



**HAL**  
open science

## Les directions de prospective à l'échelle intercommunale : des services d'avenir ?

Lucie Leblay

► **To cite this version:**

Lucie Leblay. Les directions de prospective à l'échelle intercommunale : des services d'avenir ?. Science politique. 2011. dumas-00827344

**HAL Id: dumas-00827344**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00827344v1>**

Submitted on 29 May 2013

**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.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

---

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES  
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9  
[www.iep-grenoble.fr](http://www.iep-grenoble.fr)

**Université Pierre Mendès France**  
**Institut d'Études Politiques de Grenoble**

**Lucie LEBLAY**

**Les directions de prospective à l'échelle intercommunale:  
des services d'avenir?**

**Master 2 « Politiques Publiques et Changement Social »,  
option « Villes, Territoires, Solidarités »,  
2010-2011  
Sous la direction de M. Philippe Zittoun**



**Université Pierre Mendès France**  
**Institut d'Études Politiques de Grenoble**

**Lucie LEBLAY**

**Les directions de prospective à l'échelle intercommunale:  
des services d'avenir?**

**Master 2 « Politiques Publiques et Changement Social »,  
option « Villes, Territoires, Solidarités »,  
2010-2011  
Sous la direction de M. Philippe Zittoun**

## *Remerciements.*

Tout d'abord, je tiens à remercier très sincèrement toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir en entretien à commencer par les membres de la Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP) du Grand Lyon et les membres de la Direction de la Prospective, de la Stratégie et de l'Aménagement Métropolitain (DPSAM) de la Métro, qui ont été d'une très grande disponibilité pour partager leur expérience au sein de ces directions ainsi que pour répondre à mes nombreuses questions concernant leur profession et la vie de leur service tout au long de ce travail de recherche. Je remercie également les élus du Grand Lyon et de la Métro, ainsi que les membres de la Direction de la Planification et des Politiques d'Agglomérations (DPPA) du Grand Lyon, les membres de la Direction du Pilotage de la Performance Gestionnaire et Environnementale (DPPGE) et du service Politique de la Ville de la Direction des Politiques Urbaines de la Métro, qui m'ont reçue en entretien et qui ont accepté de parler de leur travail en partenariat avec les directions de prospective.

En outre, je tiens à remercier M. Zittoun pour ses conseils avisés et précieux concernant la structuration de ce mémoire ainsi que pour sa confiance et sa patience qui m'ont aidée à mener à bien ce travail.

Merci beaucoup également à Madame Callec et Madame Mégevand, membres de la cellule Observation-Prospective du Conseil général de l'Isère, qui m'ont donné accès à de nombreuses informations ainsi qu'à de nombreux contacts sans lesquels mon mémoire n'aurait pu aboutir.

Je remercie enfin ma famille et mes amis, pour leur soutien amical et leur confiance immuable, qui m'ont permis d'achever ce travail de recherche.

# Table des matières.

Introduction Générale.....	6
Partie I: Des services originaux dans la configuration administrative des communautés d'agglomérations.....	22
I- La structuration des services de prospective nationaux puis intercommunaux: les facteurs d'émergences.....	22
A. Le CPG et la DATAR: des institutions atypiques.....	23
1. Le Commissariat Général au Plan.....	24
2. La DATAR.....	25
B. L'institutionnalisation des services de prospective et de stratégie dans le cadre intercommunal.....	27
1. Le renforcement de l'intercommunalité.....	27
2. La création du service de prospective et de stratégie au Grand Lyon.....	30
3. La mission prospective et stratégie urbaine grenobloise.....	35
4. Le rôle des cabinets de conseil.....	37
II- Les sources potentielles de légitimité formelles pour les services de prospective et de stratégie.....	39
A. La haute qualification des agents des services de prospective.....	40
1. Des services aux effectifs restreints.....	40
2. Un certain renouvellement des effectifs.....	41
3. Des agents qualifiés.....	41
4. Les élus de la prospective: un soutien essentiel et diversifié.....	43
B. Des missions aux directions prospective et de stratégie.....	44
1. La pérennisation de Millénaire 3 au Grand Lyon.....	45
2. À la Métro: un statut de direction récent.....	45
C. Le positionnement privilégié auprès de la direction générale des services: une source d'autorité?.....	46
1. Au Grand Lyon.....	47
2. À la Métro.....	47
III- Les facteurs d'affaiblissement de la légitimité des services de prospective: les leçons à tirer du premier mandat.....	50
A. Une posture complexe à l'égard des autres services de la structure.....	50
1. Des services « sans coeur de compétences ».....	50
2. Les risques de concurrence.....	51
3. Un fonctionnement en retrait des autres services.....	52
B. Un premier mandat mitigé dans l'appui aux services de prospective.....	54
1. Des hauts et des bas dans l'appui du DG.....	54
2. Les Élus et la prospective: des temps incompatibles?.....	56
3. Des missions problématiques?.....	57
Partie II: Acculturation et spécialisation: les stratégies de légitimation des agents des services de prospective.....	62

I- Incubation de politiques publiques émergentes et acculturation: les logiques d'action fondatrices des agents des services de prospective.....	64
A-Des agents d'innovation et d'incubation des politiques publiques.....	65
1. La constitution d'un réseau dense et varié d'acteurs multiples.....	65
2. Incubation et innovation au service de l'acculturation.....	68
3. La complexité du rôle de médiateur et les stratégies pour y remédier.....	69
B. Le paradoxe des logiques d'incubation et d'acculturation: des logiques qui remettent en cause la pérennité des services de prospective.....	73
1. Une démarche d'acculturation réussie?.....	73
2. Les critiques de la réorganisations de la DGDU.....	75
3. Des questions qui restent en suspend.....	76
II- Une spécialisation notable des missions des services de prospective au service d'une meilleure identification de leur rôle au sein de l'organisation.....	82
A- Le travail de reconstruction identitaire par les agents de la DPDP du Grand Lyon.....	82
1. Un nouveau projet de direction réinscrit dans l'histoire de la structure.....	82
2. La nouvelle répartition des effectifs de la DPDP.....	84
3. Les marques d'une meilleure l'identification du nouveau projet de direction de la prospective: l'exemple de la participation citoyenne.....	85
B. À la Métro: les agents au service d'une spécialisation renforcée.....	87
1. La répartition des effectifs des agents de la DPSAM.....	87
2. Les acteurs de la spécialisation des missions de la DPSAM.....	87
3. La résolution de certains phénomènes de concurrences.....	90
C. La spécialisation des missions des services de prospective: une posture contestée par les agents.....	91
III- la complexité de la transversalité dans la construction de l'action publique : une légitimité sans cesse questionnée.....	94
A. La prégnance de certains éléments d'affaiblissement de l'influence des directions de prospective.....	94
1. les freins à l'influence des agents de prospective qui demeurent.....	94
2. La prégnance de la sectorisation dans le fonctionnement administratif du Grand Lyon et de la Métro.....	97
B. Les élus et les services de prospective: un soutien qui reste militant et aléatoire.....	98
1. La construction de la métropolisation.....	98
2. La prégnance des gouvernements locaux.....	102
C. La remise en question d'une tendance à la « transversalisation » de la construction des politiques publiques?.....	104
Conclusion.....	106
A. La figure des agents des services de prospective: une figure d'experts.....	106
B. Les acteurs intermédiaires des politiques publiques: une posture en interface et en tension	107
C. Quel avenir pour les services de prospective?.....	109
Bibliographie.....	111
Annexe 1. Enquête de terrain: les entretiens réalisés.....	114
Annexe 2: Guide d'entretien destiné aux agents des services de prospective et de stratégie du Grand Lyon et de la Métro.....	116

# Introduction générale.

« *La prospective repose sur le postulat que l'avenir n'est pas déjà fait, qu'il demeure ouvert à plusieurs futurs possibles, qu'il est domaine de liberté et de pouvoir* <sup>1</sup> ».

Bertrand de Jouvenel

L'envie d'explorer un objet d'études à travers un travail de recherche prend parfois son origine dans des circonstances assez banales, comme le fait d'être intriguée par la signification d'un mot par exemple. Plus précisément, les prémisses de mon étude sur les services de prospective et de stratégie ont émergé suite à la lecture de cette définition de la prospective par Bertrand de Jouvenel que j'ai découverte presque par hasard lors de ma recherche de stage en septembre 2009. Intéressée par cette discipline, j'ai lu différents ouvrages à ce sujet et notamment celui de Bernard Cazes *Histoire des futurs* qui offre un éclairage intéressant sur la richesse de ce champ d'études. Il précise le terme en définissant les types de productions que les spécialistes de prospective peuvent créer. D'après l'auteur, elles sont de deux types. Le premier type d'écrits que l'on peut trouver dans ce domaine est destiné à « *distraire ou à édifier le public* » à travers des textes romanesques ou journalistiques. Le second type de productions, nettement plus récent est celui qui nous intéresse ici. Bernard Cazes définit ce type de productions ainsi :

« *[elles] remplissent une autre fonction de caractère plus pratique [que le premier type d'écrits auxquels nous faisons référence précédemment]: rassembler des éléments d'appréciations, chiffrés ou non concernant l'avenir, dont le but est de permettre de prendre des décisions grâce auxquelles le dit avenir sera mieux conforme à nos préférences que s'il n'y avait pas eu cet éclairage prospectif des choix à effectuer.* »<sup>2</sup>

Autrement dit, il apparaît très clairement dans cette définition que la prospective est *un outil d'aide à la décision*. En effet, ce domaine d'études est étroitement associé au processus décisionnel; entendu ici au sens large et théorique du terme; en soumettant aux dirigeants des images de l'avenir. Toute décision ayant pour but d'impacter l'avenir en cherchant à faire exister ou au contraire éliminer telle ou telle situation, les constructions de scénarios futurs dans le cadre d'une activité de

---

1. Bertrand de Jouvenel cité par de COURSON Jacques dans son ouvrage *L'appétit du futur*- Paris: Éditions Charles Léopold Mayer, 2005, p 35

2. CAZES, Bernard. *Histoire des futurs: les figures de l'avenir, de St Augustin au 21ème siècle*- Paris: Seghers, 1986, p 12

prospective mettent en scène différents déroulements d'actions possibles dans le but de « *s'assurer que la décision projetée aura bien le résultat désiré* »<sup>3</sup> poursuit Bernard Cazes. L'autre notion clé qui lie prospective et décision, est celle de *contexte décisionnel*. En effet, toute décision ne peut avoir de chance d'impacter l'avenir dans le sens souhaité que si le contexte ou les contextes probables dans lequel/lesquels elle s'appliquera sont pris en considération par les personnes en charge de prendre cette décision. L'activité prospective a donc également pour objectif d'éclairer et de « *déterminer dans quel sens pourrait se transformer le contexte dans lequel des décisions « lourdes » en préparation exerceront leurs effets* »<sup>4</sup>.

C'est donc dans son rapport à la construction de la décision dans le domaine des politiques publiques que la prospective nous intéresse ici et non en tant que discipline à part entière. Ce rapport implique deux types de questionnements. En premier lieu, il pose le problème du processus décisionnel qui est au cœur de l'action publique et plus généralement de la complexité de la construction des politiques publiques.

En second lieu, ce rapport entre prospective et décision implique de s'interroger sur l'utilisation concrète qui est faite de ce type d'outils d'analyses à tous les niveaux de la construction des décisions publiques. S'agit-il d'instruments d'études reconnus et réellement intégrés dans le processus décisionnel? Sous quels formes sont-ils mis en œuvre? Depuis quand et dans quel contexte? Pour quelles raisons?

### ***Politiques publiques et décision: un processus complexe.***

Les notions de politique publique et de décision sont deux concepts qui s'enchevêtrent constamment. En effet, les politiques publiques s'apparentent plus à « *un processus décisionnel complexe et circulaire qu'un enchaînement linéaire de séquences* »<sup>5</sup> comme le souligne Patrick Hassenteufel dans sa critique du modèle séquentiel développé dans le cadre des Policy sciences dans les années 1960 pour définir le processus de construction des politiques publiques. Si la détermination de séquences telles que la mise sur agenda d'un problème ou l'évaluation d'une politique publique permet de différencier les différentes composantes de la construction des politiques, elle ne doit pas en cacher la complexité derrière une apparente rationalité. Ces différentes composantes sont dans les faits parfois difficiles à discerner les unes des autres, et la

---

3. CAZES, Bernard. *Histoire des futurs: les figures de l'avenir, de St Augustin au 21ème siècle*- Paris: Seghers, 1986, p 16

4. Ibid, p 19

5. HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*- Paris: A. Colin, 2008. p 33

décision, qui en fait partie, n'est pas un moment unique ni le fruit d'un processus linéaire. La décision s'apparente plus à « *un flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels, pris à différents niveaux du système d'actions, qu'il faut analyser comme un ensemble de processus décisionnels* <sup>6</sup> » comme l'expliquent Pierre Muller et Yves Surel. Ainsi, une politique publique est constituée par un ensemble de décisions et de non-décisions prises par différents acteurs qui agissent et réagissent en fonction d'un contexte organisationnel, social, économique et politique particulier.

Le qualificatif « différents » en ce qui concerne les décideurs ci-dessus est employé volontairement. En effet, un autre aspect de la complexité du processus décisionnel réside dans la multiplicité des acteurs qui prennent part à la prise de décision. A l'origine de cette diversification des décideurs se trouve notamment « *une double évolution des politiques publiques: l'extension des politiques communautaires et le recours croissant à des procédures de débat public.* <sup>7</sup> ». On constatera dans la suite de notre étude que cette double question de l'amplification des politiques communautaires européennes et de leur influence sur le droit français ainsi que celle de l'usage du débat public dans l'élaboration des politiques, sont des thèmes qui intéressent de près les services de prospective et de stratégie que nous avons étudiés.

Enfin, notre réflexion sur la complexité de la prise de décision demeurerait incomplète si nous n'évoquions pas la notion de *rationalité limitée* en matière de décision. Cette notion de rationalité limitée développée par Herbert Simon met en lumière le fait que la décision ne peut être définie comme un choix clairement déterminé en toute connaissance de causes. En effet, H. Simon précise: « *L'alternative qui est finalement choisie ne permet jamais la réalisation totale ou parfaite des objectifs; elle n'est que la meilleure solution possible dans des circonstances données.* <sup>8</sup> » Ainsi, les acteurs qui prennent part à la décision sont contraints dans leurs choix par plusieurs facteurs de diverses natures (personnel, organisationnel, social, économique, politique, etc...) dont ils ont une connaissance et/ou une conscience relative. Les circonstances qui pèsent sur une décision ne sont en effet jamais parfaitement connues des décideurs, du fait entre autres, de la multitude des variables à prendre en compte dans un choix, de l'imprécision des comportements des membres d'une organisation et de la fluidité relative du système de circulation de l'information dans cette organisation.

---

6. MULLER Pierre et SUREL Yves, 1998, p 103 cités par HASSENTEUFEL, Patrick dans son ouvrage *Sociologie politique: l'action publique*- Paris: A. Colin, 2008. p 62

7. HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*- Paris: A. Colin, 2008. p 66-67

8. SIMON, Herbert A. *Administration et processus de décision*- Paris: éditions Economica, 1983. p 8

« *La rationalité humaine opère [...] dans les limites d'un environnement psychologique. Cet environnement impose à l'individu une série de facteurs « donnés » à partir desquels il doit arrêter ses décisions.*<sup>9</sup> »

Ces différents éléments qui caractérisent la prise de décision permettent de mettre en lumière l'importance de la notion de *connaissance* dans le processus décisionnel, et ainsi d'inscrire pleinement l'activité de prospective dans ce processus comme un moyen de production de connaissance qui permet d'éclairer la décision et de tenter de réduire les nombreuses incertitudes qui entourent la prise d'une décision. Ainsi, Herbert Simon précise à ce propos:

« *La connaissance constitue le moyen de découvrir quelle sera la conséquence réelle d'un comportement parmi les conséquences possibles [...] La connaissance des conséquences du comportement exerce donc une influence majeure sur le choix.*<sup>10</sup> »

Cependant, ce qui nous intéresse à présent est de savoir comment l'aide à la décision, telle que l'activité de prospective, prend corps dans l'élaboration des politiques publiques, et plus précisément comment elle s'incarne dans l'administration publique.

### ***L'institutionnalisation de l'aide à la décision à travers la professionnalisation de la prospective***

Nous faisons le choix ici de parler de la prospective et de son institutionnalisation comme signe d'une certaine professionnalisation de l'aide à la décision dans le champs des politiques publiques. Précisons en outre que nous préférons le terme *d'action publique* employé notamment par Patrick Hassenteufel dans son ouvrage ***Sociologie de l'action publique***<sup>11</sup> à celui de *politiques publiques*. Cette locution *action publique* permet en effet de désigner « *l'avènement de politiques publiques moins stato-centrées et surtout multi-niveaux* » comme l'explique P. Hassenteufel. En d'autres termes, cette expression traduit la construction collective et par là complexifiée des politiques publiques comme nous l'avons rappelé précédemment.

Même si la démarche prospective n'a pas été « inventée » au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, il est certain néanmoins que cette discipline d'aide à la décision change au moment de la Libération en s'institutionnalisant et en se professionnalisant dans des organisations privées ou publiques et notamment au niveau étatique. Certains individus comme Gaston Berger,

---

9. SIMON, Herbert A. *Administration et processus de décision*- Paris: éditions Economica, 1983, p 98

10. Ibid, p 20

11. HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*- Paris: A. Colin, 2008

inventeur du néologisme « prospective », ont contribué au développement de la discipline. Cependant, on doit l'institutionnalisation de la prospective en France en grande partie à l'État et à l'impulsion qu'il a donné à travers la planification nationale engagée par Jean Monnet et les réflexions et actions gouvernementales sur l'aménagement du territoire. Ainsi, au lendemain de la guerre, deux institutions étatiques incarnent l'aide à la décision en France: le Commissariat Général au Plan (actuel Centre d'Analyse Stratégique) et la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, actuellement Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale; plus connue sous son sigle: la DATAR. L'évocation de ces institutions invitent à un éclairage conceptuel concernant les notions de prospective et de planification.

Planification et prospective sont deux concepts difficiles à distinguer du fait notamment d'une certaine confusion dans leur emploi. Nous les définirons donc ici à travers les éléments communs que ces deux notions partagent. L'idée fondamentale qui réunit planification et prospective est leur dimension *stratégique*, au-delà de leur simple préoccupation commune du futur. Par stratégie, on entend ici une « *série de décisions qui déterminent le comportement au cours d'un laps de temps donné*<sup>12</sup> » en vue de répondre à des objectifs préalablement définis. Qu'il s'agisse des études menées sur les futures évolutions possibles dans divers domaines en vue de mieux orienter les décisions présentes vers ce que les acteurs de la décision souhaitent comme tel est le cas en prospective, ou que l'on mette l'accent sur l'élaboration d'un programme d'actions déterminé en vue d'objectifs sur une période plus ou moins longue comme dans tel est le cas dans un processus de planification, la stratégie est bien au cœur de ces démarches. Ces précisions étant faites, revenons aux spécificités du CPG et de la DATAR.

Au fondement de la DATAR et du CPG, la reconstruction du pays mais également « *le changement rapide dont ces sociétés [les nôtres] sont le siège*<sup>13</sup> » comme l'explique Bruno Jobert dans son ouvrage *le Social en Plan*. Un changement qui engendre « *une double incertitude tant sur l'évolution des rapports de force à moyen terme que sur la pertinence des interventions administratives engagées.*<sup>14</sup> » Ainsi, la planification dont les fonctions principales sont de « *dégager les lignes probables d'évolutions globale, définir en conséquence les orientations possibles de la politique de l'État, [ainsi que d'] assurer la coordination des actions publiques conformément à ces orientations*<sup>15</sup> », vise à compléter et à mieux coordonner l'action administrative et l'élection à travers l'élaboration de plans quinquennaux dans les domaines économiques et sociaux.

---

12. SIMON, Herbert A. *Administration et processus de décision*- Paris: éditions Economica, 1983. p 61

13. JOBERT, Bruno. *Le social en Plan*- Paris: les Éditions Ouvrières, 1981. p 13

14. *ibid.* p 13

15. *ibid.* p 13

Outre ces missions qui lui sont conférées, le Commissariat Général au Plan nous intéresse ici **en tant que figure administrative atypique**. Le Commissariat Général au Plan en effet « *n'est pas intégré dans la structure bureaucratique*<sup>16</sup> » explique Bruno Jobert. Cette particularité est renforcée par le fait qu'à sa création, les pères fondateurs ont préféré créer un service composé de peu de membres (une trentaine de chargés de mission à l'origine) mais « *doté d'une autorité politique majeure par son rattachement direct à la présidence du conseil* ». Ainsi, le CPG, du fait de son positionnement et de ses attributions qui en font une cellule de production d'analyses généralistes, est un des rares lieux de la Haute administration à ne pas subir les soucis et pressions bureaucratiques habituelles dans l'administration. Cette posture particulière a pu engendrer des rapports « *orageux* » entre « *les hommes d'études* » et les administrateurs. Des rapports conflictuels qui peuvent s'expliquer par des logiques d'actions différentes voire divergentes entre planificateurs et administrateurs. Pour éclairer ces conflits d'intérêts, Bruno Jobert prend l'exemple de l'intégration d'une stratégie sociale à partir du IV<sup>ème</sup> plan dans les années 1960 dans la planification, qui était jusqu'alors essentiellement économique. Il rappelle en particulier les difficultés de la planification sociale dans les années 1970 à instaurer ses normes face aux administrations sectorielles. Ce passage est révélateur à ce titre :

*« Toute une partie de la planification sociale, durant ces dernières années, peut donc être interprétée comme la tentative difficile d'un groupe d'intellectuels de faire prévaloir ses normes de coordination face à des administrations sectorielles qui n'entendaient pas, selon les termes mêmes d'un haut fonctionnaire, « se soumettre aux visées impérialistes » du secrétariat d'État aux Affaires Sociales<sup>17</sup> »*

Ainsi, même si le Commissariat Général au Plan fait figure de service hautement stratégique, les relations conflictuelles de ses membres avec les autres ministères sectoriels incorporés dans une logique bureaucratique conduisent à s'interroger sur les stratégies qui ont dû être mises en œuvre par les planificateurs pour avoir une capacité d'influence sur le processus décisionnel gouvernemental.

La DATAR fait aussi figure de service administratif atypique dans le paysage administratif français. Cette administration de mission créée en février 1963 a pour mission de :

*« [...] préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations*

---

16. Ibid. p 22

17. Ibid. p 144

*techniques ajustent leur actions respectives dans ce domaine, et fassent converger les moyens dont elles disposent vers des objectifs qui globalement, dépassent l'action et la responsabilité de chacune d'elles : tâche intermédiaire, qui requiert de façon constante la possibilité de recourir à l'arbitrage et à l'autorité du Premier ministre.» DÉCRET N° 63-112 DU 14 FÉVRIER 1963*

Tout comme le CPG, la DATAR constitue, de part ses recompositions fréquentes pour s'adapter aux renouvellements des priorités gouvernementales et la variété de l'origine professionnelle de ses membres (agronomes, architectes, économistes, énarques, ingénieurs du génie rural, etc...), une structure transversale originale d'études et de débats, située très en amont de l'action publique. Cette position en amont se doit cependant d'entretenir des liens étroits avec les administrations sectorielles concernées par l'aménagement du territoire telles que les ministères de l'équipement, de l'agriculture, ou de l'industrie, pour les inciter à avoir une vision plus globale et territorialisée de l'aménagement qui dépasse les préoccupations sectorielles.

Comment cette incitation est-elle rendue possible? Comment les préoccupations sectorielles parviennent-elles à être transcendées? Ainsi, c'est moins le contenu des missions des administrations d'aide à la décision qui nous intéresse ici que **leur posture particulière dans l'administration bureaucratique** et la manière dont les agents de cette aide à la décision formalisée, structurée, trouvent une capacité et une légitimité d'actions auprès des services sectoriels, auprès desquels elles sont chargées d'avoir une action coordinatrice et d'impulsion.

Il est important à présent de s'interroger sur ce qu'il en est de l'institutionnalisation de la prospective et plus globalement des démarches d'aide à la décision au niveau local. Cette question semble se poser d'autant plus du fait des divers changements qui ont affecté l'action publique nationale dans ses rapports aux collectivités locales ces trente dernières années, à savoir la construction européenne et la décentralisation qui a confié de nouvelles responsabilités et compétences aux collectivités locales. Qu'en est-il de leur capacité d'influence et de leur intégration dans l'action publique locale?

### ***L'émergence d'une prospective territoriale locale.***

La diffusion « exponentielle » de cette discipline dans le domaine des politiques publiques territoriales est un phénomène plus récent que les exercices de prospective et de planification nationale qui se sont développés au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. En effet, « *cette prospective des territoires à des échelles géographiques différentes, connaît [...] un développement sans précédent, en raison des besoins croissants tant des élus que des techniciens des collectivités*

*territoriales, ainsi que des services de l'État, des entreprises et chambres consulaires.<sup>18</sup>»*

Ainsi, on passerait « *d'une prospective nationale du territoire* » mise en œuvre par les instances du Commissariat Général au Plan et par la DATAR, « *à une prospective locale des territoires* ».

Ce changement d'échelle de la réflexion stratégique et prospective et de sa pratique a été progressive. Pendant les Vème et VIème Plan à la fin des années 1960 et au début des années 1970, l'État a fortement encouragé le développement d'activités locales et régionales de planification, notamment sous l'impulsion des hauts-fonctionnaires des Ponts et Chaussées, reconvertis à la planification et à l'aménagement urbain. Dès les années 1960, les membres de ce grand corps ont été à l'initiative de la création de services locaux de prévision en contrôlant les postes clés de la Société Centrale de l'équipement du territoire, qui a joué un rôle majeur dans le lancement de la planification urbaine en France. C'est à cette période qu'ont été expérimentés différents exercices de planification locale à travers la floraison d'organismes tels que les agences d'urbanisme ou les OREAM: les Organismes Régionaux d'Étude et d'Aménagement d'Aire Métropolitaine. Ces institutions françaises ont été mises en places en 1967 dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre à Lille-Roubaix-Tourcoing, Marseille, Lyon, Nancy-Metz et Nantes-Saint-Nazaire. Elles ont été dissoutes en 1983. Leur fonction était d'établir des schémas de développement de l'espace métropolitain. Du côté des élus locaux, c'est aussi à partir des années 70 que ces derniers tentent de constituer des appareils d'études et d'analyses stratégiques pour leur permettre, « *un dialogue moins inégal avec les techniciens de l'État<sup>19</sup>* », et en particulier avec les hauts fonctionnaires des Ponts et Chaussées. Cette émulation ne doit pas cependant cacher la relative faiblesse de ces antennes locales de prévision qui se limitent à quelques villes seulement.

Avec l'accélération du processus de la décentralisation au début des années 80 et la montée en charge des compétences au niveau local, c'est du côté des grandes collectivités locales telles que les grandes villes, les conseils généraux ou régionaux que « *des efforts plus systématiques d'études semblent poursuivis<sup>20</sup>* ». Dans leur article ***La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée*** paru en 2007, Marie-Christine Fourny et Damien Denizot précisent: « *Certes, une pensée du futur est fréquemment mise en œuvre dans les territoires locaux, mais elle prend cette fois une forme institutionnelle, s'organise et s'outille<sup>21</sup>* ». Cependant, cette formalisation

18. Commentaire extrait du site internet **Futuribles**, revue de prospective créée en 1974 par Hugues de Jouvenel. <http://www.futuribles.com/>

19. JOBERT, Bruno. *Le social en Plan*- Paris: les Éditions Ouvrières, 1981. p 102

20. *ibid.* p 107

21. FOURNY Marie-Christine et DENIZOT Damien. « La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée », *Territoires en action et dans l'action*. Sous la direction de Rodolphe DODIER, Alice

de services d'aide à la décision au niveau local ne se présente pas, comme le précisent Marie-Christine Fourny et Damien Denizot, « *sans une certaine confusion conceptuelle : certaines collectivités mettent en place des services dédiés, d'autres en adoptent la posture d'anticipation en réfutant l'intitulé, d'autres en utilisent les images positives pour renommer des démarches traditionnelles ou sans consistance*<sup>22</sup> ». Ainsi, l'activité de prospective et plus généralement d'aide à la décision, semble prendre ainsi des formes hétérogènes dans le domaine des politiques publiques locales.

C'est pour tenter de cerner la capacité d'influence de ce type de démarches qui tend à s'institutionnaliser au niveau local tout en demeurant protéiforme que j'ai décidé d'analyser les services qui portaient formellement ce type d'exercice. En effet, l'activité de prospective étant protéiforme, l'entrée par le biais de services identifiés comme travaillant sur des questions de prospective me paraissait plus évidente comme point de départ de recherche. Ainsi, en premier lieu, j'ai recherché de manière aléatoire les services administratifs locaux qui contenaient le terme de *prospective* en région Rhône-Alpes. Cette première enquête exploratoire a eu pour conséquence de véritablement décentrer l'objet de mon analyse vers les personnes et les services qui avaient pour activité la prospective, et non plus sur la démarche en tant que telle. En d'autres termes, j'ai pris le parti d'analyser le processus d'intégration des services de prospective et de stratégie dans l'administration locale comme signe d'influence des études d'aide à la décision dans la transformation de l'action publique.

### ***Enquête exploratoire, les prémises d'une réflexion.***

Les premiers résultats de mon enquête exploratoire m'ont permis de constater que le terme de prospective était utilisé de façon relativement fréquente dans l'intitulé des services administratifs locaux à différentes échelles territoriales. Autrement dit, j'ai pu trouver des services intégrant le terme de prospective aussi bien au niveau des services administratifs d'une ville de taille moyenne comme Grenoble, qu'au sein de ceux de la Région ou du département, en passant par les services des communautés urbaine et d'agglomération de Lyon et Grenoble.

Même si les activités de ces services ne sont pas d'emblée aussi facilement identifiables contrairement à des services plus techniques qui sont directement liés à des compétences qu'une collectivité se doit d'assumer au regard de la loi, ces services de prospective qui ont été retenus pour cette analyse concèdent un certain nombre de caractéristiques observables sur le terrain qui permet

---

ROUYER, Raymonde SECHET. Presses universitaires de Rennes. 2007. p 2

22. Ibid, p 2

de définir dans un premier temps ce qui fonde leur originalité. Premièrement, ce sont des **services d'études** chargés de réfléchir par le biais de différentes entrées, à la fois thématiques et générales, à l'évolution des politiques publiques. Cela signifie qu'ils se situent en amont de la construction des politiques publiques et non dans l'opérationnel et la mise en œuvre des politiques. Cette posture particulière très en amont dans l'élaboration de l'action publique leur vaut une place notable dans l'organigramme des organisations étudiées puisqu'ils se situent *au sommet* de l'organigramme, directement auprès de la Direction Générale des Services des administrations en question. Ainsi, leur positionnement dans leur organisation les place dans une logique totalement transversale par rapport aux autres services plus sectoriels qui ne bénéficient pas de ce rapport privilégié à la Direction générale des services.

Cette transversalité et ce lien privilégié avec la DGS, peut traduire plusieurs principes qui seraient au fondement des services de prospective. D'une part, les services de prospectives sont des services **stratégiques** en ce sens où ils élaborent et traitent de réflexions et de questions générales concernant les stratégies globales et les compétences de leur organisation. Ceci étant, ces réflexions concernent l'ensemble des services de l'organisation et doivent donc être diffusées auprès de ces derniers. Cela suppose donc en second lieu, des liens importants avec l'ensemble des directions et ainsi une certaine souplesse des relations inter-services, autrement dit, une communication fluide entre services transversaux et services sectoriels. Leur autorité semble assise, en plus de leur lien particulier avec la DGS visible dans l'organigramme, par leur statut de direction et non de simple service. Ce statut confère une certaine importance voire reconnaissance du rôle de ce type de service à qui l'on reconnaît formellement une certaine autorité. Cependant, ces éléments de réflexion conduisent à s'interroger sur *l'intégration de ce type de service dans la logique traditionnelle de l'administration française* peu encline à un fonctionnement transversal.

### ***Services de prospective et fonctionnement bureaucratique: des logiques contradictoires?***

Pour bien prendre la mesure de cette contradiction, il est sans doute intéressant de rappeler ici quelques caractéristiques principales de l'administration bureaucratique. Les administrations des États européens sont en effet marquées par cette forme d'organisation administrative que Max Weber a théorisée sous une forme idéale typique. Parmi ses principes d'organisation majeurs on retrouve: une répartition spécialisée des tâches dans le cadre d'une vaste organisation verticale intégrée mais aussi un fondement impersonnel de l'obéissance dans le cadre d'une structure hiérarchique de l'autorité. Même si la caractérisation du modèle wébérien de l'administration bureaucratique est incomplet ici, nous pouvons d'ores et déjà pointer ce qui semble paradoxale entre

la logique bureaucratique et celles des services de prospective précédemment évoqués. Ce qui est notable ici est la logique strictement verticale et sectorisée, spécialisée, du système bureaucratique qui s'opposerait à une logique beaucoup plus horizontale, sinon transversale des services de prospective et de stratégie, qui, pour leur part, se doivent de s'intéresser aux logiques globales des politiques publiques, de la société et de tenter d'influer le présent en faisant part de ces possibles évolutions à l'œuvre.

Deux types de réflexions émanent de ce constat. D'une part, les services de prospective et de stratégie ainsi que les démarches d'études qui s'y rattachent au niveau local, sont des agents d'une certaine transformation de l'action publique puisqu'ils semblent, de part leur logique propre, instiller une posture différente dans l'élaboration des politiques publiques et le rapport des services entre eux. Cependant, ce présupposé engage un autre type d'hypothèse qui est de s'interroger sur l'influence directe de ce type de démarche transversale, déconnectée des logiques sectorielles traditionnelles? Ces éléments de réflexion ne sont pas sans rappeler les conflits de logiques d'actions entre le Commissariat Général au Plan et les logiques bureaucratiques des ministères.

Il est donc intéressant de savoir comment ces deux types de logiques coexistent (transversale et hiérarchisée), s'influencent mutuellement ou s'ignorent?

C'est pour tenter de répondre à cette question située à la charnière des sciences politiques, de la sociologie des organisations et de la sociologie des professions que j'ai choisi de confronter cette interrogation à un terrain d'enquête. J'ai repris pour délimiter un champ d'investigation pertinent, les services comportant le terme de prospective que j'avais trouvés au début de mes recherches.

### *Méthodologie de recherche*

#### *Le choix du terrain:*

A l'issue de plusieurs entretiens réalisés au sein de la ville de Grenoble, à la Communauté d'agglomération grenobloise (la Métro) et à la Région Rhône-Alpes, j'ai choisi de sélectionner les services qui traitaient de plusieurs problématiques transversales et ne se fondaient pas sur un seul secteur d'études à l'instar des deux services de la Ville de Grenoble. Ce choix de centrer mon étude sur des services prospective pluridisciplinaires répondait à mon souhait d'étudier la manière dont pouvait être traitées certaines politiques transversales qui m'intéressaient tout particulièrement telles que la question de la participation citoyenne ou de l'égalité femmes-hommes. Il s'avère après observation que ces questions étaient traitées précisément par des services prospectives pluridisciplinaires. Il m'a de plus semblé plus pertinent pour pouvoir étudier ce rapport entre

services sectoriels/ services transversaux de choisir des services qui avaient, à travers la diversité de leurs missions, potentiellement vocation à communiquer avec une pluralité de services sectoriels. Ainsi, le premier entretien réalisé avec le responsable de la Direction Ressources et Prospectives de la Ville de Grenoble s'est avéré inexploitable puisque le service en question traitait de questions qui avaient uniquement trait au contrôle de gestion des ressources humaines, aux bilans sociaux, etc... Le deuxième service de la Ville de Grenoble où j'ai été reçue en entretien est celui de la Prospective Urbaine. Ce type de prospective est dite territoriale car elle est pratiquée par les urbanistes comme un outil méthodologique afin de construire et d'appliquer une politique d'aménagement du territoire cohérente au niveau de la ville. Cette activité se concrétise notamment à travers la production de documents d'urbanisme tels que les Plans locaux d'Urbanisme (PLU). L'activité des agents de ce service municipal ne me paraissait pas pertinente à étudier dans le cadre de ma réflexion sur les services d'aide à la décision en ce sens où il ne s'agissait pas d'un service d'études nouveau mais bien d'une activité pleinement intégrée aux services municipaux.

Mon stage de fin d'études réalisé au sein du service « Observation-Prospective » du Conseil général n'a pas non plus constitué un terrain d'enquête privilégié pour l'élaboration de ce travail de recherche. La première raison qui justifie ce choix est la problématique inhérente à l'observation participante lorsque celle-ci est maximale: dans quelle mesure est-on un bon observateur et un bon analyste lorsqu'on est intégré à son objet d'analyse? En d'autres termes, je ne me sentais pas en mesure de mener des entretiens pertinents auprès de mes collègues en étant moi-même partie prenante aux services. De plus, le service, rattaché à la Direction des Démarches Qualités, avait une existence assez récente (à peine deux ans lors de mon arrivée dans le service) et une équipe assez restreinte (3 personnes) pour pouvoir mener une observation participante pertinente. Cette expérience m'a néanmoins permis de percevoir les différentes particularités de ces services par rapport au fonctionnement organisationnel et notamment leur logique divergente par rapport au découpage administratif sectorisé.

C'est ainsi, que le terrain d'enquête de cette étude s'est concentré sur les services de prospective et de stratégie des communautés urbaine et d'agglomération lyonnaise et grenobloise. En effet, les deux directions respectivement intitulées *Direction de la Prospective et du Dialogue Public* (DPDP) au Grand Lyon et *Direction de la Prospective, de la Stratégie et de l'Aménagement Métropolitain* (DPSAM) à la Métro à Grenoble ont, à travers leur rattachement direct à la direction générale des services de l'organisation à laquelle elles appartiennent, clairement une vocation transversale par rapport aux autres services. De plus, les missions qui sont conférées à ces directions qui comprennent respectivement une vingtaine et une dizaine de personnes, sont à la fois

généralistes et diversifiées. On peut en effet trouver dans ces directions des services qui s'attachent à développer la question de la participation citoyenne, mais également des services urbains innovants ou encore des cellules chargées de gérer l'élaboration du SCOT<sup>23</sup>. Cette diversification était importante de mon point de vue pour véritablement observer les relations entre logiques sectorielles et logiques transversales.

Précisons que la nature très variée des missions confiées à ces directions diffèrent entre le Grand Lyon et la Métro. Cela n'est cependant pas important en ce sens où il ne s'agit pas d'une étude comparative. En effet, les dénominations *Direction de la Prospective et du Dialogue Public* et *Direction de l'Aménagement et de la Stratégie Métropolitaine* sont deux des nombreux intitulés que l'on peut trouver lorsque l'on s'intéresse à la formalisation et à l'intégration de la prospective et plus généralement de l'aide à la décision dans l'administration. *Direction Prospective, Évaluation, et Relations aux Citoyens*, *Direction Générale Prospective et Développement Durable*, *Service Observation Prospective*, etc... sont autant de dénominations qui ont été choisies par les collectivités locales pour nommer leurs services transversaux dédiés aux activités d'aide à la décision. Ces dénominations variées traduisent le choix des axes privilégiés par les services d'aide à la décision dans leurs travaux d'études stratégiques généralistes. C'est en référence à cette question de stratégie présente dans les travaux des services de prospective observés que nous avons fait le choix de nommer les services sous l'expression générique de *services de prospective et de stratégie* pour désigner des services d'aide à la décision formalisés, même si dans les faits, leurs activités diffèrent d'une structure à une autre. Il est nécessaire de préciser au début de notre analyse que son objet n'est pas de construire une définition stricte de la prospective et de la stratégie dans l'administration locale à travers l'analyse de la variété de leurs activités. Le but ici est bien de tenter de dégager ce qui fonde l'originalité de services à vocation transversale et généraliste au sein de la structure dans lesquels ils ont intégrés. Il a fallu pour cela cadrer notre analyse à l'aide d'outils théoriques.

#### *Les outils théoriques d'analyse:*

Le choix d'étudier deux services se fonde sur l'hypothèse de dégager des logiques de réflexions et d'actions des agents membres de ces services de prospective et de stratégie pour parvenir à définir ce qui fonde cette originalité. Il a fallu en premier lieu comprendre précisément si des logiques spécifiques par rapport à des services sectoriels émanaient de ces services. Ainsi, j'ai opté pour une démarche analytique qui se rapporte à la sociologie des organisations. Plus

---

23. Le SCOT ou schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes, un projet de territoire qui vise à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles. Le SCOT a été instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000.

précisément, j'ai cherché à dégager les *stratégies d'acteurs* des membres des services de prospective et de stratégie étudiés. À ce propos, dans l'ouvrage *Nouvelles approches sociologiques des organisations*, il est précisé que « l'idée de **stratégie de l'acteur** rend compte du fait qu'il se comporte en fonction du comportement possible des autres et qu'il joue avec eux en fonction des opportunités qui se présentent, des atouts dont il dispose<sup>24</sup> ». Outre cette analyse du comportement des agents des services de prospective, j'ai aussi tenté, à travers le discours de ces derniers lors des entretiens, de repérer les zones d'*incertitudes* inhérentes à l'organisation. Ces incertitudes sont de nature différentes dans une organisation: elles peuvent-être « les failles dans les règles, les « défailances » techniques, les pressions économiques, les changements d'individus ou les contraintes issues de l'environnement » [...] ainsi que ce qui vient « de ce que les acteurs ont intérêt à cacher en partie leur jeu<sup>25</sup> » afin de créer de nouvelles opportunités de jeu et de marges de manœuvre dans l'organisation. Ainsi, l'étude de ces incertitudes, permettaient de comprendre la manière dont les acteurs se réappropriaient ces zones floues et pouvaient en faire ou non des sources de légitimité et de pouvoir.

### *Les entretiens*

Au total, j'ai mené des entretiens auprès de 19 personnes dont 10 auprès d'agents travaillant au sein de services de prospective et de stratégie étudiés. Les autres entretiens ont été menés auprès de personnes qui travaillent de près ou de loin avec les agents des services prospective, à savoir les agents d'autres directions de la structure ou des élus. Pour construire cette réflexion, je me suis également appuyée sur l'analyse des organigrammes des structures depuis la création des services de prospective et de stratégie à la fin des années 1990 et au début des années 2000 jusqu'en 2011.

### ***Problématique et hypothèses de recherche***

Au fil de l'exploitation de mon terrain d'étude, les communautés d'agglomérations ont constitué un terrain d'analyse d'autant plus intéressant qu'elles sont de plus en plus étudiées comme des pouvoirs locaux en formation: de territoires de gestion, les communautés d'agglomération se pensent de plus en plus comme territoires politiques. Dans ce contexte de « politisation » d'un territoire pourrait-on dire, la question de l'aide à la décision et de sa formalisation paraissent d'autant plus cruciales.

La problématique générale de cette étude est de comprendre ce qui fonde la légitimité

---

24. AMBLARD, Henri; BERNOUX, Philippe; HERREROS, Gilles; LIVIAN, Yves-Frédéric. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*- Paris: Les Éditions du Seuil, (2ème édition revue et corrigée), 1996. p 25-26

25. Ibid, p 30

d'action des services de prospective et de stratégie à vocation transversale dans une structure administrative sectorisée des communautés d'agglomération. Quels sont les processus de légitimation développés par les agents membres de ces services? Ces processus influent-ils la logique sectorielle et hiérarchisée de l'administration?

L'étude menée par Bruno Jobert, à propos des agents du Commissariat général au plan, est éclairante à propos de cette réflexion sur le rôle et l'influence des services de prospective et de stratégie au niveau local. Rappelons en premier lieu les rapports conflictuels mentionnés au début de cette introduction entre administrateurs et planificateurs qui répondent à deux logiques professionnelles différentes: celle de l'administration et celle de l'étude. Qu'en est-il au niveau local? Les agents des services de prospectives et de stratégies sont-ils confrontés au même type de conflictualité de logiques avec les autres services que l'ont été les agents du CGP? Si oui, comment dépassent-ils ces conflits? Avec quelles stratégies? Sur quoi se fonde leur légitimité d'action? Sur les missions qui leur sont conférées? Sur leur profil?

Ce fonctionnement du CPG à l'égard des ministères fait écho à la réflexion de Pierre Grémion à propos de l'échec des réformes de l'État engagées dans les années 60 lors des IV et Vème Plan. En effet, il précise « *la faiblesse de l'influence du mode de raisonnement des experts et de leurs travaux sur le comportement des fonctionnaires et sur les décisions effectivement prises par les bureaucraties verticales*<sup>26</sup> ». Cette idée nous intéresse de près en ce sens où d'une part, il apparaît que le travail des agents des services d'études que l'on peut rapprocher d'un travail d'expertise ne semble pas facilement intégré dans les services qui fonctionnent dans une logique plus verticale que transversale. Cette remise en question de la capacité d'influence de services d'études pose d'emblée la question de leur légitimité d'action au sein même d'une organisation hiérarchisée comme les administrations des EPCI lyonnais et grenoblois.

Ainsi, ce travail de recherche a pour objet d'analyse des services, qui, du fait de leur place assez originales au sein des organigrammes institutionnels et de la nature de leurs missions, doivent développer des stratégies spécifiques pour pouvoir valoriser leurs activités et ainsi pouvoir s'intégrer véritablement dans les structures. Ce constat post-entretiens, remet partiellement en cause ma première impression au sujet de ces services, qui était plutôt celle de services hautement valorisés dont l'action était particulièrement prisée par les décideurs pour les guider et les aider dans le processus décisionnel.

---

26. GREMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique –Bureaucrates et notables dans le système politique français-* Collection Sociologie, Paris: Les Éditions du Seuil, 1976. p 359

J'ai axé mon travail de recherche autour de l'hypothèse selon laquelle les services de prospective et de stratégie bénéficient de plus en plus d'un certain crédit et d'une légitimité d'action au sein des structures administratives dont ils font partie. Cependant, leur influence reste relative quant au fonctionnement global de l'appareil administratif et des autres services. De façon plus générale, malgré certaines mutations de l'administration et de ses modes de fonctionnement, la transversalité de son action n'est pas encore un mode de fonctionnement qui prédomine dans la culture administrative française, et notamment au sein des communautés d'agglomérations.

L'analyse qui va suivre s'organise autour de deux axes. Dans un premier temps nous étudierons de façon approfondie l'émergence des services de prospective et de stratégie et les facteurs qui fondent leur originalité dans le paysage administratif des structures intercommunales, et notamment à travers les missions qui leur sont conférées, le profil de leurs agents, etc... Nous analyserons également dans cette première partie, les éléments qui concourent à *marginaliser* dans une certaine mesure ces services dans les organisations étudiées.

Le second temps de ce travail de recherche sera dédié à l'analyse des stratégies mises en œuvre par les agents de ces services et leurs partenaires dans la conquête d'une légitimité d'action et une meilleure visibilité du rôle que peuvent jouer de telles directions d'études. Ces services semblent effectivement gagner en terme de visibilité mais le processus de légitimation demeure en construction et ne semble pas encore avoir entamé véritablement la logique spécialisée et hiérarchisée des administrations des structures intercommunales.

## Partie I: Des services originaux dans la configuration administrative des communautés d'agglomérations.

Il est primordial dans un premier temps de s'intéresser aux facteurs qui ont contribué à l'institutionnalisation de la prospective en tant qu'outil d'aide à la décision au niveau étatique puis au niveau intercommunal.

### I- La structuration des services de prospective nationaux puis intercommunaux: les facteurs d'émergences.

Les années 50 ont été marquées par la reconstruction, matérielle et économique notamment, des États occidentaux belligérants. C'est aussi à cette période et en lien avec ce contexte de reconstruction générale, qu'émerge l'idée que le monde d'alors est en proie à un changement rapide, causé notamment par l'accélération du progrès scientifique et technique, stimulée par ce contexte de reconstruction. Cette rapidité du changement a pour conséquence majeure de modifier quelque peu la manière d'envisager l'impact des décisions prises sur la société en général en proie à ces transformations accrues et incite par la même à peu à peu institutionnaliser et professionnaliser l'étude du futur pour tenter de maîtriser l'impact des décisions dans un monde en mutation. À propos de la question des impacts des décisions dans un contexte de changements rapides, Gaston Berger, auteur du néologisme de *prospective* en 1957, explique l'invention de ce terme par quatre grandes idées dont celle de l'ampleur du changement rapide: «*Vu la vitesse des transformations, c'est l'avenir lointain (10 à 15 ans) qu'il convient d'interroger [...] les conséquences de nos actes se produiront dans un monde très différent de celui où nous les avons préparés*<sup>27</sup>».

Dans le même état d'esprit, Jean Fourastié, économiste du XX<sup>ème</sup> siècle qui a influencé le courant prospectiviste français explique cette préoccupation accrue de l'étude du futur dans la France d'après-guerre et de la nécessité de cultiver cette dernière par le fait que «*le progrès économique ressurgit de ses cendres*», déclenchant «*une évolution si rapide que l'humanité n'en a jamais*

---

27. Gaston BERGER cité par Bernard CAZES in *Histoire des futurs: les figures de l'avenir; de St Augustin au 21<sup>ème</sup> siècle*- Paris: Seghers, 1986. p 337

*connu et n'en connaîtra de telle que pendant des durées limitées*<sup>28</sup>». C'est finalement une mutation du rapport au temps et de sa vision, qui incitent la plupart des pays occidentaux à se doter d'outils de planification afin de tenter d'impacter par leurs décisions, la société en proie à l'accroissement des changements économiques, sociaux et technologiques.

Outre ce rapport au temps modifié, il est nécessaire d'ajouter l'idée corollaire de ce changement d'appréhension du temps qui a contribué à renforcer ce mouvement d'institutionnalisation des services d'études stratégiques du futur: l'accroissement d'un sentiment d'incertitude face à l'avenir. C'est ce sentiment qui a notamment conduit le secteur public mais aussi les entreprises privées à investir dans le domaine de la prospective et de la stratégie. Les chocs pétroliers, les phénomènes de crises économiques qui ont succédé à la période des Trente Glorieuses, la globalisation, sont autant de facteurs qui ont contribué à un sentiment de plus grande vulnérabilité face à l'avenir et donc à une volonté d'appréhender le temps de façon plus méthodologique et stratégique.

En France, comme nous l'avons abordé en introduction, l'institutionnalisation de la question prospective et stratégique doit beaucoup à l'impulsion étatique. Il semble nécessaire d'analyser à présent ce qui fonde l'originalité des deux institutions étatiques pionnières en cette matière au sein de l'administration française, à savoir: le Commissariat Général au Plan et la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (la DATAR); anciennement Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, au sein de l'administration française. Cette première analyse nous permettra de mieux comprendre les fondements de l'originalité des services d'études à vocation transversale en général, et par là même, l'originalité des services d'études de prospective et de stratégies qui ont été créés au sein des EPCI intercommunaux de Lyon et de Grenoble à la fin des années 90.

### **A. Le CPG et la DATAR: des institutions « atypiques ».**

Les services transversaux d'études et d'aide à la décision sont assez atypiques dans la structure administrative française, qu'elle soit étatique ou locale. Pour comprendre ce qui les distingue au sein de la hiérarchie administrative, revenons plus amplement sur le rôle des services de planification et de prospective étatiques les plus connus: le Commissariat Général au Plan et la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (la

---

28. Jean FOURASTIE cité par Bernard CAZES in *Histoire des futurs: les figures de l'avenir, de St Augustin au 21ème siècle*- Paris: Seghers, 1986. p. 341

DATAR), anciennement Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale. Cette analyse du contexte d'émergence et des fondements de l'originalité de ces institutions permettra de mieux comprendre la spécificité des services d'études et de prospective des EPCI intercommunaux qui ont été créés ultérieurement aux services étatiques. Autrement dit, intéressons-nous à ces administrations de mission, créées à l'époque du fait que : « *l'administration traditionnelle ne pouvait s'occuper des actions missionnaires, militantes et créatrices* »<sup>29</sup>.

## 1. Le Commissariat Général au Plan.

*« Le Plan est une administration de mission, structurée en services dont le nombre est variable selon les époques. Il a longtemps été un lieu de passage et d'apprentissage pour de futurs hauts fonctionnaires ou hommes politiques »*<sup>30</sup>.

Le Commissariat Général au Plan (CPG) est l'institution qui a incarné ce qui a été appelé « la planification à la française ». Bruno Jobert, dans son ouvrage *le social en Plan*<sup>31</sup>, explique ce qui fonde la spécificité de cette planification. Ce dernier définit le plan quinquennal comme un effort d'articulation de trois éléments que sont le développement de systèmes d'information et de prévision, la fonction de prévision comme cadre de l'activité de concertation et enfin la programmation étatique en tant qu'elle prend en compte les deux sources d'informations précédentes. Comme le rappelle également Bruno Jobert, cette démarche animée par le Commissariat Général au Plan n'est en aucun cas dénuée d'enjeux politiques, bien au contraire car « *si c'était le cas pourquoi la planification française s'est refusée à aborder de front certains des problèmes majeurs de l'économie française* »<sup>32</sup> ?.

Ce qui nous intéresse ici, c'est d'aborder le Commissariat général au Plan en tant que structure atypique dans le paysage bureaucratique français. Comme nous l'évoquions en introduction, le CPG est une structure légère composée d'une trentaine de chargé(e)s de mission, structure dotée néanmoins d'une autorité politique majeure de par son rattachement direct à la présidence du conseil. Ce rattachement direct permet aux membres du CPG d'être relativement épargnés par les soucis et les pressions générés par l'administration bureaucratique. Cette relative autonomie d'action n'est nullement politique et ce pour deux raisons. Premièrement, le

---

29. BODIGUEL, Jean-Luc; *La DATAR: Quarante ans d'histoire*; ENA, 2006, p.2

30. <http://www.plan.gouv.fr/mission/index.php>

31. JOBERT, Bruno. *Le social en Plan*- Paris: les Éditions Ouvrières, 1981. 258 pages

32. *ibid*, p. 17

Commissariat Général au Plan doit rendre des comptes aux autorités politiques en place. Deuxièmement, ne sont à l'étude que les sujets et « *hypothèses de développement à moyens terme qui sont compatibles avec les prémisses politiques de la coalition au pouvoir*<sup>33</sup> ».

Autre caractéristique intéressante: le CPG n'est pas un lieu où « l'on fait carrière ». Il ne fait pas partie des services et directions de la haute administration prisés par les hauts fonctionnaires dans l'optique d'une promotion. Il est surtout perçu comme un lieu d'apprentissage pour les chargés de mission qui y travaillent. Ces chargés de mission ont par ailleurs des profils très divers et en même temps très qualifiés, beaucoup des cadres du Commissariat Général au Plan venant en effet de l'ENA ou de Polytechnique. L'équipe relativement souple de cette structure apparaît donc comme étant hétérogène et mobile.

L'originalité du CPG tient par conséquent à la légèreté de sa structure, à sa posture en lien directe avec les hautes instances du pouvoir et au profil hétérogène de ses chargés de mission, diverses particularités qui en font un lieu de passage et d'apprentissage. Cette structure est en fait un ***organisme de médiation*** et non pas véritablement d'études. Le nombre restreint de l'équipe et leur emploi du temps chargé ne permettent pas de mener des études variées et complexes au sein même de la structure. Plus précisément, son rôle est « *d'organiser de façon systématique cette liaison entre les études, la connaissance technique et la concertation des forces en présence*<sup>34</sup> ».

L'originalité de ce service tient donc aussi pour beaucoup à son caractère de médiateur, transversal à l'égard des autres secteurs administratifs. Une caractéristique qui a valu aux planificateurs des rapports parfois complexes avec les autres ministères. La citation évoquée en introduction de notre étude est révélatrice sur ce point:

*« Toute une partie de la planification sociale, durant ces dernières années, peut donc être interprétée comme la tentative difficile d'un groupe d'intellectuels de faire prévaloir ses normes de coordination face à des administrations sectorielles qui n'entendaient pas, selon les termes mêmes d'un haut fonctionnaire, « se soumettre aux visées impérialistes » du secrétariat d'État aux Affaires Sociales*<sup>35</sup> ».

Il apparaît très clairement dans cette citation un enjeu de pouvoir entre les membres du CPG et les administrations sectorielles. Un conflit qui se traduit ici par la défiance d'administrations

---

33. *ibid*, p 22

34. *ibid*. p 26

35. *ibid*, p 144

sectorielles à l'égard du CPG, perçu comme servant les intérêts d'un ministère particulier. Ce qui apparaît ici comme un conflit en termes de compétences et d'autorité sur le traitement de dossiers, en l'occurrence ici, les questions de politiques sociales, se retrouvent-ils au niveau des relations services transversaux/ services sectoriels au niveau de la DATAR?

## 2. La DATAR: prospective stratégique et territoires.

La DATAR, créée en 1963, est une autre administration de mission importante en termes de structure d'études stratégiques et d'aide à la décision. Son rôle a consisté, à partir des objectifs généraux définis par le plan, à préparer et à coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine.

A l'instar du Commissariat Général au Plan, elle concède dans les premières années qui ont suivi sa création un certain nombre de caractéristiques qui la différencie des autres structures administratives étatiques comme le rappelle Jean-Luc Bodiguel dans son article *La DATAR: 40 ans d'histoire* paru en 2006: « *La souplesse et la légèreté de la DATAR se sont traduits par le caractère modeste des effectifs, un recrutement diversifié, l'inexistence de la notion de carrière, des rapports interpersonnels et une hiérarchie souple.* »<sup>36</sup> ».

Pierre Grémion ajoute à propos de la DATAR et des délégations en général qui apparaissent dans les années 60, que « *leur action enfin se définit par la recherche de nouvelles formes d'intervention de l'État dans la vie sociale qui se situent en deçà (influence) ou au-delà (prévision, prospective) de la régulation administrative classique fondée sur la règle de droit.* »

Cependant les effectifs d'une administration telle que la DATAR semblent être réduits pour ne pas créer d'inquiétude du côté des administrations traditionnelles. Ainsi Jean-Luc Bodiguel ajoute:

« *Des effectifs réduits (de l'ordre de moins de 30 chargés de mission dans les premières années, 116 fin 1995, soit 61 emplois de moins qu'en 1982) rassurent les administrations pour lesquelles le poids et l'influence d'un service se mesurent à l'aune du nombre de ses agents* »<sup>37</sup>.

La méfiance des autres administrations à l'égard des administrations de mission est notable et semble être une constante comme nous avons pu le voir avec le CPG et la DATAR. Tout comme le CPG, la DATAR est rattachée au cabinet du premier ministre, un gage d'autorité pour pallier à cette intégration complexe. La question de son rattachement est cependant problématique puisqu'elle a

---

36. BODIGUEL, Jean-Luc; *La DATAR: Quarante ans d'histoire*; ENA, 2006. p 404

37. *ibid*, p 404

été tantôt rattachée au cabinet du premier ministre, tantôt à un ministère, ce qui a pu contribuer à penser que l'aménagement du territoire était recalé au rang des priorités secondaires. Cette question du rattachement est donc une question importante en matière de légitimité, d'autant plus quand on se situe dans le cadre d'une structure comme la DATAR dont la pérennité n'est pas évidente pour une administration de mission qui « *doit s'éteindre le jour où le problème posé se trouve résolu*<sup>38</sup> ». En quarante ans d'existence, la structure s'est adaptée et ses membres ont sans nul doute développé des stratégies pour pérenniser la structure, l'adapter aux évolutions socio-politiques et surtout, lever les inquiétudes du côté des administrations traditionnelles. Même après la fin des plans quinquennaux et une influence et une reconnaissance plus ou moins fortes selon la période considérée au cours de ses quarante années d'existence, son action reste pleinement transversale et très partenariale. Depuis la décentralisation, la DATAR partage l'aménagement du territoire avec les territoires locaux et est devenue pour les collectivités et territoires locaux une structure de conseil et de projets.

Comment les collectivités locales ont-elles pris le relais et plus particulièrement les structures de coopération intercommunale? Se sont-elles dotées de service, de mission similaires au CPG ou à la DATAR pour traiter de ces questions stratégiques? Comment les questions stratégiques et d'aménagement du territoire se sont-elles incarnées, développées?

## **B. L'institutionnalisation des services de prospective et de stratégie dans le cadre intercommunal.**

### **1. Le renforcement de l'intercommunalité.**

La question qui sous-tend l'analyse qui va suivre est de savoir comment naît cette volonté de mettre en place une réflexion stratégique formalisée au niveau intercommunal? Plusieurs facteurs justifient cette intégration de la réflexion stratégique et prospective dans les EPCI.

La première raison qui doit être évoquée est le mouvement de décentralisation qui a débuté au début des années 80. La décentralisation a modifié indéniablement les enjeux stratégiques pour les collectivités et territoires locaux. La montée en charge de leurs responsabilités, les enjeux financiers qui y sont attachés ont complexifié les enjeux décisionnels pour les collectivités locales et

---

38. Edgard Pisani cité par Jean-Luc BODIGUEL in *La DATAR: Quarante ans d'histoire*; ENA, 2006. p 404

les structures intercommunales. Mais plus encore que la décentralisation, trois lois adoptées dans les années 1990 ont été décisives pour l'essor de la coopération intercommunale et ont marqué une étape décisive dans le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité qui se pense comme objet politique. Pour comprendre ce passage, il est utile d'opérer un retour sur les dates importantes qui ont marqué la construction de l'intercommunalité en France.

La coopération intercommunale n'est pas une forme administrativo-territoriale récente. En effet, on observe dès le début du XVIII<sup>ème</sup> siècle des formes de regroupements de communes et de solidarités intercommunales pour parer à l'émiettement des territoires municipaux. Il serait vain de revenir sur la totalité des diverses lois qui ont jalonné la mise en forme de la coopération intercommunale. Nous rappellerons ici les lois qui marquent la structuration croissante de la solidarité intercommunale en tant que territoire de plus en plus intégré politiquement.

Pendant longtemps en effet, la coopération intercommunale avait pour but la gestion de services de biens communs. La création des SIVU (Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique) puis des SIVOM (Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple) d'après la loi du 5 janvier 1959, s'inscrit pleinement dans cette perspective de gestion puisque ce type de syndicat a pour objectif d'instaurer une gestion commune et simultanée de plusieurs services au niveau supra-communal par une seule structure intercommunale. Cependant cette structure reste relativement dépendante des contributions des communes partenaires puisque ces dernières demeurent maîtresses du choix des compétences qu'elles souhaitent transférer à cet échelon supra-communal ainsi que du budget qui lui est alloué.

Notons toutefois que les communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966 ont constitué dès leur origine une forme beaucoup plus intégrée de coopération intercommunale que les syndicats. En effet, elles étaient dotées d'une fiscalité propre et disposaient de compétences obligatoires qui ont été étendues en 1982. Ces EPCI avaient principalement en charge l'aménagement de l'espace et bien entendu la gestion des intérêts communs aux municipalités de l'agglomération. On entre dès lors dans une perspective de territoire de projet: *« Si le but premier reste le même : « faire ensemble mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé », s'ajoute maintenant l'idée d'un « projet » commun aux communes membres de l'EPCI à fiscalité propre. Ce but supplémentaire induit une plus grande intégration des communes-membres à l'intérieur du cadre donné par l'EPCI, un renforcement de la cohésion et de la solidarité entre elles et des choix politiques importants pour l'avenir du territoire<sup>39</sup>».*

---

39. Article « L'intercommunalité à fiscalité propre » disponible sur le site du Sénat:

Le début des années 80, et plus précisément la loi du 13 juillet 1983 instituant les syndicats d'agglomération nouvelle, marquent une nouvelle étape dans la construction d'une coopération intercommunale plus ambitieuse. Ces syndicats sont en effet les premiers à bénéficier de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) et leurs compétences deviennent de plus en plus stratégiques. Le projet apparaît ainsi au début des années 80 comme un outil efficace pour dépasser la complexification du développement urbain. Cette notion de projet appliquée au cadre intercommunal se matérialise plus précisément par des contrats de développement et d'organisation, instaurés par les communes, dans le but de traiter les problématiques économiques et sociales présentes sur le territoire intercommunal.

La coopération intercommunale de projet est consacrée à la fin des années 90 par trois lois. Tout d'abord en 1999 avec la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 et la loi relative au Renforcement et Simplification de la Coopération Intercommunale (LRSCI) du 12 juillet 1999, plus connues sous les noms de loi Voynet et de loi Chevènement.

La LOADDT crée deux nouvelles entités territoriales : le pays et celle qui nous intéresse ici l'agglomération. Ces deux nouvelles entités doivent être porteuses d'un *projet* définissant les orientations de choix de *développement économique et d'aménagement urbain*. En d'autres termes, l'élaboration de projets de territoire devient une obligation légale avec cette loi.

La loi Chevènement quant à elle, contribue à clarifier le cadre institutionnel intercommunal à travers l'instauration de trois structures principales à fiscalité propre que sont la « communauté urbaine », la « communauté de communes » et la « communauté d'agglomération », trois structures destinées à remplacer les communautés de ville, les districts et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Les seuils déterminés par la LRSCI sont de 500 000 habitants pour les communautés urbaines, avec maintien de la condition de continuité territoriale. La communauté d'agglomération doit quant à elle, regrouper plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants. Ces seuils ont été modifiés depuis la loi de réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010. Le seuil pour créer une communauté urbaine passe de 500.000 à 450.000 habitants et le seuil requis pour la création d'une communauté d'agglomération est abaissé de 50.000 à 30.000 habitants quand la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

En terme de ressource, la loi Chevènement se caractérise par la volonté de développer la mise en commun de la taxe professionnelle et l'obligation pour les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines de s'engager dans la Taxe Professionnelle Unique (TPU). Les

---

<http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html>

structures intercommunales gagnent donc également en matière de compétences fiscales. Enfin, dernier texte fondamental pour l'intégration intercommunale, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 (SRU), dont la mesure la plus connue est celle des 20% de logements sociaux obligatoires dans les communes. Elle a également permis de donner aux territoires de nouveaux outils pour mettre en œuvre cette notion de projet. Les nouveaux documents de planification instaurés tels que le Schéma de Cohérence Territorial (SCOT) ou le Plan Local d'Urbanisme (PLU), doivent en effet relever de la définition concrète d'un projet.

*« Ce qui change [...] c'est que les documents d'urbanisme ne seront plus créés pour les projets mais au contraire, ce sont les projets qui donneront naissance aux documents d'urbanisme<sup>40</sup> ».*

Ainsi, ces trois lois des années 90 marquent indéniablement le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet. Ce processus vers toujours plus d'intégration est renforcé et conforté par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la dernière loi concernant l'intercommunalité à ce jour. En effet, ce texte de loi prévoit, entre autres mesures phares, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct<sup>41</sup>. Cette mesure est le signe même de la structuration des territoires intercommunaux comme objet politique, ou du moins, d'une tendance vers un plus grand ancrage politique de ces territoires.

C'est donc dans ce contexte d'étoffement et de complexification des structures intercommunales à la fin des années 90 et au début des années 2000, que sont créés des services de prospective et de stratégie dans les communautés urbaine et d'agglomération de Lyon et de Grenoble; services dont il est important d'étudier la genèse à présent.

## **2. La création du service de prospective et de stratégie au Grand Lyon.**

Rassemblant actuellement près de 1 300 000 habitants sur 58 communes, le Grand Lyon est l'une des quatre premières communautés urbaines à avoir été créées par la loi de décembre 1966 avec Bordeaux, Lille et Strasbourg.

L'assise des compétences de la communauté urbaine lyonnaise est d'abord technique. En effet, le socle traditionnel de son action est constitué par ce qui est appelé « les services urbains », à savoir les services de l'eau (alimentation et assainissement), la gestion des ordures ménagères et

---

40. Extrait d'un article disponible sur le site de l'association conseil d'urbanistes pour la réforme de l'aménagement de l'espace (ACURAE) <http://acurae.free.fr/Activites/CDSRU/Themes/Interco/liens3lois.html>

41. Article L 5211-6 du Code général des collectivités territoriales

enfin la voirie. Cette importance de la gestion technique des services urbains est notamment visible à travers la proportion importante d'agents qui y travaillent dans les directions dédiées. Ainsi, « [...]à la fin de l'année 1971, les services urbains représentent la moitié des effectifs de la Communauté Urbaine<sup>42</sup> ».

Ces compétences fondatrices de la coopération intercommunale de gestion de Lyon, ont été peu à peu complétées par des compétences plus intégrées du fait des mutations qui ont été imposées aux structures intercommunales, notamment par les lois Voynet et Chevènement dont il a été question précédemment. Actuellement, les compétences du Grand Lyon peuvent-être regroupées en 3 catégories:

- *les services au quotidien* : voirie, distribution d'eau potable et assainissement, collecte et traitement des ordures ménagères, déplacements et stationnement.
- *l'urbanisme et l'aménagement* : élaboration de documents d'urbanisme (PLU, schéma directeur), habitat, logement social, espaces publics, grands équipements d'agglomération.
- *l'économie, le foncier et l'immobilier* : schéma de développement économique du territoire, sites technopolitains, implantation des entreprises, réserves foncières.

La montée en charge des compétences exercées aujourd'hui par la communauté urbaine lyonnaise traduit la complexification croissante des responsabilités et des missions de l'EPCI depuis sa création. Très tôt, c'est-à-dire dès les années 80, une réflexion prospective et stratégique plus ou moins formalisée et soutenues par divers acteurs locaux a accompagné les mutations structurelles et la montée en charge des compétences du Grand Lyon. La première expérience notable en la matière est la démarche **Lyon 2010**.

### ***Les années 80 et la démarche Lyon 2010.***

La démarche Lyon 2010 a été lancée en 1984 lors d'un colloque organisé par l'agence d'urbanisme de Lyon intitulé « *Demain l'agglomération lyonnaise* ». Ce colloque a été lancé dans un contexte particulier, comme l'explique Jean Frébault, directeur à cette époque de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon et actuel président du Conseil de développement du Grand Lyon:

*« Après les élections municipales de 1983 et le vote des lois de décentralisation, on prend conscience de la montée en puissance du rôle des villes et des métropoles. L'arrivée du TGV à Lyon et les importantes transformations sociales et urbaines que connaît l'agglomération accélèrent la*

---

42. Informations disponibles sur le site dédié aux 40 ans du Grand Lyon: <http://www.40ans.grandlyon.com>

*prise de conscience des dynamiques en cours et des nouveaux défis à relever. Elles font ressortir le besoin de se projeter dans le futur et de faire émerger une vision stratégique plus globale<sup>43</sup> ».*

Cette démarche a débouché en 1988 sur la publication du document **“LYON 2010, un projet d’agglomération pour une métropole européenne”**, une synthèse des travaux menés pendant près de trois ans dans le cadre d’atelier-débats entre techniciens, élus, acteurs économiques, experts et universitaires. Cette approche marque une certaine rupture en concrétisant une véritable démarche de projet stratégique et co-construite dans l’élaboration des documents d’urbanisme. Elle a en effet servi de base au schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme (SDAU) adopté en 1992.

*« Il [le SDAU de 1992] met en avant le concept de planification stratégique, visant à redéfinir une “vision” du futur, avec des thématiques plus larges que la seule dimension spatiale : rayonnement international, université et fonctions métropolitaines, culture, sport, environnement et paysages... Il intègre de la prospective (scénarios, avenir incertain, audits, benchmarking...) au projet partagé (acteurs économiques, société civile...). »<sup>44</sup>*

On tend ainsi dès les années 80 à quitter une méthodologie et une approche de l’urbanisme marquées par le travail des services de l’État. Le SDAU qui précédait celui de 1978 avait été en effet principalement élaboré par la DDE du Rhône. À partir de « **Lyon 2010** », le projet s’impose peu à peu dans la manière d’envisager l’aménagement du territoire. Cette tendance est largement soutenue au Grand Lyon par une nouvelle génération d’élus arrivés au pouvoir à la fin des années 70 qui souhaitent faire de la communauté urbaine (anciennement COURLY) une véritable actrice du développement de l’agglomération lyonnaise, en obtenant notamment de plus en plus de compétences en matière d’aménagement et d’urbanisme.

La réflexion stratégique et prospective n’est cependant pas réellement formalisée au sein du Grand Lyon à cette époque. Il faut attendre une autre expérimentation en la matière au milieu des années 90 pour que celle-ci soit intégrée dans un service et soit considérée comme une activité à part entière au sein de l’institution.

---

43. Extrait de l’interview de Jean Frébault, ancien directeur de l’agence d’urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon, sur la démarche LYON 2010, Propos recueillis par Stéphane Autran les 14 et 28 mai 2008, actualisés le 23 juillet 2009, Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon. p 3

44. Extrait d’un article « Lyon 2010; Repères chronologiques » par Jean Frébault et de Christian Sozzi disponible sur le site de la revue Urbanisme, n° 371 Mars/Avril 2010 :

[http://www.urbanisme.fr/issue/report.php?code=371&code\\_menu=145](http://www.urbanisme.fr/issue/report.php?code=371&code_menu=145)

### ***Les années 90 et la mission Millénaire 3.***

*« Barre va plus poser le Grand Lyon comme un objet politique qui ne l'était auparavant<sup>45</sup> ».*

Raymond Barre, ancien Premier ministre sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, maire de Lyon et président du Grand Lyon de juin 95 à mars 2001, est la figure politique qui a marqué la relance de la réflexion stratégique et prospective au Grand Lyon à travers le lancement de la démarche **Millénaire 3** en 1997. *«C'était un exercice de prospective tout azimut et pas seulement territoriale<sup>46</sup> »* composé d'ateliers-débats participatifs auxquels ont participé intellectuels et citoyens autour de la question de l'avenir de l'agglomération. Pour coordonner Millénaire 3, une mission prospective et stratégie d'agglomération est créée. Patrick Lusson, son responsable de 1997 à 2005 explique le contexte de sa création:

*« La Mission prospective est née d'une étude de la CEGOS commandée par l'équipe de Raymond Barre en 1995 pour porter un regard large sur le Grand Lyon et son organisation. L'étude concluait que la machine communautaire fonctionnait bien, mais que personne ne regardait plus loin que ses projets. Elle recommandait à Raymond Barre de s'entourer d'une petite équipe pour penser à l'avenir, et la place de l'institution Grand Lyon dans un contexte en forte évolution. L'époque était en effet déjà bien moins stable que celle des Trentes Glorieuses<sup>47</sup> ».*

La « *petite équipe en question* » se formalise donc, composée au départ de seulement trois personnes (dont Patrick Lusson et l'actuel directeur-adjoint de la DPDP). L'ancien premier ministre et président de la communauté urbaine de l'époque pose deux conditions au travail de la cellule de prospective: l'exercice de prospective doit être participatif et travailler en coopération avec des villes européennes, notamment avec le réseau des villes Eurocités. Le versant participatif va en effet se concrétiser sous la forme d'un Conseil de développement, conseil consultatif auprès du conseil de communauté.

L'originalité de cette mission vient en premier lieu du fait qu'elle soit commanditée par un EPCI. En effet, *« A l'époque, seules les agences d'urbanisme réalisaient un peu de prospective<sup>48</sup> »*. Patrick Lusson précise cet intérêt pour l'intégration d'une démarche de prospective et de stratégie au Grand Lyon:

---

45. Extrait de l'entretien réalisé auprès de l'actuel directeur de la DPDP du Grand Lyon.

46. *ibid.*

47. Entretien avec Patrick Lusson, Propos recueillis par Cédric Polère, Millénaires 3, Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon, le 15 janvier 2009. p 2

48. *Ibid.*, p 2

*« J'ai en effet demandé à Guy Barriolade<sup>49</sup> pourquoi la prospective n'était pas le boulot de l'Agence d'urbanisme ; pourquoi a-t-elle fait Lyon 2010 et ne fait-elle pas Millénaire 3 ? La réponse était simple : les services de la communauté urbaine étaient montés en puissance et les élus avaient pris conscience que c'est au niveau de la communauté, sur un plan politique, que devait se faire la réflexion, et non plus au niveau d'un outil technique comme l'Agence d'urbanisme<sup>50</sup> ».*

Malgré un fort portage politique, le travail de la mission prospective n'est pas nécessairement bien perçu par les services de la communauté urbaine plus anciens et ce nouveau service est confronté dès le départ à des difficultés d'intégration: *« Pour beaucoup, et des syndicalistes me l'ont dit, Millénaire 3 ou la mission prospective était la « danseuse de Raymond Barre » : le président aurait eu une lubie à vouloir faire de la prospective, et continuerait à se prendre pour un Premier ministre, avec son Commissariat général du Plan<sup>51</sup>».*

Pierre Houssais, l'actuel directeur de la Direction de la Prospective et du Dialogue Public, donne un élément d'explication de cette perception plutôt négative: *« on était très très déconnecté des services [...] c'était un petit peu hors-sol [...] ».*

Cela n'empêche cependant pas la mission prospective de s'étoffer sous le premier mandat de Gérard Collomb; ce dernier souhaite donner de l'opérationnalité au système et décide de poursuivre l'action entamée au cours du mandat précédent. Patrick Lusson rapporte à ce propos une anecdote au moment de l'investiture de Gérard Collomb: *« A peine élu président, alors que je le croise à la sortie de la salle du conseil, il me déclare, « Raymond Barre l'a pensé, maintenant on va faire Millénaire 3 ! » Il fallait concrétiser les idées et projets qui avaient émergé. C'était assez réconfortant, car les transitions politiques sont difficiles. ».*

Dès son élection en 2001, il confie l'élaboration du Plan de mandat à l'équipe de la mission Prospective et Stratégie d'Agglomération. En 2003, la mission devient une Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération placée auprès de la direction générale des services.

De cette genèse de la direction de la prospective du Grand Lyon, on peut retirer plusieurs facteurs d'émergence: l'étoffement de la structure intercommunale au niveau de ses compétences associé à un fort portage politique au niveau de l'exécutif dans un contexte d'incertitudes face à l'avenir. Il faut aussi pointer le rôle d'un cabinet de conseil: la Cegos dans l'élaboration du

49. Guy Barriolade a été le directeur général des services du Grand Lyon de 1995 à 2002.

50. Entretien avec Patrick Lusson, Propos recueillis par Cédric Polère, Millénaires 3, Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon, le 15 janvier 2009.p. 2

51. Ibid. p. 7

diagnostic qui a conduit à la création de la mission prospective. Ce facteur est intéressant en ce sens où c'est également à la suite du diagnostic d'un cabinet de conseil que la direction de la prospective de la Métro a été créée.

### **3. La mission prospective et stratégie urbaine grenobloise.**

Communauté d'agglomération depuis l'an 2000, la Métro rassemble aujourd'hui près de 400 000 habitants répartis sur 27 communes. Son histoire ne se limite pas cependant à une dizaine d'années d'existence. Le début de la coopération intercommunale grenobloise remonte en effet au milieu des années 60 et plus particulièrement à la création du SIEPURG (Syndicat Intercommunal d'Études des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise).

C'est en 1966 précisément que le SIEPURG est créé, rassemblant à l'époque 23 communes. Devenu SIEPARG (Syndicat Intercommunal d'Études, de programmation et d'aménagement de la Région Grenobloise) en 1973, c'est également à cette date qu'est adopté le SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme). Les années 60/70 sont le lieu de réflexions sur l'aménagement et l'urbanisme sous le mandat Dubedout avec notamment la rédaction du Livre Blanc de la Région Grenobloise de 1969 qui a marqué une étape vers l'adoption du SDAU de 1973. La communauté d'agglomération a ensuite opté pour le statut de communauté de communes en 94, puis celui de communauté d'agglomération en 2000 sous l'effet de la loi Chevènement de juillet 99.

Cette intégration croissante de la coopération intercommunale grenobloise a pour incidence une montée en charge de ses compétences. L'article L. 5216-5 du Code général des Collectivités territoriales précise les compétences obligatoirement attribuées aux communautés d'agglomération aux lieu et place des communes membres, et celles qu'elles doivent choisir d'exercer parmi cinq compétences facultatives. Ces compétences obligatoires sont le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. Parmi les compétences optionnelles, on retrouve pour les communautés d'agglomération divers domaines tels la voirie, l'assainissement, l'eau, l'environnement, les équipements culturels et sportifs<sup>52</sup>. Parmi ces attributions facultatives, la Métro a choisi l'assainissement, l'environnement et les équipements culturels et sportifs. Cette montée en charge des compétences a entraîné indéniablement l'augmentation du nombre d'agents employés au sein de la Communauté

---

52. Extrait d'un article intitulé « Fiche pratique n°1 de l'OSICA » disponible sur le site archivé de l'OSICA: Observatoire Social de l'Intercommunalité en Champagne-Ardenne"  
<http://membres.multimania.fr/osica/newpage8.html>

d'agglomération grenobloise puisque leur nombre est passé de moins de 200 à plus de 800 entre la fin des années 90 et aujourd'hui.

Autre élément contextuel qui a concouru à la formation d'un service de prospective, la sélection de l'agglomération grenobloise pour participer à un projet de prospective nationale lancé par la DATAR en décembre 1997 appelé « *France 2020, mettre les territoires en mouvement* », projet qui a donné lieu à un rapport *Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement*, paru en janvier 2000.

« *La mission prospective est le réceptacle dans sa création dans l'organigramme de ces enjeux là...*<sup>53</sup>»

Les enjeux évoqués ici par un chargé de mission de la DPSAM, sont les défis lancés par le changement de statut de la Métro en 2000 et la montée en charge des compétences de l'institution qui en émane. Parmi ces nouvelles compétences, on note par exemple l'obligation d'élaborer un projet d'agglomération.

De façon concrète, la *mission prospective et stratégie urbaine* apparaît pour la première fois dans l'organigramme des services de la Métro en 2002. C'est en effet pour faire face aux nouveaux défis posés qu'une réorganisation des services est décidée par l'exécutif communautaire, présidé à l'époque par Didier Migaud. L'élaboration de cette réorganisation a été confiée à un cabinet de conseil, *Mensia Conseil*. La proposition de réorganisation proposée par le cabinet a été validée par la suite par la direction générale des services alors dirigée par Serge Darmond et le conseil communautaire. Cette proposition a consisté en la répartition des compétences de la structure en quatre grands sous-ensembles spécialisés dans les différents temps de l'élaboration des politiques publiques. Ainsi, la conception des politiques est confiée à la direction générale du développement territorial et aux politiques urbaines, leur réalisation à la direction des investissements et la gestion des politiques à la direction des services publics. Cette description assez simplifiée de la nouvelle organisation de la Métro traduit bien cependant l'esprit de cette dernière qui se résume assez bien par la répartition des compétences de l'agglomération entre l'amont et l'aval de la construction des politiques publiques. Dans cette restructuration des services, la mission prospective et stratégie urbaine appartient au premier ensemble de compétences dont les services sont chargés de la conception des politiques. On note donc que la mission n'est pas d'emblée placée auprès de la direction générale des services. Nous verrons par la suite, qu'il a fallu attendre 2006 pour voir apparaître la mission sous la direction directe de la DGS.

La petite équipe de la mission prospective constituée à l'origine de 7 personnes a pour tâche

---

53. Extrait de l'entretien réalisé auprès de l'agent en charge du projet d'agglomération à la DPSAM.

majeure l'élaboration du projet d'agglomération, un travail qui aura duré près de deux ans et demi et qui a été en quelque sorte couronné de succès puisque le projet proposé a été voté à l'unanimité par le conseil de communauté en 2003. Ce fut également un travail d'élaboration multipartenariale puisque qu'il a été réalisé en coopération avec l'agence d'urbanisme de la région grenobloise (l'AURG) mais aussi par le biais de débats publics avec le « groupe des 300 », constitué par 300 habitants de l'agglomération chargés ensemble d'élaborer leurs visions de l'avenir.

Il semble à première vue, que le service de prospective de la Métro tire son origine de l'obligation légale de constituer un projet d'agglomération. La remarque de la personne actuellement en charge du projet d'agglomération à la DPSAM, à propos de l'émergence de la mission prospective, va dans ce sens: *« A cette époque là, on a vu fleurir dans pas mal d'agglomérations et dans pas mal de territoires de projets des missions prospective, des chargés de missions prospective, des directions prospective, pour faire face justement à ce besoin de réaliser un projet d'agglomération...»*

La question qui se pose alors lorsque l'on s'intéresse à la Métro est de connaître les éléments qui ont conduit les responsables de la Métro, membres de l'exécutif et responsables administratifs, à pérenniser cette mission prospective et à lui donner le statut de direction en 2009.

À travers cette réflexion, on comprend que la formalisation d'un service dédié à l'élaboration du Projet d'agglomération est un choix des membres de la structure et non une nécessité. Le choix de structurer un service de prospective au sein des communautés urbaine et d'agglomération que nous étudions émane d'un jeu d'acteurs que nous devons éclairer par la suite, mais il émane aussi de propositions d'un acteur extérieur: le cabinet de conseil.

#### **4. Le rôle des cabinets de conseil.**

Si la décision de réorganiser une structure administrative et d'approuver les propositions qui sont faites dans cette optique sont totalement entre les mains de l'exécutif des structures intercommunales, il est intéressant de noter que dans les deux cas (le Grand Lyon et la Métro), on a fait appel à un cabinet de conseil pour élaborer ces propositions de réorganisation. Il est important d'éclairer cette remarque car les cabinets de conseils apportent indéniablement une marque spécifique au fonctionnement structurel des administrations. Les cabinets de conseil se sont en effet développés au premier abord comme prestataires de services auprès des entreprises privées. Ainsi

comme l'explique Camal GALLOUJ et Marion VIDAL, ce rapprochement entre cabinet de conseil et administration aurait des incidences: « *C'est sans doute avec l'émergence du débat sur le Nouveau Management Public (NMP) que dès le début des années 80, les cabinets de conseil se sont graduellement implantés dans l'administration. Une des idées centrales du NMP est bien que la modernisation, et plus spécifiquement l'amélioration de la gestion des administrations, passerait par l'adoption de pratiques managériales issues du secteur privé (Mas, 1990 ; Barouch et Chavas, 1993 ; Trosa, 1995 ; Warin, 1997)<sup>54</sup> ».*

On peut supposer que la commande faite aux cabinets de conseil par l'exécutif des structures de coopération intercommunale est une manière de donner une assise « scientifique », experte aux projets de réorganisation et ainsi donner une certaine légitimité par le savoir aux changements organisationnels qui accompagnent, en même temps qu'ils traduiraient, une certaine mutation des structures intercommunales.

A travers cette analyse de la genèse de ces services de prospective lyonnais et grenoblois, on s'aperçoit que leur émergence est fortement liée au renforcement de la coopération intercommunale comme territoire de projet. Au-delà des facteurs et du contexte d'émergence de ces services de prospective au sein d'organisations intercommunales, il nous faut analyser et comprendre, ce qui fonde la pérennité de ces services au cours de leurs évolutions en terme de statut, de position dans l'organigramme, et de profil du personnel engagé. L'objet de notre réflexion consistera donc par la suite à étudier les moyens conférés aux services de prospective grenoblois et lyonnais tout au long de leur dizaine d'années d'existence. Quels éléments, quels acteurs ont favorisé l'action et l'influence de ces services récents dans les structures administratives intercommunales?

---

54. GALLOUJ Camal et VIDAL Marion. « Le marché du conseil aux administrations: un marché singulier? », in *Pyramides*, Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles, N° 18 . Février 2009. p 108

## II- Les sources potentielles de légitimité formelle pour les services de prospective et de stratégie.

L'objet de notre étude ici sera d'analyser les facteurs de légitimité d'action des services de prospective et de stratégie du Grand Lyon et de la Métro à travers les ressources humaines et matérielles qui leur sont données, ainsi que le statut et la place qui leur sont conférés. En effet, s'intéresser aux stratégies d'intégration et de légitimation des acteurs d'une organisation, suppose au préalable de s'intéresser aux cadres formels dans le cadre duquel ils agissent. Ces structures ne sont pas ici envisagées comme éléments d'un déterminisme organisationnel mais comme structuration conjoncturelle des jeux de pouvoirs entre acteurs.

En d'autres termes, ce que l'on cherche à analyser ici, ce sont les facteurs potentiels de légitimité, et plus précisément de pouvoir, offerts aux services de prospective et de stratégie, par les règles et la configuration formelles des structures administratives du Grand Lyon et de la Métro. Pour cela, il faut préciser que l'organisation est considérée ici, à l'instar de Michel Crozier et Erhard Friedberg, comme « *en fin de compte rien d'autre qu'un univers de conflit, et son fonctionnement le résultat des affrontements entre les rationalités contingentes, multiples et divergentes d'acteurs relativement libres, utilisant les sources de pouvoir à leur disposition.*<sup>55</sup> ». C'est à travers les règles formelles qui structurent cet « univers de conflit », qu'apparaît le lien entre pouvoir et structuration organisationnelle. En effet, parmi les deux types de structures du pouvoir que sont : « *celle codifiée et légitimée dans et par l'organigramme [et] celle des relations de pouvoir à travers lesquelles les acteurs organisationnels utilisent les zones d'incertitudes*<sup>56</sup> », définis par Michel Crozier et E. Friedberg, on retrouve bien cette question du cadrage formel.

Les règles d'organisation ne sont donc pas neutres et donnent aux jeux d'acteurs une configuration particulières dans et avec lesquelles les agents vont devoir agir. Il est donc primordial d'analyser ces règles formelles qui d'une part: « *en structurant le champ de négociations, privilégient certains acteurs au détriment d'autres* »; d'autre part du fait que « *les zones d'incertitudes artificielles qu'elles constituent et créent sont utilisées par les acteurs en présence, simultanément comme outils et comme protections dans la poursuite de leurs stratégies propres*<sup>57</sup> ». Ces zones d'incertitude sont entendues ici comme des ressources fondamentales de négociation pour les acteurs de l'organisation, autrement dit, comme source potentielle de pouvoir.

---

55. CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*- Paris: Éditions du Seuil, DL 1992, cop. 1977. p 92

56. Ibid, p 90

57. Ibid, p 104

Pour cela, nous analyserons les organigrammes et le témoignage des agents rencontrés en entretien afin de comprendre quelle place et par là quel type de légitimité sont données d'un point de vue formel à ces services?

## **A. La haute qualification des agents des services de prospective.**

### **1.Des services aux effectifs restreints.**

Un des premiers éléments que l'on peut noter concernant les équipes des agents des directions de la prospective des structures intercommunales de Lyon et de Grenoble est qu'elles sont assez restreintes par rapport à l'ensemble des agents employés au sein du Grand Lyon et de la Métro. On compte en effet 23 personnes au sein de la DPDP de la communauté urbaine de Lyon qui rassemble près de 4 600<sup>58</sup> agents au total. À la Métro qui compte 800 agents environ, la DPSAM rassemble 10 personnes. Les effectifs des structures administratives sont concentrés dans des services thématiques et techniques tels que les services eau ou voirie.

Les équipes des directions de la prospective se sont toutefois étoffées au cours de leur existence. A Lyon, le nombre d'agents de la prospective a beaucoup évolué puisque l'on est passé de 3 personnes au moment de la création de la mission prospective et stratégie à 23 personnes aujourd'hui. C'est en 2003 que la mission, devenue direction, voit ses effectifs prendre de l'ampleur puisque l'on passe de 3 personnes à 17 agents travaillant au sein de la direction prospective et stratégie d'agglomération. Parmi ces 17 personnes on compte 4 assistantes administratives. Les effectifs augmentent encore au moment de la venue de la nouvelle directrice en 2004 et comptent à cette date 26 personnes.

A Grenoble le nombre d'agents travaillant dans la direction de la prospective a en moyenne été de 10 personnes. En 2003 le nombre d'agents était de 7 puis de 11 en 2006, au moment de l'arrivée du second directeur de la mission. Le nombre d'agents est même monté jusqu'à 14 à l'arrivée en 2009 d'une nouvelle directrice. Actuellement, 10 personnes dont la directrice et une assistante administrative travaillent au sein de la DPSAM.

Au-delà du caractère assez restreint des effectifs de ces services, on constate un renouvellement relativement important des équipes de prospective.

---

58. Donnée extraite du rapport d'activité du Grand Lyon datant de 2009. p. 9

## **2. Un certain renouvellement des effectifs.**

Ce renouvellement concerne en premier lieu les responsables de ces services. En une dizaine d'années d'existence, les directions de la prospective du Grand Lyon et de la Métro ont changé 4 fois de directeurs, en comptant les périodes d'intérim de direction de 2008 à 2009 qui ont été assurées respectivement par le directeur-adjoint actuel de la DPDP et par l'actuel chargé de mission du SCOT. Ces vacances de postes de directions interviennent au moment des élections municipales et du renouvellement des élus au Conseil de Communauté. Ces périodes d'intérim ont précédé l'arrivée des directeurs en poste au cours de l'année 2010 au moment de l'enquête de terrain<sup>59</sup>.

Concernant la longévité des agents dans les services de prospective, notre étude portera sur 11 personnes dont 5 agents de la DPDP et 6 de la DPSAM, directeurs compris. Pour les agents de la DPDP, 3 sur 5 sont présents depuis les débuts de la mission prospective, c'est-à-dire depuis la fin des années 90. Les deux autres personnes, dont le directeur, sont arrivées respectivement en 2007 et 2009. Pour les agents de la DPSAM, 3 sont présents depuis le premier mandat, au début des années 2000 et 3 ont été recrutés au commencement du second mandat. Notons que parmi ces trois personnes, l'un des agents travaillait déjà au sein des politiques urbaines de la Métro. On constate donc que sur les 11 personnes prises en compte, 5 travaillent au sein des services de prospective depuis le début du second mandat, autrement dit depuis 2008.

## **3. Des agents qualifiés.**

Un des vecteurs potentiels de légitimité des services de prospective pourrait provenir du haut niveau de qualification des agents qui y sont recrutés. Parmi les 14 agents des directions de la prospective du Grand Lyon et de la Métro pour lesquels nous avons eu des informations<sup>60</sup> sur les parcours universitaire et professionnel, 12 ont un diplôme de niveau bac +5 minimum. On note par ailleurs la domination des formations en science politique et en urbanisme/ géographie aménagement, une domination de ces formations qui différencie très clairement le Grand Lyon et la Métro. En effet, les formations en sciences-politiques priment au Grand Lyon puisque sur les 7 personnes de la DPDP, pour lesquelles nous avons des informations concernant leurs parcours de

---

59. Nous précisons qu'il s'agit des directeurs en poste au moment de notre enquête de terrain car il est vraisemblable qu'une nouvelle personne soit en cours de recrutement à la tête de la direction de la prospective au moment où nous rédigeons ce mémoire, autrement dit au cours du premier semestre 2011.

60. Ces informations ont été obtenues soit, par l'intermédiaire des entretiens, soit par le biais d'informations données par les directeurs.

formation, 4 sont diplômées d'un Institut d'Études Politiques (de Grenoble ou de Lyon) dont son directeur actuel qui est issu de l'IEP de Lyon. Les 3 autres agents ont des parcours assez variés. On compte en effet, une ingénieure en urbanisme, une psychologue de formation qui a une longue expérience au Certu (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques intégré au ministère de l'écologie, ex ministère de l'équipement) et une documentaliste ayant une longue expérience dans le domaine de la communication.

Pour les 7 agents de la DPSAM, directrice y compris, pour lesquelles nous avons des données sur 9 au total, 5 personnes, dont la directrice, ont suivi une formation dans le domaine de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme. Plus précisément, on compte, une personne diplômée de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, un docteur en géographie et aménagement du territoire, une ingénieure diplômée d'un DESS en aménagement et urbanisme, un architecte, spécialiste en prospective urbaine, et enfin la directrice en poste en 2010 qui est ingénieure des Ponts-et-Chaussées et issue de l'École Nationale des Travaux Publics de l'État (ENTPE). Concernant les deux autres agents, l'un a une formation de juriste et un DESS de politiques et stratégies d'action publique internationale. L'autre personne est proche de la retraite et a une grande expérience professionnelle à la Métro, notamment dans le domaine de la politique de la ville.

Outre ce niveau de qualification élevé, les équipes bénéficient d'un certain dynamisme apportée par la jeunesse des membres des services de prospective. Sur les 5 entretiens menés auprès des agents de la DPDP (dont le directeur), 3 ont en moyenne 35 ans, les 2 autres personnes étant en fin de carrière. À Grenoble, sur les 6 personnes rencontrées en entretien, 4 ont entre 30 et 40 ans, et 2 agents sont en fin de carrière. On compte donc 7 personnes âgées d'une trentaine d'années, autrement dit plus de la moitié, qui travaillent au sein des services prospective lyonnais et grenoblois.

Au terme de cette analyse du profil des agents des services de prospective, on peut noter la similarité des caractéristiques relevées avec celles des services du Commissariat Général au Plan et de la DATAR que nous mentionnions au début de notre étude, telles que le caractère restreint des équipes d'agents de la prospective et de la stratégie, le haut niveau de qualification ainsi qu'un certain turn-over des équipes.

Notre étude deviendrait quelque peu incomplète si nous ne mentionnions dans cette partie concernant le profil des agents des services de prospective, la relation que ces derniers entretiennent avec les élus communautaires. En effet, les acteurs des services de prospective sont sans doute d'abord les élus qui rendent possible l'émergence de tels services.

#### 4. Les élus de la prospective: un soutien essentiel et diversifié.

La question de l'importance du portage politique fait l'unanimité parmi les agents de la prospective. Il est évident que toute action menée par un technicien au service de la collectivité n'est légitime que par rapport à un projet et à des décisions politiques. Cependant, le soutien politique paraît d'autant plus essentiel pour des missions qui se situent dans le domaine de l'aide à la décision:

*« La prospective infléchit [...] les modes d'action de l'élu, joue sur les systèmes de représentation, tout en confortant le territoire comme fondement de la représentation.<sup>61</sup> »*

Avant de développer les motifs du portage politique des missions de prospective, rappelons succinctement le profil du cadre politique des structures de coopération intercommunales lyonnaises et grenobloises. Au Grand Lyon comme à la Métro, les élus se réunissent au sein des conseils de communauté. Ils sont au nombre de 73 à la Métro et de 155 au Grand Lyon. La particularité des élus des communautés d'agglomération et urbaine est qu'ils ne sont pas élus au suffrage universel direct mais sont désignés au sein des conseils municipaux des communes membres des structures de coopération intercommunales. Le bureau, composé respectivement de 40 vice-présidents au Grand Lyon et de 18 vice-présidents à la Métro, constitue l'exécutif du conseil de communauté. Chaque vice-président est porteur d'une thématique relative aux politiques publiques et aux compétences dont sont porteuses les structures de coopération intercommunales.

Il existe des soutiens politiques formalisés des missions portées par les agents des directions de la prospective. Ainsi, certains vice-présidents sont en charge de dossiers transversaux intégrés à ces services, à l'instar du vice-président à la participation citoyenne Gérard Claisse au Grand Lyon. Ce portage peut prendre aussi la forme de commission comme à la Métro comme l'explique l'ancien directeur par intérim de la DPSAM: *« c'est un collectif d'élus qui fait vivre **la commission interco et grand projets**, qui est la commission qui nous est rattachée. C'est une commission qui a eu des hauts et des bas: des moments très actifs et des moments de faibles fréquentations. Pourtant, l'ampleur des dossiers que l'on y débat concernent tout le monde. »*

Vu la nature des dossiers traités dans les services transversaux, il paraît inconcevable cependant pour l'ancien directeur par intérim de la DPSAM qu'il n'y ait qu'un seul élu en charge de la prospective: *« Il ne peut pas y avoir un élu en charge de la prospective, je ne le pense pas, il faut*

---

61. FOURNY Marie-Christine et DENIZOT Damien. « La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée », *Territoires en action et dans l'action*. Sous la direction de Rodolphe DODIER, Alice ROUYER, Raymonde SECHET. Presses universitaires de Rennes. 2007. p. 42.

*que ce soit l'ensemble d'un mouvement. »*

En effet, la complexité du portage politique des services de prospective se définit en fait par la très grande diversité des missions pilotées par ces cellules. La diversité et la transversalité des thématiques traitées par les services de prospective a pour conséquence de potentiellement beaucoup diversifier le portage politique des agents de la prospective. La plus grande diversité des missions dont ils ont la charge fait qu'en principe, les questions soulevées par la prospective peuvent impacter et intéresser l'ensemble des élus du Conseil Communautaire. Rien n'oblige cependant tous les élus, qu'ils soient membre de l'exécutif ou du corps délibératif à s'intéresser aux débats soumis par les agents de la prospective. Cette diversité potentiellement très large du portage politique se fonde donc en premier lieu sur l'intérêt personnel que peut éprouver chaque élu, qu'il soit membre de l'exécutif ou non, à intégrer les dimensions et questionnements plus globaux soulevés par les agents de la prospective dans la conduite de leur mandat. On se situe donc sur un fondement plutôt aléatoire du portage politique puisque son essence est déterminée par l'intérêt des conseillers communautaires pour ces questions.

Malgré sa complexité, le soutien des élus est maintes fois affirmé par les agents des services de prospective comme nécessaire à leur démarche; à l'instar du chargé de mission de la DPSAM responsable du projet d'agglomération:

*« la direction de la prospective est en animation de la commission intercommunalité et grand projet, [...] le travail que nous menons se détermine aussi par rapport à cette détermination politique, [...] on est en charge d'alimenter le travail de ces élus là. »*

De même, le 2ème vice-président du Grand Lyon chargé de la coordination du pôle ressources et institutions définit d'un point de vue général les apports d'une telle direction de la prospective vis-à-vis des élus: *« la direction de la prospective est là pour alimenter, pour vous donner des éléments à penser. »*

Au-delà de sa complexité, le portage politique reste un vecteur de légitimité important pour les agents de la prospective. Il n'est cependant pas le seul, les services de prospective bénéficient en effet d'un certain positionnement privilégié au sein de leur organisation.

## **B. Des missions aux directions prospective et de stratégie.**

La pérennité des services de prospective des structures de coopération lyonnaise et

grenobloise s'est faite au prix de nombreux changements structurels et d'ajustements organisationnels.

## **1. La pérennisation de Millénaire 3 au Grand Lyon.**

Au Grand Lyon, la mission prospective et stratégie créée en 1997, est devenue Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération (DPSA) en 2003 puis Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP) en 2010. On peut noter que la mission est devenue une *direction* depuis 2003, semblant, par l'acquisition de ce nouveau statut, bénéficier d'une plus grande assise dans l'ensemble de la structure ou du moins d'une certaine reconnaissance. Ce statut de direction peut en effet être interprété comme un signe de pérennisation de la mission de prospective au sein de la structure administrative du Grand Lyon. Le témoignage de l'actuel directeur de la DPDP précise certains avantages que présente ce statut: *« Depuis octobre 2009, je suis associé à la réunion hebdomadaire de la direction générale; donc je fais partie des cadres qui sont en suivi général hebdomadaire [...] alors je suis invité permanent... c'est vrai que je n'ai pas le même poids que le directeur de la propreté ou le délégué général au développement urbain...d'où l'intitulé un peu différent...mais en même temps il y a ce côté collection, compréhension des éléments pour être un plus efficace et pouvoir faire remonter les choses qui interpellent la conduite de la maison. »*

À la Métro, l'obtention du statut de direction est plus récent.

## **2. À la Métro: un statut de direction récent.**

À Grenoble aussi la mission prospective a obtenu le statut de direction, mais plus tardivement. En effet, le service prospective et stratégie urbaine est devenu la Direction de la Prospective, de la Stratégie et de l'Aménagement Métropolitain (DPSAM) en 2009 seulement. Ce changement de statut intervient suite à un nouvel audit et une nouvelle réorganisation des services, qui ont été réalisés après les élections municipales de 2008. La réorganisation est achevée à la mi-2009 et ré-agence la structure administrative de la Métro issue de la structuration de 2001/02 . Parmi les nouveautés importantes qui ont émergé suite à cette nouvelle structuration: l'éclatement du pôle de conception des politiques publiques qui regroupait la direction des politiques urbaines, la direction des politiques de déplacements et la direction du développement économique et internationale. Les services de la Métro ne sont donc plus réparties en quatre mais en 6 grandes

directions thématiques. Pour administrer cet ensemble, une direction générale des services demeure mais également, on note la création d'une direction générale **adjointe** des services. Une création importante pour notre analyse puisque c'est à elle désormais qu'est rattachée la direction de la prospective, de la stratégie et de l'aménagement métropolitain. Là encore le passage du statut de mission à direction est un signe de reconnaissance et de pérennisation des activités du service prospective: « *Si elle est aujourd'hui direction, à mon avis c'est pour qu'elle se dote de plus en plus d'une capacité à apporter des solutions et à mettre en œuvre...son statut de direction devrait jouer dans la durée...* » commente l'ancien directeur par intérim de la DPSAM, actuellement en charge du SCOT. Le statut de mission a en effet semblé être un désavantage pour la crédibilité du service prospective, le chargé de mission SCOT de la DPSAM poursuit à ce propos:

*« Quand vous étiez une mission, étiez-vous moins écoutés? »*

*-Oui bien sûr puisque vous n'aviez rien, vous ne mettiez rien en œuvre vous même, aujourd'hui, notre première ZAC mixte Porte du Vercors, c'est le fruit de plusieurs années...et le président a décidé que c'est la direction de la prospective, de la stratégie et de l'aménagement métropolitain qui opère le pilotage de cette zone [...] ça montre une évolution... »*

Outre cette évolution du statut, vecteur d'une capacité d'actions de plus grande ampleur, il nous faut aborder à présent la question essentielle du positionnement des directions de la prospective au sein de la structure générale des communautés urbaine et d'agglomération. En effet, il est important de savoir à quel niveau de l'organigramme ceux-ci se situent pour comprendre leur capacité d'influence sur l'ensemble de l'institution.

### **C. Le positionnement privilégié auprès de la direction générale des services: une source d'autorité?**

Les directions de la prospective du Grand Lyon et de la Métro ont pour point commun d'être situées en amont des autres services et directions thématiques qui constituent la structure administrative des structures de coopération intercommunales. Ce positionnement est le fruit en premier lieu de la décision des présidents des structures de coopération intercommunale qui orientent les propositions de réorganisations. Ainsi, « *le président souhaite une distinction entre les services de conception et ceux de mise en œuvre* » rapporte le DGS actuel<sup>62</sup> de la Métro.

---

62. Au moment où nous avons réalisé l'entretien téléphonique avec cette personne, elle était en charge de la Direction Générale Adjointe des Services.

## 1. Au Grand Lyon.

Le service prospective du Grand Lyon a peu changé de positionnement dans l'organigramme général des services. On note en effet à la lumière de l'analyse des organigrammes, que la mission prospective et stratégie est dans un premier temps placée auprès du secrétaire général, chargé de la stratégie, avec 5 autres missions transversales que sont les *réseaux des villes*, *la mission ENS*, les *politiques d'agglomération*, *le décroisement* et *la relation avec les territoires voisins*. C'est en 2003, au moment du passage du statut de mission au statut de direction, que la DPSA est rattachée directement au directeur général, poste occupé à l'époque par Benoît Quignon. Ce rattachement est lié au fait que le secrétariat général disparaît au cours de la grande réorganisation de 2003 au profit d'une direction générale des services.

Entre 2004 et 2010, le nombre de services rattachés à la DGS a légèrement augmenté. Ils sont six en 2004, sept en 2006, et huit depuis 2007 avec la création de la mission Inet. Il est intéressant de noter qu'en 2004, on ne compte que 2 directions parmi les services rattachés à la Direction générale: la DPSA et la Direction des Grands Projets, les autres services rattachés étant des missions qui sont au nombre de 4 : la mission audit et contrôle de gestion-gestions externes, la mission coordination territoriale, la mission coordination des services et les missions territoriales. En 2006, la direction des relations internationales vient grossir le rang des directions liées directement à la DG. Toutes ces missions ou directions ont des compétences transversales, c'est-à-dire des compétences qui sont sensées toucher de près ou de loin l'ensemble des directions et services du Grand Lyon. Le positionnement auprès de la DG est sensée donner cette capacité d'interpellation sur l'ensemble des services et direction de la structure comme l'explique une chargée de mission du pôle Veille et Recherche de la DPDP: « *Normalement on n'est pas là pour faire mais on est là en appui, en conseil et c'est pour cela que l'on est toujours rattaché au directeur général des services.* »

## 2. À la Métro.

À Grenoble, la mission n'a pas toujours été sous la gérance directe de la direction générale des services. La mission prospective a en effet, au départ, été intégrée à la **direction générale au développement territorial et aux politiques urbaines**, composée en 2002 de la direction des politiques urbaines, de la direction du développement économique et internationale et de la direction des politiques de déplacements. Ce premier ensemble de services correspond au regroupement des directions et des missions en charge de la conception des politiques publiques

d'après l'esprit du découpage réalisé lors de la réorganisation du début des années 2000. Un chargé de mission de la DPSAM explique l'esprit de la réorganisation concernant ce pôle de conception des politiques publiques. « *Pour faire simple, il y avait un premier paquet de conception des politiques publiques chargé de réfléchir aux enjeux qui se posent sur le territoire et comment on va y répondre de la façon la plus opportune possible; et ceci à travers la production de documents cadres, de schémas de réflexions etc...* »

Les autres ensembles de services étaient, comme nous l'avons vu précédemment, d'une part, la direction des investissements chargée de la réalisation des politiques publiques conçues en amont et d'autre part, la direction des services publics, qui était quant à elle chargée de l'exploitation, de la gestion des projets réalisés. Restait un dernier ensemble de services: la direction générale aux ressources et moyens regroupant les services ressources de la structure.

La mission prospective et stratégie urbaine a gardé cette place au sein de la direction générale au développement territorial et aux politiques urbaines jusqu'au milieu des années 2000, 2005 ou 2006, où elle est finalement **positionnée directement sous l'influence de la direction générale des services** aux côtés de trois autres instances: la direction générale adjointe de l'information et des relations extérieures, un chargé de mission, et la mission management des risques.

La date de changement est approximative car nous n'avons pas les organigrammes de la fin de l'année 2004 et de l'année 2005. En effet, on ne dispose pour notre étude que des organigrammes de février 2004 où le positionnement de la mission reste le même et de celui de juin 2006 où la mission est désormais située auprès de la Direction Générale des Services. On émet l'hypothèse ici que l'arrivée d'un nouveau directeur en 2004 pour prendre la succession du responsable initial peut être lié à ce rapprochement de la Direction générale, et donc que ce rattachement serait antérieur à 2006. Cette hypothèse est en quelque sorte corroborée par les liens tendus qui existaient entre le premier responsable et le DGS. Un agent membre de la DPSAM explique cette situation conflictuelle:

*« La direction de la mission prospective a été confiée à une personne qui avait une grande antériorité dans la vie administrative locale puisqu'il a travaillé à Grenoble, au Conseil Général, et il était, avant la réorganisation [de 2001/02] le numéro deux administratif de la structure.[...]mais cette personne ne s'entendait pas du tout avec la DGS. »*

On peut donc supposer que le changement de positionnement de la mission prospective est intervenue dès 2005 suite à la résolution d'un contexte conflictuel liée à l'arrivée d'un nouveau responsable.

Une dernière étape doit-être mentionnée dans l'analyse de la place faite à la mission prospective au sein de la structure administrative de la Métro: celle du rattachement de la mission à

la direction générale adjointe des services (DGAS). Comme nous l'avons déjà abordé à propos du passage du statut de mission à celui de direction, la direction de la prospective, de la stratégie et de l'aménagement métropolitain a été rattachée lors de son changement de statut à une direction générale adjointe des services, apparue lors de la réorganisation de 2009. « *La mission de la DGAS est vraiment dans une logique de transversalité [...] on a pris le parti de donner à une personne très haut placée la logique de jouer ce rôle là...* ». À travers ce témoignage du chargé du projet d'agglomération, on comprend que le rattachement direct de la direction de la prospective à la DGAS, traduit l'appui apporté par la DPSAM à la DGAS dans sa logique transversale et inversement. La direction prospective n'est cependant pas seule dans cette position auprès de la DGAS, puisque deux autres directions lui sont rattachées: à savoir la toute nouvelle direction du pilotage de la performance gestionnaire et environnementale et la direction des finances, anciennement intégrée à la direction générale adjointe des ressources et des moyens. Dans cette réorganisation dans laquelle la mission prospective devient une direction, on note donc 5 niveaux différents: le président, le directeur général des services, le directeur général adjoint des services, les trois directions transversales précédemment mentionnées et enfin les 6 directions thématiques.

Il apparaît intéressant au terme de cette rétrospective du positionnement des directions de la prospective du Grand Lyon et de la Métro de noter que la position, le statut, les ressources humaines et matérielles données à un service sont autant de facteurs potentiels d'influence. Mais on a pu entrevoir également que ces sources potentielles d'influence pouvaient être amoindries par d'autres facteurs, et notamment par des jeux d'acteurs. Ce sont ces facteurs d'affaiblissement d'influence, et par là-même de légitimité, des services de prospective que nous allons à présent étudier.

### III- Les facteurs d'affaiblissement de la légitimité des services de prospective: les leçons à tirer du premier mandat.

L'objet de cette troisième partie sera constituée par l'analyse des éléments qui ont semblé amoindrir l'influence des services de prospective sur les autres composantes des structures de coopération intercommunale au cours du mandat qui s'est achevé en 2008. Le choix de cette date butoir s'appuie sur le constat que les évolutions des services de prospective après les élections de 2008 sont marquées par des changements notables dans les rapports entre services de prospective et services tiers.

C'est pour comprendre la mesure de ces changements qui ont été mis en œuvre par la suite que nous analyserons dans un premier temps les éléments d'un certain affaiblissement de l'influence des services de prospective dans leurs rapports aux autres directions.

#### **A. Une posture complexe à l'égard des autres services de la structure.**

La marge d'influence des services de prospective semble avoir été limitée dans les premiers temps de leur existence, par le fait que les services de prospective n'ont pas de « *coeur de compétences*<sup>63</sup> ».

##### **1. Des services « *sans coeur de compétences* ».**

La nature transversale des missions des directions de la prospective entraîne une certaine instabilité de leurs missions. En effet, les directions de la prospective, contrairement aux services plus opérationnels liés aux compétences techniques des structures intercommunales tels que les services voiries ou assainissements, les directions de prospective et de stratégie n'ont pas de « *cœur de compétences* ». Patrick Lusson, premier directeur de la direction de la prospective et de la Stratégie d'agglomération du Grand Lyon explique cette particularité par le fait que ces cellules traitent de sujets: « *qui intéressent le citoyen, et non les compétences!* ». Le directeur par intérim de la DPSAM de mi-2008 à début 2009 va également dans ce sens: « *L'EPCI, sa règle c'est effectivement la compétence, et la mission prospective et stratégie urbaine, c'est le territoire, il y a donc une grosse différence!* ».

Cette particularité est néanmoins complexe à gérer. La chargée de mission de la DPSAM en

---

63. Il s'agit d'une formule dite au cours d'un entretien par la personne en charge du suivi des PLU.

charge du suivi des PLU et du schéma de secteur précise la complexité de cette posture à tenir:

*« La difficulté est en fait que finalement on n'a pas nos propres dossiers...c'est-à-dire que l'on est toujours un peu en appui, en articulation et finalement on produit assez peu de choses en tant que tel... ».*

On comprend donc à travers ces citations, que les missions et les actions des services prospective prennent nécessairement appui sur certaines des activités déjà exercées par ailleurs par d'autres services de la structure. C'est une posture qui fragilise d'une certaine manière les services dans leur pérennité car ils semblent plus vulnérables aux changements qui peuvent intervenir dans l'organisation: *« S'il y a un changement effectivement de président, d'élus, ou de directeurs, ça peut vraiment influencer fortement la posture des dossiers et de son contenu...alors qu'une direction de l'habitat ou des déplacements [...] il y a quand même une continuité plus forte parce qu'il y a un coeur de dossiers, un socle qui avance...<sup>64</sup> »*

Au-delà de la fragilité de cette posture, on s'aperçoit que ce positionnement original par rapport aux autres services de la structure à laquelle appartiennent les services de prospective est un des éléments de définition des experts dans le cadre de l'analyse des politiques publiques. En effet, Patrick Hassenteufel caractérise cette figure particulière d'acteurs de l'action publique par le fait notamment que ces derniers *« ne peuvent être analysés isolément mais en interaction avec d'autres acteurs de politiques publiques<sup>65</sup> »*.

Cette logique propre à la posture des experts peut cependant mener à un risque de concurrence entre services de prospective et service thématiques.

## **2. Les risques de concurrence.**

Le fait de ne pas avoir de cœur de compétences peut mener à des situations de concurrence dans la prise en charge des missions et des projets. À ce propos, Patrick Lusson constate ce problème dès les débuts de Millénaire 3:

*« Il est évident que cela a intéressé les uns, et pas les autres, que l'on est dans un processus de changement des mentalités qui se fait plus ou moins vite selon les services, avec des résistances, y compris auprès de collaborateurs qui auraient tout intérêt à travailler avec nous. Je pense à la Mission écologie urbaine qui a vécu Millénaire 3 comme un concurrent, parce qu'elle pensait l'écologie comme l'avenir de l'agglomération<sup>66</sup>.*

Un agent de la DPSAM témoigne également dans ce sens:

64. Extrait de l'entretien réalisé auprès de la personne en charge du suivi des PLU à la DPSAM.

65. HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*- Paris: A. Colin, 2008. p. 201.

66. Entretien avec Patrick Lusson, Propos recueillis par Cédric Polère, Millénaires 3, Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon, le 15 janvier 2009. p. 7

*« Il faut ménager les susceptibilités car il y a des gens qui sont jaloux de leurs dossiers [...] il y a des collègues...des fois c'est intentionnel...qui ne nous tiennent pas toujours au courant pour avancer...parce que c'est toujours plus simple d'avancer tout seul que d'avancer en fonction de chacun et puis aussi parce que lorsque l'on porte un dossier, on a plus le sentiment d'exister...c'est un vrai jeu d'acteurs ».* D'après ce témoignage, ce sentiment de concurrence peut donc se manifester par une certaine rétention des informations de la part des services thématiques.

De manière générale, ce sentiment se cristallise principalement autour de ce que l'on pourrait nommer une concurrence entre des savoirs généralistes et des connaissances techniques sectorielles. Cette idée est illustrée notamment à travers la réaffirmation par certains agents de services thématiques de leurs compétences techniques et théoriques dans le traitement des dossiers dont ils ont la charge. Cet extrait de l'entretien réalisé auprès d'un chargé de mission du service déplacement de la Délégation Générale à l'Urbanisme en est une bonne illustration:

*« On découvre parfois qu'ils sont en train de bosser sur des sujets sur lesquels parfois on bosse par ailleurs et on l'apprend au hasard d'une réunion...sauf que certains sujets peuvent être délicats d'un point de vue légal...et parfois ils partent quand même...et parfois même en faisant des bêtises parce qu'ils n'ont pas la connaissance de la réglementation, des lois liées à l'organisation des transports...parfois ils partent sur des idées que l'on sait dès le départ impossibles! »*

Ce témoignage permet de relever un autre aspect de la complexité des relations entre services de prospective et services tiers: le fonctionnement en vase clos des services transversaux.

### **3. Un fonctionnement en retrait des autres services.**

Malgré un travail en transversalité qui oblige à travailler sur des sujets communs à d'autres directions, le premier mandat d'existence des services de prospective semble marquer par un fonctionnement en déconnexion des autres services, comme cela a pu être mentionné par certains agents du Grand Lyon extérieurs au service prospective. Voici, par exemple, l'avis du chargé de mission Plan climat de la Direction de la planification et des politiques d'agglomération de la Délégation Générale au Développement Urbain.

*« La DPSA<sup>67</sup>, enfin c'est mon avis, a aussi fonctionné en vase clos en fait. Elle avait presque pas besoin de l'apport des services...c'était plutôt une instance de conseil au DG que quelque chose qui traduisait des propositions et qui les transformaient en opérationnel. »*

Un chargé de mission du service des déplacements de la direction de la planification et des

---

67. DPSA: Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération: ancien nom de la DPDP, nom actuel de la direction prospective du Grand Lyon.

politiques d'agglomération répond à la question de savoir s'il connaissait les missions de la direction de la prospective avant de travailler à la mise en place d'un conseil en mobilité avec le service Temps et services innovants de la DPDP:

*« Franchement non, ...ils ont quand même un fonctionnement un peu « franc-tireur », c'est-à-dire de faire les choses un peu tout seul... »*

Cette difficulté à être identifié est reconnue par les agents de la prospective eux-mêmes, à l'instar de la chargée de mission du service Veille et Recherche de la DPDP, à propos de Millénaire 3.

*« Je pense qu'à un moment donné on nous a pris pour la danseuse du président parce que l'on avait été créé par Raymond Barre, il se peut qu'on nous ait dit qu'on « fumait en planant à 3000 au-dessus de la terre »...ça c'est fort possible! Ou encore « on ne comprend pas ce qu'ils font », « ils ne s'intéressent pas à nous », c'est fort possible qu'ils [les autres services] aient pensé ça de nous...par contre on fait un certain nombre d'efforts depuis un certain nombre d'années pour que ça change. »*

L'actuel directeur de la DPDP, en poste au sein de la direction générale de la Ville de St Étienne au moment de la mission Millénaire 3, partage sa vision de l'époque à propos de cette expérimentation à l'origine du service prospective du Grand Lyon:

*« on était très déconnecté des services...c'était un petit peu hors-sol...moi je regardais ça de l'autre côté du Rhône avec beaucoup d'intérêt et en même temps...pour les services...c'était des trucs d'intellos...ce n'était pas en lien avec les compétences directes quotidiennes de la voirie, des services urbains... »*

On note ici à travers ce témoignage que « l'éloignement » des services prospective à leurs débuts tient également aux profils des agents qui ont pu être perçus comme des intellectuels voire « *des rêveurs* » comme le précise le second directeur de la mission prospective de la Métro. Cette image tient sans doute pour une part aux parcours de formation généraliste des agents de la prospective mais également pour beaucoup aux types de réflexions et d'actions assez généraux menés par les agents de la prospective qui paraissent déconnectés des préoccupations plus immédiates des élus auxquelles devaient répondre les services thématiques directement en lien avec les compétences de la structure de coopération intercommunale.

Ce sentiment de déconnexion des services prospectives de la structure administrative, perçu aussi bien par les agents de la prospective que par des acteurs extérieurs comme nous l'avons vu

précédemment, est lié plus globalement à une temporalité des services différente qui entraîne une identification problématique des travaux menés par les services de prospective. De ce fait, les demandes de coopération et de projets communs ont souvent été rejetés au premier abord sous le prétexte du manque de temps des autres services. L'agent du service des déplacements explique les facteurs qui peuvent expliquer le peu de liens entretenus avec la direction de la prospective:

*« Il y avait un manque de moyens, les collègues avaient autre chose à faire, ils ne prenaient pas le temps, et puis il n'y avait pas non plus une vision très claire de l'intérêt pour nous de suivre de près ces choses là ».*

Le manque de temps et de moyens déploré par cet agent de la DGDU traduit bien des relations distendues avec le service prospective. Les projets des directions de prospective paraissent donc « annexes », secondaires dans un premier temps aux yeux des autres services et directions thématiques.

Cette relative déconnexion des actions des services de prospective a-t-elle été palliée par un soutien des responsables aussi bien politiques qu'administratifs des organisations lyonnaise et grenobloise?

## **B. Un premier mandat mitigé dans l'appui aux services de prospective.**

### **1. Des hauts et des bas dans l'appui du DG.**

Si la relation à la Direction Générale des Services apparaît comme un positionnement stratégique intéressant voire important pour une direction de la prospective dont les missions ont une vocation transversale par rapport aux autres services de la structure de coopération intercommunale, il semble que celui-ci n'ait pas toujours été porteur.

Les débuts de la mission prospective à la Métro et les relations distendues entre son premier directeur et la Direction Générale des Services (DGS) témoignent des difficultés de la mission à s'intégrer. Ces relations distendues et conflictuelles expliquent sans doute pour une part le fait que le service prospective de la Métro n'ait été directement rattaché à la DGS qu'à partir du milieu des années 2000. Un chargé de mission de la DPSAM explique: *« La mission prospective a été confiée à une personne qui était le numéro deux administratif de la structure avant la réorganisation et était en charge d'une très grosse direction, très puissante puisqu'elle consommait quasiment l'intégralité du budget de l'agglo. Cette personne ne s'entendait pas du tout avec la DGS; donc en*

*fin de comptes, derrière cette mission prospective, il y avait beaucoup d'ambitions portées mais la personnes qui a été placée à sa tête, c'était d'une certaine façon une forme de placard...Là où il y aurait eu plus besoin de dialogues, de complicité... ».*

Un idée intéressante apparaît dans cet extrait d'entretien. Il s'agit de l'idée selon laquelle la mission au départ a pu être utilisée comme « un placard », autrement dit comme une mise à l'écart du premier directeur de la mission prospective. Ce dernier était, en effet, auparavant directeur de la direction des **Opérations Métro** comprenant notamment les services **Aménagement et cadre de vie** et **Vie quotidienne** regroupant le traitement des déchets urbains, le service Sécurité/ incendie etc...Le fait qu'elle soit utilisée comme structure de mise à l'écart conduit à penser que la mission prospective n'était donc pas considérée comme étant une structure de poids.

Cette mésentente a engendré, en tout cas, deux types de conséquences pour le service prospective: d'une part, « *la mission prospective a eu une grande marge de manœuvre, de travail sur l'élaboration du document du projet d'agglo, [...]un travail qui a abouti à son vote à l'unanimité en 2003 par les élus au conseil de communauté* ». Cependant, « *là où la machine s'est complètement grippée, c'est dans sa mise en œuvre.* »

Sous la direction du second directeur, les liens semblent plus aisés puisque, comme nous l'avons noté précédemment, c'est lors de ce changement de responsable que la mission bénéficie d'un rattachement direct à la DGS. Ce changement de positionnement a peut-être contribué à la valorisation du travail de l'équipe de prospective. Le second directeur note en tout cas qu': « *'il nous fallait démontrer à Didier Migaud que nous pouvions sortir un projet utile. [...]Avec le Sillon Alpin et le Projet d'Agglomération Acte II, on a réussi à le faire*»

Le constat semble plus positif au Grand Lyon concernant les premières années de la prospective sous le mandat politique qui a couru jusqu'en 2008. Une chargée de mission témoigne à propos de l'appui du DG dans les activités de la prospective:

*« Le précédent DG, on le voyait beaucoup et il portait beaucoup plus les actions. Je me souviens, il disait très clairement, « les zones économiques ne pourront être attractives que si on propose des services aux entreprises », et du coup il m'encourageait, je le voyais au moins deux fois par an... ».*

Même constat fait par une ancienne chargée de mission prospective, partie suite à la dernière réorganisation de 2009: «*Il y avait la possibilité de prendre contact avec le DG même si on était un simple chargé de mission. De son côté, le DG pouvait m'envoyer une note, un article de la Gazette des communes en me demandant ce que j'en pensais...il y avait un véritable dialogue*».

Ce dialogue était d'ailleurs déjà présent au début de Millénaire 3, comme le précise Patrick Lusson

en réponse à la question: « **Quels ont été les jeux d'acteurs qui ont rendu possible Millénaire 3 au sein du Grand Lyon ?** »:

« Nous travaillions dans ce que j'appelais un carré magique. Il était constitué de Guy Barriolade, Jean-Louis Héлары, Jacques Moulinier et Raymond Barre. Jean-Loup Molin et moi-même élaborions des idées et propositions, que nous allions tester auprès des trois premiers, pour les proposer à Raymond Barre s'ils étaient tous d'accord. Le carré a été recréé en 2001 avec, à ces postes, Benoît Quignon, Xavier Doublet, Jean-Jack Queyranne et Gérard Collomb, donc avec des personnalités et des visions totalement différentes! **Les personnalités jouent un rôle très important. Cette caractéristique de la direction prospective est géniale pour travailler. Ce carré fait fonctionner la machine, ce dont on ne se rend pas compte depuis l'extérieur, car c'est la partie immergée de l'iceberg<sup>68</sup>** ».

Au-delà du positionnement auprès de la DGS, on note bien à travers cette citation, tout autant qu'à travers les témoignages des agents de prospective de la Métro, que les personnalités et jeux d'acteurs comptent beaucoup dans l'influence réelle des services rattachés au DG.

Pour dépasser des jeux d'acteurs entre agents administratifs qui pouvaient être défavorables au service de prospective, le portage politique a-t-il été une aide efficace?

## **2. Les élus et la prospective: des temps incompatibles?**

Contrairement à la relation au DGS qui, à la DPSAM comme à la DPDP est quasi inexistante des témoignages des agents recueillis lors des entretiens, la question du portage politique fait, quant à elle, l'unanimité. Pourtant, ce portage a été lors du premier mandat assez mitigé. Le temps de l'élu et le temps de la prospective ne sont pas aisément compatibles. Premièrement, la vocation transversale d'un service ne semble pas appréciée par les élus car ces derniers « *aiment bien souvent le schéma un service/ un élu ou deux élus référents...ils n'aiment pas être référents avec plusieurs services...c'est compliqué pour eux et pour les services...donc du coup c'est pour cela que parfois des dossiers sont regroupés dans des services pour qu'un seul élu puisse les suivre...* » relate une chargée de mission de la DPSAM.

Un des agents de la DPSAM explique comment cette complexité du portage politique des questions transversales a pu être un facteur de blocage dans la mise en œuvre du projet d'agglomération:

68. Entretien avec Patrick Lusson, Propos recueillis par Cédric Polère, Millénaires 3, Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon, le 15 janvier 2009. p 6

*« C'est lié également au fait que l'approche projet d'agglo et de ces lois<sup>69</sup> de cette époque là faisait la part belle à la transversalité, à la capacité d'avancer en étant un petit peu moins isolé les uns des autres dans la conduite des politiques publiques. Et ça, il a fallu un mandat pour le faire admettre aux différentes directions...chacun se comportant un petit peu comme grand gestionnaire de sa tour d'ivoire et ayant une grande incapacité à venir travailler les uns avec les autres. Cette incapacité elle se témoigne au niveau technique mais aussi **au niveau politique.** »* Plus précisément, voici comment ce blocage des élus face à la transversalité s'est concrétisé: *« Il aurait été normal que l'élu en charge du projet d'agglomération, des grands projets et de l'aménagement du territoire, se positionne un petit peu en coordination de l'ensemble des politiques publiques de la Métro...Ce qu'il a refusé de faire en fait, il n'a pas voulu travailler trop en lien avec les différentes vice-présidences de peur de violer leur pré-carré et de paraître un vice-président en ingérence. »*

On retrouve dans le récit de ce jeu d'acteurs, une certaine sectorialité dans la manière dont les élus de l'exécutif communautaire envisagent leur mandat au sein de la structure de coopération intercommunale. La transversalité ne semble pas aisément compatible avec les objectifs d'un élu. En effet, d'un point de vue plus général, les activités de prospective sont moins en prise avec les préoccupations des élus du Conseil Communautaire. Contrairement aux services et directions « opérationnels », « thématiques », qui sont plus exposés à la pression des échéances électorales et la volonté de résultats des élus dans la perspective d'une réélection, la temporalité des directions de prospective et de stratégies se situe dans un temps plus long. À ce propos, un élu souligne: *« si l'électorat aussi avait une vision à 30 ans...il n'y aurait pas de difficultés! »*

Suite à toutes ces remarques que nous avons soulevées aussi bien à propos du lien complexe entre services prospective et services thématiques que concernant les soutiens aléatoires des responsables des organisations intercommunales, interrogeons-nous sur la nature des missions qui ont été confiées aux directions de prospective. Ont-elles héritées dans un premier temps de missions secondaires?

### **3. Des missions problématiques?**

L'identité et l'ancrage d'un service dans une structure sont aussi affirmés par le biais de la nature des missions qui lui sont conférées. L'ancrage d'un service paraît donc affaibli voire problématique lorsque celui-ci obtient des missions secondaires ou du moins incomplètes; c'est

---

69. Il s'agit ici des lois Voynet et Chevènement de 1999 qui ont contribué au renforcement de l'intercommunalité.

apparemment ce qui a été le cas pour la mission prospective et stratégie de la Métro à ses débuts. Cette idée est particulièrement illustrée par la question du positionnement des missions d'aménagement.

*« Je pense qu'il y a eu une décision délibérée de ne pas donner trop de force et d'ampleur à la mission prospective à son démarrage parce que ça a toujours en fait surpris d'avoir positionné le pôle aménagement au sein de la direction des politiques urbaines et non pas au sein de la mission prospective[...] et en fait de par ses missions, elle n'avait pas de missions totalement prépondérantes on va dire, structurantes... ».*

Les débuts de la mission prospective de la Métro sont clairement décrits ici comme ayant été affaiblis par le choix de placer certaines missions d'aménagement et d'urbanisme au sein d'un pôle intégré à la direction des politiques urbaines (DPU) au milieu des années 2000, un pôle doté d'un responsable projet urbain et d'une urbaniste. Même si la Mission prospective reste dotée d'une cellule intitulée « **aménagement et déplacement** » puis « **aménagement et urbanisme** », les missions qu'elle exerce ne semblent pas prépondérantes dans le domaine par rapport à celles exercées au sein de la DPU comme l'explique l'agent de la prospective qui était en charge de cette mission aménagement et déplacement:

*« Le lancement des études urbaines là pour le coup c'était vraiment des études de prospective d'aménagement, mais il se trouve que ces études ensuite ont été prises en charge véritablement par le pôle aménagement de la Direction des Politiques Urbaines ».*

Les raisons qui ont poussé à préférer le pôle de la DPU restent floues. L'agent émet en effet plusieurs hypothèses quant à ce choix :

*« Le positionnement des études posait question mais visiblement c'était pour ne pas donner trop d'importance à cette direction, ou alors était-ce pour ne pas donner trop d'importance à la problématique de l'aménagement ou trop de missions à son directeur... »*

La personne qui a assuré l'intérim de la direction de la DPSAM, également critique vis-à-vis de ce positionnement initial des études pluricommunales au sein de la DPU, donne un autre éclairage à propos de ce choix:

*« Quand je suis arrivé à la Métro, les études pluricommunales urbaines étaient conduites depuis la Direction des Politiques Urbaines. Depuis l'origine, je disais que l'on avait tort de les avoir mises là. Mais dans ce cadre-là, on a bien vu dans un premier temps que **le souhait des communes était de faire sans la Métro leur développement commune par commune...** »*

Cette critique du déplacement des études prospectives d'aménagement semble sous-entendre l'idée que le fait de ne pas placer ces études au sein du service prospective, a été un moyen de

« ménager » les communes, peu enclines à avoir un fonctionnement trop intégré concernant des missions qui demeuraient parmi leurs prérogatives. Rappelons en effet, que la compétence aménagement est en grande partie portée par les communes tout comme la compétence urbanisme. La nature même des missions du service prospective était donc problématique. Les questions d'aménagement n'étaient cependant pas les seules questions traitées par la Mission prospective. En effet, une des missions majeures du service de prospective de la Métro a été l'élaboration du projet d'agglomération.

Là encore, le portage de cette mission s'est avéré complexe pour le service prospective dans un premier temps. Malgré la légitimité de ce texte voté à l'unanimité par le conseil communautaire, sa mise en œuvre a été bloquée par certains jeux d'acteurs que nous avons déjà mentionnés. L'Acte II du projet d'agglomération a cependant semble-t-il permis de dépasser cette difficulté de mise en œuvre, en faisant une sorte de « *bilan en réutilisant tout ce qui a été fait par la collectivité* » dans le mandat qui s'est achevé en 2008. Le directeur par intérim de la DPSAM explique les fondements de cet Acte II du Projet d'Agglomération:

*« Les élus avaient souhaité qu'un des Jeudis du Projet d'Agglomération<sup>70</sup> devienne un bilan à mi-mandat. Seulement, le bilan à mi-mandat c'était de décider de ce que l'on avait fait de nos compétences, or je vous ai dit que les JPA n'avaient pas cette vocation de compétence. A ce moment là on avait bien senti la nécessité de concrétiser le projet d'agglomération. Et c'est ça l'Acte II du Projet d'Agglomération: Qu'avons-nous fait en 2000-2007 et comment ce que nous avons fait et le projet d'agglomération éclaire le mandat précédent? Et ce qui est intéressant, c'est que l'on a montré que là où la Métro progressait en termes d'institution, c'est à travers des politiques transversales, et non pas compétences par compétences. »* Cet Acte II a concrètement « *fait le deuil de la vision d'avenir, pour venir vraiment réamorcer dans une logique plus conduite des politiques publiques, logique administrative, etc...mais ça a permis de venir **le réinscrire dans le quotidien et de lui redonner une actualité.*** » Ce commentaire de la personne actuellement en charge du projet d'agglomération est intéressant en ce sens où il traduit une des stratégies des agents des services prospective au cours du mandat actuel: réancrer leurs missions dans le quotidien de la structure.

Au Grand Lyon, les missions qui sont conférées au service prospective, actuelle direction de la prospective et du dialogue public (DPDP) sont elles aussi changeantes et font débat. Au cours du premier mandat cependant, la nature des missions en tant qu'objet problématique dans la relation aux autres services n'apparaît pas aussi clairement qu'à la Métro. Outre des éléments de stratégie

---

70. Les Jeudis du Projet d'Agglomération sont des débats publics trimestriels organisés par la direction prospective sur des thématiques qui viennent enrichir le projet d'agglomération.

d'acteurs pour sensibiliser les autres directions du Grand Lyon aux problématiques traitées par le service prospective, on ne relève pas dans les témoignages des agents présents au cours du premier mandat, de problèmes perçus au sein de la direction qui auraient été liés à l'héritage de missions incomplètes ou illégitimes de par leur nature. Le changement majeur qui marque le service prospective jusqu'en 2008 est son passage du statut de mission à celui de direction et l'étoffement de ses missions à travers l'élaboration de la stratégie d'agglomération « Lyon 2020 » et le pilotage de la mission Agenda 21. Le bilan d'après les agents qui ont été parties prenantes à ces missions est de plus assez positif. Plus concrètement concernant l'Agenda 21, les missions étaient de deux types: faire un état des lieux des conduites de projets de 2003 à 2005 ainsi que l'élaboration des orientations stratégiques et du plan d'action de l'Agenda 21. Le bilan à ce sujet est plutôt réussi puisque: *« quand les politiques sont incubées et sont appropriées, elles passent dans le droit commun, c'est-à-dire à un autre service. C'est exactement ce qui s'est passé avec le développement durable. »* Cette précision de l'agent anciennement chargé de l'Agenda 21 à la direction de la prospective est intéressante car elle traduit l'une des stratégies des agents de ces services transversaux à l'égard des changements récurrents de missions auxquels ils sont soumis. Nous évoquerons de façon plus détaillée ces stratégies lorsque nous aborderons les changements de missions majeurs qui sont intervenus au Grand Lyon suite à la réorganisation intervenue après les élections de 2008. En effet, c'est au début du second mandat que la direction de la prospective et de la stratégie d'agglomération devient direction de la prospective et du dialogue public (DPDP). Ce changement de nom s'explique par le déplacement des missions d'élaboration de la stratégie d'agglomération ainsi que du suivi de l'Agenda 21 à la Direction de la Planification et des Politiques d'Agglomération de la Délégation Générale au Développement Urbain.

\*\*\*

Le bilan du premier mandat des services de prospective et de stratégie du Grand Lyon et de la Métro est plutôt mitigé en regard des sources potentielles de légitimité et d'influence matérialisées par les cadres formels de leur organisation respective. Confrontés à des problèmes d'identification par les autres services du côté du Grand Lyon, à des soutiens parfois aléatoires du côté des élus et des DGS à la Métro, les agents de la direction de prospective du Grand Lyon et de la DPSAM ont dû user de stratégies pour sensibiliser les services tiers à leurs problématiques et faire face à ces divers problèmes d'identification et de concurrence qui ont marqué leurs relations avec les autres directions de l'organisation. Un agent de la DPSAM souligne en effet que : *« la mission prospective a un peu vivoté pendant tout le mandat précédent »*.

Cependant, ce même agent poursuit en disant qu' « *il a fallu un mandat pour faire comprendre aux uns et aux autres que la transversalité était une optimisation des moyens, un gain d'efficacité dans la conduite des politiques publiques* ». Cette réflexion invite précisément à étudier quelles ont été ces stratégies qui ont permis cette évolution. Ont-elles réellement légitimé leurs actions au sein de leur organisation mais également fait évoluer le rapport à la transversalité des élus et des techniciens des autres directions?

## Partie II: Acculturation et spécialisation: les stratégies de légitimation des agents des services de prospective.

*« Maintenant, la mission prospective a vraiment légitimité en fait à porter un certain nombre de dossiers transversaux<sup>71</sup> ».*

Cette remarque d'un agent de la Direction de la prospective, de la stratégie et de l'aménagement métropolitain (DPSAM) va constituer une sorte de fil rouge de la seconde partie de notre étude. Elle sous-entend en effet l'idée que ce sentiment de légitimité n'a pas toujours existé, comme nous avons pu le remarquer au cours du premier temps de cette étude. Cependant, ce manque de légitimité d'action, de reconnaissance, semble aujourd'hui amoindri, et peut-être a-t-il même disparu. C'est l'analyse de cet écart que sous-entend la citation ci-dessus entre, un « avant » problématique pour les agents de ces services en mal de légitimité et un « après », qui correspondrait à une sorte de reconnaissance de la spécificité de leurs actions dans l'institution qui va constituer l'objet de réflexion de cette seconde partie. Cette reconnaissance est-elle synonyme d'intégration dans la structure administrative des EPCI lyonnais et grenoblois? Pour pouvoir mesurer le degré d'intégration de ces services, il faut s'interroger ici, sur les facteurs de légitimité sur lesquels s'appuient aujourd'hui les agents des directions de la prospective, au-delà de l'analyse du pouvoir distribué en fonction des règles formelles qui régissent l'activité des acteurs membres d'une organisation? En d'autres termes, quelles ont été les **stratégies** que ces derniers ont développées au cours du premier mandat de l'existence de ces services qui leur permettent aujourd'hui de se sentir légitimes dans les actions qu'ils mènent? Dans cette seconde partie, on se rapportera plus précisément au second type de structuration du pouvoir énoncé par Michel Crozier et Erhard Friedberg. En effet, après s'être concentré sur la structuration du pouvoir des agents des services de prospective et de stratégies selon les codes et les règles de l'institution, nous analyserons ici, la structuration du pouvoir définie par « *des relations de pouvoir à travers lesquelles les acteurs organisationnels utilisent les zones d'incertitudes à leur disposition pour négocier sans cesse leur propre bon vouloir et pour imposer dans la mesure du possible leurs propres orientations aux autres acteurs*<sup>72</sup> ».

L'analyse stratégique du comportement et des choix des agents de la prospective que nous avons

---

71. Il s'agit de la personne en charge du suivi des PLU.

72. CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*- p 90

tenté de mener s'inscrit dans la lignée des analyses faites par Michel Crozier et Erhard Friedberg dans leur ouvrage *L'acteur et le système*: « *L'analyse est stratégique en ce sens que le comportement des acteurs dépend moins des objectifs clairs et conscients qu'ils se donnent, des contraintes de l'environnement, que des atouts qui sont à leur disposition et des relations dans lesquelles ils sont insérés. La stratégie n'est ni un projet conscient et clair, ni un objectif au sens habituel du mot, mais une logique que l'on repère après coup*<sup>73</sup> ».

Nous avons tenté de reconstruire les logiques d'action des agents des directions de la prospective du Grand Lyon et de la Métro à travers leurs récits contenus dans les entretiens que nous avons réalisés. Ce sont aussi, mais dans une moindre mesure, les logiques d'action des acteurs en lien avec les agents de la prospective que nous avons tenté de comprendre.

Deux postures dominantes émergent dans le processus de construction d'une légitimité d'action des services de prospective dans les structures de coopération intercommunale: une position marginalisée assumée d'une part en tant que direction d'incubation des politiques publiques et une certaine spécialisation de leurs missions au profit d'une meilleure identification de ces dernières par les services thématiques.

---

73. AMBLARD, Henri; BERNOUX, Philippe; HERREROS, Gilles; LIVIAN, Yves-Frédéric. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*- Paris: Les Éditions du Seuil, (2ème édition revue et corrigée), 1996. p 25

## I- Incubation de politiques publiques émergentes et acculturation: les logiques d'action fondatrices des agents des services de prospective.

Les agents des directions de prospective agissent « en amont » des autres services au sein de l'organisation des EPCI. En effet, ces directions sont d'une part en amont de la construction des politiques publiques, puisque, comme nous l'avons spécifié en première partie de cette recherche, leurs membres ont pour objet général d'action la question de l'aide à la décision. De ce fait, ils sont, également en amont des autres services des organisations intercommunales, qui sont quant à eux, chargés de l'exécution des décisions prises au sein du Grand Lyon et de la Métro.

L'intérêt pour nous ici, est de comprendre les logiques d'actions qui sont valorisées et développées en premier lieu par les agents de la prospective par rapport à cette spécificité de la posture « en amont ». Plus particulièrement, quels types de *rôles* jouent ces agents au sein de leur structure d'après leur propre discours à ce sujet? Autrement dit, pour reprendre les termes de Michel Crozier et Erhard Friedberg, quelle est/ quelles sont la/ les sources d'incertitude avec laquelle/ lesquelles jouent les agents des directions de la prospective? Parmi ces sources d'incertitude et donc sources potentielles de pouvoir évoquées par les deux sociologues des organisations, on retiendra particulièrement *la maîtrise d'une compétence particulière, la position de l'expertise* définie ainsi:

*« Toute personne au sein d'une organisation possède un minimum d'expertise dont elle se sert pour négocier. Il lui suffit pour cela de tirer parti de la difficulté qu'on éprouverait à la remplacer (coût de la recherche, de la mise au courant, etc...) <sup>74</sup> »*

C'est précisément la nature de l'expertise que les agents des services de prospective et de stratégies valorisent auprès des autres services qui nous intéresse ici.

Un des premiers traits de cette expertise des agents de la prospective est celui qui se manifeste dans la présentation des services transversaux en tant que cellules d'incubation des politiques publiques de l'organisation.

---

74. CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*- Paris: Éditions du Seuil, DL 1992, cop. 1977. p 85

## **A-Des agents d'innovation et d'incubation des politiques publiques.**

Que ce soit au Grand Lyon ou à la Métro, les agents des deux directions en charge des questions de prospective ont très souvent utilisé cette expression de service d'incubation des politiques publiques pour présenter les activités de leur service. C'est une mission généraliste fondatrice que partagent les différents services des directions de la prospective de Lyon et de Grenoble et qui justifient pour une part ce sentiment de déconnexion vis-à-vis des autres services évoquée au cours de la première partie de cette étude:

*« Les politiques émergentes, cet intitulé un peu barbare c'est en fait de dire, de réussir à travailler sur des thématiques qui ne font pas l'objet de politiques publiques à l'heure actuelle à l'échelle de l'agglo mais qui demain pourraient le faire...et ça avait un rôle aussi que l'on a appelé aussi d'incubation des politiques publiques».*

De même au Grand Lyon où la DPDP est **« Une Direction qui pense et accompagne les articulations Grand Lyon/ Société<sup>75</sup> »**:

*« C'est une autre posture qui consiste à aller porter de la valeur ajoutée dans les conduites de projets opérationnels, que ce soit la participation, que ce soit la partie partenariats de recherche, etc...[...]c'est d'arriver à insuffler des nouveaux modes de faire et des nouvelles façons d'aborder les sujets, les projets, etc... »*

Ce travail d'innovation et d'incubation mené par les agents de la prospective, tout service confondu, se fonde en premier lieu sur la constitution de relations avec des acteurs extérieurs à la structure de coopération intercommunale.

### **1. La constitution d'un réseau dense et varié d'acteurs multiples.**

*« C'est difficile de répondre à vos questions parce qu'il faut arriver à les retraduire, à les rendre concrètes en même temps...ce n'est pas qu'est-ce que l'on fait chez nous mais **qu'est-ce que l'on fait avec?** Car presque tout ce que nous faisons doit être fait **avec.**<sup>76</sup>»*

La première forme d'expertise exercée par les agents de la prospective, quelle que soit la

75. Document interne de présentation de la DPDP. p 3

76. propos recueillis auprès de l'ancien directeur par intérim de la DPSAM.

spécialité de leurs missions, est la coordination d'un réseau vaste et complexe constitué d'acteurs externes et internes à la structure de coopération intercommunale. À l'heure de la valorisation du projet comme outil méthodologique privilégié pour mener à bien les décisions publiques, cette mission généraliste de coordination entre acteurs de diverses horizons n'est certes pas l'apanage des seuls agents de la prospective. La particularité de leur mission de coordination se définit par plusieurs spécificités. D'une part, comme l'évoque la citation introductive, l'action et les missions des agents des services de prospective se fondent sur « un faire avec » qui se noue en premier lieu avec des partenaires extérieurs. Prenons l'exemple du pôle veille et recherche de la DPDP du Grand Lyon :

*« On est 2,5 agents, ça veut dire que nous ne produisons pas les études. Notre capacité d'études s'appuie sur un réseau de veille prospectif qui est un réseau de prestataires sélectionnés par voie d'appels d'offres, par publics, pour 4 ans, donc un énorme marché! [...] pour partie, il y en a qui viennent de la recherche hors-statut, d'autres de la recherche, ou encore certains sont plutôt des consultants... »*

Mais ce n'est pas seulement une question de moyens humains qui motive cette densité du réseau, c'est aussi la nature des projets engendrés par le service, à l'instar du projet « métropole des savoirs » dont la responsable nous explique l'objet:

*« Pour résumer, il y a un volet fort d'enrichissement des politiques et des projets du Grand Lyon par des savoirs différents, et ce, par exemple par des études, des approches collaboratives différentes [...] ce volet est vraiment destiné aux démarches internes. [...] L'autre volet est consacré à la mise en visibilité des savoirs produits par le territoire. »*

A la Métro, on pense inévitablement à la phase d'élaboration du projet d'agglomération:

*« On est allé très loin sur l'animation notamment partenariale et externe puisque l'on a parlé d'états généraux de l'agglomération, où il y a eu un vrai travail avec de grands débats publics avec ce qui s'appelait à l'époque « le groupe des 300 », qui était un groupe de 300 habitants rassemblés pour l'élaboration du projet d'agglomération. »* Cette initiative se poursuit aujourd'hui à travers l'animation des **Jeudis du Projet d'agglomération** qui consistent en des débats publics trimestriels sur des thématiques qui viennent enrichir le projet d'agglomération.

### **Des partenaires aux profils variés.**

Outre le fait que l'action de ce service s'appuie sur un réseau dense de partenaires extérieurs,

on peut noter également que ce réseau est marqué par une certaine **hétérogénéité des profils des personnes membres de ce réseau**: *« Il y a des profils très très variés avec des personnes qui viennent du marketing, d'autres plutôt du social ou alors plutôt du design. Ce qui est intéressant de noter de mon point de vue, est qu'ils fonctionnent vraiment en réseau. Autrement dit, on passe très très rarement une commande à une personne toute seule; on la découpe en plusieurs prestataires parce qu'ils vont apporter des regards complémentaires sur le sujet. »*

De même, la personne en charge du projet d'agglomération de la Métro évoque un projet de mise en place d'un réseau de veille dans lequel sont rassemblés *« une dizaine d'acteurs sélectionnés pour leur capacité de capteurs, d'attracteurs de choses émergentes. Dans ce réseau on trouve un responsable de CCI, le directeur du Crédit Coopératif, un responsable d'association d'union de quartiers etc...on essaie de trouver des gens sur le territoire qui touchent un peu à tous les domaines. »*

### **Une quête d'innovation dans la recherche de nouveaux partenariats.**

Au-delà de l'hétérogénéité des profils, les agents du service Veille et recherche sont en quête **d'innovation** dans la recherche de nouveaux partenaires qui contribueraient à changer les modes d'actions et la nature des missions de la structure. On touche ici au concept *d'acculturation* des services des structures de coopération intercommunale à des pratiques innovantes. La responsable du projet Métropole des savoirs donne un exemple de partenariat innovant:

*« On essaie de développer des partenariats un peu atypiques [...] Par exemple, on essaie d'avoir des coopérations avec l'École des Beaux Arts de Lyon, parce que l'image, l'art aussi peut provoquer des changements de représentations qui peuvent être intéressantes y compris à des fins de politiques publiques. »*

Plus précisément, il s'agit pour les agents des services prospective de *« trouver des trucs expérimentaux, innovants, créatifs, qui secouent un peu le cocotier de la façon dont on conduit nos politiques »*, précise un des agents de la DPSAM de la Métro.

Dans ces témoignages dans lesquels le concept d'innovation dans la recherche de partenariats est prégnant, on comprend que la construction de ce réseau d'acteurs variés est principalement réalisée **au bénéfice des autres services internes à l'organisation**, dans le but de modifier, faire évoluer leur fonctionnement.

## 2. Incubation et innovation au service de l'acculturation.

L'autre enjeu majeur notable dans le discours des agents des directions de prospective est celui de parvenir à valoriser leurs innovations, leur travail sur l'émergence de nouvelles problématiques publiques afin de pouvoir les rediffuser, que ce soit auprès des agents des directions thématiques ou des élus. Reprenons l'exemple que nous avons pris précédemment à propos des missions des agents du Pôle Veille et recherche de la DPDP. Ces derniers décrivent leur rôle comme un rôle de médiation des études commandées auprès de leurs collègues :

*« Par rapport à un bureau d'études extérieur, nous [les agents du Pôle Veille et recherche] sommes intégrés au Grand Lyon et donc mon collègue et moi avons **la responsabilité d'accompagner la transmission de ces études que ce soit auprès des sphères politiques ou des sphères techniques.** Étant au Grand Lyon, on est au plus près des enjeux de la structure, d'un fonctionnement interne, donc notre façon de restituer les études s'en trouve influencée[...]on fait un effort de contextualisation des études au sein du Grand Lyon et d'amener les choses de manière un peu construite. »*

Les agents du pôle veille et recherche ont donc véritablement un rôle de médiateur entre leur réseau diversifié de partenaires externes et les agents et élus en charge des dossiers des autres services et directions de la structure. Un rôle confirmé par la responsable du service participation citoyenne de la DPDP:

*« On est vraiment là dans le rôle ...comment dire?...**de rotule, d'interface** [...] »*

Finalement, il est possible de généraliser ce rôle de **transmetteur** à l'ensemble des agents des services de la DPDP du Grand Lyon par le fait qu'ils agissent sur des questions qui se situent à l'interface des services comme le précise leur directeur :

*« Toutes ces questions finalement un petit peu lourdes **qui vont être à l'interface de ce que font les services du Grand Lyon** et qui vont en même temps questionner tout ce qui va tourner autour des comportements, des usages, ou encore soulever des questions de citoyenneté, de légitimité d'actions, etc. [...] La prospective, à travers les services veille et recherche et participation citoyenne, constituent deux entrées pour répondre à ces questions de comportements des usagers et de comment on articule ces actions avec la réalité vécue des territoires?... »*

Ce rôle de *médiateur* valorisé par les agents des services de prospective n'est pas sans rappeler un autres des aspects de la définition des experts en politiques publiques donnée par Patrick

Hassenteufeld, à savoir: *« l'expert a un rôle de médiateur entre les lieux de production de connaissances et les lieux de pouvoir. »*

### **3. La complexité du rôle de médiateur et les stratégies pour y remédier.**

Ce rôle de médiateur est précisément le rôle difficile à tenir auprès des autres directions du Grand Lyon ou de la Métro. En effet, cette densité et en même temps cette très grande diversité d'acteurs au sein du réseau des agents des services de prospective n'a pas, dans un premier temps, nécessairement été fortement articulé aux autres services de la structure de coopération intercommunale, ce qui a valu aux services de prospective un certain sentiment de déconnexion par rapport à l'activité des autres services des EPCI, comme nous l'avons noté au cours de la première partie de notre analyse. L'ancien directeur par intérim de la DPSAM de la Métro explique cette spécificité et complexité de la nature de la coordination entre la direction de la prospective et les autres directions de la Métro :

*« Elle est compliquée sur le fond parce qu'elle met en question en permanence cette différence entre territoire et compétence. »*. En effet, *« L'EPCI sa règle c'est effectivement la compétence, et la mission prospective et stratégie urbaine, c'est le territoire ...ce qui fait une grosse différence »*.

Un décalage confirmé par le directeur de la DPDP du Grand Lyon:

*« Je ne dirais pas que l'on détechnocratise parce que je pense que l'on est aussi technocrate que les autres...mais au moins on a le regard décalé, le regard décalé de la prospective, des gens qui allons explorer, qui iront solliciter des intellectuels, etc... »*

La question est de savoir comment ce décalage assumé, qui semble constituer le fondement des actions et des missions des services de prospective et de stratégies, est compatible avec un certain rapprochement des autres services thématiques. Autrement dit, comment les agents des services prospective envisagent-ils concrètement ce lien de médiation avec les autres service? Comment les agents de la DPDP du Grand Lyon et de la DPSAM de la Métro parviennent à « faire adhérer » les agents des autres services à leurs problématiques d'actions, tout en sachant comme le souligne Herbert Simon que:

*« Les individus sont disposés à adhérer à une organisation quand, directement ou indirectement, leur activité au sein de celle-ci contribue à réaliser leurs propres buts.<sup>77</sup> »*

---

77. SIMON, Herbert A. *Administration et processus de décision*- Paris: éditions Economica, 1983. p 23

A cette question de savoir comment les agents ont procédé pour sensibiliser les agents internes aux EPCI à la variété de leurs activités et de leurs idées innovantes, les réponses demeurent sensiblement les mêmes. D'une part, il faut noter le renforcement de la volonté de reconnexion des services de prospective et de stratégie avec les services de la structure de coopération intercommunale depuis l'émergence des services de prospective et de stratégie. Elle est d'abord soutenue par les directeurs généraux des services du Grand Lyon et de Grenoble. Cette reconnexion est visible au Grand Lyon dès le milieu des années 2000:

*« Il y a dix ans en arrière, on était très tourné vers l'extérieur, on était très très peu connecté. Aujourd'hui, on est à 95% connecté ».*

Une des raisons majeures invoquées par cet agent de la DPDP, se rapporte à des enjeux financiers qui ont conduit le précédent directeur général des services à recentrer les activités de la direction de la prospective sur des enjeux internes au Grand Lyon:

*« Millénaire 3 était peu connecté à la vie de la maison. Quand le directeur général Benoît Quignon est arrivé, il s'est posé la question des moyens...et c'est vrai que l'on nous a invité assez fortement à nous recentrer sur les préoccupations de la maison. »*

Qu'est ce que cette reconnexion progressive implique? Se recentrer sur des problématiques internes, c'est en premier lieu travailler d'autant plus activement à convaincre, sensibiliser les élus communautaires du bien fondé des problématiques émergentes, tout autant que de la plus-value des questions apportées par les agents de la prospective aux dossiers portés par les services sectoriels et/ou opérationnels. Et pour cela *il a fallu du temps*. Le chargé du projet d'agglomération de la Métro estime qu' *« il a fallu un mandat pour faire comprendre aux uns et aux autres que la transversalité était une optimisation des moyens, un gain d'efficacité dans la conduite des politiques publiques »*.

D'un point de vue général, on note dans les entretiens réalisés auprès des agents de la prospective de nombreuses occurrences de la nécessité *d'avoir du temps*. En effet, il a d'abord fallu du temps pour se faire connaître et reconnaître, ainsi la responsable de la mission **Temps et services innovants** du de la DPDP explique:

*« Nous en 2003, déjà les gens ne savaient pas qui on était, ce que l'on faisait, donc déjà il a fallu beaucoup communiquer pour se faire reconnaître. En 2003, ça aurait été impensable que la mission déplacements nous demande une étude sur les crèches en gare par exemple. Il a fallu vraiment faire ses preuves pour que l'on en arrive là. »*

S'il a fallu faire ses preuves, c'est avant tout parce que les agents des autres services, et particulièrement les services opérationnels, justifiaient et pour une part justifient encore, leur refus de coopérer aux projets innovants des directions de prospective précisément par manque de temps, étant donné qu'ils sont plus soumis à la nécessité de résultats dans l'aboutissement de projets dans leur secteur du fait des échéances des mandats électifs, comme nous l'avons souligné en première partie. Voici un exemple révélateur à ce sujet sur les questions de concertation et de participation citoyenne à la DPDP: « *Les services râlent toujours; ils disent que la concertation c'est chronophage, que ça se rajoute à leur boulot, etc. [...]* »

Pour faire ses preuves, la responsable de la mission des Temps et services innovants fait part de ses démarches:

« ***On a beaucoup communiqué** et on a fait du concret en pensant qu'on allait prouver que l'on pouvait sortir des expérimentations nouvelles **concrètement**. Par exemple, en 2003/2004, on a commencé à travailler sur une crèche inter-entreprises à Gerlan et à Porte des Alpes et on a beaucoup communiqué autour en disant que c'était possible de réaliser des services innovants.* »

Aujourd'hui, le service des Temps et services innovants bénéficie effectivement d'une meilleure reconnaissance de la part d'autres services du Grand Lyon puisque des coopérations sont nées depuis 2003, notamment avec le service des déplacements de la délégation générale à l'urbanisme ou encore avec la direction de l'économie et des relations internationales.

Autre exemple, celui de la chargée d'études du service veille et recherche qui répond elle aussi à la question de savoir concrètement, comment se nouent les relations avec les autres directions du Grand Lyon:

« *ça prend du temps, ça prend du temps...je ne sais pas comment dire...ce sont des postures...par exemple, j'avais fait un travail sur le fleuve, j'en ai parlé au groupe de travail sur Lyon 2020, et on a réalisé à la demande des élus un joli livre qui s'intitulait « **le fleuve se découvre** » où on pose la question suivante: le fleuve, ce n'est pas qu'un paysage, ce n'est pas qu'un territoire à aménager, c'est aussi des usages. Ce travail a été repéré par la chef de projet Rive de Saône, elle m'a interviewée à ce sujet. Suite à cet interview, je lui ai proposé de créer un projet avec un designer pour son projet Rives de Saône avec le budget du service ...et c'est parti! Le travail a été fait et il a plu et puis a été repéré... »*

la chargée d'études du service veille et recherche résume cette posture de travail à l'égard des autres services de cette manière:

*« C'est un peu un effet « boule de neige », mais par la petite porte, assez modestement [...] c'est une forme de lobbying mais douce [...] c'est un travail de fourmis! »*

À la Métro, on retrouve le même type de vocabulaire dans la bouche des agents de la direction de la prospective à propos de leurs postures et logiques d'actions par rapport aux autres services. On trouve par exemple, toujours par rapport à cette prégnance de la temporalité du processus de légitimation, la valorisation par les agents de leur propre histoire au sein de la structure comme source de légitimité, à l'instar de la personne en charge du suivi des PLU. Cette chargée de mission est d'abord entrée à la mission de la prospective au début de la constitution du service il y a une dizaine d'années. Elle a ensuite intégré la Direction des Politiques Urbaines en prenant en charge le suivi des PLU, pour finalement revenir au sein de la direction de la prospective suite à l'insertion de ce dossier de suivi des PLU dans cette direction. Voici comment cet historique lui a permis de légitimer son travail transversal:

*« En fait la Métro est associée aux PLU des communes réglementairement pour donner un avis sur les PLU. J'avais donc un travail un peu d'animation interne, de coordination interne pour évaluer le document, savoir si c'était cohérent avec les politiques de la Métro etc...En fait, ce qu'il faut voir, c'est que derrière cet avis proprement dit de 5/ 6 pages, il y a tout un travail de discussions avec les services [...]et du coup **j'ai développé un réseau interne de correspondants des directions thématiques de la Métro sur la question des PLU, et un réseau qui s'est progressivement étendu aux collectivités et aux communes en charge de l'aménagement.** »*

Ainsi, le travail de mise en réseau que cette personne a réalisé tout au long de sa carrière au sein de la structure, lui permet aujourd'hui, d'être reconnue par les autres membres des directions thématiques et les partenaires extérieurs :

*« Par l'historique que j'ai au sein de la Métro, je suis vraiment identifiée comme quelqu'un qui travaille de manière transversale. [...] ».*

A travers toutes ces démarches de sensibilisation aux thématiques de la prospective auprès des autres services des structures de coopération intercommunale, on peut dire que les agents des directions transversales inscrivent pleinement les missions de leur direction dans un processus de légitimation qui par là même assure la pérennité de leurs actions. Cependant, un paradoxe apparaît concernant la logique d'incubation et d'acculturation menée par les agents des directions de prospective. Ce paradoxe consiste dans le fait que ces logiques, une fois légitimes, semblent remettre en cause la pérennité des actions des agents des services de prospective au lieu de la

consolider. Autrement dit, le travail de légitimation effectué par les agents de la prospective serait inévitablement un travail de dépossession de leurs missions.

## **B. Le paradoxe des logiques d'incubation et d'acculturation: des logiques qui remettent en cause la pérennité des services de prospective.**

Pour illustrer ce paradoxe, nous prendrons l'exemple du déplacement des missions de développement durable et de stratégie de la direction de la prospective du Grand Lyon, anciennement nommée Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération (DPSA), à la Direction de la Planification et des Politiques d'Agglomération (DPPA) intégrée à la Délégation Générale au Développement Urbain (DGDU).

### **1. Une démarche d'acculturation réussie?**

Dans le rapport du comité technique paritaire du 26 mars 2010, intitulé *Projet de la direction de la prospective et du dialogue public*<sup>78</sup>, on peut lire parmi « *les raisons qui rendent nécessaires une réorganisation de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération* » :  
*-la réorganisation de la Délégation Générale au Développement Urbain avec la création d'une Direction de la Planification et des Politiques d'Agglomération (DPPA): les fonctions et les compétences dédiées à la conduite du volet « stratégie d'agglomération », y compris dans le cadre du développement durable, sont sorties d'une logique d'incubation pour être maintenant conduites au sein de la DPPA; [...]*

Plus précisément, voici le résumé de ce transfert de missions narré par le directeur actuel de la DPDP, lui-même recruté suite à cette réorganisation:

*« En 2009, dans le cadre du nouveau mandat, il y a eu une réorganisation. Tous les aspects un peu stratégie d'agglomération, au sens vision d'ensemble de l'évolution du territoire et rédaction d'une stratégie un petit peu d'ensemble, ainsi que la dimension Agenda 21 et développement durable, mais aussi le suivi du réseau des villes, ont intégré la délégation générale au développement urbain...La logique c'était de dire, voilà, l'urbanisme, ce n'est pas uniquement faire des travaux d'aménagement et le PLU, il faut que ce soit connecté à ses outils. C'est pour cela qu'il y a eu*

---

78. Rapport du Comité technique paritaire du 26 mars 2010, *Projet de la Direction Prospective et du Dialogue Public, réorganisation de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération*. p 2

*création d'une direction de la planification et des politiques publiques (DPPA) au sein de la délégation générale à l'urbanisme. »*

Avant d'étudier le discours de l'actuel directeur de la DPDP, il est intéressant de percevoir la manière dont est interprété ce transfert par les personnes qui ont hérité des anciennes missions de la direction de la prospective du Grand Lyon afin de comprendre plus en profondeur quels ont été les facteurs qui ont entraîné ce changement. Pour ce faire, voici le même transfert de compétences expliqué par le responsable Plan Climat de la direction de la planification et des politiques d'agglomération, qui a hérité en grande partie des missions transférées entre la direction de la prospective et la délégation générale à l'urbanisme :

*« à partir de 2008/2009 il y a eu une réorganisation des services et là il y a vraiment eu une séparation de la prospective et de la stratégie d'agglomération. On avait un diagnostic qui disait que la stratégie d'agglomération avait du mal à être pilotée à l'échelle du DG parce que **ce n'était pas assez raccordé aux services**, donc il y a eu un arbitrage en faveur du raccordement de la stratégie d'agglomération au service d'urbanisme afin d'avoir un lien plus fort. »*

Finalement, on peut dire dans un premier temps que les deux discours, celui du directeur de la DPDP et celui du responsable actuel du Plan Climat se rejoignent. On comprend en effet, qu'ayant été initiées, incubées par les agents de la direction de la prospective et de la stratégie, les questions de développement durable et de stratégie d'agglomération, dans la logique de leur évolution, doivent quitter leur matrice en quelque sorte afin de se développer pleinement dans le fonctionnement des divers services du Grand Lyon. On a le sentiment que le déplacement des questions de stratégie et de développement durable est « normal ». Autrement dit, ce déplacement ne semble pas vécu au premier abord comme une « dépossession » illégitime de dossiers fondateurs de l'existence de la direction de la prospective. On a plus le sentiment d'un déplacement *logique* de dossiers, qui traduit **la réussite de l'acculturation de problématiques cruciales et transversales au sein des services du Grand Lyon grâce au travail des agents de la Direction de la Prospective**. C'est en tout cas ce qui est perçu dans la manière dont les agents de la direction de la prospective du Grand Lyon envisagent leur travail.

En effet, on observe une certaine acceptation générale de la transmission des missions de stratégie et des problématiques et programmes liées au développement durable par les membres de la DPDP. Ainsi, la responsable de la participation citoyenne explique qu'*« Il faut vraiment qu'après une phase d'incubation, le développement durable percole vraiment dans les conduites de projets et donc soit intégré complètement à la Délégation Générale au Développement Urbain »*. Même les

agents qui avaient en charge ces questions, à l'instar de la responsable actuelle du projet « métropole des savoirs » au sein du service Veille et recherche de la DPDP, et qui était précédemment responsable de l'élaboration de la stratégie « Lyon 2020 », admet que:

*« Nous en tant que prospective si on ne s'adapte pas on est mort! Parce que l'on est condamné à essayer... parce que encore une fois il faut être modeste [...] on est condamné à se reprogrammer en permanence parce que si la vie va bien, on est précurseur de choses qui un jour rentrent dans le droit commun.... donc il faut que l'on se reprogramme en permanence... ça fait partie de la vie de la prospective. »*

Plus généralement, de nombreuses réflexions d'ordre général énoncées par les différents agents des services de prospective de la Métro et du Grand Lyon traduisent cette acceptation de la transmission de leurs missions vers d'autres services; une transmission vécue comme synonyme d'un travail d'acculturation réussie de nouvelles problématiques et de nouveaux outils de transformation des politiques publiques au sein de leur organisation:

*« nous on reste en posture amont donc il ne faut pas être trop frustré de ça mais c'est normal que par moment les choses s'initient, qu'elles retombent puis qu'elles soient reprises... »*

On observe le même type de remarques du côté des agents de la DPSAM à la Métro. Voici la remarque de l'un d'entre eux : *« on est parfois un peu dans l'ombre: il faut accepter ça... »*.

Cependant, même si globalement, ces transferts de missions dans d'autres services sont perçus comme « logiques », cela ne signifie pas pour autant que ces déplacements de missions soient acceptés de façon unanime.

## **2. Les critiques de la réorganisation de la DGDU.**

Lorsque j'ai interrogé les agents de la DPDP sur ce transfert, certains d'entre eux semblaient plus sceptiques sur le bien fondé de ce déplacement de mission, même si ces agents n'étaient pas directement concernés:

*« Je ne sais pas pourquoi, ce sont des choix de la nouvelle équipe politique ... je ne pourrais pas vous dire pourquoi [...] on nous l'a un peu imposé. J'avoue que les uns et les autres on s'est beaucoup posé de questions sur les raisons qui ont fait que la stratégie d'agglomération atterrissait à la délégation à l'urbanisme et ne reste pas chez nous. Et on n'a pas eu forcément de réponses. »*

Certains élus aussi se sont prononcés contre ce transfert, à l'image du deuxième vice-président du

Grand Lyon en charge de la coordination du pôle ressources et institutions, qui a défendu la pérennité de la direction de la prospective:

*« [...] quand on parle développement durable [...] le fait de le mettre dans une direction opérationnelle me paraît d'office entraîner une perte d'efficacité de dialogue avec les autres, donc j'aurais préféré que ça reste à la DPSA... »*

En même temps, cet élu relativise ces questions d'organisation qui d'après lui reste secondaires:

*« Des questions d'organigrammes ce sont des questions assez importantes en interne mais qui n'ont aucune espèce d'importance à l'extérieur...on s'en fiche! »*

Au-delà de ce transfert, il apparaît que la réorganisation globale de la Délégation Générale à l'Urbanisme ait provoqué quelques résistances et critiques générales au sein du Grand Lyon:

*« La réorganisation de la direction de l'urbanisme a duré deux ans avec un tollé général, avec de la complexité et encore maintenant beaucoup de résistances dans les services. »* confie un agent de la DPDP.

Même constat du côté du responsable du Plan Climat intégré à la DGDU:

*« Il y a un tas de raisons que je ne connais pas, peut-être des raisons de personnes, si vraiment vous voulez aller dans le détail, je vous souhaite bien du courage! »*

Ces remarques évoquent indéniablement des jeux d'acteurs complexes qui ont suscité ce déplacement de missions de la direction de la prospective à la DGDU, et ce, au-delà de la simple « logique d'incubation » développée précédemment et présentée comme inhérente à la nature transversale du développement durable et du service prospective. Même si nous n'avons pas véritablement les clés pour expliquer plus en profondeur les jeux d'acteurs qui ont contribué à cette réorganisation, on évoquera cependant plusieurs questions qui restent en suspens par rapport aux raisons ouvertement énoncées.

### **3. Des questions qui restent en suspens.**

Tout d'abord, la direction de la planification et des politiques d'agglomération est-elle plus opérationnelle que la direction de la prospective qui portait précédemment l'Agenda 21? Plus opérationnelle sans doute au niveau du personnel puisque le service stratégies d'agglomération compris dans cette direction de la planification et des politiques d'agglomération, rassemble à lui

seul une douzaine de personnes là où deux personnes seulement avaient en charge ces questions à la direction de la prospective. C'est également la remarque que fait le responsable du Plan climat de la DPPA: « *Sur une stratégie de type Agenda 21, c'est-à-dire pour faire entrer des pratiques de développement durable, faire des animations sur ce qu'est le développement durable, etc...ça a très bien marché. Mais pour passer à des objectifs de résultats sur l'énergie, ça c'était plus complexe [...] sur la stratégie d'agglomération, on a un gros travail de mise en cohérence des politiques publiques à l'échelle du Grand Lyon qui est en train d'être lancé et il a été estimé que le dispositif tel qu'il était organisé à la DPDA ne serait pas en capacité de faire ce travail de croisement des politiques publiques, parce qu'il n'y avait pas assez de personnes, parce que ce n'était pas assez proche de l'endroit où ça a été produit... »*

Une première question se pose à la lecture de ce témoignage: pourquoi ne pas avoir doté la direction de la prospective d'un personnel plus nombreux pour pouvoir poursuivre cette démarche? L'ancienne chargée de mission qui était responsable du suivi et du pilotage de l'Agenda 21 à la direction de la prospective avance une hypothèse:

*« Il y a toujours eu de la part du DG et des élus la volonté de garder une petite équipe; on ne veut pas refaire de la direction dans la direction ».*

Outre cette question de l'effectif, la notion de plus grande opérationnalité des services de la DPPA du point de vue de sa proximité avec les outils d'aménagement et d'urbanisme par rapport à la direction de prospective ne paraît pas si évidente que ça.

### **Des transferts entre services aux logiques similaires.**

La plus grande opérationnalité de la DPPA en terme de proximité vis-à-vis des autres services de l'EPCI par rapport celle de la direction de la prospective reste discutable. En effet soulignons que la directrice qui a pris en charge le poste de direction de la direction de la planification et des politiques d'agglomération (DPPA) est la personne qui a précédé le directeur actuel à la tête de la DPDP du Grand Lyon. On peut se demander alors, si la logique d'action des agents de cette direction diffère beaucoup de celle des agents de la direction de la prospective. Cette question paraît d'autant plus légitime après la lecture des enjeux stratégiques énoncés par la directrice actuelle de la DPPA dans la plaquette de présentation de la Délégation générale au Développement Urbain, des enjeux qui restent sensiblement les mêmes que ceux du projet de l'ancienne direction de la prospective et de la stratégie:

*« Avec cette direction, nous répondons à un objectif clé du plan de mandat: la cohérence des politiques publiques qui portent des enjeux de développement durable. En mobilisant de nouveaux partenaires, nous nous inscrivons plus fortement dans de nouvelles échelles de territoire comme la métropole. Véritable coordinatrice, cette direction s'attache à animer en permanence des réseaux de réflexion avec les autres directions du Grand Lyon, mais aussi avec nos partenaires extérieurs pour imaginer ensemble la métropole de demain. »*

Un autre témoignage appuie également cette hypothèse selon laquelle la direction de prospective du Grand Lyon partage des logiques transversales communes avec certains services de la DGDU: celui d'un chargé de mission du service déplacements, lui aussi intégré à la DPPA, avec qui le service Temps et services innovants mène actuellement des projets transversaux:

*« On reste toujours un service non-opérationnel [...] on n'a pas vocation nous à porter directement des actions, nous on a vocation à faire de la stratégie. [...] Et le fait que l'on ne soit pas un service opérationnel non plus, ne répond pas totalement aux demandes de la DPDP qui est de dire qu'une fois que nos expérimentations ont été faites, que l'on est d'accord sur le bénéfice de pérenniser ça, que cela devienne quelque chose de droit commun entre guillemets et d'opérationnel...et nous on répond: on ne prend pas! »*

A travers ce témoignage du chargé de mission du service des déplacements, on s'aperçoit que les services intégrés à la DPPA sont également eux-mêmes très transversaux dans les thématiques qu'ils portent. On peut donc penser que ces transferts de missions d'une direction à l'autre trahissent en fait une certaine concurrence entre services ayant pour sujets d'actions des thématiques similaires voire identiques.

### **Des logiques concurrentielles.**

Cette idée de concurrence entre la DGDU et la direction de la prospective est présente dès les origines de Millénaire 3 comme l'explique Patrick Lusson:

*« Il est évident que cela a intéressé les uns, et pas les autres, que l'on est dans un processus de changement des mentalités qui se fait plus ou moins vite selon les services, avec des résistances, y compris auprès de collaborateurs qui auraient tout intérêt à travailler avec nous. Je pense à la Mission écologie urbaine qui a vécu Millénaire 3 comme un concurrent, parce qu'elle pensait l'écologie comme l'avenir de l'agglomération. La réalité quotidienne lui donne raison, mais l'effet de levier est totalement différent selon que l'on est « enkyté » dans une grande DGDU, ou placé*

*auprès du président et du directeur général comme l'était la mission prospective.<sup>79</sup>»*

Ce récit rétrospectif situe finalement cette concurrence et ces conflits de légitimité dans le pilotage de certains dossiers dès les origines d'un service dédié à la prospective. La dernière réorganisation en date, semble être le résultat de rapports de forces anciens entre la prospective et la délégation générale au développement urbain, qui cette fois-ci ont été favorables à cette dernière.

D'un point de vue général, on s'aperçoit que les tensions entre les services de prospective et les autres services de l'organisation intercommunale sont les plus fortes avec les services dont les missions sont aussi éminemment transversales. On le voit avec la DPPA de la DGDU ou encore avec la direction de la performance à la Métro. On rappelle à ce propos le témoignage d'un chargé de mission de la DGDU que nous avons déjà évoqué en première partie et qui illustre très bien cette concurrence entre services aux logiques transversales:

*« On découvre parfois qu'ils sont en train de bosser sur des sujets sur lesquels parfois on bosse par ailleurs et on l'apprend au hasard d'une réunion...sauf que certains sujets qui peuvent être délicats d'un point de vue légal...et parfois ils partent quand même...et parfois même en faisant des bêtises parce qu'ils n'ont pas la connaissance de la réglementation, des lois liées à l'organisation des transports...parfois ils partent sur des idées que l'on sait dès le départ impossibles! »*

A la Métro, des tensions potentielles pouvaient naître entre la DPPGE et la DPSAM puisque leurs missions se recoupent parfois. Un des anciens directeurs de la direction de la prospective confie à ce propos cette anecdote: *« fais gaffe qui est le patron entre la prospective et toi »* avait-il dit au directeur-adjoint de la DPPGE à son arrivée. En effet, à sa création à la fin de l'année 2009, la DPPGE intègre les problématiques du développement durable à travers le déplacement en son sein d'une ancienne composante de la Direction des Politiques Urbaines qu'était le Pôle Environnement. Cette direction est présentée comme *« le champion de l'évaluation des politiques publiques, du contrôle de gestion, du suivi de projets et du développement durable à une sauce très colorée environnementale »*. Cependant, la DPSAM aurait pu intégrer ce Pôle environnement dans sa direction puisqu'elle travaillait, et travaille toujours, en partie sur ces questions à travers le traitement du CDDRA<sup>80</sup>: le contrat de développement qui est scellé entre la Région et la Métro. Le directeur-adjoint de la DPPGE explique l'enjeu de ce contrat: *« Ce qui fait le fondement de la politique de développement durable de la Métro, c'est quand même le CDDRA »*. Il poursuit: *« Donc*

---

79. Entretien avec Patrick Lusson, Propos recueillis par Cédric Polère, Millénaires 3, Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon, le 15 janvier 2009. p 7

80. CDDRA: Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes.

*nous on a la compétence [du développement durable] et on n'a pas l'outil! C'est un peu débile! »*

De même du côté de la DPSAM, l'ancien directeur par intérim reconnaît que: « *sur le fond, je pense qu'il aurait été bien qu'il soit dans cette direction [la direction de la prospective] par exemple ».*

Il avance une hypothèse quant aux raisons qui ont joué en faveur du déplacement du pôle environnement à la direction de la performance:

*Je pense que Jean-Marc Urhy<sup>81</sup> estimait qu'il n'était pas entendu et qu'il n'avait pas l'outillage dans les services. Je pense que ça explique pourquoi le Plan Climat est passé à la direction de la performance ».*

### **De la concurrence à la coopération.**

On constate cependant que le fait de mettre au jour ce type de conflits entre les directions de prospective et les services aux logiques également transversales, permet finalement, de mettre en lumière un certain éloignement des services opérationnels de la dynamique engendrée par les services de prospective. Ceci est très bien illustré par le soutien mitigé accordé aux missions transversales par les vice-présidents en charge de ces secteurs opérationnels:

*« Un élu qui est sur des missions plus précises sera moins intéressé par la prospective...si vous avez l'eau, l'assainissement, la voirie, les questions prospectives ne vous sont pas vraiment indifférentes mais elles vous attirent relativement moins que les autres sujets ponctuels que vous avez à traiter...je crois que ça dépend des fonctions dans l'exécutif, [...] d'autres, soit parce qu'ils ont envie de faire de l'anti-intellectualisme vont dire: moi ça ne m'intéresse pas ces conneries, je suis assez grand pour penser tout seul! »*

D'ailleurs, certains services des directions de la prospective comme le service Veille et Recherche du Grand Lyon, ciblent leurs partenariats du côté des services eux-même assez transversaux dans leur mode de fonctionnement:

*« Le Grand Lyon c'est 4 500 personnes dont la moitié travaillent à la propreté ou dans les métiers techniques donc je pense qu'il faut être réaliste [...] c'est très compliqué dans une organisation comme le Grand Lyon d'avoir des prétentions. Ce qui nous intéresse c'est d'accrocher vraiment les démarches ou les projets qui vont opérer des transformations; par exemple on a travaillé pour le Plan Climat, on travaille sur le projet Partdieu, ou encore le projet Carré de Soie, etc. [...] ».*

---

81. Jean-Marc Urhy est le 3ème Vice-président chargé de l'environnement, du développement durable, de l'énergie et du climat au conseil communautaire de la Métro.

On fait le même constat à la DPSAM avec le témoignage de la chargée de mission à l'international, qui du fait de ses fonctions a plus de lien avec des services qui conservent certains points communs avec la direction de la prospective, comme le fait d'être *des services d'études* :

*« Je travaille plutôt avec les services d'études parce que ce sont ceux là qui vont être sur des projets européens. Ce sont par exemple l'économie, la mobilité et les transports, etc... »*

Ainsi, on s'aperçoit que ce sont les services précédemment définis comme concurrents des directions de prospective du fait de leurs prérogatives, qui représentent dans un même temps les partenaires de projets les plus envisageables une fois les enjeux de conflits levés.

Des coopérations se mettent en place par exemple pour pallier à des « vides » qui légalement devraient être assurés par d'autres acteurs. Par exemple, le service des Temps et services innovants de la DPDP, pilote avec le service déplacement de la DPPA, la mise en place d'un conseil en mobilité. Or, *« normalement, un conseil en mobilité, d'après la loi, c'est l'autorité organisatrice des transports [le Sytral<sup>82</sup> au Grand Lyon] qui doit le mettre en place »*, précise le chargé de mission du service des déplacements. Il poursuit: *« puisque que le Sytral n'a pas souhaité aller plus loin que le PDE<sup>83</sup>, ce qui répond aux exigences légales, [...] du coup on a pris l'initiative de réfléchir à la mise en place de ce conseil. »* Cet exemple de coopération entre la prospective et un service tiers illustre le fait que la synergie entre services aux logiques transversales peut naître de situation de « vides » laissés par les services thématiques qui détiennent les outils majeurs de décisions dans tel ou tel domaine.

La coopération entre services est également facilitée par la clarification de la répartition des tâches. Cette clarification est incarnée par une certaine spécialisation des tâches des directions de la prospective qui s'affirme depuis le début du mandat en cours. Outre le fait de s'adapter aux changements organisationnels, elle prend la place peu à peu d'une logique d'incubation qui a tendance au contraire à s'atténuer: *« Aujourd'hui, on ne peut pas dire que l'on incube de nouvelles politiques dans ce mandat là. »*

On peut lire cette prise de distance avec la posture d'incubation comme une manière de fonder une certaine pérennité des services. Cet éloignement de la posture d'incubation peut en effet être interprété comme une volonté de se démarquer des services de type administration de missions dont Edgard Pisani donnait la définition suivante: *« elle doit s'éteindre le jour où le problème posé se trouve résolu<sup>84</sup> »*.

---

82. Le Sytral ou Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise.

83. PDE ou Plan de Déplacements Entreprise est « un ensemble de mesures visant à optimiser les déplacements liés au travail en favorisant l'usage des modes de transport alternatifs à la voiture individuelle, tels que la marche à pied, le vélo, les transports en commun, le covoiturage, les véhicules propres... » définition extraite du site dédié au PDE.

84. BODIGUEL, Jean-Luc; *La DATAR: Quarante ans d'histoire*; ENA, 2006. p 4

## **II- Une spécialisation notable des missions des services de prospective au service d'une meilleure identification de leur rôle au sein de l'organisation.**

Par spécialisation des tâches, nous entendons ici une certaine concentration des activités des services de prospective et de stratégies autour de champs thématiques plus définis, tels que les enjeux de la participation citoyenne au Grand Lyon ou encore l'aménagement du territoire à la Métro.

### **A- Le travail de reconstruction identitaire par les agents de la DPDP du Grand Lyon.**

#### **1. Un nouveau projet de direction réinscrit dans l'histoire de la structure.**

Ce qui est marquant lorsque l'on analyse l'organisation du fonctionnement d'un service, c'est la capacité des membres de ce service à redéfinir une identité commune, au-delà des jeux d'acteurs qui ont joué ou non en la faveur du départ ou au contraire de l'arrivée de certaines missions au sein de leur service.

On constate d'une part que l'adaptation des missions de la direction prospective, au-delà de la nécessité de s'adapter aux changements liés à la réorganisation de la DGDU, est totalement réinscrite dans l'histoire de la structure:

*« C'est pas une logique: il y a besoin de concertation du fait d'une obligation réglementaire donc on met ça quelque part. Non! C'est vraiment cette espèce de filiation propre au Grand Lyon entre une démarche prospective participative [Millénaire 3], et finalement l'aboutissement d'une politique de la participation citoyenne. »*

C'est en tout cas une tendance qui semble réussir à la DPDP du point de vue de son intégration et de la légitimation de ses actions auprès des autres services; comme l'illustre ce propos du directeur de la DPDP:

*« L'évolution elle est nette c'est-à-dire que l'on est de plus en plus en accompagnement de projets, à la limite il faut qu'on se force à garder des plages de liberté parce que l'on beaucoup de commandes. »*

Plus concrètement, le projet de la direction prospective s'est nettement recentrée sur la

question des liens entre la communauté urbaine et ses habitants. En effet, on peut lire parmi les fondements de la nouvelle Direction de la Prospective et du Dialogue Public dans le rapport du comité technique paritaire *Projet de la direction de la prospective et du dialogue public*<sup>85</sup> du 26 mars 2010 « la demande d'incuber et de structurer une approche « marketing public » avec l'objectif de développer la « culture bénéficiaire » des services du Grand Lyon, soit la volonté de mieux prendre en compte la relation directe aux citoyens/usagers dans la conduite de l'action publique ».

Les questions de la relation de la communauté urbaine et de ses habitants sont donc envisagées sous deux angles: la relation à l'habitant en tant que citoyen et la relation à l'habitant en tant que bénéficiaire de services publics. En d'autres termes la direction prospective est pleinement consacrée au développement de l'un des enjeux majeurs de la construction politique de la communauté urbaine: la reconnaissance politique du territoire communautaire par ses habitants. La responsable de la mission participation résume cet enjeu:

*« Les premiers clients au départ d'un EPCI, on dit toujours que ce sont les communes. Donc là l'enjeu, c'est de faire rentrer la culture bénéficiaires dans une communauté urbaine c'est un grand défi! D'ailleurs, c'est bien le défi de la réforme territoriale des métropoles<sup>86</sup>, c'est de se dire à un moment donné qu'il y a une logique à ce que les territoires soient gérés à cette échelle là. »*

L'inscription des nouvelles missions de la DPDP dans le cadre de la réforme du 16 décembre 2010 conforte véritablement les missions de la direction prospective dans le développement de la communauté urbaine comme objet politique.

Pour acculturer les services du Grand Lyon à ce nouveau défi pour la structure de coopération intercommunale, la répartition des effectifs et la dénomination des services ont été quelque peu modifiés.

---

85. Rapport du Comité technique paritaire du 26 mars 2010, *Projet de la Direction Prospective et du Dialogue Public, réorganisation de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération*. p 2

86. Il est question ici de la réforme territoriale du 16 décembre 2010.

## 2. La nouvelle répartition des effectifs de la DPDP.

**Tableau de répartition des effectifs de la Direction de la Prospective et du Dialogue Public:**

Nombre d'agents selon leur fonction	Veille et recherche	Mission participation citoyenne	Marketing public	Édition	Fonctions supports	Communi. événement.
Responsable	1	1	1	1	1	1
chargé(e) de mission/ d'études	2	4	1+ 1 animateur territorial PDIE			
d'assistant(e)	1	1	1	1+ 1 assistante infographiste		1
Autre(s) agent(s)				1 webmestre	2	
<b>Total agents par service</b>	4	6	4	4	3	2

On note que sur l'ensemble des personnes qui travaillent à la DPDP, plus de la moitié des agents travaillent directement sur la question de la relation communauté urbaine/ habitants, que ce soit à travers la participation citoyenne ou le marketing public. En même temps, le travail des autres services s'inscrit également dans cette nouvelle logique. Prenons l'exemple du service Veille et Recherche et de la mise en place du projet Métropole des savoirs que nous avons évoqué précédemment. Ce projet qui porte sur la diversité et la richesse des savoirs produits par le territoire, s'intéresse aussi à l'analyse des savoirs d'usage:

*« Métropole des savoirs, ce n'est pas que les savoirs académiques, il y a les savoirs culturels et il y a les savoirs d'usages qu'il faut savoir mobiliser. Il faut savoir prendre en compte des questions d'acceptabilité sociale, analyser les comportements, etc. »*

Il s'agit bien d'une réorientation des missions de la direction prospective, puisqu'à la lecture des organigrammes depuis le début des années 2000, on s'aperçoit que le service le plus doté en ressources humaines n'a pas toujours été le service consacré à la concertation. À titre d'exemple, on s'aperçoit qu'à partir de son passage au statut de direction en 2003 jusqu'en 2004, la direction prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon a tendance à consacrer ses effectifs sur la

mission « *internationale et coopération décentralisée* » qui comprend 6 agents en 2004 contre 2 en moyenne dans les autres missions. À partir du moment où la direction des relations internationales est créée à la fin de l'année 2006, la Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération répartit ses agents de manière équitable entre trois types de missions: la mission de prospective à qui est confiée l'élaboration de la stratégie Lyon 2020, la concertation, et l'élaboration et le suivi de l'Agenda 21; trois missions qui regroupaient deux à trois agents de 2006 à 2009.

Cette réorientation des missions de la DPDP semble porter ses fruits: la direction bénéficie d'une meilleure identification de son rôle au sein de la structure.

### **3. Les marques d'une meilleure l'identification du nouveau projet de direction de la prospective: l'exemple de la participation citoyenne.**

Nous étudierons cette affirmation du nouveau projet de direction principalement à travers les activités du service de la participation citoyenne qui a été particulièrement développé suite à la réorganisation de 2008. Les activités du service participation citoyenne s'articulent autour de plusieurs axes: le pilotage du Conseil de développement<sup>87</sup>, la concertation sur les projets d'aménagement, le suivi de la CCSPL<sup>88</sup> (Commission Consultative des Services Publics locaux), ou encore l'accompagnement de la commission intercommunale d'accessibilité autour des questions qui touchent à l'accessibilité et au handicap.

Cette mission est particulièrement soutenue par le vice-président en charge de la participation citoyenne: « *il est investi à 200 %* », « *il est reconnu* », témoigne une chargée de mission de la DPDP. Ce soutien très marqué du vice-président en charge de ces questions de participation semble donc un élément fort de cette affirmation de la DPDP qui lui permet d'être identifiée et sollicitée par les autres services du Grand Lyon.

Parmi les facteurs de cette meilleure identification des missions de participation citoyenne,

---

87. **Le Conseil de développement** est « est un organe consultatif, placé auprès du Conseil de communauté. Il est composé de représentants de la société civile. Il permet d'associer des citoyens, des acteurs économiques, institutionnels et associatifs à la réflexion sur l'avenir de l'agglomération ». définition extraite du site du Grand Lyon.

88. **CCSPL**: Commission Consultative des Services Publics Locaux. Elle s'inscrit dans le cadre légal suivant:  
- dans le cadre des dispositions prévues par l'article 5 de la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002,  
- à l'article L 1413-1 du code général des collectivités territoriales qui rend obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants, la mise en place d'une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

on compte la mise en place de démarches concrètes qui contrebalance avec l'image d'une direction aux missions déconnectées et beaucoup centrées sur la réflexion: « *On est à 90% dans l'opérationnel, la tête dans le guidon!* » témoigne la responsable du service de la participation citoyenne. C'est aussi le refus d'être considéré uniquement comme un service ressource: « *Je déteste le terme de service ressources. Je trouve que c'est un mythe parce que ça signifie vraiment: « le vieux mouchoir que l'on prend et que l'on jette ensuite...venez nous chercher si vous voulez, on vous apportera l'expertise et puis quand on vous sert plus... »! Nous sommes l'anti-image de ça!* » Plus concrètement: « *on est très peu dans le conseil épisodique [...] on apprécie pas trop ça dans l'équipe: genre en 2 heures il faut donner les éléments... »*

Cette démarche concrète d'accompagnement des services dans leurs projets de concertation semble véritablement fonctionner auprès des directions thématiques:

« *Le lien avec les autres directions, c'est vraiment ça le cœur de notre métier! Pour résumé: soit on vient nous chercher, ou on va chercher les gens. On va partir de la logique selon laquelle on vient nous chercher car c'est la plus courante. Les directions font appel à nous pour qu'on les accompagne, soit pour saisir le Conseil de développement ou une autre instance, ou pour qu'on les accompagne pour construire une démarche. Dans tout les cas, l'idée c'est de construire la démarche ensemble ».*

Pour preuve, voici un exemple de co-construction de projet de concertation avec la DPPA qui est cité par la responsable de la participation citoyenne comme exemplaire:

« *Au sein de la DPPA, il y a le service stratégies d'agglomération qui mène entres autres une politique de préservation des espaces naturels et agricoles. Par rapport à cela il y a un certain nombre de dispositifs dont le PSADER. La chef de projet du PSADER nous a contacté il y a 3-4 mois parce qu'après deux ans et demi de démarches partenariales avec tout un tas d'acteurs qui a abouti à l'élaboration du PSADER; son objectif et d'abord celui du vice-président en charge de ces questions étaient, avant la finalisation du document de recueillir l'avis de la société civile organisée, via le Conseil de développement. On a travaillé ensemble sur les questions que l'on allait poser, sur les moyens que l'on allait mettre à disposition, sur ce que l'on attendait d'eux, etc. Ça a été une démarche exemplaire dans le sens où on avait un bon équilibre dans la relation inter-direction. »*

On retrouve dans ce récit en tant que partenaire de la DPDP, la direction de la planification et des politiques d'agglomération (DPPA) avec qui la direction de la prospective a pu avoir des conflits de

légitimité dans le portage de certains dossiers. La spécialisation des activités de la direction de la prospective semble donc permettre une coopération entre ces deux services.

## **B. À la Métro: les agents au service d'une spécialisation renforcée.**

Contrairement au service prospective du Grand Lyon, on constate que les missions confiées au service de prospective de la Métro ont plus ou moins toujours été dominées par des questions relatives à l'aménagement du territoire et à l'élaboration du projet d'agglomération. Au cours du mandat qui a débuté en 2008, ces missions sont renforcées:

*« La DPSAM se recentre sur des missions plutôt aménagement du territoire, d'urbanisme etc...[...] avec un nouveau gros dossier: la planification urbaine avec le schéma de secteur, tout en conservant le projet d'agglomération, les jeudis du projet d'agglomération etc... »*

### **1. La répartition des effectifs des agents de la DPSAM.**

Concernant la répartition des agents de la DPSAM, celle-ci ne figure pas dans les organigrammes en fonction de services mais simplement par intitulé de poste. Le nombre plus restreint d'agents par rapport à celui de la direction du Grand Lyon explique sans doute cette répartition simplifiée. Concrètement, on remarque que sur un total de 8 chargés de mission, 6 travaillent sur des questions qui ont trait à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. En effet, on compte un chargé de mission sur le SCOT, une personne qui gère les relations avec les territoires voisins et les relations avec l'AURG, un agent chargé du Système d'informations Territorial (production de données d'observation et de représentation), et deux agents chargés des questions d'urbanisme et des plans de composition urbaine. Les deux autres agents traitent les missions de coopération décentralisée et de l'égalité femmes-hommes. La question de la participation citoyenne est déléguée à l'agent en charge du suivi du projet d'agglomération.

La répartition des agents de la DPSAM témoigne bien de cette domination des questions d'aménagement et de planification urbaine.

### **2. Les acteurs de la spécialisation des missions de la DPSAM.**

Tout comme pour la DPDP, c'est l'effet d'une réorganisation des services, mais cette fois-ci au profit de la DPSAM, qui a renforcé une certaine spécialisation des missions de la direction de la

prospective sur des questions d'aménagement. Là encore on retrouve certains éléments des jeux d'acteurs qui ont contribué à ce remaniement. En premier lieu, on notera le rôle de l'ancien directeur par intérim de la DPSAM au moment de la réorganisation post-élections de 2008:

*« L'exemple marquant de ma période intérimaire c'est la réorganisation. C'est-à-dire que j'ai considéré que ça avait été une erreur au moment de la création de la mission prospective et stratégie urbaine, de mettre les dimensions plus opératoires de l'aménagement urbain à la direction des politiques urbaines, dont l'ancien directeur est parti justement du fait de la réorganisation parce qu'il ne s'y retrouvait pas. En effet, on a remis les fonctions de politiques urbaines, en dehors de la politique de la ville et de l'habitat, qui sont de vraies politiques urbaines, la partie urbaniste des politiques urbaines ...les plans de composition urbains des trois polarités étaient auparavant chez elle ainsi que l'analyse des PLU des communes pour donner l'avis de la Métro...Par contre nous, on avait le SCOT... donc il y a un moment où...par exemple les 3 polarités on les avait fait naître dans le cadre de l'Acte II du projet d'Agglo mais sa mise en œuvre n'était pas sous notre responsabilité...donc moi effectivement dans ma période d'intérim, je pense que j'ai surtout travaillé dans le sens de la réorganisation pour une plus grande unité d'actions et pour réduire l'écart entre prospective, la planification et la mise en œuvre. »*

L'ancien directeur intérimaire explique la source de ses motivations qui l'ont incité à travailler dans le sens d'un rassemblement des missions aménagement au sein de la DPSAM par le fait qu' « en gros, si je suis venu à la Métro, je vous ai dit que j'avais un fond de développement territorial, mais j'ai un savoir-faire de développeur-aménageur, c'est l'aménagement qui m'a motivé. »

Il est important de noter que ce travail de rapprochement des missions d'aménagement au sein de la DPSAM est soutenu par des acteurs majeurs de la Métro; à savoir son président lui même, arrivé en poste au début de l'année 2010:

*« Il faut savoir aussi que le président, est aussi président de l'établissement public du SCOT, et donc, c'est quand même un élu, qui, contrairement à l'ancien président de l'agglo, porte des problématiques d'aménagement du territoire, [...] il a une sensibilité aux questions d'aménagement du territoire. »*

L'actuel DGS de la Métro, directeur général adjoint au moment de l'entretien soutient également cette vision:

*« Je suis à la Métro depuis 4 ans [2006]...avant la production par la direction de la prospective était essentiellement composée de documents prospectifs...aujourd'hui, on est beaucoup plus sur*

*l'aménagement de la Métro et donc sur le croisement des politiques économique, de l'habitat, etc...Ainsi, les services voient l'intérêt d'une telle direction. On est dans l'élaboration d'un SCOT: une démarche très lourde qui est souvent évoqué dans le CODIR<sup>89</sup>. On va également vers l'élaboration d'un schéma directeur...tous ces éléments contribuent à une meilleure identification de l'apport d'une telle direction. »*

L'ancien DGAS se positionne donc clairement en faveur de ce rapprochement des missions d'aménagement au sein de la direction de la prospective dans le but avéré de mieux identifier le rôle de cette direction transversale au sein de l'organisation intercommunale. Au cours de l'entretien téléphonique, il a en effet expliqué qu'il souhaitait que cette direction ait des missions plus opérationnelles, et que c'était la raison pour laquelle il avait confié l'avis sur les PLU pour « renforcer les liens avec les autres services ».

L'arrivée de la nouvelle directrice a également été un facteur d'unification des problématiques d'aménagement et de planification au sein de la direction de la prospective. La directrice en poste au moment de l'enquête de terrain, recrutée sous la présidence de Didier Migaud est ingénieure des Ponts-et-Chaussée de formation et également diplômée de l'ENTPE.

*« La direction de la prospective, sous l'effet de sa nouvelle directrice, qui est arrivée il y a un an et demi, se réorganise véritablement autour de cet objet là [les questions d'aménagement et outils de planification]...tout en conservant des missions comme la promotion de l'égalité, comme la participation citoyenne, comme l'international...mais qui se trouvent un petit peu marginalisées dans ce dispositif... ». En effet, « notre directrice n'est pas encline à porter ces dossiers un petit peu plus annexes ». Cette spécialisation des tâches de la DPSAM est également visible à travers le fait que les autres missions assignées à la direction de la prospective, de la stratégie et de l'aménagement métropolitain ont tendance à être elles-mêmes marginalisées au sein de la direction. Certaines personnes en charge de ces dossiers plus marginalisés dans la réorganisation de la DPSAM constatent en effet que « les dossiers avancent moins vite ».*

Notons également que ce jeu qui est soutenu par le DGS par le biais de son rapport aux élus: « Notre grand directeur joue pour sa part un jeu un petit peu plus complexe ». « on met moins de « bâton dans les roues » de certains élus en charge de dossiers considérés comme étant prépondérants par rapport à d'autres, explique un agent de la direction de la prospective.

Enfin, cette spécialisation se traduit littéralement dans le discours des agents et en particulier celui de la directrice dans sa manière de présenter la direction:

---

89. CODIR: Comité des Directeurs.

*« L'autre jour en réunion, j'étais avec ma directrice qui dit: « je suis directrice de la prospective et de l'aménagement »...et c'est intéressant parce qu'en fait c'est une simplification plus lisible pour expliquer ce que l'on fait...». La chargée de mission qui relate cette anecdote poursuit en disant « j'ai repris ses termes en disant que je faisais partie de la direction de la prospective et de l'aménagement ».*

Finalement, la chargée de mission du suivi des PLU constate une plus grande légitimité d'action à travers ce rapprochement des outils de planification que sont le schéma de secteur et les actions plus concrètes de suivi des PLU:

*«La PSU<sup>90</sup> a eu du mal à trouver ses marques, mais finalement elle trouve aussi sa légitimité à travers des dossiers. Par exemple, quand j'étais au départ à la PSU, je trouvais ça assez délicat de travailler à partir des dossiers des autres en ne sachant pas moi ce que j'apportais comme plus-value. [...] la grande différence aujourd'hui, c'est le rapprochement entre le schéma directeur qui est un outil, une plate-forme qui donne une légitimité en tant que telle avec mes connaissances de réseaux et mon bagage en matière de PLU, ma connaissance des dossiers. [...] Ça rend les choses plus tangibles, plus intéressantes à mon sens, sinon la planification ne peut être que des grandes intentions.»*

### **3. La résolution de certains phénomènes de concurrences.**

Tout comme pour la direction de la prospective du Grand Lyon, on constate que la tendance à la spécialisation de missions de la DPSAM a eu pour effet de lever des conflits de légitimité potentiels avec des services travaillant sur des dossiers similaires, et notamment avec la DPPGE<sup>91</sup>. Hormis le cas des questions environnementales exposé précédemment, il existe un autre pilotage de dossier dont la DPSAM aurait pu revendiquer le pilotage: les questions de prospective institutionnelle. En effet, du fait de sa formation, le directeur-adjoint de la DPPGE s'est saisi d'un dossier de prospective institutionnelle: *« On est en pleine période de réforme institutionnelle, ces questions là je les suivais déjà à l'ADCF<sup>92</sup> pour les groupements urbains. Du reste, c'est aussi ce que j'avais valorisé lors de mon entretien de recrutement avec Didier Migaud et en gros il m'avait dit que ce travail que je faisais sur la prospective institutionnelle je pourrai le poursuivre ici. Ce qui fait qu'en fait, je me suis tout simplement permis de me saisir du dossier parce qu'il n'était pas traité ici. [...] même si en toute logique ça devrait être intégré à la DPSAM. »*

---

90. PSU: Prospective et Stratégies Urbaines est l'ancien nom de la direction de la prospective de la Métro.

91. DPPGE: Direction du Pilotage de la Performance Gestionnaire et Environnementale.

92. ADCF: Assemblée des Communautés de France.

Ces points de vue critiques sur le positionnement des missions n'empêchent pas un travail complémentaire entre les deux directions qui ainsi réduisent les contraintes imposées par ces divisions de missions entre différents services. En effet, si le directeur-adjoint de la DPPGE a pu se saisir de ce dossier de prospective c'est parce que *« je me suis rendu compte assez rapidement qu'elle [ la directrice de la DPSAM ] est vraiment dans l'opérationnel on va dire ; c'est-à-dire qu'elle travaille sur le SCOT, sur le schéma de secteur, etc... »*

Ces dossiers qui se répartissent entre les deux directions permettent également de pallier à un manque de personnel dans les deux directions: *« Mme Dunod est surchargée aussi dans ses travaux, elle est vraiment sur de la planification en fait et moins sur l'analyse de projets de loi. »* De même par rapport au CDDRA: *« je n'ai pas les personnes ici qui maîtrisent bien le sujet, on n'est pas suffisamment en nombre pour pouvoir porter ça; la DPSAM a un chargé de mission qui s'en occupe, et voilà, on fonctionne comme ça, on est associé à chaque fois, ça se passe bien! »*

Ainsi, en étant mieux identifiées, les coopérations sont plus aisées avec les autres services et ceux-ci deviennent pleinement complémentaires et non plus concurrents.

### **C. La spécialisation des missions des services de prospective: une posture contestée par les agents.**

Cette tendance à la spécialisation serait, pour les agents des services de prospective, comme un rempart trouvé pour être mieux identifiés et parer quelque peu à la fragilité de leurs missions de direction transversale qui les condamnent à être en perpétuelle remise en question et adaptation. Il faut noter cependant un certain refus de cette idée de spécialisation des missions des services de prospective de la part des agents de ces directions eux-mêmes qui développent très souvent l'idée qu'ils n'ont pas vocation à cristalliser l'ensemble des démarches qui se rapportent à l'objet principal de leurs missions. La responsable de la concertation sur projets de la DPDP explique en effet que: *« Tout ce qui est concertation ne passe pas par nous et loin de là! [...] La voirie et la propreté par exemple ont énormément de réunions, de contacts avec la population. Des réunions organisées à la demande des communes ou des arrondissements pour présenter des projets qui ne viennent pas en concertation, enfin qui ne passent pas par nous. [...] nous c'est plus sur des choses d'un peu plus d'envergure généralement. »*

On retrouve cette même ambiguïté de la posture à adopter au sein de la DPSAM de la Métro d'après le chargé de mission du SCOT:

*« Notre but n'est pas de devenir, comment dire, une direction de l'aménagement, c'est bien de rester une direction de la prospective, de la stratégie et de l'aménagement métropolitain. L'objectif c'est de faire que l'on trouve une organisation de l'aménagement où le savoir-faire d'aménageur, il est pour une part d'aménagement, de l'économie, pour une part d'aménagement, de l'habitat, pour une part d'aménagement, des transports, [...] C'est fabriquer une culture commune de l'aménagement et non pas amener une direction de l'aménagement chez nous. »*

Il apparaît très clairement dans cette réflexion que la spécialisation des missions des services de prospective au profit d'une meilleure identification de ces derniers, ne doit pas être entière car elle est considérée comme vecteur d'une perte d'efficacité en matière d'animation globale de la transversalité au sein de l'organisation. Il existe donc un certain refus des agents de ces directions de devenir des spécialistes des thématiques transversales sur lesquelles leur service ont été recentré au nom même de ce sur quoi leur identité s'est construite: l'animation de la transversalité au sein des structures intercommunales.

En même temps, il semble que c'est une tendance à laquelle ils ne peuvent échapper pour pouvoir être pérennes car :*« Dans un monde idéal, il ne faudrait pas que notre équipe existe, ça signifierait que nos missions soient complètement intégrées dans l'ensemble des services...il faut l'avoir vraiment en tête... »* précise la responsable de la démarche de participation citoyenne au Grand Lyon.

Cette réflexion est intéressante puisqu'elle permet de définir un peu mieux la complexité de l'intégration des services de prospective et de stratégies. Cette intégration est paradoxale puisque, contrairement à des services thématiques ou sectoriels, l'intégration idéale des services de prospective au sein des structures réside dans leur disparition. La construction d'une légitimité d'action sur cette base reste donc complexe: c'est ainsi que les agents de la prospective construisent leur intégration et par là-même leur légitimité d'action sur un double mouvement contradictoire: l'animation de la transversalité dans son ensemble tout en animant cette transversalité sur des thématiques plus circonscrites. La responsable de la participation citoyenne de la DPDP éclaire cette logique complexe: *«L'objectif n'est pas de spécialiser ce métier...on est toujours dans la tension entre avoir un corps de spécialistes pour avoir une méthodologie bien rodée, des dispositifs d'évaluation, de capitalisation, etc...et faire en sorte surtout que ces démarches de participation soient intégrées dans les fiches de poste des chefs de projets, de faire en sorte que ce soit une*

*nouvelle façon de conduire l'action publique ».*

On note ici, à travers ce témoignage que les agents des directions de la prospective se retrouvent continuellement en tension, en posture d'équilibristes pourrait-on dire entre une certaine spécialisation d'une part qui les consacrerait comme experts de certains dossiers dont ils sont porteurs, et cette posture d'agents de l'acculturation de diverses démarches innovantes qui potentiellement peut les conduire à une dépossession de leur objet de travail. Ils sont donc constamment en tension entre logiques transversales et logiques sectorielles dans la conduite de leurs missions.

Il s'agit à présent de s'interroger sur la manière dont cette tension influe dans la mise en œuvre de la transversalité dans l'organisation des communautés urbaine et d'agglomération.

### III- La complexité de la transversalité dans la construction de l'action publique : une légitimité sans cesse questionnée.

S'interroger sur l'influence de ces services porteurs d'innovations et de nouvelles politiques publiques sur la structure administrative à laquelle ils appartiennent, c'est en d'autres termes, s'interroger sur leur capacité d'influence en tant qu'agent du changement.

Les agents des services de prospective et de stratégie ont-ils une légitimité d'action au sein des administrations des structures de coopération intercommunales? Très concrètement, impactent-ils le fonctionnement des services ainsi que la construction des politiques publiques par la prise en compte de leurs travaux par les élus des communautés urbaine et d'agglomération? Autrement dit, les agents des services de prospective font-ils partie de ces agents qui « *selon des modalités pouvant être différentes, vont prendre en charge cette tension entre le global et le sectoriel en inscrivant dans leur champ ou leur secteur d'action des pratiques qui seront porteuses de sens à travers la définition d'un nouveau référentiel.*<sup>93</sup> » tels qu'ils sont définis par Pierre Muller dans sa conception globale du changement public? Qu'en est-il en premier lieu entre les services prospective et les services thématiques? La tendance à la spécialisation des directions de prospective a-t-elle réellement permis une plus grande influence des démarches transversales menées par les agents de la prospective sur le fonctionnement des services tiers appartenant à l'organisation?

#### **A. La prégnance de certains éléments d'affaiblissement de l'influence des directions de prospective.**

Il est indéniable que les services de prospective ont gagné en légitimité, notamment en recentrant leurs actions transversales sur des domaines plus aisément identifiables, tels que les questions d'aménagement du territoire ou les problématiques relatives aux relations organisations intercommunales/ usagers. Cependant, au-delà de ce gain de légitimité, notamment perceptible à travers la croissance des saisines des services de prospective par des services tiers, un certain nombre de freins à l'influence des services de prospective demeurent.

##### **1. Les freins à l'influence des agents de prospective qui demeurent.**

C'est d'une part, le problème de légitimité des missions qui bien souvent sont confiées à ces

---

93. MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique » Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p 34

services. Ce constat que nous avons déjà fait à propos du premier mandat d'existence des cellules de prospective, semble persister après 2008. Un des agents de la DPSAM de la Métro relate la prégnance de ce phénomène:

*« Je pense que derrière ce terme de prospective, en fait on met ce que l'on ne sait pas mettre ailleurs ou ce que l'on n'a pas le droit de mettre ailleurs ou encore ce que l'on ne veut pas mettre ailleurs. »*

On retrouve ce même type d'argument du côté du Grand Lyon à propos des missions de développement durable analysées par le responsable du Plan Climat de la DGDU: *« on ne sait pas où placer ces trucs là en fait...vous voyez, il y a une oscillation des gens et des services dans la structure et comme le dit bien Pierre Radanne<sup>94</sup>, les questions de développement durable mettent le flou aux organigrammes, on ne sait pas comment faire »*. De même, la responsable du suivi des PDU de la DPSAM explique cette oscillation des missions d'aménagement entre services par un problème de légitimité de la Métro à exercer ce type de compétences: *« c'est aussi parce que très clairement l'agglomération n'a pas la compétence...enfin c'est une compétence qui est en grande partie portée par les communes, sans parler de la compétence urbanisme mais celle de l'aménagement...compétences sur lesquelles l'agglomération ne se sent pas complètement légitime en fait... »*

Hériter de missions dont la légitimité est problématique en soi compliquent indéniablement la marge d'influence des agents porteurs de ces missions. Ainsi, la marge de manœuvre des agents de la prospective qui ont généralement traité de ce type de missions controversées, semble affaiblie à l'origine.

De plus, les missions des services de prospective, malgré les enjeux qu'elles peuvent représenter demeurent pour une large part dans le domaine du conseil et non du prescriptif, malgré l'effort de concrétisation des missions de ces services décrit précédemment. Le directeur de la DPDP explique le travail que les agents de prospective réalisent pour pouvoir passer en phase de prescription au sujet de la participation citoyenne:

*« On retravaille sur ce que l'on appelle l'Acte II de la participation citoyenne, qui, dans le plan de mandat, était d'avoir une nouvelle étape dans la participation citoyenne. Pour nous, l'idée c'était de dire: on est passé d'une logique de charte, de guide méthodologique à une logique d'accompagnement. Maintenant on se dit comment fait-on en sorte que la participation citoyenne, la concertation soit un volet de l'action publique? Mais c'est une transition que l'on ne peut pas porter seuls, ça veut dire qu'il faut que l'on passe en phase de prescription par exemple, mais ce*

---

94. Pierre Radanne est un expert dans les politiques énergétiques de lutte contre le changement climatique. Il a notamment été directeur adjoint du cabinet ministériel de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, alors occupé par Dominique Voynet.

*n'est pas gagné. »*

Enfin, on note une certaine défiance qui demeure à l'égard des services transversaux en tant qu'animateur de la transversalité comme l'exprime le responsable du plan Climat:

*« Je pense que si on renforce énormément un service transversal, on ne va avoir que des gens qui vont faire la police en fait, qui vont être hors du système, et à mon avis, on sera sur une logique plutôt d'affrontements, de contrôle de gestion, que de logiques de mise en cohérence, de diffusions, d'interpénétrations... La question c'est de s'interroger sur jusqu'à quel point on fait rentrer des services transversaux dans les services opérationnels. Comment on les interpénètre pour ne pas qu'ils fonctionnent séparément; autrement dit, qu'il y ait d'un côté les services transversaux qui disent « faudrait faire ça » et de l'autre, les services opérationnels qui font autre chose en disant: « c'est nous qui savons comment on fait sur le terrain ». »*

Ainsi, il apparaît ici que, fondamentalement, ce n'est pas la question d'agir de manière transversale qui est au premier abord contestée. Cependant, c'est le fait que la transversalité soit pilotée de façon privilégiée par un service qui semble poser problème aux autres services, que ces derniers soient thématiques ou également fondés sur des logiques transversales. Ce commentaire du responsable du Plan Climat rejoint ce que Pierre Grémion énonçait dans son ouvrage *Le pouvoir périphérique – Bureaucrates et notables dans le système politique français*, paru en 1976, lorsqu'il explique cette relative faiblesse de l'influence des experts et de leurs travaux sur le comportement des fonctionnaires et sur les décisions effectivement prises par les bureaucraties verticales. Pour ce faire, il prend l'exemple de l'impact des cellules d'experts sur les bureaux au sein des ministères. L'auteur souligne que *« l'impact des cellules d'experts sur les bureaux est [...] faible »*. En effet, il précise que *« Dans une structure fortement marquée par la discontinuité hiérarchique et l'autonomie des échelons, l'expertise est perçue par les gestionnaires comme un contrôle déguisé »*.

Un des arguments avancés par Pierre Grémion est le suivant: *« à la relative disponibilité des experts s'oppose l'enracinement des services de gestion. La vivacité avec laquelle ils défendent leurs attributions n'est pas seulement fondée sur un juridisme exacerbé, mais sur la zone inavouée d'adaptation, d'accommodement et de marchandage avec le segment de la société qu'ils contrôlent et avec lequel ils s'efforcent de construire des relations suffisantes. De tels accommodements ne peuvent se faire qu'au jour le jour dans un relatif clair obscur et s'accommodent mal d'une trop grande transparence<sup>95</sup> »*.

---

95 . GREMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique – Bureaucrates et notables dans le système politique français*- Collection Sociologie, Paris: Les Éditions du Seuil, 1976. p.359.

Ainsi, la tendance à la spécialisation vers laquelle oscillent les directions de prospective est une manière de trouver un moyen de se rapprocher de logiques plus sectorielles, afin de ne pas renforcer l'aspect transversal de leur positionnement auprès des DGS, qui semble-t-il engendre des conflits frontaux comme le souligne le responsable Plan Climat appuyé par les réflexions de Pierre Grémion.

## **2. La prégnance de la sectorisation dans le fonctionnement administratif du Grand Lyon et de la Métro.**

Finalement, cette spécialisation est en même temps le signe d'une certaine manière de la prégnance de la sectorisation dans le fonctionnement interne des organisations intercommunales. Cette logique plus opérationnelle qui permet une meilleure répartition des tâches entre services et ainsi d'être mieux identifiés et pérennes dans la structure pour les services de prospective, peut, cependant, mener jusqu'à la perte du positionnement transversal au côté de la Direction Générale des services. L'exemple marquant qui illustre très bien ce propos est celui de la DPSAM qui à l'heure de la rédaction de ce mémoire n'apparaît plus en position transversale par rapport aux autres directions de la structure de la Métro. Cette direction a en effet rejoint un groupe de directions rassemblées sous l'intitulé « *Attractivité et aménagement durable* » parmi lesquelles on compte la direction de l'Habitat foncier et de l'aménagement opérationnel et celle du développement économique et de l'innovation. Seule la direction de la performance intitulée désormais « Pilotage et évaluation » est demeurée auprès de la direction générale des services.

La prégnance de la logique sectorielle est d'ailleurs confirmée par certains agents, notamment le chargé de missions déplacements de la DGDU:

*« Je vous ai dit, on a mis en place des structures où l'on discute, donc ça va mieux, **mais ça reste quand même très cloisonné.** Et puis, comme on n'a pas les moyens de relancer toutes les 5 minutes tout le monde; si les informations ne viennent pas à nous, la plupart du temps on n'a pas le temps d'aller la chercher. »*

Cette prégnance ne signifie pas pour autant le rejet de toute logique transversale par les services thématiques comme nous l'avons précisé précédemment, mais ces actions doivent être menées par des acteurs reconnus par ailleurs pour leurs compétences dans tels ou tels secteurs identifiables. La sectorialité du fonctionnement administratif cadre et conditionne l'influence des politiques transversales et plus globalement l'action transversale au sein des organisations

intercommunales. Ainsi, le fait d'instiller de l'opérationnalité dans les services de prospective ou alors de rapprocher les politiques transversales de services identifiés comme étant plus en lien avec l'opérationnel, comme dans l'exemple du déplacement du développement durable à la Délégation générale à l'Urbanisme au Grand Lyon, paraît garantir une meilleure diffusion des logiques transversales au sein de la structure.

C'est un jeu d'équilibre, de négociations que les agents de la prospective réajustent constamment, et ce, également auprès des élus.

## **B. Les élus et les services de prospective: un soutien qui reste militant et aléatoire.**

Les services de prospective influencent le cadre politique des organisations intercommunales de deux manières: d'une part en prenant largement part à la construction de l'image métropolitaine des structures de coopération intercommunale, d'autre part, en alimentant le travail des élus à travers leurs réflexions en matière de politiques émergentes et de recherches d'innovations.

### **1. la construction de la métropolisation.**

Le directeur de la DPDP du Grand Lyon rappelait lors de son entretien que les missions de prospective devenues par la suite directions, sont nées dans un contexte où « *on a plus posé le Grand Lyon en objet politique qu'il ne l'était auparavant* ». Il apparaît très nettement au terme de notre étude que les services de prospective continuent, à travers leurs travaux, de participer activement au renforcement de l'aspect politique des structures de coopérations intercommunales.

En effet, même si les agents des services de prospective de la Métro et du Grand Lyon sont centrés sur des logiques différentes en apparence: l'aménagement du territoire d'une part et l'analyse des relations entre le territoire intercommunal et ses habitants d'autre part, leurs logiques se rejoignent néanmoins à travers le renforcement de l'intégration politique des territoires qu'elles impliquent comme l'explique Taoufik Ben Mabrouk dans la conclusion de son ouvrage:

*« Le développement d'une planification stratégique toujours plus qualitative, c'est-à-dire axée sur des thèmes censés favoriser l'identification spontanée de la population au territoire de l'agglomération, met en évidence un objectif récurrent qui consiste à faire de l'agglomération un territoire politique (à l'image de la commune par exemple), en cherchant plus largement à favoriser un "sentiment d'appartenance à ce territoire, et l'exercice d'une citoyenneté locale ou une*

*participation à cette échelle" <sup>96</sup> ».*

Plus globalement, les démarches engagées par les agents des services de prospective soutiennent des projets dits de « métropolisation » des territoires intercommunaux.

*« Les grandes villes européennes, tout comme les agglomérations de taille plus modeste, sont en effet le théâtre de projets dits de « métropolisation », comme en témoigne la multiplication des programmes de planification stratégique, et plus récemment la production de « stratégies d'agglomération ». Cette communication politique s'inscrit dans un contexte où il s'agit pour les principaux élus urbains (maires des grandes villes et/ ou présidents de structures de coopération intercommunale) de valoriser les atouts de l'agglomération<sup>97</sup> ». Ce phénomène découlerait d'un point de vue global « de la recomposition du pouvoir local en milieu urbain.<sup>98</sup> », une recomposition en partie liée aux transformations qui touchent l'économie contemporaine dans son organisation et son fonctionnement ainsi qu'au processus de décentralisation.*

Dans le cadre de la métropole, on ne se situe plus uniquement au niveau du périmètre des territoires du Grand Lyon et de la Métro, mais au niveau des territoires des Régions urbaines lyonnaise et grenobloise (RUL et RUG). La RUL regroupe près de 3 millions d'habitants et est structurée par les grandes agglomérations lyonnaises et stéphanoise. La RUG, quant à elle, regroupe un peu plus de 730 000 habitants répartis dans 273 communes.

Même si les directions de prospective du Grand Lyon et de la Métro ne sont pas les pilotes des outils de planification de ces territoires métropolitains, comme l'EP-SCOT à Grenoble, elles interviennent néanmoins activement dans l'alimentation de la réflexion à ce sujet, en tant que membres de structures intercommunales de poids au sein de ces vastes régions urbaines. Ainsi, les missions concernant la participation citoyenne et de marketing public développés par la DPDP du Grand Lyon, ou encore le projet « Métropole des Savoirs » qui est directement sous l'autorité du premier vice-président s'inscrit également totalement dans cette valorisation des atouts de l'agglomération. De même que la DPSAM : Direction de la Prospective, de la Stratégie et de l'Aménagement *Métropolitain*, inscrit totalement ses missions dans cette perspective de la construction et de la valorisation d'un territoire métropolitain, et ce, notamment à travers ces travaux autour du SCOT. Rappelons en effet que « *le SCOT s'affirme comme le dispositif maître de*

---

96. BEN MABROUK Taoufik, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, 2006, p 321

97. BEN MABROUK Taoufik, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, 2006. p 11

98. *ibid*, p 11

la planification métropolitaine grenobloise<sup>99</sup> ». Plus précisément, Martin Vanier souligne dans un de ses articles l'importance du travail de la DPSAM en faveur de l'émergence du leadership de la Métro au sein de la RUG à travers l'élaboration du projet d'agglomération de la Métro:

*« Si l'on y [dans le projet d'agglomération de la Métro] retrouve la plupart des ambitions portées aujourd'hui par les politiques publiques d'agglomération (de l'organisation multimodale des déplacements, au schéma de valorisation et de gestion des espaces naturels et agricoles, en passant par l'exigence d'un habitat durable, la garantie de la cohésion sociale et territoriale, la recherche d'un développement économique équilibré, le renforcement de sa dimension internationale, etc.), il s'y affirme aussi une pensée métropolitaine nouvelle à Grenoble et que la Communauté d'Agglomération veut porter pour l'ensemble de la RUG, voire au-delà. Cette pensée doit beaucoup, sinon tout, à la Mission Prospective et Stratégie Urbaine de la Métro.<sup>100</sup> »*

Cependant, de même que l'on a noté précédemment une prégnance du fonctionnement sectoriel des organisations administratives intercommunales, on peut également noter la persistance de réticences de la part des élus intercommunaux face à ce concept de métropolisation. L'acculturation aux problématiques transversales amenées par la question de la métropolisation reste donc un travail de longue haleine pour les agents des directions de prospective. L'ancien directeur par intérim de la DPSAM confirme ce comportement prudent des élus intercommunaux dans leur positionnement à l'égard du SCOT:

*« Quand vous parlez du SCOT: c'est lointain! Quand vous parlez de la coopération métropolitaine, c'est encore plus loin! »*

Ce propos est très bien illustré également du côté des élus à travers le témoignage du vice-président actuel de la **Commission solidarité intercommunale, aménagement et projets urbains**, commission rattachée à la DPSAM:

*« Ce que je suis en train d'essayer de vous dire, je caricature un peu, mais les politiques n'arrivent pas à se mettre d'accord au fond, à avoir une politique générale au sein même de la Métro et avec l'extérieur aussi. Comme on n'arrive pas à se mettre d'accord et qu'au fond, la Métro c'est peut-être une politique de guichet, chacun tire la couverture à soi, sur les grand sujets d'avenir, de prospective...les politiques ont un mandat avec une échéance de 6 ans, donc ils n'arrivent pas à se projeter dans l'avenir et en tout cas à se mettre d'accord. Comme la nature a horreur du vide, ce*

---

99. VANIER Martin, « GRENOBLE : une technopole en quête d'horizon métropolitain », *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, 2007. p.6

100. VANIER Martin, « GRENOBLE : une technopole en quête d'horizon métropolitain », *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, 2007. p.8

*sont les techniciens qui prennent la place, et eux, ils ont le temps! » Le vice-président actuel poursuit en disant qu'il souhaiterait que « les politiques reprennent la main et disent aux techniciens que c'est en fonction de ce qu'ils vont leur dire qu'ils vont rédiger quelque chose. »*

D'un point de vue global, on pourrait qualifier le soutien apporté par les élus aux questions portées par les services de prospective, comme un soutien qui demeure militant et assez aléatoire. On se souvient des propos du vice-président affecté à la coordination du pôle **Ressources et institutions** à propos de l'intérêt diversifié des élus pour ces questions:

*« Un élu qui est sur des missions plus précises sera moins intéressé par la prospective...si vous avez l'eau, l'assainissement, la voirie, les questions prospectives ne vous sont pas vraiment indifférentes mais elles vous attirent relativement moins que les autres sujets ponctuels que vous avez à traiter...je crois que ça dépend des fonctions dans l'exécutif, [...] d'autres, soit parce qu'ils ont envie de faire de l'anti-intellectualisme vont dire: moi ça ne m'intéresse pas ces conneries, je suis assez grand pour penser tout seul! »*

Plus globalement il souligne la fait qu' «Il n'y a pas non plus un soutien démesuré parce que l'on ne sait pas trop: peut-être que ça sert...si vous voulez il y a le sentiment que ça permet d'enrichir les décisions...mais dans la mesure d'efficacité à court terme, que très difficilement [...] si vous voulez évaluer l'intérêt d'une direction prospective, c'est assez complexe, est-ce que les programmes électoraux sont enrichis par ça? Est ce que les projets que l'on donne sont enrichis par ça? Je pense que oui, incontestablement...mais dans quelle mesure? Vous ne savez pas! »

Du côté des agents de la DPDP, une remarque d'une chargée de mission du service participation citoyenne illustre ce soutien mitigé des élus:

*« Une des grosses difficultés que l'on a actuellement, c'est clairement la faiblesse du portage politique, non pas celui du vice-président en charge de la démocratie participative mais le portage des élus en charge des projets urbains qui n'ont pas forcément envie d'y aller... »*

Le lien entre agents de la prospective et élus semble significatif du fait que l'intégration politique des structures de coopération intercommunales reste modeste. L'élu de la Métro note cependant des avancées en matière de coopération intercommunale intégrée:

*« Il y a quand même quelques espoirs! Il y a des maires comme ceux de Fontaine et Sassenage qui se réunissent et se disent: on a du territoire, moi j'ai envie de faire une zone industrielle et commerciale, l'autre veut faire une zone d'habitat; est-ce qu'on ne pourrait pas mixer les deux zones? Et ils arrivent à se mettre d'accord! Ça va sans doute prendre du temps! »*

## 2. La prégnance des systèmes de gouvernements locaux au détriment de l'intercommunalité.

La réforme de décembre 2010 qui instaure le scrutin au suffrage universel pour les élus communautaires semblerait aller à l'encontre des nombreuses réticences des élus municipaux mentionnées précédemment. Même si on ne peut nier la portée de cette réforme, elle ne doit pas pour autant faire oublier le poids des élus locaux dans la formalisation et la mise en œuvre des réformes qui touchent aux gouvernements locaux. Patrick Le Lidec souligne à ce propos que « *les réformes qui y ont été entreprises au cours des dernières années amplifient les caractéristiques saillantes du « modèle d'administration local français » plus qu'elles ne le transforment. Les choix réalisés aux plans constitutionnel comme législatif sont, dans notre pays, fortement tributaires des préférences collectivement exprimées par les élus locaux*<sup>101</sup>. Les notables locaux s'imposent dans les jeux décisionnels territoriaux notamment grâce au cumul des mandats parlementaires avec les fonctions exécutives locales mais également par le biais d'associations regroupant les exécutifs locaux telles que l'AMF (Association des Maires de France), l'ADF (Association des Départements de France) ou l'ARF (Association des Régions de France).

Or cette influence notable des élus locaux sur les réformes territoriales, qu'elles concernent la décentralisation, ou les structures institutionnelles locales, ne semble pas nécessairement favorable au renforcement de l'intégration politique des structures intercommunales: « *L'intégration communautaire reste [...] plus lente, plus chaotique aussi que ce que pourrait laisser croire un regard exclusivement centré sur les progrès quantitatifs réalisés depuis 1999. Les marges de manœuvre accordées aux maires dans la mise en œuvre de cette loi ont généré d'autres décalages entre les ambitions initiales des réformateurs et les résultats obtenus. Alors que l'objectif du gouvernement était de construire de véritables « gouvernements d'agglomération » et d'assurer la correspondance entre périmètres des EPCI et « aires urbaines », il n'est pas rare de trouver plus d'une dizaine d'EPCI à fiscalité propre sur une même aire urbaine. Les stratégies d'isolement des élus vident également cette réforme des effets redistributifs attendus lors de son adoption (Estèbe et Talandier, 2005)<sup>102</sup> ».*

Les réticences des élus mentionnés dans le cadre de l'analyse de l'influence des services de

---

101. LE LIDECK, Patrick. « Chapitre 9: La réforme des institutions locales », *Académique*, Presses de Sciences Po, 2008/1, p 256

102. LE LIDECK, Patrick. « Chapitre 9: La réforme des institutions locales », *Académique*, Presses de Sciences Po, 2008/1, p 267-268

prospective semblent alimenter cette hypothèse selon laquelle les élus locaux restent attachés au cadre des pouvoirs locaux traditionnels et notamment au pouvoir municipal. Ainsi, notre propos s'achève ici sur l'idée que les structures de coopération intercommunale ne constituent pas encore un interlocuteur de poids dans le cadre des relations de pouvoir entre les différents niveaux de construction de l'action publique malgré les réformes faites en ce sens, notamment à travers les enjeux de métropolisation des territoires urbains. Il semble que les territoires intercommunaux ne pourront véritablement émerger que lorsque les préférences des élus évolueront vers un changement véritable des équilibres traditionnels entre pouvoirs locaux.

Il nous semble pertinent au terme de cette étude de resituer ces limites d'influences, de légitimité, des services de prospectives tels qu'ils étaient configurés au moment de notre enquête au sein de la Métro et du Grand Lyon, au cœur d'un débat plus vaste: celui de la légitimité des politiques publiques transversales et de leur impact dans la construction des politiques publiques. Peut-on véritablement parler de ce que l'on pourrait nommer une « transversalisation » de l'action publique?

### **C. La remise en question d'une tendance à la « transversalisation » de la construction des politiques publiques?**

« Tout le monde s'accorde aisément sur la nature plus transversale et plus collective des problèmes publics [...] Il s'agit aujourd'hui d' « avancer dans la voie de la déségmentation des interventions publiques et de leur mise en cohérence. Les perspectives d'action devenant plus latérales brisent les représentations hiérarchiques habituelles. L'action publique implique aujourd'hui « *transversalité* » et « *décloisonnement* ». <sup>103</sup>

La transversalité dans l'analyse des politiques publiques est un thème récurrent en analyse des politiques publiques, notamment à travers la thématique de la « *crise des bureaucraties* ». Cette crise aurait été amorcée par des réformes dès les années 60 qui « *remettent en cause les instruments bureaucratiques développés depuis le 19ème siècle*<sup>104</sup> ». À propos de ces réformes de l'administration des années 60 aux années 2000, Philippe Bèzes dit ceci: « *Il s'agit désormais de*

---

103. LE BIANIC, Thomas; VION, Antoine (dir. de publication). *Action publique et légitimités professionnelles*- Paris: Lextenso Éditions, 2008. p 13

104. BEZES, Philippe, *Réinventer l'État: les réformes de l'administration française (1962-2008)*- Paris: Presses Universitaires de France, 2009. p 22-23

*remettre en cause les principes des instruments bureaucratiques développés depuis le XIXème siècle au nom de savoirs économiques et gestionnaires fondus dans une doctrine « managérialiste<sup>105</sup> ». C'est ainsi que « le New Public Management propose de nouvelles façons d'organiser et de faire fonctionner les systèmes administratifs [...] ».*

Le NPM questionne le fonctionnement bureaucratique traditionnel à travers plusieurs dimensions parmi lesquelles on compte la remise en cause du fonctionnement organisationnel des organes administratifs et les principes de légitimation de l'activité des agents:

*« La forme hiérarchique, intégrée et verticale des administrations bureaucratiques, est critiquée avec la valorisation d'un modèle d'organisation "multi-divisionnel" préconisant des administrations centrales réduites et de petites unités opérationnelles autonomes en charge des politiques publiques ». Également, « les principes de légitimation de l'administration sont envisagés sur la base de nouveaux fondements: non plus seulement l'égalité de traitement par le droit mais la satisfaction des usagers parfois considérés comme des " clients " <sup>106</sup> ».*

Le travail conséquent mené par les directions de prospective et de stratégie que nous avons analysé à travers le travail de leurs agents semblent totalement illustrer ces changements initiés dans le courant du New Public Management, d'une part en privilégiant des rapports plus horizontaux entre services d'une même structure et en constituant un réseau dense d'acteurs multiples externes. D'autre part, en élaborant des démarches qui construisent et valorisent le lien entre structure administrative et usagers.

Cependant, au vu des limites d'influence de ces services vecteurs de transversalité que nous avons observées au niveau des structures de coopérations intercommunales, on peut cependant s'interroger sur l'ampleur de cette logique de « transversalisation »?

Notre but ici n'est pas de remettre en cause cette tendance au décloisonnement dans la manière de traiter l'action publique. Il est nécessaire cependant de préciser que cette logique transversale valorisée dans les propos précédents, concerne bien plus le fonctionnement traditionnellement hiérarchique de l'administration étatique à travers la valorisation croissante du terme de « gouvernance », que sa dimension spécialisée, sectorisée. Les décisions prises par les élus et autres acteurs de la décision publique sont en effet, constamment traversées par cette tension entre sectorialité et transversalité des problèmes qui sont l'objet de politiques publiques comme l'explique Pierre Muller:

---

105. Ibid, p 23

106. Ibid, p 24

*« La difficulté à laquelle les responsables politiques sont confrontés est alors liée à la contradiction entre cette logique de sectorisation de l'expertise publique et le caractère non sectoriel de la plupart des problèmes. C'est ce qui explique cette tentative constante des gouvernements pour dépasser la sectorialité en mettant en place des stratégies intersectorielles (en essayant d'obtenir la collaboration d'acteurs de différents secteurs, comme dans le cas des politiques de prévention de la délinquance, dans le cadre desquelles vont – avec difficulté – collaborer des responsables de la police, de l'éducation de l'action sociale, de l'action économique, etc.) ou transectorielles, en définissant des politiques qui ne s'identifient pas à un secteur; mais qui doivent s'intégrer dans l'ensemble des secteurs existants. C'est le cas des politiques d'égalité homme-femme (gender mainstreaming) ou des politiques de réforme administrative. Paradoxalement, l'efficacité limitée de toutes ces politiques constitue une bonne illustration de la puissance des mécanismes de sectorisation de l'action publique...<sup>107</sup> ».*

Les décideurs publics sont constamment en recherche d'un équilibre entre la résolution des problématiques inscrites sur l'Agenda politique et les jeux d'acteurs qui se jouent dans des cadres circonscrits, sectorisés. Les services de prospective qui émergent dans plusieurs niveaux de collectivités territoriales et pas seulement au niveau des structures intercommunales, à l'instar des régions ou des départements, traduisent une volonté de dépasser cette problématique en privilégiant le global. Mais il s'agit là d'un équilibre soumis aux jeux d'acteurs qui ne parvient pas à renverser la tendance au profit d'une généralisation et d'une domination des modes d'actions transversaux dans le processus de construction de l'action publique.

---

107. MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique » Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p 29-30

## Conclusion.

La construction de la légitimité des services de prospective et de stratégie du Grand Lyon et de la Métro s'appuie en premier lieu sur le fait que ces derniers sont atypiques dans le fonctionnement administratif traditionnel français fondé sur des critères bureaucratiques. L'une de ces caractéristiques particulières est indéniablement la figure d'experts des agents qui travaillent dans ces directions transversales.

### A. La figure des agents des services de prospective: une figure d'experts.

Cette étude à propos des services de prospective du Grand Lyon et de la Métro a indéniablement montré les similitudes qui existaient entre les figures atypiques du Commissariat Général au Plan et de la DATAR dans le paysage administratif traditionnel français. Tout comme ces services d'aide à la décision nationaux, les directions du Grand Lyon et de la Métro sont constituées de petites équipes d'agents, hautement qualifiés et assez diversifiés, généralement rattachées au Directeur Général des Services et bénéficiant d'appuis politiques. Les services de prospective étudiés constituent donc bien des figures atypiques dans l'organisation administrative traditionnelle locale.

On peut développer ce portrait synthétique des directions de prospective intégrées au cadre intercommunal, en ajoutant que les agents de ces cellules ont des caractéristiques qui correspondent à la définition des experts en politiques publiques donnée par Patrick Hassenteufel. Parmi ces caractéristiques communes, on note particulièrement « *le rôle de médiateur entre les lieux de connaissances et les lieux de pouvoirs* », un rôle particulièrement perceptible chez les agents des services prospective dans le cadre de la mise en place de réseaux denses d'acteurs diversifiés au profit d'une acculturation de nouveaux modes d'actions en direction des composantes internes (techniciens ou élus) des organisations intercommunales.

La légitimité d'action de ces acteurs particuliers de la construction des politiques publiques était d'autant plus intéressant à analyser qu'ils constituent un facteur potentiel de changement du fonctionnement traditionnel des structures de coopération intercommunales. Ainsi: « ***Le recours à l'expertise apparaît comme un facteur de transformation de la coopération intercommunale, en modifiant sensiblement le registre de justification et l'éventail des arguments mobilisables***<sup>108</sup>. »

---

108. BEN MABROUK Taoufik, *Le pouvoir d'agglomération en France*, 2006. p 119

Cependant, au terme de cette étude, l'expertise des agents des services de prospective en tant que facteur de transformation de la coopération intercommunale paraît affaibli par la prégnance de deux éléments: d'une part la sectorialité du traitement des politiques publiques au sein de l'administration, d'autre part, une certaine résistance des élus des conseils communautaires qui dans l'ensemble, agissent plutôt en faveur du maintien de la prépondérance des pouvoirs municipaux. Ainsi: «*Si l'expertise est aujourd'hui une ressource répandue, en tout cas de plus en plus recherchée par l'ensemble des acteurs de politiques publiques, le recours aux experts reste marqué par un contrôle politico-administratif important, [...].*<sup>109</sup>»

Cette nuance que l'on apporte concernant le poids des services de prospective et de stratégie, et par là-même celui des experts dans la transformation du processus de construction de l'action publique, pourrait se résumer par la formule suivante: l'existence, la légitimité d'action de ces services en même temps que leur pérennité est traversée par le concept de *tension*. Autrement dit, pour exister, et assurer la pérennité de leurs actions, ces services et plus particulièrement les agents qui travaillent en leur sein doivent gérer sans cesse de multiples tensions.

## **B. Les acteurs intermédiaires des politiques publiques: une posture en interface et en tension.**

On emprunte ici la notion « *d'acteurs intermédiaires* » à Patrick Hassenteufel, qui, dans ce concept, englobe tous les nouveaux acteurs de politiques publiques, dont les experts, qui se définissent par leur « *rôle d'interface entre les acteurs privés et des acteurs publics, mais aussi entre des univers institutionnels sectorisés, entre des niveaux d'action publique (infranationaux, nationaux et supranationaux), ou encore entre les forums ou les arènes de politiques publiques.* » C'est précisément ce rôle d'interface joué par les agents des services de prospective entre des acteurs externes divers et les membres internes aux structures de coopération intercommunales, qu'ils soient techniciens ou élus, que nous avons cherché à analyser dans sa capacité d'influence sur le fonctionnement traditionnel des organisations considérées. Au terme de ce travail de recherche, cette posture en interface occupée par les agents de la prospective nous semble soumise encore à de multiples tensions qui minimisent la portée des transformations apportées par le travail novateur porté par ces acteurs intermédiaires des politiques publiques.

---

109. HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*- Paris: A. Colin, 2008. p 223

Comme nous l'évoquions précédemment, la tension majeure à laquelle sont soumis les agents des services de prospective est la prégnance de la sectorisation du traitement de l'action publique, perceptible aussi bien du côté des techniciens des structures intercommunales que du côté des élus.

Dans ce cadre, être dans une logique d'interface dans une organisation, c'est en premier lieu se saisir des « vides » laissés par les autres services. Cette posture a pu entraîner le fait que ces services de prospective héritent de missions en mal de légitimité, des missions pour lesquelles les structures de coopérations intercommunales tentent de construire une légitimité (ex de l'aménagement et des questions d'urbanisme à la Métro).

Cette tension se traduit également par un équilibre complexe à tenir entre une logique globale transversale vis-à-vis des autres services qui les maintient dans un certain décalage à leur égard et en même temps l'attention à ne pas trop s'éloigner des préoccupations des services et directions thématiques pour ne pas retomber dans un fonctionnement en vase clos qui prédominait dans les débuts de l'existence de ces services. C'est ainsi, que les agents des services de prospective se sont tournés depuis 2008 dans des logiques parfois plus opérationnelles, spécialisées pour pouvoir avoir plus d'influence sur le fonctionnement interne des organisations et insuffler plus efficacement de nouvelles pratiques. Se « spécialiser » c'est d'une certaine manière construire une identité des services plus facilement identifiable par les autres directions thématiques, articulées sur des compétences des EPCI. La spécialisation des services de prospective ne peut cependant être totale, sous peine de perdre la spécificité transversale qui est au fondement de ces directions. Cette logique ou stratégie d'action adoptée par les agents des services de prospective se traduit donc par des « tensions entre la prise en charge d'un rôle de généraliste et la spécialisation<sup>110</sup> ».

Ainsi, même si la logique de spécialisation est vecteur d'une meilleure coopération entre services, elle n'évacue pas néanmoins le risque de concurrence car les services de prospective oscillent constamment entre ces deux logiques.

À l'égard des élus, les agents des services de prospective sont là aussi en interface en tant qu'intermédiaires entre des acteurs externes et les élus communautaires imprégnés des impératifs imposés par le calendrier électoral. Le lien entre élus et agents des services de prospective est particulièrement perceptible dans le rôle joué par ces derniers dans la formalisation de discours et d'actions en faveur de la métropolisation des territoires intercommunaux. Cependant, malgré le passage d'une logique de gestion à une logique de territoire de projet qui s'est affirmé

---

110. HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*- Paris: A. Colin, 2008. p 223

particulièrement depuis les lois sur l'intercommunalité datant de la fin des années 90, une certaine « logique de guichet » demeure malgré tout. Autrement dit, les élus des conseils communautaires restent encore réticents à mener des projets intercommunaux de façon véritablement intégrée. Les agents des services de prospective reconnaissent à l'unanimité la nécessité d'un portage politique important au sein des conseils de communauté pour pouvoir mener leurs missions. Ce portage existe mais reste très variable car ces missions supposent, plus que dans les directions et délégations thématiques, une synergie d'élus pour porter ces questions qui ne suivent pas la logique du découpage par compétences. Cette synergie prend par conséquent des formes multiples et a une force très variable selon les époques. Elle demeure également largement tributaire de l'intérêt que lui portent les élus.

Ainsi, *« Ce n'est donc que dans certaines configurations particulières, en fonction de variables individuelles (trajectoires professionnelles et personnelles spécifiques) et d'un contexte favorable que des acteurs intermédiaires s'affirment et jouent un rôle clé dans l'action publique »*. C'est finalement le constat que nous faisons au terme de ce travail de recherche: le potentiel de transformation porté par les services de prospective et de stratégie restent soumis à des jeux d'acteurs conjoncturels en leur faveur, un portage politique favorable et des relations avec la DGS qui soit porteuses et non facteurs de blocages. Le fait de souligner que les agents sont unanimes par rapport à l'évolution de leurs relations avec les directions thématiques vers plus de coopération n'est pas contradictoire avec le propos que nous venons de développer. En effet, cette évolution vers plus de coopération qui résulte du travail de persuasion des agents de la prospective demeure soumise à cette conjonction favorable des relations de pouvoir internes à l'organisation.

Une conjonction favorable que le second directeur du service prospective de la Métro résume ainsi: *« Pour que ça fonctionne, il faut un minimum de commande politique, que la direction sortent des produits légitimes et que l'équipe de la prospective facilite la vie des autres et que cela ne représente pas un travail en plus à faire pour les autres. Il faut qu'il y ait un positionnement fort avec une identification par les produits, c'est-à-dire conduire une démarche en intercommunalité légitime pour les autres, sans avoir recours à l'externe. En d'autres termes c'est avoir des produits finis qui viennent de la collectivité »*.

### **C. Quel avenir pour les services de prospective?**

Il est complexe de répondre à cette question en ce sens où il faudrait aller au-delà de la simple mise en lumière des freins à l'influence de ces services de prospective et s'attacher à

comprendre plus en profondeur les mécanismes complexes du changement de l'action publique. On peut simplement souligner que l'avenir des agents de la prospective est assuré en ce sens où, l'innovation n'ayant pas de limites, les sources de renouvellement des sujets de réflexion des agents de la prospective sont donc inépuisables et ne cesseront d'enrichir la construction de l'action publique. C'est la forme même d'organisation de ces réflexions, la formalisation d'équipes des agents et surtout leur influence potentielle qui sont perpétuellement remises en cause et très variables.

Se poser la question de l'avenir des services de prospective, c'est, au-delà de cette étude fondée sur les préceptes de la sociologie des organisations, s'interroger sur l'évolution des problématiques véhiculées par ces directions? L'intérêt de l'étude du fonctionnement de ces services et de leurs liens avec les autres composantes des structures intercommunales auxquelles ils appartiennent est aussi d'avoir soulevé la question de la portée encore limitée de certains débats dans le cadre du fonctionnement des structures locales, collectivités ou EPCI, tels que la question de la participation citoyenne, l'égalité hommes-femmes, la complexité de la gestion des rapports entre les différents territoires de construction des politiques publiques: locaux, nationaux et supra-nationaux, etc...En d'autres termes, ce mémoire permet de lancer de nouvelles pistes d'investigation, notamment sur la manière de poursuivre et d'alimenter ce processus de légitimation des activités transversales et des questions de société portées par les services de prospective.

# Bibliographie.

## Monographies.

-AMBLARD, Henri; BERNOUX, Philippe; HERREROS, Gilles; LIVIAN, Yves-Frédéric. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*- Paris: Les Éditions du Seuil, (2ème édition revue et corrigée), 1996. 245 pages.

-BEN MABROUK Taoufik, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, 2006. 321 pages.

-BÈZES, Philippe, *Réinventer l'État: les réformes de l'administration française (1962-2008)*- Paris: Presses Universitaires de France, 2009. 519 pages.

-CAZES, Bernard. *Histoire des futurs: les figures de l'avenir, de St Augustin au 21ème siècle*- Paris: Seghers, 1986. 475 pages.

-COURSON (de) Jacques. *L'appétit du futur*- Paris: Éditions Charles Léopold Mayer, 2005. 125 pages.

-CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*- Paris: Éditions du Seuil, DL 1992, cop. 1977. 500 pages.

-DUMOULIN, Laurence; LA BRANCHE, Stéphane; ROBERT, Cécile; WARIN, Philippe (dir. de publication). *Le recours aux experts -raisons et usages politiques*- Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005. 479 pages.

-GREMION, Pierre. *Le pouvoir périphérique –Bureaucrates et notables dans le système politique français*- Collection Sociologie, Paris: Les Éditions du Seuil, 1976. 477 pages.

-HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*- Paris: A. Colin, 2008. 294 pages.

-JOBERT, Bruno. *Le social en Plan*- Paris: les Éditions Ouvrières, 1981. 258 pages.

-LE BIANIC, Thomas; VION, Antoine (dir. de publication). *Action publique et légitimités professionnelles*- Paris: Lextenso Éditions, 2008. 347 pages.

-MOTTE Alain, *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*,

-MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*- Paris: PUF 7ème Éditions, février 2008.

-SIMON, Herbert A. *Administration et processus de décision*- Paris: éditions Economica, 1983 (pour la traduction française). 321 pages.

-THOENIG, Jean-Claude. *L'ère des technocrates -Le cas des Ponts et Chaussées*- Collection Logiques sociales, Paris: L'Harmattan, 1987. 317 pages.

## Articles.

-BODIGUEL, Jean-Luc; *La DATAR: Quarante ans d'histoire*; ENA, 2006. 14 pages.

-Interview de Jean Frébault, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon, sur la démarche LYON 2010, Propos recueillis par Stéphane Autran les 14 et 28 mai 2008, actualisés le 23 juillet 2009, Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon. 14 pages.

-Entretien avec Patrick Lusson, Propos recueillis par Cédric Polère, *Millénaires 3*, Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon, le 15 janvier 2009. 10 pages.

-Entretien avec François David. « Le conseil est-il facteur d'innovation? Les angles morts de la pensée consulting. », *Cadres-CFDT*, n°433. Janvier 2009, p. 7-14.

-FOURNY Marie-Christine et DENIZOT Damien. « La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée », *Territoires en action et dans l'action*. Sous la direction de Rodolphe DODIER, Alice ROUYER, Raymonde SECHET. Presses universitaires de Rennes. 2007. p. 29-44

-GALLOUJ Camal et VIDAL Marion. « Le marché du conseil aux administrations: un marché singulier? », in *Pyramides*, Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles, N° 18. Février 2009. p. 101-124.

-LE LIDECK, Patrick. « Chapitre 9: La réforme des institutions locales », *Académique*, Presses de Sciences Po, 2008/1. p. 255-281.

-MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique » Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p. 155-187.

-VANIER Martin, « GRENOBLE : une technopole en quête d'horizon métropolitain », *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, 2007. p. 62-79.

## Thèse.

-TAMALI, Djamel. *La recomposition des territoires infra-départementaux. Entre le département et la commune, les territoires de projet: les pays et les agglomérations*. Université Pierre Mendès France Grenoble 2- Sciences sociales. Thèse pour le doctorat en administration publique soutenue le 5/07/2005.

## Rapports.

-FREBAULT, Jean; POUYET, Bernard. *Renforcer les formations à l'urbanisme et à l'aménagement*, janvier 2006.

## **Documents législatifs.**

-article L 5211-6 du Code général des collectivités territoriales.

## **Documents internes.**

-la DGDU: Délégation Générale au Développement Urbain, plaquette interne de présentation, décembre 2009, 11 pages.

-Organigrammes généraux de la Métro de février 2001 à janvier 2011. [il manque les organigrammes de la fin de l'année 2004 et de l'année 2005.]

-Organigrammes du service prospective de la Métro de février 2001 à janvier 2011. [il manque les organigrammes de la fin de l'année 2004 et de l'année 2005.]

-Organigrammes généraux du Grand Lyon de 1999 à 2010. [il manque les organigrammes de 2001, 2002 et 2005.]

-Organigrammes du service prospective du Grand Lyon de 1999 à 2010 [il manque les organigrammes de 2001 et 2005.]

-Rapport d'activité du Grand Lyon datant de 2009.

-Rapport du Comité technique paritaire du 26 mars 2010, *Projet de la Direction Prospective et du Dialogue Public, réorganisation de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération*. P 1 à 15.

## **Sites internet.**

-<http://www.futuribles.com>

-<http://www.adcf.org>

-<http://www.plan.gouv.fr>

-<http://www.senat.fr>

-<http://acurac.free.fr>

-<http://www.40ans.grandlyon.com>

-<http://www.millenaire3.com>

-<http://www.urbanisme.fr/>

-<http://www.cerap.be>

-<http://www.grandlyon.com>

-<http://www.lametro.fr>

Les services de prospective et de stratégie sont des services d'aide à la décision intégrés au sein de structures administratives à différentes échelles territoriales. Ces institutions se sont particulièrement développées au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale dans un monde en proie au changement rapide, avec notamment la création au niveau national du Commissariat Général au Plan et de la DATAR. La création d'instances d'aide à la décision au sein de structures de coopération intercommunale est apparue plus récemment à la fin des années 1990, au moment du renforcement des cadres légaux de l'intercommunalité de projet. L'intérêt de l'analyse des services de prospective et de stratégie au niveau intercommunal se situe dans le caractère atypique de ces services. En effet, ces derniers sont marqués par la vocation transversale et généraliste de leurs missions contrairement aux logiques traditionnelles de l'organisation administrative bureaucratique fondée sur la sectorisation des compétences. Cette opposition apparente des logiques d'action invite obligatoirement à s'interroger sur les relations et rapports d'influence qu'entretiennent ces différents services entre eux. Les agents des directions de prospective et de stratégie parviennent-ils à s'intégrer malgré leur figure atypique? Influencent-ils le fonctionnement des structures administratives? Nous avons tenté de répondre à ces questions à travers l'étude des directions de prospective du Grand Lyon et de la Métro.

Mots clés: prospective, stratégie, sociologie des organisations, logique transversale et logique sectorielle au sein de l'administration, aide à la décision.