



Philippe Jastrzeb / Editing



Thierry Dudot / Editing

A proximité des élus

Les hauts fonctionnaires intercommunaux

Sociologie et politique

Frank Bachelet

La territorialisation de la régulation politique s'est traduite par une mobilisation scientifique autour de l'analyse localisée des phénomènes politiques. Les pouvoirs locaux, après avoir été longtemps délaissés (Mény Y., 1984), sont devenus un des terrains les plus investis par la science politique française.

Ces travaux sont marqués par une forte unité de style et de problématique. La monographie et la comparaison entre quelques situations locales deviennent les voies d'accès au réel les plus empruntées, (Douillet A.-C., 2003). Elles mettent à jour la complexité et la richesse des configurations locales mais permettent difficilement de faire la part entre les contingences et les faits plus significatifs de situations générales. Dès lors le travail d'agrégation des résultats est moins aisé, les possibilités de construction de modèles interprétatifs globaux sont réduites. Sur le plan des problématiques le paradigme interactionniste est la principale référence pour l'analyse de l'action publique. Qu'il s'agisse des approches centrées sur l'institutionnalisation des politiques locales (Duran P., Thoenig J.-C., 1996), sur la production des normes négociées (Gaudin J.-P., 1995) ou sur la construction de coalitions (Le Galès P., 1995), on analyse la formation des politiques locales dans les relations qu'entretiennent les gouvernements locaux avec leur environnement. On considère que l'action publique est produite à travers des systèmes d'interdépendance (plus ou moins stables et organisés) liant des institutions, des groupes publics ou privés et des individus.

Ces problématiques aussi justifiées soient-elles comportent cependant deux biais. Elles minorent le rôle des institutions gouvernementales dans la production de la décision publique (Jouve B., Lefèvre C., 1999). Sans en revenir à la naïveté du modèle systémique de la boîte noire (Easton D., 1974) qui les considérait comme un simple instrument de réponses aux sollicitations de leur environnement, les travaux contemporains ne voient plus dans les gouvernements les lieux à partir desquels on peut accéder à une compréhension de l'action publique. Ensuite la primauté

donnée à l'observation des activités relationnelles fait l'économie d'une analyse des acteurs gouvernementaux, de leurs propriétés sociales et de leur influence dans la définition du contenu de l'action publique. En conclusion d'une longue recherche sur la gouvernance urbaine dans ces dimensions historique, économique et politique, Patrick Le Galès (2003, p. 389) explique par exemple qu'il ne s'est pas posé la question du « Qui gouverne ? ».

Toutes les catégories d'acteurs gouvernementaux ne sont pourtant pas oubliées, on dispose de travaux sur les élus locaux (Le Bart Ch., 1994 ; Le Saout R., 2000) mais il existe très peu d'informations mobilisables sur les fonctionnaires territoriaux et en particulier les cadres dirigeants. Ce point aveugle surprend quand on sait que dans les années 70/80 cette perspective a prouvé ces vertus heuristiques pour l'étude des logiques de fonctionnement de l'État et de son action (De Baecque F., Quermonne J.-L., 1981) et qu'elle a ensuite éclairé utilement les stratégies de conversion/reconversion de certaines fractions du champ de la haute fonction publique nationale (Mathiot P., Sawicki F., 1999).

Notre recherche poursuit un double objectif : accéder aux résultats les plus systématiques possibles malgré les diversités locales et produire de l'information sur les fonctionnaires territoriaux¹. Pour y parvenir on renouera avec la sociologie quantitative des élites administratives tout en reliant, dans la mesure du possible, les résultats obtenus à des perspectives d'analyse de l'action publique.

1. Nous avons adressé nominativement un questionnaire semi-ouvert à 3000 directeurs, directeurs généraux adjoints, secrétaires généraux adjoints, directeurs généraux et secrétaires généraux exerçant dans l'ensemble des communes de plus de 80 000 habitants, des communautés d'agglomération et urbaines et des conseils généraux et régionaux. Le taux de retour de l'enquête est supérieur à 26 %, soit 714 questionnaires.

L'état actuel des connaissances de ce milieu professionnel est encore largement embryonnaire. Les travaux récents (CES 2000 ; Cieutat B., 2000 ; Schrameck O., 1995) développent des approches morphologiques. On raisonne de manière indifférenciée sur l'ensemble de la Fonction Publique Territoriale en la quantifiant, en la répartissant par catégories d'emploi, d'âge, de statut ou de type de collectivités.

La seule étude récente ouvrant des perspectives assez similaires aux nôtres (Burlen K., Thoënis J.-C., 1998) porte sur les Secrétaires Généraux des Communes de plus de 5000 habitants, c'est-à-dire une population hétérogène compte-tenu de la diversité des situations communales et des rôles professionnels induits.

Il faut ensuite remonter au milieu des années quatre-vingt pour retrouver des analyses sur la Fonction Publique Communale (Fontaine J., 1986 ; Lorrain D., 1987) et Régionale (Darras-Genard C., 1987). Toutefois le caractère restreint de ces travaux et leur ancienneté ne permettent pas de disposer d'informations précises sur les propriétés sociales des fonctionnaires territoriaux, sur les facteurs qui président à leur recrutement et leur carrière, sur leurs représentations de l'action publique, leur relation au pouvoir politique et le rôle qu'ils jouent dans la consolidation et la stabilisation des compromis institutionnels.

Dans notre enquête par questionnaires concernant l'ensemble des hauts fonctionnaires territoriaux, nous avons ici isolé les 187 réponses venues des agglomérations. Comme toujours la construction d'un sous-groupe limite les possibilités d'exploitation des informations. Techniquement le travail sur un effectif restreint réduit les possibilités de croisements et donc la précision du traitement quantitatif.

Ensuite ce sous-groupe est construit autour de la variable de l'appartenance institutionnelle. C'est un élément important de la structuration des représentations et des comportements professionnels mais il ne s'agit pas d'un facteur exclusif : les fonctions exercées, les secteurs d'activité, le type de formation ont une influence tout aussi importante.

Profils et trajectoires sociales

L'encadrement supérieur des gouvernements intercommunaux présente les caractéristiques d'une population clivée sous l'angle de la démographie, des parcours sociaux et des profils de formation. L'unité de ce groupe tient plus à une communauté d'expériences professionnelles qu'à l'homogénéité des origines et des trajectoires de ses membres. Toutefois ces institutions sont traversées par des dynamiques liées à l'entrée de nouveaux acteurs qui participent à l'unification du groupe ainsi qu'à de substantielles modifications des profils.

Les paramètres démographiques illustrent cette situation. Si le taux de féminisation du groupe (28,3 %) est sensiblement supérieur à celui de l'ensemble des cadres territoriaux interrogés (22,1 %), il souligne une importante inégalité entre les genres devant l'accès aux fonctions de direction. Cependant les effets de génération tendent à réduire jusqu'à l'effacement ces discriminations. La présence des femmes croît régulièrement à mesure que l'âge baisse pour atteindre une quasi-parité chez les plus jeunes cadres. Cette dynamique, observable dans toutes les institutions territoriales, est d'autant plus marquée dans les institutions intercommunales que les cadres de moins de 35 ans (13,4 % de la population) sont deux fois plus représentés qu'ailleurs (cette catégorie est pratiquement absente des administrations départementales).

Les clivages s'observent aussi sous l'angle de l'origine sociale (mesurée à la dernière profession exercée par le père ou le chef de famille). Les classes populaires (46 %), notamment les fractions liées au secteur public, et les classes supérieures (38 %) sont sur-représentées. Cette situation caractérise l'ensemble des hauts fonctionnaires territoriaux mais elle est ici plus accentuée. Les administrations intercommunales constituent des espaces de rencontre improbable entre des catégories sociales rarement associées dans un univers professionnel.

La présence massive d'acteurs en mobilité ascensionnelle sur une génération (pour un constat analogue cf. Burlen K., Thoënis J.-C., 1998) distingue par exemple les fonctionnaires métropolitains de leurs collègues régionaux plus souvent issus des classes supérieures. Elle peut en partie expliquer le rapide développement du gouvernement d'agglomération au cours des dernières années. S'il est parvenu à s'implanter dans le système fortement concurrentiel des institutions locales (Gaxie D., 1997) c'est sans doute grâce à cette homologie des trajectoires institutionnelles et personnelles. La défense de ces institutions dans les luttes politiques et administratives que leur implantation ou leur renforcement a générées était d'autant mieux assurée qu'elle émanait d'acteurs devant leur ascension socio-professionnelle aux positions occupées dans ce nouvel ordre administratif.

Toutefois cette configuration particulière des rapports professionnels est un moment de l'histoire des gouvernements d'agglomération en voie de dépassement. Les dynamiques démographiques soulignées plus haut masquent des modifications profondes dans les trajectoires sociales et de formation. Les nouveaux entrants (notamment les

2. On peut mesurer ce patriotisme d'institution à travers la question suivante : « Quel cadre de pilotage de l'action publique locale se développera le plus à moyen terme ? ». On a demandé aux enquêtés de classer la commune, l'agglomération, le pays, le département, la région. La ventilation des résultats par institution montre que les fonctionnaires placent très fréquemment leur collectivité d'exercice en tête de classement. Mais dans cette procédure les fonctionnaires métropolitains sont les plus nombreux à créditer leur propre institution.

moins de 35 ans) sont deux fois moins souvent issus des classes populaires. Ce resserrement des bases sociales du recrutement bénéficie en priorité aux classes supérieures et dans une moindre mesure aux classes moyennes³.

Le coût social d'entrée qui tend à s'élever s'accompagne d'une modification des profils de formation. Les gouvernements intercommunaux accueillent la plus forte proportion de fonctionnaires peu diplômés (9,6 % ont un diplôme inférieur ou égal à bac + 2 alors que ces catégories sont absentes des effectifs régionaux) et un taux plus restreint de diplômés de Grandes Écoles (38 % contre 43,1% chez l'ensemble des fonctionnaires territoriaux et 54 % dans les régions). Cette tendance est compensée par une plus forte présence des diplômés de 2^e et 3^e cycle de l'Université qui induit des différences sensibles dans les spécialisations disciplinaires. Les deux formations les plus fréquentes dans les EPCI⁴ sont le droit puis l'urbanisme (formations majoritairement acquises à l'Université). Chez les fonctionnaires régionaux il s'agit de la science politique puis des sciences « dures », qualifications acquises pour l'essentiel sur les bancs des Instituts d'Études Politiques et des Écoles d'ingénieurs. Les dynamiques à l'œuvre apportent d'importants changements. Chez les nouveaux entrants les diplômes inférieurs ou égaux à bac + 2 disparaissent, le nombre de diplômés de 2^e cycle se réduit au profit des 3^e cycles et des Écoles. On observe encore une diminution du nombre de titulaires de titres techniques ou scientifiques et une augmentation corrélative des profils généralistes et administratifs⁵. Ce phénomène est à relier aux évolutions des conditions d'exercice des fonctions gouvernementales. L'externalisation et à la privatisation croissantes des services urbains (Lorrain D., Stoker G., 1994) rendent moins utile l'accumulation de l'expertise technique dans les services. En retour elles nécessitent de faire face aux coûts de coordination induits par les multiples partenariats extérieurs et de répondre aux exigences politiques et administratives de la régulation multi-niveaux. Le recours à de nouvelles formes de savoir-faire centrées sur le pilotage de l'action publique et la mise en coordination de systèmes complexes devient donc plus nécessaire.

La carrière

La carrière des fonctionnaires territoriaux, soit l'ensemble de normes (codifiées ou non) réglant la hiérarchie des titres et des postes et leurs conditions d'accès, comporte une dimension fonctionnelle (l'accès aux fonctions de directeurs généraux/directeurs généraux adjoints), sectorielle et institutionnelle. On abordera ici que ce dernier aspect.

Les fonctionnaires intercommunaux (très proches sous cet angle des fonctionnaires communaux) se distinguent de leurs collègues départementaux et régionaux par leurs parcours professionnels antérieurs à l'entrée dans la

Fonction Publique Territoriale. Les premiers sont trois fois plus nombreux à être passés par le secteur privé (26,5 %) et deux fois moins nombreux (25 %) à être issus de la Fonction Publique d'État⁶. Ces parcours différenciés laissent des traces dans les représentations professionnelles. Quand on leur demande de nommer leurs fonctions les « régionaux » sont les plus nombreux à se considérer comme des « hauts fonctionnaires » alors que les « intercommunaux » sont plus prompts à se définir comme des *managers*. De même quand on les interroge sur les possibilités de reconversion en dehors de la Fonction Publique Territoriale les « régionaux » privilégient un retour vers leur institution d'origine sur un passage dans le secteur marchand alors que les « intercommunaux » envisagent leur avenir deux fois plus souvent dans le secteur privé qu'au sein de l'appareil d'État. Avec les réserves liées à tout raisonnement tendant à assimiler des opinions et des pratiques, on peut voir dans ces différences de parcours et de perspectives un des facteurs du développement d'un style managérial longtemps réservé au gouvernement des entreprises mais dont plusieurs travaux soulignent l'émergence dans le gouvernement urbain, (Bodiguel J.-L. 1998 ; Le Galès P., 2003).

La création récente de gouvernements intercommunaux et le renforcement des compétences des plus anciens ont ouvert un marché de l'emploi entraînant de nouveaux recrutements et des mouvements de migrations professionnelles. On peut suivre ces trajectoires par le solde des départs/arrivées dans les différentes catégories de collectivités. Ce solde est resté stable dans les départements et les régions mais on enregistre trois fois plus de départs que d'arrivées dans les communes et deux fois plus d'arrivées que de départs dans les EPCI. Le peuplement professionnel des agglomérations s'est donc réalisé pour l'essentiel avec des fonctionnaires venant des communes (dont beaucoup ont accédé à cette occasion à des fonctions de direction) et avec de jeunes collègues issus des concours ou recrutés sur des emplois contractuels⁷. Ces emplois ont aussi été pourvus

3. Tendance observable avec une intensité variable dans toutes les catégories de collectivités locales.

4. Établissements Publics de Coopération Intercommunale.

5. Parmi l'ensemble des fonctionnaires territoriaux la part des titulaires de titres techniques ou scientifiques diminue régulièrement avec l'âge. Ils représentent 17,2 % des acteurs interrogés mais 24 % des plus de 56 ans et seulement 8,5 % des moins de 35 ans. Le phénomène s'inverse pour les diplômés de science politique. On en dénombre 11,3 % dans la population totale, 4 % chez les plus de 56 ans et 32 % chez les moins de 35 ans.

6. Beaucoup de hauts fonctionnaires régionaux et départementaux ont accédé à la Fonction Publique Territoriale lors des transferts de personnels des années 80.

7. Parmi l'ensemble des fonctionnaires interrogés on dénombre 16,9 % de contractuels, ils sont plus nombreux (21,4%) et plus jeunes dans les institutions intercommunales.



Patrick Zachmann / Magnum

Une des activités privilégiées, l'élaboration de projets urbains, ici à Tremblay en France

sur une base locale : les fonctionnaires intercommunaux sont les plus nombreux à exercer dans la région d'obtention de leur dernier diplôme et/ou de leur emploi précédent.

Certains indicateurs montrent que ces emplois sont dotés d'un prestige relatif dans la hiérarchie des valeurs professionnelles. Leur « rendement économique » mesuré aux traitements, aux primes et aux avantages en nature les place au dessus des fonctions communales mais assez nettement en retrait par rapport aux fonctions exercées dans les départements et les régions. L'analyse des trajectoires professionnelles idéales qu'on peut distinguer des trajectoires réelles (très sensibles aux contraintes du marché de l'emploi) confirme cet intérêt relatif pour les fonctions intercommunales. On dispose en effet d'une unité de mesure des hiérarchies de légitimité professionnelle quand on demande aux enquêtés de classer la catégorie d'institution vers laquelle ils souhaiteraient s'orienter si une nouvelle opportunité d'emploi se présentait. Deux informations s'en dégagent. D'une part le discrédit des fonctions communales et l'attrait pour les fonctions régionales, d'autre part les choix quantitativement très proches réalisés en faveur des départements et des EPCI⁸. Ce résultat est encourageant au regard de la jeunesse du gouvernement intercommunal mais il est paradoxal dans le sens où les fonctionnaires territoriaux s'accordent sur l'idée que l'avenir de l'organisation territoriale s'articulera autour du couple EPCI/région⁹. Cette apparente contradiction tient sans doute à des raisons institutionnelles. Les fonctionnaires les plus expérimentés

hésitent à rejoindre un gouvernement intercommunal qui dispose d'une faible légitimité historique, à l'institutionnalisation inachevée¹⁰ et à l'action souvent tributaire des intérêts communaux et des subtils équilibres politiques induits, (Bachelet F., 2000). D'ailleurs leurs fonctionnaires sont avec les « communaux » ceux qui estiment avoir les moindres marges d'autonomie et d'initiative professionnelles¹¹. Les intercommunalités sont dans la situation para-

8. À cette question 15 % des répondants envisagent d'exercer dans les communes, 35 % dans les régions, les autres (50%) se partagent à part égale entre les EPCI et les départements. Quand on ventile ce classement par l'institution d'exercice les fonctionnaires intercommunaux classent la commune en dernier choix ce qui souligne la rupture culturelle et professionnelle avec l'institution dont ils sont massivement issus.

9. Réponses à la question « Selon vous quel cadre de pilotage de l'action publique locale se développera le plus à moyen terme ? ».

10. Plus de 20 % des fonctionnaires d'agglomération interrogés exercent une double mission à la fois dans l'administration municipale et dans son EPCI de rattachement, nous ne les avons pas inclus dans notre sous-groupe de référence. Quand on peut identifier leur EPCI d'exercice on retrouve des configurations très précises. Il s'agit majoritairement des communautés d'agglomération les plus récemment créées, marquées par la présence d'une ville centre représentant plus de 50 % de la population du périmètre, le maire de cette ville-centre est fréquemment président de l'EPCI.

11. On a demandé à chaque enquêté d'indiquer sur la base d'une échelle arithmétique sa part d'initiative et d'autonomie professionnelle.

doxale d'institutions en devenir qui attirent peu les fonctionnaires expérimentés (qu'on trouve dans les départements et surtout les régions) en capacité de faire émerger un pouvoir administratif fort, à la fois apte à disposer d'une véritable indépendance par rapport au pouvoir politique tout en gardant sa confiance.

La politisation

Toutes les études gouvernementales soulignent l'interdépendance entre la haute administration et le pouvoir politique. Les gouvernements locaux ne font pas exception mais cette interdépendance semble plus déséquilibrée au profit du pouvoir politique et se traduit par une forte politisation de l'administration, (Bodiguel J.-L., 1985). Notre enquête le confirme plus particulièrement pour les fonctionnaires intercommunaux. La plupart des indicateurs de leur engagement (taux et intensité de l'engagement passé et actuel dans un parti et/ou un club de réflexion) soulignent un haut niveau de politisation. Il s'accompagne aussi d'une forte fidélité politique au *leader* et/ou à la majorité de leur collectivité. Quand les enquêtés répondent à la question sur leur préférence partisane et qu'on peut avec certitude identifier leur collectivité d'exercice (soit dans la moitié des questionnaires), on constate dans 82 % des cas une identité des affiliations, taux supérieur à celui des fonctionnaires communaux (70 %).

Cette politisation marque la définition des rôles professionnels. Lorsqu'on demande aux enquêtés de hiérarchiser leurs tâches les plus importantes, on s'aperçoit que les administrateurs métropolitains (avec leurs collègues régionaux) opèrent la définition la plus politisée de leur mission¹². Ils incarnent volontiers un rôle à mi-chemin du conseiller politique (« être une force de proposition ») et de l'expert (« éclairer par mon expertise les choix politiques ») alors que dans les autres institutions les fonctionnaires sont plus enclins à investir dans des tâches de commandement et d'impulsion des activités administratives.

Cette politisation s'explique par trois facteurs.

Elle renvoie d'abord aux choix opérés par les élus au moment où il a fallu construire une administration dans les EPCI récemment créés. Ils ont saisi l'opportunité de constituer un état-major administratif fidèle, la proximité politique a semble-t-il été un critère important dans la sélection des fonctionnaires appelés à exercer au sein des nouvelles institutions. On constate par exemple que la plupart des indicateurs de politisation varient de façon inversement proportionnelle à l'ancienneté des EPCI : c'est dans les plus récents que le taux et l'intensité du militantisme passé sont les plus importants, que le taux actuel d'adhésion à un club de réflexion est le plus fort¹³.

Si la mise en œuvre de la loi de 1999 a présenté une fenêtre d'opportunité pour les élus, elle n'explique pas tous

les aspects de cette politisation. Il faut prendre en compte les configurations institutionnelles. Dans les administrations intercommunales les plus anciennes (qui sont aussi dans notre échantillon les plus grandes) le poids des procédures et de l'organisation modère l'influence du pouvoir politique sur le pouvoir administratif. Tout se passe comme si un niveau élevé d'institutionnalisation réduisait les interdépendances. On le voit notamment dans les procédures de mutation et de recrutement des fonctionnaires : institutionnalisées dans les unes (notamment par le recours à des cabinets spécialisés), personnalisées dans les autres (la relation directe aux élus est la première source d'information sur les emplois vacants dans les EPCI récents). De la même façon les fonctionnaires des plus importants EPCI sont deux fois moins nombreux à faire état de la connaissance personnelle de leur Président avant leur entrée en fonction et, après leur recrutement, ils sont beaucoup moins souvent amenés à rencontrer les élus.

La politisation des fonctionnaires s'explique enfin par une division du travail politique et administratif mal assurée. Sur le plan organisationnel elle se traduit par la faible présence des cabinets. C'est dans les gouvernements intercommunaux qu'ils sont le moins développés¹⁴ et ils le sont d'autant moins que la taille de l'institution est réduite. Interrogés sur leur perception des cabinets, les administrateurs les perçoivent majoritairement comme une contrainte nécessaire qui les protège d'une excessive politisation de leurs fonctions mais dont le coût est payé par une complexification des circuits décisionnels et parfois par une perte d'autorité sur les services. Du fait de leur présence plus discrète dans les agglomérations les cabinets jouent moins qu'ailleurs ce rôle d'amortisseur des contraintes politiques. Le courtage des enjeux et des intérêts spécifiquement politiques incombe alors pour partie à l'encadrement supérieur de l'administration. Dans ce contexte la politisation des

12. On a demandé aux enquêtés de classer huit items éclairant la définition de quatre rôles professionnels distincts : le rôle du bureaucrate (« assurer la coordination des services », « contrôler la conformité des règles et des procédures »), celui du *manager* (« assurer le suivi et l'évaluation des actions », « moderniser les pratiques administratives »), de l'expert (« être une force de proposition », « éclairer par mon expertise les choix politiques ») et enfin celui du technicien en gouvernance (« conduire des collaborations avec des partenaires extérieurs », « encourager la concertation et le dialogue avec l'environnement local »).

13. On note chez les fonctionnaires territoriaux une baisse du niveau d'engagement politique au moment de l'entrée dans la carrière. S'il reste fort (21 % adhèrent à un parti politique), il tend à se transformer notamment sous la forme moins « stigmatisante » de l'adhésion à des clubs de réflexion (dans des proportions équivalentes à l'adhésion partisane) qui permet une mise en conformité, au moins formelle, avec l'*ethos* professionnel de la neutralité qui sied à des fonctionnaires.

14. 52 % des fonctionnaires intercommunaux déclarent que « leur » cabinet est composé de moins de cinq membres contre 31 % pour l'ensemble des enquêtés, 17 % dénombrent entre six et dix membres contre 30 % pour l'ensemble.

hauts fonctionnaires devient une exigence fonctionnelle qui justifie la sélection des profils les plus politiques.

Gouvernement et gouvernance

La notion de gouvernance traduit un nouveau style de décision, plus ouvert et négocié sur les attentes de l'environnement. Elle implique certaines évolutions des activités gouvernementales, dans la production des décisions comme dans les formes de légitimation qui les accompagnent. En effet la volonté d'articuler différemment le politique, l'économique et le social conduit à une remise en cause de la place dévolue aux institutions publiques dans la régulation (Bachelet F., 2004). Comment les fonctionnaires intercommunaux perçoivent et relaient cette thématique ? Dans une monographie sur une grande ville ayant investi très tôt dans les dispositifs de participation, J. Fontaine (1986) souligne l'attitude critique et réservée de l'encadrement administratif. Pour sa part notre enquête révèle des positions assez clivées des fonctionnaires sur cette question. Sur sa réalité tout d'abord puisque l'idée selon laquelle la participation des citoyens et l'association de la société civile à la décision publique se sont accrues ces dernières années est plus affirmée chez les « communaux » et les « intercommunaux ». Sur son intérêt ensuite car si ces deux dernières catégories d'administrateurs classent la proximité et la participation parmi les nouvelles problématiques de l'action publique les plus importantes, les « départementaux » et les « régionaux » privilégient l'évaluation et le développement durable.

Ces différences de constat et d'appréciation sont cependant atténuées par des similitudes de pratiques. Plusieurs éléments soulignent que la promotion de cette thématique ne transite pas par les fonctionnaires territoriaux. Dans la hiérarchisation des rôles professionnels¹⁵ ils classent les activités de gouvernance en dernière position quelle que soit leur collectivité d'exercice. Quand on leur propose une liste de onze catégories d'acteurs extérieurs avec lesquels ils entretiennent des relations professionnelles régulières, les

partenaires les plus fréquemment cités sont toujours les fonctionnaires d'autres collectivités puis ceux de l'État. On en arrive à une situation paradoxale où le partenariat extérieur est marqué par l'entre soi et s'inscrit prioritairement dans un contexte de relations inter-gouvernementales. Les pratiques de dialogue et de coopération avec la société civile semblent secondaires. Elles permettent toutefois de différencier la gouvernance communale et métropolitaine. La première est plus citoyenne, les contacts avec les représentants d'usagers et le monde associatif sont privilégiés. La seconde est plus élitiste, on rencontre plus volontiers les chefs d'entreprise, les consultants, les chercheurs.

Les fonctionnaires des agglomérations sont donc placés dans une situation ambiguë puisqu'ils soulignent l'importance des pratiques de la gouvernance tout en les déinvestissant. Cette contradiction s'éclaire quand on observe l'initiative des dispositifs de participation et de concertation. Ils sont largement initiés par les élus de la majorité dans les intercommunalités (ainsi que dans les communes) alors qu'ils sont plus souvent contraints par la pression exercée par les associations et les groupes d'intérêts¹⁶ dans les départements et régions. Du fait de ce pilotage politique dans l'espace urbain, les fonctionnaires sont mis à distance des scènes de la gouvernance. Si leur profil les prédispose à relayer cet investissement politique, leur relation à ces pratiques est marquée par la distance. Ils considèrent d'ailleurs que c'est à l'aune de cette exigence politique qu'il convient d'en mesurer les effets¹⁷. Pour eux les dispositifs de participation, de concertation et de négociation renvoient d'abord à la nécessité de renouveler les formes de légitimation ; bien peu estiment que ces procédures ont un véritable impact sur le contenu de l'action publique, si ce n'est en complexifiant et en ralentissant les décisions.

Frank Bachelet

15. Cf. note n° 12

16. Question : « Selon vous, quels acteurs portent le plus cette exigence de participation et d'association dans votre environnement professionnel ? »

17. On leur a proposé de hiérarchiser huit items caractérisant l'impact de la gouvernance. Certains renvoient à des exigences spécifiquement politiques (« a toujours existé mais elle est aujourd'hui plus revendiquée », « est une nécessité pour les élus », « renvoie à des impératifs de communication »), d'autres sont destinés à mesurer ces effets sur l'action publique (« complexifie et ralentit le processus décisionnel », « porte atteinte à la cohérence de l'action en diluant les priorités », « relègue au second plan les considérations expertes et techniques », « ne modifie pas fondamentalement le processus décisionnel », « répond à un souci d'efficacité de l'action publique »).

Références bibliographiques

Bachelet F., (2000), « Politique de la ville et coopération intercommunale », *Annuaire des collectivités locales*, CNRS éditions, pp. 8-26.

Bachelet F., (2004), « La gouvernance territoriale entre théories et pratiques », in Paris D., Dolez B., *Métropoles en construction*, L'Harmattan, pp. 55-69.

Bodiguel J.-L., (1985), « La fonction publique locale en Europe : spécificité et autonomie », *Revue Française d'Administration Publique*, avril/juin, n° 34, pp. 137-162.

Bodiguel J.-L., (1998), « Du gestionnaire bureaucratique au manager », *Pouvoirs locaux*, n° 37, pp. 63-67.

Burlen K., Thoenig J.-C., (1998), « Les Secrétaires Généraux des villes », *Politique et Management Public*, n° 1, pp. 141-171.

Cieutat B., (2000), *Fonctions Publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement*, CGP, La Documentation Française.

Conseil Économique et Social, (2000), *La fonction publique territoriale*, J.O.

Darras-Genard C., (1987), Profils professionnels, recrutement, hiérarchisation de la fonction publique territoriale en Picardie, in Marcou G., *Fonction Publique et décentralisation*, Presses Universitaires de Lille, pp. 125-136.

De Baecque F., Quermonne J.-L., (1981), *Administration et politique sous la Cinquième République*, PFNSP.

Douillet A.-C., (2003), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *RFSP*, n° 4, pp. 538-606.

Duran P., Thoenig J.-C., (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *RFSP*, n° 4, pp. 580-622.

Easton D., (1974), *Analyse du système politique*, Armand Colin.

Fontaine J., (1986), « Etre cadre A dans la mairie d'une grande ville », *Politique et Management Public*, n° 3, pp. 27-62.

Gaudin J.-P., (1995), « Politiques urbaines et négociations territoriales », *RFSP*, n° 1, pp. 31-56.

Gaxie D., (1997), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan.

Jouve B., Lefèvre Ch., (1999), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition de l'action publique en Europe », *RFSP*, n° 6, pp. 835-853.

Le Bart Ch., Fontaine J., (1994), *Le métier d' élu local*, L'Harmattan.

Le Galès P., (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, n° 1, pp. 57-95.

Le Galès P., (2003), *Le retour des villes européennes*, Presses de la FNSP.

Le Saout R., (2000), « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *RFSP*, n° 3, pp. 439-461.

Lorrain D., (1987), « Les changements de la fonction publique communale », in Marcou G., *Fonction Publique et décentralisation*, Presses Universitaires de Lille, pp. 53-62.

Lorrain D., Stoker G., (1994), *La privatisation des services urbains en Europe*, La Découverte.

Mathiot P., Sawicki F., (1999), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France », *RFSP*, n° 1, pp. 3-30, n° 2, pp. 231-264.

Mény Y., (1984), « Les politiques des autorités locales », in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique*, vol. 4, pp. 423-465.

Schrameck O., (1995), *La Fonction Publique Territoriale*, Dalloz.

Biographie

FRANK BACHELET est maître de conférences de science politique à l'Institut d'Études Politiques de Lille, Chercheur au Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales (CERAPS, UMR 8026) de l'Université de Lille 2. Il a notamment publié des études sur l'action publique intercommunale (« La réforme de la coopération intercommunale et la politique de la ville », *Annuaire des collectivités locales*, CNRS éditions, 2000), les enjeux politiques de l'intercommunalité (« Démocratie locale et coopération intercommunale : l'intercommunalité saisie par la compétition politique », *Annuaire des collectivités locales*, CNRS éditions, 2001), les pratiques de la gouvernance territoriale (« La gouvernance locale entre théories et pratiques », in Paris D., Dolez B., *Métropoles en construction*, L'Harmattan, 2004). Il co-dirige actuellement un programme interdisciplinaire intitulé *Construction, usages et institutionnalisation des espaces métropolitains* dans le cadre des travaux de l'Institut Fédératif de Recherches sur les Économies et les Sociétés Industrielles (IFRESI-CNRS).

bachelet.frank@libertysurf.fr