

Jean-Pierre Gaudin

MÉTIERS DE LA VILLE : LA QUESTION DE LA PROFESSIONNALISATION

Un journal titrait récemment un article de la manière suivante : « Le vide statutaire des métiers de la ville ». C'était à propos du rapport qui vient d'être remis au ministre délégué à la Ville, Claude Bartolone, par Claude Brévan, déléguée interministérielle à la Ville et Paul Picard, ancien maire de Mantes-la-Jolie¹. Alors que les contrats de ville deviennent opérationnels, ces rapports aboutissent à un diagnostic sévère sur la situation de ceux qui tentent de faire vivre ces dispositifs sur le terrain.

Ils soulignent en particulier « l'attente d'un milieu professionnel en quête de stabilité » car ces emplois sont peu intégrés dans la fonction publique, qu'elle soit d'État ou territoriale, et lorsque c'est le cas leur position dans la hiérarchie administrative reste modeste. Mais surtout, l'appel aux agents contractuels reste essentiel, ce qui est rarement une marque de reconnaissance du rôle et ne donne guère de perspective d'évolution professionnelle.

Le problème n'est d'ailleurs pas spécifiquement français. En Suède, Grande-Bretagne ou Espagne, les médiateurs sociaux, adultes-relais, développeurs urbains, directeurs de projets, ou autres métiers de la ville sont également caractérisés par un manque de reconnaissance statutaire.

Professionnalisation et politiques publiques

Dans l'analyse contemporaine de l'action publique, l'investigation portant sur les lieux et modalités des négociations s'est bien élargie au delà des scènes classiques de la décision, celles où les institutions politiques et les intérêts organisés élaboraient les règles, celles aussi où les administrations publiques et les notables élus en ajustaient la mise en œuvre sur le terrain. L'intérêt porté aux *médiateurs*, aux *communautés de politiques*, aux *coalitions de cause* a conduit à élargir le cercle des investigations, notamment aux milieux d'experts, de scientifiques et de journalistes, dont le rôle peut s'avérer majeur dans la définition et la conduite des politiques publiques. De même, les recherches ont avancé des distinctions utiles entre ce que typologiquement peut être un *forum* de débat, où les points de vue et les opinions s'affrontent publiquement et l'*arène* de négociation d'une opération donnée, réunissant de manière plus fermée des professionnels et des intérêts directement

concernés. Ce qui a dès lors conduit à mieux souligner l'importance de tous ceux, techniciens et hommes politiques, qui gèrent conjointement la nécessaire articulation entre ces deux types de scènes de débat, et ce bien au delà des classiques situations d'expertise.

Les sociologies des élus, des personnels des fonctions publiques ou des citoyens engagés font assez normalement l'objet d'études spécialisées. Mais c'est au détriment de ce qui les relie et de la connaissance des acteurs dont les réseaux ou l'itinéraire personnel sont transversaux. Peut-on pour autant envisager comme un tout ces différents types de protagonistes ?

En fait, il s'agit de considérer sans cloisonnements l'ensemble des acteurs diversifiés qui sont engagés dans les processus de négociation explicite de l'action publique. On est donc amené là à remettre en cause les catégories clivées, du type *le savant et le politique*, construites à partir de légitimités qui étaient encore opposées au début du XXe siècle. Néanmoins, il faut pouvoir rendre compte aussi des diversités sociales et politiques multiples qui traversent ces ensembles.

Subsiste également une autre question centrale, liée à la précédente : comment faire pour que les activités de médiation, de traduction, de transcodage (pour reprendre ici des courants d'analyse assez proches) soient appréhendées non seulement comme des dispositions à la négociation (individuelles ou organisationnelles), propres à tel ou tel type d'acteurs, mais également comme le produit de positions sociales caractérisables de manière systématique ?

Les positions sociales de ceux qui participent à la définition-négociation des projets et contrats d'action publique dépendent d'abord de leur statut du moment, professionnel et/ou électif. Mais ces positions ne sont pas compréhensibles en dehors des itinéraires qui y conduisent. Comment les trajectoires sociales (attaches, origines sociales, militantismes, études) et les itinéraires professionnels (privé-public, conseil-action, positions de détachement, etc.) des « généralistes » de l'interface sont-elles typifiables ? Quelle est l'importance, par ailleurs, des mobilités professionnelles et des positions occupées dans les hiérarchies organisationnelles mais aussi dans les structures « perméables » (missions,

1. *Les Échos*, 27 septembre 2000

groupes de pilotage, comités etc) ? Et comment ces diverses variables se combinent-elles avec les différentes facettes des pratiques quotidiennes d'interface-négociation, soit essentiellement leur participation au codage des enjeux sociaux en termes de « problèmes publics », la mise en forme administrative et juridico-budgétaire des projets, leur intervention dans le travail d'expertise, de contre-expertise et de mise en débat ?

Quelques orientations d'analyse

On proposera deux types de lecture, qui peuvent s'avérer fertiles pour caractériser la structuration de milieux².

– Le premier consiste à s'attacher moins directement au langage de la négociation qu'à ce qui sous-tend l'opération transactionnelle, c'est-à-dire la construction des interlocuteurs, leur affirmation concurrentielle et leurs étayages réciproques. Deux familles de variables pourraient être plus particulièrement explorées.

D'une part, approfondir les itinéraires statutaires et hiérarchiques suivis, en particulier, par les différents types de « marginaux-sécants » qui jouent un rôle professionnalisé dans ces transactions. Au-delà des grilles de lecture éprouvées de la sociologie des organisations, il faudrait pousser l'étude des dimensions biographiques des positionnements personnels (itinéraires familiaux, trajectoires sociales, militantisme politique et associatif)³. Une telle approche prosopographique implique des enquêtes qualitatives fines et délicates, ne portant nécessairement que sur des échantillons restreints. On peut cependant en attendre des éclairages différenciés selon les générations d'acteurs concernés (les « expérimentateurs » des années soixante-dix, les militants de l'implication des années quatre-vingt, les généralistes professionnalisés des décennies suivantes) et selon les strates de politiques contractuelles ou explicitement négociées.

D'autre part, il conviendrait pour éclairer la construction des interlocuteurs d'approfondir aussi l'étude des *forums* de débat, de façon à faire mieux place aux particularités des politiques publiques réformatrices. Celles-ci multiplient en effet, à côté de quelques protocoles d'évaluation formalisés, de nombreux colloques de valorisation médiatique et des « Assises » politico-techniques annuelles, qui constituent, en l'absence de structures professionnelles ou d'organisations d'intérêts unifiées, des scènes essentielles de rencontre et de confrontation entre mondes technique et politique, entre professionnels de statuts différents, entre leaders associatifs, militants et généralistes entrepreneurs de projets⁴. C'est là que se développent des échanges d'expériences mais aussi des modalités de reconnaissance croisée des interlocuteurs.

– On pourrait, dès lors, être tenté d'envisager ces milieux d'acteurs diversifiés, mais qui ont des engage-

ments professionnels proches, comme n'étant que des *brokers* ou des *gatekeepers* qui valorisent leurs positions d'intermédiaires dans les négociations explicites de l'action publique multipolaire. Mais, la place donnée à leurs compétences d'expertise et de généralistes de l'interface fait penser qu'ils n'existent en tant que *courtiers* ou facilitateurs de la transaction que parce qu'ils participent aussi au travail de légitimation de ces démarches procédurales⁵. Et c'est là un autre type de lecture à explorer plus systématiquement. Leur travail d'accréditation de ces démarches pourrait se mesurer en particulier de trois manières.

Premièrement, dans la fréquence et les modalités de mise en œuvre de ce qu'on a appelé ailleurs la *bonne négociation*⁶, et dont les caractéristiques se diffusent par le biais de comptes rendus d'expériences-pilotes, de synthèses méthodologiques et même de textes de loi récents (en particulier la loi sur l'air de décembre 1996 et la loi Voynet de 1999) : c'est-à-dire une négociation ternaire, appuyée sur des discussions programmées entre les acteurs de la représentation électorale, ceux de l'expertise technique et ceux de la participation (associative).

Deuxièmement, dans le repérage de représentativités émergentes, basées, à côté des règles du suffrage universel, sur le caractère mobilisateur de projets et/ou sur des panels de discussion constitués de profils issus des sondages d'opinion (usagers ou citoyens *concernés*). Cette combinaison entre légitimités nouvelles et classiques peut s'analyser également dans l'organisation croissante d'emboîtements entre la loi et le contrat, par exemple⁷.

Troisièmement, dans la participation des professionnels de la négociation, via des revues et des cercles d'étude, au travail de montée en généralité d'une somme d'expérimentations fragmentées sur le terrain. Car cette universalisation des démarches pilotes dans les politiques de réforme, leur connexion avec les débats

2. Lagroye J., (1997), *Sociologie politique*, Paris, Presses de sciences Po et Dalloz.

3. Cf les investigations anticipatrices de Ion J., (1997), *La fin des militants*, Paris Éd. de l'Atelier; Mathiot P. et Sawicki F., Novarina G., « Le partenariat public-privé dans l'urbanisme : invention ou redécouverte. Comparaisons internationales », *Dossiers TTS*, n° 26, 1994; Verpraet G., (1996), « Réappropriation culturelle et mutations professionnelles des aménageurs urbains », *Espaces et sociétés*, 84-85.

4. Voir en particulier les investigations liées à deux thèses récentes : V. Spelhauser, N. Bourquin.

5. Cf CRESAL, Les raisons de l'action publique.

6. Gaudin J.-P., (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.

7. Ce dispositif d'emboîtement entre deux genres, qui apparaît en France après des phases d'ignorance réciproque ou de contournement, s'observe aussi dans d'autres pays de contractualisation ancienne des politiques publiques comme les Pays Bas. P. Glasbergen, (1995), *Managing environmental disputes : network management as an alternative*, Kluwer academic Publishers.

actuels de la philosophie politique ennoblit les expériences et, en retour, donne chair à la théorie, alimentant ainsi en particulier le débat sur les conditions concrètes de la démocratisation de l'action publique⁸.

Toutefois, caractériser de telles configurations, faites de positions sociales et de dispositions, est un travail qui ne saurait être conduit isolément. Car il doit rester indissociable d'une réflexion d'ordre plus général sur la place croissante prise dans le monde contemporain par la mise en forme intellectuelle des projets, la négociation explicite et les coordinations entre organisations.

De ce point de vue, il faut savoir revenir aux réflexions de ceux qui, comme Lasswell ou Merriam, Weber ou Parsons, se sont rendu compte dès la moitié du XXe siècle que les conditions de fonctionnement des organisations sociales et d'exercice du pouvoir politique seraient modifiées en profondeur par la part croissante qu'y prendrait le travail intellectuel⁹.

Pour ces analystes, c'est d'abord la *complexification* des organisations sociales qui y conduit. On reprendra et développera plutôt l'hypothèse qu'il faut ici plus précisément raisonner en termes d'*entreprise politique* et d'entrepreneurs de négociation. Il s'agit de caractériser, certes, une pratique essentiellement intellectuelle (c'est-à-dire un travail de mise en forme d'objectifs et de moyens, ainsi que la construction et le maniement d'une série d'argumentations, au sens où l'analyse M. Weber¹⁰), mais aussi une démarche professionnelle qui vise tant à promouvoir des innovations dans les modes de faire qu'à obtenir pour soi des gratifications matérielles et symboliques (soit les deux dimensions de l'*entrepreneur* schumpéterien¹¹).

Médiateurs, entrepreneurs de projets, négociation de l'action publique

Dans cette perspective, on comprend mieux que les différentes catégories d'entrepreneurs de négociation s'emploient activement à la crédibilisation de démarches qui entrent à la fois dans le champ de leurs convictions et de leurs gratifications et, qu'ainsi, ils travaillent à l'accréditation des processus de concertation et de contractualisation, en termes de flexibilité procédurale, voire d'ouverture du débat démocratique.

La légitimité politique de ces nouvelles pratiques procédurales fait, pour autant, question dans la France contemporaine. Tantôt, le développement de ces démarches est simplement passé sous silence, comme c'est le cas dans la plupart des programmes politiques et des débats pré-électoraux. Tantôt, elles sont ramenées à de simples boîtes à outils techniques, certes complexes mais jugées intégratives, malaisées à employer mais considérées bien nécessaires aujourd'hui du fait de la décentralisation, de l'intégration européenne et de la transversalité croissante des politiques.

Néanmoins, tout un travail de légitimation est entrepris par ailleurs, animé en particulier par ces milieux des

entrepreneurs de projet et de négociation, sans cependant qu'ils soient assez forts pour agir seuls.

Il conviendrait donc de s'intéresser de plus près aux alliances activement recherchées avec des acteurs sociaux plus centraux et aptes à assurer des connexions avec les formes avérées de la légitimité rationnelle-légale (soit la loi et le suffrage universel; mais aussi l'expertise et le savoir technique) : c'est-à-dire les acteurs de la recherche-action, des juristes modernistes, tenant d'un droit « flexible », des hauts fonctionnaires réformateurs, ou encore des partisans de la discrimination positive, etc. Des étayages précieux peuvent être également attendus de la part d'élus locaux, maires urbains en particulier, qui sont devenus très sensibles (au delà de leur implication directement intéressée dans tel ou tel projet local) au renouvellement d'un certain nombre d'universaux républicains. Ainsi, à la représentativité des associations fondée sur une base électorale, les démarches de négociation tendent à ajouter un autre élément de légitimité, la pertinence mobilisatrice du projet. De même, à travers ces nouveaux modes de faire, on cherche à modéliser explicitement la règle autour de territoires particuliers, « l'intérêt général local » s'acclimatant ainsi comme référence ne faisant plus réellement scandale pour les juristes.

Mais la question démocratique ne se laisse pas enfermer dans les cadres de la participation modulée par l'administration. Des négociations qui restent soigneusement filtrées, des arènes de discussion très technicisées, des concertations par trop marginales : le confinement de ces procédures dans des cadres étroits, quasiment limités aux acteurs institutionnels et aux spécialistes de l'accompagnement intellectuel de ces démarches, voilà des situations qui font évidemment penser aux classiques analyses sur la dérive élitiste des organisations politiques modernes, bureaucratiques ou non.

Une part de la pensée politique de la première moitié du XXe siècle s'est attachée à la question, d'abord dans un contexte de crise aiguë des mécanismes parlementaires et de difficile renouvellement des dirigeants de la bourgeoisie libérale¹². La question a rebondi ensuite, avec l'approfondissement de la réflexion sur les grandes organisations, sur le développement de la bureaucratie, et sur la place croissante du travail intellectuel dans la

8. Genestier P. (éd.), (1996), *Vers un nouvel urbanisme*, Paris, La Documentation française.

9. Voir en particulier l'ouvrage collectif coordonné par Lasswell H., (1951), *Les sciences de la politique aux États-Unis*, Paris, A. Colin.

10. Cf le rôle du « journaliste » dans la conférence *Politik als Beruf* de M. Weber en 1919, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

11. Schumpeter J., (1972), *Impérialisme et classes sociales*, Paris, Éd. de Minuit.

12. Voir par exemple Michels R., (1972), *Les partis politiques*, Paris, Flammarion; Pareto W., (1988), *Trattato di sociologia generale* (Editione critica), Torino, Utet.

production comme dans toutes les institutions sociales du monde contemporain. La réflexion s'est ainsi déconnectée un peu de la question très *entre-deux-guerres* des rapports entre les *chefs* et le peuple et parfois, même, de l'idée que la persistance des élites serait un signe d'affaiblissement de la démocratie, au point que l'on en est venu à parler avec Bobbio et Parsons dans les années 1950-1960 d'« élitisme démocratique », pour désigner une situation où la démocratie moderne s'accommode en longue durée d'une reproduction restreinte des élites et d'une forme de délégation poussée des pouvoirs à des spécialistes de l'action publique.

Prudence, néanmoins : lier la procéduralisation actuelle de l'action publique à l'affirmation de certains acteurs professionnalisés ne nous conduit pas à inscrire les analyses dans une théorie démocratique de type pessimiste (démocratie sans citoyens, confiscation du pouvoir par les élites, épuisement du débat politique), laquelle ne serait en définitive que l'inverse de la théorie optimiste dont on cherchait à se mettre à distance, celle de l'enchantement de la politique par les vertus de la délibération et des procédures auto-référentielles.

De surcroît, la référence à l'analyse des élites s'avère difficilement neutre. En dépit de constructions théoriques

et méthodologiques assez développées, le terme est resté chargé de connotations, liées en particulier aux usages de polémistes louangeurs, ou symétriquement dénonciateurs de l'entre-deux-guerres. Si élites il y a, elles restent en tout cas dans ces domaines d'action très largement dépendantes, c'est-à-dire soumises à des acteurs politiques et administratifs centraux (nationaux, européens), mais en même temps fonctionnelles et bien adaptées par rapport aux formes actuelles d'une délégation politique consentie aux « spécialistes » et à la dynamique observable de différenciation de beaucoup de politiques publiques en termes de *territoires de proximité*.

Mais l'essentiel du travail de recherche est d'abord d'approfondir l'analyse des conditions de *professionnalisation* de ces entrepreneurs de négociation, élus et techniciens, dont les milieux se structurent en termes d'intéressement et de mobilisations gratifiantes. Ceci appelle sans doute la mise en place d'une forte action incitative de recherche, à l'initiative d'un ou plusieurs ministères, mais qui puisse couvrir les multiples champs d'action qui sont à l'intersection du social, de l'urbain et de l'économique.

Jean-Pierre Gaudin

Jean-Pierre Gaudin, directeur de recherches au CNRS,
Centre Coopératif des Politiques Publiques et des Espaces Locaux, Montpellier.
< jpgaudin@sc.univ-montp1.fr >