



HAL
open science

Si l'intercommunalité (m') était contée... Regard sur le récit intercommunal du Pays Voironnais

Lou Baumert

► **To cite this version:**

Lou Baumert. Si l'intercommunalité (m') était contée... Regard sur le récit intercommunal du Pays Voironnais. Science politique. 2007. dumas-00835421

HAL Id: dumas-00835421

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00835421v1>

Submitted on 18 Jun 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

BAUMERT Lou

Master 2 Politiques Publiques et Changement social,

« *Villes Territoires et Solidarités* »

Si l'intercommunalité (m') était contée...
Regard sur le récit intercommunal du Pays
Voironnais



Directeur de mémoire, Alain Faure

Institut d'études politiques de Grenoble

2006-2007



BAUMERT Lou

Master 2 Politiques Publiques et Changement social,

« *Villes Territoires et Solidarités* »

Si l'intercommunalité (m') était contée...
Regard sur le récit intercommunal du Pays
Voironnais



Directeur de mémoire, Alain Faure

Institut d'études politiques de Grenoble

2006-2007



Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de mémoire, Alain Faure. Ses précieux conseils tant méthodologiques que bibliographiques m'ont peu à peu guidée vers ma problématique avec laquelle j'ai trouvé beaucoup de plaisir à réfléchir.

Je tiens ensuite à remercier l'équipe du Pays Voironnais et plus particulièrement celle du service politique de la ville avec son chef de projet, Philippe Alex-Billaud. Son accompagnement professionnel tout au long de mon stage m'a permis de pénétrer au cœur du logiciel discursif voironnais... Je le remercie aussi pour toutes les bribes de discours si significatives que j'ai pu recueillir discrètement...

Enfin, je remercie l'ensemble des personnes qui m'ont reçue pour un entretien, et qui m'ont apporté un véritable magot narratif pour illustrer mes propos. Je pense notamment à l'équipe de la direction générale du Pays Voironnais qui m'a vraiment permis de déceler la présence du discours intercommunal et de l'analyser.

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES BASES D'UN RÉCIT TERRITORIAL POUR LE PAYS VOIRONNAIS.....	11
1. L'INTERCOMMUNALITÉ EN VOIRONNAIS : HISTOIRE ET ORGANISATION.....	11
1.1. DU SMAV À LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	11
1.2. LA CONSTRUCTION TERRITORIALE ET LÉGISLATIVE DU RÉCIT	14
1.3. UN RÉCIT CONSTRUIT À TROIS VOIX.....	16
2. LES FONDEMENTS DU RÉCIT INTERCOMMUNAL.....	19
2.1. LA MARQUE DE FABRIQUE MANAGÉRIALE DU PAYS VOIRONNAIS	19
2.2. UN RECUIL DU POLITIQUE CONSTRUIT ET AFFIRMÉ	22
2.3. QUAND LES INSTRUMENTS METTENT EN ŒUVRE L'IDÉOLOGIE.....	24
3. L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET LE RÉCIT TERRITORIAL VOIRONNAIS	27
3.1. UNE ACTION PUBLIQUE STANDARDISÉE ?.....	27
3.2. ...MARQUÉE PAR UNE VOLONTÉ DE DIFFÉRENCIATION.....	31
3.3. L'IDÉOLOGIE DANS L'ACTION PUBLIQUE : LE CAS DU PAYS VOIRONNAIS.....	35
DEUXIÈME PARTIE : LE SERVICE POLITIQUE DE LA VILLE, PRODUCTION ET DIFFUSION DU RÉCIT VOIRONNAIS	40
1. LA MISE EN PRATIQUE DU RÉCIT INTERCOMMUNAL.....	40
1.1. CRÉATION ET DÉVELOPPEMENT DU SERVICE POLITIQUE DE LA VILLE	40
1.2. UNE POLITIQUE DE LA VILLE DES VILLAGES ? LA LÉGITIMITÉ DE LA COMPÉTENCE.....	45
1.3. UN RÉCIT DANS LE RÉCIT	49
2. QUAND LE RÉCIT CRÉE L'ACTION : DIFFUSION ET APPROPRIATION DU DISCOURS INTERCOMMUNAL.....	55
2.1. QUAND LE RÉCIT FAIT AVANCER SANS LE DISPOSITIF	55
2.2. CONSTITUTION D'UN LEADERSHIP TECHNIQUE ET RELATIONNEL.....	62
2.3. LE CUCS : UN DISCOURS MOTEUR D'ACTION PUBLIQUE.....	66
3. QUAND ÇA AVANCE CONTRE : L'ACTION PUBLIQUE INTERCOMMUNALE AUX FRONTIÈRES DE L'ADHÉSION DE SES PARTENAIRES.....	73
3.1. UNE ACTION MODELÉE PAR LES INVESTISSEMENTS ET LES RÉSISTANCES DES PARTENAIRES	73
3.2. FOCUS SUR LES RAPPORTS ENTRE L'INTERCOMMUNALITÉ ET LA VILLE CENTRE	79
3.3. QUE RÉVÈLENT LES RÉSISTANCES AU RÉCIT VOIRONNAIS ?	87
CONCLUSION.....	93
BIBLIOGRAPHIE	100

ANNEXES	102
<i>Glossaire</i>	<i>103</i>
<i>Liste des entretiens</i>	<i>104</i>
<i>Guide d'entretien type</i>	<i>105</i>
<i>Organigramme du Pays Voironnais</i>	<i>107</i>
<i>Schéma organisationnel de la CAPV</i>	<i>108</i>
<i>Les axes d'intervention du service Politique de la Ville en 2006</i>	<i>109</i>

Introduction

La question de l'intercommunalité est de plus en plus présente lorsqu'il s'agit de la territorialisation des politiques publiques. Le succès de la loi Chevènement en 1999 sur le renforcement de la coopération intercommunale peut être vu comme une « révolution intercommunale » qui vient bouleverser « l'économie politique des pratiques gouvernementales locales » (Négrier, 2007, p.9). Ainsi, « l'émergence de l'échelon intercommunal est bel et bien une reconfiguration *de fait* de l'espace politique local » (Friedberg, 2007). Comment se caractérise dès lors l'action publique produite par ces « intercommunalités de projet » ? Il semblerait qu'un certain nombre de valeurs soient données comme inhérentes à l'intercommunalité et placent en elle de « grandes espérances » qui mettent les acteurs et les institutions en action, qui les gardent en haleine malgré les difficultés (Vanier, 2004). Ces valeurs et ces « grandes espérances » évoquent d'ores et déjà le fait que les politiques publiques développées à ce niveau local soient les véhicules de « récits », de « mythes », de « fictions dramatiques » qui sont autant de répertoires cognitifs et argumentatifs dans lesquels puisent les acteurs pour construire et légitimer leur action (Reigner, 2007, p.144).

Alain Faure analyse dans ce sens discursif le déplacement actuel de pouvoir vers l'échelon local. Selon lui, « les négociations sur la mise en œuvre des politiques publiques désertent les sphères déconcentrées de l'Etat pour investir des scènes territorialisées organisées à l'initiative des intercommunalités, des départements et des régions » (Faure, 2006). D'autre part, il précise que les discours politiques sur le service public à l'échelon local sont « supplantés par de véritables *récits territoriaux* » qui « replacent les enjeux d'action publique dans une série cohérente d'évènements locaux, avec une tonalité émotionnelle et une tension dramatique qui font référence aux valeurs du territoire ». La notion de « récit territorial » se trouve donc dans le cœur même de l'action publique locale ; c'est sur ce thème du récit que je souhaite centrer ce mémoire. Il me semble en effet qu'il permet de produire un regard intéressant sur l'intercommunalité aujourd'hui et plus particulièrement sur la production d'action publique de ce type d'institution.

Pour cela, il me semble important de repartir d'une des hypothèses émises dans l'introduction de l'ouvrage *Critiques de la territorialisation* (Faure&Négrier, 2007) ; celle de la différenciation croissante des configurations territoriales. La révolution intercommunale de la loi de 1999 trouve justement une de ses limites dans la « grande diversité des situations que cache un tel mouvement » (Négrier, *op.cit*) ; mais je pense que cette limite institutionnelle

représente un intérêt analytique : celui d'observer comment se mettent en place localement les valeurs et les espérances globales investies dans l'intercommunalité. La notion de « projet » qui accompagne la loi Chevènement sert cet intérêt en reflétant « la capacité des territoires à proposer des modes d'organisation différenciés au travers d'une individualisation des parcours et d'une spécification des ressources » (Landel, 2007, p.95). Je souhaite ainsi regarder comment procède localement la différenciation territoriale d'une intercommunalité à travers la mise en récit du projet d'agglomération. Cette focale me permettra d'analyser la production discursive d'un territoire que l'on dote d'une identité intrinsèque, et auquel on adapte et on adopte des politiques publiques *ad hoc*. Friedberg note en effet que « construire une agglomération ne revient pas seulement à optimiser la coordination intercommunale dans tel ou tel secteur. Il ne s'agit pas seulement d'environnement, de voirie, de prestations sociales, il s'agit de l'articulation de tous les aspects sectoriels dans une vision d'ensemble pour construire une représentation commune aux citoyens du territoire concerné et développer une capacité de gouvernement de ce territoire » (Friedberg, 2007).

En prenant comme objet d'études la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, je voudrais étudier la construction de cette représentation commune sur le territoire voironnais, pour voir comment le territoire s'est créé et perdure à travers une production narrative de celui-ci et par le développement d'une adaptabilité et d'une créativité dans la mise en œuvre de politiques publiques. Je pars de l'hypothèse que l'action publique du Pays Voironnais est construite sur un « grand récit » qui lui permet d'afficher une différenciation territoriale dans sa pratique discursive, alors même que son action n'est pas si éloignée de l'action publique locale actuelle. Plusieurs éléments représentatifs du Pays Voironnais m'ont peu à peu amenée à m'interroger sur la présence d'un récit territorial : l'historicité de la coopération intercommunale sur le territoire du Voironnais, « la spécialisation et la pérennité »¹ de certains cadres depuis la création de la structure, la cohérence et la similarité des discours recueillis sur le fonctionnement de l'institution,... La question de l'idéologie dans les politiques territoriales m'est aussi apparue pertinente à poser au Pays Voironnais, en supposant que le grand récit décelé dans le fonctionnement de la structure reposerait sur des schèmes idéologiques. Dans ce sens, Arnaud, Le Bart, et Pasquier se demandent en quoi les actions publiques sont le reflet des choix et des orientations idéologiques de ceux qui les conduisent (2005).

¹ Entretien

Il me semble que l'action publique du Pays Voironnais est analysable à partir de ce positionnement théorique selon lequel le discours produit l'action, à travers la production, la diffusion et l'adhésion à un récit intercommunal construit et véhiculé par l'institution. Je voudrais cependant revenir plus spécifiquement sur les termes mobilisés pour poser cette problématique, afin de bien montrer que celle-ci est un choix analytique particulier qui ne cherche en aucun cas à faire une analyse unidimensionnelle et globale du Pays Voironnais. J'ai opté pour cette focale théorique du récit car elle m'a semblé apporter un regard décalé, pertinent pour mieux appréhender l'action du Pays Voironnais dans et avec son environnement.

Tout d'abord, la notion de « récit » territorial englobe selon moi un ensemble de discours, de documents, de représentations collectives qui ont été construits et diffusés depuis la création du Pays Voironnais et au fur et à mesure de son développement. La notion d'idéologie permet ainsi de caractériser les bases conceptuelles de ce récit. Je considère l'idéologie comme un ensemble plus ou moins systématisé d'idées, d'opinions, de croyances qui organise et oriente les actions de ceux qui s'y réfèrent. Ce n'est donc pas dans un sens péjoratif que je vais mobiliser cette notion, comme un système endoctrinant et dominateur. Cependant, ces connotations classiques du terme permettront aussi de montrer le côté idéal recherché par le récit du Pays Voironnais, ainsi que sa volonté de faire valoir cet idéal sur le territoire. C'est pour cela que je serai également amenée à mobiliser la notion de « leadership ». J'utiliserai ce terme dans une acception interactionniste, pour caractériser la relation entre la pratique d'une institution et son articulation avec une configuration d'acteurs et de représentations sociales (Smith&Sorbet, 2003). L'autorité qui demeure derrière le leadership est faite au nom de l'intérêt général, et démontre ainsi une capacité à influencer sans contrainte les comportements des membres du groupe pour les faire converger vers le but collectif (l'idéal contenu dans le récit).

D'autres expressions telles que le « logiciel discursif » ou la « matrice institutionnelle » du Pays Voironnais serviront, là encore, à exprimer la dimension systématisée et formalisée du récit plus qu'une forme de carcan autoritaire. Ces termes relatent la force discursive du Pays Voironnais qui dispose d'une véritable grille de référence enregistrée au fil du temps où ses acteurs peuvent puiser pour construire leur action.

Cette précision des termes essentiels de ma problématique permet de bien faire ressortir l'objectif central de ce mémoire. Il s'agit de montrer en quoi l'action publique du Pays Voironnais est le reflet d'un récit territorial fort, et comment celui-ci se diffuse sur le territoire par la production d'une action publique à l'image de l'idéologie sur laquelle il est basé. Cela

pose plusieurs questions. Quels sont les fondements de ce récit ? Comment l'histoire du Pays Voironnais et les idéologies auxquelles les acteurs s'abreuvent ont façonné peu à peu ce récit d'action publique locale et ont contribué au développement de la structure vers ce qu'elle est aujourd'hui ? Comment se caractérise le discours dans l'action publique produite ? Comment est-il véhiculé et retranscrit dans les actions ? En quoi celles-ci sont-elles à l'image de l'activité narrative et idéologique du Pays Voironnais ? Quel modèle d'intercommunalité se construit par cette production ?

Afin de répondre à ces questionnements, l'argumentation de ce mémoire sera basée sur une enquête qualitative de dix huit entretiens réalisés avec des acteurs du territoire¹. Cependant, avant de préciser les modalités méthodologiques de cette enquête, je voudrais revenir sur le positionnement particulier que j'ai par rapport à mon terrain d'études et aux conséquences positives et négatives que cela peut engendrer.

J'ai effectué un stage de six mois au sein du service politique de la ville de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, dans le cadre d'un master 2 à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, « Villes, Territoires et Solidarités ». La lecture de ce mémoire doit donc se faire à travers le double regard que j'ai sur cette structure, celui de stagiaire et celui d'observatrice. Cette précision est indispensable à la bonne compréhension de ma recherche et surtout à l'interprétation de l'argumentation que je développe.

Ce stage m'a permis d'atteindre un degré d'observation très fin du Pays Voironnais et m'a apporté un décodage endogène de son fonctionnement, notamment pour ce qui est du service politique de la ville où j'ai fait le stage. J'ai partagé la vie du service au quotidien pendant six mois, ce qui m'a permis d'avoir un regard analytique privilégié sur le Pays Voironnais en général et plus particulièrement sur l'action du service, ses relations avec les partenaires, les tensions, ... Ma mission de stage a consisté à participer à la mise en place d'un Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) sur le territoire. Ce dispositif contractuel est destiné à mettre en œuvre des actions en direction des quartiers en difficultés sur le territoire. Il représente un axe d'intervention nouveau pour le Pays Voironnais dont la compétence politique de la ville est assez récente. Effectuer un stage durant une telle période charnière dans le développement du service et plus largement du Pays Voironnais n'a fait qu'enrichir le regard observateur porté sur la structure. J'ai pu appréhender directement les enjeux, les conflits rencontrés dans la mise en œuvre d'un projet intercommunal novateur, et la manière dont le logiciel discursif du Pays Voironnais réagit à ce type de situation. Afin d'avoir une analyse la plus fine possible du récit

¹ La liste des entretiens réalisés est en annexe p.104, ainsi qu'un exemple de guide d'entretien p.105

voironnais, la seconde partie de ce mémoire sera ainsi centrée sur l'analyse du service politique de la ville sur lequel j'ai une connaissance beaucoup plus approfondie. Cette focale restrictive de l'activité globale de l'institution pourra évidemment biaiser la montée en généralité de l'analyse. Néanmoins, ce service peut être à l'image de la communauté d'agglomération toute entière dans le sens où « les nouveaux récits intercommunaux sur le bien commun entrent en forte résonance avec les repères de transversalité et de cohésion sociale de la politique de la ville (...) » (Faure, 2006).

Le focus sur le service politique de la ville permettra ainsi d'entrer plus en détails dans la mise en œuvre de l'action publique de la « grosse machine »¹ qu'est le Pays Voironnais.

Cependant, les conditions de cette recherche rencontrent aussi des biais importants. Jusqu'à quel point le regard analytique privilégié offert par ma double posture est-il parvenu à s'objectiver au cours de la rédaction de ce mémoire ? En effet, l'avantage de cette immersion au sein de mon objet d'étude est aussi entaché de personnalisation et d'affect. Le rapport psychologisant et affectif, entretenu même inconsciemment encore aujourd'hui, avec mon terrain représente donc la faiblesse et le risque majeurs de ce mémoire. Même si les lectures théoriques m'ont permis d'objectiver peu à peu mon terrain d'étude pour réussir à mobiliser mon vécu de stage comme matériau d'observation scientifique, il me semble difficile d'avoir atteint une forme de « neutralité axiologique ». Je pense néanmoins que le plus important est d'avoir conscience des limites de l'objectivité de mon mémoire, et que le lecteur les prenne en compte dans son interprétation.

Par ailleurs, l'enquête par entretiens menée parallèlement à mon stage a aussi apporté un certain nombre d'éléments complémentaires à mon expérience personnelle du Pays Voironnais ; que ce soient des témoignages d'autres services de la CAPV, des opinions décalées voire opposées à la stratégie intercommunale, des regards historiques sur la structure ou des ressentis extérieurs. Ce panel d'enquêtés constitue la plus grosse base de mon analyse par rapport à mes observations de stage, bien que là aussi, mon interprétation des discours recueillis ne peut assurer une neutralité totale... Néanmoins, l'analyse thématique des regards multiples des personnes interviewées, cumulée à l'assimilation des lectures, m'a permis de vraiment faire évoluer mon regard, ou plutôt de le faire s'extérioriser de mon statut de stagiaire et de future professionnelle pour adopter une posture critique. L'apport des entretiens a aussi été déterminant pour élargir l'analyse au-delà du seul service politique de la ville et proposer

¹ Entretien

une vision globale du Pays Voironnais. En outre, mon stage s'étant terminé deux mois avant le début de la rédaction, cela m'a donné du temps pour prendre du recul et me détacher d'un regard trop « dedans ».

La rédaction de ce mémoire s'apparente ainsi à un travail de réflexivité permanent, pour parvenir à mobiliser au mieux les interstices analytiques que ma position dans l'institution m'a permis d'entrevoir et de recueillir en entretien, sans qu'elle ne biaise trop l'analyse.

J'ai choisi de développer mon argumentation en deux temps, d'abord une présentation générale du Pays Voironnais afin de poser les bases du récit territorial, avant de m'intéresser plus particulièrement au service politique de la ville comme analyseur de la production et de la diffusion du discours intercommunal.

Dans un premier temps, je verrai donc quels sont les fondements du récit territorial voironnais. J'aborderai d'abord l'histoire et la construction du Pays Voironnais, pour inscrire le récit territorial dans l'historicité de la structure. Puis, en analysant le mode de fonctionnement et les outils spécifiques développés par la Communauté d'Agglomération, nous verrons comment ceux-ci cristallisent le récit dans la forme organisationnelle du Pays Voironnais. Je replacerai ensuite le récit et son idéologie dans l'action publique locale d'aujourd'hui, afin de montrer la généralisation possible de mon argumentation. Cette première partie permettra de poser le cadre objectif de l'analyse par une description orientée du Pays Voironnais vers la problématique qui est la mienne : quel est le récit territorial du Pays Voironnais et en quoi diffuse-t-il des modes d'action publique qui en sont le reflet ?

Dans une deuxième partie, je souhaite analyser comment se passe plus particulièrement la production et la diffusion du récit et comment celui-ci est un moteur pour l'action publique locale. L'analyse précise du service politique de la ville, de sa naissance en 2001 à la mise en place du CUCS aujourd'hui, me permettra de montrer comment le service a su adapter le discours et la matrice institutionnels du Pays Voironnais aux spécificités de sa compétence sur le territoire pour constituer progressivement un leadership technique et relationnel, en passant par différentes phases de diffusion et de production de discours et d'action. Je montrerai en quoi aujourd'hui, le discours est mûr pour que l'action se développe (à travers le CUCS). Mais j'analyserai aussi comment cette action peut aussi se développer contre l'adhésion de certains partenaires et ce que cela révèle du récit intercommunal.

Première partie : Les bases d'un récit territorial pour le Pays Voironnais

1. *L'intercommunalité en Voironnais : histoire et organisation*

1.1. Du SMAV à la Communauté d'agglomération

Le « Pays Voironnais » existe depuis 1974. Même si ce terme n'était pas celui utilisé à l'époque, l'expérience intercommunale sur le territoire date de plus de 30 ans. Le SMAV, Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais, naît dans une opposition au développement de l'agglomération grenobloise, pour les élus voironnais mais par des élus grenoblois¹ ! Le SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) prévoyait la création d'une ville nouvelle sur les collines du voironnais. Les élus grenoblois, dont l'ancien maire de Grenoble, Hubert Dubedout, ont pressenti dans ce projet le risque de création d'une énorme conurbation autour de Grenoble et ont « gentiment contraint les élus voironnais à s'organiser à l'échelle du Pays Voironnais »². Le même Hubert Dubedout présente la candidature d'un autre grenoblois (à l'époque), Claude Mahier, actuel directeur général de la CAPV, qui est embauché en 1974 pour créer le Pays Voironnais. Il a dirigé la structure jusqu'à aujourd'hui.

Le fil directeur qui a construit l'intercommunalité est donc de contrer l'agglomération grenobloise pour garder l'autonomie du voironnais : « c'est pour ça que j'ai été embauché et ce contre quoi était Dubebout »³. La stratégie a donc été de faire valoir le territoire comme un pôle d'équilibre à part entière dans la région urbaine grenobloise, notamment avec sa ville centre, Voiron (21 000 habitants) : « la stratégie de l'intercommunalité en Pays Voironnais, jusqu'à aujourd'hui, c'est la notion de refus. On s'allie pour construire quelque chose parce qu'on ne veut pas d'une forme d'organisation du Pays Voironnais imposée »⁴. Par conséquent, le Pays Voironnais naît et se développe en construisant un territoire uni par cet objectif politique de refus.

¹ Entretien avec le directeur général

² Entretien avec le directeur général

³ Entretien avec le directeur général

⁴ Entretien avec le directeur général adjoint

Quel est ce « territoire » créé par le politique qui devient l'espace d'action publique (Blanc, 2000) ? Le territoire voironnais est « multiple », avec une diversité autant géographique, historique, qu'économique, comme le montre Anne-Cécile Blanc (*op cit*, p.9). C'est un territoire « semi rural ou semi-urbain »¹ qui possède un environnement naturel divers et de qualité : la plaine alluviale de l'Isère par laquelle transitent les principales infrastructures de communication, qui offre de vastes espaces propices au développement économique ; les collines du Voironnais qui accueillent un habitat diversifié et la ville-centre ; les espaces périurbains ou rurbains situés au nord, autour du lac de Paladru, de La Valdaine et les contreforts de la Chartreuse, réputés pour leur patrimoine et leur potentiel touristique. Par sa diversité, le territoire constitue ainsi un véritable bassin de vie (85 000 habitants) autour d'une ville-centre qui « a tout d'une grande »². C'est un territoire attractif (croissance démographique) et dynamique économiquement. Par ailleurs, sa situation privilégiée est reconnue « stratégique » par différents acteurs, à la sortie de l'agglomération grenobloise, sur des axes de communication structurants en direction de Lyon, Valence ou Chambéry.

A la naissance de l'intercommunalité, le SMAV représente essentiellement un outil d'aménagement du territoire qui va élargir ses compétences peu à peu : la collecte et l'élimination des déchets ménagers, l'alimentation en eau potable et le traitement des eaux usées, l'information, l'orientation et la formation des 16/25 ans ou des bénéficiaires du RMI, l'aide aux personnes âgées et handicapées, l'amélioration de l'habitat.

Lors du passage en Communauté de Communes en 1992 suite à la loi ATR, les compétences et les activités restent les mêmes que celles du SMAV, avec un renforcement des actions en faveur de l'économie et de l'emploi. Il s'agit surtout d'une nouvelle étape dans la coopération intercommunale avec une solidarité accrue entre les communes et l'adoption d'une fiscalité directe.

En 2000, le Pays Voironnais acquiert son statut actuel de communauté d'agglomération, un an après la publication de la loi Chevènement, et devient la CAPV, Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais. C'est une étape déterminante dans la coopération intercommunale, avec l'objectif essentiel de la compétence économique³. Ce changement de statut apporte trois mutations majeures : une nouvelle donne fiscale avec le passage à la taxe professionnelle unique, l'extension du territoire à trente trois communes (trente quatre en 2002

¹ Entretien

² Entretien

³ Entretien avec le directeur général

avec le rattachement de Rives), et l'élargissement des compétences. Celles-ci s'organisent en quatre pôles qui se déclinent de la manière suivante :

- Développement économique :

- Implantation d'entreprises nouvelles
- Accompagnement des entreprises déjà présentes sur le territoire
- Développement du commerce et de l'artisanat
- Développement du tourisme
- Développement de l'agriculture

- Environnement et cadre de vie :

- Collecte, traitement et recyclage des déchets ménagers
- Approvisionnement en eau potable
- Assainissement des eaux usées
- Amélioration du cadre de vie

- Aménagement de l'espace communautaire :

- Politique du logement, notamment le logement social d'intérêt communautaire
- Amélioration des déplacements (voieries/transports collectifs)
- Développement des équipements sportifs et culturels
- Elaboration d'un schéma de secteur, suivi du schéma directeur et du contrat d'agglomération

- Egalité des chances et solidarité territoriale

- Aide à domicile aux personnes âgées et handicapées
- Développement des emplois de proximité au travers d'aides à domicile
- Orientation, emploi et formation continue au travers de la Maison de l'Emploi
- Soutien à l'animation enfance et jeunesse et développement de la prévention par la Politique de la Ville

En termes d'organisation, le Pays Voironnais n'a cessé de se développer pour atteindre aujourd'hui une organisation en vingt services où 650 personnes travaillent chaque mois. Ces services sont dirigés par une direction générale composée de deux directeurs adjoints et d'un directeur général. Ces derniers ont formalisés un organigramme en se répartissant les services entre l'aspect technique, les services opérationnels et les services ressources, constituant trois pôles dont il revient au directeur concerné de l'animer en restant cohérent par rapport aux orientations définies dans le projet de territoire¹. Ce projet de territoire est un document formalisé depuis 1999 qui définit une stratégie de territoire et des axes majeurs de développement. C'est un outil de référence, « feuille de route » politique autant pour les techniciens que pour les élus. Document de première importance dans le récit voironnais, nous y reviendrons plus loin.

¹ Cf organigramme du Pays Voironnais en annexe p.107

Le fonctionnement de la « machine » CAPV ¹ est basé sur une interrelation importante entre trois niveaux : les responsables de services, la direction générale et les élus. Aux directeurs de service d'être créatifs, pour proposer des projets à la direction générale au sein de différentes instances (réunions de pôle par exemple). Celle-ci vérifie la cohérence des dossiers proposés avec le projet global du territoire, avant de se tourner, si le dossier correspond, vers une validation politique (commission, bureau, conseil communautaire).

Cette validation politique se construit autour de son président, Mr. Simonet, de 24 vice-présidents et d'un conseil communautaire composé de 88 conseillers².

1.2. La construction territoriale et législative du récit

Le rapide aperçu historique du développement de l'intercommunalité en Pays Voironnais permet de distinguer trois phases dans le renforcement de la coopération intercommunale : la création du SMAV, le passage en communauté de communes puis d'agglomération.

En quoi ce développement a créé les bases d'un récit territorial propre au Pays Voironnais ?

Je voudrais mettre en évidence comment le récit intercommunal s'est construit au fur et à mesure du développement de la structure, avec une adéquation discursive entre les évolutions législatives et la configuration locale. Si l'on considère en effet « la loi comme un ensemble de prescriptions, de contraintes et d'opportunités qui demeurent virtuelles tant qu'elles n'ont pas rencontrées une configuration territoriale » (Baraize&Négrier, 2001, p.17), on comprend comment le Pays Voironnais a développé une capacité à mobiliser des éléments législatifs pour adapter et renforcer son récit territorial. Même si c'est de la situation locale que l'intercommunalité est née avec la création du SMAV contre l'extension grenobloise, on voit ensuite comment ce sont bien la loi de 1992 puis celle de 1999 qui ont amené le Pays Voironnais à se renforcer, et par là, à approfondir son récit : « Déjà la Loi ATR, on s'est jeté dessus, comme quand Chevènement a créé les Communautés d'Agglomération... »³. Pourquoi ? Pour « accélérer le mouvement, pousser », bousculer les élus, en s'appuyant sur les cadres de développement offerts par le législateur. Le directeur adjoint précise comment des éléments stratégiques sont venus s'ancrer petit à petit « pour que le Pays Voironnais ne soit pas

¹ Entretien

² Cf schéma organisationnel du Pays Voironnais en annexe p.108

³ Entretien avec le directeur général

que sur de la maîtrise de tel ou tel service mais qu'il y ait une réelle politique » : « et les choses se sont enchaînées, on est passé en communauté de communes puis en communauté d'agglomération ». Anne-Cécile Blanc analyse le passage en Communauté d'Agglomération comme « un outil au service du projet des acteurs du Pays Voironnais pour leur territoire » (*op cit*, p.194). Cette notion de projet qui ressort montre bien que la réactivité des acteurs du voironnais face aux propositions législatives relève de stratégies locales pour affirmer la place de l'intercommunalité (autonomie par rapport à Grenoble, construction d'un pôle d'équilibre). Dans ce sens, l'outil qu'est le projet de territoire va permettre de « faire exister un référentiel territorial englobant » (Le Bart, 2003, p.151) pour montrer les atouts du territoire pour passer en Communauté d'Agglomération, alors même que le type de territoire qu'est le Pays Voironnais peut paraître atypique pour un EPCI de type plutôt urbain. Comme l'illustrera plus loin la compétence politique de la ville, « une CA sur ce territoire semi rural, c'est une ambivalence pour eux »¹. Mais les acteurs du Pays Voironnais revendiquent cette ambivalence au profit d'une différenciation locale. Le Pays Voironnais apparaît ainsi « vraiment [comme] un exemple de comment une agglomération peut mettre en évidence une intelligence sur un territoire », avec « une capacité d'anticiper et d'être prêt au moment où il faut »² : avoir un projet de territoire voté et validé au moment de la loi Chevènement, avoir un diagnostic social et urbain sur les principaux quartiers d'habitat social du territoire au moment du renouvellement des contrats de ville vers les CUCS,...

Les avancées législatives sur le renforcement de la coopération intercommunale coïncident ainsi avec la « configuration territoriale » mise en scène par le Pays Voironnais, « résultante d'histoires, de processus amorcés précédemment qui sont des points d'appui pour des stratégies d'opportunités (par exemple, le degré d'apprentissage intercommunal) » (Baraize&Négrier, 2001, p.22).

On voit ici comment le Pays Voironnais a su, tout au long de sa structuration vers sa forme actuelle, construire l'univers politique imputable de son intervention sur le territoire en mobilisant des actes législatifs. Il s'agit d'une « stratégie d'auto-imputation », à l'origine d'un leadership territorial (Le Bart, 2003, p.149-150). Si au début de son récit, il s'agissait surtout d'afficher une identité territoriale à part entière vis-à-vis de Grenoble, l'expérience de son stage à la politique de la ville oriente aujourd'hui ce récit vers une justification de l'action intercommunale dirigée vers les communes, avec une « stratégie d'orchestration » qui consiste

¹ Entretien

² Entretien avec le directeur du cabinet d'études Trajectoires

à montrer la légitimité d'une intervention supra communale en faisant tenir ensemble tous les pans sectoriels des politiques menées sur le territoire pour valoriser au final un projet de territoire global cohérent (*op cit*, p.151) ; toujours en s'appuyant sur les évolutions législatives ou politiques impulsées « par le haut », comme on le verra avec le CUCS.

1.3. Un récit construit à trois voix

Comment le territoire que représente le Pays Voironnais est-il parvenu à être l'objet d'un récit territorial alors même qu'il se distingue par sa diversité ? Qui a permis la construction de cette croyance en une identité territoriale qui a favorisé le développement de l'intercommunalité ? Anne-Cécile Blanc pointe que cette identité est d'abord politique ; elle s'est constituée à travers un projet mis en avant par l'ancien président (Michel Hanoun) et les techniciens de l'EPCI pour fédérer les acteurs du territoire (Blanc, 2001, p.195). Mais le développement actuel de la structure montre que le récit territorial va au-delà d'une simple identité politique vers une identité de vie, d'harmonie territoriale.

Je voudrais revenir ici sur le trio de « têtes pensantes »¹ du Pays Voironnais (l'équipe de la direction générale), présent depuis les origines, et qui constitue le « cœur » du Pays Voironnais, au sens propre comme au sens figuré : « pendant tout ce temps, j'ai toujours eu la même passion pour le Pays Voironnais, sa structuration, ses spécificités, ce qu'il représente »². Cette relation affective au territoire participe d'un leadership « expressif » qui se développe à travers le discours diffusé et la capacité à construire un territoire et sa légitimité (Le Bart, *op cit*). De même, la relation du directeur général avec ce territoire et cette structure peut renvoyer au « registre de l'amour voué au territoire », mobilisé par Le Bart, avec toutes les métaphores de la rencontre amoureuse pour caractériser ce leadership. Nous sommes bien face à un leadership expressif, « autorité acquise du seul fait que quelqu'un parvienne à faire exister et à incarner le territoire » à travers la personnalité du directeur général (*op. cit*, p.156). Ainsi, lorsque sont évoqués plus haut « les acteurs » du Pays Voironnais, il s'agit en réalité de trois individualités, qui ont à elles seules établi la « machine CAPV » et porté une « vraie pensée »³, structurante pour les acteurs qui y travaillent ou qui sont dans son orbite. Cela se voit

¹ Entretien

² Entretien avec le directeur général adjoint

³ Entretien

particulièrement dans les entretiens où le récit est reformulé autour de « liants symboliques et discursifs » identiques, que cette « tête à trois » a sus faire passer, produisant une vision collective partagée du territoire (Lefèbvre, 2007, p.139).

Ce sont donc trois hommes qui ont inventé et construit ce territoire d'intervention publique en diffusant un récit issu de leurs propres référentiels d'action. Quels sont ces référentiels ? Quelles sont les grandes lignes du récit territorial qui en est le produit ? Comment ont-ils su diffuser et faire adhérer à ce récit depuis 30 ans ?

Il me semble que ce qui exprime le mieux aujourd'hui les bases de ce récit est regroupé dans le « projet de territoire ». Ce document de format A5 d'une cinquantaine de pages pose les axes du projet du Pays Voironnais dans une ambiance joyeuse et colorée, travaillée par une mise en page quasiment aussi révélatrice du récit que le texte en lui-même. En effet, la communication du Pays Voironnais est réalisée par un cabinet de conseil en communication qui travaille finement aussi bien l'aspect visuel que littéraire de l'ensemble des documents produits. Ce travail est primordial et participe de la construction d'un récit collectif, avec l'utilisation de ce graphisme particulier proposant une ambiance chaleureuse. Le projet de territoire est présenté dans cet esprit : un ton rouge majoritaire (fleurs rouges avec des cœurs pour pétales, grosses pommes rouges) qui met en avant la ville à la campagne et la qualité de vie. Au-delà de ce graphisme enchanteur, le projet de territoire est un outil stratégique très important. Il a été réalisé en 1999 pour la période 2000-2010, et a été réactualisé en 2002 après le passage en Communauté d'Agglomération. Il propose une vision de développement durable du voironnais : un mode d'aménagement et de développement alliant efficacité économique, progrès social et protection de l'environnement, ainsi qu'un volet sur l'égalité des chances et la solidarité territoriale ajouté en 2002. Trois axes se dégagent ainsi : développer l'économie et l'emploi, améliorer la qualité de vie, renforcer l'égalité des chances et la solidarité territoriale.

Le développement du Pays Voironnais autour de ce « triptyque du développement durable »¹ est récurrent dans le discours des dirigeants et élus du Pays Voironnais ainsi que dans la justification d'action des techniciens. Le projet est la ressource discursive mobilisée pour développer des actions. Une analyse plus précise des termes utilisés dans ce document permettrait de faire ressortir quelques mots magiques de ce grand récit. Cependant, il me paraît plus intéressant de retranscrire le récit voironnais à travers la mise en pratique de l'idéologie de ses cadres dans le management développé, le fonctionnement de cette institution entre technocrates compétents et élus effacés et les instruments idéologiques mobilisés.

¹ Entretien avec le directeur général adjoint

Je souhaite faire au préalable un aparté théorique sur un référentiel d'action très répandu dans l'étude des organisations qui me semble particulièrement bien se prêter au récit développé par ces trois hommes, et auquel je vais faire référence dans la suite de mon argumentation. Il s'agit du concept de « cité par projets » développé par Boltanski et Chiapello dans le *Nouvel Esprit du Capitalisme* (1999).

Ce concept vient de la sociologie des conventions développée par Boltanski et Thévenot dans *De la Justification : les économies de la grandeur* (1991). Les auteurs ont mis en évidence six « mondes communs » qui constituent des référentiels de valeurs guidant les acteurs dans leur activité, en fonction de modes de justification différents. Il s'agit des mondes de l'inspiration, domestique, de l'opinion, civique, marchand, et industriel. Boltanski et Chiapello ont ajouté un septième monde en faisant une étude sur des guides de management de grandes entreprises dans les années 1990 qui leur a permis de mettre en évidence la notion de « projet » et de dégager un référentiel d'action lui correspondant, la cité par projets. Le « projet » est un credo actuel mobilisé dans toutes les sphères, publiques ou privées, et dans lequel il me semble que le Pays Voironnais trouve le fer de lance idéologique et managérial de son récit : « la conduite de projet, associer des partenaires, c'est sûr, ça se diffuse partout mais très tôt ici, on a été sur cette méthode »¹. Un regard rapide sur les mots-clé de ce référentiel nous plonge en effet dans le cœur du récit voironnais : l'activité, les projets, le partenariat, l'adaptabilité, la flexibilité, se coordonner, s'insérer dans des réseaux, créer des connexions,... La « cité par projets » identifie notamment la figure du « grand » de la cité, c'est-à-dire celui qui, par ses qualités et son action, incarne la logique de ce monde ; les cadres techniques du Pays Voironnais sont proches de cette figure de grand.

Ces premiers développements constituent ainsi un aperçu historique de la construction du Pays Voironnais. Ils ont permis de présenter la structure depuis sa naissance, surtout sur un plan institutionnel et législatif. Néanmoins, le trio de tête aux commandes du Pays Voironnais prédit déjà un contexte favorable à la production d'un récit. L'analyse de l'articulation entre les actes législatifs et la configuration locale l'a par ailleurs pointé aussi. Je vais à présent entrer plus en détails dans l'analyse du récit territorial du Pays Voironnais, en m'intéressant notamment à ces fondements.

¹ Entretien avec le directeur du service habitat

2. Les fondements du récit intercommunal

Comme je l'ai précisé un petit peu plus haut, je souhaite analyser comment le récit territorial est inscrit dans la manière même dont fonctionne le Pays Voironnais, en traquant les « pilotes invisibles » de l'action publique locale, c'est-à-dire les objets techniques, leur trajectoire et les assemblages argumentaires qui leur donnent sens (Faure, 2007, p.225).

2.1. La marque de fabrique managériale du Pays Voironnais

La professionnalisation des élites locales est globalement reconnue dans les études sur la territorialisation des politiques publiques aujourd'hui (Faure&Négrier, 2007), et le Pays Voironnais s'ancre dans cette tendance avec la reconnaissance unanime de sa compétence technique dans les entretiens. Mais il me semble que le Pays Voironnais propose une organisation managériale spécifique qui produit un pôle de matière grise particulièrement performant, véritable « marque de fabrique de la maison »¹. Je voudrais montrer en quoi ce pôle d'expertise fonctionne à l'image du récit territorial et comment il participe de sa production et de sa diffusion. En effet, le personnel cadre du Pays Voironnais prolonge le « leadership expressif » de la direction par un leadership « fondé sur la compétence et sur l'intelligence », « sur un savoir hautement spécialisé, créatif et personnalisé » : il fait figure d'expert (Boltanski&Chiapello, 1999, p.174).

Comment s'est constitué ce pôle technocratique intercommunal ? Quelle est la politique managériale de recrutement et de formation ? En quoi les cadres sont-ils façonnés pour entrer dans le moule idéologique du Pays Voironnais ?

Il est en effet intéressant de regarder la manière dont se fait la transmission de « l'ordre institutionnel », « dans la mesure où la perpétuation de cet ordre se joue dans les conditions de son incorporation (...), dans la conformation aux prescriptions institutionnelles » (Desage, 2007, p.184). Le besoin d'expertise au niveau intercommunal a mené à changer le recrutement de fonctionnaires, aux profils différents des « pionniers » : sans expérience communale antérieure, beaucoup plus diplômés,..., ils sont en mesure d'en imposer aux élus et de construire des outils de connaissance qui assoient une position d'expertise des services communautaires (*op.cit*, p.183).

¹ Entretien

La méthode adoptée par le Pays Voironnais entre dans ces considérations. La transmission de l'ordre institutionnel se fait à travers le type de recrutement et de formation mis en place, dans l'optique de transmettre et de diffuser l'idéologie territoriale incarnée par l'équipe dirigeante au personnel entrant. L'objectif est de recruter des chefs de service en adéquation avec les schèmes du récit pour que sa perpétuation soit assurée. Une des techniques est alors de recruter des personnes issues du territoire, comme l'analyse le chef de projet politique de la ville par rapport à son propre recrutement. Il a été recruté après avoir été onze ans le directeur de la MJC de la ville-centre, « devant des gens qui faisaient de la politique de la ville classique depuis longtemps ! » ; il remarque de plus que « tous les chefs de service sont accrochés au territoire », « c'est une visée stratégique ». Dans son analyse du leadership, Le Bart montre l'importance d'émaner du territoire : même si quelqu'un qui viendrait de l'extérieur pourrait apporter beaucoup en termes de ressources, sa capacité de décideur ne suffira pas face à la relation affective d'un autre avec le territoire (Le Bart, 2003, p.159).

D'autre part, si le personnel n'est pas issu directement du territoire, on peut voir par exemple qu'il va être formé directement à l'idéologie voironnaise, à travers le recrutement de jeunes diplômés qui effectuent des stages de fin d'études au sein du Pays Voironnais. Sans expérience autre, l'appropriation d'un discours et d'un mode de fonctionnement se fait naturellement : « Je pense qu'on a truc spécifique ici... Après, je suis aussi dans mes limites, je ne connais que l'interco et le Pays Voironnais »¹.

On voit ainsi comment la stratégie de recrutement du Pays Voironnais s'assure l'adhésion de son personnel au récit territorial pour qu'il puisse le transmettre à son tour. En cela, le mode de management mis en place ressort de manière très claire et cohérente dans les discours des différents agents rencontrés (direction générale et chefs de service) ; ils expriment chacun avec les mêmes mots le fonctionnement managérial de la structure, ce qui montre bien que la transmission des « prescriptions institutionnelles » est faite. Même des acteurs extérieurs font allusion au mode de management particulier du Pays Voironnais ; même s'il n'est pas exactement connu, on sent qu'il y a une « puissance décisionnelle », une « intelligence de fonctionnement »².

¹ Entretien avec le directeur du service habitat qui a fait son stage de fin d'études dans le service il y a 10 ans

² Entretiens

Quelle est cette « marque de fabrique » sur laquelle est basé le fonctionnement de la « maison Pays Voironnais » ? Ces termes, utilisés par les techniciens, mettent déjà en évidence la spécificité - au moins affichée - du management. Comme « tout est enrôlable dans une logique de singularisation et de caractérisation du territoire » (Le Bart, 2003, p.158), le Pays Voironnais mobilise cette stratégie pour asseoir un récit spécifique, ici à travers son management.

Celui-ci se caractérise d'abord par la faible hiérarchisation de l'organigramme : « les échelons les plus hauts sont accessibles facilement, rapidement »¹. Cela explique l'autonomie donnée aux services et la volonté de leur laisser une grande marge de manœuvre, « sous la condition du respect de certaines règles du jeu »². Celles-ci consistent à faire des propositions qui entrent dans les orientations politiques définies par le projet de territoire : « C'est le système du Pays Voironnais ; au niveau de la DG on ne dit pas on va là... Non, c'est le directeur de service, dans le cadre du projet de territoire élaboré, qui travaille sur des éléments de politique publique validés ensuite ou non par la DG puis par les élus »³. L'expertise vient alors du compromis que font les responsables de service à partir des orientations définies par le politique (Faure, 1998, p.24). De plus, « on demande aux directeurs de service d'être de grandes paraboles par rapport à tout ce qui se fait... ». Pour jouer leur « rôle de proposition », les chefs de service doivent être des « pilleurs d'idées », qui « balayent du regard le monde qui les entoure à la recherche de signes inédits » (Boltanski&Chiapello, 1999, p.170) : « c'est ce qu'on m'a appris dans cette maison », commente un responsable de service.

On retrouve ici les crédos de la cité par projet, où l'on recherche l'intuition, le talent et la créativité des cadres plus que la capacité d'être un « gestionnaire bon père de famille »⁴. Ceci participe de l'image du Voironnais et du récit qu'il souhaite faire passer quant à la capacité d'innovation, tout « en respectant les maximes de l'action justifiable propre au projet » (*op.cit.*, p.161) : le projet de territoire.

On voit donc comment le récit du Pays Voironnais se retranscrit dans le fonctionnement même de cette intercommunalité, construit sur une idéologie professionnelle affirmée et revendiquée ; en effet, « il y a toujours de l'idéologie dans l'action publique, avec des acteurs sociaux porteurs de croyances, de visions singulières du monde qui influent sur les façons de

¹ Entretien avec le directeur du service habitat

² Entretien avec le directeur de la Maison de l'Emploi

³ Entretien avec le directeur général adjoint

⁴ Entretien avec le directeur général adjoint

penser les problèmes et sur l'élaboration d'instruments de régulation » (Arnaud, Le Bart et Pasquier, 2005). Les dirigeants du Pays Voironnais ont ainsi cristallisé leur vision de l'intercommunalité (celle d'une structure professionnellement dynamique et compétente) dans l'organisation même du Pays Voironnais, qui devient un instrument de transmission de leur récit. Ils pratiquent « l'art d'accoucher les esprits » dans l'autonomie donnée à leurs cadres, qui « accouchent » à leur tour d'une action publique à l'image de l'idéologie source... (Boltanski&Chiapello, 1999, p174).

Par conséquent, le rôle du management dans la production et la diffusion du récit intercommunal apparaît assez clairement. Quelle est la place donnée au troisième pilier de la structure, les élus, dans ce type de management ?

2.2. Un recul du politique construit et affirmé

Je voudrais montrer ici qu'un autre versant du récit peut aussi être saisi dans le mode de fonctionnement du Pays Voironnais à travers la place des élus et leurs relations avec les techniciens. En effet, si la dépolitisation des politiques territoriales est reconnue dans de nombreuses recherches, au profit d'organisations technocrates et bureaucratiques (Friedberg, 2007), le Pays Voironnais mobilise ce « vide décisionnel »¹ du politique comme partie intégrante de son récit, en mettant en avant une stratégie « bien huilée »² où ce sont quand même « les élus qui décident », en tenant toute leur place pour porter politiquement les dossiers, mais « rien que leur place »³, face à des techniciens qui impulsent les idées.

Les justifications des différents acteurs pour analyser la place des élus dans l'organisation intercommunale sont très variables. Aucun des acteurs interrogés issus du territoire de la CAPV ne doute de la faiblesse du pilotage politique : « ce sont les techniciens qui gouvernent »⁴. En revanche, dans le discours des acteurs extérieurs au Pays Voironnais comme ceux de la Préfecture ou de la Région, le pouvoir de décision des élus est pointé, comme si le récit territorial n'était pas adopté ou adoptable dans ces institutions : « Je pense quand même que ce sont les élus... Je ne voudrais pas dire de bêtises, je ne suis pas sûr d'avoir tout saisi (...) je ne pense pas que les fonctionnaires aient pu décider tout ça. Il y a une volonté politique

¹ Entretien avec le directeur général adjoint

² Entretien

³ Entretien avec le directeur général adjoint

⁴ Entretiens

je pense, même si elle est très naïve »¹. Même si la vision portée ici sur le rôle réel des élus par rapport aux techniciens est tronquée, la faible envergure et le manque d'expérience du politique voironnais sont néanmoins perçus.

Cette faiblesse fait partie de la stratégie du Pays Voironnais, comme me l'explique le directeur général : même si un professionnel politique comme l'ancien président Michel Hanoun peut faire passer des dossiers par sa capacité à « tenir une tribune » ou à « taper du poing sur la table », tous ses choix politiques sont pensés en fonction de leurs conséquences électorales, ce qui allonge voire parfois annule les prises de décisions. Par contre, avec quelqu'un qui n'a pas de formation ni de passé en politique, cette préoccupation est presque inexistante et la direction générale ainsi que les techniciens ont une « latitude beaucoup plus grande » : s'ils parviennent à convaincre les élus du bien fondé du projet, il est possible de le mettre en œuvre, directement, sans plus de réflexion préalable : « la responsabilité politique est reportée sur nous, la petite équipe de la DG (...) il y a un transfert des responsabilités ».

On retrouve ainsi le savoir-faire « quasi politique » des techniciens de la CAPV (Blanc, 2001). Cependant, le directeur général adjoint insiste sur le rôle indispensable des élus même s'ils se sont dessaisis de la décision. « Au Pays Voironnais, notre éducation au niveau de la DG, c'est de toujours se dire qu'on ne laisse pas de vide décisionnel. Dans l'échelle décisionnelle, il y a un curseur. Normalement, ce curseur, il est au centre, entre le poids de la technocratie et le poids politique ; la décision se situe entre ces deux sphères (...). Au Pays Voironnais, les élus se sont retirés de la sphère décisionnelle. Ça ne veut pas dire que ce ne sont pas eux qui décident ! Toutes les décisions sont prises par les élus, mais le poids technique est plus important (...) Ce n'est pas le règne de la technocratie, c'est que les techniciens occupent la place pas prise par les élus... ».

Reste à savoir dans quel sens s'est fait ce positionnement : est-ce « l'irresponsabilité de fait du personnel politique local qui [peut] toujours se défausser sur les mécanismes de décisions complexes » qui a amené les techniciens à aller au-delà de leur rôle (Friedberg, 2007)? Ou la puissance technique voire technocratique du Pays Voironnais qui a supplanté des « élus ruraux dépassés par la ruralité »²? Finalement, la question n'est peut-être pas là puisque l'intercommunalité développe des institutions technocratiques sans que personne ne s'en offusque (Friedberg, *op.cit*).

¹ Entretien avec le sous-préfet à l'égalité des chances

² Entretien avec les bailleurs

Ce qui me semble intéressant par rapport au récit voironnais, c'est de voir comment les discours finissent par s'accorder sur une vision commune des relations en « côte à côte »¹ entre élus et techniciens ; les premiers se contentant de « fixer le cadre et les objectifs » et d'être des « preneurs d'idées », les seconds étant les forces d'initiatives pour développer des projets ; tandis que la direction générale occupe une place centrale de médiation (Faure, 2006). Le récit territorial peut ainsi se cristalliser dans cette croyance partagée de fonctionnement politique du territoire, où il est finalement accepté que « le leadership y compris décisionnel n'est pas réductible au pouvoir effectif » (des élus) (Le Bart, 2003, p.154).

2.3. Quand les instruments mettent en œuvre l'idéologie

Les deux piliers du fonctionnement du Pays Voironnais, le management par l'initiative et la maîtrise du pouvoir politique, ont montré comment le « grand récit » de cette structure s'ancre dans une sorte de « pilote invisible » de l'action publique, pas expressément traductible dans le discours mais plutôt saisissable dans la forme organisationnelle de l'institution. Il semble par ailleurs, que « loin de se cantonner à de "grands récits", notamment partisans, l'idéologie doit aujourd'hui plus que jamais être recherchée du côté des instruments et des outils » (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2005). Je pense en effet que le récit territorial du Pays Voironnais trouve une part importante de son expression dans les outils et les instruments d'action publique mobilisés. Ceci rend le récit opérationnel, au-delà de l'idéologie fluide et difficilement saisissable.

En analysant le développement de services tels que la maison de l'emploi, le service habitat ou le service politique de la ville, j'ai pu observer en quoi la capacité du Pays Voironnais de saisir et de mettre en œuvre des instruments d'action publique lui permet de formaliser son récit intercommunal, dans des instances, des contrats, des dispositifs,... Ces « instruments d'action publique » ne sont pas axiologiquement neutres ; ce sont des outils porteurs de valeurs, qui proposent une interprétation du social et des conceptions précises du mode de régulation envisagé (Lascoumes & Le Galès, 2004, p.13). C'est donc un moyen d'instrumentation du récit du Pays Voironnais, puisque les instruments à l'œuvre dans les dispositifs produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs poursuivis, et structurent, selon leur logique propre, l'action publique (*op.cit*, p.29). Par exemple, la mise en

¹ Entretien

place du CUCS sur le territoire est avant tout un outil pour le service politique de la ville, pour développer une dynamique partenariale sur le territoire. A travers ce contrat, il est possible de diffuser une vision globale et cohérente du territoire, en plaçant l'intercommunalité comme pilote et coordonatrice du dispositif.

Le discours de deux chefs de service montre en quoi les instruments d'action publique produits permettent à leurs instigateurs d'afficher une vision particulière du Pays Voironnais, qui se diffuse grâce à la participation et l'adhésion des différents acteurs à ces instruments : « fédérer un partenariat local », « produire une information homogène et objective », « créer des instances pour l'action », « faire se rencontrer tout le monde », « mettre en évidence notre légitimité et notre plus-value », « installer la confiance », « avoir un rôle d'animation de réseau », « alimenter dans ce domaine », « avoir une culture commune »,... Ces expressions montrent à la fois comment les instruments développent des modes de faire recherchés et modulés par le Pays Voironnais (réseau, partenariat, connexions,...), et comment ils favorisent la transmission du discours intercommunal, directement (production d'une culture commune) ou de manière instrumentalisée (production d'outils de connaissance,...).

L'exemple du diagnostic social et urbain réalisé par le service politique de la ville montre bien le rôle de ces instruments d'action publique dans la production du discours intercommunal.

Le service a lancé un appel d'offre en 2005 pour faire un diagnostic sur les principaux quartiers d'habitat social du territoire (Brunetière et Baltiss à Voiron et Bourg-Vieux à Voreppe). Le directeur du cabinet d'études qui a réalisé le diagnostic analyse la démarche : « comment les choses étaient construites, avec derrière l'enjeu d'être éligible aux dispositifs d'Etat (...), je pense que c'était dans la stratégie du chef de projet de faire l'étude pour mettre en évidence les difficultés des quartiers du Pays Voironnais. Pour moi, il y a une vraie intelligence de la CAPV là-dedans : avoir créé un service alors que le territoire n'a pas de site en politique de la ville, (...), avoir intégré le fait que tout fonctionnait par contractualisation avec l'Etat et donc être prêt dès qu'il y aurait une opportunité... ». Le diagnostic et ses résultats n'ont pas servi immédiatement à la stratégie mise en place, car à Voiron, « certains techniciens, élus se sont sentis jugés par le diagnostic (...). Ils ont cru que ce qu'on pointait c'était pour dire qu'ils n'avaient rien fait »¹. Cependant, l'engagement de la commune de Voreppe avec la CAPV pour travailler sur les questions environnementales a permis de mobiliser des partenariats sur

¹ Entretien avec le directeur du cabinet d'études

l'ensemble du territoire et d'initier un récit fédérateur sur ces quartiers. Sous l'impulsion de cette dynamique, l'expérience professionnelle antérieure et l'intelligence institutionnelle du chef de projet ont favorisé l'engagement progressif des partenaires (dont Voiron) vers le CUCS : « il savait comment les prendre, même s'il rencontrait un rejet au départ, il est revenu (...); il a su attendre, les faire avancer, leur faire prendre conscience, leur montrer qu'ils n'allaient pas perdre leur rôle »¹. De plus, l'élément central est surtout « l'idée de faire la synthèse du diagnostic pour avoir un outil à diffuser »². Le chef de projet lui-même me l'a confirmé, c'est cet outil, synthétique, coloré, avec des photos, des chiffres clés, des orientations,... qui a amené l'adhésion des partenaires, notamment de l'Etat, et qui a mené vers la contractualisation.

Par conséquent, la capacité créative demandée aux responsables de services par la direction générale a amené le chef de projet à pressentir l'arrivée des CUCS, notamment grâce à sa présence dans les instances (CRDSU, IRDSU, Réseau des villes moyennes)³, et à anticiper la démarche vers la contractualisation. Pour cela, il a mobilisé deux instruments diffuseurs d'un discours nouveau sur le territoire par rapport aux quartiers défavorisés : le diagnostic, puis sa diffusion. La solidarité territoriale, l'égalité des chances, la qualité de vie,... autant de « totems » proches du projet de territoire qui ont permis de transformer des objets (les quartiers) en attributs territoriaux vers la construction d'une identité locale (travailler ensemble pour agir vers ces quartiers) (Le Bart, 2003, p.158).

Dans cet exemple, la puissance des instruments dans le récit territorial voironnais dépasse même l'objectif premièrement affiché « d'accrocher le CUCS ». En effet, la direction générale comme le service politique de la ville ont exprimé l'idée que le CUCS n'est qu'une étape. Le vrai enjeu territorial pour le Pays Voironnais aujourd'hui est la restructuration urbaine de ces quartiers, vers laquelle le Pays Voironnais souhaite à terme s'engager politiquement et financièrement. Pour l'instant, cet objectif trouve ses prémisses à travers de nouveaux outils discursifs engagés grâce à la dynamique CUCS ; par exemple, une étude pré-opérationnelle sur la restructuration du quartier de Bourg-Vieux réalisée dans le cadre du Contrat d'Agglomération.

¹ Entretien

² Entretien avec le directeur du cabinet d'études

³ Entretien avec le directeur du cabinet d'études

Ainsi, à travers l'organisation technique, le fonctionnement politique et la production d'instruments d'action publique, nous avons pu appréhender quels sont les fondements du récit territorial voironnais, inscrits presque matériellement dans les roulements institutionnels. Cette présentation ne doit pas pour autant produire une vision singulière du Pays Voironnais comme une totalité unique en son genre. Au contraire, je souhaite montrer en quoi le récit territorial du Pays Voironnais illustre l'action publique locale d'aujourd'hui. Cette analyse plus globale permettra d'ailleurs d'approfondir notre regard du récit voironnais.

3. *L'action publique locale et le récit territorial voironnais*

Comment mobiliser ce récit territorial spécialisé, presque personnalisé, dans une analyse plus large de politique publique territoriale ? La présentation de l'histoire et du mode de fonctionnement du Pays Voironnais dans les deux parties précédentes sont centrées sur la construction de la structure, donnant parfois l'impression d'un épiphénomène spécifique à cette configuration locale. On a vu néanmoins comment cette spécificité provenait d'actes législatifs successifs qui ont donné la possibilité au Pays Voironnais de construire un récit territorial. De même, les piliers fonctionnels de l'organisation technique et politique ont déjà pointé certaines tendances de la territorialisation des politiques publiques.

Je souhaite monter ici comment l'action du Pays Voironnais entre dans les caractéristiques actuelles de l'action publique locale, posant la question de la standardisation de son action, à l'inverse de ce que les fondements du récit peuvent laisser entrevoir... Nous verrons par la suite comment cette institution parvient à dépasser cette standardisation pour perpétuer son récit territorial.

3.1. Une action publique standardisée ?...

Tout d'abord, nous avons déjà évoqué que les deux fondements organisationnels du récit voironnais participent de l'hypothèse selon laquelle « la territorialisation de l'action publique s'accompagne en définitive, et en contradiction avec les apparences, d'une standardisation de ses leviers techniques et de ses effets politiques » (Faure, 2007, p.224). On voit en effet que l'action publique du Pays Voironnais, basée sur un mode de management et de gestion politique mis en avant par ses acteurs, « obéit à des règles et véhicule des faux-semblants que seuls quelques initiés connaissent et orchestrent » (*op. cit*, p.226).

Ces règles, qui se mettent en place dans l'action publique aujourd'hui, se traduisent par une standardisation de l'action autour de deux points : la professionnalisation des élites locales et la dépolitisation des collectivités territoriales (Faure&Négrier, 2007, p.10). Les « faux-semblants » perçus par un cercle d'initiés peuvent quant à eux être analysés à partir de la notion de leadership territorial. Le Bart émet l'hypothèse que la capacité des acteurs à percevoir les logiques de gouvernance liées à ce leadership est corrélée à leur position sociale et notamment à leur investissement dans des réseaux décisionnels urbains : des acteurs jeunes, diplômés, urbanisés,...(Le Bart, 2003, p.155). Autrement dit, seulement une partie des acteurs (et le mode de recrutement du Pays Voironnais le montre) serait en mesure de capter la stratégie discursive voironnaise, c'est-à-dire de faire passer pour particulier ce qui constitue en réalité une croissante standardisation : tout le monde ferait la même chose, plus ou moins vite et plus ou moins bien, en fonction des ressources disponibles (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2005). L'action publique du Pays Voironnais rentrerait ainsi dans les cadres des politiques publiques actuelles, mais la stratégie discursive développée lui permettrait de véhiculer des « faux-semblants » de particularité dans la symbolique et la rhétorique intercommunale dont seule une partie des acteurs serait en mesure de déceler la dimension purement discursive (Le Bart, *op.cit*).

Par ailleurs, la production d'un discours territorial repérée au cours d'un entretien avec le directeur d'une autre institution (un territoire du Conseil Général de l'Isère) vient renforcer l'analyse standardisée de la territorialisation des politiques publiques. J'ai pu remarquer que les mêmes schèmes de discours et d'action sont mobilisés pour construire un sens territorial à l'action départementale ; d'abord, la question du « projet de la maison » : « on a une lecture qui est intrinsèquement celle de la maison ». Ensuite, la question est aussi évoquée, comme « essentielle », avec là aussi un mode particulier mis en avant. Ainsi, la construction au cours de l'entretien d'un récit institutionnel et territorial traduit à nouveau que le pouvoir territorial « affirme sa légitimité sur sa capacité à construire un discours cohérent sur des symboles et une identité » (Faure, 2006). Le Pays Voironnais se situe donc bien dans la mouvance actuelle de la territorialisation des politiques publiques. L'exemple ci-dessous montre que la pratique discursive du récit territorial elle-même s'inscrit dans cette mouvance.

Je voudrais montrer comment le Pays Voironnais n'échappe pas non plus aux enjeux de l'intercommunalité, en dépit du discours très positif sur les bienfaits de ce type de regroupement mobilisé jusqu'à présent dans l'argumentation. Notamment, la relation entre les communes et l'intercommunalité ressort comme le problème central de la vie politique locale

aujourd'hui (Balligand, 2007). Ce deuxième ancrage du Pays Voironnais dans les enjeux d'action publique permet de dégager certains axes analytiques qui seront approfondis dans la deuxième partie du mémoire.

Que ce soit dans sa relations aux communes (Vanier, 2004) ou dans le « déficit démocratique » dont elle fait preuve (Friedberg, 2007), l'intercommunalité vit de et dans ses contradictions. La question du rôle des élus a déjà été évoquée pour le Pays Voironnais. Je souhaite insister ici sur le fait que le recul des élus n'est pas une exception territoriale voironnaise. L'intercommunalité dans son ensemble peut ainsi être vue comme « un organisme central et essentiel, dont l'initiative fait vivre la dynamique intercommunale, mais un organisme techno-bureaucratique sans la moindre légitimité démocratique » (Friedberg, *op. cit*). Le fonctionnement « au consensus » de l'intercommunalité vient renforcer cet aspect, avec le développement d'instances semi-officielles au sein desquelles se prépare l'essentiel des décisions (Rouland, 2007) : « tout est discuté avant le conseil communautaire. S'il y a un désaccord sur quelque chose, le président demande de ne pas présenter la délibération, pour que ça passe directement (...). Il faut attendre que les débats se lissent »¹. Ce « consensus tacite » affaiblit d'autant plus l'investissement des élus dans leur rôle communautaire. Tous les élus rencontrés dénoncent d'ailleurs ce consensus mou, en faisant remarquer à quel point ils « s'ennuient » aux réunions, où personne ne parle pour alimenter un débat intéressant.

Cet aspect politique et démocratique de l'intercommunalité nourrit autant la littérature sur le sujet que les entretiens réalisés, notamment par rapport à de réformes législatives éventuelles sur l'organisation de l'administration territoriale. La question des communes est alors directement soulevée...

Le renforcement de l'acteur intercommunal par rapport à l'ancien acteur communal produit aujourd'hui un « nouveau complexe local de pouvoir » qui n'est pas sans créer de contradictions ou de conflits. Vanier montre en effet la nécessité de partager la légitimité locale entre ces deux entités qui se réfèrent à la même territorialité (Vanier, 2004). On voit encore une fois que le Pays Voironnais n'échappe pas aux effets de l'intercommunalité sur « l'arrangement territorial » entre communes et intercommunalité, comme le montrera particulièrement la dernière partie de ce mémoire (Vanier, *op.cit*). La question du partage des compétences et de leur maîtrise d'ouvrage est par exemple très révélatrice de ces relations. Il y a un « flou dans les compétences et leurs attributions » (Rouland, 2007) qui peut constituer

¹ Entretien avec un Vice-président élu à la CAPV

« un frein à la collaboration » entre communes et intercommunalité : « au départ, on se demandait un peu à quoi le Pays Voironnais allait servir... dans la définition des compétences, nous, les communes, on n'avait pas une bonne visibilité de la chose et je ne sais même pas si eux savaient très bien non plus ! »¹. Comme le pointe une adjointe à la ville-centre pour ce qui est de la compétence politique de la ville, les choses ne sont pas limpides et le climat reste tendu : « il y en a un peu des deux côtés et c'est très néfaste, les gens s'épient, se regardent de travers sur qui fait quoi ». Le partage de la compétence et sa mise en œuvre est une réelle source de tension entre communes et intercommunalité.

Enfin, comme nous l'avons noté en introduction, beaucoup de valeurs sont données comme inhérentes à l'intercommunalité, notamment depuis le passage de l'intercommunalité de gestion à celle de projet (Vanier, 2004, p.204) : la solidarité, l'efficacité,... La loi de 1999 met bien en avant ces valeurs, avec la création d'un « espace de solidarité » au profit d'un « projet d'agglomération », conduit et élaboré ensemble avec les communes, en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources (Bernard-Gélabert, 2004). En comparant les compétences du Pays Voironnais et les axes mis en avant dans son projet de territoire, on remarque que ceux-ci sont assez similaires aux éléments issus de la loi. Le projet de territoire apparaît du même coup moins spécifique à la configuration territoriale voironnaise ...

Cependant, il me semble que l'intercommunalité d'aujourd'hui avance au-delà des orientations de la loi, grâce aux « grandes espérances » qui sont placées en elle (Vanier, *op. cit.*, p.205). Dans le cas du Pays Voironnais, je pense en effet que le récit territorial transcende en quelque sorte les cadres donnés par la loi, traduits dans le projet de territoire (qui constitue au final la justification politique de l'action produite). Le récit valorise selon moi bien plus la « passion » des acteurs intercommunaux qui « sont à fond dedans »². Cette espérance, cette croyance dans l'action intercommunale véhiculées par les acteurs « préexistent à l'action collective plus qu'elles ne la génèrent », autour d'un certain nombre de « topiques » auxquels ces acteurs se réfèrent et s'adossent : modernité, rayonnement territorial, image positive du territoire, attractivité, intérêt général local,... (Lefèbre, 2007, p.140). Ce sont bien toutes ces valeurs qui sont la raison d'être de l'intercommunalité dans son ensemble, qui la mettent en marche

¹ Entretien avec la direction de la ville de Voreppe

² Entretiens

(Vanier, *op.cit*) ; le Pays Voironnais s'est simplement réapproprié ce carburant de valeurs pour avancer dans son grand récit. Ce sont par elles que se justifie localement la production de récits territoriaux « enthousiastes » et « engageants » (schèmes d'action de la cité par projets).

Le Pays Voironnais n'échappe donc pas à la standardisation croissante de l'action publique territorialisée dans ses modes de faire et ses enjeux. Quelles sont les modalités discursives ou actionnelles qui permettent cependant au récit du Pays Voironnais d'apparaître dans une spécificité locale?

3.2. ...Marquée par une volonté de différenciation

« Construire une agglomération », c'est se préoccuper de « l'articulation de tous les aspects sectoriels dans une vision d'ensemble pour construire une représentation commune (...) et développer une capacité de gouvernement de ce territoire » (Friedberg, 2007). Cette définition généraliste de l'agglomération correspond au discours produit par le Pays Voironnais. Comment celui-ci parvient-il alors à produire un récit territorial qui donne l'impression que la construction de ce territoire est « une marque de fabrique » unique et personnalisée ? Ne laissant pas entrevoir que le territoire ainsi produit ne fait que participer aux schèmes d'action publique locale actuels ? La technique utilisée par le Pays Voironnais pour se démarquer participe elle aussi de la standardisation analysée ci-dessus : la différenciation croissante des configurations territoriales (Faure&Négrier, 2007, p.10). Cela renvoie au fait que les discours d'action publique locale sont de plus en plus construits autour d'évènements locaux et contextualisés, propices à la mise en récit (Faure, 2006). En quoi les ressources et les spécificités locales entrent en jeu pour atteindre cette « représentation commune » propre à un territoire, au-delà d'une action publique standard ?

Je vais montrer ci-dessous comment se réalise la volonté de différenciation du Pays Voironnais à travers deux formes de différenciation produites dans le récit territorial ; d'abord, une différenciation par le discours historique, puis une différenciation par la production de politiques publiques et la capacité discursive qui les accompagne.

Tout d'abord, le discours intercommunal fait souvent référence à l'histoire du Pays Voironnais pour afficher sa différenciation territoriale. Cela rend compte du « travail politique de construction des communautés territoriales » qui consiste à « transformer en communauté territorialisée une société d'individus artificielle », « à faire exister le territoire comme totalité

singulière dotée d'un nom » (Le Bart, 2003, p.157). L'histoire du Pays Voironnais rend bien compte de ce travail de construction d'un territoire, puisque ce sont des élus grenoblois qui ont d'abord incité à la création d'une entité territoriale sur le voironnais, alors que le territoire peut être qualifié « d'hybride » (Blanc, 2000). Le « quadrilatère voironnais »¹ est donc créé de toute pièce. C'est à travers le développement de la structure qui s'en est suivi que le travail de construction territoriale s'est mis en œuvre, mobilisant un certain nombre de caractéristiques locales pour afficher une différence.

C'est donc un évènement politique local, la volonté de lutter contre la création d'une ville nouvelle sur les collines du Voironnais et de favoriser une autonomie territoriale, qui a été l'occasion de créer un discours autour du territoire et une identité collective fédératrice (Lefèbvre, 2007). Ce discours et cette identité se sont poursuivis jusqu'à aujourd'hui par la mise en récit d'une « série cohérente d'évènements locaux, avec une tonalité émotionnelle et une tension dramatique » qui a personnalisé et différencié le territoire (Faure, 2006). Il semble en effet que l'opposition à Grenoble, un des éléments majeurs dans la volonté de différenciation, soit un message historique acquis pour les acteurs et partenaires du Pays Voironnais : « il y a une histoire intercommunale forte et ancienne, avec l'opposition face à Grenoble... »². Plusieurs interlocuteurs ont soulevé le fait que le Pays Voironnais soit un pôle d'équilibre et qu'il y ait « une reconnaissance qu'on est un territoire à part entière »³. La différenciation et l'opposition à Grenoble représente un véritable argument pour justifier l'existence du territoire pour les acteurs intercommunaux, également mobilisé par les partenaires.

Cette adhésion au récit historique du « refus »⁴ montre qu'il y a eu un « apprentissage » du territoire qui s'est fait peu à peu, à travers la consolidation de comportements de compréhension réciproque (Boltanski & Chiapello, 1999, p.178). Cela a mené les acteurs à modifier leurs catégories de perceptions et leurs modes d'action vers la constitution d'un langage partagé et la genèse de normes d'action communes (De Maillard, 2004, p.18). A travers ce concept d'apprentissage, on note que la différenciation territoriale souhaitée par le Pays Voironnais s'est diffusée dans les représentations collectives depuis la création de l'intercommunalité et permet aujourd'hui d'avoir une identité affirmée au-delà des murs de l'institution.

¹ Entretien avec le directeur général

² Entretien avec un agent du Pays Voironnais

³ Entretien avec le directeur général adjoint

⁴ Entretien

Les acteurs ont donc su, depuis la naissance de l'intercommunalité, mobiliser des caractéristiques locales pour mettre en avant un récit territorial marqué d'images fortes, propres au territoire. Par exemple, la position géographique dite « stratégique », ou l'implantation d'entreprises de grande renommée sur son territoire comme le siège mondial de Rossignol renforcent le récit de différenciation territoriale. De même, le passage en Communauté d'Agglomération et le fait que « on est une agglo avec beaucoup de campagne... c'est le paradoxe du territoire... »¹ sont souvent revenus dans les entretiens, notamment par rapport à la mise en œuvre de la compétence politique de la ville. En effet, le récit va mobiliser cette particularité territoriale d'être « un territoire limite pour avoir une CA... » pour se différencier dans la manière de faire de la politique de la ville, comme on le verra dans la deuxième partie de ce mémoire.

Au-delà d'éléments historiques ou structurels qui permettent une différenciation territoriale construite sur le long terme, les acteurs intercommunaux approfondissent la différenciation de l'action intercommunale dans la mise en œuvre de politiques publiques.

Grâce aux entretiens réalisés et à mon expérience de stage, je suis parvenue à mieux comprendre comment fonctionne le processus de différenciation discursive du Pays Voironnais. C'est parce que les acteurs intercommunaux « procèdent à [des] fondations quotidiennes du territoire que celui-ci finit par s'imposer comme une catégorie de pensée incontournable » (Le Bart, 2003, p.157). En effet, le rôle de l'histoire de l'intercommunalité a appuyé le travail de fond de construction d'un territoire, notamment réalisé par le trio dirigeant du Pays Voironnais. Mais comme le note Le Bart, il faut aussi un travail « quotidien » pour faire exister un territoire. J'ai pu ressentir cette activité permanente dans l'énergie et la motivation dépensées par des techniciens qui « y croient,... qui croient que c'est utile, intimement, politiquement même », « qui se battent tous les jours »². Je souhaite analyser à présent ce travail quotidien, en montrant comment le Pays Voironnais produit un discours de différenciation grâce à sa capacité à capter des procédures classiques de politiques publiques, en les accompagnants d'un récit qui les justifie et les adapte territorialement. Cette pratique pousse à se demander si « ce sont [pas] en définitive les politiques publiques qui font exister les territoires et non l'inverse : on voit se structurer des territoires plus ou moins virtuels qui n'existent que dans la mesure où (...) ils sont "inventés" comme niveau de mise en œuvre des

¹ Entretiens

² Entretiens

politiques publiques » (Faure, 2007, p.215). On retrouve bien cette conception du territoire dans le discours voironnais, par exemple avec la création du service politique de la ville : « c'est d'abord la loi qui nous a incité à créer un service, je ne suis pas sûr que sans la loi on l'aurait créé (...). Mais y'avait la loi : on a créé un service, recruté un directeur... »¹. Les différentes procédures de politiques publiques sont donc saisies pour être appliquées et surtout adaptées au territoire, comme ici le passage en Communauté d'Agglomération qui introduit la compétence politique de la ville : « nous on est sur un territoire semi-urbain ou semi-rural, ce n'était pas adapté »², mais « la caractéristique du Pays Voironnais, c'est d'avoir adapté sa politique de la ville aux réalités du territoire »³. Cette capacité d'adaptation de politiques publiques sur le territoire s'accompagne d'un discours qui met en valeur la configuration locale par le biais de ces adaptations. Cela participe ainsi au récit de différenciation territoriale.

Au-delà, on peut noter que « si des acteurs locaux mobilisent des politiques publiques qui ne sont pas propres au territoire, c'est parce que leur territorialisation va permettre "d'appliquer" et de "naturaliser" leur doctrine » ; c'est « le travail idéologique de dissimulation du travail idéologique » (Gautier, 2007, p.203).

Le discours des responsables de service du Pays Voironnais montre cet effet doctrinal de la territorialisation. Il met en évidence la capacité du Pays Voironnais à capter de nouveaux projets dans le cadre de politiques publiques comme autant « d'occasions et de prétextes » à développer leur vision de l'action intercommunale (Boltanski&Chiapello, 1999, p.157). D'abord, la capacité d'innovation des services dans la mise en œuvre « pas courante » de dispositifs est mise en valeur par les chefs de services. Par exemple, lorsque le service d'insertion du Pays Voironnais prend le nom de « MIFE », le directeur actuel précise « qu'il y en avait très peu à l'époque ». Ils pointent par ailleurs la capacité du Pays Voironnais à « toujours avoir une longueur d'avance », à être les premiers sur un dispositif nouveau. Ça a été le cas pour la Maison de l'Emploi, une des premières à être labellisées en France suite au Plan Borloo. Le discours permet aussi de montrer la capacité à être en perpétuel développement, d'avoir « encore des projets sous la couverture ».

Ces exemples permettent de pousser plus loin la réflexion sur l'affichage d'un discours différentiateur. On se rend compte qu'il diffuse dans le même temps des référentiels idéologiques propres au Pays Voironnais. « En effet, l'une des propriétés de la territorialisation

¹ Entretien avec le directeur général

² Entretien avec le directeur général

³ Entretien avec le directeur général adjoint

d'une politique publique est qu'elle conduit à brouiller le travail de mise en relation, et donc l'écart, entre une idéologie et un territoire » (Gautier, *op.cit*). Dans leur volonté de différenciation par rapport à une action publique standardisée, on voit comment les acteurs intercommunaux parviennent à créer un discours qui place justement le récit voironnais et ses schèmes d'action au cœur du discours de différenciation : innovation, réactivité, adaptabilité, capacité à apprendre sans arrêt pour mettre en place de nouveaux projets, ...

Ainsi, le récit voironnais s'ancre dans une volonté continue de se différencier territorialement, de par son histoire et son activité. Même si cette activité de différenciation est récurrente dans la territorialisation des politiques publiques, elle nous a permis de voir en quoi ce travail participe à la formulation et à la diffusion du « grand récit » du Pays Voironnais. Je voudrais à présent revenir sur le concept d'idéologie qui est aussi un cadre d'analyse de plus en plus pertinent de l'action publique actuelle, et que j'ai par ailleurs déjà mobilisé pour analyser le récit. Quelle articulation plus précise peut s'établir entre les « idéologies territoriales émergentes » et le récit voironnais (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2005) ?

3.3. L'idéologie dans l'action publique : le cas du Pays Voironnais

Tout en analysant le Pays Voironnais à travers les schèmes de l'action publique locale actuelle, nous avons pu voir que la question du récit territorial du Pays Voironnais représente la base de son action. Pour interpréter et poser un cadre à ce récit, la notion d'idéologie a été mobilisée à plusieurs reprises. Par exemple, ci-avant, nous avons vu en quoi les référentiels idéologiques de la structure donnent la possibilité aux responsables de services de construire un récit de différenciation par la mise en œuvre de modes de faire propres.

Comment appréhender la notion d'idéologie dans l'action publique locale aujourd'hui ? Quelle conception lui donner ? Quelles formes prend-elle dans le contexte voironnais ?

Je souhaite tout d'abord revenir plus particulièrement sur la conception de l'idéologie telle que je la mobilise et voir le rôle de ce type d'idéologie dans l'action publique aujourd'hui. Cela permet me semble-t-il de justifier le fait de penser l'action publique voironnaise en termes de récit territorial et donc en termes idéologiques. L'analyse de la construction et du fonctionnement du Pays Voironnais revient en effet à se demander « en quoi les actions publiques sont-elles le reflet des choix ou des orientations idéologiques de ceux qui les conduisent » (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2005).

Ces auteurs proposent une définition intéressante de l'idéologie qui dépasse une conception restreinte à laquelle le concept peut renvoyer à première vue. Selon eux, l'idéologie « n'est pas une simple idée ou croyance, elle exprime une vision de la société, énonce des valeurs, propose des liens de causalité entre les phénomènes en donnant une intelligibilité tout à la fois aux dysfonctionnements de la société et aux régulations possibles » (*op cit*). Cette conception de l'idéologie me paraît d'autant plus pertinente dans l'action publique actuelle qu'elle ne se réduit pas à sa dimension partisane. Aujourd'hui, « les choix d'action publique sont déconnectés des prises de positions idéologiques des élus ». Au contraire, l'idéologie est à chercher dans les milieux professionnels et dans les univers experts des politiques territoriales (*Op. cit*). C'est le cas du Pays Voironnais dont la partie politique n'a qu'une faible influence face aux techniciens et à la direction générale. De plus, la construction du récit historique du Pays Voironnais, sa diffusion à travers des référentiels d'action (cité par projets) retranscrits dans les modes de faire des techniciens, rendent bien compte de cette définition. Les acteurs locaux reconnaissent d'ailleurs que les agents du Pays Voironnais ont « une lecture » des choses qui organise et guide leur réflexion et leur action. En faisant référence à une réunion sur le renouvellement urbain du quartier de Bourg-Vieux, un responsable d'agence de bailleurs se fait la remarque : « il n'y a pas que le chef de projet, il y a aussi le directeur général adjoint... quand je vois comme il prend position et comme il en impose, c'est bien, il y a toute la hiérarchie du Pays Voironnais derrière ! Un accord politique avec son cabinet aussi certainement, j'ai été surpris ! ».

L'idéologie ouvre ainsi sur l'analyse du discours territorial qui « véhicule des mots d'ordre et des figures de style évoquant une symbolique politique locale et participant à l'affirmation ou au rappel de vecteurs identitaires et d'idéaux collectifs » (Faure, 2007, p.227). L'idéologie serait ainsi un mélange entre des éléments de croyances locales et des cadres de réflexion et d'action plus généraux. On peut en effet noter que les nouvelles idéologies professionnelles entrent dans la logique de différenciation au niveau territorial : « souvent faiblement élaborées sur le plan doctrinal, elles ont la force du mou et de l'implicite, en ce sens qu'elles s'adaptent à des configurations locales variées » (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2005).

Dans ce sens, il est intéressant d'analyser les caractéristiques de l'idéologie voironnaise, notamment dans la manière dont elle est appropriée et interprétée par les acteurs. Quelle est la réaction des acteurs face à un moule idéologique basé sur « la force du mou et de l'implicite » ? Comment s'approprient-ils « l'idéologie anonyme » de l'action voironnaise (Reigner, 2007, p.155) ?

Il me semble qu'une des caractéristiques de l'idéologie du Pays Voironnais, dans la manière dont elle est diffusée, est d'être non pas dans le contenu mais dans le contenant : elle propose des cadres d'action avec plusieurs possibilités d'accroche mais n'impose rien *a priori*. A bout du compte, les acteurs ne sentent pas l'influence de l'idéologie professionnelle et territoriale du Pays Voironnais, et peuvent avoir l'impression que « l'air du temps est beaucoup moins idéologique »¹. L'analyse que je développe ici n'est pas partagée par l'ensemble des acteurs, dont certains peuvent se sentir envahis par le Pays Voironnais, mais elle est intéressante pour saisir la diffusion silencieuse du récit et de son idéologie dans les pratiques locales.

« Ce qui est intéressant aujourd'hui, c'est qu'on est moins dans l'idéologie. Le chef de projet politique de la ville (...) se pose comme un manager de projet. Ça me paraît mieux, il ne vient pas avec des contenus déjà là, ils viendront après... (...) Il y a un peu d'ouverture là-dedans par rapport à des solutions idéologisées ». Ce discours permet de voir comment peuvent être ressentis le discours et l'action de l'intercommunalité : sans idéologie ! C'est intéressant, puisqu'une analyse fine du discours de cet interviewé montre comment en réalité, cette interprétation rend compte de l'idéologie voironnaise, en plaçant le Pays Voironnais comme un « grand » de la cité par projet. En effet, en tant que « manager de projet », le chef de projet est considéré non comme un chef hiérarchique mais comme un « fédérateur d'énergies », un « connecteur », un « facilitateur » (Boltanski&Chiapello, 1999, p.172-173). De plus, on note dans ce discours que « les éléments de personnalité, les qualités de communication, d'écoute et d'ouverture comptent plus que l'efficacité mesurée à la capacité d'atteindre des objectifs prédéfinis » (*Op. cit.*).

Cet aspect d'une idéologie posant un contenant assez implicite et laissant les acteurs libres sur les contenus donne au Pays Voironnais une possibilité importante d'être « très dans l'opérationnel, avec des actions concrètes. Ça met en évidence notre légitimité, notre plus-value »², de mobiliser des partenariats. Cela permet ainsi d'appliquer les schèmes d'action recherchés.

A travers l'adhésion et la retranscription de l'idéologie du Pays Voironnais par les acteurs, on voit bien comment celle-ci parvient à s'immiscer dans les représentations collectives pour apparaître comme naturalisée et presque inconsciente. Cela peut être analysé comme une forme de leadership territorial de l'action intercommunale à laquelle participe l'idéologie, au sens où elle permet de dissimuler une forme de domination territoriale de l'intercommunalité dans

¹ Entretien

² Entretien avec un agent du Pays Voironnais

l'adhésion des acteurs au récit et à ses positions idéologiques. Le leadership n'est pas à voir ici seulement comme une forme de domination négative. Dans leur ouvrage, Smith et Sorbets proposent différentes acceptions du leadership (2003) qui permettent de penser cet aspect du Pays Voironnais. En introduction, j'ai notamment précisé que le leadership peut être conçu comme la relation entre la pratique d'une institution et son articulation avec une configuration d'acteurs et de représentations sociales. Là où se joue la domination, c'est que la configuration territoriale et les représentations en présence sont façonnées par le récit voironnais, à travers notamment les « stratégies d'orchestration » développées. Celles-ci constituent un « référentiel territorial englobant » auquel les acteurs adhèrent (Le Bart, 2003, p.151). De ce fait, le Pays Voironnais produit un projet global territorialisé qui ne permet plus de voir l'éclatement décisionnel et d'action qui est en arrière plan (*op.cit*, p.152). C'est là où se remarque le plus une forme de domination.

Cette « posture ambitieuse symbolise le leadership territorial, l'emprise [du Pays Voironnais] » ; « à lui ensuite de démontrer qu'il parvient à maintenir le cap », fixé dans son projet de territoire (*op.cit*, p.151). Dans ce sens, le leadership prend aussi une dimension interactionniste puisque son action vise la totalité territoriale, par le développement cohérent et solidaire de l'ensemble du territoire (Smith&Sorbets, *op.cit*). En tant que leader, le Pays Voironnais est ainsi chargé de définir concrètement la situation de la communauté et de choisir d'organiser l'activité de manière bénéfique (*op.cit*, p.22). Ce n'est pas une forme de domination pure.

Néanmoins, un autre type d'appropriation du discours et de l'idéologie existe et pointe peut-être les limites de ce leadership, tout en renforçant l'idéologie par sa critique même. En effet, un certain nombre d'expressions recueillies en entretiens montrent que la domination voironnaise n'est pas acceptée partout : « Le Pays Voironnais, c'est la pieuvre qui veut tout manger », « le Pays Voironnais, grand glouton » ; le rayonnement de l'intercommunalité est aussi mis en cause dans la manière dont il est vécu par les acteurs locaux : « On est mal compris par la CAPV »¹. L'aspect de domination est donc bien ressenti par un certain nombre, non pas de manière positive dans l'adhésion à une idéologie anonyme, mais à travers une peur intrinsèque, notamment des communes, qui ressort... Les manières de faire sont aussi questionnées : « le Pays Voironnais, c'est plein de petits chargés de mission qui sautillent sur leur chaise... ils croient que c'est en bougeant qu'on avance »².

¹ Entretiens

² Entretien

Ces expressions démontrent au final la capacité des acteurs à reformuler finement l'idéologie du Pays Voironnais, même sous une forme négative : développer un discours territorial englobant (au risque de donner l'impression de « vouloir tout manger »), être réactif et « sautiller sur sa chaise pour faire avancer » dans un objectif d'innovation permanente,... De quelque manière que ce soit, le message intercommunal, son idéologie, passent. C'est ce qui « réjouit » le directeur de la CAPV, suivi par son adjoint : « c'est une dimension inconsciente, les gens sont attachés à un mode de fonctionnement, à un type d'urbanisation. (...) L'important c'est de voir s'il y a adéquation entre la vision de la population et le projet de territoire porté par le Pays Voironnais ».

Cette analyse autour de la notion d'idéologie a permis de poursuivre l'analyse du récit territorial porté par le Pays Voironnais, en pointant certaines limites à celui-ci. Cependant, ce qui me semble le plus important, c'est bien la présence d'une idéologie forte et la croyance qui la porte et la fait perdurer. On voit en quoi le discours intercommunal, délivré notamment par la direction générale, est sans faille et sans hésitation sur le bien fondé de l'action, laissant les suspicieux perplexes : « ils n'ont pas compris ce qu'était l'interco. Qu'est-ce que ça peut leur faire que ce soit la ville ou l'interco qui y aille ? L'essentiel c'est qu'on fasse les choses »¹.

La première partie de ce mémoire aura donc permis de présenter son objet d'étude, la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais. D'abord, nous avons vu la construction historique de la structure, en mettant déjà en évidence les atouts contextuels d'une production narrative. En analysant ensuite plus en détails les modalités fonctionnelles, nous avons pu peu à peu préciser comment se construit, se diffuse et se maintient le récit du Pays Voironnais, à travers le management, le rapport au politique et la mobilisation d'instruments, qui agissent comme des transmetteurs du message intercommunal. Enfin, une approche plus globale a approfondi notre appréhension du phénomène. En rattachant le récit voironnais aux cadres actuels de l'action publique locale, nous avons en effet décelé d'autres de ses caractéristiques, comme sa capacité à se différencier tout en rentrant dans un moule standardisé ou encore le rôle fort de l'idéologie dans l'action publique territorialisée. Il s'agit maintenant d'observer la manière dont se met en œuvre cette matrice discursive. Comment le récit est-il véhiculé au sein des services ? Comment la logique managériale s'applique-t-elle ? Quels effets ont les instruments mis en place ? Comment procède l'adhésion des acteurs ? Afin d'entrer au mieux

¹ Entretien avec le directeur général

dans les caractéristiques de cette mise en musique, la deuxième partie de ce mémoire analysera plus particulièrement le service politique de la ville.

Deuxième partie : Le service politique de la ville, production et diffusion du récit voironnais

Après avoir analysé le mode de fonctionnement du Pays Voironnais autour de son récit territorial, construit d'une part par l'histoire intercommunale et la « spécialisation, la pérennité des techniciens »¹, et d'autre part par les outils d'action publique mis en œuvre, il s'agit de regarder de plus près quels sont les effets de ce langage commun sur l'action publique développée. Pour cela, je vais d'abord procéder à une présentation précise du service politique de la ville, pour appréhender ensuite la diffusion, la réappropriation (ou le rejet) du discours qui se développent sur le territoire, ainsi que les actions concrètes qui se mettent en place à travers lui. Il me semble en effet que le développement du service politique de la ville et son actualité forte autour de la mise en place du Contrat Urbain de Cohésion Sociale montrent bien la manière dont le logiciel voironnais se met en marche, comment il est retranscrit, adapté, mobilisé par un service, à travers ses projets, ses partenaires, ses luttes de légitimation,...

1. La mise en pratique du récit intercommunal

1.1. Création et développement du service politique de la ville

Le service politique de la ville est né au lendemain du passage en Communauté d'Agglomération, la compétence politique de la ville étant devenue une compétence obligatoire. Le Pays Voironnais ne s'est pas retrouvé dépourvu face à cette nouvelle compétence. En effet, depuis 1984, l'intercommunalité agit en direction de l'insertion, plus particulièrement celle des jeunes, avec la création d'un PAIO, transformé en Mission Locale, puis en MIFE, et aujourd'hui en Maison de l'Emploi. Le directeur adjoint remarque par ailleurs que « quand on a la volonté d'appréhender de façon globale les problèmes d'insertion professionnelle, on se décale forcément vers l'insertion sociale et donc autre chose que seulement l'emploi ». Ainsi, le jour où la compétence politique de la ville devient obligatoire,

¹ Entretien

« l'occasion était trop belle de créer un service », qui n'est « pas seulement la mise en musique de la compétence avec la Communauté d'Agglomération » ; « le fruit était mûr » pour offrir au Pays Voironnais un projet global qui ne pouvait s'occuper de l'économie et de l'environnement sans traiter du social, « triptyque du développement durable avant l'heure »¹.

On voit ainsi comment la création du service s'ancre toujours dans le fil directeur du « projet global », en s'appuyant sur le volet « égalité des chances et solidarité territoriale » du projet de territoire.

Au moment du passage en Communauté d'Agglomération, la direction générale s'est d'abord interrogée sur le développement de la compétence politique de la ville soit au sein de la MIFE soit avec la création d'un service à part entière. Quand le chef de projet a candidaté sur ce poste, « on s'est dit, c'est lui qu'on veut ! Il connaissait le terrain, il avait de grosses capacités relationnelles,... et on s'est vite rendu compte que le mettre sous l'autorité du directeur de la MIFE, c'était brider ses possibilités... Il fallait qu'il puisse entièrement gérer ses projets »². Le service est donc créé.

Il s'est développé dans un premier temps vers les questions de jeunesse. L'expérience professionnelle du nouveau chef de projet (directeur de MJC pendant 11 ans) s'est trouvée en adéquation avec le « deal demandé par les élus au départ » : « si les prémices de la politique de la ville étaient allés en direction des quartiers, ça n'aurait pas été porté. On a quand même une majorité d'élus ruraux... et des élus urbains qui sont plus à dire qu'on en fait déjà trop pour les quartiers... »³. Par ailleurs, « un effet démographique » a fait que « certaines communes du territoire ont vu arriver une population jeune (...) mais elles n'étaient pas prêtes à l'accueillir, il fallait créer des structures pour ça »⁴. Donc « le plus simple à mettre en œuvre pour avancer rapidement, c'était les jeunes ».

On voit clairement ici comment le Pays Voironnais s'est saisi d'un changement législatif, le passage en Communauté d'Agglomération, pour adapter une nouvelle pierre angulaire à son récit territorial : la question de la jeunesse. Les partenaires le remarquent en pointant que « le service a su se développer, avec l'appui de la politique d'agglomération derrière, très soucieuse de la jeunesse et de la qualité de vie sur le territoire ». En même temps, le chef de projet confie que « c'est moi qui ai tout apporté, les idées, mes représentations des enjeux,... », et sa

¹ Entretien avec le directeur général adjoint

² Entretien avec le directeur général adjoint

³ Entretien avec le directeur de la Maison de l'Emploi

⁴ Entretien avec la Vice-présidente à la Politique de la Ville

direction confirme : « pour la jeunesse, c'est clair, c'est le chef de projet ». On voit ainsi que la tactique discursive développée a permis d'introduire la thématique jeunesse dans le récit aux yeux des acteurs extérieurs.

Les projets et les actions se multiplient et le service se structure avec le recrutement d'un agent de développement et d'une assistante à 70% : signature d'un CTL, gestion d'un « bébébus », développement de la prévention avec la mise en place de deux postes d'animateurs de prévention, animation d'un réseau sur les conduites à risques des jeunes,...¹

Par rapport à la politique de la ville traditionnelle, structurée depuis le début des années 1980 avec une action en direction de zones « sensibles » des grandes villes, le développement de ce service sur le territoire voironnais peut apparaître pour le moins atypique. C'est une dimension qui n'est d'ailleurs pas démentie par le service lui-même qui reconnaît faire de la politique de la ville « adaptée », « en bricolant » entre les demandes du terrain et la définition de la compétence donnée par les statuts : « dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance ». Ainsi, depuis sa naissance, le service s'est attaché à développer des actions à l'écoute des professionnels et des élus du territoire. C'est de cette façon que la thématique de la jeunesse a structuré le développement du service, en direction des communes rurales essentiellement qui ont trouvé dans l'intercommunalité des moyens d'enrayer le déficit d'intervention jeunesse et de traiter les problématiques de prévention naissantes.

Bien qu'apparemment éloignée des représentations traditionnelles de la politique de la ville, on peut noter que l'action produite par le service met néanmoins en œuvre le « registre lexical » qui a accompagné le mouvement d'action publique vers les banlieues dans les années 1980 : projet, globalité, animation, partenariat,... (De Maillard, 2004, p.11). De par ses modes de faire, le service a ainsi anticipé une intervention plus caractéristique de sa compétence : le développement social urbain et les quartiers d'habitat social.

Le développement notamment de partenariats de plus en plus divers dans le cadre des actions vers la jeunesse a permis au service faire quelques « percées sur les zones urbaines, et quelques actions spécifiques aux quartiers » : les animateurs du CODASE, le réseau sur les conduites à risques ont « légitimé le service politique de la ville dans ce domaine ; et c'est la force aussi du

¹ Cf les axes d'intervention du service politique de la ville, annexe p.109

chef de projet d'avoir montré les compétences du service sur le rural et aussi sur d'autres percées »¹. Par ailleurs, le travail de veille réalisé par le chef de projet, sa participation à divers réseaux de politique de la ville l'ont amené à anticiper une intervention plus lourde sur les quartiers et à penser « l'après contrat de ville » et au fait « d'accrocher » la politique contractuelle avec l'Etat sur la période future : « c'est grâce à la fin des contrats de ville et à l'extension des périmètres que la démarche a été enclenchée »².

De là, le service développe un travail auprès de nouveaux partenaires comme les bailleurs, dont la forte implication a été essentielle pour amorcer une confiance de travail, trois ans avant le CUCS³. Pour ces derniers, c'est l'arrivée de l'intercommunalité sur ces questions qui a permis de « prendre les choses en main » car « c'était le calme plat ». Le service réalise notamment le diagnostic social et urbain sur les trois principaux quartiers d'habitat social du territoire : Brunetière et Baltiss à Voiron et Bourg-Vieux à Voreppe, qui a eu un impact fort. « Le cabinet et le service ont fait ressortir des éléments qui ont marqué les esprits »⁴. Ce qui est intéressant, c'est que ce diagnostic est venu révéler des problématiques sur lesquelles les partenaires (les bailleurs) « étaient demandeurs » et avec qui le service politique de la ville avait initié un travail partenarial. Mais c'est le diagnostic qui a favorisé le réel amorçage de la dynamique vers un plus large public : Voreppe s'engage dans la démarche de travail proposée par le Pays Voironnais, avec trois groupes de travail thématiques qui sont mis en place sur le quartier de Bourg Vieux avec l'ensemble des partenaires concernés. Réticente à la suite du diagnostic, la ville de Voiron se rallie finalement à la démarche à l'automne 2006, et un travail de réflexion avec les services de la Ville et les bailleurs est enclenché sur le quartier Brunetière.

Le service politique de la ville élargit ainsi ses axes d'intervention, sans pour autant délaisser l'intervention jeunesse, qui voit toujours se développer d'autres projets, comme celui de création d'un Point d'Accueil et d'Ecoute Jeunes (PAEJ), ou la réalisation d'un diagnostic sur la réussite éducative. Le diagnostic social et urbain a néanmoins permis au Pays Voironnais de se positionner sur la question des quartiers d'habitat social, en tant qu'acteur pilote et

¹ Entretien avec le directeur de la Maison de l'Emploi

² Entretien avec la Vice-présidente à la Politique de la Ville

³ Réflexion du chef de projet

⁴ Entretien avec le directeur de la Maison de l'Emploi

animateur de la démarche de développement social urbain sur le territoire. L'objectif étant d'être prêt pour la prochaine phase de contractualisation avec l'Etat en 2007.

Une troisième étape du développement du service politique de la ville est celle du passage à la « politique de la ville, la dure, la vraie »¹, avec la mise en place du CUCS signé en mars 2007, et le projet de Dispositif de Réussite Educative en cours de mise en œuvre. Cela constitue une année charnière pour le service qui, même s'il cherche toujours à apporter des réponses sur l'ensemble du territoire, oriente une partie de son intervention sur trois quartiers en particulier, les deux dispositifs que sont le CUCS et le DRE s'adressant spécifiquement à ces territoires (les seuls reconnus par l'Etat).

L'activité principale du service sur les questions de développement social urbain depuis l'automne 2006 a donc été l'anticipation d'une possible politique contractuelle à venir sur le territoire (en effet, jusqu'en décembre 2006, le Pays Voironnais n'était pas officiellement retenu) : mobiliser des partenaires, amorcer des orientations et des pistes de travail sur les quartiers,... Puis, lorsque le Pays Voironnais a été officiellement « homologué CUCSable », le service a notamment géré la rédaction du contrat cadre et la programmation des actions pour 2007.

Par rapport à la thématique de réussite éducative, le service a réalisé un diagnostic avec l'aide d'un cabinet extérieur et travaille à la mise en place du dispositif pour l'année 2008 : rédaction du projet de réussite éducative du territoire, mobilisation des partenariats,...

Le dynamisme, déjà évoqué sur le fonctionnement général des services de la CAPV est particulièrement pointé pour le service politique de la ville, qui est « un service qui a peu de moyens humains mais qui est très dynamique ! »². Le dynamisme dans le développement de projets et la capacité à travailler dans des délais très courts en produisant « quelque chose de tout à fait correct » est reconnu à plusieurs reprises : « J'ai vu qu'ils souhaitaient mettre en œuvre aussi un DRE... C'est audacieux, c'est bien, se lancer dans un CUCS, plus ça... Ils sont assez volontaires je trouve, je suis épaté... (...) Pour l'instant, ils ont fait un sans faute... »³.

De plus, j'ai remarqué les nombreuses appréciations émises quant aux méthodes de travail que le service a insufflées sur le territoire : « au départ, le Pays Voironnais n'était pas un partenaire mais un intermédiaire incontournable (...) Aujourd'hui, avec la GUSP, ça ouvre à un véritable

¹ Réflexion du chef de projet

² Entretien

³ Entretien avec le sous-préfet à l'égalité des chances

partenariat ». Les bailleurs sont eux, « flattés par la méthode », de même que le Conseil Général trouve que « le travail sur le terrain avec la CAPV, c'est passionnant, on est vraiment dans l'échange ». Toutes ces méthodes de travail nouvelles sur le territoire participent des effets de la « culture politique de la ville » qui se mettent en place sur le territoire grâce au service politique de la ville¹.

J'ai ainsi présenté les différentes étapes du développement du service politique de la ville et ses caractéristiques pour poser les cadres de l'analyse. Il me semble pertinent à présent de revenir plus précisément sur le rapport *a priori* paradoxal entre la compétence urbaine qu'est la politique de la ville et le territoire du pays voironnais en posant la question de la légitimité du service, afin d'affiner cette présentation.

1.2. Une Politique de la ville des villages ? La légitimité de la compétence

Sans rentrer dans les détails de la politique de la ville, je voudrais revenir sur le fait que c'est une compétence de « nature urbaine »² qui a eu à se mettre en place dans le contexte intercommunal voironnais. Dans les années 1980, la politique de la ville a défini des cadres d'interprétation des problèmes, des ressources et des procédures pour y répondre (De Maillard, 2004), mais dans un contexte urbain, avec la définition d'une « grammaire d'action publique » qui donne une lecture des problèmes socio-urbains (*op.cit.*, p36). Alain Faure explique par ailleurs que la politique de la ville est « une planète qui superpose plusieurs mondes sociaux contrastés » : « monde technique pavé de normes, de métiers et de repères administratifs » réservé à un « cercle d'initiés réputés » ; « un milieu militant traversé de tensions, de passions, d'engagements » ; « une myriade de microcosmes politiques marqués par des joutes territoriales et des enjeux stratégiques » : bienvenue dans la « galaxie des hurons du développement urbain » (Faure, 2006). On voit ainsi comment il y a une « méthodologie » politique de la ville³ à part entière qui s'est institutionnalisée, au moins symboliquement, depuis deux décennies. « La politique de la ville se caractérise par l'échange : c'est une politique partenariale, transversale, innovante,... », qui demande « un savoir-faire nécessaire :

¹ Entretien

² Entretien

³ Entretien

la compétence et le militantisme »¹. Le sous-préfet remarque que cette « fibre » spécifique est « un peu prématurée dans le voironnais, mais ça se fera ».

Comment se positionne dès lors le Pays Voironnais, « petit poucet »² de la politique de la ville en Isère, sans expérience de ses modes de faire ni de configuration urbaine similaire à ses espaces de mise en œuvre ? Il m'a paru intéressant de questionner les acteurs sur le regard qu'ils portent sur cette relation entre une compétence urbaine imposée par la loi et les caractéristiques territoriales du Pays Voironnais. Cela illustre comment la mise en œuvre de la compétence s'est faite à la croisée entre le récit territorial et la grammaire d'action publique de la politique de la ville, sur le chemin de sa légitimation.

Les discussions par rapport à la « l'organisation du sens de la compétence » sur ce territoire « rural » sont souvent revenues sur la « taille critique » des communes du Pays Voironnais, dont seulement 5 sont considérées comme urbaines : Moirans, Rives, Tullins, Voiron et Voreppe.

Néanmoins, les acteurs notent que de nombreuses zones rurales du Pays Voironnais « ne sont plus rurales mais périurbaines » et ainsi, « tous les problèmes se retrouvent mais de manière moins massive sur le Pays Voironnais ». Le contexte sociodémographique fait que de nombreuses familles « fuient » l'agglomération grenobloise et ses prix de l'immobilier exorbitants et cherchent dans le Pays Voironnais un cadre de vie agréable et des prix encore abordables³. Ces familles rapportent de la « ville » des problématiques socio urbaines, et on retrouve des « problèmes de grosses villes dans des petits villages ». Ainsi, même si « elle est de nature urbaine, la politique de la ville est positionnée sur des problématiques sociales... donc même si d'habitude c'est sur des pôles urbains plus gros, on retrouve les mêmes problèmes ici... ». D'où « la légitimité du service », le fait que « le service ait tout son sens »,...⁴

Ces réflexions sur le contexte sociodémographique du Pays Voironnais montrent la légitimation progressive du service politique de la ville sur le territoire, à travers « un ensemble de processus qui rendent l'exercice du pouvoir coercitif spécialisé tolérable, sinon désirable, c'est-à-dire, qui le fasse concevoir comme une nécessité sociale voire comme un bienfait »

¹ Entretien avec le sous-préfet à l'égalité des chances

² Entretien

³ Entretien avec le directeur général

⁴ Entretiens

(Gautier, 2007, p.203). Le discours sur les apports méthodologiques du service montre par exemple comment la compétence politique de la ville s'est saisie des fers de lance du récit territorial pour porter sa légitimité. En effet, les acteurs locaux mettent en évidence les bienfaits de « cohérence », de « coordination », « d'animation », « d'appui » du service, qui sont par ailleurs des éléments fondateurs du récit voironnais. On voit donc que les méthodes, la compétence, l'ingénierie apportée par le service sur le territoire dépassent l'objet urbain, essence de la politique de la ville.

La compétence du service politique de la ville et les qualités du chef de projet sont en effet le deuxième élément légitimateur qui ressort. La qualité des techniciens de la CAPV ressort globalement dans les entretiens, mais les acteurs pointent particulièrement « la personnalité » et « les qualités » du chef de projet : la politique de la ville est « vraiment très bien portée », « il a une sensibilité certaine des problématiques de quartiers », « de grosses qualités relationnelles » « une écoute des élus », ... Au point même que pour certains, « si on enlève le chef de projet et pas que lui, ceux qui sont avec lui, moi c'est sûr, j'enlève ma carte, je ne viens plus, ça ne marchera pas sans lui... ».

Les deux dimensions légitimatrices que je viens d'évoquer : la similarité des problématiques sociales rencontrées et la compétence du chef de projet, ne sont cependant mobilisées que par des acteurs internes au Pays Voironnais (acteurs associatifs, bailleurs,...). Cette légitimation entre ainsi dans le « challenge » territorial que s'est lancé la direction générale au moment de la création du service : « faire passer ça en conseil communautaire, alors que 30 communes sur 34 ne sont pas, ou du moins, ne se sentent pas concernées, c'était pas gagné d'avance... ». Mais « le regard des élus sur le service politique de la ville a évolué. Au début, ils ont rigolé : à quoi ça va nous servir ? (...) On a fait des choses, le chef de projet l'a très bien fait, donc ils ont eu un autre regard... et les élus sont devenus demandeurs. Une fois qu'on en est là, c'est gagné ! »¹. Le discours de la direction générale traduit comment les instruments mobilisés dans les actions développées ont servi le récit territorial et apporté une légitimité au service. Ils ont permis de « rendre désirable le fait de les suivre » aux élus et d'y adhérer (Boltanski&Chiapello, 1999). La légitimation de la compétence politique de la ville sur le territoire du Pays Voironnais « consiste en la démonstration d'une aptitude à assurer le triomphe des valeurs » du récit dans les actions mises en place (Gautier, *op.cit*).

¹ Extraits des entretiens avec le directeur général et le directeur général adjoint

Cependant, le service est loin d'avoir une légitimité pleine et entière, notamment par rapport à la ville-centre qui développe les arguments propres de sa légitimité à exercer la compétence. J'ai pu noter, à travers ma pratique de stagiaire, à quel point la séparation des compétences est difficile, « d'autant plus que la politique de la ville est transversale par nature » : « la politique de la ville et le social-ville sont dans une transversalité qui se télescope totalement »¹...

Je voudrais, pour finir sur la question de la légitimité du service, m'intéresser au regard extérieur porté sur la politique de la ville du Pays Voironnais. La légitimité y est basée sur d'autres éléments qu'au niveau local. Il y a une visibilité extérieure de l'action du service : « ça circule » qu'il y a « une volonté de faire les choses, d'y aller », que « des choses se passent à Voiron »². A ce niveau institutionnel, la politique de la ville au Pays Voironnais « a toute sa légitimité par son choix politique », mais le CUCS est quand même venu clarifier les choses : « il reconnaît enfin cet axe politique de la ville au Pays Voironnais. Avant, le service n'était pas homologué »³. En disant cela, le directeur de territoire du Conseil Général sous-entend une absence de reconnaissance officielle par l'Etat sans cette homologation ; les services opérationnels de la Préfecture reconnaissent en effet aujourd'hui le Pays Voironnais comme « inclus » dans la politique de la ville iséroise ; mais pour qu'il y ait vraiment « à la fois cette compétence et ce ressenti et que ça marche, il faudra attendre 2 ou 3 CUCS... »⁴. Le processus de reconnaissance du service par des partenaires extérieurs semble donc plus fragile, plus récent et basé sur la face officielle apparente de l'activité du service.

Au final, il me semble que le service politique de la ville acquiert peu à peu une double légitimité, par le bas et par le haut, qui est caractéristique de l'intercommunalité en général : « c'est par ses capacités d'expertise et d'assistance technique, mais aussi ses fonctions d'interface avec les niveaux supérieurs que l'intercommunalité se légitime auprès des communes. En sens inverse, c'est par sa capacité de médiation et de négociation qu'elle facilite les transpositions locales de politiques "descendantes" » (Rouland, 2007).

Il m'a paru nécessaire de poser cette question de la légitimité de la compétence plus précisément, dans le sens où le processus participe au récit intercommunal. Aujourd'hui, les acteurs reconnaissent en effet l'action du service comme « tolérable voire désirable », et la

¹ Entretien avec une élue de Voiron

² Entretiens

³ Entretien avec le directeur de territoire Voironnais-Chartreuse, CGI

⁴ Entretien avec le sous-préfet à l'égalité de chances

voient comme partie intégrante de la politique d'agglomération. Les acteurs intercommunaux sont donc parvenus à inscrire dans leur discours de nouvelles valeurs de solidarité et d'égalité des chances pour agir vers ces questions, en y introduisant aussi de nouveaux modes de faire (pour les domaines concernés). En effet, les méthodes développées par le service semblent prendre part à la « grammaire classique du développement social urbain (projet, contrat, proximité, partenariat, coproduction, territorialisation,...) » (Faure, 2006).

Comment se fait la jonction entre le récit intercommunal et cette grammaire au sein du service ? Quel est alors le récit produit pour développer de l'action et faire adhérer ses partenaires ?

1.3. Un récit dans le récit

Il s'agit de voir comment le service politique de la ville « met en musique » le récit territorial identifié dans la première partie de ce mémoire, à partir des éléments de développement et de légitimation évoqués ci-avant. Comment déceler la persistance du discours commun, de modes de fonctionnement du Pays Voironnais dans le service ? En quoi propose-t-il une adaptabilité à ce logiciel discursif par rapport à ses propres domaines d'intervention ? Il faut en effet prendre en compte que le récit intercommunal s'est développé pendant 20 ans sans la compétence politique de la ville : comment le service rend-il compte de celui-ci tout en lui adaptant un autre récit d'action publique, celui de la politique de la ville ? Quels sont les effets sur la diffusion du discours et l'action qui en découle ?

Il me semble que la politique de la ville représente un répertoire cognitif et argumentatif dans lequel peut se retrouver le logiciel discursif voironnais. Par ailleurs, je pense que le Pays Voironnais favorise une personnalisation de son récit, ce qui amène le service politique de la ville à produire un « récit dans le récit », autour de sa propre histoire et de ses propres projets, plus ou moins indépendamment du récit global.

Le récit intercommunal du Pays Voironnais sur le bien commun, le souci d'harmonie et de qualité de vie sur le territoire, l'égalité des chances,... entre en résonance avec les repères de transversalité et de cohésion sociale de la politique de la ville (Faure, 2006). Par ailleurs, de même que nous avons vu en quoi les caractéristiques du Pays Voironnais sont proches de la cité par projets, la grammaire magique de la politique de la ville invoque aussi les projets, le partenariat, les réseaux, l'adaptabilité, la flexibilité,... Le service parvient ainsi à produire une alchimie entre ces deux référentiels : « C'est la nature de la politique de la ville et la

personnalité du chef de projet »¹. A travers les entretiens, je retrouve en effet à la fois une reconnaissance de la compétence du chef de projet propre aux exigences de la politique de la ville, et l'importance de sa connaissance du territoire, chère au récit voironnais. La logique de la politique de la ville donne ainsi du sens à l'action du service puisqu'elle alimente le discours idéologique et territorial du Pays Voironnais.

Mais cette adéquation ne vient pas seulement de la concordance de ces deux répertoires d'action publique qui mobilisent finalement des schèmes très répandus qui sont ceux de la cité par projets. L'adaptabilité qui s'est faite dans le développement du service entre ces deux modes de faire provient également du travail du service et notamment le « subtil équilibre entre appartenance et distance » que le chef de projet a su développer, « sous la forme d'un détachement qui seul rend possible l'incarnation du territoire » (Le Bart, 2003, p.160). Différents interlocuteurs font en effet la remarque que le chef de projet « a su utiliser sa connaissance du territoire mais en même temps ne pas rester enfermé dedans »². Il n'est pas resté « local », « enraciné », « attaché à un statut » comme l'aurait fait un « petit » de la cité par projets mais est au contraire « adaptable » et « évolutif ». Cela lui a permis d'être « familier mais sans excès », d'avoir une « capacité à s'adapter et à apprendre sans arrêt », « d'ajuster ses propres actions sans difficultés afin de s'adapter à des personnes différentes,... » (Boltanski&Chiapello, 1999). On retrouve dans toutes ces pratiques, le fil directeur du management voironnais.

En outre, le récit développé par le service vient spécifier la capacité du projet global du Pays Voironnais à produire un territoire dans sa transversalité. Le service a « fait sienne la croyance que [l'action vers les quartiers d'habitat social] peut jouer un rôle essentiel dans la dynamisation du territoire et la mobilisation des acteurs locaux » (Lefèbre, 2007, p.139). Il y a ainsi une spécialisation du récit à l'activité du service, avec en plus une volonté technique de développer de nouveaux modes de faire sur le territoire. Le développement d'actions pour le service est en effet un « prétexte » au développement d'un esprit communautaire, le « grain à moudre » pour mettre en mouvement l'intercommunalité, pour « apprendre à travailler ensemble sur un objet précis aboutissant à quelques réalisations concrètes si modestes soient-elles » (Gontcharoff, 2005).

¹ Entretien

² Entretien avec le directeur du cabinet d'études

Le service de la ville fonctionne donc par une orientation du récit territorial vers des objets précis et par le développement de méthodes de travail partenariales nouvelles. En quoi cette activation d'action publique est-elle le reflet du discours intercommunal global ? Comment le service développe-t-il une idéologie personnalisée, entre sa compétence et le cadre politique et managérial du Pays Voironnais ?

Le Pays Voironnais est une administration productrice d'un récit territorial global (projet de territoire, historicité de l'intercommunalité,...). Néanmoins, un des axes forts de son idéologie est que « ce sont les hommes qui font les choses »¹. Je fais donc l'hypothèse que le récit intercommunal se démultiplie en autant de personnalités que sont les chefs de service, avec une personnalisation de l'idéologie demandée par la Direction Générale. Les consignes de la direction générale à ses chefs de service vont dans ce sens : « vous prenez des initiatives, vous faites des projets, vous avez des anticipations »². On voit la marge de manœuvre importante donnée aux techniciens dans la mise en œuvre des compétences communautaires, et ainsi la possible personnalisation de celle-ci. Une adaptabilité de chaque service peut alors s'effectuer en fonction de la compétence, des schèmes d'action privilégiés des responsables de services, des partenaires à mobiliser,... Ce travail d'individualisation du récit réalisé par les responsables de service (de manière plus ou moins inconsciente) amène à la diffusion d'un discours intercommunal approprié à un service. Ce travail discursif cherche ainsi à s'assurer de l'adhésion des partenaires concernés avec un récit recentré sur un domaine qui leur est proche, et la possibilité de développer avec eux une action publique à l'image du Pays Voironnais.

Cette personnalisation du récit est visible lorsque des interlocuteurs ont à faire à différents service de la CAPV. Ils pointent certes certaines permanences dans l'action du Pays Voironnais : « c'est un lieu ressource », « être les premiers, réactifs, c'est la culture du Pays Voironnais »³,... Mais le service politique de la ville se différencie, notamment par des modes de relations différents. Par exemple, si d'ordinaire « il y a toujours un fossé entre l'étude et le terrain », « la critique est moins valable pour le chef de projet ; de par sa fonction, il est en relation avec le terrain »⁴. D'autre part, les bailleurs expliquent que les démarches ne sont pas les mêmes avec des services comme l'eau, la collecte où « c'est des compétences qui sont

¹ Entretien avec le directeur général adjoint

² Entretien avec le directeur général

³ Entretiens

⁴ Entretiens avec des agents communaux

établies depuis longtemps... La règle est déjà établie. C'est toute la différence avec la politique de la ville » : « c'est un rassembleur, une structure d'accompagnement,... »¹.

Selon le type de service, on voit donc que le message intercommunal passe différemment : plus dans le visuel avec la collecte ou le service transports (avec les véhicules « Pays Voironnais » qui sillonnent le territoire tous les jours), et plus dans l'échange avec la politique de la ville : « il n'y a que le service politique de la ville qui ait ce fonctionnement à la CAPV »².

Un autre aspect de la spécialisation du discours se détache à travers l'adaptation de celui-ci faite par le chef de projet auprès de chaque partenaire. Il diffuse ainsi un récit modulable, en les rencontrant quand ils sont « mûrs » pour adhérer à tel ou tel projet. J'ai assisté à nombre de ces rencontres partenariales, formelles ou non, et j'ai pu noter à la fois une similitude du discours sur l'historique du service et le projet en question, mais également « une habileté à contrôler et à modifier la présentation » du projet à chaque partenaire pour lui « inspirer confiance » et s'assurer de son adhésion (Boltanski&Chiapello, 1999). On retrouve bien ici, même à travers la personnalisation du discours, la capacité voironnaise à « construire des récits (...) qui suggèrent une conception de l'action publique attachée à des repères de mémoire, à des événements fondateurs, à des valeurs communautaires,... » (Faure, 2007, p.227). L'on devine ici en effet en quoi chaque service va mobiliser différents repères et événements-clé en fonction de ses propres caractéristiques pour diffuser un discours spécifique, et en même temps comment il retranscrit plus largement le récit de l'institution.

En retravaillant plus précisément les notes d'observation recueillies grâce à mon stage, j'ai mis en évidence les grandes lignes du récit de la politique de la ville au Pays Voironnais, avec ses acteurs et ses intrigues propres. Le discours qui entoure le processus qui a mené à la contractualisation montre comment ce projet a permis la construction d'un récit et d'une identité commune, avec des partenariats qui se sont noués sur une même cause territoriale, les quartiers en difficultés. On y retrouve le récit intercommunal de solidarité : « le rôle de l'intercommunalité, en termes de solidarité, c'est de s'occuper de ça, d'agir avec les communes vers ces quartiers »³. Mais au-delà, le discours véhiculé par le service produit un discours parallèle, qui vient mobiliser au plus près les partenaires en leur proposant une histoire singulière, proche d'eux. L'objectif est bien de valoriser un territoire (les trois quartiers

¹ Entretien avec les bailleurs

² Entretien

³ Entretien avec le directeur général

concernés par le CUCS) autour d'un projet qui mobilise des acteurs divers vers une vision partagée de l'identité et du devenir de ce territoire (Lefèbvre, 2007, p.138). Pour cela, il s'agit d'une part de faire s'accorder des acteurs tels que les communes, la Préfecture, les bailleurs, les acteurs de l'action sociale et de l'animation sur un diagnostic partagé et sur des orientations communes ; et d'autre part de faire partager l'idée d'apporter un dispositif nouveau, qui apportera forcément des bouleversements dans les pratiques et les représentations. On comprend alors mieux tout l'intérêt du travail d'information individualisé mené par le responsable du service. Ces moments permettent la diffusion d'un discours commun sur les objectifs et les méthodes de travail souhaités (partenariat, pilotage global, ingénierie,...), pour rassurer les partenaires et parvenir à les engager. Il me semble que ces moments sont essentiels dans la diffusion du récit, dans le sens où « le projet revêt une dimension rhétorique essentielle » (Lefèbvre, 2007, p.139). Ces rencontres pointent l'importance d'avoir un « sens partagé du territoire », « une coalition mobilisant et solidarisant des acteurs divers autour d'une vision partagée » (*op.cit*, p.138), afin que l'action produite ait un sens, celui du récit intercommunal.

Le discours produit au cours de toutes ces rencontres pose les mêmes cadres historiques, avec un degré d'information adapté en fonction de l'interlocuteur et du contexte. L'important n'est pas ici de déterminer exactement quelles sont les grandes lignes de ce récit mais bien de montrer la force discursive que cela produit sur le territoire autour d'un référentiel que le service essaie de rendre commun... Voici le cadre discursif qui ressort de l'analyse des rencontres informatives menées par le chef de projet.

Tout d'abord, le chef de projet revient sur la spécificité du développement de la compétence politique de la ville vers des questions de jeunesse. Il explique ensuite comment, depuis bientôt trois ans, le service s'est tourné vers « le cœur de la politique de la ville habituellement » : les quartiers d'habitat social. L'évocation du diagnostic de 2005 correspond alors à un élément central du récit, puisqu'il est l'élément déclencheur d'une intervention plus lourde vers les quartiers. La suite du récit s'attache aux deux réactions face au diagnostic. D'une part, celle de la commune de Voreppe, qui a été partante pour s'engager dans la méthode de travail proposée par le Pays Voironnais à l'automne 2005. D'autre part, la réaction de la commune de Voiron qui rejette les analyses du diagnostic et décline la proposition. Le chef de projet poursuit ainsi en précisant qu'il y a une dynamique très positive qui se structure à Voreppe, « c'est le début de la mobilisation des partenariats ». Au contraire, la position de Voiron est ambiguë et un tournant du récit a lieu lorsque le Pays Voironnais veut éclaircir la situation avec Voiron en

demandant au Maire de formaliser ce positionnement, au début de l'année 2006. La ville répond qu'elle a d'autres perspectives pour ses quartiers (à travers le CISP) et qu'elle n'est pas intéressée par la contractualisation.

Le fait d'accrocher la nouvelle vague de contractualisation est en effet un autre moteur du récit du service et des actions qui l'accompagne : « avec le chef de projet, l'action du service était de faire valoir qu'on pouvait être CUCSables »¹. Ce dernier met en avant le rôle du Pays Voironnais dans l'animation globale de la démarche. Cependant, le retrait de la ville de Voiron pose problème et ressort dans le récit, notamment par rapport à la question des méthodes de travail ; le chef de projet relate les difficultés partenariales rencontrées avec la ville de Voiron. Or cette question méthodologique, déjà été évoquée, est centrale dans le récit du service politique de la ville.

Le récit s'enchaîne néanmoins avec les nouvelles perspectives déclenchées à l'automne 2006 avec l'organisation d'une réunion à l'initiative des bailleurs en mairie de Voiron sur la restructuration du quartier Grand Brunetière. La CAPV est invitée et le Maire demande au chef de projet de l'agglomération d'être le pilote de ce projet de requalification. Une nouvelle étape s'ouvre avec la création de deux groupes de travail thématiques.

Le chef de projet clôt toujours le récit en insistant sur l'importance de ces échanges pour qu'il y ait « une structure, des stratégies construites et solides ».

Ici se termine le récit rôdé par le chef de service au moment où il amorçait encore le projet CUCS ; de nouvelles intrigues pourraient poursuivre aujourd'hui ce récit avec les débuts opérationnels du CUCS, faisant ressortir certains axes structurants (soucis méthodologiques, blocages avec la ville-centre,...).

Ce panorama du récit propre au service politique de la ville montre comment il est plus technique et comment il s'appuie sur une échelle plus fine pour mobiliser les partenaires, en s'appuyant sur des événements très locaux et contextualisés. En lisant de manière plus globale ce récit, on retrouve néanmoins les axes du discours intercommunal : dynamique de projet, animation et pilotage, solidarité territoriale, développement de méthodes de travail par le biais desquelles une idéologie peut se retranscrire,... On est donc face à une mise en récit parallèle et particulière, à la jonction entre le logiciel discursif voironnais et le référentiel de la politique de la ville. Quelle action publique ce récit engendre-t-il ? Par quels instruments, quelle diffusion, quelle appropriation ?

¹ Entretien avec la Vice-présidente à la Politique de la Ville

2. Quand le récit crée l'action : diffusion et appropriation du discours intercommunal

Après avoir analysé les fondements du récit intercommunal du Pays Voironnais et présenté précisément son service politique de la ville, je souhaite regarder de plus près en quoi le récit crée de l'action. A travers cela, je voudrais illustrer l'hypothèse selon laquelle c'est par le discours qu'il véhicule que le Pays Voironnais a une telle production d'action publique, grâce à l'adhésion de partenaires multiples attirés par le récit qui permet d'enclencher de l'action.

2.1. Quand le récit fait avancer sans le dispositif

Pour illustrer cette hypothèse, il s'agit de comprendre en quoi le récit intercommunal a permis au service de la politique de la ville de créer une action publique. Je souhaite revenir pour cela sur une remarque du chef de projet : « comment avance-t-on quand on a la compétence mais par le dispositif ? ». Comme l'a montré l'historique du service, il s'est en effet d'abord développé en dehors de tout dispositif classique de la politique de la ville (contrat de ville, ZUS, GPV,...). Néanmoins, les bilans d'activité du service révèlent une production intense d'action publique. Quelle est cette action, sur quelle base s'est-elle mise en place et quels sont les effets sur le développement du service ?

Je pense que la direction générale et le nouveau technicien recruté ont profité de la rapidité des changements engendrés par le passage en communauté d'agglomération pour introduire de nouvelles orientations dans le récit : « nous ici on a toujours couru derrière les moyens pour violer les élus en matière de rythme. Pourquoi ? Parce que les élus ne savaient pas trop, trouvaient que ça allait peut-être un peu vite (...). On a accéléré le mouvement »¹. Par rapport à la question de la jeunesse, il me semble que le directeur général du Pays Voironnais avait déjà une idée sur le sujet ; le recrutement du chef de projet a ainsi « été net vers ces questions »². La compétence politique de la ville obligatoire a été un effet d'aubaine qui a permis d'introduire cette réflexion au sein du Pays Voironnais, en se dotant d'un technicien compétent et reconnu sur la jeunesse. Il restait à faire un travail auprès des élus afin qu'ils valident politiquement cette entrée « jeunesse » sur le territoire, pour qu'elle intègre pleinement le récit territorial.

¹ Entretien avec le directeur général

² Réflexion du chef de projet

Les élus étant des « preneurs d'idées » qui suivent les techniciens une fois qu'on les a « convaincus du bien fondé du projet »¹, la jeunesse a pu être rapidement un des nouveaux « supports de la construction d'un sens partagé du territoire » (Lefèbre, 2007, p.138). La croyance s'est ainsi enracinée qu'autour des questions d'animation jeunesse, de prévention,..., se jouait la capacité de l'intercommunalité à former une représentation collective unifiée, à se former comme acteur collectif et unitaire (Lefèbre, *op.cit*). La direction générale et le chef de projet tirent donc leur liberté de leur capacité à inscrire la technique dans les enjeux complexes des institutions ; autrement dit, à inscrire la nécessité d'une intervention technique sur la jeunesse dans le récit intercommunal (Faure, 1998, p.24). Par exemple, la chef de service de l'équipe d'animateurs de prévention mise en place sur le territoire reprend la dimension intercommunale de l'action vers la jeunesse dans son discours : « on se base bien sur l'interco, la Maison de l'Emploi, la PJJ, les collègues, ça couvre l'interco, car les jeunes bougent sur le territoire ». Dans ce sens, la justification de la compétence politique de la ville sur le territoire repérée plus haut, par rapport à l'homologie de difficultés avec de grosses unités urbaines, participe aussi de l'inscription de cette cause territoriale dans le récit intercommunal.

On voit ainsi comment le Pays Voironnais a posé les bases d'une action labellisée « politique de la ville », sans que celle-ci ne relève de dispositif classique. Le récit et sa diffusion auprès des élus puis des partenaires ont créé de l'action : CTL, équipe de prévention, réseau sur les conduites à risques,... Ce phénomène démontre que « le pouvoir local n'est pas seulement affaire de ressources décisionnelles effectives », mais qu'il « repose aussi sur des croyances » (Le Bart, 2003, p.147). Le développement de la compétence politique de la ville sur le territoire du Pays Voironnais n'est en effet pas issu de décisions politiques effectives, fixant les orientations pour les quartiers en difficultés du territoire. Il repose en revanche sur l'adhésion à un discours mettant en évidence des difficultés thématiques, que l'on a fait reconnaître comme telles aux acteurs concernés en première ligne : les élus des communes rurales. On remarque par exemple que « le besoin en animation jeunesse sur les territoires ruraux est nettement apparu », que « les élus sont devenus demandeurs »². Le discours s'ouvre ainsi sur les besoins en termes de jeunesse, en laissant de côté la question des quartiers « car il y a eu un verrouillage des communes... »³, mais également parce qu'il y a eu une volonté moins importante de la part du Pays Voironnais d'aller vers ces territoires au départ. Le « challenge »

¹ Entretiens avec la direction générale

² Entretiens

³ Entretien avec un chef de service de la CAPV

était d'abord de faire accepter la compétence à des maires qui ne se sentaient *a priori* pas concernés.

Par conséquent, c'est par un travail d'argumentation et de conscientisation du « bien fondé » du projet jeunesse pour le Pays Voironnais que le leadership « jeunesse » du service politique de la ville a pu s'installer et qu'il a rendu possible la mise en œuvre de « la compétence sans le dispositif ». Il est intéressant de pointer les stratégies discursives qui ont permis de faire advenir la jeunesse comme un liant symbolique et discursif du récit territorial, capable d'articuler des dimensions identitaires, de mobilisations collectives, partenariales,... pour affirmer la compétence (Lefèbvre, 2007, p.139).

La description qui vient d'être faite de la manière dont le Pays Voironnais s'est emparé de la thématique jeunesse pour développer son service politique de la ville, alors même qu'il n'a pas cette compétence (jeunesse) à proprement parler, illustre une « stratégie d'auto-imputation » où l'institution est parvenue à se faire passer pour légitime dans le fait d'agir sur ces questions (Le Bart, 2003). Il est par exemple étonnant de noter que l'action transversale du Pays Voironnais dans la coordination du CTL intercommunal pose moins de problèmes aux communes que la gestion du CUCS, alors que la jeunesse est une compétence intégralement communale. Le Pays Voironnais est donc parvenu à « construire l'univers du politiquement imputable » sur cette question (Le Bart, 2003, p.150).

En quoi consiste cette stratégie d'auto-imputation ? Elle provient en amont de « stratégies de collectes de données positives » qui permettent de construire cet univers imputable (Le Bart, *op.cit*, p.150). On peut identifier cette stratégie à la naissance du service politique de la ville. Afin d'avoir une base de travail, il a rapidement réalisé un diagnostic sur la jeunesse, qui est venu recenser un ensemble de données à l'échelle du territoire pointant le déficit d'intervention jeunesse et les prémices d'une petite délinquance sur les territoires ruraux¹. Cet instrument a permis de déclencher un discours imputable au Pays Voironnais, faisant prendre conscience aux petites communes rurales de leur impossibilité d'agir seules dans ce domaine, et donc de la qualité d'une intervention intercommunale transversale : « ça a ouvert des perspectives qu'on ne voyait pas avant », « au bout d'un moment, les villes seules, ce n'est plus suffisant »,...² « Voilà l'apport essentiel de l'intercommunalité, le changement d'échelle et donc de moyen

¹ Diagnostic jeunesse réalisé par Algoé et Economie et Humanisme en 2002-2003

² Entretiens

d'action a fait découvrir qu'on pouvait faire des choses ensemble là où on ne pouvait plus les faire isolément » (Piron, 2007).

Le diagnostic jeunesse a ainsi donné naissance à deux des actions fondatrices du service : la signature du CTL intercommunal et la création de deux postes d'animateurs de prévention. Ces deux dispositifs trouvent l'adhésion quasi unanime des partenaires, grâce à la diffusion du discours imputable : « on a les mêmes problèmes qu'ailleurs. Les jeunes là, qui traînent, qui dégradent... On ne sait pas gérer ça, nous »¹.

Le récit passe donc bien ; on retrouve en effet dans les entretiens avec des partenaires les mêmes éléments que dans le récit des acteurs intercommunaux : la justification de la compétence autour de problèmes urbains émigrés sur des zones rurales, le fait que les communes ne peuvent pas agir seules, l'intérêt de réfléchir à travers des « sous-intercommunalités intelligentes » (les bassins de vie),...

« Il serait toutefois naïf de croire que les stratégies d'imputation se restreignent à leur dimension discursive » (Le Bart, *op.cit*, p.149). En effet, ces discours d'auto-imputation ne sont possibles que parce les acteurs du Pays Voironnais, et notamment le chef de projet, « s'investissent effectivement dans tous les secteurs de la vie locale » et « sont suffisamment en prise avec la vie locale pour ne rien laisser passer d'imputable » (*op.cit*). A plusieurs reprises, nous avons déjà évoqué l'importance de la connaissance du territoire par le chef de projet. Le rôle de ses relations interpersonnelles est primordial pour constituer un réseau, identifier les connexions intéressantes et s'y établir grâce à des situations vécues ensemble, à l'appartenance à un projet commun, à des rapports d'amitié ou d'estime mutuelle,... (Boltanski&Chiapello, 1999) : « je le connaissais auparavant », « c'est affectif, on a travaillé ensemble pendant 10 ans, on s'est apprécié »,...² Ce réseau constitué de longue date lui donne aujourd'hui la capacité d'identifier les problématiques du territoire et de les mobiliser avec son nouveau statut de chef de projet afin de développer des projets transversaux. La stratégie d'imputabilité passe donc ici dans la mobilisation de l'expérience personnelle et professionnelle du chef de projet.

Cette connaissance fine du terrain, qui rend l'action possible par ce type de « stratégies d'implication », est un des éléments majeurs du développement de la compétence sans dispositif. En arrivant sur son poste, le chef de projet avait déjà des représentations du territoire, de ses enjeux,... Il savait où et comment mobiliser des partenaires sur une

¹ Entretien avec le maire d'une commune rurale

² Entretiens

thématique précise, bien qu'en décalage avec la compétence politique de la ville classique. Il avait aussi conscience des réticences et des craintes des acteurs locaux face à l'intercommunalité, ce qui lui a permis d'orchestrer finement ses actions, en arrivant peu à peu à créer un sentiment de groupe d'appartenance autour d'un projet qui fasse exister le territoire dans sa transversalité (Lefèbre, 2007). Grâce à son implication antérieure sur le territoire, il a donc pu réaliser la stratégie du récit intercommunal, à savoir véhiculer une identité et des valeurs communes, sans effrayer les partenaires. Par exemple, dans le développement de ses actions, le service politique de la ville a su se dégager du nom « Pays Voironnais » pour lui apposer des éléments plus techniques et adaptés à l'action produite, comme le « réseau sur les conduites à risques ». Tout en ayant une dimension de solidarité territoriale et de transversalité, ce projet n'affiche pas d'abord le Pays Voironnais. D'ailleurs, l'animation de certaines actions de ce réseau par des acteurs extérieurs renforce ce détachement. Il me semble que le rôle des énoncés développés autour d'un territoire pour afficher un leadership joue ici à contre courant (Le Bart, 2003, p.157).

Par conséquent, on note en quoi ce sont par des stratégies propres au récit du Pays Voironnais que le service politique de la ville a développé sa compétence hors d'un dispositif spécifique : auto-imputation de l'action jeunesse, mobilisation d'instrument d'action publique pour développer de l'action (diagnostic), attachement au territoire du chef de projet, construction d'une identité commune,...

Ces mêmes stratégies institutionnelles du Pays Voironnais vont amener le service à mettre en œuvre un certain nombre de méthodes de travail qui lui font expérimenter la « culture politique de la ville » sans le dispositif. La transmission du récit voironnais par le biais de l'identité territoriale ou la transversalité, l'amène notamment à développer une méthodologie et une structuration des acteurs, proche de cette culture.

D'abord, l'arrivée du service « est venue combler un manque » notamment méthodologique sur le territoire voironnais ; pour certains acteurs, c'était le « désert »¹. De par son action, le service politique de la ville entre donc dans le « double processus d'ancrage territorial des activités, mais aussi de technicisation, qui accompagne la territorialisation des politiques publiques » (Landel, 2007, p.94). On a vu par exemple comment le service est parti de l'existant du territoire en matière de jeunesse (diagnostic). Mais au-delà de cet ancrage, il apparaît que la

¹ Entretien

plupart des communes ne bénéficient pas d'une structuration ni d'un niveau technique adéquats pour développer le type de projets pris en charge par l'intercommunalité. Par exemple, à Voreppe : « il n'y a pas de service politique de la ville, c'est éclaté entre différents services, on a du mal avoir une coordination (...) C'est un handicap fort »¹. Le service politique de la ville apporte donc la compétence nécessaire, « s'occupe de la complexité, pour faire que ce soit le plus transparent possible » pour les communes².

Ce processus méthodologique prend du temps : « le temps de prendre connaissance, de faire comprendre aux élus l'importance de cette question, (...) le temps pour le chef de projet de préparer le terrain, ... »³. Cette temporalité est la première de « l'expertise territoriale » ; c'est « le temps de la capacité analytique pour décoder le jeu des acteurs et les enjeux du territoire, capacité qui permet aux experts de mettre en œuvre des supports pour l'action » (Faure, 1998, p.23). Tout en ayant une expérience antérieure du territoire, il faut en effet du temps au chef de projet pour se positionner avec son nouveau statut et pour faire adhérer les partenaires aux nouveaux projets intercommunaux qu'il porte. Mais il faut aussi du temps au service pour découvrir d'autres partenariats, d'autres possibilités offertes par la structure intercommunale, avant de mettre en œuvre des supports pour l'action.

Ces supports vont permettre au service d'anticiper son passage dans une politique de la ville plus classique, tout en s'intégrant dans la méthode voironnaise. Nous avons vu en effet en première partie un certain nombre d'instruments mobilisés par les chefs de service du Pays Voironnais, comme la structuration de partenariats dans des instances, la captation de procédures pour développer des projets, ... Le service introduit ces notions sur de nouveaux champs sectoriels pour le Pays Voironnais et amène ainsi des méthodes de travail nouvelles et une structuration des acteurs : « l'action de la CAPV développe de nouvelles pratiques dans le sens où ça permet de la cohérence »⁴.

L'exemple du réseau sur les conduites à risques des jeunes illustre bien comment le logiciel voironnais s'est diffusé dans le large secteur des professionnels de la jeunesse. Il représente d'abord la formalisation d'un « gros réseau » où les professionnels peuvent « puiser » : « la CAPV permet de se rencontrer, de faire des passerelles, de mettre en liens entre tous les

¹ Entretien avec la direction de la ville de Voreppe

² Echange du chef de projet avec le Maire de Voiron

³ Entretien

⁴ Entretien avec la directrice du centre de loisirs de Voiron

professionnels. Ce n'est pas encore terrible mais au moins on sait que chacun existe »¹. Cette « culture de l'échange » n'existait pas avant sur le territoire ; l'action du service a apporté un « grand esprit d'ouverture » ; « on a appris à partager »².

En outre, le même exemple du réseau sur les conduites à risque peut illustrer la notion du « projet », pierre angulaire du logiciel discursif voironnais. « Le projet est l'occasion et le prétexte de la connexion. Celui-ci rassemble temporairement des personnes très disparates, et se présente comme un bout de réseau fortement activé pendant une période relativement courte, mais qui permet de forger des liens plus durables qui seront ensuite mis en sommeil tout en restant disponibles » (Boltanski&Chiapello, 1999, p.157). Le réseau a notamment organisé un colloque en novembre 2006. La mise en œuvre de ce projet et le travail engagé par la suite correspondent à cette définition. L'organisation a mis en lien des acteurs très disparates, tels que des conseillers en insertion professionnelle de la MDE, des animateurs de prévention du CODASE, des infirmières scolaires,... Ce projet qui a fait travailler des acteurs hétérogènes ensemble a, depuis, prolongé la dynamique lancée initialement par le Pays Voironnais à travers une forte demande des acteurs mobilisés, dont les liens créés à l'occasion du colloque s'ouvrent vers de nouveaux projets.

Le service politique de la ville a ainsi posé ses marques sur le territoire. Celles-ci produisent progressivement une « solidification de certaines attitudes, de méthodes et de normes » qui amène les acteurs à « structurer des logiques d'action, des schèmes de perception et des principes de changements » (Gautier, 2007, p.204). Par conséquent, il me semble que le développement du service autour de ces questions représente des phases d'expérimentation de modes de faire spécifiques (partenariat, réseau, logique de projets), qui sont à la fois la diffusion du logiciel voironnais et également l'anticipation d'une intervention classique de la politique de la ville. Par exemple, la mobilisation d'instruments d'action publique autour de la jeunesse, comme le cas du réseau sur les conduites à risques, a permis à des acteurs hétérogènes de se retrouver sur des questions qu'ils acceptent dorénavant de travailler en commun (Lascoumes&Le Galès, 2004, p.31). C'est bien une anticipation des modes de faire de la politique de la ville traditionnelle et ses principes de transversalité et de globalité.

¹ Entretiens

² Entretien avec les bailleurs

La structuration du service autour de la thématique jeune représente ainsi le « travail de construction du territoire » que nous avons déjà évoqué, avec la spécification du récit par le service politique de la ville. Ce travail d'apprentissage progressif du récit et du type d'action publique qui en découle a préparé le territoire à légitimer pleinement le service et sa compétence, et même à lui donner la force d'un leadership. C'est en effet « une fois (et une fois seulement) que le territoire acquiert la consistance de l'évidence que le leadership d'incarnation peut se développer » (Le Bart, 2003, p.158). Il s'agit de voir quel est le leadership du service politique de la ville, comment il s'installe sur une compétence exercée sans dispositif officiel, à travers l'action discursive effectuée auprès des partenaires.

2.2. Constitution d'un leadership technique et relationnel

Après avoir expérimenté et diffusé des modes de faire dans le domaine de la jeunesse, le service a peu à peu ouvert son intervention vers les problématiques de quartier, en y amenant la culture commune préconstruite sur le territoire. L'expérience acquise autour de la logique de projet ou le développement de partenariats est alors mobilisée sur des questions plus urbaines. La concrétisation de ces modes d'agir vers des partenaires et des problématiques plus larges place le service politique de la ville comme leader territorial sur un champ élargi, celui de « la politique de la ville voironnaise ».

L'analyse du discours des partenaires montre surtout le rôle pris par le service dans la structuration des acteurs : « on a besoin d'être épaulé, d'avoir un coordinateur », « la politique de la ville peut être le moyen de nous obliger à nous coordonner », « le Pays Voironnais peut chapoter l'ensemble »,...¹ On est dans la « construction de territoires de projets », où « émerge un nouveau mode d'action : celui que développe un acteur coordinateur dont la compétence résulte plus d'une capacité à coordonner des normes hétérogènes que d'une autorité réelle » (Landel, 2007, p.95). Il me semble en effet que ce qui fait l'adhésion au discours du service politique de la ville ne relève pas d'un leadership réductible au pouvoir effectif (Le Bart, 2003, p.154), mais plus de sa capacité technique et relationnelle à coordonner un ensemble d'acteurs hétérogènes. Plusieurs entretiens reprennent l'image du « chef d'orchestre » pour caractériser le service politique de la ville, qui « met en musique » la compétence et les acteurs². « Par

¹ Entretiens

² Entretiens

exemple, sur le réseau sur les conduites addictives, la mobilisation est importante, ça fonctionne, les gens s'y retrouvent : le chef d'orchestre joue bien son rôle ». Cette image du chef d'orchestre est intéressante pour analyser la perception du rôle du service : il n'est pas un chef hiérarchique mais apparaît doté des qualités de l'animateur d'une équipe qu'il ne dirige pas de façon autoritaire mais en se mettant à l'écoute, en respectant les différences (Boltanski&Chiapello, 1999, p.172). Il y a bien un leadership du service, « fondé sur la compétence et l'intelligence » (*op. cit*) : « le service politique de la ville est l'acteur officiel et reconnu comme tel sur le territoire »¹.

Selon moi, ce leadership puise ses ressources dans des postures non décisionnelles ; il s'agit plutôt d'un leadership « expressif » (Le Bart, 2003), « relationnel » (Baraize&Négrier, 2001), technique. Cet aspect du leadership met le service politique de la ville en marge du reste du Pays Voironnais. Par rapport à leurs relations avec d'autres services, les partenaires se sentent « gagnants-gagnants »². Le leadership du service n'est pas pour autant apprécié par tout le monde. Néanmoins, les interlocuteurs interrogés reconnaissent tous qu'il y a « le charisme de la personne en plus de sa compétence, de sa capacité de mobilisation »³. Le leadership que le service a su se constituer sur le territoire est ainsi un mélange harmonieux entre les qualités personnelles du chef de projet et ses capacités professionnelles dans le rôle de « coordination », de « cohérence », « d'appui », « d'ingénierie » attribué au service. En arrière plan, le leadership expressif propre au Pays Voironnais est maintenu, et se développe à travers le discours diffusé par le chef de projet et sa capacité à maintenir le territoire et sa légitimité autour du récit fondateur sur la jeunesse et du récit en construction sur les questions urbaines (Le Bart, 2003, p.156).

Le service propose ainsi une méthode particulière, articulée autour du récit du service et du rôle qui en a découlé : animation de la démarche territoriale sur des questions qui apparaissent imputables au service, pilotage global des dispositifs en maintenant la dimension opérationnelle aux communes (« il faudrait que l'intercommunalité ait la tâche de mise en cohérence au niveau du territoire, sans avoir enlevé les compétences d'animation, de gestion aux villes »⁴). Cependant, même en décalant le leadership intercommunal sur la dimension

¹ Entretien avec la Vice-présidente à la Politique de la Ville

² Entretien (au lendemain du débat télévisé entre Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal...)

³ Entretien

⁴ Entretien avec le directeur général adjoint

technique et charismatique, le service ne fait pas l'unanimité et la méthode n'est pas toujours acceptée. Il me semble que les résistances émises par rapport à ce leadership mettent en évidence une forme « d'effet pervers » du récit intercommunal et de son mode d'action publique.

Une des pistes explicatives des résistances au leadership et de ses limites possibles peuvent se trouver dans le discours « adhérent » à la démarche du service politique de la ville. En effet, je me suis rendue compte que le leadership caractérisé par les acteurs est en adéquation quasi parfaite avec l'idéal-type du « grand » de la cité par projet. Cette proximité entre la réalité et la théorie est problématique et peut paraître extrême sur deux points : la personnalisation du service et la limite du type d'action engendré. Au préalable, je souhaite illustrer cette forte concordance entre l'idéal-type du grand de la cité par projets et la description faite par les acteurs du chef de projet.

Le grand « s'appuie sur ses qualités communicationnelles, son esprit ouvert et curieux. Mais il sait aussi donner de sa personne, être là quand il convient, où il convient, mettre en valeur sa présence (...) : il est toujours disponible,... » ; « il n'est pas seulement celui qui sait s'engager mais également celui qui est capable d'engager les autres, de donner de l'implication, de rendre désirable le fait de le suivre, parce qu'il inspire confiance, qu'il est charismatique » ; c'est « un intégrateur, un facilitateur, donneur de souffle, fédérateur d'énergies,... » (Boltanski & Chiapello, 1999). L'ensemble de ces caractéristiques du grand se retrouve, parfois au mot à mot, dans les entretiens. En voici quelques extraits choisis (en plus des expressions déjà utilisées) : « il a une bonne écoute », « il est très ouvert », « il était là quand il fallait sprinter », « ça fait 5 ans qu'il se bat tous les jours », « il voit où est l'enjeu », « on a quelqu'un qui a la volonté d'avancer... », « il y a une énorme volonté de rassembler », « c'est fait de telle manière qu'on ne peut pas être contre », « c'est quelqu'un de conviction », « il a des qualités de confiance », « il est plutôt sympathique », « c'est l'impulseur, le fédérateur », « le rôle du chef de projet, c'est d'être un mailleur »,...

Ces caractéristiques attribuées au chef de projet peuvent apparaître sous une forme d'extrémité. D'une part, parce que c'est bien un leadership personnel qui ressort des entretiens, celui du chef de projet. Le rôle des personnes qui travaillent avec lui dans le service ou dans l'ensemble du Pays Voironnais n'est que très rarement pointé. Le processus de personnalisation du service est mené ici à un point de rupture possible puisque tout repose finalement sur la personne et

« la personnalité » du chef de projet¹. On a vu plus haut, notamment, que certains « enlèveraient leur carte » si on ôtait cette individualité du projet. Tout en reconnaissant les qualités du « grand » de la cité par projets à ce chef de service, comme la mise en lien, la redistribution de l'information, ou l'insertion dans des réseaux, les acteurs ne laissent pas apparaître ces qualités liantes et réticulaires dans leur discours, et ne valorisent que la personne du chef de projet. Cette personnalisation poussée à l'excès est une sorte d'effet pervers du logiciel managérial du Pays Voironnais, qui trouve ainsi une limite dans un leadership charismatique.

L'aspect technique véhiculé par le service politique de la ville est un second élément qui peut pointer les limites de son leadership, qu'il diffuse peut-être finalement malgré lui. On a vu que l'autorité du service ne dépend que de sa compétence (Boltanski&Chiapello, 1999, p.186). Face à cette autorité, les communes sont faiblement structurées et technicisées et valorisent plus la légitimité politique. Le référentiel de la cité par projets n'envisage que très peu cette légitimité politique (comme on l'a vu dans le fonctionnement du Pays Voironnais), au contraire du référentiel de certains partenaires. Ceux-ci n'utilisent en effet peut-être pas forcément, ou pas uniquement, la cité par projets comme modèle de justification de leur action au profit d'autres valeurs de référence ; il y a un risque de « conflit entre mondes » (Boltanski&Thévenot, 1991). Je pense en effet que c'est ce qui peut se passer ici, notamment avec des élus ou techniciens communaux, dont les valeurs de référence ne sont pas (encore) celles du Pays Voironnais. Du coup, « c'est vraiment l'image de la pieuvre, du pouvoir qui veut tout manger »². Il y a une incompréhension, une incapacité à fonctionner sur le modèle du service politique de la ville : « ils ne sont vraiment pas sur la logique de projet »³. En ne proposant qu'un modèle de leadership technique, le service politique de la ville montre peut-être les limites de son action...

Le leadership technique et relationnel du service politique de la ville se retrouve ainsi plus ou moins dans la forme de domination intercommunale analysée plus haut : « l'objectif du Pays Voironnais est d'avoir toujours un coup d'avance sur les communes, d'avoir une vision stratégique, pour garder une légitimité et ne pas être suiviste »⁴.

¹ Cette notion de « personnalité » est très fréquemment utilisée dans les entretiens

² Entretien

³ Réflexion de l'agent de développement du service politique de la ville

⁴ Réflexion du chef de projet

A travers les limites possibles du leadership du service, je voulais montrer le balisage de celui-ci, entre d'une part une activité consciente et construite pour diffuser et faire adhérer à un discours intercommunal adapté, et d'autre part des effets (pervers ou non) provoqués par ce récit et l'action produite sur l'adhésion ou le rejet des acteurs locaux. Le leadership du service relève bien de ce double processus conscient et inconscient. Par exemple, la personnalisation extrême du service autour du chef de projet n'est pas recherchée. On est face à un leadership expressif pur, c'est-à-dire « l'autorité acquise du seul fait que [le chef de projet] parvienne à faire exister et à incarner le territoire » (Le Bart, 2003, p.156). Sans être voulu, cet effet se situe bien dans la logique du récit voironnais, à travers la force de la relation que nous avons identifiée entre la direction du Pays Voironnais et le territoire. Le service politique de la ville réalise ainsi la retranscription des « prescriptions institutionnelles ». Mais ce sont les partenaires qui produisent ce leadership expressif par leur discours. On voit alors à quel point la « transmission de l'ordre institutionnel » s'est diffusée, au-delà du Pays Voironnais lui-même. La force du récit spécialisé du service parle d'elle-même...

Ainsi, que ce soit à travers l'expérimentation de modes de faire ou la constitution d'un leadership territorial, le service politique de la ville développe et diffuse le grand récit intercommunal. Même si le récit peut parfois se retrouver en décalage par rapport aux représentations de certains acteurs, il me semble qu'il est avant tout un moteur d'action publique. Par la diffusion de son discours et l'action qui s'ensuit, le service politique de la ville peut illustrer l'hypothèse de « la relation entre le langage et ses effets sur les pratiques d'action publique » (Faure, 2007, p.227). A travers la mise en place du CUCS, je souhaite en effet analyser en quoi le récit voironnais produit de l'action.

2.3. Le CUCS : un discours moteur d'action publique

L'arrivée du CUCS sur le territoire voironnais marque selon moi l'avènement du travail discursif mené par le service politique de la ville depuis sa création. Au moment de l'arrivée de ce dispositif, le territoire voironnais est prêt à recevoir cette avancée significative en termes de méthodes de travail et d'activation de partenariats, amorcée par le discours fédérateur du service politique de la ville. En effet, grâce à la capacité d'anticipation du service politique de la ville, il semblerait que les acteurs locaux soient « mûrs »¹ pour accueillir un projet tel que le

¹ Expression utilisée par le chef de projet

CUCS, dans la lignée de l'ensemble discursif véhiculé. La prudence avec laquelle le chef de projet rencontre les partenaires pour leur présenter le projet montre ce souci de maturation de chacun, pour ne « pas que la rencontre soit ratée », pour « greffer la volonté du Pays Voironnais et ce qui existe »¹.

Le CUCS peut fonctionner comme un « label » supplémentaire dans la construction du récit territorial et d'une culture commune (Lefèbvre, 2007). Même si dans le cas du service politique de la ville, le discours sur le sens territorial du projet préexiste au CUCS, on note comment le processus menant à la contractualisation et la signature finale du contrat sont des outils d'officialisation et d'accélération du récit : le CUCS permet de « passer à la vitesse supérieure », de « donner un sursaut », alors que jusque là « ça n'était que les balbutiements »². Le projet CUCS ouvrirait ainsi « un espace de sens territorial pour atteindre des buts discutés et définis collectivement par des acteurs d'horizons divers » ; il « fonctionnerait comme "un système de coopération" (...) entre acteurs hétérogènes » (Lefèbvre, 2007, p.138). Le processus CUCS, initié par le diagnostic et surtout par le début du travail avec les communes, rend compte de ce cet espace de sens qui se constitue petit à petit avec des partenariats de plus en plus larges ; les bailleurs remarquent que « c'est l'action de la politique de la ville et du CUCS qui a permis un travail avec les techniciens de la ville ».

Rassembler cette diversité d'acteurs autour d'un « projet social fédérateur »³ exprime bien la volonté d'adhésion au discours intercommunal recherchée par le service politique de la ville et plus largement par le Pays Voironnais (« l'important c'est de voir s'il y a adéquation entre leur vision et le projet de territoire porté par le Pays Voironnais »⁴).

A travers le contrat, le service politique de la ville peut se rapprocher d'une adhésion maximale en « homologuant » son action⁵. La signature du CUCS constitue en effet un moyen de symboliser et de matérialiser les méthodes de travail et le discours collectif expérimentés depuis bientôt 5 ans par le service. Le contrat cadre, base de travail pour les trois années à venir, montre ainsi en quoi les accords entre acteurs sont plus faciles à établir sur les moyens que sur les objectifs (Lascoumes&Le Galès, 2004, p.26), en présentant des constats, des

¹ Entretien

² Entretiens

³ Expression utilisée dans le contrat cadre du CUCS

⁴ Entretien avec le directeur général adjoint

⁵ Entretien

objectifs et des propositions d'action. Le discours du service à propos du CUCS renforce cette idée de mobilisation instrumentale du CUCS pour parfaire des méthodes et un récit fédérateur, au-delà des fins visées pour les quartiers. « Le projet semble valoir avant tout par ce qu'il induit d'effets latéraux de coalition, d'harmonisation cognitive, de réactualisation d'une identité collective ; la qualité du processus - à savoir la production d'un sens territorial - important autant que la validité des fins » (Lefèbre, 2007, p.138). Lors d'une formation au CRDSU, l'animatrice de la journée pointe le fait qu'il y ait de plus en plus de « petits contrats » en Rhône-Alpes, qui ne représentent que peu de moyens financiers mais qui donnent surtout la possibilité à de petits territoires d'arrimer une nouvelle méthode de travail, d'engager une dynamique partenariale. C'est exactement ce processus qui est en œuvre pour le territoire voironnais, comme le confirme à de nombreuses reprises le chef de projet : « le CUCS est un outil parmi d'autres pour le service et le territoire, c'est un moyen de mettre en marche des méthodes de travail ». Le processus sert ainsi en même temps l'objectif territorial et managérial du Pays Voironnais.

Cette stratégie de mobiliser un dispositif classique de la politique de la ville pour approfondir le processus discursif a été pensée et portée par le chef de projet et son service. Seuls les membres du service pouvaient en effet sentir la maturité de leurs partenaires et leur possibilité d'intégrer un CUCS comme moteur d'action sur le territoire. Au départ, certains « n'auraient pas cru » au CUCS, « c'est bien joué ! »¹. La direction générale confirme que « ça vient du chef de projet... Ce n'est pas venu de la DG. Un jour, il est venu en réunion de direction et il nous a dit bah voilà, y'a ça, ça serait bien... » ; « c'est lui qui se bat pour dire on va vers là... ». On retrouve ainsi « l'intelligence de la démarche », « d'être prêt dès qu'il y aurait une opportunité »², en engageant la démarche sans avoir la certitude de la contractualisation. En effet, l'amorce du processus au niveau local est lancé dès le printemps 2005, alors que l'inscription des quartiers du voironnais sur les listes de la DIV n'est officialisée que fin 2006. Mais l'adhésion et l'investissement des acteurs locaux n'ont pas attendu. Sentant que « on a quelqu'un qui a la volonté d'avancer », plusieurs interviewés m'ont confié leurs espérances dans le CUCS. L'un d'entre eux m'a même rattrapée dans la rue pour ajouter : « depuis 25 ans, je ne trouve pas que le politique de la ville ait fait sortir quelque chose de bien... Là, je suis plus confiante avec le CUCS qui arrive... ». En même temps, ils adhèrent surtout à la démarche, ayant bien conscience que « le CUCS, c'est sûr, ce n'est pas la panacée, mais c'est

¹ Entretien avec un agent de la CAPV

² Entretien avec le directeur du cabinet d'études

des moyens et surtout une dynamique », qu'il faudra « persévérer, parce que ça ne marchera pas du jour au lendemain ». Mais pour eux, « c'est important pour enclencher rapidement des projets dans les quartiers »¹.

On voit ainsi comment le discours du service politique de la ville, jugé suffisamment mûr et fédérateur, a fait éclore le projet CUCS sur le territoire, et comment les partenaires ont suivi la démarche. Qu'est-il sorti de ce processus en termes d'action publique depuis l'annonce officielle que le Pays Voironnais peut être « CUCSé » ?

Depuis l'amorce du processus de contractualisation, une production d'action a été lancée sur le territoire à travers différents outils et instruments. Elle s'est renforcée depuis l'inscription des quartiers du territoire sur les listes de la DIV. En quoi le projet CUCS et l'action qu'il engendre représentent un moteur d'action publique ? Comment permettent-ils par ailleurs de caractériser l'approfondissement de l'apprentissage du récit voironnais ?

Le projet permet d'abord au service politique de la ville de maintenir le leadership territorial légitimé auparavant, en accréditant la croyance selon laquelle il développe un projet pour les quartiers, qu'il contractualise avec les partenaires à travers le CUCS et qu'il réalise avec les actions mises en place. Mais c'est surtout toute l'action publique développée autour du projet CUCS qui montre comment celui-ci agit comme un moteur pour l'action et un diffuseur du discours. L'analyse de cette période pour le service politique de la ville montre en quoi elle correspond à l'approfondissement du logiciel discursif mais aussi à l'acquisition progressive d'un discours plus large que le seul récit territorial. En effet, en intégrant la politique de la ville « la dure, la vraie »², le territoire « va être amené à des changements ; il va falloir s'adapter aux modalités de travail, développer des partenariats,...peut-être que cela existe déjà mais cela va le conforter... »³. Etant en stage exactement à cette période, j'ai pu observer et expérimenter ces changements dus à l'intégration de nouvelles méthodes procéduriales demandées par le CUCS. Ce qui est intéressant, c'est de voir que le service politique de la ville n'est pas, à ce moment là, seulement dans la diffusion d'un référentiel méthodologique mais qu'il l'apprend et le construit en même temps qu'il le transmet aux acteurs.

¹ Entretiens

² Réflexion du service politique de la ville

³ Entretien avec le chef du bureau « Politiques de solidarité et cohésion sociale » à la Préfecture de l'Isère

A l'image du déroulement de mon stage, il me semble que cette période d'apprentissage du CUCS et d'approfondissement du récit par celui-ci se découpe en étapes successives de production d'action publique.

Une première phase se caractérise par « le temps des compromis pour la mise en relation des leaders, pour les articulations entre acteurs et pour l'identification des porteurs de projets » (Faure, 1998, p.23). Cette période consiste à la fois en la dynamisation de groupes de travail thématiques et la rédaction du contrat cadre. Elle rappelle que les instruments à l'œuvre dans les dispositifs ne sont pas neutres et qu'ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs poursuivis (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.29). Le groupe de travail « Habitat et cadre de vie »¹ va par exemple au-delà de l'identification d'un certain nombre de priorités sur le quartier Brunetière à Voiron, en ouvrant sur une rencontre entre des acteurs qui n'y étaient pas parvenus jusqu'à présent, : « C'est grâce à l'action de la politique de la ville et du CUCS que ces gens là se sont sentis obligés de nous présenter un PLU, de nous délivrer une vision à 10 ans de la ville, de s'entendre dire qu'il fallait partager »². Ces groupes de travail ont permis d'identifier les interlocuteurs les mieux placés sur chaque question, de croiser les regards de chacun,...

Ce travail d'articulation et d'identification a anticipé la suite de la démarche, c'est à dire la rédaction du contrat cadre. Les groupes de travail mis en place par le cabinet qui a aidé le service à le rédiger ont démontré la richesse des échanges précédents sur certaines thématiques, alors que d'autres restaient plus vides ; sur l'habitat et le cadre de vie par exemple, des orientations étaient déjà fixées, un certain nombre d'actions potentielles imaginées, avec les porteurs adéquats.

Parallèlement, cette première phase d'élaboration du CUCS initie le travail administratif et procédurier requis par le dispositif, à travers la production d'un certain nombre de documents de référence et d'outils de travail : tableaux synthétiques, production de données chiffrées, compte-rendu, ... Le service politique de la ville prend en charge ces démarches. Elles représentent pour lui autant d'instruments et d'outils pour construire pas à pas la suite du récit territorial. En effet, « les stratégies de communication constituent des supports privilégiés de cette construction sociale du territoire » (Le Bart, 2003, p.158). Ces documents font exister le projet et ses acteurs « comme des catégories de l'évidence », « ils plaident pour faire exister réellement et concrètement » le projet (*op.cit*). Ainsi, en même temps que le service découvre

¹ Ce groupe de travail fait suite de la réflexion lancée sur la requalification du quartier de Brunetière

² Entretien avec les bailleurs

des procédures nouvelles pour le territoire, il en profite pour les inscrire dans son travail discursif et constituer certains éléments comme nouveaux préceptes de son récit ; par exemple, un tableau d'actions construit avec les partenaires pour le contrat cadre. Plus qu'un outil de travail, la finalisation de ce tableau représente un passage important dans le processus de contractualisation puisqu'il pose sur le papier des constats, des orientations et des pistes d'actions partagées et validées en comité de pilotage.

Arrive alors une seconde phase de production d'action publique, « le temps de la réalisation et du management, avec la maîtrise d'ouvrage, la mobilisation des procédures » (Faure, 1998, p.23). Le processus entre en effet plus dans la mise en place opérationnelle de procédures et la réalisation d'actions, guidé par le discours institutionnel de la Préfecture : la mise en place de l'appel à projets, la rédaction des fiches-action, l'organisation de la programmation 2007. Cela marque bien le passage dans une temporalité de mobilisation de procédures, où le service politique de la ville apprend la construction de nouveaux instruments, jusque là méconnus du territoire. Néanmoins, la spécificité voironnaise parvient toujours à s'immiscer, pour faire valoir son récit propre. Le fait que le Pays Voironnais soit nouvellement arrivé dans la « cour des grands »¹ de la politique de la ville revient régulièrement, de même que les « délais très courts » dans lesquels le CUCS a été élaboré. Ceci valide implicitement le fait que « la copie 2007 n'est pas complète, mais c'est ok avec le préfet : c'est impossible de faire en deux mois ce que d'autres ont fait en 10 ans »². Le récit s'adapte ainsi à cette entrée dans la politique de la ville labellisée, ce qui permet au service de « maintenir le cap » du projet et du récit. En effet, le rappel récurrent de la place et du rôle joué par l'intercommunalité dans les documents produits comme le contrat-cadre participe des stratégies de communication évoquées plus haut pour transmettre un sens partagé du territoire.

Ainsi, le projet CUCS a bien été un moteur d'action publique : réunions, groupes de travail, comités de pilotage, outils de travail, lettre de cadrage,... Ces éléments sont autant d'instruments mobilisés par le service pour lancer la démarche et s'assurer d'un accord entre des partenaires hétérogènes sur les moyens mis en œuvre, plus que sur les objectifs recherchés (Lascoumes&Le Galès, *op.cit*). La stratégie a fonctionné puisqu'aujourd'hui « la mécanique est

¹ Expression entendue lors de réunions de travail

² Remarque du chef de projet en réunion technique CUCS en mairie de Voiron

en route, c'est le principal »¹. Mais jusqu'à quel point ? Jusqu'où va l'adhésion à la démarche et au récit proposés par le Pays Voironnais ?

Quel est finalement le sens partagé de cette mobilisation productrice d'action publique ? On vient de voir que le projet CUCS semble tenir sa légitimité à servir de support à une entreprise de construction de sens territorial discuté et partagé (Lefèbvre, 2007, p.140), souhaitée par le Pays Voironnais pour engager une dynamique en direction des quartiers et asseoir son récit vers d'autres champs solidaires. On a vu que cette volonté a déclenché de l'action et le rassemblement d'acteurs hétérogènes autour du processus de contractualisation. Mais est-ce que ce sens territorial n'apparaît pas « flou, labile et fortement bricolé » (*op.cit*) ? Plusieurs allusions en entretiens sous-entendent en effet l'intérêt particulier de chacun dans ce projet. En me parlant du projet global de la restructuration de la ville de Voreppe, le directeur des services techniques reconnaît que « le CUCS, ça ne peut être que positif pour mener à bien ce projet » ; l'urbaniste de Voiron me dit s'engager dans le projet car « il y a l'idée de développement de la ville autour, il y a une réflexion sur le quartier qui peut apporter des éléments » ; ou encore, les bailleurs reconnaissent s'être rassemblés « parce qu'on y trouvait un intérêt ». On peut donc émettre la supposition que même si ce projet offre des ressources identitaires et discursives pour donner corps à des représentations unifiées du territoire, celles-ci apparaissent fragiles et équivoques. « De multiples acteurs peuvent ainsi se mobiliser pour le projet, s'y rallier et ainsi le faire exister sans en partager pour autant le "sens" ou le discours ou une conception minimale » (Lefèbvre, *op.cit*). Ceci remet en question la stratégie du Pays Voironnais qui souhaite transmettre son récit à travers les modes d'action publique mis en place. Or ici, on note que l'action est bien produite mais l'adhésion commune au sens de celle-ci est mise en cause. On peut se demander en effet « quelle importance accordent en fin de compte les acteurs territoriaux au "sens partagé" des actions dans lesquelles ils s'engagent ? ». Est-ce que l'objectif de chacun ne serait pas finalement de voir le projet « comme un plus et pas comme un moyen de marcher sur les plates-bandes des autres »² afin de mener à bien son propre projet ?

« A centrer l'analyse sur le sens partagé par tous les agents, conçu à la fois comme produit et force motrice de l'action collective, la tentation est grande de "voiler l'existence de luttes ou d'usages différenciés des dispositifs par des acteurs aux intérêts distincts » (Lefèbvre, *op.cit*).

¹ Réflexion du chef de projet

² Entretien

C'est sur cette base de réflexion que je souhaite terminer mon analyse du service politique de la ville et du récit intercommunal voironnais.

3. Quand ça avance contre : l'action publique intercommunale aux frontières de l'adhésion de ses partenaires

3.1. Une action modelée par les investissements et les résistances des partenaires

L'analyse de l'action publique développée avec le CUCS montre que même si le projet en lui-même est un moyen de diffuser et de faire adhérer au discours intercommunal, le sens territorial recherché n'est peut-être pas unanimement partagé par l'ensemble des partenaires. Au contraire, ceux-ci s'investiraient pour des raisons diverses dans la mouvance du CUCS pour atteindre des objectifs particuliers : intégrer le renouvellement de Bourg-Vieux dans le projet global de la ville de Voreppe ; ou maîtriser le projet en s'y investissant pour « occuper sa place » car « derrière, il y a la montée en puissance de l'intercommunalité »¹.

En analysant la Communauté d'Agglomération fraîchement créée, Anne-Cécile Blanc avait anticipé cette question, en se demandant comment allait se gérer le consensus quand le débat sur les actions concrètes serait lancé (Blanc, 2001, p.214). A observer la manière dont le processus de contractualisation s'est mis en place pour le service politique de la ville, j'aurais tendance à supposer que ce n'est finalement pas exactement cette question qui se pose. En effet, on voit que quelques soient ses partenaires ou ses adversaires, la « CAPV, avec sa machine bien huilée »², produit du discours et de l'action en fonction de son récit territorial, de telle sorte que « le Pays Voironnais est reconnu pour mettre des choses en place »³. L'objectif est bien de valoriser le récit intercommunal en développant une action à son image. Celle-ci se développe par conséquent en slalomant entre l'investissement de certains partenaires et la méfiance d'autres qui agissent plus en retrait, par effet d'aubaine (comme c'est le cas pour la ville de Voiron par exemple⁴). Le récit, qui a amené à cette mobilisation volontaire ou opportuniste, s'efface donc au profit d'une action plus éclatée dans les objectifs poursuivis par chacun. Mais comme on l'a déjà noté, l'action publique est instrumentalisée pour mettre

¹ Entretien

² Entretien

³ Entretien avec la Vice-présidente à la politique de la ville

⁴ Remarque du chef de projet

d'accord des acteurs hétérogènes sur des moyens plus que sur des objectifs (Lascoumes&Le Galès, 2004).

Ainsi, le Pays Voironnais atteint son pari intercommunal et peut continuer à développer son leadership implicite, à travers les méthodes de travail développées, qui véhiculent une certaine idéologie de l'institution. En s'adaptant au gré des occasions et des opportunités captées, le service politique de la ville rappelle bien en effet le logiciel voironnais et sa capacité de réactivité analysés en première partie.

En m'appuyant sur l'historique du service politique de la ville, je voudrais montrer comment son action s'est développée dans les interstices du possible. Il s'agit d'opportunités de partenariats ou d'actions rencontrées par le service, toujours à partir du référentiel de la cité par projets : extension du réseau, prolifération des liens, passer de la fin d'un projet au début d'un autre,... (Boltanski&Chiapello, 1999). Une autre caractéristique de la cité par projets est particulièrement pertinente dans le modelage de l'action du service aux investissements de ses partenaires : le fait « d'avoir plus à offrir qu'à attendre » (*op.cit*). Cela permet par exemple au chef de projet de dépasser les résistances de Voiron : « la crédibilité acquise c'est de pouvoir dire à Voiron : vous ne voulez pas de nous? On a du boulot sans vous! ». Bien que dépendant du contexte environnant pour produire de l'action, le service s'investit là où il peut, tout en restant en accord avec la matrice fonctionnelle et idéologique voironnaise.

Je vais revenir sur plusieurs exemples d'investissements ou de réticences de partenaires expérimentés par le service pour montrer comment l'action a toujours avancé, que ce soit « avec », « contre », ou en se détournant du « contre » pour s'engager vers d'autres terrains plus favorables. Je souhaite montrer comment ces va-et-vient ont déterminé l'action publique du service.

Tout d'abord, le Conseil Général est, me semble-t-il, un des partenaires les plus anciens et les plus durables du service politique de la ville. Les propos tenu par un de ses représentants prouvent un engagement assuré : « le travail de terrain avec la CAPV c'est passionnant, les gens sont ouverts (...), il n'y a pas d'errements institutionnels, le travail est intéressant ». Le Conseil Général est en effet présent, voire moteur, sur beaucoup des projets menés : « les relations se sont nouées sur l'animation de prévention, tout le travail autour du PAEJ, les conduites addictives,... ». Les postes d'animateurs de prévention du Pays Voironnais, sont par exemple financés à 50% par le Conseil Général. Mais l'investissement auprès du service politique de la ville va au-delà de la dimension financière ; le Conseil Général « a un regard »

sur les projets. L'exemple du projet PAEJ l'exprime bien : « on a engagé une image du Conseil Général là-dedans ».

Ce projet de PAEJ porté par le Pays Voironnais illustre particulièrement comment le service s'est structuré en fonction d'opportunités. Il est né d'une proposition de financement de l'Etat (DDASS), combiné à un projet du Conseil Général de « Maison des ados » dans lequel le Pays Voironnais souhaitait inscrire celui du PAEJ. Le Pays Voironnais a ainsi travaillé sur le projet de création de ce lieu, en mobilisant un certain nombre de partenaires. L'Etat a finalement fait marche arrière en n'accordant plus de financement, et le projet a été remis en cause. Cependant, le jour de la programmation du CUCS, le service politique de la ville a quand même proposé une fiche-action autour de ce projet, et le Conseil Général a confirmé son engagement antérieur en apposant un financement important pour relancer le projet. L'Etat a ainsi été amené à proposer également une subvention. Contre toute attente, le « projet PAEJ est relancé »¹. On voit ainsi comment les échanges avec le Conseil Général, ainsi que les opportunités saisies à un certain moment (enveloppe financière annoncée par l'Etat sur les PAEJ), ont modelé l'action au sein du service politique de la ville ; d'autant plus aujourd'hui, avec les subventions annoncées dans le cadre de la programmation CUCS.

Un autre exemple d'engagement durable d'un partenaire extérieur auprès du service politique de la ville est celui du cabinet d'études Trajectoires, initialement retenu pour réaliser le diagnostic social et urbain en 2005. Petit à petit, les relations ont été « à la fois une relation de commanditaire à prestataire, mais aussi une relation de confiance. Mais il n'y a pas 50 000 commanditaires où il y a ce type de relations ». « C'est un engagement pour nous, on joue le jeu du Pays Voironnais »². L'investissement du cabinet auprès du service a fortement orienté son action au cours de la dernière année, en favorisant l'arrivée de deux dispositifs importants : le CUCS et le DRE.

L'intervention du cabinet a d'abord eu un « impact fort » avec la réalisation et la diffusion du diagnostic, car « le cabinet et le service ont su faire ressortir des éléments qui ont marqué les esprits »³. Ce premier travail a surtout permis une reconnaissance des quartiers du territoire vers la contractualisation. Trajectoires a ensuite accompagné le service pour la rédaction du contrat cadre. L'implication du cabinet a ainsi structuré la mise en œuvre du CUCS, avec la proposition d'une méthode de travail spécifique. Par ailleurs, les relations de confiance établies

¹ Commentaire du chef de projet à l'agent de développement en rentrant de la réunion de programmation

² Entretien avec le directeur du cabinet

³ Entretien avec le directeur de la maison de l'emploi

ont joué dans la mise en place du dispositif : « là aussi, c'est intéressant avec le chef de projet ; à un moment, Voiron bloque, il m'appelle, on en a discuté. On est vraiment dans l'échange vers les solutions adéquates »¹. Le cabinet accompagne le service dans l'adaptation de son action à l'arrivée de procédures nouvelles et face aux résistances rencontrées, qui représentent une période d'apprentissage pour lui.

La seconde orientation forte apportée par le cabinet au service politique de la ville est le Dispositif de Réussite Éducative. Au départ, le Pays Voironnais souhaite réaliser un diagnostic de « Veille Éducative » et lance un appel d'offre. Mais Trajectoires « se sent engagé là-dedans, donc on dit qu'il faut aller vers le programme de réussite éducative, pour être prêt, pour avoir le projet pour aller chercher les sous ». Le service, avec sa capacité d'anticipation et de réactivité, voit là où est l'enjeu et s'engage avec le cabinet pour réaliser un diagnostic de réussite éducative². Aujourd'hui, le diagnostic a aussi apporté une reconnaissance du territoire sur cette thématique, et l'Etat a engagé une enveloppe financière importante pour mettre en place ce dispositif sur le Pays Voironnais. Le service travaille à la réalisation du projet (rédaction du projet, convention constitutive du GIP gestionnaire du DRE, rencontre avec les partenaires,...), en gardant des liens techniques importants avec le cabinet. Celui-ci continue de « se battre pour le DRE » dans les instances nationales (DIV) : « je suis impliqué sur le DRE à Voiron, je veux que ça marche »³.

Au final, l'engagement et l'intérêt du cabinet (« pour nous, c'est stratégique aussi »), et « l'intelligence » de la CAPV ont permis cette rencontre durable. Elle a beaucoup guidé le développement du service sur ces deux dernières années. L'exemple du DRE le montre bien, en faisant passer d'un projet de veille éducative à un dispositif phare du plan Borloo. Le directeur du cabinet remarque néanmoins que « ce n'est pas un hasard » non plus ; les deux structures se sont en effet retrouvées sur des méthodes de travail (être innovant, travailler sur un « site neuf en politique de la ville »), ainsi que sur des qualités personnelles : « il s'agit de rencontres de personnes aussi » (la transparence, la confiance,...).

Si les deux exemples précédents sont basés sur des partenariats assurés par le partage d'une certaine vision de l'action, je voudrais montrer à présent comment le Pays Voironnais est capable de développer son action en (sur)investissant les terrains favorables pour affirmer son récit, sans s'arrêter aux refus. Par exemple, nous pouvons revenir sur les deux réactions

¹ Entretien avec le directeur du cabinet

² Entretien avec le directeur du cabinet

³ Entretien avec le directeur du cabinet

opposées à la suite du diagnostic social et urbain. D'un côté, Voreppe s'engage avec la CAPV, surprise par l'ampleur des difficultés mais intéressée. De l'autre côté, Voiron fait preuve d'hostilité et de rejet par rapport aux résultats jugés inexacts, et ne souhaite pas suivre le Pays Voironnais. Face à cette double position, le service politique de la ville officialise le refus de Voiron par une lettre écrite du Maire et investit l'intérêt de Voreppe. L'action qui s'est mise en place démontre ainsi la capacité du service à saisir les opportunités pour diffuser méthodes de travail et récit fédérateur : « face au blanc de Voiron, s'est développé un travail sur la GUSP à Voreppe, avec l'objectif de mettre en place les partenariats, de rôder une méthode de travail, notamment avec les bailleurs »¹. On voit bien ici comment le service pose les bases de son récit dans l'investissement avec Voreppe, tout en anticipant toujours l'approfondissement de l'intervention. Par exemple, il mobilise les bailleurs, qui sont des partenaires identiques sur les trois quartiers. L'orientation sur les questions environnementales place par ailleurs les actions sur un axe structurant du projet de territoire voironnais. Les partenaires engagés dans les groupes de travail créés adhèrent ainsi au récit véhiculé, comme l'exprime leur discours : « vu qu'on est un centre d'éducation à l'environnement, on a été sollicité par le chef de projet pour intervenir sur Voreppe, pour sensibiliser, développer un meilleur environnement de vie (...) C'est comme ça qu'on voudrait travailler demain »².

En outre, l'action du service est également modelée par sa capacité à aller au-delà de cet investissement, détourné du « contre » de Voiron en se déployant à Voreppe. Il me semble que le service a su saisir le refus initial de la ville de Voiron puis son ralliement timide en septembre 2006 pour perpétuer la diffusion et l'affichage du récit intercommunal. Une réflexion en particulier du chef de projet me permet d'avancer cette hypothèse : « Si Voiron avait été moteur, le Pays Voironnais ne se serait peut-être pas battu comme ça » : par son refus, la ville de Voiron a poussé le service politique de la ville à trouver les moyens de se développer et d'agir quand même, comme l'illustre l'action publique produite en amont du processus de contractualisation, d'abord sans Voiron.

Une fois la ville de Voiron engagée, la période de mise en place du CUCS sur le territoire a été structurée par des avancées et des retours en arrière à cause des remises en cause récurrentes du portage de la démarche par l'intercommunalité. Les réactions du service face à ces remises en question dévoilent comment cela lui permet, malgré tout et parfois par dépit, de réaffirmer son récit et son mode de faire. Le service a été obligé par exemple de produire un certain nombre

¹ Discours du chef de projet lors d'une rencontre informelle pour présenter le projet CUCS

² Entretien avec la directrice de centre de loisirs de Voiron

de documents expliquant, justifiant, réaffirmant le positionnement de chacun dans le dispositif. Le portage des fiches-action est un autre exemple de la manière dont le service modèle son action en prenant en revers les « désiratas »¹ de Voiron. La thématique habitat et cadre de vie pointe par exemple la nécessité de se doter d'un outil d'aide à la décision par rapport à l'évolution des quartiers (restructuration urbaine), et a amené à un projet d'action en termes d'ingénierie urbaine. D'un autre côté, la thématique santé est très peu structurée sur le territoire, il s'agit donc de réaliser un diagnostic santé pour avoir un état des lieux et produire des orientations. Le portage de ces deux actions a été longuement discuté et débattu. Les problématiques qu'elles traitent touchent les quartiers des deux communes, mais sont des compétences communales (urbanisme et santé). Le service politique de la ville a essayé de justifier la pertinence de l'intercommunalité pour mener à bien de tels projets, mais la ville de Voiron tenait à les porter. Au final, la ville de Voiron présente une fiche sur l'ingénierie urbaine et la CAPV celle sur le diagnostic santé. La thématique santé est rentrée dans une phase opérationnelle rapidement, avec la mobilisation de partenariats nouveaux pour le service (secteur sanitaire) et la rédaction collective d'un cahier des charges pour la réalisation d'un diagnostic par un cabinet extérieur. Ainsi, le service politique de la ville s'investit et oriente une nouvelle fois son action en fonction du moindre interstice d'action rendue possible par les relations difficiles avec la ville de Voiron.

Cependant, « même les meilleures volontés se découragent si elles ne reçoivent pas en échange de ce qu'elles donnent » (Boltanski&Chiapello, 1999). Les remises en cause et les obstacles incessants de la ville de Voiron par rapport à la CAPV risquent à mon avis d'arriver à un point de rupture de l'engagement du service dans l'avenir. La dynamique de développement « contre » ne peut en effet pas durer en permanence, sans une certaine réciprocité (*op.cit*) : « sans les difficultés avec Voiron, on aurait pu aller plus loin »².

Les différents exemples analysés ci-dessus montrent que jusqu'à présent, quelque soit l'adhésion réelle au discours intercommunal, le service politique de la ville s'est développé en façonnant une action publique adaptée au langage institutionnel, en fonction des projets possibles. La dynamique ainsi lancée a « donné une légitimité pour entraîner les gens, ceux qui sont consentants »³. Pour ceux qui ne le sont pas, nous avons vu que cela pouvait permettre de

¹ Entretien

² Entretien avec le directeur général adjoint

³ Entretien

redéployer le récit territorial et méthodologique, en s'immiscant malgré tout dans des projets. L'ensemble des acteurs qui gravitent autour du service font finalement « exister le projet », même si chacun peut lui accorder un sens différent ou en faire des usages partagés (Lefèbvre, 2007, p.140). Cependant, le partenariat avec la ville de Voiron et l'action qui en sort fait vraiment exister le récit à contre-courant, ce qui va au-delà du fait de ne pas partager le sens du projet ou de l'utiliser pour un intérêt particulier. Le « cas Voiron » oriente quotidiennement le travail du service et arrive (peut-être) aujourd'hui à ses limites. Je voudrais revenir sur l'historique de ces relations avant d'analyser en quoi elles permettent de mieux percevoir un versant du récit territorial du Pays Voironnais.

3.2. Focus sur les rapports entre l'intercommunalité et la ville centre

Pour comprendre la situation actuelle entre le service politique de la ville du Pays Voironnais et la ville de Voiron, il me semble important de contextualiser l'historique des relations de la CAPV en général avec la ville-centre, ainsi que les rapports de Voiron avec la problématique des quartiers. Cela permet de mieux saisir les pérégrinations actuelles.

Plusieurs interviewés s'accordent d'abord à dire qu'il y a un « lourd passif » entre Voiron et la CAPV, sur de nombreux dossiers qui dépassent largement la compétence politique de la ville. « C'est normal », « il y aura toujours des tensions entre les services de Voiron et ceux de la CAPV, c'est un problème de leadership entre le président de la CAPV et le maire de Voiron, qui déclare haut et fort que c'est Voiron la ville-centre »¹. Il y a en effet un partage nécessaire de la légitimité locale entre la ville-centre et l'intercommunalité qui sont condamnées à se penser et à penser leur action comme bi-scalaire (Vanier, 2004). Cependant, l'exemple du service politique de la ville montre que dans le cas de Voiron et de la CAPV « ça ne se passe vraiment pas bien, ce n'est même plus de la résistance ! ».

L'histoire de Voiron face à ses quartiers peut expliquer cette tension particulière. Deux interlocuteurs me pointent en effet que « le fait qu'on n'était pas en contrat de ville était déjà ficelé. En 1995, la préfecture était allée vers Voiron, mais par peur de la stigmatisation de ses quartiers, Voiron n'a pas saisi l'opportunité du contrat de ville ». Cette peur de ne pas stigmatiser semble rester encore aujourd'hui : « il y a la volonté de Voiron de faire croire, de

¹ Remarque du directeur de cabinet du maire de Voreppe

penser même qu'il n'y a pas de problèmes sur ses quartiers »¹. On comprend ainsi mieux la réaction d'hostilité face aux résultats du diagnostic. D'autant plus que « les élus sont UMP, donc un contexte sécuritaire. Leur discours, c'est "on a assez donné sur ces quartiers" »². Le chef de projet précise que dans ce contexte, un technicien de la ville de Voiron n'a pas vu les enjeux du CUCS et a emmené les élus avec lui vers d'autres horizons. La lettre formulant le refus de travailler avec le Pays Voironnais après le diagnostic montre cette démarche, en se tournant vers le CISP, « contrat miracle »³. Suivant les dires de leur technicien, « les élus ont cru que toutes les actions vers les quartiers iraient dans ce dispositif... Alors qu'il n'y a pas de moyens! Et que ce n'est pas le mieux de tout mettre (dimension éducative par exemple) dans un dispositif sécuritaire... »⁴. Parallèlement, « dans le domaine de la jeunesse, la ville a fait beaucoup, ça a été un investissement énorme pour Voiron (MJC, médiathèque, Grand Angle,...). Ils sont fiers de ça, c'est leur vitrine en quelque sorte »⁵.

Tous ces éléments peuvent donc expliquer les résistances de Voiron face à la politique de quartiers proposée par l'intercommunalité : « pourquoi est-ce que le Pays Voironnais intervient là-dedans, on sait faire tout seul ! »⁶.

Cependant, des évolutions se sont produites peu à peu, « les élus se sont ralliés au fait que c'est intéressant pour sa ville d'avoir cet appui supplémentaire [le CUCS] »⁷. Une élue de Voiron me confie ce changement significatif : « Je vous dis ça, mais j'ai été très pénible avec la CAPV à une époque... Je ne vous aurais pas dit les mêmes choses il y a trois ans... Mais je cherche là où est la raison dans ma pratique d'élue ». Et cette « raison », les élus l'ont finalement trouvée en tirant « le constat qu'ils n'arrivaient pas à avancer tout seul non plus (...) ils se sont peut-être rendus compte des limites de l'intervention mono-communale »⁸. Ils ont surtout vu que « l'enjeu financier était au niveau du CUCS et qu'il fallait y aller »⁹. La réflexion de l'élue ci-dessus prouve bien ce changement de regard vis-à-vis d'une intervention en direction des quartiers pilotée par le Pays Voironnais, ajoutant même que « le maire pourrait le comprendre

¹ Entretien

² Remarque du chef de projet

³ Remarque ironique du chef de projet

⁴ Remarque du chef de projet

⁵ Entretien

⁶ Entretien

⁷ Entretien

⁸ Entretien

⁹ Réflexion du chef de projet

(...). Il comprend qu'il y'a des moments où il y a des choses qu'on ne doit pas conserver avec nous »... Mais elle me dit aussi que « les tensions sont plus au niveau des techniciens ». Plusieurs entretiens mettent en effet en évidence cette « peur des services » vis-à-vis de l'intercommunalité. C'est autour de ce point que s'ancrent majoritairement les difficultés avec la ville de Voiron. L'envie des communes de « garder leur rôle sur une intervention infra communale » est entendue par tous, « c'est général à l'intercommunalité ». Mais le directeur adjoint ajoute que « nous, c'est renforcé avec des difficultés relationnelles avec Voiron ».

Comment se passent les relations entre ville-centre et intercommunalité une fois que le regard des élus semble avoir évolué mais que « c'est plus les techniciens que les élus qui freinent »¹ ? La mise en place du CUCS permet d'observer l'évolution des difficultés dans la période récente, et comment les tensions se sont peu à peu concentrées sur le niveau technique. Voiron s'est ralliée à la démarche du Pays Voironnais en septembre 2006, au début du processus de contractualisation. Sa participation était donc *a priori* favorable et motivée puisque le maire désigne le chef de projet comme pilote d'un groupe de travail sur le quartier de Brunetière.

Mais le contexte municipal de Voiron à cette période va modifier ces données. Le Directeur Général des Services quitte la municipalité à la fin de l'année, alors qu'il faisait partie « des personnes qui ont adhéré à la démarche »². Ce départ fait perdre au service politique de la ville son principal interlocuteur. Le poste reste vacant, et l'interlocuteur communal du service politique devient le directeur général adjoint aux affaires sociales. Cependant, plusieurs personnes reconnaissent que ce dernier, désigné pilote de la démarche CUCS au niveau communal, « ne fait pas son boulot, pas conformément à la méthodologie CUCS »³. Différents échelons ont repéré cette défaillance méthodologique et mettent en évidence le danger de celle-ci pour mener à bien le projet. L'absence de partenariats se fait ressentir jusque dans les services mêmes de la ville : « ce service propose des actions seul dans son coin, il n'y a pas de mobilisation d'autres services de la Ville ; c'est la CAPV qui est allée vers le service culturel, le service des sports,... ; la MJC est exclue,... », commente le chef de projet à la chef de bureau en Préfecture. De plus, la mobilisation de partenariats n'est certes pas faite, mais ce qui est plus problématique, c'est l'incapacité de changement de méthode de cette personne : « ce

¹ Entretien

² Entretien

³ Remarque du chef de projet

n'est pas sa culture de travailler comme ça »¹. Elle développe ainsi une vision communale « autocentrée »², qui risque même de bloquer des partenariats plus larges. La chef de service du CODASE me raconte une entrevue avec lui : « Il me disait que c'est une compétence communale... La commune, la commune, la commune... Au point qu'il remettait presque en cause la mission du Conseil Général qui nous est confiée... ».

Cette posture représente ainsi un handicap pour le service politique de la ville dans son objectif de générer des dynamiques nouvelles sur le territoire : « vous avez la mauvaise personne au mauvais endroit »³... En outre, l'essai de mobilisation de partenaires mené malgré tout par le service a été encore plus avorté par le fait que ce « pilote local » (supposé)⁴ diffuse un discours discréditeur à propos du service politique de la ville en direction de ses services et de ses élus. Les acteurs de terrain n'ont pas été dupes face à ce discours, connaissant déjà le chef de projet et lui faisant confiance. Mais ce discours est devenu plus problématique quand il a été retranscrit par le nouveau Directeur Général des Services. Il est arrivé à la Ville de Voiron en février 2007, dans la phase de contractualisation, sans aucune connaissance du contexte voironnais (spécialement de l'historique de la politique de la ville). A son entrée en fonction, le DGS a ainsi été pris en tenailles entre le maire et le DGA aux affaires sociales. Le premier lui a fait certaines recommandations à propos du DGA en question, ayant reçu un certain nombre de mauvaises appréciations à son sujet sur le projet CUCS. Le second a profité de la méconnaissance du nouveau DGS pour lui transmettre sa vision et son discours anti-intercommunal. Sa position ambiguë au sein de la municipalité a amené le nouveau DGS à faire des « bourdes »⁵. Mais les partenaires, bienveillants, pensent « qu'il a la possibilité d'évoluer », à l'image des élus depuis quelques années⁶.

Le CUCS s'est donc mis en œuvre dans ce contexte assez controversé et malveillant, où le service politique de la ville ne dispose pas de la reconnaissance de sa légitimité face à la ville-centre. Pour avoir vécu cette période avec le service, j'ai vraiment l'impression que les relations se sont basées sur des avancées et des retours en arrière incessants, passant d'une confiance timidement acquise à des points de quasi rupture. De plus, cela a demandé un travail

¹ Entretien

² Entretien

³ Entretien avec un chef de service de la CAPV

⁴ Remarque du chef de projet

⁵ Réflexion informelle d'un bailleur

⁶ Entretiens et discussions informelles

permanent et interminable de justification et de légitimation au service politique de la ville, voire à la direction du Pays Voironnais : mails et courriers signés des élus, rencontres en présence du maire de Voiron, du directeur adjoint du Pays Voironnais,... Ce travail de justification s'est aussi fait dans la mise en œuvre du dispositif, ajoutant une complexité administrative et une pression quotidienne au service politique de la ville, pour s'assurer que Voiron n'aurait rien à dire, que rien ne pourrait être mal interprété : « nos risques sont plus dans l'interprétation et l'incompréhension de certaines choses, dans la lecture que les gens peuvent en faire ; comme avec Voiron par exemple qui a peur d'être dessaisi... »¹. Si cela a pu permettre au Pays Voironnais de peaufiner son récit comme on l'a vu plus haut, je pense que cela a surtout usé les techniciens du service qui perdent peu à peu la croyance et l'énergie investies dans le projet.

Les exemples de tensions sont nombreux. Un cas en particulier me semble particulièrement parlant pour illustrer ces allers-retours perpétuels dans le processus. Il s'agit d'un clash au cours d'un groupe de travail, survenu assez tardivement dans le processus CUCS, à la fin de la phase de mise en œuvre et au début de la phase opérationnelle. Il montre à quel point le processus est fragile et en remise en question permanente. Au moment de ce clash, on aurait pu croire que les rouages et les rôles de chacun étaient fixés par l'apprentissage collectif des huit mois précédents. C'est du moins ce que le service de la ville pensait en relançant le groupe de travail habitat et cadre de vie avec des partenaires divers. Mais l'intervention du DGS de Voiron au début de la rencontre est venue remettre toutes ces certitudes en question : la place de l'intercommunalité dans la démarche, l'existence de cette instance partenariale, le rôle du service politique de la ville dans celle-ci,... L'élue aux affaires sociales était présente ; elle a essayé de défendre la position du service politique de la ville, son rôle dans ce groupe de travail, son impulsion dans la réflexion urbaine menée à Voiron et pour le CUCS. Face à cela, le DGA aux affaires sociales n'a pas réagi et le DGS est resté sur ses positions. Les partenaires présents, « atterrés » comme ils ont pu me le confier en sortant, ont eux aussi essayé de repositionner le discours... Bien que l'erreur ait été rapidement reconnue par le DGS, cette nouvelle remise en cause a fortement touché le service politique de la ville, fatigué de cette absence de légitimité et de l'impossibilité de développer une véritable dynamique partenariale. De nombreux autres exemples pourraient illustrer la manière dont la ville de Voiron agit à contre-courant du travail de construction d'un sens territorial réalisé par le service politique de la ville. Cela dénote bien la fragilité des relations, ainsi que le risque de repartir à zéro à chaque

¹ Remarque d'un bailleur au cours d'une rencontre informelle

instant... Comment expliquer la persistance des réticences de Voiron ? Quelles raisons objectives ou subjectives permettent d'appréhender les relations tendues dont je viens de faire le tableau ?

L'explication des relations difficiles entre l'intercommunalité et la ville-centre sont très diverses en fonction des acteurs interrogés. Trois grandes idées ressortent plus particulièrement : le handicap des relations classiques entre toute ville-centre et son EPCI de rattachement, la « question de personnes », et l'objet même des tensions : la compétence politique de la ville.

Plusieurs des acteurs interrogés ramènent les tensions entre Voiron et le service politique de la ville au « nouveau complexe de pouvoir local » avec lequel doivent composer communes et intercommunalité. Le Pays Voironnais est ainsi « à l'image de ce qui se fait ailleurs », « otage de la situation habituelle de la ville-centre avec l'intercommunalité »¹. Néanmoins, il semble que cette situation soit rendue particulièrement forte dans le contexte voironnais. Si bien que certains acteurs locaux ont l'espoir que l'intercommunalité puisse faire que « au bout d'un moment, Voiron perde son rôle de ville-entre qu'elle met tellement en avant »². A plusieurs reprises j'ai pu sentir cette posture de la ville de Voiron qui « voit rond »³. Cette image pointe le fait que même si « le pouvoir effectif [de la ville de Voiron] n'est pas à la hauteur de la symbolique décisionnelle qu' [elle] déploie, l'efficacité propre de cette symbolique contribue à asseoir [son] leadership réel sur les habitants, les associations, les acteurs économiques et les représentants de l'Etat » (Le Bart, 2003, p.154). L'influence de cette symbolique municipale est en effet particulièrement ressortie dans le discours des acteurs préfectoraux, qui voient surtout que « les deux communes ont joué le jeu », laissant à l'intercommunalité le rôle d'ingénierie mais sûrement pas celui de moteur. Cette symbolique municipale revient aussi à travers l'image du maire mobilisée en entretien. Il reste l'acteur de la proximité, celui à qui s'adressera d'abord le citoyen : « même s'il rencontre un désagrément par rapport à une compétence de la communauté, c'est le maire le plus proche »⁴. Cependant, on sent que le récit territorial du Pays Voironnais n'est pas loin : même si le maire demeure « un visage, une présence, (...) ils sont loin de s'illusionner sur sa toute puissance » (Piron, 2007).

¹ Entretiens

² Entretien

³ Discussion avec un habitant de Pont de Beauvoisin, commune limitrophe du Pays Voironnais

⁴ Entretien avec la Vice-présidente à la politique de la ville

Un second élément vient expliquer la difficile composition entre le Pays Voironnais et la ville de Voiron. Il s'agit de la « question de personnes » qui se joue dans les rapports entre ces deux institutions. Elle a été au centre de plusieurs entretiens, ou détournée par mes interlocuteurs pour ne pas se compromettre : « ah non, j'ai pas apporté de jugements là-dessus »... A plusieurs reprises, la personne du directeur adjoint aux affaires sociales est évoquée, de manière plus ou moins directe, rappelant que « c'est au niveau personnel que ça se joue ». « Ça pourrait être un épiphénomène s'il y avait un portage politique fort... »¹. Or ce n'est pas le cas, la personne en question a du pouvoir auprès de certains élus, de par la place qu'il occupe. La question de personne est donc au cœur des tensions et les replace à nouveau au niveau des techniciens, plus qu'à un niveau de leadership purement politique. C'est la méthode de travail envisagée par les deux côtés qui est incompatible : « c'est sûr que quand je vois quelqu'un comme le chef de projet face à quelqu'un comme le DGA de Voiron... la synthèse n'est pas simple ! ». Quelques partenaires veulent rester optimistes en se disant « qu'il ne faut pas réduire Voiron qu'à une seule personne, car sinon, on ne peut pas avancer ». Cependant la « posture décisionnelle » détenue par cette personne, c'est-à-dire les stratégies par lesquelles elle use de ressources institutionnelles pour construire une image de décideur (Le Bart, 2003, p.148) est réellement puissante et impose « l'obligation d'avoir une règle »² entre le service politique de la ville et ceux de la mairie : faire passer absolument tous les documents produits au DGA de Voiron, organiser des sessions d'information régulières entre le chef de projet et la direction de Voiron,... La posture ainsi détenue par le DGA le place à une situation inévitable et ajoute de la complexité réglementaire inutile à la procédure CUCS.

On voit ainsi comment cette « question de personne » devient centrale dans les relations entre Voiron et le service politique de la ville. Ce dernier se trouve en effet bloqué dans la production de son récit par une incompatibilité méthodologique de fonctionner de concert. Celle-ci se double de la vision divergente portée sur la problématique des quartiers.

La question de la compétence « politique de la ville » et de l'objet qu'elle concerne est la troisième dimension régulièrement mobilisée pour expliquer les tensions entre Voiron et la CAPV : « c'est une question de compétence, ce n'est pas spécifique au Voironnais. La politique de la ville est assez dans ces tensions là en général ». C'est en effet « un champ de compétences croisées »³ où « il n'a pas vraiment été défini ce qui relève de la compétence

¹ Entretien

² Réflexion du DGS de Voiron en réunion technique CUCS

³ Entretien

intercommunale et ce qui est de la compétence communale »¹. Les techniciens des communes confirment ce flou : « au départ, dans la définition des compétences du Pays Voironnais, on n'avait pas une bonne visibilité de la chose »², « on se télescope totalement »³. La définition de la compétence montre ainsi surtout comment chacun s'efforce de délimiter avec rigueur son champ d'intervention, de financement, de responsabilité (Vanier, 2004, p.207) : « c'est une question d'avoir le leadership sur ce qui est fait (...) surtout sur quelque chose en train de se mettre en place : chacun veut avoir son pré-carré »⁴.

Mais je pense que les résistances vont au-delà d'une simple question de délimitation de compétence ; elles concernent la territorialité même qui est visée et ce qu'elle représente : « les quartiers ». Même si la ville de Voiron a toujours voulu montrer « qu'on en faisait assez » sur ces territoires, ce sont « ses » quartiers. « C'est un domaine où les communes ont une grosse crainte par rapport au niveau intercommunal ; il y a une crainte à laisser des pans de terrain sur un quartier à une instance intercommunale qu'on ne maîtrise pas ». En effet, dans le partage qui se fait entre commune et intercommunalité, on note que les communes gardent la maîtrise de l'action, grâce à leur connaissance fine et cumulative du terrain : « la différence d'expérience historique entre les services communaux et communautaires va encore jouer longtemps dans le sens des premiers » (Vanier, 2004, p.210). Les acteurs communaux font bien ressortir cette connaissance légitime dont ils bénéficient sur ces quartiers. Elle explique le fait « qu'il y ait des résistances à laisser partir les décisions d'intervention sur des quartiers de la ville ». A Voiron, il semble même que les techniciens (un technicien ?) en jouent, mais de manière négative, en agissant en « maître à la maison »⁵, « en tirant les draps à lui »⁶.

Il est ainsi difficile de savoir où placer le curseur d'explication des tensions entre la ville-centre et l'intercommunalité. Le contexte voironnais se trouve dans un mélange entre trois dimensions structurantes : les relations classiques entre ville-centre et intercommunalité, des questions de personnes et enfin la compétence politique de la ville. Le service doit donc composer avec ces éléments pour perpétuer son action et son projet discursif ; la ville de Voiron restant un des partenaires centraux, de fait, du projet CUCS. Comment s'y prend-il ?

¹ Entretien avec un chef de service du Pays Voironnais

² Entretien avec des techniciens de la ville de Voreppe

³ Entretien avec une élue de Voiron

⁴ Entretien

⁵ Remarque du chef de projet

⁶ Entretien

Comment mobiliser l'analyse de ces tensions pour rendre compte encore plus finement du récit territorial du Pays Voironnais ?

3.3. Que révèlent les résistances au récit voironnais ?

L'analyse de la mise en place du CUCS a montré en quoi ce projet représente un instrument de fédération des partenaires pour le Pays Voironnais, autour d'un discours partagé, producteur d'action publique. Mais les difficultés avec la ville de Voiron font échouer ce travail discursif, créant d'innombrables retours en arrière pour le service et plus largement pour le projet global du Pays Voironnais. Comment expliquer cet échec de diffusion du discours ? Le service politique de la ville a pourtant anticipé l'approfondissement de son récit vers la thématique des quartiers en préparant le territoire aux nouvelles méthodes de travail, en rassurant les partenaires par un travail discursif progressif, de telle manière que le jour où la contractualisation est arrivée, « le fruit était mûr » semblait-il... Pourquoi l'adhésion partagée du projet n'est-elle alors pas atteinte ? Le service politique de la ville a-t-il trop précipité la démarche ? Pourquoi la ville de Voiron ne peut pas adhérer au récit territorial du Pays Voironnais ? Comment expliquer qu'elle ne le pourra peut-être jamais ? Toutes ces questions vont permettre de voir ce que révèlent les résistances communales de l'idéologie intercommunale. Il me semble en effet que mobiliser les difficultés rencontrées peut traduire un certain nombre de limites du récit et de la méthode intercommunaux, ce qui amène à mieux percevoir leur idéologie.

Tout d'abord, il me semble que la question de personne évoquée dans les difficultés entre Voiron et le service politique de la ville est révélatrice. On voit que les problèmes sont relationnels, et concentrés autour de deux personnes qui sont dans un face à face inéluctable : le chef de projet pour l'intercommunalité et le DGA aux affaires sociales pour la ville de Voiron. Or, on a noté que l'incompatibilité de méthodes entre ces deux personnes provoque un blocage et une impossibilité d'avancer : « il est anti partenariat, contrairement à ce qu'on souhaite développer dans le cadre du CUCS »¹. La base du discours du service ressort ici, le partenariat. Pour le chef de projet, c'est un « point de passage obligé » pour amener les acteurs à se retrouver autour de questions à travailler en commun (Lascoumes&Le Galès, 2004, p.31).

¹ Remarque du chef de projet

Or, l'absence de mobilisation de partenariats par le DGA pose un réel problème, en entravant la transmission du projet : « comment on travaille ensemble ? »¹.

Comment cela se passe-t-il lorsque le « point de passage obligé » est inatteignable ? On touche ici un des axes centraux du management voironnais, celui de la personnalisation du récit par les chefs de service. Les relations entre le chef de projet et le DGA communal montrent que cet axe peut pêcher. A trop vouloir amener les chefs de service à nourrir leur action de « créativité » pour personnaliser l'idéologie, on atteint peut-être un risque pour la diffusion du message intercommunal. La direction générale du Pays Voironnais est consciente des limites de cette politique managériale : « on demande beaucoup de création. Avec le risque parfois de décevoir : il y a beaucoup de propositions faites, dont certaines qu'on ne retient pas. Mais ça fait partie du jeu »². Cependant, je pense que ce « risque » est placé au niveau des élus (que la direction générale maîtrise par ailleurs...). Par contre, ce blocage au niveau des techniciens n'est pas forcément prévu, une fois que la DG a validé la proposition et que les élus l'ont votée... La personnalisation de l'idéologie est certes une force pour convaincre les élus, mais ses limites ne sont pas prises en compte dans la mise en œuvre concrète et technique de l'action publique... Le côté « un peu bulldozer »³ du Pays Voironnais ne peut donc pas tout écraser sur son passage et appliquer son récit de manière linéaire.

Même si cette incarnation personnelle du logiciel voironnais par les chefs de service peut atteindre ses limites, on retrouve également une forme d'individualisation forte du côté de la ville de Voiron, avec le DGA aux affaires sociales. Elle peut aussi éclairer les tensions. Tout comme le chef de projet représentait l'idéal-type du grand de la cité par projets, le DGA aux affaires sociales de la Ville de Voiron peut apparaître comme son contraire : un « petit » de la cité par projets. Cette antinomie personnelle permet de faire ressortir encore une fois les cadres de l'idéologie intercommunale, par le biais de leur non mise en œuvre par le DGA. Les résistances et les conflits entre ces deux personnes se basent en effet sur des référentiels différents voire opposés (partenariat). L'analogie faite auparavant entre le chef de projet et le grand est transférable pour le DGA et la figure du « petit ». En effet, l'état de petit de la cité par projets est assimilable à celui « à qui on ne peut pas faire confiance parce qu'il ne donne pas ce qu'on attend de lui » (Boltanski&Chiapello, 1999, p.179) ; ce qu'on voit bien dans l'attitude du DGA qui ne mobilise pas ses services sur le projet CUCS par exemple. Une

¹ Questionnement du chef de projet

² Entretien avec le directeur général adjoint

³ Entretien

professionnelle de l'animation m'exprime ce manque de confiance : « Moi, le CUCS, j'ai peur pour la coordination... Là pour l'instant, tout doit passer par la ville (par le DGA). Ça m'inquiète. Pour que le Pays Voironnais nous soutienne, il faut qu'il soit informé, et là j'ai peur que l'info reste en bas... ». D'autres acteurs pointent le fait « qu'il ne diffuse pas l'information qu'il détient et qu'il "joue perso", ce qui est une forme de malhonnêteté dans l'engagement (opportunisme) » (*op.cit*). Les bailleurs me donnent l'exemple d'un projet commun de réaménagement d'un espace dans le quartier de Brunetière pour lequel la mairie a obtenu une grosse subvention dans le cadre du CUCS : « ils vont faire leur agospaces puis la Mairie va se désengager et moi, le projet Croix-Morin, je peux le refermer ». « La règle fondamentale de la réciprocité » de la cité par projets n'est pas respectée et c'est plutôt un « partenariat déloyal » qui se met en place : « faire patte blanche devant et casser du sucre sur le dos par derrière »¹.

Par conséquent, on voit bien en quoi les méthodes employées sont opposées à celles déployées et souhaitées par le Pays Voironnais. Au-delà de la dimension méthodologique, le « petit » de la cité par projets se caractérise aussi par son attitude : « il ne sait pas communiquer parce qu'il est fermé ou encore qu'il a des idées arrêtées » ; l'attitude du DGA correspond à cette description, à la différence du chef de projet que l'on dote de capacités d'adaptabilité et d'écoute. Dans ce sens, « la rigidité, au contraire de la flexibilité, constitue le défaut principal des petits (...) Elle peut dériver de l'attachement à un seul projet qu'il est impossible de lâcher quand se présente un projet nouveau ». C'est par exemple le cas avec la politique sécuritaire menée à Voiron, qui amène ce technicien à aller vers le CISPD, sans s'ouvrir vers la potentialité du CUCS. La rigidité peut aussi venir « de l'attachement à un lieu, qui en rendant immobile et en enracinant dans le local enferme le petit dans le cercle des liens déjà frayés et l'empêche de faire de nouvelles connexions ». Le reproche fait à la ville de Voiron de perpétuer « une politique des grands frères » en n'embauchant que des animateurs issus du quartier marque cet enracinement et l'incapacité d'aller au-delà des connexions connues. Là encore, l'opposition est nette avec le chef de projet, « qui est parti de la MJC mais est allé au-delà », en s'investissant dans des réseaux régionaux ou nationaux de la politique de la ville.

La lecture opposée des caractéristiques du DGA de Voiron et de celles du chef de projet permet de mieux comprendre les conflits. La figure de petit qui ressort de l'action produite par Voiron par le biais du DGA rend bien compte d'une différence très forte de logique d'action entre les deux.

¹ Entretien

Ces caractéristiques d'un technicien de Voiron, bien qu'à contre-courant de celles du Pays Voironnais, relatent néanmoins le fait que la ville de Voiron base son action sur des « principes supérieurs communs » qui lui sont propres (Boltanski&Thevenot, 1991). Parmi les mondes mis en évidence dans *De la justification*, il me semble en effet que les acteurs communaux sont assez proches du « monde domestique » où les figures de référence sont celles de la tradition, des anciens, de la famille ; où les relations sont basées sur la hiérarchie, la subordination, les règles de l'honneur, le respect des pairs,... (*op.cit*).

Les difficultés rencontrées par le Pays Voironnais face à cet autre référentiel montrent que celui-ci n'est pas en capacité de « frayer des compromis », c'est-à-dire de composer son récit avec les valeurs dominantes d'autres mondes communs en présence (*op.cit*). L'idéologie voironnaise semble ainsi être trop centrée sur un seul référentiel d'action, celui de la cité par projets. Même si celui-ci est moteur pour l'action, le fait qu'il ne puisse pas s'accorder avec d'autres logiciels (notamment communaux) met en avant une autre limite possible du récit territorial du Pays Voironnais.

J'ai en effet l'impression que l'idéologie intercommunale « a une longueur d'avance »¹ sur les communes qui se sentent dépossédées par ce « grand glouton »². « Plus on s'éloigne de ces groupes diplômés, jeunes, urbanisés, et professionnellement intégrés au monde des décisions urbaines, plus les symboliques traditionnelles centrées sur monsieur le maire et lui seul tiennent lieu de grille de lecture » (Le Bart, 2003, p.155). Le Pays Voironnais agirait alors dans un monde à part, avec « ses techniciens qui ont cette culture de projet », face à « l'étroitesse des communes »³ qui détiennent une autre grille de lecture. La peur des communes tiendrait dans « la résistance de cette symbolique : si en effet les mécanismes de gouvernances ont contribué à ouvrir le jeu sur un nombre croissants d'acteurs, cette diversification ne vaut pas démocratisation. La gouvernance fonctionne en circuit fermé (...) sans offrir d'ouverture aux "simples" » (Le Bart, *op.cit*). Le décalage est donc net entre le récit produit par les « têtes pensantes » du Pays Voironnais et les communes. Un technicien du Pays Voironnais sent ce décalage et les risques que cela peut engendrer : « je pense que pour les communes, ça va vite.

¹ Entretien avec le directeur général adjoint

² Entretien avec un agent communal

³ Entretien

C'est dur à vivre pour les communes, notamment pour la ville centre... Donc il y a une crispation je pense ; en 10 ans, l'interco s'est développée vite au détriment des communes »¹. Cette politique d'accélération du mouvement intercommunal est néanmoins recherchée par la direction voironnaise, qui « viole les élus en matière de rythme »² pour « avoir toujours un coup d'avance sur les communes »³. Cette stratégie peut se retourner contre le récit territorial en détachant trop la pensée intercommunale de la pratique plus traditionnelle des communes ; « c'est un peu l'image du château fort et des vassaux qui se referment sur ce qu'ils peuvent ». Cette métaphore traduit bien cette autre limite du leadership territorial du Pays Voironnais. En imposant une certaine lecture de l'action publique territoriale, il apparaît « un peu impérialiste »⁴ aux yeux des communes qui, ne s'abreuvant pas au même logiciel idéologique, ont parfois du mal à suivre ce leader, à être aussi « flexible » et « adaptable » que lui.

Je pense en même temps que cette « feuille de route » représente la véritable force du Pays Voironnais, même s'elle peut apparaître incompréhensible pour des acteurs qui n'ont pas les mêmes références. Quelque soit leur point de vue sur la méthode utilisée, tous les acteurs en orbite autour du Pays Voironnais repèrent la puissance de sa vision globale et stratégique. Le Pays Voironnais a la capacité d'inscrire sa marque de fabrique institutionnelle dans ses actions, au contraire des communes : « on a des actions, qu'on sait bien faire, mais on n'a pas d'éléments identifiés sur la politique de la ville, donc forcément, c'est pas évident d'avoir un fil directeur. Derrière, on n'a pas de lecture comme le chef de projet à la CAPV »⁵. En effet, au Pays Voironnais, « les acteurs ont une vraie vision des choses. Il y a des choix politiques, budgétaires, non négligeables. C'est une interco qui a une vraie logique de projet par rapport à ses compétences »⁶. On remarque que dès qu'on décale le regard vers des acteurs supra communaux, le récit intercommunal se transforme en atout de cohérence et de développement. Cet interlocuteur départemental poursuit d'ailleurs en me disant que « la CAPV c'est une communauté d'agglomération très hétérogène, mais ça marche ! C'est dynamique, ça avance, ça se construit, c'est raisonnable... Ce n'est pas pharaonique non plus ». Ce qui pêchait vis-à-vis des communes et faisait du Pays Voironnais « un château fort » est mis en avant par un partenaire institutionnel d'un échelon plus grand. On retrouve ainsi bien l'idée de Le Bart selon

¹ Entretien avec un chef de service de la CAPV

² Entretien avec le directeur général

³ Reformulation du discours directionnel par le chef de projet

⁴ Entretien

⁵ Entretien avec la direction de la ville de Voreppe

⁶ Entretien avec un Directeur de territoire du Conseil Général de l'Isère

laquelle les mécanismes de gouvernance actuels ne sont pas forcément perçus par les "simples", autrement dit les « petits » d'un monde basé sur la logique de projets dont font encore partie les municipalités rurales du Pays Voironnais.

Ainsi, la politique d'agglomération forte qui se dégage du Pays Voironnais lui servirait surtout à l'extérieur où il peut « faire référence » par ce qu'il met en place. En revanche, dans ses rapports plus locaux, cette matrice institutionnelle semble (encore) trop précurseur : « ce n'est pas encore le sauveur ! »¹. Cependant, mes interlocuteurs ont tous pointé une différence d'appréciation de l'action intercommunale entre petites et grosses communes. Pour les plus petites « c'était le bonheur qui arrivait », au contraire de plus grosses communes, dont Voiron, où « c'est vraiment la pieuvre qui veut tout manger ». Moins structurées, les plus petites communes seraient ainsi plus enclines à adhérer au logiciel discursif du Pays Voironnais en n'ayant « que des bénéfices à tirer de l'intercommunalité ». Les plus grosses communes quant à elles possèdent elles-mêmes des « prescriptions institutionnelles » à transmettre et ne souhaitent pas les perdre (Desage, 2007) : « ils ne prennent pas en compte non plus les soucis d'une ville-centre... »².

Encore une fois, la différence (ou les différends ?) entre Voiron et le Pays Voironnais éclaire sur l'idéologie intercommunale : « le Pays Voironnais, il n'en a rien à faire de créer des centres etc... Mais par contre, il peut chapoter l'ensemble »³. « L'essentiel, c'est qu'on fasse les choses, peu importe qui est le maître d'ouvrage »⁴. Derrière cette réflexion, on retrouve tout le récit du Pays Voironnais qui cherche « à avoir une vision globale et à être plus solidaire »⁵ autour d'un projet de territoire. La vision intercommunale est ainsi moins « locale » et « enracinée » que celle des communes, qui restent attachées à leur territorialité et les attributions qui vont avec : « c'est vrai que quand on a des choses à la ville, on souhaite les garder aussi... »⁶.

¹ Entretien

² Entretien avec un représentant de la ville de Voiron

³ Entretien avec une directrice de centre de loisirs

⁴ Entretien avec le directeur général

⁵ Entretien

⁶ Entretien avec une élue de Voiron

Conclusion

Je souhaite tout d'abord profiter de cette conclusion pour tirer un bilan réflexif et personnel de cette recherche. J'ai pointé en ouverture la posture particulière dans laquelle je me trouve par rapport au Pays Voironnais, qui représente une limite subjective aux portées de mon argumentation. Le regard endogène et tâché d'affect que j'ai vis-à-vis de mon objet peut en effet porter atteinte à l'objectivité de mes propos. Néanmoins, il me semble que c'est grâce à cette focale spécifique que j'ai pu présenter et analyser le récit voironnais à ce point de détail. Je pense qu'un observateur extérieur serait plus difficilement en capacité de ressentir un certain nombre des caractéristiques discursives décelées. Aussi, je souhaite mettre en avant l'atout analytique rendu possible par ma posture plus que ses risques scientifiques. J'espère par ailleurs être parvenue à me distancier assez clairement de mon statut d'ancienne stagiaire pour construire le Pays Voironnais en objet d'étude abstrait, où je n'avais qu'à tirer les ficelles de mon argumentation de mon expérience du terrain.

Je voudrais enfin préciser encore une fois que l'entrée théorique que j'ai choisie n'en est qu'une parmi d'autres et qu'elle n'envisage en aucun cas de décrire La réalité du Pays Voironnais mais Une de ses réalités.

L'objectif central de ce mémoire était donc de montrer en quoi l'action publique du Pays Voironnais est le reflet du récit territorial qu'il a produit et qu'il diffuse sur le territoire. Pour cela, je me suis basée sur un postulat de départ selon lequel « les politiques publiques sont les véhicules de "récits", de "mythes", de "fictions dramatiques" ou encore de "référentiels" » (Reigner, 2007, p.144). Ces formes discursives sont des répertoires cognitifs et argumentatifs pour les acteurs, qui s'en servent pour construire et légitimer l'action intercommunale. L'intérêt de mon argumentation était donc de mettre à jour ces formes afin de « renseigner sur le sens donné à l'action, son idéologie anonyme » (Reigner, *op.cit*).

Pour cela, nous avons d'abord analysé le processus de construction du Pays Voironnais. L'histoire de la structure est basée sur la volonté de ses protagonistes de valoriser un territoire autour d'un projet qui mobilise les acteurs territoriaux vers une vision partagée du devenir et de l'identité de ce territoire (Lefèbre, 2007) : « on s'allie pour construire quelque chose parce qu'on ne veut pas d'une forme d'organisation du Pays Voironnais imposée »¹. Ce territoire de

¹ Entretien avec le directeur général adjoint

projet (ou projet de territoire) s'est peu à peu structuré en profitant des réformes législatives de renforcement de la coopération intercommunale. Cela a permis aux dirigeants du Pays Voironnais d'approfondir le récit intercommunal en l'inscrivant dans les fondements mêmes de la structure : management non directif, recul du poids politique affirmé et orchestré, mobilisation forte d'instruments d'action publique,... Ils agissent ainsi en « entrepreneurs de territoire », fondant leur domination territoriale sur la construction d'un territoire politique (Gautier, 2007, p.203). L'analyse de leur discours et de son effet sur l'action intercommunale démontre en effet une série de stratégies mobilisées pour appuyer le leadership territorial de l'intercommunalité : stratégies d'orchestration, d'auto-imputation,... De ce fait, sans être « seulement une affaire de ressources décisionnelles effectives », l'histoire du Pays Voironnais montre que son pouvoir local repose aussi sur un ensemble d'évènements locaux qui confère « une mythologie légitimatrice d'un rôle » à la structure (Le Bart, 2003).

Nous nous sommes ensuite penchés sur la mise en œuvre de ce logiciel discursif, en prenant en compte le fait que « la construction d'un territoire n'est pas seulement son invention mais également son institutionnalisation et sa légitimation » (Gautier, *op.cit*). Pour ce faire, l'analyse du service politique de la ville du Pays Voironnais a montré comment prend corps le récit intercommunal ; comment il se crée au sein même d'un service et se diffuse auprès des partenaires, devenant ainsi un récit créateur d'action publique locale.

Nous avons d'abord vu la manière dont le service politique de la ville s'est doublement adapté, au territoire et à sa compétence, produisant un « récit dans le récit » capable de diffuser le référentiel intercommunal dans une action thématisée. Ensuite, le travail discursif mené par les techniciens du service, et notamment le chef de projet, a donné une légitimation à son action. La mise en œuvre d'un leadership à la fois technique et relationnel autour de la jeunesse et des quartiers démontre bien « l'aptitude [du service] à assurer le triomphe des valeurs » du Pays Voironnais en diffusant son idéologie ; on a noté en effet, à travers le discours des acteurs locaux, le fait que l'existence de ce service soit peu à peu conçue « comme une nécessité sociale, comme un bienfait » (Gautier, *op.cit*).

Par ailleurs, le développement du service politique de la ville en deux temps a permis une forme d'institutionnalisation des modes de faire. En légitimant d'abord la compétence autour de la jeunesse par son intégration dans le récit, puis en approfondissant l'intervention vers les quartiers, le service a permis « la stabilisation et la répétition dans le temps de manières de faire, de règles et de normes sociales », définition classique du processus d'institutionnalisation (*op.cit*). L'exemple du CUCS rend bien compte de cette solidification d'attitudes et de normes, visant toujours la diffusion du récit intercommunal ; « le CUCS n'est qu'une étape et une

légitimité pour générer des dynamiques nouvelles »¹. La dimension institutionnelle du CUCS qui marque l'officialisation de la politique de la ville voironnaise achève ainsi le processus d'institutionnalisation du service.

Par conséquent, la focale analytique sur un service en particulier a renseigné sur la mise en pratique du logiciel discursif et la manière dont le récit crée de l'action. Cependant, le cas des relations difficiles entre la ville-centre et l'intercommunalité, nous a fait toucher les limites potentielles du récit et de sa diffusion territoriale, à travers les différents référentiels d'action mobilisés par l'une et l'autre. Ce sont des points de rupture importants, bien que nous ayons perçu la capacité du Pays Voironnais à « avancer contre » l'engagement de ses partenaires pour perpétuer son discours. Les fortes tensions repérées nous ont surtout permis d'aller aux frontières du récit intercommunal et d'en faire ressortir les éléments essentiels. En effet, les difficultés rencontrées avec la ville de Voiron, dues à la personnalisation démesurée du récit ou à l'unicité du référentiel du Pays Voironnais, dévoilent les axes les plus structurants de son récit. Ceux-ci constituent la force et la faiblesse de la structure ; force d'aller toujours de l'avant, avec un récit producteur d'action publique ; et faiblesse de trouver une limite au développement de ce récit face à des acteurs en décalage avec son idéologie. Il me semble que la perpétuation du système discursif voironnais peut se jouer dans la possibilité de dépassement de ces obstacles. Sans pouvoir aller au-delà des tensions, notamment avec la ville-centre, le récit du Pays Voironnais risque de ne plus trouver les espaces de sa diffusion sur le territoire et l'action publique de la structure va en être bouleversée.

Ce défi n'est cependant pas le plus gros que le Pays Voironnais va devoir affronter dans les années voire dans les mois à venir... L'argumentation développée dans ce mémoire a mis en évidence une « machine bien huilée », « un bel outil » avec une politique d'agglomération clairement affichée. On vient notamment de voir comment la base discursive reste la force de développement de la structure, même si c'est en même temps sa limite (décalage avec l'échelon communal). Mais à plusieurs reprises, la question de la personnalisation du discours est revenue : construction du Pays Voironnais autour d'un trio dirigeant pérenne, personnalisation de l'idéologie au niveau des chefs de service,... Cette caractéristique est une des bases fondamentales du fonctionnement du Pays Voironnais. Néanmoins, cela pose des questions : « le système tient ainsi parce que le Pays Voironnais a un DGS qui est d'accord

¹ Réflexion du chef de projet

avec ça »¹ ; « à force de se développer, à un moment, on va atteindre un rythme de croisière quand même ! »² ; « les directeurs de service sont dans une situation particulière dont ils n'ont pas conscience... »³,... Comment expliquer ces interrogations, ces remises en question du système voironnais par ses porteurs mêmes? La réponse est simple. Le Directeur Général « de la maison » part à la retraite à la fin de l'année 2007, et chacun a conscience que « le système peut se casser la gueule »⁴. Comme il a déjà été pointé, c'est cette personne qui a construit le Pays Voironnais, qui en a tenu les rênes depuis 30 ans et l'a fait devenir ce qu'il est aujourd'hui, à travers son idéologie personnelle. L'avenir du Pays Voironnais est donc « inconnu » après son départ, comme me le confie lui-même le directeur général... Il me semble que ce changement est décisif pour le Pays Voironnais. Il sera un moyen de mesurer la force du récit en interne comme en externe du Pays Voironnais. C'est réellement le prochain défi du Pays Voironnais.

Ces interrogations sur la capacité du système à « maintenir le cap » sans son leader politique, technique et charismatique, m'amène à réfléchir, pour finir, à un élément déterminant pour le récit voironnais que nous n'avons que peu eu l'occasion d'aborder ; il s'agit de la reconnaissance extérieure dont bénéficie le Pays Voironnais et ce qu'elle engendre comme conclusions à ce récit. C'est, selon moi, une des dimensions sur lesquelles le Pays Voironnais a le plus de risque d'apparaître fragile, à cause de l'apprentissage et des évolutions permanents dans lesquels il se trouve, qui ne sembleraient pas lui permettre de stabiliser une image précise: élargissement des compétences, extension du territoire, multiplication des services,... Tant que son « technicien-leader » (Blanc, 2001) a été présent, il a pu et su perpétuer l'image mouvante du Pays Voironnais en y adaptant son récit et ainsi les représentations collectives. Mais ce mouvement continu peut provoquer un manque de visibilité qui risque de devenir nuisible pour le Pays Voironnais sans un homme à la tête du travail discursif. Par exemple, les acteurs locaux montrent un manque de projection par rapport au projet CUCS : « on ne sait pas trop ce qui va sortir de tout ça », « on a bien travaillé, et maintenant ? », « le CUCS c'est plus théorique pour l'instant »⁵,... En même temps, grâce à son discours fédérateur, le Pays Voironnais parvient à dépasser l'instabilité de sa dynamique de développement et ainsi à rassurer ses partenaires

¹ Réflexion du chef de projet

² Entretien avec un chef de service

³ Entretien avec le directeur général adjoint

⁴ Remarque du chef de projet

⁵ Entretiens

malgré leurs incertitudes : « là, avec le Pays Voironnais, on peut espérer être en haut du panier de la catégorie trois ! »¹.

Que va-t-il en être de cette capacité de diffusion du récit après une restructuration de l'équipe de direction ? Les services continueront-ils avec la même force à faire adhérer au discours intercommunal ? Quel sera le message alors prôné ? Il me semble qu'au niveau technique, la poursuite du système voironnais et de sa reconnaissance par les acteurs locaux ne représentent pas un véritable défi, avec des chefs de service en place depuis longtemps qui ont bien intégré le fonctionnement de la structure (les dangers sont plus dans les obstacles rencontrés).

Néanmoins, je pense que la visibilité extérieure de l'action intercommunale, notamment pour les citoyens, est le point où peut plus se jouer le maintien d'une reconnaissance forte du Pays Voironnais, une fois que le chef de file de la promotion de ce territoire ne sera plus là. Les entretiens m'ont montré que c'est déjà à ce niveau que le débat est le plus enflammé aujourd'hui. Il me semble que la forme que prend cette reconnaissance citoyenne révèle la puissance de la matrice discursive voironnaise, tout en posant par conséquent la question de sa perpétuation (et la nécessité de celle-ci pour maintenir le système en place).

Selon les acteurs interrogés, la reconnaissance de l'action de la CAPV va d'une perception nulle des contribuables : « la visibilité des actions de la CAPV pour les citoyens ? Non, pas du tout »², à une visibilité réelle mais incomplète : « un certain nombre de politiques sont visibles », « ça dépend de leurs besoins spécifiques ». Par exemple, il y a une visibilité de la collecte des déchets, où « tous les citoyens sont forcément impactés »³, qui s'oppose à l'action de services comme la politique de la ville où il y a « un déficit de visibilité de notre action »⁴. Des efforts de communication sont faits au niveau du Pays Voironnais pour favoriser cette visibilité : le site Internet, le Journal du Pays Voironnais (que les citoyens connaissent plus que le Dauphiné Libéré⁵),... En effet, « le Pays Voironnais est très doué pour la communication...

¹ Entretien avec le DST de Voreppe. Les quartiers CUCS sont classés en trois niveaux de difficultés selon la circulaire interministérielle du 15 septembre 2006 portant sur la géographie prioritaire : en niveau 2, les quartiers « prioritaires » qui nécessitent une intervention globale dans les domaines du développement urbain et social (Brunetière et Baltiss) ; en niveau 3, des quartiers « fragiles » qui connaissent des difficultés sociales ponctuelles et nécessitent un suivi à titre préventif (Bourg-Vieux)

² Entretien avec le directeur du cabinet d'études

³ Entretien avec les bailleurs

⁴ Entretien avec un chef de service

⁵ Commentaire de la direction générale

dès fois c'est un peu énervant ... »¹. Cette remarque est intéressante puisque c'est surtout l'actuel directeur général qui permet cette visibilité communicationnelle du Pays Voironnais avec un gros travail tant visuel que narratif, sur la base du graphisme évoqué pour le projet de territoire : rédaction d'un ouvrage sur la démocratie locale, publication de « La lettre du cadre territorial »,... Ces documents viennent rappeler des images similaires à celles véhiculées dans la communication propre au Pays Voironnais.

On voit par conséquent que c'est toujours dans la capacité de diffusion d'une certaine image du Pays Voironnais, que celui-ci atteint une reconnaissance extérieure. En effet, en discutant du sujet de mon mémoire, je m'entends très souvent dire : « ah oui, le Pays Voironnais, ils sont forts, on a l'impression qu'il y a plein de choses, qu'ils sont dynamiques, dans plein de domaines... ». Peu importe finalement qu'il y ait une perception fine de l'action intercommunale selon des compétences ou des services. L'objectif du récit territorial est bien atteint, celui de faire exister un territoire par le projet et les valeurs qu'il incarne...

Ainsi, il y a de l'action en construction perpétuelle au Pays Voironnais ; et une action, qui plus est, visible. Il est d'ailleurs difficile de discerner si c'est la production ou si c'est la visibilité de l'action qui précède l'autre... La production discursive du Pays Voironnais est primordiale à la visibilité de son action, et la visibilité est indispensable au développement de l'action, qui est rendue possible par l'adhésion des partenaires ou des citoyens au récit.

Le récit territorial peut donc être basé sur « de fausses représentations de la réalité », et quand même « parvenir à s'imposer », en diffusant « des causalités artificielles, fausses, par l'association "naturelle" d'un système de faits et d'un système de valeurs communément admis » (Reigner, 2007, p.145). Les réflexions de « citoyens isérois lambda » évoquées ci-dessus montrent en effet la puissance du récit dans ce qu'il véhicule de croyances plus que sur les actions concrètes du Pays Voironnais qui « manquent de visibilité pour le citoyen »². On se retrouve dans une situation où un dispositif discursif dispose d'une autorité et d'une performativité suffisantes pour rendre le récit acceptable, souhaitable pour les acteurs ou les citoyens (Le Bart, 2003, p.154). Ceux-ci y adhèrent et y prennent part, faisant par là même avancer le Pays Voironnais.

Par conséquent, la dimension discursive du projet voironnais, fondée il y a 30 ans par le directeur général, est bien la base de son action et de son développement permanent. Tout en

¹ Entretien

² Entretien

imposant une image globale du Pays Voironnais, le récit donne aussi l'impression de « ne jamais être dans la même structure, il y a toujours eu des évolutions », ce qui permet d'avoir « toujours la même passion pour le Pays Voironnais »¹.

Espérons que cette passion puisse être attisée pendant encore longtemps, en perpétuant le récit voironnais à travers les paris qui s'ouvrent à lui...

¹ Entretien avec le directeur général adjoint

Bibliographie

• Ouvrages

- BERNARD-GELABERT Marie-Christine. *L'intercommunalité*. Paris : LGDJ, coll « Politiques Locales », 5^{ème} édition, 2004. 113p.
- BOLTANSKI Luc, CHIAPPELLO Eve. *Le Nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard, coll « NRF essais », 1999. 843 p.
- BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent. *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard, coll. « NRF essais », 1991. 485 p.
- DE MAILLARD Jacques. *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*. Paris : LGDJ, 2004. 242 p.
- FAURE Alain (dir). *L'intercommunalité de projet, un modèle d'action publique innovant ?...* (Rapport de synthèse suite à la journée-débat du vendredi 28 novembre 1997). Saint-Martin-d'Hères : CERAT, 1998. 51 p.
- LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po, collection académique, 2004. 370 p.

• Chapitres d'ouvrages

- BLANC Anne-Cécile, « La CAPV : un cas d'école pour l'intercommunalité intégrée ? », in BARAIZE François, NEGRIER Emmanuel. *L'invention politique de l'agglomération*. Paris : L'Harmattan, coll « Logiques Politiques », 2001. 310p.
- FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel (dir). *Critiques de la territorialisation, Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*. Association Française de Science Politique, PACTE IEP Grenoble – CEPEL Montpellier, 2007. 246p :
 - DESAGE Fabien, « Faut-il que "rien ne change" pour que les intercommunalités changent ? »
 - GAUTIER Olivier, « La Vendée Villiériste saisie par la contractualisation régionale »
 - LANDEL Pierre-Antoine, « Entre politique publique et action publique, l'ingénierie territoriale »
 - LEFEBVRE Rémi, « Une "culture" partagée du territoire ? »
 - REIGNER Hélène, « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique »

- LE BART Christian, « Le leadership territorial, au-delà du pouvoir décisionnel », in SMITH et SORBETS, *Le leadership et le territoire, les cadres de l'analyse en débat*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2003. p.145-161

- VANIER Martin, « Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial », in MADORE François, LE SAOUT Rémy. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, coll « Espace et territoires », 2004. 224 p.

- **Articles**

- ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain, « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », in *Les idéologies émergentes des politiques territoriales*, numéro spécial de *Sciences de la Société*, n°65, mai 2005, p.3-7

- FAURE Alain, « Le temps venu des agglomérations providence ? », in les Cahiers du CRDSU n°45, Dossier "Politique de la ville, cohésion sociale et agglomérations : un choc culturel en chantier", automne-hiver 2006

- ROULAND Charles, BALLIGAND Jean-Pierre, PIRON Michel et FRIEDBERG Erhard, « L'intercommunalité à la croisée des chemins », in *Pouvoir Local*, n°72, mars 2007, p.23-40.

- **Mémoire**

- BLANC Anne-Cécile. *L'intercommunalité "intégrée" : entre flexibilité, compétition et déficit démocratique : l'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais*. Saint-Martin-d'Hères : IEP, 2000. 96 p.

(Tutorat : "Projets locaux et politiques intercommunales" dir. par Alain Faure)

- **Reuves**

- « L'interco tourne-t-elle à vide ? », Numéro thématique de *Territoires* [éd. par l'ADELS], n°461, cahier 2, octobre 2005. 39 p.

Ont participé à ce numéro : Rémy LE SAOUT, Maurice OLIVE, Martin VANIER, Georges GONTCHAROFF, Fabien DESAGE, Nicolas BUE, François MADORE

ANNEXES

Glossaire

CA	: Communauté d'agglomération
CAPV	: Communauté d'agglomération du Pays Voironnais
CC	: Communauté de Communes
CISPD	: Contrat Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance
CODASE	: Comité Dauphinois Action Socio Educative
CRDSU	: Centre de ressources Développement Social Urbain
CTL	: Contrat Temps Libre
DDASS	: Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
DG	: Direction Générale
DGA	: Directeur Général Adjoint
DGS	: Directeur Général des Services
DIV	: Direction Interministérielle à la Ville
DRE	: Dispositif de Réussite Educative
DST	: Directeur des Services Techniques
EPCI	: Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FDAIJ	: Fond Départemental d'Aide à l'Initiative des Jeunes
GIP	: Groupement d'Intérêt Public
GPV	: Grand Projet de Ville
GUSP	: Gestion Urbaine et Sociale de Proximité
IRDSU	: Inter Réseau Développement social Urbain
Loi ATR	: Loi d'Administration Territoriale de la République
MIFE	: Maison de l'Information, de la Formation et de l'Emploi
MJC	: Maison des Jeunes et de la Culture
PAEJ	: Point d'Accueil et d'Ecoute Jeunes
PAIO	: Point d'Accueil, d'Information et d'Orientation
PJJ	: Protection Judiciaire de la Jeunesse
PLU	: Plan Local d'Urbanisme
SDAU	: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SMAV	: Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais
VVV	: Ville Vie Vacances
ZUS	: Zone Urbaine Sensible