2.2.2. Engagement continu C.3.3.1. Relations avec p. prenantes externes	C.3.1.1.1. Structure d'organisation C.3.2.1.1. Planning de programmes C.3.3.1.2. Partenariat C.3.3.2.1. Veille C.4.1.1.1. Histoire, cultures C.4.1.1.2. Sentiment appartenance C.4.1.3.1. Pression contexte institutionnel
Lyon	C.1.1.2. Obj. Intermédiaires C.1.2.3. Contenu symbolique C.1.2.10. Stratégie = choix C.1.3.11. Développement économique C.1.4.1. Moyens humains C.1.4.2. Moyens financiers C.2.1.2. Leadership C.2.1.3. Intégration processuelle C.2.1.4. Renforcement efficacité C.2.3.3. Réactivité C.2.4.1. Démarche incitative C.2.4.3. Organisation par projet C.3.1.1. Fonctions internes de management	C.3.1.1.2. Processus administratifs C.3.1.2.2. Communication interne C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets C.4.1.1.1. Histoire, cultures C.4.2.3.4. Processus apprentissage
Nantes	C.1.1.2. Obj. Intermédiaires C.1.2.6. Stratégie=politique C.1.2.9. Volonté, volontarisme C.2.1.4. Renforcement efficacité C.2.3.3. Réactivité C.2.3.4. Créativité C.2.4.1. Démarche incitative C.3.1.1. Fonctions internes de management C.4.2.1. Adéquation besoins organisation C.4.2.3. Intégration organisationnelle	C.3.1.1.1. Structure d'organisation C.3.1.2.2. Communication interne C.4.1.1.1. Histoire, cultures C.4.1.1.5. Décisions politiques antérieures C.4.1.3.1. Pression contexte instit. C.4.2.1.1. Etude préalable besoins C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels.
Marseille	C.1.2.6. Stratégie = politique C.1.2.10. Stratégie = choix C.1.2.11. Stratégie = direction C.1.3.5 Document stratégique C.1.4.2. Moyens financiers C.4.1.1. Histoire et Géographie C.4.1.2. Jeux d'acteurs	C.3.1.2.2. Communication interne C.3.2.1.1. Planning de programmes C.3.3.1.3. Animation - Communication terr. C.3.3.1.5. Coercition C.3.3.2.1. Veille C.4.1.1.1. Histoire, cultures C.4.1.1.3. Représentations territoriales diverses C.4.1.1.4. Caractéristiques, limites géog. C.4.1.2.1. Identification des p.p. C.4.1.2.4. Jeux acteurs territoriaux = obstacles C.4.1.3.1. Pression contexte instit. C.4.2.1.1. Etude préalable besoins C.4.2.3.3. Blocages individuels et orga.
Nottingham	C.1.1.2. Obj. intermédiaires C.1.2.11. Stratégie = direction C.1.3.4. Aménagement C.1.3.5 Document stratégique C.1.3.14. Cohésion sociale C.2.1.4. Renforcement efficacité C.2.2.1. Intégration C.2.3.1. Territorialité C.2.4.3. Organisation par projet C.3.2.2. Evaluation C.3.3.1. Relations avec p.p. externes C.4.2.3. Intégration organisationnelle	C.3.1.2.2. Communication interne C.3.2.1.2. Gestion de programmes et de projets C.4.2.2.2. Efforts constants et profonds dans mise en œuvre C.4.2.3.3. Blocages individuels et organisationnels.

# **PARADOXES ET MANAGEMENT STRATEGIQUE DES TERRITOIRES :**

## **Etude comparée de métropoles européennes**

### **Résumé**

Quelles que soient la pertinence et la qualité de l'intention stratégique, ses résultats dépendent 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.

Dans cette étude, nous proposons d'analyser dans quelle mesure la notion d'intention stratégique s'applique aux organisations publiques métropolitaines. Nous nous efforçons aussi de comprendre les modalités de la mise en œuvre de la stratégie territoriale dans ces organisations.

Pour y parvenir, nous nous appuyons en particulier sur l'approche théorique de la gestion paradoxale. Nous analysons, grâce à la méthode des cas, cinq métropoles européennes : Barcelone, Lyon, Nantes, Marseille et Nottingham.

Cette étude contribue à construire le concept de management territorial, à élargir la notion d'intention stratégique en l'appliquant à un champ d'étude novateur, à définir les caractéristiques organisationnelles des organisations publiques métropolitaines et à développer, d'un point de vue théorique, la gestion paradoxale.

Cette recherche a aussi permis de présenter les caractéristiques des organisations publiques métropolitaines et d'identifier les outils et les pratiques de management privilégiés dans le cadre de la gestion paradoxale métropolitaine.

### **Mots-clés**

Intention stratégique, management territorial, gestion paradoxale, organisation publique métropolitaine, méthode des cas, étude internationale