

L'association AGIR : un cas d'expertise apprenante

Élodie Guérin-Lavignotte
Gaël Franquemagne

acteurs

AGIR fait partie des sept « groupes » représentés à l'UTP (Union des transports publics), au même titre que la SNCF, la RATP et les grands groupes privés de transporteurs (CGEA Connex-CGFTE, Keolis, Transdev, et Transports Verney).

Cette association souffre d'un déficit d'étude qu'il nous est apparu important de combler. Une recherche sur la structuration, les composantes et les usages de l'expertise transport menée dans le cadre du Groupe Évaluation-décision du PREDIT nous a permis d'essayer de le faire d'une manière synthétique.

Le cas d'AGIR permet de réinterroger la problématique désormais classique de l'évolution des relations entre collectivités locales, opérateurs et transporteurs. Mais cela va aussi plus loin. Le dispositif méthodologique mis en place pour cette étude, combinant entretiens et enquête par questionnaire auprès des membres d'AGIR révèle que l'existence du groupe AGIR manifeste l'émergence de ce que nous avons appelé, dans une perspective hypothético-déductive, une capacité managériale de l'expertise.

Avec AGIR, on se trouve dans une situation originale de mobilisation volontaire d'élus et de professionnels des transports qui se dotent d'une certaine capacité d'expertise pour garder la maîtrise de la gestion publique dans un contexte de délégation et de dérégulation de services publics.

AGIR constitue en effet une initiative originale de création d'un pôle indépendant d'expertise et de suivi des politiques de transports par le politique. La maîtrise de l'expertise par les décideurs publics apparaît comme un enjeu de la gestion des réseaux de transports qui passe par un positionnement alternatif et singulier sur le marché de l'expertise-transport (1).

L'étude de la mise en place de cette association (reconstruction des logiques d'action et des configurations d'acteurs), de ses logiques de fonctionnement, apportent un éclairage particulièrement intéressant et innovant sur la manière dont les élus et les professionnels des transports publics tentent, par des stratégies diversifiées, de réduire le décalage entre intérêts publics et intérêts privés, décalage qui vient là se superposer à celui traditionnellement observé entre décision politique et expertise de type socio-économique (2).

Les motivations, ce que les acteurs attendent de leur adhésion à une telle association seraient en ce sens révélateurs d'une nouvelle culture de l'expertise managériale en train de naître (3).

1. AGIR un positionnement alternatif et singulier sur le marché de l'expertise-transport

Les grands groupes privés et leurs filiales transport se partagent actuellement plus de 70% du marché du transport public; ils ont cherché dès le début des années 80 à se positionner sur le marché de l'expertise transport en constituant et en proposant leurs propres services d'expertise et d'assistance technique aux professionnels et élus des transports publics. Ceux-ci ont pris alors le risque, en tant qu'autorités organisatrices, de se mettre dans une relation de dépendance financière avec ces groupes, remettant en question la maîtrise de la gestion publique des réseaux. La procédure de délégation de service public (plus de 90% des réseaux sont gérés selon cette procédure) et le contexte de dérégulation au niveau européen ont favorisé et renforcé ce phénomène.

Forts de ce constat, quatre réseaux de transports : Poitiers, La Rochelle, Clermont,

et Angoulême ont, en 1983, crée l'APTP, l'Association pour le transport public, devenue par la suite AGIR (Association pour la gestion indépendante des réseaux) pour le transport public.

Aujourd'hui, AGIR regroupe, avec 40 adhérents - autorités organisatrices et réseaux de transports urbains et interurbains (SEM, SA et des régies) -, la majorité des réseaux de transports indépendants adhérents de l'UTP désireux de créer leur propre pôle d'expertise face aux grands groupes privés, soit 13% des réseaux, le groupe Keolis (filiale de la SNCF) représentant 38% des réseaux, les Transports Verney 14%, la CGEA-Connex 19% et Transdev 16%.

L'indépendance apparaît comme une alternative politique au mode dominant de gestion déléguée des réseaux de transports à des groupes privés. Ces derniers s'inscrivent désormais dans une logique d'internationalisation et de concentration qui échappe complètement au contrôle des élus, surtout quand ces groupes sont cotés en bourse, les négociations demeurant confidentielles.

Au-delà de cette dimension historique, le positionnement d'AGIR sur le marché de l'expertise-transport peut être qualifié de singulier et ce à deux niveaux : celui de sa structure et celui de son fonctionnement.

- Au niveau de sa structure tout d'abord, la particularité d'AGIR est d'être une association loi 1901 fondée sur l'adhésion des réseaux et/ou des autorités organisatrices. La ville de Libourne, par exemple, adhère à AGIR sans que le réseau (géré par un groupe privé) ne soit lui-même adhérent. Il convient cependant de noter que le coût de l'adhésion, (même si celui-ci est peu élevé par rapport aux montants des services proposés par les grands groupes), apparaît aujourd'hui comme une contrainte forte pour les responsables de réseaux qui, dans le cas des SEM ou des régies sont soumises au pouvoir politique. Un des principaux arguments avancés afin de justifier une telle adhésion est alors celui de la capacité et la garantie d'indépendance de l'expertise d'AGIR sur le marché de l'expertise-transport.

- Pour ce qui est de son fonctionnement, la spécificité d'AGIR est d'être la seule association, en matière de transports urbains, fondée sur une représentation paritaire entre élus et professionnels des transports. Le véritable enjeu est bel et bien de faire travailler ensemble des personnes issues de cultures, de disciplines et de secteurs d'activités a priori différents.

Ce faisant, il y a mise en place de formes de gestion des ressources humaines qui remettent en cause une culture politique française fonctionnant sur une séparation des pouvoirs technique et politique. Ce mode de fonctionnement semble redonner pleinement la parole au politique sur des domaines réputés techniques et difficiles. Il réaffirme de manière symbolique la responsabilité démocratique de l'élu dans la prise de décision, sans toutefois ignorer le rôle du professionnel responsable du réseau qui garde un rôle majeur d'impulsion et de coordination. Ces modalités impliquent cependant qu'existe entre les différents protagonistes de l'action publique une certaine relation de confiance, voire de connivence, car elles les mettent en situation d'égalité et créent le sentiment selon lequel le technicien et l'élu partagent la même vision des politiques mises en œuvre.

2. Des stratégies de légitimation différenciées

Depuis sa création, l'association mène des stratégies différenciées en vue de légitimer sa démarche.

En premier lieu, une stratégie de reconnaissance politique qui passe par un affichage très clair de la dimension idéologique du mouvement associatif : l'indépendance des réseaux au service de la maîtrise de la gestion publique. Ce « credo » porté par les élus (et ce quelle que soit leur affiliation partisane) apparaît encore comme le principal moyen de légitimation de la démarche d'AGIR. Donner la présidence d'AGIR à un élu capable de faire entendre la voix d'AGIR sur la scène politique nationale et ainsi servir de relais des revendications des autorités organisatrices est vite devenu un impératif stratégique pour les membres de l'association. Regroupant essentiellement des villes moyennes lors des premières années de son existence, AGIR s'est donc lancée au début des années 90 dans une logique de conquête des grandes villes et d'implication des grands réseaux de transports publics de manière à asseoir sa légitimité. La présence de Jean-Marie Bockel (député maire de Mulhouse) à la tête de l'association est ainsi apparue comme une ressource de premier plan. L'adhésion de la Régie des Transports Marseillais (RTM) vise également à doter AGIR d'une véritable envergure nationale, envergure à laquelle elle ne pourrait prétendre en restant une association de villes moyennes. Il apparaît à cet égard symbolique que le nouveau prési-

acteurs

acteurs

dent d'AGIR élu en septembre 2001 soit le premier maire adjoint de la ville de Marseille, Renaud Muselier et que les deux dernières rencontres nationales d'AGIR se soient déroulées à Marseille.

AGIR a, en second lieu, cherché à crédibiliser sa démarche en se positionnant sur le marché de l'expertise transport par le biais de la création d'AGIR- Services dénommé par la suite Synergies Transport. Les liens entre AGIR et Synergies Transport sont étroits puisque ce sont les mêmes permanents (chargés de mission) qui travaillent pour les deux structures et que la secrétaire générale d'AGIR est aussi la responsable de Synergies Transport. Véritable service d'ingénierie à la carte pour les membres d'AGIR (85% du chiffre d'affaires réalisé), Synergies Transport tente de répondre à des besoins spécifiques, tels les problèmes de billettique ou de tarification, mais également les schémas de déplacement, la restructuration des réseaux, l'optimisation des contrats. La mise en place de cette capacité d'expertise de plus en plus étendue marque l'aboutissement des négociations menées avec la RATP et son responsable d'alors, Christian Blanc. Il s'agissait pour AGIR de se doter d'une réelle capacité d'expertise pour faire jeu égal avec les grands groupes privés. Le positionnement de Synergies Transport sur le marché de l'expertise constitue cependant un des enjeux importants discutés au sein d'AGIR. Le départ de l'association de la ville de Strasbourg qui a donné la gestion de son réseau de transports à un groupe privé a posé les termes du débat : Synergies Transport pouvait-il demeurer un service offrant des solutions aux seuls adhérents d'AGIR ou devait-il plutôt tenter de diversifier son action en répondant de façon plus systématique aux appels d'offre d'expertise ? À qui le capital de Synergies Transport peut-il être ouvert ? Enfin, Synergies Transport devait-il diversifier son champ d'intervention et se positionner sur des dossiers « lourds » (sites propres...) ? L'orientation actuelle privilégie une politique commerciale plus agressive qui passe à la réponse systématique aux appels d'offre lancés par les collectivités. Mais ce faisant, Synergie a pu se retrouver en concurrence avec ses propres actionnaires comme Systra filiale de la SNCF qui a elle-même racheté le nom et une partie des activités de Via GTI (filiale de Paribas), contraignant ainsi AGIR et Synergies à redéfinir et rediscuter la nature de leurs liens.

Le troisième axe de la stratégie d'AGIR, plus implicite celui-ci, pour être reconnue, cette fois en tant que « groupe », est de mener des actions de représentation et de communication multiples au sein des instances telles l'UTP ou le GART. Au-delà du positionnement singulier sur le marché de l'expertise transport, ces actions prennent aujourd'hui la forme intéressante d'un lobbying plus ciblé que celui de l'UTP. Au niveau européen, AGIR entend bien devenir le principal porte-parole des résistants à la dérégulation et à la mise en concurrence forcée, et ce afin de préserver la liberté de choix des élus sur le mode d'exploitation de leur réseau de transport public. Il est intéressant de noter à cet égard la présence de Gilles Savary, député européen, rapporteur du projet de règlement européen sur les transports, aux dernières journées d'AGIR. Ce choix s'inscrit dans la volonté globale de défendre une certaine idée du service public « à la française », mais il a surtout permis à AGIR d'augmenter de manière notoire le nombre de régions adhérant à l'association depuis 1995 et donc d'accroître sa notoriété sur le plan national.

AGIR s'est donc engagée dans une politique de la reconnaissance de son caractère alternatif à la fois sur la scène des transports publics dominée par les grands groupes privés ainsi que sur le marché de l'expertise par l'intermédiaire de Synergies Transport. Les stratégies menées ont su évoluer en fonction du contexte. Mais si AGIR a pu mener à bien cette politique, c'est qu'elle a su trouver des partenaires diversifiés aux intérêts convergents.

3. La constitution d'un espace de sens commun par l'affirmation d'une conception manageriale et apprenante de l'expertise

AGIR est parvenue à mobiliser autour d'elle des acteurs aux intérêts variés, mais dont les préoccupations sont susceptibles de trouver une place au sein d'un espace de sens commun. La constitution de cet espace a été rendue possible car les attentes des différents acteurs trouvaient un élément de réponse dans l'élaboration d'une définition duale de l'expertise transport, à la fois politique et apprenante. Une approche en terme de mobilisation des minorités actives semble intéressante dans la mesure où elle permet d'appréhender, dans une perspective cognitive, les « raisons d'agir » et les usages de l'expertise d'un certain nombre d'acteurs.

L'usage de l'expertise est en premier lieu politique. La RTM entend défendre par son adhésion à AGIR un mode d'exploitation directe d'un réseau de transport public, la régie, remise en cause au niveau européen par le nouveau projet de réglementation. Les conceptions de la maîtrise publique et surtout de la liberté de choix de gestion sont relayées aux niveaux français et européen par des élus soucieux de préserver le principe de libre administration des collectivités territoriales. On assiste alors à une repolarisation public/privé entre, d'un côté, les garants d'une conception politique du service public et, de l'autre, les tenants d'une ouverture à la concurrence des transports publics locaux et, au-delà, de tous les secteurs des services publics locaux. L'expertise est un enjeu de gestion indépendante des réseaux. Elle n'est pas seulement un outil au service du pouvoir politique, c'est un pouvoir en tant que tel. Cette conception nous éloigne de l'idée classique de l'expertise comme moyen d'évaluation socio-économique utilisé pour légitimer la prise de décision.

Le deuxième usage de l'expertise se révèle dans sa dimension apprenante. Dans cette perspective, et d'un point de vue strictement technique, le protocole d'accord conclu entre la RATP et AGIR en novembre 1999 vient consacrer l'existence de liens entre les deux organismes depuis le début des années 90 et revêt un double intérêt. Pour AGIR, il s'agit de bénéficier des capacités d'expertise et d'ingénierie de haut niveau de la RATP. Le réseau de Mulhouse représente ainsi la première expérience concrète de la présence de la RATP en assistance technique à un réseau de province. Pour la RATP, l'objectif est de faire évoluer sa culture d'entreprise vers plus de réactivité. Ici, l'expérience d'AGIR est intéressante dans la mesure où la déspecialisation de la RATP lui permet désormais de se porter candidat sur les marchés de transports publics locaux.

Au sein d'AGIR, l'expertise se donne à voir comme la mutualisation des expériences et des compétences entre les adhérents. De manière plus générale, et c'est l'un des apports majeurs de cette étude, cette mise en réseau permet l'échange de savoir-faire constitutifs d'une capacité d'expertise commune. La notion de réseau se définit alors par la façon dont s'organisent ou sont organisées des relations entre des acteurs qui se reconnaissent au sein d'un espace de sens commun dans la mesure où ils ont des compétences, un langage et des intérêts agrégés dans un

projet collectif. Ce projet collectif fonde l'existence d'un réseau d'expertise dont les membres participent à un apprentissage collectif des savoir-faire, ce qui favorise le rapprochement des structures et des relations interpersonnelles mais oblige également les membres du réseau à se positionner par rapport à leurs homologues dans l'espace public d'action et donc à l'affirmation d'une capacité d'expertise « différente » de celle des groupes privés.

Pérennité et fragilité du dispositif

Cette dimension apprenante de l'expertise, ainsi que son mode de fonctionnement à parité entre les techniciens et les élus, permettent à AGIR de garantir la mémoire et les spécificités de l'association, notamment grâce à l'investissement des membres fondateurs. Mais ce qui fait l'originalité de ce dispositif constitue également sa faiblesse : les problèmes rencontrés par AGIR à la suite du renouvellement électoral de mars 2001 en fournissent un exemple significatif.

Quoi qu'il en soit, l'action d'AGIR constitue une grille d'analyse privilégiée des nouvelles configurations du pouvoir local et des relations entre autorités organisatrices et exploitants de réseaux de transports publics. On peut, à ce sujet, noter une nette évolution dans le rapport que les élus entretiennent avec le secteur des transports. Encore déconsidérés il y a peu, les transports publics sont devenus, en s'inscrivant dans des logiques environnementales, intermodales et intercommunales, un domaine politiquement sensible permettant aux élus un positionnement fort en matière de gestion publique. Ceci se traduit également dans les nouvelles politiques d'évaluation et l'intérêt grandissant porté aux usagers dans la mise en place de politiques publiques de transports urbains, ce qui n'est pas encore acquis pour les domaines de l'eau et des déchets.

acteurs

**Élodie Guérin-Lavignotte
Gaël Franquemagne**

summary page 135