

Dossier

Élus et professionnels de l'action publique : vers une démocratie « technocratique » ?

Aux mandats locaux restent associées les qualités du dévouement, de la proximité, de l'authenticité¹. Cette croyance bien développée, et en premier lieu chez/par les élus eux-mêmes, mérite pourtant d'être prise avec recul. En tout cas, elle contraste singulièrement avec les résultats de multiples travaux de recherche qui insistent depuis quelques années sur deux points : d'une part, l'inscription croissante de l'action publique au cœur de l'activité politique locale ; d'autre part, la transformation des politiques publiques locales dans le sens d'une plus grande fragmentation des intérêts et spécialisation des savoirs, d'une montée des incertitudes et des risques. Ce contexte interroge dès lors les modes de gouvernement locaux, c'est-à-dire la capacité à traiter des problèmes et à prendre en charge les intérêts sociaux locaux. À ce titre, il suscite des besoins de compétences techniques et de professionnalisme auxquels les élus locaux peuvent difficilement échapper s'ils veulent se doter d'une capacité à agir.

Au niveau des villes – qui seront ici privilégiées –, on observe un souci croissant des élus de mettre en exergue l'exemplarité de leur gestion dans une logique de rayonnement et d'attractivité. Cet objectif s'exprime par la définition de stratégies de développement, le lancement de projets ambitieux de requalification des espaces publics, l'organisation de grands événements, la signature de conventions, etc. Mais il suppose des ressources appropriées et notamment la construction de modes de médiation qui, bien qu'elle ne soit pas nouvelle, devient plus que jamais décisive dans un contexte fragmenté². On voudrait dès lors revenir ici sur l'évolution des moyens nécessaires aux élus pour agir en insistant plus particulièrement sur la mobilisation de ressources techniques et professionnelles. Se dessine en effet un renouvellement des formes d'expertise associé à l'évolution des modes de légitimation des élus locaux. Ces évolutions donnent l'occasion de réinterroger la figure, souvent agitée, de la « technocratie » là où, plus raisonnablement, apparaît une nouvelle division du travail politico-administratif au sein des institutions locales.

Les lieux de l'action

Consistant à la fois à fixer une direction et à agréger des intérêts, la capacité à gouverner s'adapte assurément aux évolutions contextuelles. Aussi tend-elle aujourd'hui à puiser dans un répertoire techniciste d'apparence consensuelle. Par là, les projets mis en place témoignent d'une volonté de maîtrise collective du réel. Mais ils semblent d'abord s'adresser à des cercles d'initiés et prendre corps dans des arènes sinon opaques, du moins bien peu assimilables à des espaces publics démocratiques. Revenons dès lors sur ces lieux, entendus dans une double acception, à la fois rhétorique et organisationnelle.

Consensus et débats

Depuis plusieurs années maintenant, les édiles municipaux font preuve d'une relative harmonie discursive autour du souci d'impulser un changement dans la

gestion des villes. Ils se rejoignent sur l'appropriation d'un certain nombre de catégories porteuses de représentations du développement urbain. Ainsi les références à une « ville compacte, dense, continue, équipée et mélangée »³ font aujourd'hui à l'évidence consensus. Diffusées et ressassées, elles sont devenues des catégories quasi obligées dans l'élaboration d'études de positionnement et de scénarios de développement, dans la mise en forme des politiques et des projets locaux, mais aussi dans la médiation des intérêts locaux. À cette représentation de la ville s'articule un véritable savoir, progressivement constitué dans des cénacles d'expertise, quant aux actions considérées comme nécessaires : il convient de renouveler les quartiers et de requalifier les espaces publics, d'embellir le cadre paysager et de s'engager dans le développement durable, de recentrer l'agglomération et de limiter l'extension spatiale, de mettre en place des équipements structurants et d'accueillir des évé-

par
STÉPHANE CADIOU
Université de Nice
Sophia-Antipolis,
ERMES

nements à dimension internationale, etc. Certes les dispositifs concrets mis en place ici ou là se différencient sans nul doute, mais on observe bien une inclination des élus à aligner leurs actions sur un même cadre de référence.

Davantage qu'une idéologie structurée, les références évoquées forment surtout un état d'esprit réformateur ambigu. Leur pouvoir séducteur repose, en partie, sur une vision évolutionniste amenant à considérer, par tautologie, que les principes d'action passés sont caducs et inadaptés eu égard aux évolutions contextuelles. Autrement dit : puisque le contexte change, les finalités et les actions doivent se transformer. Plus encore, cet état d'esprit porte la marque d'une distance à l'égard du registre partisan. Les références mobilisées n'empruntent guère la forme d'un vocabulaire politisé et clivant au moment même d'ailleurs où l'offre programmatique des partis politiques sur les questions territoriales s'est délitée ; elles s'ancrent bien plus dans un registre technicien et professionnel⁴. De ce point de vue, le registre urbanistique est devenu un mode privilégié par lequel se construisent les nouvelles représentations de l'action publique. Au final, toutes ces références communes s'avèrent particulièrement *pratiques* pour les élus locaux afin de tenter de trouver de nouvelles bases de compromis et de médiation dans les sociétés locales. D'apparence consensuelle, elles s'imposent sur le mode de l'évidence pour incarner la conduite du changement. Elles ne laissent que peu de prise aux controverses avec les oppositions locales. D'ailleurs, les conflits politiques se nouent bien moins sur la légitimité des finalités elles-mêmes, que sur les moyens de faire advenir celles-ci et sur l'interprétation que l'on en donne. Localement, les exécutifs sont surtout interpellés sur l'ampleur de leurs engagements, sur leurs méthodes ou encore sur les opérations les mieux à même d'incarner ces objectifs. Le renouvellement urbain signifie-t-il, par exemple, la construction de nouveaux logements sociaux dans tel quartier ou bien la diversification du peuplement ? L'association des habitants aux projets a-t-elle été suffisante ? Et les financements sont-ils bien à la hauteur des espérances ? Les prises de position sur une conception alternative du développement urbain se font quant à elles plus rares.

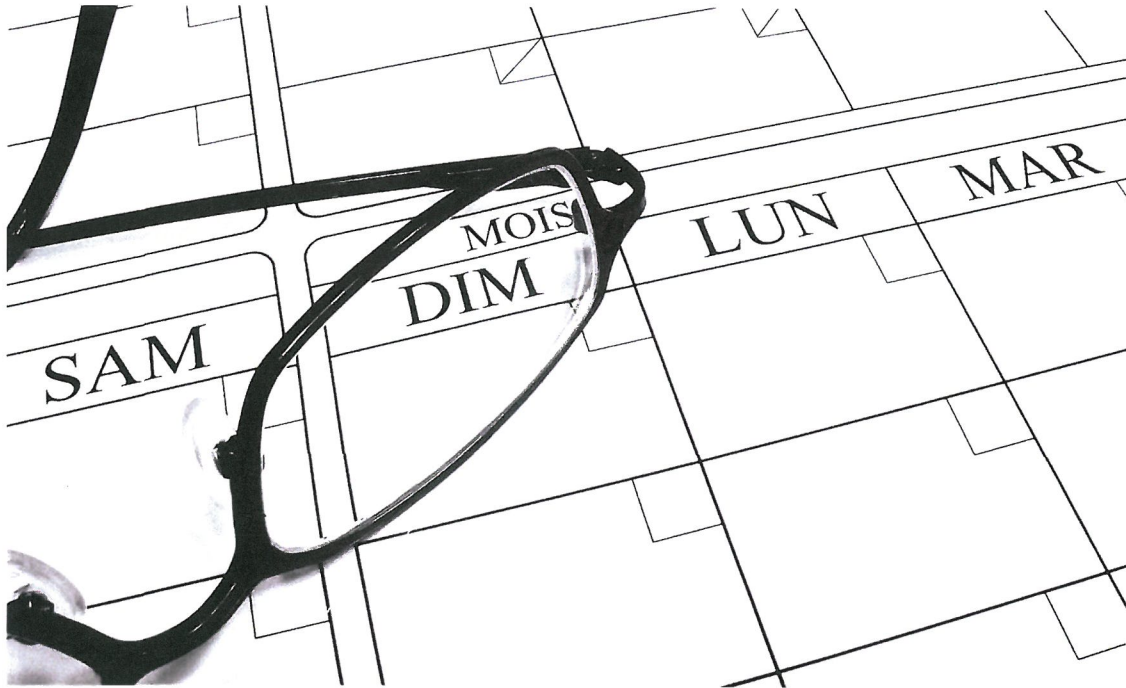
Toutes ces références aux aspects consensuels peuvent difficilement être considérées comme les indices de la maturité des démocraties urbaines. Elles sont surtout discutées dans les réseaux d'expertise qui entourent les politiques locales. Elles sont notamment au centre – et même sans doute l'une des conditions – des échanges entre une collectivité et ses parte-

naires (chambres consulaires, sociétés d'économie mixte, promoteurs immobiliers, agences, etc.) ; les mêmes catégories sont également mobilisées dans les espaces éditoriaux et communicationnels qui relaient et commentent les « bonnes pratiques » locales. Bref, ces normes – et les projets qu'elles inspirent – circulent principalement dans des espaces restreints mobilisant des élites au sens large dessinant ainsi une démocratie locale qui tend à fonctionner de manière oligarchique, voire autistique⁵. En revanche, les publics destinataires de l'action publique ne sont désignés que très approximativement dans cette conception. Une telle imprécision révèle la difficulté croissante des responsables politiques à penser les sociétés locales et, du même coup, à désigner et mobiliser *a priori* des soutiens. L'attention s'est progressivement détournée vers une mise en valeur des projets de laquelle on attend une adhésion des populations.

Coulisses et publicité

Le souci de retrouver une maîtrise du réel par la référence à des projets urbanistiques fait, dans le même temps, écho à un processus de dessaisissement des lieux classiques de la démocratie représentative locale. En effet, l'une des tendances structurantes de l'action publique est bien le déplacement de sa fabrication, des arènes publiques vers des lieux moins visibles. Certes, depuis plusieurs années, l'action publique s'efforce d'intégrer un impératif de concertation publique, mais ceci s'inscrit dans un processus plus général d'émergence de dispositifs ne s'appuyant pas, principalement, sur une légitimité électorale.

On sait ainsi qu'une bonne partie des dossiers d'action publique relève de la responsabilité des instances intercommunales dont le fonctionnement, désormais bien documenté, repose sur le principe de la « régulation consensuelle ». Les compromis, consubstantiels à ce type d'établissement, s'élaborent d'autant plus efficacement qu'ils se préparent dans les antichambres de l'institution (bureaux communautaires, commissions). Les coulisses peuvent alors laisser libre cours à des transactions obéissant à des logiques distinctes de celles prévalant dans les assemblées. De même, on pourrait évoquer le fonctionnement élitiste des conseils d'administration des établissements publics d'aménagement, des sociétés d'économie mixte, des bailleurs sociaux au sein desquels, là encore, se prennent de multiples décisions et se négocient le contenu des projets. Bien souvent, la majorité des membres de ces instances est saisie de vertige par la quantité d'informations diffusées qui requièrent non seulement disponibilité, mais aussi technicité. Loin de s'apparenter à des espaces délibératifs équilibrés, ces instances supposent pour les élus un coût d'entrée particulièrement élevé. Elles rendent de fait les élus plus particu-



Crédit photo : photo-libre.fr

L'une des particularités du gouvernement local en France est bien le poids des techniciens dans la construction de l'action là où, aux États-Unis, les recherches (notamment celles sur les « coalitions de croissance » et les « régimes urbains ») ont surtout insisté sur la montée des groupes privés pour construire une capacité à agir.

lièrement prisonniers du travail de synthèse (notes, présentations Power Point, etc.), préparé par des collaborateurs et professionnels, pour assumer la fonction de décideur. La mise en place de multiples dispositifs concrets (ateliers, comités de pilotage, comités techniques, commissions...) dans le cours de l'action procède des mêmes logiques. Les élus sont appelés à y « arbitrer » et « valider » des propositions à l'écart des feux de la représentation et des médias. Ils y côtoient alors des partenaires (associations, citoyens, groupes d'intérêt, etc.) qui mettent en exergue leur expertise d'usage pour discuter des projets. Tous ces lieux donnent ainsi à la démocratie locale les traits d'un « pluralisme limité »⁶ échappant aux seules logiques représentatives et valorisant des ressources tirées tant de compétences techniques que de l'expérience.

Des élus bien « équipés »

Au moment où l'action publique urbaine concerne des domaines variés, sa maîtrise par les autorités locales doit plus que jamais compter sur des auxiliaires professionnels. Les élus ont alors cherché à « s'équiper » en conséquence avec le renforcement de leurs entourages institutionnels⁷. De ce point de vue, l'une des particularités du gouvernement local en France est bien le poids des techniciens dans la construction de

l'action là où, aux États-Unis, les recherches (notamment celles sur les « coalitions de croissance » et les « régimes urbains ») ont surtout insisté sur la montée des groupes privés pour construire une capacité à agir. Si les collectivités françaises ont tardé à se constituer des capacités d'expertise internes, elles ont aujourd'hui accru et renouvelé leurs ressources. L'implication des élus dans la conduite de l'action publique s'est traduite localement par le développement de milieux de professionnels aux statuts variés (fonctionnaires ou contractuels) et placés dans des positions diverses (services, dispositifs de mission, agences...). En s'étoffant singulièrement, les entourages politico-administratifs locaux ont conféré une forte dimension collective à l'exercice du pouvoir local au-delà du couple chef de l'exécutif-secrétaire général qui a longtemps retenu, seul, l'attention des chercheurs.

Les entourages

À travers les projets qu'ils engagent, les élus tentent de faire valoir leur capacité pratique à résoudre des problèmes. Pour cela, ils sont amenés à compter sur le rôle actif d'intermédiaires professionnels pour organiser ces champs d'action, décliner des scénarios et piloter des systèmes d'intérêts particulièrement fragmentés. Ces enjeux ont suscité un renouvellement des

“Sous l’impulsion de directeurs généraux de services, des politiques de réforme des services ont vu le jour dans un souci de clarification des fonctions de l’action publique.”

savoir-faire, devenus à la fois plus flous et plus personnels⁸. Ils ont contribué à remodeler les profils au sein des appareils bureaucratiques parallèlement à la montée de hauts fonctionnaires plus qualifiés aux postes de direction. Dans des domaines nouveaux ou, en tout cas, moins institutionnalisés administrativement (comme, par exemple, la culture, l’environnement, la démocratie participative, la politique de la ville), les relais militants et associatifs des premiers temps ont cédé la place à des agents dotés d’une expertise professionnelle. Des chargés de mission en tous genres se sont développés pour prendre en charge et faire vivre les dossiers afférents à ces politiques. Dans

des domaines plus canoniques (comme l’urbanisme et l’aménagement urbain), on a assisté à une redistribution des cartes : les ingénieurs, longtemps dominants à travers le poids des directions des services techniques, ont dû composer avec l’arrivée d’experts aux origines disciplinaires variées (géographie, urbanisme et aménagement, paysage, sciences sociales). Ces renouvellements professionnels ont pris place dans des organisations administratives repensées. Sous l’impulsion de directeurs généraux de services qui peuvent voir là l’opportunité d’asseoir leur autorité sur l’administration, des politiques de réforme des services ont vu le jour dans un souci de clarification des fonctions de l’action publique : les traditionnelles directions techniques – dites désormais directions « opérationnelles » (eau, assainissement, déchets, voirie...) – et administratives tendent ainsi à cohabiter, dans bien des cas, avec des directions – qualifiées alors de « stratégiques » – en charge du développement urbain (planification, déplacements, urbanisme) et de politiques d’animation (culture, proximité, économie...).

Mais quel que soit le domaine concerné, l’expertise recherchée auprès des professionnels réside surtout dans une capacité d’organisation à même de mettre en commun des ressources disparates pour agir⁹. Il revient en effet à ces auxiliaires d’analyser des situations problématiques, de maîtriser des procédures et de concevoir des solutions, mais aussi d’organiser des informations, des intérêts, des prestations et des partenaires hétérogènes. Ces savoir-faire devenus utiles peuvent alors s’exprimer tout au long de la chaîne de l’action publique : *primo*, au niveau stratégique (celui où s’énoncent les cadres de référence et les règles pro-

cédures de l’action) ; *secundo*, au niveau opérationnel (celui où se pilote la mise en œuvre des projets) ; *tertio*, au niveau gestionnaire (celui du rapport aux usagers à travers, notamment, les politiques de territorialisation des services de proximité). À ces différents niveaux, concrètement imbriqués, apparaissent en effet de multiples professionnels qui se posent en intermédiaires de l’action publique chargés d’organiser les conditions d’un traitement des problèmes.

Toutefois, ce mouvement de professionnalisation des entourages ne se singularise pas par l’invention d’une nouvelle figure « technocratique » unifiée s’autonomisant nettement des élus. En effet, les professionnels des politiques urbaines semblent pris par des logiques d’engagement et de loyauté à l’égard des décideurs qui auront à assumer la responsabilité des choix et des projets. Il ne s’agit pas là de pointer un processus de subordination politico-partisane des professionnels, mais plus raisonnablement de signaler un processus par lequel ceux-ci intègrent dans leur travail les paramètres considérés comme « politiques » et, notamment, les contraintes de la communication. Nombre de professionnels ont d’ailleurs une propension à faire corps avec les projets qu’ils portent et à se dire en charge d’une « mission » nécessitant de « donner de sa personne ». Le crédit qui leur est accordé repose ainsi sur un mélange d’expertise technique et de solidarité. Si ce phénomène de politisation fonctionnelle est connu pour les hauts fonctionnaires de l’administration territoriale¹⁰, il tend aujourd’hui à se diffuser à de nombreux postes – certes de manière contrastée selon les trajectoires et les positions individuelles de chacun – poussant leurs agents à entretenir des relations de connivence avec les élus.

L’investissement gestionnaire des élus

Dans le contexte actuel, les ressources tirées de la gestion d’une institution ont assurément gagné en importance au détriment de celles procurées, notamment, par les organisations partisanes. Les responsables politiques s’appuient avant tout sur les moyens associés à un mandat exécutif, comme les experts, les discours technicistes et les réseaux professionnels pour concevoir des projets et incarner une dynamique de changement. Mais est-ce à dire qu’en s’entourant de la sorte les élus locaux sont dépossédés de la maîtrise de l’action publique ? Rien n’est moins sûr. La vision classique, d’inspiration wébérienne, distinguant la nature politique et administrative des activités semble devenue bien peu opératoire. De même que les modèles (décisionniste, technocratique et pragmatique) forgés par Habermas paraissent réducteurs tant les rôles et les compétences s’enchevêtrent.

D'une part, les professionnels sont de plus en plus amenés à anticiper dans leur travail les critères de l'acceptabilité et de la faisabilité politiques. Ils sont de fait poussés à entretenir une proximité avec leur élu « référent », ne serait-ce que pour obtenir son soutien afin de « pousser » un dossier dans les rouages concurrentiels de l'administration. D'autre part, les élus sont, sans doute bien plus qu'avant, conduits à s'impliquer dans le cadre de délégations spécialisées (pour les adjoints et vice-présidents). Reste qu'il est préférable de considérer la diversité des formes d'investissement des élus dans les processus gestionnaires tant celles-ci peuvent varier selon les secteurs et les parcours politiques. Plusieurs rôles électifs, non exclusifs les uns des autres et potentiellement cumulables, peuvent être ici dégagés à titre exploratoire. Le premier relève d'un rôle de *délégué territorial* appelé à défendre les intérêts d'un territoire infra-communal (comme les quartiers) au sein de la machinerie administrative en réclamant une attention à telle ou telle association, aux perturbations d'un chantier, aux doléances des habitants d'une rue, etc. Le deuxième correspond à un rôle de *cadreur* consistant, avant tout, à inscrire les projets dans des visions d'ensemble (plans, conventions, contrats), à publiciser des problèmes ou encore à porter l'action notamment dans les dispositifs de concertation dans le but de fédérer des intérêts. Le travail de cadrage pourra prendre alors un tour plus généraliste quand il est assumé par les chefs d'exécutif. Le troisième rôle s'apparente davantage à celui d'un *expert* amené à s'impliquer dans des réseaux professionnels, tant locaux que nationaux, recouvrant son domaine de responsabilité, ainsi qu'à maîtriser des savoirs et des langages spécialisés lui permettant de mieux s'imposer dans des arènes discrètes de négociation. Dans cette perspective, le cumul de mandats et, par là, de délégations pourra constituer une ressource précieuse pour renforcer la spécialisation. Ce rôle est sans doute celui par lequel les élus entretiennent les rapports les plus rapprochés avec un chef de service ou un chargé de mission au point, parfois, de rendre bien compliquée la distinction entre les pôles « politique » et « technique ». Cette rapide formalisation rend compte en tout cas des diverses manières pour un élu de pénétrer les circuits de l'action publique.

Si les élus sont loin d'avoir abandonné leurs activités relationnelles de fidélisation des électeurs, leur attention croissante à l'égard de l'action publique affecte incontestablement les modes de gouvernement. Elle conduit à solliciter des collaborateurs et savoirs professionnalisés. Elle requiert également de la part des élus de nouvelles formes d'investissement dont les effets sur le recrutement politique sont encore mal

appréciés par la recherche. Enfin, ces préoccupations révèlent une évolution des modes de légitimation politique et d'articulation aux sociétés locales¹. Tout ceci pourrait ainsi laisser penser que les élections locales couronnent désormais les « bons gestionnaires ». En témoignent les commentaires post-électorales, souvent hâtifs, expliquant la réélection de tel ou tel maire par sa compétence gestionnaire. Mais, d'une part, cela revient à négliger les contre-exemples en la matière. D'autre part, cela revient à assimiler rapidement les publics associés à la gestion publique aux électors. Or, et c'est sans doute là l'un des principaux dilemmes des élus, les coalitions de gouvernement, rendues nécessaires pour le montage de projets, ne recourent pas nécessairement les coalitions électorales.

S. C.

¹ Rappelons que selon le Code général des collectivités territoriales, « les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites » (art. L. 2123-17) et que, comme ces dernières, les fonctions départementales et régionales ne donnent droit qu'à une indemnité et non à un salaire, trop lié à l'idée de métier.

2 Borraz (O.), John (P.), « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004

3 Genestier (P.), « Les figures urbaines du débat idéologique », *Pouvoirs Locaux*, n° 45 2000, p. 107

4 Sciences de la société, « Les idéologies émergentes des politiques territoriales », 65 2005 Arnaud (L.), Le Bart (C.), Pasquier (R.), dir., *Ideologies et action publique territoriale* Rennes Presses universitaires de Rennes, 2007

5 Pinson (G.), « 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 (4) 2006

6 Hermet (G.) « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 54 (1), 2004, Dabene (O.), Geisser (V.), Massardier (G.), dir., *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XX^e siècle*, Paris La Découverte, 2008

7 Cadiou (S.), *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009

8 Jeannot (G.), *Les métiers flous, travail et action publique*, Toulouse, Octares, 2005

9 On peut distinguer ce type d'expertise, consistant à donner forme à l'action, d'une expertise davantage liée à la fourniture d'une connaissance spécialisée Cf Cadiou (S.), « Savoirs et action publique un mariage de raison ? L'expertise en chantier ? », *Horizons stratégiques*, n° 1, 2006

10 Roubieu (O.), « Des 'managers' très politiques les secrétaires généraux des villes », in Dubois (V.), Dulong (D.), dir., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999

11 Mattina (C.), « Les élus en action Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain », *Sciences de la société*, 71, 2007