



**HAL**  
open science

## Une action publique hybride ? Retour sur l'institutionnalisation d'un partenariat public-privé, JCDecaux à Lyon (1965-2005)

Maxime Huré

### ► To cite this version:

Maxime Huré. Une action publique hybride ? Retour sur l'institutionnalisation d'un partenariat public-privé, JCDecaux à Lyon (1965-2005). *Sociologie du Travail*, 2012, 54 (2), pp.233-253. 10.1016/j.soctra.2012.03.022 . halshs-00750205

**HAL Id: halshs-00750205**

**<https://shs.hal.science/halshs-00750205>**

Submitted on 9 Feb 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.

Publié en 2012 dans : *Sociologie du travail*, Vol. 54, n° 2, pp. 233-253.  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.soctra.2012.03.022>

*Une action publique hybride ? Retour sur l'institutionnalisation d'un  
partenariat public-privé, JCDecaux à Lyon (1965-2005)*

*Maxime Huré – ATER Sciences-po Lyon*

*Triangle (UMR 5206)*

*Maxime.hure@sciencespo-lyon.fr*

Résumé :

Cet article propose d'analyser le travail de JCDecaux à Lyon à partir des interactions entre l'entreprise et les collectivités locales. A travers les liens qu'elle a progressivement noués avec la Communauté urbaine de Lyon, créée en 1969, la société JCDecaux a participé à la mise en place de l'agglomération. Nous souhaitons partir de la continuité des rapports entre une entreprise, JCDecaux, et la Communauté urbaine de Lyon, pour interroger les recompositions à l'œuvre dans les institutions traditionnelles qui organisent nos sociétés modernes. Si les institutions publiques participent à structurer le marché et à construire des modèles de capitalismes urbains, les entreprises privées contribuent également à élaborer les cadres d'action des autorités publiques. Cette construction conjointe se traduit par des interactions de plus en plus nombreuses et le renforcement de relations d'interdépendances qui tendent à légitimer une forme hybride d'action, publique/privée.

Mots clés : Grands groupes privés, institution urbaine, pouvoir politique, gouvernement urbain, partenariat public/privé, interactions, interdépendances

« Sans Lyon, Decaux n'existerait pas », confie le président de la société JCDecaux quelques jours après l'inauguration de *Vélo'v*, le 19 mai 2005<sup>1</sup>, témoignant des relations de dépendance qu'entretient l'entreprise avec le territoire lyonnais. JCDecaux a d'ailleurs débuté son activité à Lyon en 1965, en proposant un service innovant d'abri pour voyageurs doté d'un support publicitaire. Si l'entreprise n'a pas inventé le financement de mobilier urbain par la publicité<sup>2</sup>, elle a su profiter du développement de l'autobus dans les années 1960 (Passalacqua, 2011) pour proposer un abri pour voyageurs financé par les recettes de l'affichage publicitaire. Quarante ans plus tard, elle inaugurerait dans la même ville, son premier système de vélos en libre service à grande échelle – 4000 vélos répartis sur 343 stations dans le cadre du même modèle économique basé sur la publicité.

Cet article propose d'analyser le travail de JCDecaux à Lyon à partir des interactions entre l'entreprise et les institutions publiques lyonnaises<sup>3</sup>. A travers les liens qu'elle a progressivement noués avec les communes puis avec la Communauté urbaine de Lyon, la société JCDecaux a participé à la mise en place de l'agglomération à plus d'un titre<sup>4</sup>. Son mobilier urbain a contribué à produire une représentation unique et partagée de l'espace métropolitain ; l'entreprise s'est aussi trouvée engagée dans la production des institutions car il s'agissait d'un domaine neuf où les règles restaient à inventer. Les relations entre la

---

<sup>1</sup> *Ville et Transports*, n° 381, 27 juillet 2005, p. 6.

<sup>2</sup> C'est sous la Monarchie de Juillet que furent installées les premières vespasiennes financées par les affiches publicitaires qu'elles portaient, sur les boulevards parisiens (Guerrand, 1985).

<sup>3</sup> Cet article s'appuie sur deux enquêtes : la première, réalisée en 2006, dans le cadre d'un mémoire de Master 2 intitulé « Les effets du projet *Vélo'v* sur le gouvernement des villes » soutenu à l'IEP de Lyon ; la seconde, dans le cadre d'une recherche doctorale en cours, intitulée « La circulation d'une innovation. Socio-histoire des politiques de vélos en libre service en Europe », préparée à l'IEP de Lyon.

<sup>4</sup> Voir la convention du 24 octobre 1972 (Archives du Grand Lyon (AGL), 2115 W 004-2) et la convention du 24 novembre 2004.

Communauté urbaine de Lyon<sup>5</sup> et les entreprises privées ont déjà donné lieu à des travaux, notamment sur la participation des organisations patronales au sein du gouvernement de la Communauté urbaine (Healy, 2007). Nous souhaitons partir de la continuité des rapports entre une entreprise, JCDecaux, et la Communauté urbaine, pour interroger les nouveaux formats de l'institution (Bezès et al., 2005), c'est-à-dire les recompositions à l'œuvre dans les institutions traditionnelles qui organisent nos sociétés modernes. Dans un contexte où « les principes marchands semblent envahir tous les pores de la société » (Bezès et al.), la question du rôle des grandes firmes de service dans l'organisation des sociétés constitue une énigme, notamment en milieux urbains (Lorrain, 2002).

La longévité de JCDecaux sur le territoire lyonnais apparaît heuristique pour comprendre l'évolution des interactions avec les acteurs publics et leurs capacités à transformer les formats et les représentations des institutions urbaines. En tant que grande firme multinationale, JCDecaux est une institution, au sens sociologique du terme (Durkheim, 1997 ; North, 1990), puisqu'elle encadre, règle, normalise toute une série de comportements et d'échanges inhérents à son organisation privée. La question se pose également pour les institutions publiques. Dans cette perspective, nous nous intéressons à l'institutionnalisation de l'entreprise au sein de la Communauté urbaine de Lyon et de son territoire<sup>6</sup>. Cette monographie entend ainsi contribuer à « l'immense chantier d'analyse des liens entre collectivités territoriales et entreprises » (Jouve, 2003, p. 86). Notre hypothèse est que si les institutions publiques participent à organiser le marché (Hall, Soskice, 2001) et à construire des modèles de capitalismes urbains (Lorrain, 2005), les entreprises privées contribuent également à élaborer les cadres d'action des autorités publiques. Cette construction conjointe

---

<sup>5</sup> La Communauté urbaine de Lyon est appelée Courly jusqu'en 1990, puis Grand Lyon.

<sup>6</sup> Nous entendons par institutionnalisation des processus de stabilisation des relations et de production de règles communes et de modèle de pratiques et de savoir-faire d'échanges. Voir Lagroye J., Bastien F., Sawicki F., 2006, *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, pp. 535-540.

se traduit par des interactions de plus en plus nombreuses et le renforcement de relations d'interdépendances qui tendent à légitimer une forme hybride d'action, publique/privée.

Il est ainsi possible de mettre l'accent sur l'évolution des relations entre JCDecaux et les collectivités locales lyonnaises au cours de la période 1965 – 2005. Les premiers échanges entre JCDecaux et la Communauté urbaine sont marqués par la construction d'un monopole et l'existence d'une asymétrie au bénéfice de l'entreprise. Ce monopole s'est affirmé dans un contexte de construction institutionnelle de l'agglomération. Nous formulons ici l'hypothèse que les acteurs publics ont participé à la création du monopole JCDecaux à Lyon. Puis, après les premières contestations politiques de ce monopole au début des « années 1980 », les échanges se réorientent progressivement. On observe le passage d'une situation de dépendance à des interdépendances avec les acteurs publics, élargissant progressivement le champ d'action de JCDecaux dans les politiques publiques.

L'article porte sur les relations entre JCDecaux et la Communauté urbaine de Lyon. A cet égard, enquêter sur le travail d'une grande firme multinationale dans la production de l'action publique constitue un enjeu méthodologique pour saisir les caractéristiques et processus sociologiques de groupes d'acteurs difficiles à atteindre et qui constituent, le plus souvent, des « trous noirs du pouvoir » (Lascombes, Lorrain, 2007). L'enquête a mobilisé un corpus d'archives publiques et des entretiens avec le personnel du Grand Lyon et celui de JCDecaux, sans que nous puissions avoir accès aux archives de l'entreprise, confirmant ainsi les difficultés mentionnées plus haut. L'article propose de revenir en trois temps sur le contenu des interactions entre JCDecaux et les acteurs publics. La première partie vise à montrer comment l'émergence et le développement de la société JCDecaux se sont inscrits dans le cadre plus général de l'institutionnalisation de la Communauté urbaine. Nous poserons la

question des dynamiques de construction du monopole JCDecaux à Lyon. La seconde partie met l'accent sur la recomposition des interactions, au tournant des « années 1980 », avec la formation de nouvelles interdépendances autour des questions d'expertise et de production de savoirs<sup>7</sup>, notamment en matière de mobilité et de développement international. Enfin, à partir de ces évolutions et de l'analyse des interactions contemporaines, la troisième partie souhaite interroger le gouvernement de « l'action publique hybride », c'est-à-dire la conduite de l'action publique urbaine contemporaine à l'aune du travail institutionnel de JCDecaux et de l'activité politique dans la gestion du partenariat.

### 1. Un monopole autorisé par la Communauté urbaine de Lyon

La gestion de services urbains par des sociétés privées n'est pas une nouveauté en France (Bezançon, 1997). Les grands réseaux techniques ou d'infrastructures participent depuis le XIX<sup>e</sup> siècle à produire la ville<sup>8</sup>, en structurant le secteur des transports, de la gestion de l'eau mais aussi de l'approvisionnement en énergie des villes<sup>9</sup>. L'entreprise JCDecaux s'inscrit dans un marché urbain qu'elle a largement participé à façonner : le mobilier urbain (Carmona, 1985). Ce qui caractérise son activité à Lyon est d'avoir progressivement accru sa matérialisation sur l'espace public, ainsi que celle de l'affichage publicitaire. En échange de la fourniture de services, la société obtient en effet des concessions d'occupation de l'espace public pour des supports publicitaires, représentant la principale source de rémunération de

---

<sup>7</sup> Outre les récents travaux réalisés autour de l'évolution de l'expertise urbaine dans le domaine de l'environnement et des transports (Béal, 2010 ; Huré, 2010), la question des savoirs urbains renvoie à un programme de recherche sur la construction locale des savoirs mené au sein du laboratoire Triangle (UMR 5206) et plus particulièrement des travaux de l'ANR MOSARE dirigé par Renaud Payre.

<sup>8</sup> Nous renvoyons le lecteur à un numéro spécial de la revue *Entreprises et Histoire*, « les grands groupes et la ville », n°30, Vol. 3, 2002.

<sup>9</sup> Ce travail a bénéficié d'une aide de l'Agence Nationale de la Recherche portant la référence « ANR-09-SSOC-036 », projet Resendem "Les grands réseaux techniques en démocratie: innovation, usages et groupes impliqués dans la longue durée, des années 1880 à nos jours". Ce projet analyse depuis 2010 la question de la démocratie au sein de l'institutionnalisation de certains réseaux techniques (électricité, téléphonie, télécommunication, transport).

l'entreprise. La gratuité du mobilier urbain, invoquée tant par l'entreprise que par les élus, est donc toute relative<sup>10</sup>. Ainsi, l'extension géographique des mobiliers urbains JCDecaux sur le territoire de l'agglomération a pour effet d'accroître les espaces publicitaires en ville<sup>11</sup>.

Le développement de l'entreprise sur le territoire coïncide avec l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lyon à partir de 1969<sup>12</sup>. Cette nouvelle institution publique va se donner pour objectif de rationaliser l'organisation de l'agglomération. JCDecaux profite d'une réorganisation des compétences, notamment entre les communes et la Communauté urbaine, et d'une remise en jeu de l'ensemble des marchés de mobilier urbain communaux en 1972 pour étendre ses activités à Villeurbanne puis aux autres communes, contribuant au passage à uniformiser le territoire<sup>13</sup>. L'entreprise bénéficie également d'un contexte favorable au développement des transports collectifs sur fond de crise de l'énergie et de remise en cause de la place de l'automobile en ville (Flonneau, 2005).

### 1.1 Une métropole dans une croissance d'entreprise

L'entreprise française JCDecaux est aujourd'hui numéro un mondial du marché de mobiliers urbains et détient plus de 80% des marchés des villes françaises<sup>14</sup> (encadré). Elle a acquis cette position en proposant aux responsables politiques locaux des services, regroupés sous le terme de mobilier urbain, entièrement financés par les recettes de l'affichage publicitaire<sup>15</sup>. En

---

<sup>10</sup> Déjà en 1965, Louis Pradel, maire de Lyon, se réfère à la gratuité en précisant que les trente premiers *abribus* « sont fournis gracieusement » par la société JCDecaux. Voir séance du 18 janvier 1965 du conseil municipal de la ville de Lyon.

<sup>11</sup> La convention du 24 novembre 2004 a été l'occasion pour JCDecaux d'augmenter le nombre de Mobiliers Urbains Pour l'Information (MUPI) de 64 panneaux, portant à 600 le nombre total de panneaux publicitaire dans l'agglomération lyonnaise.

<sup>12</sup> La Communauté urbaine de Lyon a été créée par la loi 66-1069 du 31 décembre 1966. Toutefois elle est officiellement fondée le 1<sup>er</sup> janvier 1969 suite à l'annexion de certaines communes des départements de l'Ain et de l'Isère au département du Rhône le 1<sup>er</sup> janvier 1968.

<sup>13</sup> Voir convention du 24 octobre 1972 (AGL, 2115 W 004-2).

<sup>14</sup> Voir rapport général annuel 2010 du groupe JCDecaux.

<sup>15</sup> Le cœur de métier de JCDecaux est de vendre des espaces publicitaires en ville aux annonceurs. Cette activité constitue quasiment l'ensemble des recettes de la société.

fait ce succès global se décontracte lui même en un très grand nombre de contrats où quelques villes occupent une place particulière.

JC Decaux s'implante dans la région lyonnaise dès 1965 en signant plusieurs contrats avec des communes de l'agglomération pour la fourniture et l'entretien d'*abribus*, dont elle avait exposé un prototype dans la cour de l'Hôtel-de-Ville de Lyon, afin de convaincre les édiles<sup>16</sup>. Ces textes sont unifiés au sein d'un seul contrat signé avec la Communauté urbaine en 1969, avant qu'une convention définisse en 1972 un cadre stable qui ne fut amendé que par avenant jusqu'au contrat instaurant les vélos en libre service en 2004<sup>17</sup>. La Communauté urbaine entendait se doter d'un prestataire unique pour « un contrôle plus rationnel »<sup>18</sup>.

#### L'entreprise JC Decaux en 2010<sup>19</sup>

- Chiffre d'affaires (2010) : 2,350 milliard d'euros (coté en bourse à l'Euronext 100 à Paris, au Dow Jones Sustainability à New York)
- N°1 mondial du mobilier urbain (428 000 faces publicitaires)
- N°1 mondial de la publicité dans les transports avec 163 aéroports et plus de 300 contrats de transport dans les métros, bus, trains et tramways (380 200 faces publicitaires)
- N°1 européen de l'affichage grand format (230 500 faces publicitaires)
- N°1 de la communication extérieure en Asie-Pacifique (239 600 faces publicitaires)
- N°1 mondial du vélo en libre service
- 1 040 600 faces publicitaires dans 55 pays
- Une présence dans 3 500 villes de plus de 10 000 habitants
- 9 940 collaborateurs

<sup>16</sup> Entre 1965 et 1969 JCDecaux s'installe à Lyon, Villeurbanne, Caluire et Cuire, Rillieux, Bron et Vénissieux.

<sup>17</sup> Convention du 24 octobre 1972 (AGL, 2115 W 004-2).

<sup>18</sup> Appel d'offres du 18 avril 1972 (AGL, 2115 W 004-2).



En 1998, son principal concurrent, le groupe américain Clear Channel<sup>20</sup>, réussit une entrée fracassante sur le marché français, en proposant, pour la première fois, un service de vélos en libre service adossé au contrat de mobilier urbain de la ville de Rennes. Depuis cette date, la mise en concurrence systématique des marchés français<sup>21</sup> a engagé les deux multinationales dans une bataille de brevetage technologique des systèmes de location de vélos. Le marché lyonnais, remis en jeu en 2004, a été l'occasion pour JCDecaux de construire une « vitrine mondiale »<sup>22</sup> de son système de vélos et de conforter sa position sur le territoire lyonnais pour les treize années du contrat<sup>23</sup>. L'enjeu de ce nouveau contrat porte sur l'image de l'entreprise et sur sa supériorité technologique. Par ailleurs, l'entreprise familiale a toujours travaillé sur les symboles qui ont construit la réussite de son fondateur Jean-Claude Decaux (Carmona, 1985). A ce titre, Lyon bénéficie d'un traitement particulier, lié aux relations très anciennes entre la ville et l'entreprise. En revanche, l'enjeu financier du marché reste limité pour l'entreprise. Si aucun chiffre n'est communiqué à propos des résultats spécifiques à Lyon, le marché lyonnais n'est pas financièrement déterminant pour la poursuite de l'activité de JCDecaux à l'échelle internationale :

« Quand vous signez l'aéroport de Shanghai pour vingt ans, c'est un marché de 450 millions d'euros, c'est comme si vous signez cinquante villes comme Grenoble. Malheureusement, quand vous perdez une ville, c'est un échec, une ville de la taille de Lyon, oui c'est un échec, mais ce n'est pas la fin du monde non plus pour l'entreprise »<sup>24</sup>

Lyon est toutefois une ville importante pour le développement de l'entreprise et pour des raisons qui tiennent à son rôle dans la mise au point de nouvelles prestations et de nouvelles

---

<sup>19</sup> Fiche d'identité du groupe JCDecaux publiée dans le rapport d'activité annuel de l'entreprise en 2010 : <http://www.jcdecaux.com/fr/Le-groupe-JCDecaux/Rapport-annuel>, consulté le 16 août 2011.

<sup>20</sup> Clear Channel est une société multinationale américaine, cotée en bourse (indice Dow Jones), n° 1 mondial de l'affichage extérieur et n° 2 mondial du mobilier urbain.

<sup>21</sup> Voir la décision n°98-D-52 du Conseil de la concurrence européen du 7 juillet 1998 relative à des pratiques relevées dans le secteur du mobilier urbain, obligeant les collectivités à mettre en concurrence les contrats de mobilier urbain.

<sup>22</sup> Entretien avec le directeur régional Rhône-Alpes de JCDecaux, Lyon, le 17 novembre 2006.

<sup>23</sup> Le contrat de 2004 prévoit le paiement d'une redevance globale de 18,4 millions d'euros par JCDecaux au Grand Lyon, répartie sur treize ans.

règles d'organisation du marché. Dès 1972, JCDecaux n'est plus un simple prestataire d'*abribus*. L'entreprise construit progressivement un paquet cohérent de dispositifs financés par la publicité en multipliant les services : signalisation routière et piétonne, sanitaires. La demande d'extension territoriale de ces services témoigne de son succès et répond à son idée de développer un système cohérent à l'échelle de l'agglomération, d'abord en offrant des *abribus* sans publicité dans les zones périphériques où l'affichage n'est pas considéré comme rentable.

L'implantation de JCDecaux à Lyon se manifeste par une occupation physique de l'espace urbain, qui s'est géographiquement étendue au fil de la construction institutionnelle de l'agglomération. De trente *abribus* sur la commune de Lyon en 1965, la Communauté urbaine en dénombre déjà 599 en 1979<sup>25</sup>, puis 1004 en 1987 sur l'ensemble de son territoire<sup>26</sup>. Le contrat de 2004 prévoit la gestion de 2200 *abribus*, 600 panneaux publicitaires, 4000 vélos et 343 stations, ainsi que divers mobiliers jusqu'en 2017<sup>27</sup>. La dimension du réseau s'est ajustée aux besoins de l'agglomération. Depuis 2004, les *abribus* couvrent l'ensemble des 57 communes de l'agglomération, tandis que les stations *Vélo'v* se concentrent sur les communes de Lyon et Villeurbanne, avec quelques emplacements périphériques pour assurer la régulation du réseau.

La question de l'extension géographique du système *Vélo'v* est régulièrement inscrite sur l'agenda des élus locaux, comme le fut celle de la couverture en *abribus* de l'ensemble de l'agglomération jusqu'au début des « années 1980 ». On ne peut que faire le rapprochement entre les deux services lorsque JCDecaux invoque l'argument économique de la faible

---

<sup>24</sup> Entretien avec le directeur régional Rhône-Alpes de JCDecaux, Lyon, le 17 novembre 2006.

<sup>25</sup> Séance du 21 mai 1979 du conseil de la Communauté urbaine de Lyon.

<sup>26</sup> Lettre du président de la Communauté urbaine de Lyon au président de la Communauté urbaine de Cherbourg du 17 juillet 1987 (AGL, 2115 W 004-2).

attraction de l'affichage en périphérie, pour freiner l'extension du réseau. Concernant l'extension du réseau d'*abribus*, prévu dans l'avenant du 17 mars 1982<sup>28</sup>, Jean-Claude Decaux précise au maire de Lyon : « cela vous permettra de faire remarquer aux maires des petites communes de la Communauté urbaine que c'est, grâce à la Ville de Lyon, qu'il nous sera possible de procéder à ces équipements puisque c'est le potentiel économique que votre ville représente auprès des annonceurs qui, seul, nous permet d'assurer le financement de cette opération »<sup>29</sup>. L'entreprise négocie en permanence la couverture spatiale de ses services. Elle impose des limites géographiques à ses prestations, sur la base d'arguments orientés vers la rentabilité économique de son activité, tout en présentant ses mobiliers comme des ressources de domination pour les élus des communes du centre de l'agglomération. De ce fait l'entreprise participe du jeu institutionnel entre les communes et la Communauté urbaine, en profitant de certaines concurrences. Sur les mobiliers d'information, l'entreprise interpelle notamment le président de la Communauté urbaine en 1981 : « de manière à régler les problèmes qui existent entre la Communauté et différentes villes, je vous propose, que la face réservés à la collectivité sur ces mobiliers urbains soit répartie à raison de 50% pour la Courly et 50% pour la ville d'implantation afin de permettre à cette dernière de disposer d'un réseau propre à son information »<sup>30</sup>. JCDecaux soulève ainsi le problème de concurrence pour la communication institutionnelle sur le territoire des communes<sup>31</sup>.

JCDecaux intervient aussi, de manière plus occasionnelle, dans l'organisation des institutions publiques : c'est le cas en 1979 lorsque l'entreprise demande au président de la Communauté

---

<sup>27</sup> Séance du 15 novembre 2004 du conseil de la Communauté urbaine de Lyon.

<sup>28</sup> Augmentation de 130 abris sans publicité répartis sur l'ensemble des communes de l'agglomération. Voir Avenant à la convention du 23 octobre 1972, le 17 mars 1982 (AGL, 2115 W 004-2).

<sup>29</sup> Lettre du président de la société JCDecaux au président de la Communauté urbaine, le 18 novembre 1981 (AGL, 2115 W 004-2).

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Ces indices nous renseignent beaucoup plus sur les concurrences institutionnelles que sur les concurrences politiques au sens partisan, invisibles dans les matériaux étudiés.

urbaine de résoudre le problème de « confusion [qui] règne »<sup>32</sup> dans ses services. Elle se plaint alors de la multiplicité des interlocuteurs pour la mise en place de l'information communautaire sur ses panneaux. Dans cette situation spécifique, JCDecaux incite les élus à rationaliser le travail administratif. De manière générale, l'entreprise s'intéresse aux activités de l'administration pour s'assurer du bon fonctionnement de ses prestations. Elle suit de près la réorganisation permanente du réseau de bus<sup>33</sup>. Cette posture illustre une forme d'interdépendance entre l'entreprise et la Communauté urbaine. En outre, si le mobilier urbain ne représente qu'une partie infime des missions de la Communauté urbaine, l'étendue des prestations de JCDecaux mobilise une pluralité de compétences et de services administratifs (voirie, urbanisme, déplacements, sécurité, déchet, etc), parfois en liens avec d'autres institutions, notamment les communes et le Syndicat des transports lyonnais (Sytral)<sup>34</sup>.

L'occupation de l'espace public se manifeste également par une multitude d'objets, qui sont autant de moyens d'organiser les usages publics de la cité. Ainsi, le territoire lyonnais regorge de mobiliers JCDecaux : *abribus* avec ou sans publicité, panneaux d'affichage, signalisation de voirie, signalisation de congrès, bancs, cabines téléphoniques, plaques de rue, éclairage public, corbeilles à papier, sanitaires publics, journal d'information municipale ... Le plus souvent, les mobiliers ont d'abord été offerts en nombre réduit à la collectivité pour inciter l'administration à ensuite les généraliser et harmoniser le territoire, une pratique régulièrement dénoncée par les concurrents (Carmona, 1985).

Cette construction territoriale reflète la logique d'échange, de troc, qui préside aux relations que JCDecaux entretient avec la Communauté urbaine. Les avenants entérinent des

---

<sup>32</sup> Lettre du directeur régional de JCDecaux au président de la Communauté urbaine de Lyon du 5 septembre 1979 (AGL, 2115 W 004-2).

<sup>33</sup> Lettre du directeur régional de JCDecaux au Secrétaire générale de la Communauté urbaine de Lyon du 31 juillet 1981 (AGL, 2115 W 004-2).

négociations sans chiffrage explicite. Ainsi, quand, en 1979, la Communauté urbaine constate que la société n'a équipé que 14 % de ses abris en cabine téléphonique – contre 40 % prévus, l'entreprise propose de remplacer 60 abris par un modèle neuf, doté d'une cabine téléphonique<sup>35</sup>. En l'échange de quoi, bien que n'atteignant que 24 % du total, elle est considérée comme quitte de l'objectif initial. Au gré des avenants, on échange ainsi des tranches de mobilier contre une redéfinition des prestations<sup>36</sup>.

## 1.2 La gestion des premières contestations : vers un rééquilibrage des relations ?

La relation entre puissance publique et firme « ne se résume pas à une autorisation signée en début d'opération, elle prend la forme d'un processus plus régulier avec des ajustements introduits sous la forme d'avenants » (Lorrain, 2002, 27). Ce constat vaut pour les relations entre JCDecaux et la Communauté urbaine. L'analyse des avenants au contrat de 1972 peut ainsi nous renseigner sur la nature des ajustements qui témoignent de l'évolution des interactions. Elle montre que la construction du monopole de la société JCDecaux est largement façonnée par les institutions publiques urbaines, y compris lorsque la position de l'entreprise est confrontée aux premières contestations de l'Etat.

Les sept avenants au contrat de 1972 sont le fruit de négociations essentiellement centrées autour des logiques économiques relevant du contrat. Les négociations s'organisent sur la base d'échanges de courriers réguliers entre le président de la Communauté urbaine et Jean-Claude Decaux en personne. L'intervention du politique témoigne ainsi de l'importance des enjeux

---

<sup>34</sup> Autorité organisatrice des transports de la région urbaine lyonnaise.

<sup>35</sup> Séance du 21 mai 1979 du conseil de la Communauté urbaine de Lyon.

<sup>36</sup> Ce modèle repose plus largement sur l'idée de gratuité. Les débats sur la mise en place des *abribus* comme des vélos véhiculent en effet l'idée d'un coût nul pour les pouvoirs publics. Pourtant, les collectivités assurent différents frais (éclairage, raccordement).

économiques et financiers<sup>37</sup>. De manière générale, le président de la Communauté urbaine demande plus d'*abribus* pour couvrir les besoins de l'agglomération et les attentes des communes. En réponse, JCDecaux propose des solutions de financement et multiplie les offres sur de nouveaux mobiliers. Dans ce cadre, l'analyse des négociations montre une évolution, en trois temps, des rapports de force qui structurent les interactions entre le politique et l'entreprise sur la question économique.

D'abord, dans la continuité de la première période aboutissant au contrat de 1972 (1965-1972), les trois premiers avenants signés en 1976, 1977 et 1979 accordent une large place à l'initiative privée sur la base de logiques d'échanges décrites plus haut<sup>38</sup>. En ce qui concerne l'avenant du 18 mai 1976, « il s'est avéré nécessaire de demander [à la société JCDecaux] l'installation supplémentaire d'abris-bus sans publicité afin de donner satisfaction aux demandes de Messieurs les Maires des communes membres de la Communauté urbaine (...). Cependant, afin de permettre le financement de ces abris sans publicité, le concessionnaire sollicite l'autorisation de mettre en place une nouvelle tranche de 60 mobiliers urbains dont les emplacements seront définis d'un commun accord en liaison avec mes services »<sup>39</sup>. Sur le modèle du premier avenant, ceux établis en 1977 et en 1979 consolident l'extension de l'entreprise sur le territoire de l'agglomération en lui accordant de plus en plus d'espaces publicitaires en contrepartie de l'implantation d'*abribus*. Pendant cette période, la Communauté urbaine a directement participé à l'accroissement des dépendances qu'elle entretient avec JCDecaux. L'institution publique a participé à la fabrique d'un monopole en suscitant cette extension des dépendances économiques et territoriales.

---

<sup>37</sup> Les échanges d'ordre technique pour l'implantation des mobiliers font intervenir le directeur du service de la voirie, le secrétaire général de la Communauté urbaine et le personnel technique de l'entreprise.

<sup>38</sup> Pour plusieurs avenants, les négociations s'engagent à l'initiative de l'entreprise qui envoie un courrier au président de la Communauté urbaine. Toutefois, dans certains de ces courriers, il est mentionné des entretiens téléphoniques, préalable aux premiers courriers.

<sup>39</sup> Rapport du président de la Communauté urbaine, le 27 août 1975 (AGL, 2115 W 004-2)

Une rupture intervient au tournant des « années 1980 ». L'avenant du 5 novembre 1980<sup>40</sup> concrétise plus d'un an d'échanges houleux entre les partenaires sur la question de la durée des contrats, jusque-là revue à la hausse lors de chacun des précédents avenants. Ces échanges traduisent une reprise en main du politique, qui s'est réalisée par l'intermédiaire des débats législatifs nationaux concernant la publicité. Il faut revenir sur les premières critiques de la Cour des comptes en 1975, sur les contrats passés par les collectivités locales pour le mobilier urbain. Ces critiques se trouvent renforcées, début 1978, par un avis de la Commission de la concurrence<sup>41</sup>. En mai, Christian Bonnet, ministre giscardien de l'Intérieur, reprend ces avertissements en rappelant que les collectivités auraient dû retirer des ressources de tels contrats, qu'il juge d'une « durée excessive [et méconnaissant] les règles de la concurrence »<sup>42</sup>. Il estime qu'il ne s'agit pas de concessions de service public, impose des appels d'offres et une redevance et interdit toute exonération d'impôts et taxes. Il exclut aussi les clauses de prorogation tacite et d'exclusivité<sup>43</sup>. JCDecaux est contraint de renoncer à son exclusivité d'occupation de l'espace public dans un rayon de 50 m autour de ses mobiliers et à son exonération de taxes et impôts en expliquant sans gêne, qu'il s'était agi « tout simplement de maladresses de rédaction bien excusables de la part d'une jeune société »<sup>44</sup>.

A Lyon, la question de la durée des contrats est abordée après le vote de la loi sur la publicité de 1979<sup>45</sup>. Elle fixe la durée maximale des contrats à 6 ans renouvelés tacitement pour une durée maximale d'un an, en se fondant sur le rapide amortissement du mobilier urbain. La

---

<sup>40</sup> Avenant n° 4 du 5 novembre 1980 (AGL, 2115 W 004-2).

<sup>41</sup> Avis de la Commission de la concurrence du 23 février 1978.

<sup>42</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur 78-207 du 18 mai 1978.

<sup>43</sup> Néanmoins, dès juillet, la circulaire est suspendue avant d'être remplacée par une nouvelle en août. Elle revoit nettement à la baisse les exigences en se contentant de détailler les points à analyser lors de la signature d'un contrat (Circulaire du ministre de l'Intérieur 78-319 du 25 août 1978).

<sup>44</sup> Lettre du président de JCDecaux au président de la Communauté urbaine de Lyon du 28 décembre 1978 (AGL, 2115 W 004-2).

<sup>45</sup> Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

convention de la Communauté urbaine de 1972, qui prévoyait une durée de 12 ans renouvelable tacitement pour 6 ans, dépassait donc largement ces nouvelles directives, sans choquer Francisque Collomb, président de la Communauté urbaine<sup>46</sup>. Cette dernière est toutefois contrainte de revoir sa position, par un avenant de 1982 qui réduit la durée du contrat<sup>47</sup>. L'État n'est donc pas absent de la régulation politique des contrats de mobilier urbain et participe, par son intervention, à fixer les modalités d'organisation du marché<sup>48</sup>.

Enfin, la négociation portant sur les avenants de 1988 et 1989<sup>49</sup> montre de premiers changements : les enjeux se déplacent de la question de l'équilibre économique vers la question de la mise en place de nouveaux services d'information et de communication. D'un point de vue économique, les échanges se ralentissent entre 1983 et 2004, au profit de nouveaux enjeux, centrés sur la question de l'expertise, traitée dans la deuxième partie de cette enquête.

La première phase de relations entre JCDecaux et la Communauté urbaine se solde donc par une reprise en main du politique sur le volet économique, par l'intermédiaire de l'Etat. Cette reprise en main ne doit pas cacher l'accroissement des dépendances économiques de la Communauté urbaine vis-à-vis de JCDecaux. Ces dernières sont renforcées par le poids de l'entreprise sur le développement de l'économie locale, en termes d'emplois, qui augmentent

---

<sup>46</sup> Francisque Collomb (1910-2009), homme politique de centre-droit, a été sénateur du Rhône (1968-1995), maire de Lyon (1976-1989), président de la Communauté urbaine de Lyon (1976-1989). Voir Séance du 11 juillet 1977 du conseil de la Communauté urbaine de Lyon.

<sup>47</sup> Avenant n° 5 du 5 février 1982 (AGL, 2115 W 004-2).

<sup>48</sup> Dans la lignée des travaux de M. Callon, C. Méadel et V. Rabeharisoa, les négociations montrent que les acteurs politiques et techniques participent aux débats ayant pour enjeux d'organiser le marché de mobilier urbain. Dans notre étude de cas, on repère des « luttes et négociations autour de la qualification des biens » (Callon, Méadel, Rabeharisoa, 2000, 215), notamment pour savoir si les services proposés par JCDecaux relèvent ou non d'une prestation de « service public ». Il y a tout lieu de penser que, comme le souligne M. Callon, ces débats, faisant intervenir de multiples acteurs, prennent la forme de « forums hybrides ».

<sup>49</sup> Avenant n° 6 du 20 décembre 1988 et avenant n° 7 du 9 mai 1989 (AGL, 2115 W 004-2).



avec la mise en place de nouveaux services<sup>50</sup>. Ces dépendances ne sont pas uniquement l'œuvre d'une stratégie de l'entreprise pour asseoir sa position. Elles relèvent d'une co-production avec les autorités publiques, de sorte qu'il est possible d'attribuer un rôle de premier plan à la Communauté urbaine dans la construction du monopole de JCDecaux à Lyon. Dans cette construction, il faut aussi relever la capacité d'adaptation de l'entreprise aux contraintes politiques et au contexte local.

## 2. La formation de nouvelles dépendances en matière de savoirs et d'expertise.

Au tournant des « années 1980 », l'entreprise se mue progressivement dans un rôle de producteur de savoirs urbains en matière de mobilité et d'internationalisation de la ville en se créant de nouvelles marges de jeu. Ce changement s'opère à partir des contraintes législatives imposées par l'Etat, mais aussi dans un contexte de profondes mutations au sein du gouvernement de la métropole lyonnaise. En effet, l'arrivée d'un nouveau leader à Lyon, avec l'élection de Michel Noir à l'hôtel de ville<sup>51</sup>, marque un tournant dans l'internationalisation de Lyon (Payre, 2010). Pour comprendre le repositionnement de JCDecaux, il faut analyser le travail d'adaptation de l'entreprise aux préoccupations des édiles et aux contraintes politiques qui structurent son activité. Sans négliger l'aspect économique, l'entreprise entame une mutation dans son offre de service et dans sa politique d'internationalisation qu'elle construit en lien avec celle de la ville de Lyon.

### 2.1 La production de savoirs urbains, entre autonomisation et nouvelles dépendances.

---

<sup>50</sup> Pour la gestion du service *Vélo 'v*, la convention du 24 novembre 2004 prévoit que JCDecaux s'appuie sur une équipe de 26 agents pour la régulation et l'entretien du système ; cette équipe compte, en 2010, une quarantaine de personnes.

<sup>51</sup> Michel Noir, homme politique (RPR), a été député du Rhône (1978-1995), maire de Lyon (1989-1995) et

Si le renforcement de l'encadrement des contrats au début des « années 1980 » avait constitué une première rupture dans les rapports de force entre JCDecaux et les autorités publiques urbaines, la décision du conseil de la concurrence européen de 1998 a définitivement recomposé les interactions. Une mise en concurrence systématique des contrats est imposée par la décision européenne. En 2004, le Grand Lyon doit s'engager à remettre en jeu l'ensemble du marché de mobilier urbain, exposant JCDecaux à la concurrence. Après l'intervention de l'Etat, l'action d'un nouvel agent extérieur au gouvernement métropolitain, en l'occurrence l'Europe, est de nouveau déterminante dans l'encadrement des interactions avec l'entreprise et dans la construction du marché. Pour maintenir sa position sur le marché, JCDecaux entame une série de réflexions sur la mise en place de nouveaux services, notamment liés à la mobilité urbaine. L'entreprise se tourne vers les vélos en libre service, déjà proposés par Clear Channel à Rennes en 1998.

Un apport essentiel de JCDecaux dans la conduite des politiques publiques va résider dans son activité de production de savoirs urbains, qui s'accroît avec le développement des vélos en libre service. Avec l'*abribus*, le mobilier JCDecaux s'est, dès le départ, spécialisé dans les objets immobiles de la mobilité. L'*abribus* fixe des points de dessertes pour les transports en polarisant les activités économiques et sociales de l'agglomération. Sur le même modèle, les vélos se basent sur des stations qui structurent le réseau et les usages du système. Dès les « années 1980 », la société propose aux édiles des espaces d'information municipale sur des mobiliers urbains spécifiques<sup>52</sup>. Son service interne d'études et de cartographies urbaines, créé à cet effet, produit plusieurs supports : cartes du réseau d'autobus, carte des zones piétonnes, informations sur la régulation du réseau. Ces savoirs sont proposés par JCDecaux à la Communauté urbaine, sous la forme d'offres de prestations gratuites (Carmona, 1985). Les

---

président de la Communauté urbaine de Lyon (1989-1995).

<sup>52</sup> Avenant à la convention du 23 octobre 1972, le 17 mars 1982 (AGL, 2115 W 004-2).

vélos en libre service ont renforcé l'autonomisation de JCDecaux dans la production d'études et de savoirs urbains : statistiques, cartographie, flux, mais aussi gestion des usagers et données économiques (recettes des abonnements, coût des réparations), font maintenant partie du travail quotidien de la société. Le personnel de JCDecaux revendique même la production d'une expertise spécifique :

« Les projets des grandes villes nous intéressent parce que je crois qu'il y a une chose que nous savons bien faire, c'est de coller au plus près des attentes des collectivités locales et on nous accorde un regard d'expert sur la ville »<sup>53</sup>.

La légitimité du statut d'expertise de l'entreprise se pose pourtant. Elle ne remplace pas le travail des services du Grand Lyon, ni même celui du Sytral, mais s'appuie sur une autonomie croissante des moyens de production des savoirs (matériels et du personnel) et des instruments permettant leur monopolisation par JCDecaux (brevets). Ainsi, le partage des informations et des données entre JCDecaux et le Grand Lyon est contractualisé et donne lieu à des négociations. Si la société doit transmettre aux agents administratifs les statistiques hebdomadaires de régulation du système *Vélo'v*<sup>54</sup>, d'autres savoirs restent internes à l'entreprise, notamment tout ce qui se rapporte au marché de l'affichage. Depuis 2005, JCDecaux est entrée dans le capital de la société *AFFImETRIE SAS* qui mesure l'audience des espaces publicitaires, une donnée permettant de fixer les prix des affiches. Ces données s'échangent sur le marché publicitaire, mais échappent aux collectivités. Ainsi, le prix des espaces publicitaires, tout comme celui du coût réel des vélos, constituent des ressources spécifiques de l'entreprise<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Entretien avec le directeur régional Rhône-Alpes de JCDecaux, Lyon, le 17 novembre 2006.

<sup>54</sup> Un système d'information précis doit être transmis par JCDecaux au Grand Lyon. Il est précisé : « le prestataire proposera un système d'information informatisé permettant à la Communauté de connaître par télétransmission l'état réel du parc avec une fréquence mensuelle ». Voir convention du 24 novembre 2004, programme fonctionnel, p. 29.

<sup>55</sup> Sur le coût des vélos, Jean-Charles Decaux, président du directoire de JCDecaux, précise : « ces éléments font partie de nos secrets maison ». Voir « Le Vélib', si populaire, mais si cher », *Le Figaro*, le 25 juin 2008, p. 2.

La maîtrise de savoirs urbains confère à JCDecaux un certain nombre de ressources d'action publique, valorisées sur le marché de l'expertise comme des ressources de gouvernement. Ainsi l'activité de l'entreprise consiste à proposer des outils, même symboliques, de développement de la ville, au-delà de la fourniture en mobiliers urbains. Ce travail de production de savoirs légitime l'insertion de l'entreprise dans la conduite de l'action publique urbaine. Il ne faut pas concevoir les savoirs produit par JCDecaux uniquement sous l'angle de la formation de connaissances, mais aussi comme des ressources sociales du champ économique (carnets d'adresses, relation dans le monde du patronat, réseaux de partenaires et de sous-traitant, investisseurs) et comme des ressources symboliques (image internationale de l'entreprise, notoriété, poids économique<sup>56</sup>).

La constitution d'une expertise spécifique transforme le métier des agents de l'entreprise<sup>57</sup>. Ils doivent maintenant coordonner les informations et s'assurer le maintien d'une position dans les réseaux de professionnels : les agents de JCDecaux s'insèrent dans de nombreux réseaux de recherche (congrès et journées d'étude sur les questions de transport collectif et de bicyclette en ville<sup>58</sup>). En d'autres termes, ils participent à des processus de circulation des savoirs.

L'expertise privée modifie également le rôle et l'organisation interne du Grand Lyon, qui doit à la fois mobiliser les savoirs de multiples acteurs<sup>59</sup> et veiller à la bonne coordination de

---

<sup>56</sup> A ce titre, l'activité d'assemblage des vélos lyonnais, sous-traitée par JCDecaux à l'entreprise Cycle Mercier implantée à Saint-Étienne, constitue une ressource symbolique pour les élus, contribuant au développement économique local.

<sup>57</sup> En outre, la maintenance des vélos a incité l'entreprise à créer une formation en « réparation des bicyclettes » pour ses techniciens, qui n'existait plus en France. Entretien avec le directeur régional Rhône-Alpes de JCDecaux, Lyon, le 17 novembre 2006.

<sup>58</sup> On peut citer, entre autres, le Club des Villes Cyclables, le salon européen de la mobilité, le réseau Global Cities,

<sup>59</sup> Acteurs ayant participé à la mise en place des vélos en libre service : JCDecaux, le Sytral, les associations

toutes les informations. Avec l'implantation de *Vélo'v*, deux agents administratifs de catégorie A ont été nommés à temps plein pour assurer la régulation : l'un pour suivre l'application du contrat ; l'autre pour coordonner l'ensemble des acteurs et des informations pendant la phase d'implantation du système. A travers ces deux postes, deux types de relation entre l'entreprise et l'administration peuvent être esquissées. D'un côté, le Grand Lyon délègue une partie de l'expertise (statistiques de fonctionnement) ou des services (gestion des usagers) à JCDecaux dans le cadre d'un contrat qui formalise le contenu des échanges. Les données et l'argent des recettes d'abonnement sont collectés par l'entreprise avant d'être transmis au Grand Lyon. D'un autre côté, l'administration rassemble et confronte des savoirs provenant de multiples acteurs pour répondre aux contraintes et besoins de ces derniers. Le Grand Lyon se positionne ainsi autant dans une logique de délégation, que dans des processus de coordination de l'action publique. Il s'agit de coordonner à la fois les relations avec l'entreprise et les services internes au Grand Lyon, pouvant s'inscrire dans une dynamique concurrentielle (Jouve Purenne, 2003). La mise en place de *Vélo'v* a mobilisé de nouveaux services internes du Grand Lyon (mission déplacements, service des espaces publics). La visibilité du dossier a engendré « beaucoup d'appropriation »<sup>60</sup> donnant lieu à de nombreux conflits entre les services, notamment avec le service de la voirie, historiquement gestionnaire du marché. De plus, chaque service est rattaché à une ou plusieurs délégations d'élus, entraînant une juxtaposition des concurrences technique et politique. Outre la nomination d'un coordonnateur, cette situation a entraîné trois changements de pilotage technique du dossier en moins de six mois<sup>61</sup>.

---

d'usagers, la municipalité sur les questions de sécurité routière, les services de la voirie, de l'urbanisme et des déplacements urbains du Grand Lyon, l'architecte des bâtiments de France. Les différents savoirs mobilisés par ces acteurs ont fait l'objet d'un classement dans un précédent article (Huré, 2010).

<sup>60</sup> Entretien avec Gilles Vesco, Vice-président du Grand Lyon en charge des nouveaux modes de déplacements, Lyon, le 20 avril 2006.

<sup>61</sup> Entre février et septembre 2006, trois chargés de mission se sont succédés sur le dossier *Vélo'v*. D'abord piloté

Au final, l'entreprise produit une expertise et des savoirs différenciés en fonction de trois types d'usages : des données destinées à offrir de nouvelles prestations gratuites ; des données répondant à des attentes du Grand Lyon, inscrites dans le contrat ; des données monopolisées par l'entreprise visant à maintenir la rentabilité de son modèle économique. Mais paradoxalement, plus l'entreprise JCDecaux produit une expertise autonome, plus elle s'appuie sur des échanges réguliers avec l'administration publique, formant de nouveaux liens d'interdépendance.

## 2.2 La standardisation internationale en question : vers une relation d'interdépendance

En 1988, alors qu'elle s'internationalise, la société JCDecaux cherche une convergence avec le Grand Lyon en proposant une prise en charge « gracieuse » de la signalisation temporaire et du fléchage des manifestations à caractère socio-économique et culturel « ayant un intérêt pour l'agglomération »<sup>62</sup>. Avec *Vélo 'v*, l'investissement des acteurs sur la scène internationale s'est intensifié. Le dispositif a donné une visibilité internationale à l'action du président du Grand Lyon, qui s'est ainsi positionné « en tête de l'innovation »<sup>63</sup>. Fort de ce constat, le président ne manquait pas de rappeler que « le dispositif *Vélo 'v* est unique en Europe, dans son principe et par sa dimension. D'ores et déjà, de nombreuses villes observent cette innovation très originale et séduisante »<sup>64</sup>.

Dans la construction de l'image internationale du *Vélo 'v*, JCDecaux participe aux salons, expositions et congrès en tant qu'exposant, mais aussi en mettant des vélos à disposition des congressistes. La société accueille les délégations de ville souhaitant observer *Vélo 'v*. Elle

---

par le service espaces publics, le dossier a ensuite été géré par le service de la voirie.

<sup>62</sup> Avenant à la convention du 24 octobre 1972 du 20 décembre 1988 (AGL, 2115 W 004-2).

<sup>63</sup> Editorial de Gérard Collomb, *Grand Lyon Magazine*, N° 12, avril/mai 2005, p. 3.

<sup>64</sup> *Ibid.*

prend également en charge des campagnes de communication sur le territoire lyonnais et à l'extérieur de l'agglomération, par exemple en exposant les vélos lyonnais sur les marches du festival de Cannes en 2006. La politique d'internationalisation de *Vélo'v* est conjointement menée par le Grand Lyon et JCDecaux. L'ensemble des manifestations exposant le dispositif est organisé autour de stands sponsorisés et animés par les deux partenaires. Cette représentation illustre une nouvelle forme d'interdépendance. Tandis que l'entreprise contribue à la visibilité internationale de Lyon, le Grand Lyon participe à la promotion des mobiliers et services de JCDecaux. Les acteurs s'inscrivent donc dans un même processus de circulation des politiques publiques.

« Dans le monde entier, la majorité des maires des grandes villes envient le maire de Lyon pour avoir eu la bonne idée au bon moment pour la mise en œuvre d'un tel service. Je serai tenté de dire que les *Vélo'v* à Lyon ont prité le pouvoir. (...) Jean-Claude Decaux nous demande tous les jours de faire vivre au mieux ce service parce que c'est un enjeu pour JCDecaux aussi. C'est un enjeu de croissance car ce sera un vecteur de croissance futur dans les grands marchés internationaux. Pour preuve, tous les maires des grandes villes, après l'expérience lyonnaise, veulent copier le maire de Lyon »<sup>65</sup>.

Le processus de circulation des innovations urbaines auquel fait référence le directeur régional de l'entreprise est particulièrement intense dans le cadre des systèmes de vélos. En l'espace de quelques mois, JCDecaux a exporté son produit dans plusieurs villes européennes dont Bruxelles, Marseille, Paris, Dublin et Séville. Certains auteurs analysent ces processus de diffusion à partir des acteurs publics qui investissent de nouveaux lieux d'échanges, de coopérations et de concurrences, formant des « espaces de circulation » (Payre, 2010). Ces espaces contribuent à produire de nouvelles normes, ressources et visions du monde pour l'action publique. Dans le cas de *Vélo'v*, c'est essentiellement l'élu en charge du dossier qui investit ces espaces. Cet engagement à l'international peut ainsi conduire les

---

<sup>65</sup> Entretien avec le directeur régional Rhône-Alpes de JCDecaux, Lyon, le 17 novembre 2006.

élus à accéder à de nouvelles ressources politiques (organisation d'un congrès, visibilité auprès des autres élus), financières (investisseurs, attractivité) et cognitives (savoirs, carnet d'adresses) (Huré, 2009). C'est aussi sous l'impulsion des élus qu'un nouveau réseau international des villes à vélos partagés s'est créé à Barcelone en 2007 pour rassembler les acteurs publics et privés participant aux politiques de vélos en libre service dont Lyon<sup>66</sup>. Si on y retrouve les mêmes jeux de coopérations interurbaines observés dans d'autres réseaux de villes (Payre, 2010), ce réseau représente aussi un lieu où se cristallise une compétition entre les grandes firmes et entre les villes.

L'analyse des relations entre acteurs publics et privés au sein du réseau des villes à vélos partagés montre toutefois une régulation à sens unique. Pour les entreprises, le réseau représente un enjeu pour imposer des standards internationaux et rendre visible leurs offres. En 2008, les élus ont proposé l'interopérabilité des cartes d'abonnement dans l'ensemble des villes européennes dotées d'un tel système<sup>67</sup>. Mais l'idée fut aussitôt abandonnée sous la pression conjointe de JCDecaux et de Clear Channel. Si ce type d'alliance entre les acteurs privés montre le rôle déterminant des entreprises au sein du réseau, il faut surtout souligner l'effacement du politique à l'échelle transnationale. Le réseau reste en effet fortement dépendant des ressources financières des grandes sociétés. En ce qui concerne la standardisation des politiques de vélos en libre service, la plupart des systèmes européens fonctionnent déjà avec de nombreux standards que JCDecaux a contribué à diffuser – accès par carte bancaire, système informatique, modalités de fonctionnement. Si les acteurs privés définissent des normes et des technologies standards, notamment pour prévenir l'entrée de

---

<sup>66</sup> Voir la Charte des villes à vélos partagés, troisième salon européen de la mobilité, Paris, le 12 juin 2008.

<sup>67</sup> La signature de la charte des villes à vélos partagés engage notamment les villes à « réfléchir à l'instauration d'une carte unique d'accès aux services de location de vélos, utilisable dans différentes villes du réseau ». Voir Charte des villes à vélos partagés, p. 3.



nouveaux concurrents<sup>68</sup>, il faut aussi comprendre ces standards comme des processus participants à réduire les incertitudes des collectivités, comme celles des usagers.

A partir des processus de circulation et de standardisation, on assiste à l'institutionnalisation de nouveaux liens d'interdépendance entre les acteurs. Des interactions se stabilisent en produisant des normes et des règles d'action publique. Cette dynamique montre que l'interdépendance entre JCDecaux et le Grand Lyon ne se base pas que sur le partage d'intérêts communs, mais qu'elle participe à recomposer les cadres institutionnels à travers la production autonome de normes, notamment au sein des réseaux de villes. D'une part, la société JCDecaux réalise un travail « institutionnel » au sein de l'action publique. D'autre part, le Grand Lyon développe de nouvelles formes d'intervention politique.

### 3. L'institutionnalisation d'une action publique hybride

Pour comprendre le processus d'institutionnalisation à l'œuvre entre JCDecaux et le Grand Lyon, il est nécessaire d'analyser les formes d'intervention politique contemporaines qui encadrent le partenariat avec l'entreprise. Les interactions autour de l'implantation de *Vélo'v* montrent la permanence de la négociation comme mode de régulation, mais aussi l'accroissement du contrôle des activités de l'acteur privé et l'émergence du droit comme recours aux éventuels blocages.

Ces formes d'intervention politique doivent toutefois être appréhendées à partir de l'évolution du rôle de la société dans les processus d'action publique. La multiplicité des interactions et la somme des interdépendances qui se sont stabilisées avec les acteurs publics confèrent à JCDecaux une plus grande capacité à intervenir dans les institutions publiques.

---

<sup>68</sup> Sur le marché des vélos en libre service, les sociétés d'affichages publicitaires sont en concurrence avec des sociétés de transports publics comme Kéolis (Bordeaux et Rennes) et des sociétés publiques ou mixtes comme

L'intensification de ce travail « institutionnel » de l'entreprise va paradoxalement renforcer la place du politique dans les interactions. Ce processus conduit à légitimer et institutionnaliser une action publique hybride.

### 3.1 Le travail « institutionnel » de JCDecaux dans l'action publique

L'analyse du développement territorial de la firme, des dépendances des institutions publiques vis-à-vis de l'entreprise, de la production de savoirs urbains et des enjeux internationaux montrent que « tout ne passe pas par l'action des institutions politiques, élues, démocratiques et connues ». Comme le suggère Dominique Lorrain, « il faut prendre en compte l'action des institutions invisibles (règles et grands réseaux) qui cadrent l'espace et encadrent les acteurs » (Lorrain, 2003, 453).

Une partie du travail de JCDecaux s'inscrit effectivement dans la production d'institutions invisibles. A ce titre, l'entreprise participe à l'intégration croissante des logiques marchandes et des pratiques de management privé au sein des administrations publiques. D'une part, les échanges observés lors des négociations tendent à légitimer la prise en compte de la rationalité économique de l'entreprise dans les politiques publiques. D'autre part, l'émergence d'une expertise spécifique de JCDecaux sur la ville transforme les organisations internes de l'administration et de l'entreprise. Ces transformations contribuent au déplacement des catégories sociales et idéologiques observées dans nos sociétés capitalistes contemporaines vers des modes de gestion empruntés à la sphère marchande, notamment en termes de management des organisations (Boltanski, Chiapello, 1999), et en termes de gouvernance des grandes métropoles (Le Galès, Lorrain, 2003). De fait, la distinction entre les intérêts publics

et privés n'est pas clairement délimitée (Le Galès, Lorrain, 2003). Les débats concernant la qualité de « service public » des mobiliers de JCDecaux permet d'illustrer la frontière poreuse entre le public et le privé. Si le débat se solde en 1978 par la non qualification des prestations de JCDecaux en qualité de « service public »<sup>69</sup>, la question se pose de nouveau en 2005 avec *Vélo 'v*. La dénomination de « transport public individuel »<sup>70</sup> choisi par l'élu en charge du dossier montre alors les difficultés à caractériser le service. Toutefois, le coordonnateur *Vélo 'v* préfère défendre « la dimension service public que peut prendre *Vélo 'v* »<sup>71</sup>. Ces difficultés sont exploités par JCDecaux qui, tout en reconnaissant le caractère public du système, entend montrer sa différence en termes de qualité des prestations. Selon Albert Asseraf, directeur marketing, études et stratégie de JCDecaux, « c'est un service collectif qui ne s'arrête jamais, 365 jours par an, 24 heures sur 24 »<sup>72</sup>.

Une autre partie du travail de JCDecaux s'exerce de manière plus visible. Elle concerne l'appropriation de tâches et la gestion de services relevant traditionnellement de l'action de la puissance publique. Ce travail apparaît comme résultant d'une délégation par le politique. Outre l'occupation de l'espace public (par les *abribus*, le mobilier urbain et de nouveaux services), l'entreprise réalise des actions de représentation, notamment lorsqu'elle accueille les délégations d'élus et de techniciens des villes. Elle participe également au travail de gestion des usagers. Depuis 2005, l'entreprise gère les relations avec les usagers des vélos en libre service – abonnements, appels téléphoniques, résolution des conflits. Cette prestation marque une évolution dans le métier de JCDecaux qui entretient dorénavant des relations publiques : « On n'est pas habitué chez JCDecaux à gérer une relation clientèle avec 65000

---

<sup>69</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur 78-207 du 18 mai 1978.

<sup>70</sup> Entretien avec Gilles Vesco, Vice-président du Grand Lyon en charge des nouveaux modes de déplacements, Lyon, le 20 avril 2006.

<sup>71</sup> Entretien avec Bernard Lensele, coordonnateur *Vélo 'v* du Grand Lyon, Lyon, le 27 mars 2006.

<sup>72</sup> *La Croix*, le 6 juillet 2007.

abonnés. Cela veut dire un call center. Chez JCDecaux, c'est normalement un projet, un client et un seul »<sup>73</sup>.

Cette nouvelle mission confère à l'entreprise un rôle administratif de contrôle et de médiation par rapport aux usagers. Le premier est rendu possible grâce à l'incorporation d'une technologie entièrement informatisée, dont la gestion échappe à la collectivité. Ces technologies lui procurent les moyens d'un regard sur les usages à travers la traçabilité des déplacements et le fichage des identités. Son rôle de médiation s'est construit à partir des transactions entre les usagers et l'entreprise. Il s'est traduit, à Paris, par la nomination d'un médiateur « public » pour réguler les conflits entre les usagers du *Vélib'* et la société JCDecaux. La particularité de ce médiateur, proposé par la collectivité, à destination des usagers, est qu'il revendique un statut privé, salarié de JCDecaux, comme l'atteste l'interview réalisée sur le site internet de *Vélib'* :

**Lors de la rencontre avec les représentants des usagers Vélib', il a notamment été question de votre indépendance. Qu'en est-il ?**

Comme les représentants le savaient et les lecteurs de ce blog également, je suis responsable des relations contractuelles pour JCDecaux et, en prenant ce poste de médiateur Vélib' et plus généralement pour les systèmes de vélos en libre service français de JCDecaux, j'abandonne évidemment mon rôle de représentant de l'entreprise devant les tribunaux pour ne conserver que la partie négociation des contrats. (...) Mon expérience et ma connaissance de l'entreprise m'aideront dans mes missions. Je suis indépendant et irrévocable pendant les trois ans de mon mandat. Par ailleurs mon action s'inscrit dans le cadre du code de déontologie des médiateurs et d'une charte propre à JCDecaux (en cours de rédaction). Je postulerai pour intégrer le club des médiateurs des services au public<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Entretien avec le directeur régional Rhône-Alpes de JCDecaux, Lyon, le 17 novembre 2006.

<sup>74</sup> Interview de Pierre Foulon, médiateur *Vélib'*, *Vélib' et moi*, consulté le 30 mai 2011, <http://blog.velib.paris.fr/blog/velib-et-vous/pierre-foulon-le-mediateur-velib/>

Ces activités institutionnelles privées ne sont pas sans effet sur le gouvernement de la métropole lyonnaise. Elles montrent que les acteurs politiques n'ont pas de capacité autonome dans l'élaboration de dispositifs d'action publique. C'est en effet l'hybridation des actions publiques et privées qui, à partir de la somme des relations d'interdépendance, a imposé un mode de gouvernement spécifique de la métropole lyonnaise. L'analyse de la régulation des sociétés urbaines doit, dans ce sens, mieux intégrer les données de construction historique des capitalismes urbains et leurs effets dans la concurrence des métropoles (Lorrain, 2005).

Dans cette action publique hybride, quelle est la place du politique ? La recomposition des interactions montre que le politique semble tirer profit du renforcement du rôle de l'acteur privé, à travers la mise en place d'outils (nouveaux) qui encadrent les interactions. Ces outils constituent aujourd'hui une manière de déplacer le questionnement initialement formulé par Robert Dahl, *Qui gouverne ?*<sup>75</sup>, vers la compréhension des mécanismes qui participent à gouverner l'action publique hybride.

### 3.2 La contre-expertise publique comme nouveau mode de gouvernement ?

L'action publique hybride se traduit par l'accroissement des interactions. En ce qui concerne le système *Vélo 'v*, l'implantation des stations a nécessité des échanges quotidiens. Le suivi du contrat mobilise l'organisation de réunions hebdomadaires au Grand Lyon. Ce travail institutionnalisé éclaire différents processus collectifs, qui structurent l'action des acteurs. Trois outils sont particulièrement mobilisés dans le gouvernement de l'action publique hybride : la permanence des mécanismes de négociation ; le renforcement du contrôle des

---

<sup>75</sup> Dahl R., 1961, *Who Governs ? New Haven*, Yale University Press.

activités de JCDecaux, à travers l'évaluation ; l'émergence du rôle du droit dans l'encadrement des interactions. Ces trois outils inscrivent l'action des institutions publiques dans la recherche constante d'une contre-expertise.

Une phase de négociation particulièrement intense s'est ouverte au moment de l'implantation des 343 stations *Vélo'v*. Outre la coordination mise en place avec les services pour le raccordement électrique des bornes et avec l'architecte des bâtiments de France dans le centre historique classé au patrimoine de l'UNESCO<sup>76</sup>, le Grand Lyon a sollicité les avis des élus d'arrondissement et de Villeurbanne, puis ceux des associations, avant de soumettre les propositions à JCDecaux. La nomination d'un coordonnateur pour piloter le projet et « résoudre un problème de méthode, de métier de la coordination, de métier de la négociation »<sup>77</sup> a transformé l'organisation des services du Grand Lyon. Cette nomination est venue définitivement institutionnaliser les processus de négociation comme forme d'intervention relevant du politique.

La question de la desserte des collines de la Croix-Rousse et de Fourvière permet d'illustrer l'action publique négociée. Elle a donné lieu à une confrontation de logiques antagonistes : d'un côté celle, économique, de JCDecaux, qui souhaitait être libre dans son implantation des stations pour limiter les coûts ; de l'autre, celle de l'intérêt dit général, défendue par les élus et les associations d'usagers, en faveur d'une couverture de l'ensemble du territoire. Si JCDecaux a finalement implanté des stations sur l'ensemble du territoire, l'entreprise a, en contrepartie, négocié un premier avenant pour revoir les critères d'évaluation et la régulation du système<sup>78</sup>. A travers ces différentes interactions, l'acteur privé s'octroie un droit de regard

---

<sup>76</sup> Depuis 1998, 427 ha du centre-ville de Lyon sont classés, principalement sur deux zones : le Vieux-Lyon et la Presqu'île.

<sup>77</sup> Entretien avec Bernard Lensele, coordonnateur *Vélo'v* du Grand Lyon, Lyon, le 27 mars 2006.

<sup>78</sup> Avenant à la convention du 24 novembre 2004, Séance du conseil communautaire du Grand Lyon, le 13

sur des activités publiques d'organisation du territoire. Il incite par ailleurs l'administration et les élus à prendre en compte le travail de rationalisation économique effectué par l'entreprise.

Le travail du coordonnateur *Vélo 'v* nous renseigne sur ce processus de négociation :

« Il y a une négociation permanente. Et je crois qu'il faut être dans un état d'esprit de négociation permanente qui est courtois parce que les gens de JCDecaux sont de bons professionnels. Ils défendent leur point de vue mais acceptent d'écouter celui de la collectivité. Je pense qu'il ne faut pas adopter à cent pour cent la position de JCDecaux, il faut faire des contre-propositions et il faut les négocier. JCDecaux voit la rentabilité avant tout (...) Les points de vue se complètent et, à la limite, chacun avance ses arguments ou les met ensemble, puis c'est l'élu qui tranche. »<sup>79</sup>

Les processus de négociation entre JCDecaux et le Grand Lyon renforcent cependant la centralisation de la décision autour de l'entreprise, de l'élu en charge du dossier et du président du Grand Lyon. C'est donc un nombre d'acteurs restreint qui prend l'essentiel des décisions. En ce qui concerne les relations avec les associations, JCDecaux ne participe pas aux réunions de concertation mensuelles. L'entreprise n'entretient pas non plus de relation directe avec les élus de proximité (élus d'arrondissement) et les acteurs impliqués au niveau des quartiers (conseils de quartier, associations de riverains).

L'accroissement des outils de contrôle et d'évaluation des partenaires sont une des conséquences importantes de cette action publique négociée. Le contrat de 2004 a été l'occasion pour le Grand Lyon de revoir globalement les critères de qualité de service rendu à l'utilisateur à l'aide de grilles d'évaluation. Le contrôle des activités de JCDecaux a ainsi nettement été amélioré :

« Autant pendant 30 ans, le contrat précédent avec JC Decaux qui a été passé sans aucune mise en concurrence bien évidemment, comme cela se faisait dans les années 1970 : ce marché là n'était absolument pas contrôlé. Il

---

novembre 2006, délibérations n°2006-3736 et n°2006-3695.

<sup>79</sup> Entretien avec Bernard Lensele, coordonnateur *Vélo 'v* du Grand Lyon, Lyon, le 27 mars 2006.

faut se rappeler qu'il y a 4 ans, on ne connaissait même pas le parc d'*abribus* et de MUPI (Mobilier Urbain Pour l'Information), on ne savait pas où ils se trouvaient et JC Decaux ne voulait rien donner. Il a fallu se bagarrer pour avoir un exemplaire papier, même pas informatique, seulement papier. Après on a pu avoir un document faisant état du patrimoine et aujourd'hui, c'est caricatural : on a deux personnes qui s'en occupent à temps plein. Un « cadre A » et un agent de maîtrise. L'agent de maîtrise va discuter emplacement par emplacement, pied à pied, les emplacements avec JC Decaux. On a déjà fait 70 ordres de service et on est à 60 réunions de chantier depuis le début. Donc, on exerce bien un contrôle »<sup>80</sup>

Malgré les outils mis en place par le Grand Lyon, l'efficacité du contrôle des activités de JCDecaux est à nuancer car les statistiques servant à établir les indicateurs sont entièrement collectées par JCDecaux, conformément au contrat. Elles constituent donc des données internes à l'entreprise, inaccessibles pour la collectivité. Pour y remédier, le Grand Lyon a mis en place, depuis 2006, une contre-expertise annuelle afin de comparer les données fournies par JCDecaux et établir de nouveaux critères<sup>81</sup>. Ces données servent, d'une part à communiquer sur l'utilisation du système ou les dégradations subies. La communication politique du Grand Lyon réalisée sur *Vélo'v* se base donc sur un mélange, une hybridation, de données collectées à la fois par JCDecaux et par les services du Grand Lyon<sup>82</sup> (Huré, 2010). D'autre part, il s'agit de rendre opératoire le système d'évaluation et d'appliquer les pénalités qui lui sont associées.

Dans ce contexte, le recours au droit s'est progressivement affirmé dans la gestion des interactions. La mobilisation de l'outil juridique, dans la gestion quotidienne du contrat, se traduit d'abord par une juridicisation des compétences des acteurs et des échanges. Au terme

---

<sup>80</sup> Entretien avec Bernard Lagache, directeur adjoint délégué « aux ressources » du service de la voirie du Grand Lyon, le 6 avril 2006.

<sup>81</sup> Voir Bianconi P-A., Boiron M., Drioli A., Huré M., Ravier M., Torrossian C., « étude d'une politique publique initiée par le Grand Lyon : Vélo'v (enquête technique et enquête usagers) », Université Lyon 2, enquête de Master 1 de sciences politiques, séminaire de méthode, 2006.

<sup>82</sup> *Ibid.*



de la première phase d'implantation de *Vélo'v*, en 2006, les services du Grand Lyon se sont prononcés pour l'application de sanctions financières contre l'entreprise, qui ne remplissait pas les critères de performance du système<sup>83</sup>. Le nombre de vélos en service s'élevait à 1700, alors que le contrat en prévoyait 2000 à cette date<sup>84</sup>. Si un agent du Grand Lyon s'occupe quotidiennement du suivi juridique du contrat, la juridicisation touche aussi le travail des grands groupes qui, outre la gestion de leurs contrats, restent en « veille » sur les contrats des concurrents<sup>85</sup>. Selon un cadre de JCDecaux, les métiers du droit occupent une place importante dans l'organisation de l'entreprise<sup>86</sup> :

« Vous savez, on s'est très bien adapté avec le code des marchés publics. Aujourd'hui la direction des « relations villes », c'est cinquante personnes, des juristes et des avocats. Le département « appel d'offres », c'est cent personnes, donc on s'est adapté. »<sup>87</sup>

La mobilisation du droit s'observe également dans la judiciarisation de l'action publique à travers la multiplication des recours au tribunal. Si les appels d'offres de Paris (2007) et de Bruxelles (2009) se sont soldés par des contentieux entre JCDecaux et Clear Channel, les collectivités avaient, dès le milieu des « années 1990 », intensifiées le recours au droit pour réguler leurs relations avec JCDecaux. Les controverses contemporaines portent sur les pratiques de position dominante de l'entreprise. En 2004, elle est ainsi condamnée par le Conseil de la concurrence, ce dernier ayant retenu que « la société JCDecaux avait volontairement retardé de six mois le démontage des mobiliers [à Rennes en 1998] et continué à les exploiter commercialement, pour dissuader à la fois les autres collectivités locales de

---

<sup>83</sup> Entretien avec Bernard Lagache, directeur adjoint délégué « aux ressources » du service de la voirie du Grand Lyon, le 6 avril 2006.

<sup>84</sup> Voir la convention du 24 novembre 2004.

<sup>85</sup> Au sein de Clear Channel, « On est en veille, c'est sûr. On a un service juridique chez nous, mais qui n'est pas le même qu'une collectivité, et effectivement on regarde ça de très près. Mais sans doute on n'est pas assez présent au niveau juridique. Ce sont des batailles longues et coûteuses. J'aimerais bien connaître le service juridique de JCDecaux, cela doit être impressionnant ». Entretien avec le chargé de mission vélo au sein de Clear Channel, direction des opérations de l'Europe du sud, Dijon, le 29 juin 2010.

<sup>86</sup> Voir la décision n°98-D-52 du Conseil de la concurrence européen du 7 juillet 1998 relative à des pratiques relevées dans le secteur du mobilier urbain.

changer à leur tour de fournisseur en augmentant artificiellement le coût du changement de prestataire, et les concurrents de soumissionner aux appels d'offres de mobiliers urbains non publicitaires, en privant la société More Group France de recettes et en compromettant l'équilibre financier du contrat. »<sup>88</sup>.

L'analyse de la judiciarisation des relations entre les autorités publiques et JCDecaux permet d'attester « les mécanismes de recomposition à l'œuvre dans le registre des justifications du pouvoir qui conduisent à repenser la place du droit dans la régulation politique » (Duran, 2009, 307). « Non seulement l'horizontalité, ou la transversalité plus précisément, de la gouvernance a conduit à un décloisonnement du droit et des droits, mais elle a également favorisé l'adoption de formes contractuelles de réglementation. Certes, le juriste peut voir dans ces pratiques transactionnelles l'émergence de formules hybrides qui s'éloignent de la formule originale du contrat, mais il est tout aussi important de mettre en avant le rôle du droit dans la diversification des échanges sociaux auxquels donnent lieu la gestion publique aujourd'hui » (Duran, 2009, 332).

#### Conclusion : l'action publique hybride comme institution ?

L'analyse de l'évolution des relations entre la société JCDecaux et les acteurs publics de la métropole lyonnaise montre que l'on assiste à « des recompositions par les interactions » (Pinson, 2006, 641) au sein des institutions publiques et privées. Si JCDecaux a su profiter d'un contexte institutionnel favorable au développement de son activité à Lyon, les échanges entre l'entreprise et la Communauté urbaine s'inscrivent plutôt dans un jeu équilibré

---

<sup>87</sup> Entretien avec le directeur régional Rhône-Alpes de JCDecaux, Lyon, le 17 novembre 2006.

<sup>88</sup> Extrait de l'arrêt de la cour d'appel de Paris (1<sup>ère</sup> chambre, section H) en date du 22 février 2005 relatif au recours formé par la société JCDecaux contre la décision n°04-D-32 du Conseil de la concurrence en date du 8 juillet 2004 relative à la saisine de la société More Group France contre les pratiques du groupe Decaux.

d'interdépendances. La somme de ces relations d'interdépendances forme aujourd'hui une action publique de plus en plus hybride qui fait appel à de nouveaux modes de gouvernement public/privé de la métropole lyonnaise. Mais l'accroissement du rôle des acteurs privés cache un autre processus à l'œuvre dans cette action hybride : le renforcement du pouvoir politique à travers l'institutionnalisation ou la recomposition d'outils de légitimation du politique (négociation, évaluation, droit).

Ainsi, si l'analyse des interactions constitue une entrée pour saisir le rôle spécifique des entreprises dans l'action publique, elle représente aussi une manière d'appréhender l'évolution du pouvoir politique dans l'encadrement des interactions avec l'acteur privé. Avec l'accroissement du rôle de la société JCDecaux dans la production de la ville, on assiste paradoxalement à un accroissement du pouvoir politique, à travers le développement d'une véritable contre-expertise publique. On observe l'institutionnalisation des processus de négociation, d'évaluation des activités privées et du recours au droit dans l'action publique urbaine.

Dès lors, il peut paraître surprenant de ne pas avoir plus analysé les oppositions partisans autour de l'action de l'entreprise. Nous avons montré que la position de JCDecaux pouvait être contestée par l'Etat ou l'Europe. De même, des contestations associatives se sont développées ces dernières années sur la question de la place de la publicité en ville<sup>89</sup>. Pour autant, l'action de l'entreprise semble faire consensus dans le cadre des oppositions partisans locales. L'action publique hybride conduirait-elle aussi à dépolitiser les enjeux des projets urbains ?

---

<sup>89</sup> L'association *Casseurs de Pub* a été créée à Lyon en 1999 pour dénoncer l'augmentation des panneaux publicitaires sur l'espace public et dans les réseaux de transport.

A partir de ces transformations, l'analyse des échanges entre JCDecaux et les autorités publiques lyonnaises peut participer à redéfinir les contours des institutions métropolitaines. Si, comme le soulignent Philippe Bezès, Dominique Lorrain et Michel Lallement (2005, 298), les institutions « sont aujourd'hui davantage structurées autour d'instances intermédiaires porteuses de ressources informationnelles au service de l'action, de la coordination et du contrôle », la société JCDecaux participe indéniablement à la structuration institutionnelle de l'agglomération lyonnaise<sup>90</sup>.

Béal V., 2010, « Gouverner l'environnement dans les villes européennes : des configurations d'acteurs restructurées pour la production des politiques urbaines », *Sociologie du travail*, vol. 52, 4, p. 538-560.

Bezançon X., 1997, *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, Paris.

Bezès P., Lallement M., Lorrain D. 2005, « Introduction. Les nouveaux formats de l'institution », *Sociologie du travail*, vol. 47, 3, 293-300.

Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.

---

<sup>90</sup> Ce texte a été discuté par Gilles Pinson dans le cadre du séminaire STEP du laboratoire Triangle (UMR 5206, ENS, Sciences Po Lyon et université Lyon 2). Il a bénéficié des relectures d'Aisling Healy et d'Anouk flamant ainsi que des précieux conseils de Renaud Payre. Je tiens à leur adresser mes chaleureux remerciements, ainsi qu'aux relecteurs de la revue *Sociologie du travail*. Enfin, ce travail est le fruit d'une collaboration très enrichissante avec Arnaud Passalacqua.

Callon M., Méadel C., Rabeharisoa V., 2000, « L'économie des qualités », *Politix*, Vol. 13, n° 52, 211-239.

Carmona M., 1985, *Le mobilier urbain*, PUF, Paris.

Dahl R., 1961, *Who Governs ? New Haven*, Yale University Press.

Duran P., 2009, « Légitimité, droit et action publique », *L'année Sociologique*, Vol. 59, n° 2, 303-344.

Durkheim E. [1871], 1997, *Les règles de la méthode sociologique*, PUF, Paris.

*Entreprises et Histoire*, 2002, « Les grands groupes et la ville », dossier coordonné par Dominique Lorrain, n°30, Vol.

Flonneau M., 2005, *Paris et l'automobile. Un siècle de passions*, Hachette Littératures, Paris.

Guerrand R.-H., 1985, *Les Lieux : histoire des commodités*, La découverte, Paris.

Hall P., Soskice D., 2001, *Varieties of Capitalism : the institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.

Healy A., 2007, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la « Gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin XXème siècle)*, doctorat de Science Politique, IEP de Lyon.

Huré M., 2010, « Une privatisation des savoirs urbains ? Les grands groupes privés dans la production d'études des projets de vélos en libre service à Lyon et Bruxelles », *Géocarrefour*, vol. 85, n° 4, 265-273.

Huré M., 2009, « La création d'un réseau de villes : circulations, pouvoirs et territoires. Le cas du Club des Villes Cyclables (1989-2009) », *Métropoles*, 6, [en ligne], mis en ligne le 24 novembre 2009, consulté le 28 janvier 2012. URL : <http://metropoles.revues.org/4010>

Jouve B., 2003, *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier, Paris.

Jouve B., Purenne A., 2003, « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises », in Jouve B., *Les politiques de déplacements urbains en Europe*, L'Harmattan, Paris, 81-110.

Lagroye J., Bastien F., Sawicki F., 2006, *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz

Lascoumes P., Lorrain D., 2007, « Trous Noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du travail*, vol. 49, 1, 1-9.

Le Galès P., Lorrain D., 2003, « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique*, n° 107, 3, 305-317.

Lorrain D., 2005, « Urban Capitalisms. European Models in Competition », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 29, n° 2, 231-267.

Lorrain D., 2003, « Gouverner « Dur-Mou » : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, n° 107, 447-454.

Lorrain D., 2002, « Capitalismes urbains. La montée des firmes d'infrastructures », *Entreprises et histoire*, 30, 5-31.

North D. C., 1990, *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Passalacqua A., 2011, *L'autobus et Paris*, Economica, Paris.

Payre R., 2010, « The Importance of Being Connected: City Networks and Urban Government. Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, 260-280.

Pinson G., 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, Vol. 56, n° 4, 619-651.