



HAL
open science

Les aventuriers de l'action publique. L'engagement professionnel dans le développement territorial

Adrien Mollaret

► **To cite this version:**

Adrien Mollaret. Les aventuriers de l'action publique. L'engagement professionnel dans le développement territorial. Science politique. Université grenoble Alpes, 2024. Français. NNT : . tel-04823054

HAL Id: tel-04823054

<https://theses.hal.science/tel-04823054v1>

Submitted on 6 Dec 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

École doctorale : SHPT - Sciences de l'homme, du Politique et du Territoire

Spécialité : Science politique

Unité de recherche : Pacte, Laboratoire des sciences sociales

Les "aventuriers" de l'action publique. L'engagement professionnel dans le développement territorial.

Sociology of professional commitment in local public policy.

Présentée par :

Adrien MOLLARET

Direction de thèse :

Alain FAURE

DIRECTEUR DE RECHERCHE, UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

Emmanuel ROUX

Directeur de thèse

Co-directeur de thèse

Rapporteurs :

Anne-Cécile DOUILLET

PROFESSEURE DES UNIVERSITÉS, Université de Lille

Sandrine NICOURD

PROFESSEURE DES UNIVERSITÉS, Université de Reims - Champagne Ardennes

Thèse soutenue publiquement le **6 novembre 2024**, devant le jury composé de :

Frédéric SANTAMARIA,

PROFESSEUR DES UNIVERSITÉS, Université Grenoble Alpes

Président

Alain FAURE,

DIRECTEUR DE RECHERCHE, CNRS - Délégation Alpes

Directeur de thèse

Anne-Cécile DOUILLET,

PROFESSEURE DES UNIVERSITÉS, Université de Lille

Rapporteuse

Sandrine NICOURD,

PROFESSEURE DES UNIVERSITÉS, Université de Reims - Champagne Ardennes

Rapporteuse

Magali NONJON,

MAÎTRESSE DE CONFÉRENCES, IEP d'Aix-en-Provence

Examinatrice

Invités :

Emmanuel ROUX

Maître de conférences, Université Grenoble Alpes



Remerciements

Voici le moment d'adresser mes remerciements à toutes les personnes qui m'ont soutenu et accompagné durant ces cinq années de travail.

Je tiens d'abord à remercier mes deux directeurs de thèse, Alain Faure et Emmanuel Roux, de m'avoir fait confiance et de m'avoir encouragé à suivre mes propres pistes de recherche, quitte à prendre de grandes libertés avec le projet initial.

Merci aux membres du jury d'avoir accepté l'invitation à discuter cette recherche.

Je remercie tous ceux qui ont rendu possible le montage de la convention Cifre, au Cermosem, au département de l'Ardèche et à Pacte. Je suis reconnaissant pour l'accueil très chaleureux de toute l'équipe du Cermosem.

Une des plus grandes satisfactions de cette recherche aura été « cette possibilité d'entrer dans la vie des autres.¹ » Je souhaite dédier ce travail à tous les enquêté.e.s qui m'ont accordé leur temps et leur confiance. En espérant que les analyses qui suivent puissent venir nourrir leurs discussions et leurs réflexions. J'adresse une dédicace particulière au service jeunesse et à l'équipe de coordination qui m'a accueillie pendant trois ans sans toujours comprendre sur quoi je travaillais. Toutes ces heures de réunions, d'ateliers et de visioconférences auraient pu paraître très longues sans votre humour et votre bonne humeur. J'ai une pensée pour tous les partenaires d'AJIR, je suis impressionné par votre enthousiasme et votre énergie.

J'ai eu le plaisir de pouvoir enseigner au sein de l'IEP de Grenoble, en tant que vacataire puis comme A.T.E.R. Je remercie l'équipe enseignante de m'avoir fait confiance, les collègues doctorants-enseignants pour le soutien et les partages et enfin les étudiant.e.s de m'avoir offert une source de motivation chaque semaine.

Je tiens à remercier tous les chercheur.se.s qui ont pris le temps de discuter mon travail et qui m'ont permis d'avancer par leurs questions et leurs conseils, en particulier Catherine Bidou, Gérard Chevalier, Patricia Loncle, Thomas Chevalier, Guillaume Petit et Julien Talpin. Un grand merci également aux membres de l'équipe Ariane pour leur aide précieuse dans la construction du questionnaire et la mise aux normes RGPD de la collecte.

Merci aux doctorant.e.s que j'ai rencontré et avec qui j'ai fait un petit bout de chemin. J'ai une pensée particulière pour les fidèles de l'openspace de l'IEP, qui m'ont accueilli lors de mes passages plus ou moins réguliers à Grenoble, pour partager un café, un déjeuner ou même une pétanque.

¹ Pierre BOURDIEU et Loïc WACQUANT, *Invitation à la sociologie réflexive*, Paris, Le Seuil, 2014, p. 263.

Un grand merci à la team des relecteurices pour votre aide sur la fin : Fabienne, Lucile, Jean, Yann, Maria.

Merci à tous ceux qui m'ont offert un lit ou un canapé lors de mes déplacements à Grenoble, Paris, Aix ou Lille. Dédicace particulière à Cybèle et Flo sur qui je peux toujours compter et à Guigui, dont la qualité d'accueil augmente de mois en mois, je reviendrai !

Un grand merci à mes proches, à mes amis, à tous.tes celles et ceux qui m'ont rappelé au quotidien qu'il y a une vie pendant la thèse : aux colocs du 83 pour tous les moments partagés, au « groupe de mecs » pour leur soutien précieux et leur écoute, aux copains de la fanfare pour les pouêts et les rires, à tous les amis de Valence pour les pauses-café et les dej qui ont égayé mes journées de labeur, aux copains parisiens pour les soirées et les aventures.

Un immense merci à ma famille. À mes parents qui m'ont donné le goût du débat contradictoire et qui m'ont toujours soutenu. Les séjours de rédaction à Autrans resteront un des très bons moments de la thèse. À mes sœurs, j'ai de la chance de vous avoir à mes côtés. À mes grands-parents pour leur curiosité et leur ouverture. À Emmanuelle et Étienne pour leur gentillesse et leur aide précieuse au quotidien.

À Yaël qui a grandi avec la thèse. Merci pour ton énergie et la joie de vivre que tu m'apportes.

À Maria, pour tout le chemin parcouru ensemble et pour celui qu'il nous reste à tracer. J'ai hâte !

Table des matières

INTRODUCTION	11
1. Une scène inaugurale : le séminaire AJIR	12
2. Une thèse en glissements.....	19
3. Méthodes et données	38
4. Économie générale de la thèse	45
<i>PARTIE I. Sociogenèse d'un espace professionnel ambivalent</i>	46
Chapitre 1 Les politiques de jeunesse, laboratoire de la transformation de l'action publique	47
Section 1. Vers des politiques de jeunesse « intégrées ».....	48
1. Les PIA Jeunesse dans le prolongement de l'évolution des politiques jeunesse .	48
2. Les objectifs du PIA 411 « projets innovants en faveur de la jeunesse »	55
3. Une appropriation locale de l'instrument.....	61
Section 2. Une gouvernance partenariale et participative	66
1. Au-delà de la jeunesse, la transformation de l'action publique	66
2. Mettre en œuvre une gouvernance partagée.....	75
3. L'horizon inatteignable de la participation des jeunes.....	85
Conclusion chapitre 1. Une transformation de l'action publique par les marges.....	103
Chapitre 2 Le territoire comme lieu du possible	104
Section 1. L'invention du développement territorial.....	105
1. 1960-1970 : Naissance du mouvement pour le développement local	105
2. 1980-1990 : L'institutionnalisation du développement territorial	112
3. 2000-2010 : La fin de l'utopie du développement local ?.....	122
Section 2. Une politique structurellement ambivalente.....	126
1. Une efficacité réelle ou symbolique ?	126
2. L'autonomie politique des espaces locaux en question.....	133
Conclusion chapitre 2. Un pas de côté dans l'analyse des politiques publiques.....	137
<i>PARTIE II. Les engagements dans le développement territorial</i>	138
Chapitre 3 La constitution d'un espace professionnel	139
Section 1. Définir un espace professionnel	140
1. Une diversité de postes et de rôles professionnels	140
2. Définir un espace professionnel	152
3. Justifications et appropriations des principes du développement	162
Section 2. La généralisation d'une fonction : la coordination territoriale.....	169
1. Les impacts professionnels de la recomposition de l'action publique locale.....	169
2. Une dynamique de professionnalisation.....	184
Conclusion chapitre 3. Une intermédiation horizontale et verticale	196

Chapitre 4 Trouver sa place au quotidien.	197
Section 1. Deux études de cas révélatrices	198
1. Le budget participatif, entre aspirations et déceptions	198
2. Le changement de majorité révèle un rapport ambivalent au politique	209
Section 2. Se distinguer et se légitimer	219
1. Une critique de l'administration	219
2. Rapport ambivalent au politique	234
3. Trouver et défendre sa place	245
Conclusion chapitre 4. Une autonomie précaire	253
Chapitre 5 Des activistes institutionnels.....	254
Section 1. L'engagement comme posture professionnelle	255
1. Des militants aux activistes professionnels	255
2. Les ressorts de l'engagement professionnel dans le développement territorial .	264
Section 2. Maintenir les conditions de son engagement au travail	280
1. Un engagement en tension	280
2. Ré-enchanter l'action	295
Conclusion chapitre 5. Engagement et illusio	310
<i>PARTIE III. Un engagement de classe ?.....</i>	311
Chapitre 6 L' enrôlement bureaucratique de dispositions sociales	312
Section 1. Origine et mobilité sociale	313
1. L' ancrage social des professionnels du développement	314
2. Une entrée dans le développement territorial par l' animation et l' éducation populaire	317
3. De bons élèves qui se cherchent : entre ascension sociale et reproduction contrariée	324
Section 2 Le travail comme engagement politique ajusté	341
1. Une socialisation politique propice à l' indignation morale	341
2. La continuité des pratiques politiques	347
Conclusion chapitre 6. Se sentir « à sa place »	361
Chapitre 7 Politiques publiques et rapports de classes.....	362
Section 1. Une « nouvelle » classe ?	363
1. Des professionnels du changement social	364
2. Une posture de classe ambivalente.....	368
Section 2. Le développement territorial comme idéologie.....	376
1. Les ressorts idéologiques du développement territorial	376
2. La matérialisation d' une « utopie gestionnaire »	384
Conclusion chapitre 7. Un héritage néomarxiste.....	393

CONCLUSION	394
1. Le développement territorial, un objet tridimensionnel	394
2. Des « professionnels de la vertu ».....	395
3. Dépasser l’ambivalence.....	397
4. L’autonomie relative comme clé de lecture	398
5. Affiner l’analyse des dispositions à l’engagement.....	400
Bibliographie	403
Table des tableaux et illustration	425
Liste des sigles	426
Annexes	428
1. Récapitulatif des données mobilisées.....	428
2. Annexes à propos d’AJIR	446
3. Annexes à propos de l’UNADEL.....	460
Résumé	465

« Punir le réel, c'est ni plus ni moins ce qui fait tenir les classes moyennes debout. »

Nathalie Quintane, *Que faire des classes moyennes ?* P.O.L, 2016, p.25-26

« La posture juste, à mon sens, repose sur une combinaison, très improbable, d'une certaine ambition, qui porte à voir grand, et d'une très grande modestie, qui est indispensable pour s'enfoncer dans le détail de l'objet. »

Pierre Bourdieu et Loïc Wacquant, *Invitation à la sociologie réflexive*, Seuil, 2014, p.312.

INTRODUCTION

Cette thèse étudie les ressorts de l'engagement professionnel dans le développement territorial. Elle s'appuie principalement sur l'observation du programme AJIR (Ardèche Jeunesse Innovation Ruralité). Il s'agit de l'un des seize projets lauréats du Programme d'Investissement d'Avenir (PIA) « Projets innovants en faveur de la jeunesse », lancés en février 2015 par le Commissariat général à l'investissement (CGI) et l'Agence Nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Le programme d'investissement d'avenir a pour objectif de moderniser et de renforcer la compétitivité du pays via la promotion de l'investissement et de l'innovation. Le volet jeunesse (PIA 411) est inscrit dans le projet de loi de finances en 2014 et doté d'un budget de 54 millions d'euros, il vise le développement de « politique de jeunesse intégrée¹ ».

Le projet ardéchois, lancé en 2016, regroupe quarante-trois structures partenaires : des collectivités locales, des services déconcentrés de l'État, des fédérations de l'éducation populaire, des associations et une université.² Je rejoins en septembre 2019 le service jeunesse et vie associative (SJVA) du département de l'Ardèche qui héberge l'équipe de coordination du programme AJIR, constitué d'une coordonnatrice, de trois chargés de mission et d'un gestionnaire administratif et financier. J'ai été recruté, en convention Cifre³, pour suivre et accompagner les actions autour de la participation du public jeune. Toutefois, si le programme AJIR a été le terrain principal de l'enquête, les résultats ne portent pas spécifiquement sur son fonctionnement et ses résultats⁴. L'étude de cas n'a de pertinence que si elle permet de faire le lien avec un questionnement théorique plus ambitieux. Il s'agit donc d'assumer la portée généralisante, bien que rigoureusement circonscrite, d'un cas particulier⁵.

¹ Jordan PARISSÉ, « Construire des politiques “intégrées” en direction des jeunes. Les enjeux d'une démarche d'expérimentation », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 15- 22.

² Voir la liste des partenaires annexes (2.1).

³ Convention Industrielle de Formation par la Recherche.

⁴ Une équipe de chercheurs du Cermosem, antenne de l'Université Grenoble Alpes en Ardèche, était chargée de l'évaluation en continu du programme AJIR. Le rapport d'évaluation est disponible sur le site de l'observatoire de la jeunesse en Ardèche : <https://observatoirejeunesse-ardeche.fr/le-rapport-devaluation-du-projet-ajir-2017-2021%E2%80%9C/> (consulté le 28/08/2024). En outre, une thèse en géographie a été publiée sur la mise en œuvre du programme AJIR, voir Valérie POUDRAY, « Le design et les dynamiques de transformation de l'action publique », Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2021.

⁵ Camille HAMIDI, « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, 100, 2012, p. 85- 98.

1. Une scène inaugurale : le séminaire AJIR

Début juillet, deux mois avant ma prise de poste officielle, je suis convié à un temps partenarial : le séminaire annuel du projet AJIR, regroupant l'ensemble des partenaires pendant deux jours. Cette scène inaugurale a marqué mon entrée sur le terrain. Ce fut un temps d'observation participante riche d'enseignements. Je découvrais en même temps les lieux, les personnes, les ambiances, les sujets de discussion. Pendant deux jours, j'ai été plongé dans « l'univers AJIR » en alternant des moments formels de travail (temps de réunion, de présentation, de travail en petits groupes) et des temps informels (jeu d'interconnaissance, déjeuners et dîners, soirée, pause-café). Mon journal de terrain s'ouvre sur cette première scène et mes premières notes font état de mon étonnement. En relisant mes notes de terrain trois années plus tard au moment d'entamer la rédaction de ce manuscrit, je remarque que la plupart des analyses développées dans la suite de la thèse sont déjà présentes dans ces notes d'observations. Cette scène inaugurale concentre, à travers mes étonnements, le cœur de ma réflexion et de ma posture d'enquête.

1.1 Le château et l'ange gardien

Journal de terrain, 5 juillet 2019, extrait :

Tout a commencé pour moi lors d'un séminaire annuel des partenaires AJIR. Je n'étais pas encore embauché, je n'avais pas officiellement commencé ma thèse. Néanmoins, on avait appris il y a peu l'acceptation par l'ANRT¹ de notre projet de thèse Cifre. J'étais donc invité à ce séminaire pour m'introduire dans le projet et faire connaissance avec tous les acteurs. Le séminaire regroupe une quarantaine de personnes issues des différentes structures partenaires du projet AJIR.

Le cadre est magnifique. Cette année le séminaire se tient dans un petit château rénové, avec une très jolie vue sur les monts d'Ardèche, sur les hauteurs de Privas. L'ambiance est décontractée en ce début d'été, avec beaucoup de temps informels. Quasiment toutes les séances de travail se déroulent dehors en plein air, des chaises et des paperboards sont installés à l'ombre sous les grands châtaigniers du parc. La convivialité semble être un objectif important du séminaire, autour des temps de repas, des pauses café et de l'« apéro » prévu le soir.

Les participants donnent l'impression d'être contents de se retrouver, la plupart ont l'air de bien se connaître. On sourit, on rigole, on prend des photos. Je retrouve des airs de festival ou de fêtes de famille. Les participants évoquent des souvenirs et des anecdotes du précédent séminaire. Les tenues sont dans l'ensemble plutôt décontractées et estivales : sandales, chemises à manches courtes ou t-shirt, robes colorées. Seules quelques personnes se distinguent par des tenues qui évoquent davantage l'univers administratif : tailleur, chemise et veste.

¹ Association Nationale de la Recherche et de la Technologie.



Illustration 1. Temps de travail lors du séminaire AJIR 2019¹

Le thème du séminaire de cette année concerne la « participation des jeunes ». Le projet est lancé depuis plus de trois ans. Le séminaire de 2018, centré sur la question de la « gouvernance », avait abouti à la production d'un nouveau schéma de gouvernance participative et horizontale, mais qui n'est que partiellement mis en œuvre. Surtout aucun jeune n'est impliqué dans la gouvernance du projet alors que c'est un des axes centraux du projet. L'objectif annoncé du séminaire est donc de rendre effectif ce schéma de gouvernance (« et avec des jeunes ! »), de passer de la théorie à la pratique (« des intentions à l'expérimentation ») en produisant un plan d'actions concrètes à mettre en place dans les mois à venir pour impliquer des jeunes dans cette gouvernance.

Je suis étonné de voir qu'il y a une réflexion très poussée sur la gouvernance et la participation des jeunes avec notamment une prise en compte des recherches sur les questions de participation (et les freins ou les impensés à la participation). Et dans le même temps, je trouve incroyables ce temps et cette énergie dépensés dans la mise en place de schéma de gouvernance, de transformations des pratiques... Tout ça pour un résultat qui paraît bien maigre à ce stade. Comme si les efforts portaient avant tout sur les aspects formels, sur les schémas théoriques de gouvernance.

[...]

Le séminaire est construit autour de temps de « brainstorming », en utilisant la méthode « boule de neige ». Des petits groupes doivent proposer des idées d'actions, puis, au fur et à mesure de la journée, les participants se regroupent et amendent ou abandonnent les idées dans l'objectif d'arriver à une liste restreinte d'actions à mettre en place. Il en ressort plusieurs idées d'action comme un « crash-test » de politiques publiques, des « Ajiras » pour rencontrer et interpeller des jeunes dans l'espace public, des temps de discussion élu-jeunes, un concours d'éloquence ou encore une formation à la gouvernance collaborative et à la place des jeunes dans les associations.

[...]

L'idée du séminaire est d'apprendre en faisant. Tout au long de ces deux jours, les participants expérimentent des méthodes d'animation inspirées de la sociocratie afin de pouvoir ensuite les utiliser dans la gouvernance du

¹ Source : Conseil département de l'Ardèche, 2019.

projet. Le point d'orgue de ce séminaire fut la désignation, à travers une « élection sans candidat¹ », d'un référent sur les questions de participation et d'implication des jeunes, qui doit permettre de faire le lien entre les instances de gouvernance et les jeunes (la « courroie de transmission »), en jouant un rôle d'accueil, d'accompagnement et de mobilisation (« l'ange gardien »). Au terme du processus, où chacun peut choisir qui selon lui est le mieux placé pour occuper ce rôle, je suis « élu » et applaudi par ces quarante partenaires. Ma thèse n'a pas officiellement commencé, mais je suis déjà impliqué sur mon terrain. Cette séquence ne ressemble vraiment pas à la vision que j'avais de l'administration, et encore moins à l'idée que je me faisais d'une arrivée discrète sur le terrain !

[...]

Ce séminaire semble être une sorte de parenthèse enchantée pour ces professionnels, en proposant un cadre et des méthodes de travail différentes. Il est assez étonnant de voir des institutions publiques comme la CAF², la DDCSPP³ ou des collectivités s'essayer aux pratiques de sociocratie comme la gestion par consentement qui sont bien éloignées de leur fonctionnement interne. Les participants, en majorité des femmes, sont tous des « techniciens », associatifs ou fonctionnaires, à un échelon intermédiaire. Quelques cadres plus haut placés (chef de service ou directeur) ont participé, mais ne sont pas restés sur les deux jours, notamment pas le soir pour le « moment de convivialité ». Aucun élu ou responsable de structures n'est présent.

Je suis marqué par l'investissement des participants. Les deux jours sont émaillés par des prises de paroles très fortes et enflammées sur la participation des jeunes. Si de mon côté je vis ça de manière plus détachée, eux ont l'air d'y croire ! Je suis étonné de la teneur très politique et critique des discussions informelles. La plupart des participants semblent à gauche, voire très à gauche, et se sentent très libres de critiquer les actions du gouvernement. La notion de « crise démocratique » revient fréquemment, cela permet de replacer leur action dans une ambition plus large. Le projet AJIR semble fonctionner grâce aux convictions et à l'enthousiasme de certains techniciens et responsables associatifs.

1.2 Au-delà des effets de l'action publique

Cette première scène d'observation introduit les tensions principales sur lesquelles je me suis appuyé pour construire mon objet de recherche. J'ai été très surpris, tout au long d'AJIR, par l'énergie dépensée pour essayer de fonctionner de manière différente, malgré les difficultés pour rendre effective une gouvernance « alternative ». Tout semble être fait, dans l'organisation de l'évènement, pour contraster avec les pratiques quotidiennes du travail administratif. Même le consultant extérieur chargé d'animer le séminaire se distinguait de la figure traditionnelle du consultant : tenue relâchée, cheveux longs, il dormait dans son van aménagé et s'était fait connaître par son implication dans la liste citoyenne qui a remporté les élections municipales à Saillans dans la Drôme en 2011. Si objectivement, le séminaire était un regroupement de techniciens mobilisés sur une politique publique, il était symboliquement investi d'une dimension alternative.

¹ L'élection sans candidat est une méthode utilisée en sociocratie pour désigner collectivement la personne la plus à même d'occuper une responsabilité particulière.

² Caisses des Allocations Familiales

³ Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations.

Au cours de ce séminaire, le programme AJIR est présenté comme une politique « innovante », qui « expérimente » et qui « fait bouger les lignes » pour les jeunes. Une première approche classique aurait pu consister à questionner l'écart entre les discours et les effets de l'action publique¹. À propos des politiques de développement territorial, J. de Maillard se demande ainsi, si la multiplication des énoncés pour désigner ces politiques publiques – « partenariales », « participatives », « globales » – « désignent un changement radical dans les modes de conduite de l'action publique, dans le sens d'une plus grande horizontalisation des relations [ou s'il faut] y voir une transformation des modes de légitimation des institutions, une mise en scène renouvelée du pouvoir.² » De la même manière, un prisme fréquent des travaux sur la participation citoyenne est de pointer les effets limités des dispositifs et la délicate insertion du principe participatif dans le modèle de légitimité représentative : public peu diversifié, processus d'écoute sélective, maintien des relations asymétriques, évitement du politique, etc.³ Une vingtaine d'années après l'explosion du champ de la recherche sur la participation, les travaux réflexifs marquent une certaine déception : « tout cela pour ça ?⁴ » Il semble que ce soit désormais la « frustration qui accompagne les espérances déçues » qui forme « l'unité paradoxale de ce champ » de recherche⁵. À partir des années 2000, une littérature critique s'est développée et montre que la diffusion des principes de la démocratie participative n'est pas allée de pair avec une démocratisation des systèmes politiques⁶. En s'inscrivant dans une dynamique de dévoilement des « ruses du système de gouvernement représentatif », cette littérature critique montre que participation peut être mobilisé comme « nouvel outil de gouvernabilité instrumentalisé par des élites politiques avant tout soucieuses de renouveler leur légitimité.⁷ »

Depuis les travaux précurseurs de Murray Edelman, il est commun de rappeler qu'« agir politiquement, c'est d'abord montrer et faire croire que l'on agit. » Pour les institutions et pour les élus, l'affichage du changement est au fondement même de la légitimité politique, dans la mesure où elle permet

¹ Patrick HASSENTEUFEL, « Les changements de l'action publique », in *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll.« Collection U », 2021, vol.3e éd., p. 219- 285.

² Jacques MAILLARD DE, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et Management Public*, 18-3, 2000, p. 21-41.

³ Voir notamment : Cécile BLATRIX, « La démocratie participative en représentation », *Societes contemporaines*, n° 74-2, 3 juillet 2009, p. 97- 119 ; Guillaume PETIT, « Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale », Thèse de doctorat en science politique, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017 ; Cécile BLATRIX, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 15-57, 2002, p. 79- 102.

⁴ Loïc BLONDIAUX et Jean-Michel FOURNIAU, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, N° 1-1, 10 octobre 2011, p. 8- 35.

⁵ *Ibid.*

⁶ Edward T. WALKER, Michael MCQUARRIE et Caroline W. LEE, « Rising Participation and Declining Democracy », in *Democratizing Inequalities. Dilemmas of the New Public Participation.*, New York University Press., 2015, p. 3- 23 ; Julien TALPIN, « Légitimer les inégalités. De la démocratie participative en Amérique », *Participations*, N° 14-1, 6 juin 2016, p. 265- 282.

⁷ GOURGUES Guillaume, RUI Sandrine et TOPÇU Sezin, « Gouvernamentalité et participation », *Participations*, N° 6-2, 11 octobre 2013, p. 5- 33 ; et plus spécifiquement sur la participation du public jeune, voir : BESSANT Judith, « Youth participation: a new mode of government », *Policy Studies*, 24-2- 3, 2003, p. 87- 100.

de démontrer une capacité à agir sur la société face à des enjeux complexes. Néanmoins, l'originalité du séminaire comme scène d'observation réside dans le fait que ces énoncés symboliques défendant une vision ambitieuse de la politique publique ne sont pas le fait de décideurs, mais de techniciens intermédiaires. Le séminaire AJIR est un temps de travail interne. Les propos récoltés à cette occasion ne sont pas destinés à servir de support de communication. C'est d'ailleurs, ou par conséquent, une scène désertée par les élus, ce qui est regretté systématiquement par les participants. Ce qui se joue ne peut donc pas être réduit à une stratégie de légitimation des élus et des institutions, puisque ce sont les échelons intermédiaires dans la mise en œuvre de l'action publique qui s'approprient et mobilisent un registre de discours symbolique. Le séminaire AJIR est investi par des personnes qui tentent de vivre cette politique publique comme « alternative » d'abord pour eux-mêmes. S'il y a une mise en scène lors de ce séminaire, un affichage du changement, ou plutôt de la possibilité d'un changement, il n'est pas tourné vers l'extérieur, il ne s'adresse pas au public-cible mais en premier lieu aux protagonistes de l'action publique¹.

Les outils conceptuels issus notamment de la sociologie politique critique des dispositifs de participation se révèlent donc inadéquats pour qualifier le séminaire et, surtout, ils ne permettent pas de comprendre la spécificité de l'engagement des agents investis dans AJIR et qui font vivre cette « utopie », en y croyant, dans une certaine mesure. Nous proposons de nous intéresser moins aux effets de ces politiques qu'au processus de production de cette action publique et en particulier aux rôles des agents chargés de la mettre en œuvre. Dans cette perspective, l'engagement des professionnels de la participation devient un objet d'investigation en soi, moins pour comprendre le fonctionnement de ces dispositifs que pour questionner les motivations et les représentations des agents qui les font vivre. Suivant J. de Maillard, nous appréhendons donc le séminaire AJIR comme une « mise en scène du partenariat » qui a pour but de « valoriser leur engagement passé, favorisant ainsi leur implication future.² » En cela, les discours symboliques sont aussi des actes de construction de la réalité, fonctionnant comme un « voile enchanteur de la réalité³ » pour créer un cadre propice à l'engagement professionnel nécessaire pour faire vivre ce type de politique publique. Ainsi, renouveler la croyance dans la capacité des institutions à agir sur le réel relève d'un effort quotidien produit *par* et *pour* les agents intermédiaires afin de maintenir leurs engagements professionnels.

¹ Cela rejoint la thèse défendue par Marion Lang selon laquelle « les entrepreneur·es de participation constituent à la fois des intermédiaires et des destinataires des dispositifs de concertation. Dans un contexte où la demande sociale de participation [...] est difficilement identifiable par les institutions locales, les entrepreneur·es apparaissent comme des interlocuteurs et interlocutrices privilégiés pour légitimer l'action publique participative. » Marion LANG, « À qui s'adressent les dispositifs participatifs dans les quartiers populaires ? », *Politix*, 143-3, 2023, p. 175- 199.

² J. MAILLARD DE, « Le partenariat en représentations »..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

1.3 Les ressorts de l'engagement professionnel

Au cours de mon implication dans AJIR, il ne m'a été donné à voir uniquement l'échelon intermédiaire de la politique publique. Les deux extrémités, à savoir la prise de décision et la mise en œuvre auprès du public cible, sont, à quelques exceptions près, absentes de ma focale d'observation. J'observe donc un ensemble de professionnels en apparence hétéroclites, disposant de statuts différents (fonctionnaire, contractuel, indépendant), travaillant au sein d'organisations très diverses (collectivités locales, service de l'État, association, laboratoire de recherche, etc.) et sur des thématiques variées (mobilité, éducation à l'environnement, entrepreneuriat, média, etc.). Ces professionnels sont réunis ensemble le temps du projet AJIR. En outre, ils partagent, pour les plus investis, un engouement pour ce dispositif et une volonté d'agir nourrie par l'espoir d'un changement possible. Le séminaire regroupe donc un ensemble de professionnels qui croient ou qui veulent croire aux objectifs ambitieux du projet AJIR et à la possibilité de transformation de l'action publique.

Cet engouement nous paraît surprenant face à la modestie des effets de leurs actions. Si la participation est une « technologie de gouvernement » qui sert des objectifs autres que ceux affichés et si, en outre, depuis vingt ans les réalisations sont toujours en-deçà des attentes initiales, nous pouvons nous attendre à observer un milieu professionnel marqué par le découragement. Or, dès notre entrée sur le terrain, nous avons été surpris par la ferveur de l'engagement des professionnels dans AJIR et notamment en faveur de la participation du public jeune¹. Si l'on suit les travaux critiques de la participation, alors l'engagement des professionnels concernés apparaît improbable. Dès lors, comment expliquer le maintien d'un engouement autour de certains dispositifs de participation et l'engagement professionnel en faveur de ces expériences ? Formulé autrement, il s'agit désormais de se demander « comment et pourquoi des agents sociaux [...] se trouvent à un moment donné intéressés à la promotion d'une telle idéologie [le participationnisme] ?² »

Notre thèse vise à expliciter les ressorts de cet engagement professionnel improbable³. Face à la modestie des moyens, à la faiblesse des résultats, à la difficulté des enjeux, comment se fait-il que l'on observe encore des professionnels qui s'engagent dans leur métier pour des « causes perdues », pour une « mission

¹ La sociologie des professionnels de la participation souligne l'importance du registre de l'engagement dans le travail : Alice MAZEAUD, « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni*, n° 79-3, 1 décembre 2012, p. 45- 58 ; Magali NONJON, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70-2, 2005, p. 89- 112.

² Philippe ALDRIN et Nicolas HUBE, « L'État participatif », *Gouvernement et action publique*, Vol. 5-2, 12 juillet 2016, p. 9- 29.

³ C'est une perspective de recherche proche de celle adoptée par J.-F. Gaspar à propos des travailleurs sociaux : « Comment expliquer la pérennité des vocations et la persistance des investissements ? [...] Comment les travailleurs sociaux peuvent-ils « tenir » professionnellement ? » Jean-François GASPARD, *Tenir ! Les raisons d'être des travailleurs sociaux*, La Découverte, coll.« Enquêtes de terrain », 2012, p. 10.

impossible¹ » ? Plus spécifiquement, si l'engagement est la condition pour « tenir » dans le métier², quelles sont les conditions sociales de cet engagement professionnel ? Comment cet engagement est-il rendu possible, négocié, au quotidien ? Quelles sont les conséquences de cet engagement ?

L'entrée par l'engagement professionnel permet de décaler le regard, en mettant de côté la question « [d]es réussites et [d]es échecs de cette politique » pour analyser « la genèse [d'une] expérience professionnelle particulière, en la rapportant à des trajectoires.³ » Le prisme de l'engagement implique de tenir ensemble des questionnements portant à la fois sur la construction objective des postes et leurs investissements subjectifs au quotidien. Ce faisant, la construction de notre objet de recherche articule trois registres de questionnements.

Tout d'abord, une interrogation sur les *conditions matérielles* de l'engagement professionnel. Avant de pouvoir questionner la manière dont est investie une position professionnelle, il est nécessaire de comprendre comment elle s'est formée, c'est-à-dire de questionner la sociogenèse d'un espace professionnel⁴. Quelles sont les caractéristiques des formes d'action publique propices à l'investissement des postes par le registre de l'engagement ? Quelles sont les structures objectives qui permettent et favorisent l'engagement professionnel dans les politiques publiques territoriales ? Ce registre de questionnement portera notamment sur l'autonomie relative de ces professionnels dans le cadre d'instruments d'action publique particuliers.

Ensuite, un questionnement sur les *conditions symboliques* de l'engagement. Pour ces professionnels, croyance et engagement sont indissociables : AJIR fonctionne grâce à l'engagement d'un ensemble de professionnels intermédiaires et il leur est nécessaire « d'y croire » pour s'investir. Il en résulte un nécessaire travail actif pour créer et maintenir les conditions de cet engouement à l'échelle individuelle et collective. Sur quoi portent les croyances dans le développement territorial ? Comment sont maintenues ces croyances ? Nous proposons ainsi d'appréhender le séminaire AJIR comme un effort de construction des cadres propices à l'engagement professionnel et à son maintien. Cette perspective de recherche permet d'éviter de s'enfermer dans une opposition stérile entre le discours des acteurs d'une part et la « réalité » découverte par le chercheur d'autre part, même si l'enquête de terrain fait ressortir un décalage entre ces énoncés et la réalité. Nous nous intéressons davantage à la manière dont les agents gèrent au quotidien ces décalages, dont ils ont en partie conscience. Nous verrons par la suite que ces discours sont importants,

¹ Pierre BOURDIEU, « Une mission impossible », in *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 229- 244.

² Alice MAZEAUD et Magali NONJON, *Le marché de la démocratie participative*, Editions du Croquant, 2018, p. 10.

³ Sylvie TISSOT, « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les « quartiers » », *Politix*, n° 70-2, 2005, p. 71- 88.

⁴ Pour une démarche similaire à propos de l'éducation populaire, voir Nicolas BRUSADELLI, « Aux frontières du politique. Positions, pratiques et politisation dans l'espace de l'éducation populaire », Thèse de doctorat en sociologie, Université Picardie Jules Verne, Amiens, 2022.

malgré l'écart à la réalité, car ils fondent une légitimité professionnelle, ils donnent corps à une forme de croyance dans le bien-fondé de l'action nécessaire à l'engagement professionnel.

Enfin, une exploration des *conditions sociales* de l'engagement. Après avoir identifié les conditions structurelles qui permettent ou encouragent l'engagement professionnel, nous pouvons rapporter ces positions à des trajectoires individuelles pour comprendre l'ajustement et l'investissement subjectif dans ce type de poste. Prenant en compte la dimension symbolique et réelle de l'action, nous proposons d'étudier les conditions sociales qui rendent possibles ces croyances et ces pratiques d'engagement au travail dans le développement territorial. L'engagement professionnel est-il une forme d'engagement politique comme un autre ? S'articule-t-il avec d'autres formes d'engagement politique ? Est-il le fait spécifiquement d'une certaine représentation politique et idéologique ? Dans quelle mesure cet engagement est le résultat d'une socialisation professionnelle particulière ou bien d'une socialisation politique qui s'exprime dans le milieu professionnel ? Cet axe de questionnement invite à investiguer les dispositions sociales, politiques et professionnelles mobilisées dans ces pratiques d'engagement professionnel.

2. Une thèse en glissements

La construction de notre objet de recherche autour de l'engagement professionnel des professionnels du développement territorial est le résultat d'un triple « glissement » méthodologique et théorique : le passage d'une recherche *pour* l'institution à une recherche *sur* l'institution ; le passage de l'analyse des politiques publiques à l'étude des pratiques professionnelles ; et enfin, le passage de l'analyse des pratiques professionnelles à l'étude des dispositions sociales, issues des différents processus de socialisation – familiale, scolaire, politique, professionnel.

2.1 D'une recherche *pour* à une recherche *sur* l'institution

Au-delà des mentions obligatoires ou des remerciements, les effets du type de financement, ne sont généralement pas abordés directement dans les travaux de recherche. Or, il semble intéressant d'interroger les conditions sociales et matérielles de la réalisation de la recherche.¹ En particulier, la convention Cifre s'avère être un instrument non neutre d'orientation de la recherche en sciences sociales².

¹ Pierre BOURDIEU, « La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison », *Sociologie et sociétés*, 7-1, 1975, p. 91- 118 ; Pierre BOURDIEU, *Homo Academicus*, Paris, Les Editions de Minuit, coll.« Le sens commun », 1984.

² Guillaume PETIT, « La politique des Cifre en sciences sociales : l'employabilité du doctorat hors de l'emploi scientifique », *Zilsel*, 13-2, 2023, p. 61- 86.

La Cifre comme instrument d'orientation de la recherche

Par son statut et par la modalité de son financement, le chercheur en contrat Cifre est impliqué sur son terrain avant même d'y être présent physiquement. Dans notre cas, le choix d'ouvrir une thèse Cifre et le montage du dossier ont été discutés au cours des deux années précédant le début de notre contrat. Cela implique qu'avant même notre arrivée sur le terrain notre présence symbolique a produit des effets. La spécificité de la Cifre réside dans le fait qu'en plus de faire partie *de* son terrain, le doctorant est engagé *par* son terrain¹.

Un contrat salarial le lie à l'institution qui finance ses recherches, c'est-à-dire que « son salaire dépend de l'institution ou du milieu qu'il étudie.² » Cette situation de dépendance financière et d'engagement juridique formalisée par le contrat salarial définit un rapport particulier entre l'institution et le chercheur³. Elle impose au chercheur de produire pour l'institution et de lui restituer ses travaux. L'institution a des attentes spécifiques en termes de production et de résultat, auxquelles le doctorant doit en partie répondre pour maintenir ouvert son accès au terrain. Par conséquent, les récits des doctorants Cifre en sciences sociales sont avant tout des récits d'une recherche d'équilibre entre des temporalités, des visions et des attentes différentes vis-à-vis du travail de recherche⁴, d'où l'idée d'une recherche « en funambule », tiraillée dans une double contrainte entre monde professionnel et monde universitaire⁵. Les récits de thèses Cifre soulignent les deux facettes de la recherche salariée, entre opportunité d'avoir un accès facilité à des terrains au cœur des institutions et difficulté de mener de manière autonome ces investigations en étant soumis à un « lien de subordination » avec son terrain⁶.

En outre, notre thèse Cifre s'inscrit dans un contexte particulier, financée dans le cadre d'un « programme innovant en faveur de la jeunesse. » Elle s'insérait dans un projet de « recherche-action » où des liens forts préexistaient entre les partenaires de ce projet, dont la collectivité qui accueille la thèse, et le laboratoire embarqué chargé de l'évaluation du projet et de l'animation de la dynamique de « recherche-action ». L'appel à projets prévoit spécifiquement une place importante à la recherche « embarquée » dans chacun des projets, pour participer à l'accompagnement, à la capitalisation et surtout à l'évaluation des différents projets⁷. Il est ainsi stipulé dans la présentation du projet que « chaque partenaire est à la fois

¹ Ghislaine GALLENGA et Manon PESLE (éd.), *La thèse Cifre en SHS. L'art de la double contrainte.*, Marseille, Presses Universitaires de Provence, coll.« Travail & Gouvernance », 2023.

² Thomas ALAM, Marion GURRUCHAGA et Julien O'MIEL, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, n° 87-3, 18 octobre 2012, p. 155- 173.

³ Constance PERRIN-JOLY, « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS*, 2010.

⁴ Camille ROUCHI, « Réflexivité et recherche-action en contrat CIFRE, quand les contraintes du terrain deviennent opportunités », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 13-1, 2017, p. 211- 224.

⁵ Ghislaine GALLENGA et Manon PESLE (éd.), *La thèse Cifre en SHS. L'art de la double contrainte...*, *op. cit.*

⁶ Anaïs LAFAGE-COUTENS, « CIFRE : entre accès au terrain facilité et lien de subordination », in *La recherche en action : quelles postures de recherche ?*, EPURE., Reims, 2019, p.

⁷ Paradoxalement, cette forte proximité, et parfois de brouillage des frontières entre recherche et action, produit un isolement de la recherche, en tous cas tel que je l'ai perçu. Les recherches font partie de mon terrain, le laboratoire «

acteur et chercheur » et que « l'action nourrit la recherche et la recherche infuse l'action.¹ » Aurélien S., ingénieur de recherche, me conseille ainsi, dès mon arrivée, de profiter du temps de flottement du début de thèse « pour gagner [mon] autonomie » vis-à-vis du Département, de « gratte[r] tout ce que [je] peux » pour ne pas « se faire manger² ».

Le dispositif Cifre a été créé en 1981 sous la direction de l'Agence Nationale de la Recherche et des Technologies (ANRT). La genèse de ce dispositif s'inscrit plus largement dans une évolution des conditions structurelles de financement de la recherche en France, son tournant managérial et notamment le financement sur projet³. En particulier, à travers une volonté politique de « renforcement des relations entre les universités, les établissements de recherche et les entreprises.⁴ » L'objectif est de rapprocher la recherche et le monde de l'entreprise. Pour Bernard Daugeras l'idée « gentiment perverse » de la Cifre était de « mettre le ver dans le fruit ». D'abord expérimental, le dispositif est progressivement élargi, jusqu'à représenter 10% des financements de thèses, toutes disciplines confondues, en 2016⁶. Le dispositif Cifre vient répondre explicitement à la raréfaction des postes dans l'enseignement et la recherche en proposant un débouché privé au sein des entreprises pour les doctorants⁷. A partir de 2006 le dispositif est ouvert aux établissements publics et aux collectivités locales, participant à la diffusion de cette modalité de financement de la recherche aux sciences sociales. En 2016, les SHS représentent 21% des nouvelles signatures⁸.

embarqué » auquel je suis rattaché et un de mes directeurs de recherche sont des partenaires quotidiens de l'institution qui m'emploi. De fait, je ne peux pas m'appuyer cette appartenance académique pour prendre de la distance sur mon terrain, recherche et action étant ici imbriquées. Cette posture inconfortable permet toutefois de porter un regard critique sur la recherche-action comme modalité d'interaction du champ académique et du champ de l'action publique, dont la Cifre pourrait être une des matérialisations.

¹ *Rapport d'activité AJIR*, 2018, p. 10.

² Aurélien S., *Journal de terrain (2019-2022)*, observation participante.

³ Jérôme Aust, « Financer la recherche sur projet. Figures historiques d'un dispositif de gouvernement », *Genèses* n° 94, no 1 (10 juin 2014): 2-6.

⁴ Discours du secrétaire d'État Pierre Aigrain, « les perspectives de la recherche scientifique en France », 1er octobre 1980, En ligne : <http://discours.vie-publique.fr/notices/806001388.html> ; cité dans G. PETIT, « La politique des Cifre en sciences sociales »..., *op. cit.*

⁵ *Formation par la recherche*, n°76, décembre 2002, p.12, cité dans *Ibid.*

⁶ En 2000, un peu moins de 800 conventions sont signées, en 2012, ce sont 1350 nouvelles Cifre qui sont signées. Source : Ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, « les Cifre », En ligne : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid22130/les-cifre.html> (consulté en 12/10/2018.)

⁷ C'est ce qu'indique le projet de loi de finances pour 2015 dans son volet « Recherche et enseignement supérieur » : « Tous les chercheurs n'ont pas vocation à être recrutés sur des emplois statutaires au sein des organismes de recherche ou des universités. Avec, d'une part, 12 000 étudiants obtenant le grade de docteur par an et, d'autre part, une baisse du taux de renouvellement des emplois statutaires [...], [avec] l'attrition des débouchés pour les jeunes docteurs [...] d'autres voies d'insertion professionnelle doivent être exploitées [...] Mais cela suppose une véritable révolution culturelle dans le monde de la recherche.» Cité dans G. PETIT, « La politique des Cifre en sciences sociales »..., *op. cit.*

⁸ <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid22130/les-cifre.html> (consulté en novembre 2018)

En 2000, un peu moins de 800 conventions Cifre sont signées, en 2012, ce sont 1350 nouvelles Cifre qui sont signées et en 2020, 1500 conventions, dont 16% en sciences de l'homme et de la société.

Source : Tableau de bord de l'ANRT, en ligne (consulté en avril 2021), <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid22130/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid22130/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid22130/les-cifre.html>.

Un glissement de l'objet de recherche

Dans la majorité des cas, les projets de thèse Cifre ne visent pas à étudier directement l'institution qui finance la recherche, il s'agit plutôt d'étudier un sujet qui intéresse l'institution. Autrement dit, le terrain ou l'objet d'étude est initialement distinct de l'institution qui finance la recherche. Dans notre cas, notre projet de thèse Cifre visait à « expérimenter de nouvelles formes de participation des jeunes aux politiques publiques qui les concernent sur leur territoire.¹ » Les missions opérationnelles liées à ce poste sont orientées vers la mise en œuvre et l'animation d'actions pour favoriser la « participation des jeunes » : « animer une communauté de jeunes volontaires pour s'impliquer et participer à la dynamique du projet », « rechercher et construire avec eux des modes d'implication et de participation qui leur conviennent », « animer la participation, susciter les échanges et l'action », « observer, analyser, donner à voir le discours et l'action des jeunes sur et pour leur territoire », et enfin « mettre en lien les jeunes avec des relais locaux pour favoriser leur implication et leur permettre de réaliser leurs projets.² » À ces différentes missions s'ajoute l'enjeu de mise en place d'un « observatoire de la jeunesse » qui est censé être « utilisé comme un processus de participation et d'implication des jeunes permettant d'alimenter la réflexion sur l'action publique.³ » Les attentes de l'institution sont plutôt tournées vers la dimension opérationnelle de la recherche-action et vers le public-cible. Dès le premier séminaire, les attentes opérationnelles liées à mon arrivée apparaissent assez clairement, même si elles restent exprimées de manière informelle. Il est attendu de moi « des solutions ». Face à la difficulté constatée par l'institution et les partenaires du projet de mobiliser effectivement le « public jeune » au sein de ses dispositifs de participation citoyenne, le recrutement d'un « expert » et surtout d'une personne « en charge » de la question de la participation est présenté comme une solution. Il s'agit donc d'étudier les « jeunes » afin de mieux comprendre les raisons de leur participation ou de leur non-participation afin nourrir les pratiques de l'institution en matière de politique de jeunesse. Il est attendu une recherche *pour* l'institution, au service de l'action publique.

Journal de terrain, 5 juillet 2019, extrait.

Une des premières personnes que je rencontre pendant le séminaire me dit « Ah ! Adrien, tu es attendu comme le messie ! » Il semble y a une attente particulière sur mon arrivée. On me dit plusieurs fois en rigolant que désormais « ça [la participation des jeunes] c'est ton problème, tu vas nous ramener des jeunes. » En recrutant un doctorant sur une problématique identifiée (l'absence de jeunes dans la gouvernance), ils pensent en apporter la solution, en tous cas, désormais le problème est pris en charge. Cette posture et surtout ces attentes me mettent mal à l'aise.

¹ Extrait de la fiche de poste.

² Extrait de la fiche de poste.

³ Extrait de la fiche de poste.

Mon arrivée sur le terrain est donc marquée par cette attente opérationnelle : comment faire participer les jeunes¹ ? Bénéficiant d'un encadrement assez flou au département², j'ai assez rapidement opéré un glissement de mon objet de recherche pour mettre à distance les « demandes » exprimées par le terrain³, c'est-à-dire à la fois les demandes opérationnelles exprimées par l'institution, mais aussi les demandes de « recherche-action » attendues par certains partenaires et le laboratoire « embarqué ». Plutôt que le « comment », je souhaitais questionner le « pourquoi⁴ ». D'une recherche *pour* ou *avec*, nous sommes passés à une recherche *sur* l'institution, à travers l'observation de son fonctionnement et du contexte de production de ces attentes opérationnelles. J'étais désormais dans cette situation paradoxale que mettent en avant de nombreux récits de Cifre : financé *par* notre terrain d'enquête dont nous faisons partie. Il frappant de constater ce glissement de l'objet de recherche dans la plupart des travaux réflexifs sur les thèses Cifre⁵. C'est à la fois un choix raisonné du chercheur qui prend de la distance avec la « demande sociale », mais aussi une manière d'optimiser sa position d'*insider*, en mobilisant notre point d'observation privilégiée pour étudier le fonctionnement d'une institution, et en valorisant le matériau principal qui nous est à donner à voir, à savoir notre environnement professionnel. Si cette tension est particulièrement saillante dans le cas des thèses Cifre en sciences sociales, elle est, plus largement, inhérente à l'ethnographie de l'administration comme le souligne V. Dubois :

« Toute une série de tensions se joue en effet sur le terrain de l'action publique : entre ethnographie appliquée et ethnographie académique ou "fondamentale", entre science auxiliaire du pouvoir et savoir engagé aux côtés des groupes qui lui sont soumis, entre ethnographie pour les politiques publiques et ethnographie des politiques publiques, entre la focalisation sur les publics et celle sur les politiques elles-mêmes. [...] Ainsi, la différence entre une ethnographie pour l'action publique et une ethnographie de l'action publique recoupe en

¹ La fin de mon terrain au sein d'AJIR est marqué par une évolution de cette demande opérationnelle davantage orienté vers le besoin de convaincre du bien-fondé de la participation des jeunes afin de pouvoir poursuivre les actions au-delà du financement par le PIA. C'est explicite par exemple lorsqu'une chargée de mission de l'équipe de coordination me sollicite : « Est-ce que tu ne voudrais pas qu'on travaille sur un argumentaire contre ceux qui disent que la participation des jeunes ça ne sert à rien car ça ne touche pas beaucoup de jeunes ? Comment on démontre l'intérêt et la légitimité, le bienfondé de faire participer des jeunes à la construction des politiques publiques ? Peut-être que tu as plus d'éléments là-dessus. On pourrait faire un argumentaire pour savoir quoi répondre quand on nous sort ce genre d'arguments, que ce soit avec les élus ou avec la nouvelle DGS par exemple. » *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² Comme en témoigne cette interaction avec Patrick D., directeur de la DEJVA, et Sylvain L. chargé de mission au sein de l'équipe de coordination, quelques semaines après ma prise de poste (*Ibid.*) :

« Patrick D. : Alors comment ça avance le travail ? C'est clair la fiche de poste, la méthodo ?

Moi : Euh... Oui ça va.

Patrick D. : Et qui te suit au département ?

Moi : Euh... Personne.

Sylvain L. : Il est en roue libre. »

³ Sur la différences entre recherche en sciences sociales et expertise politique voir Claude GRIGNON, « L'enquête sociologique, la critique sociale et l'expertise politique », *Revue européenne des sciences sociales*, 38-118, 2000, p. 101- 113 ; Luc BOLTANSKI, « Le pouvoir est de plus en plus savant. Entretien de Nicolas Duvoux. », *La Vie des idées*, 4 janvier 2011. : « À la différence de la critique sociale, l'expertise s'impose des limites : elle écarte les questions trop générales et refuse de s'interroger sur la valeur ultime des fins que poursuivent les décideurs qui la demandent ».

⁴ Marion CARREL, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, Ecole Normale Supérieure, 2013.

⁵ Olivia FOLI et Marlène DULAURANS, « Tenir le cap épistémologique en thèse Cifre. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte », *Etudes de communication*, n° 40-1, 4 novembre 2013, p. 59-76.

partie l'opposition entre la recherche "appliquée" et la recherche "critique". Si l'idée que l'ethnographie doit être utile dans ce domaine est largement partagée, la question de savoir à qui et comment elle doit être utile demeure cependant controversée.¹»

Une situation de recherche en équilibre

De nombreuses thèses nous prouvent la possibilité de faire de cette posture de recherche impliquée une porte d'entrée heuristique pour questionner les « coulisses² » ou la « petite fabrique³ » de l'action publique, au prix d'un « détournement » de l'esprit initial de la Cifre et au risque d'une mise en tension entre le chercheur et son terrain. En effet, ce glissement de l'objet de recherche n'est pas neutre et peut devenir une source de tension et d'inconfort, à la fois au niveau institutionnel, dans la gestion des attentes de l'employeur, et au niveau interpersonnel, dans la relation avec son environnement de travail. La légitimité du doctorant Cifre réside dans sa capacité à apporter une plus-value à l'institution qui l'accueille, à avoir une forme d'utilité. Ainsi, le glissement de l'objet de recherche s'accompagne de réactions qui vont de l'incompréhension sur l'orientation des recherches, jusqu'à une mise à l'épreuve de doctorant. Dans son récit de son expérience en Cifre au sein d'une métropole, Reihane Merazka raconte qu'on lui a expliqué « que [s]es travaux pouvaient mettre en danger l'action » de l'institution⁴. Le déplacement de focale de sa recherche a créé des tensions avec son terrain, elle n'est plus perçue comme une alliée qui peut aider l'institution.

Le glissement de l'objet de recherche implique de trouver une autre forme d'utilité, de « faire ses preuves » afin d'asseoir la légitimité de sa présence et ainsi maintenir ouvert son accès au terrain. Les récits de thèse Cifre détaillent les différentes stratégies, ou « bricolages », pour maintenir cet équilibre. Dans notre cas, nous avons accepté certaines missions pour se faire une place dans l'équipe et garder ouvert l'accès au terrain. Nous avons ainsi accepté certaines tâches chronophages sans lien direct avec notre recherche, comme la production du rapport d'activité annuel ou la rédaction de comptes-rendus de réunions, mais cohérentes avec les compétences supposées de doctorant⁵. Se rendre utile aux enquêtés permet de légitimer sa place sans avoir à justifier ses questions de recherche. Nous avons construit notre rapport au terrain en maintenant un flou protecteur sur les finalités de notre recherche. Nous avons opéré une stratégie de

¹ Vincent DUBOIS, « L'ethnographe et l'action publique : éléments pour un usage critique de l'enquête ethnographique », in Martina AVANZA, Sarah MAZOUZ et Romain PUDAL (éd.), *Ethnographie(s) politique(s) : Méthodes, objets et terrains*, Lyon, ENS Éditions, coll.« Sociétés, Espaces, Temps », 2024, p. 241- 266.

² Laura-Maria PARVU, « L'aménagement urbain au défi du développement durable : dans les coulisses de la fabrique urbaine de Toulouse Métropole », Thèse de doctorat, Toulouse 1, 2020.

³ Manon PESLE, « La petite fabrique de l'action éducative : ethnographie métropolitaine », Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2016.

⁴ Reihane Merazka, « Faire des contraintes d'enquête un apport pour la recherche : retour sur un contrat CIFRE à la métropole de Grenoble », présentation au séminaire inter-équipes Pacte « Approches participatives de la ville et des quartiers : quelles circulations des savoirs ? », 2024.

⁵ La capacité à prendre des notes, à rédiger et à synthétiser ont été mes compétences les plus valorisées par mes collègues : « la dernière fois je suis retombé sur le compte rendu du comité stratégique et je me suis dit c'est fou il a réussi à retranscrire tout ce qu'on s'est dit [petits rires]. » *Entretien Éric P.*, Privas, équipe de coordination AJIR, 2020.

l'effacement afin de faire progressivement oublier que nous étions en situation d'observation et que nos collègues ne se perçoivent pas, dans les interactions quotidiennes, comme des enquêtés. Néanmoins, c'est un équilibre à trouver pour arriver à se dégager du temps pour la recherche et ne pas se faire « submerger par les tâches indigènes.¹ » L'étiquette de chercheur était alors mobilisée pour esquiver certaines tâches en justifiant le temps passé en dehors des bureaux pour mener des entretiens ou donner des cours par exemple. Par conséquent, la tension initiale s'est résolue par une dissociation progressive entre les activités liées à la recherche et les activités professionnelles, ces dernières devenant des actions consenties afin de maintenir mon accès au terrain. La Cifre, plutôt qu'un outil de recherche-action devient alors un moyen de se financer la thèse en échange d'un travail salarié contraint, et une porte d'entrée pour étudier de l'intérieur une institution. Cette dissociation permet de retrouver des marges de liberté sur son objet de recherche mais au prix d'une surcharge de travail car il faut en parallèle continuer à répondre aux attentes de l'institution pour maintenir son accès au travail².

Sous des formes différentes, on retrouve ces trois phases dans les récits de Cifre en sciences sociales. D'abord, le temps de la fiction ou de l'illusion, où le doctorant et les partenaires professionnels croient de bonne foi dans la possibilité que la recherche-action puisse servir à la fois les fins de l'entreprise et les fins de la recherche, croient dans la possibilité de « tenir ensemble réflexion critique, aide à l'action et appropriations institutionnelles.³ » Ensuite, à mesure que le doctorant réalise les impératifs distincts, et parfois opposés, du monde universitaire et du monde professionnel, la bienveillante indifférence évolue vers une incompréhension vis-à-vis de l'orientation des recherches. Le doctorant entre dans une phase d'adaptation, de « bricolage », de « compromis » individuel pour trouver un équilibre entre des contraintes, des attentes antagonistes et obtenir « une certaine liberté de recherche⁴ » tout en préservant son accès au terrain. Et enfin, une forme de résolution, par la réorientation de son projet de recherche, d'une dissociation progressive des missions professionnelles et des orientations de recherche.

Si tous les récits de thèse Cifre que nous avons pu lire partagent, à leurs manières, les deux premières étapes, celles de l'ambiguïté initiale, puis de la recherche d'un compromis et de stratégies d'adaptation, en revanche, la façon dont est résolu le conflit latent varie d'une Cifre à l'autre, en fonction du choix du doctorant et de l'orientation qu'il souhaite donner à sa recherche. Ainsi, il ressort que la manière dont le doctorant vit la Cifre dépend fondamentalement d'un choix épistémologique, indissociable d'un projet

¹ T. Alam, M. Gurruchaga et J. O'Miel parlent à ce propos d'une véritable « pragmatique de l'esquive ». T. ALAM, M. GURRUCHAGA et J. O'MIEL, « Science de la science de l'État »..., *op. cit.*

² Selon une enquête auprès de 391 docteurs ou doctorants Cifre en sciences sociales, « malgré des conventions censées régler la répartition du temps, la Cifre prédispose particulièrement à une forme de surtravail. » Tatiana FERAUDY, Antoine GABORIAU, Guillaume PETIT et Antonin THYRARD, *Faire une thèse en Cifre en Sciences Humaines et Sociales*, 2021.

³ C. ROUCHI, « Réflexivité et recherche-action en contrat CIFRE, quand les contraintes du terrain deviennent opportunités »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

professionnel et d'une vision de l'utilité des sciences sociales¹. En particulier, il est possible de distinguer, d'une part, ceux pour qui la Cifre est avant tout un moyen d'accès au financement et à la recherche, parfois par défaut, et comme une stratégie d'accès à un terrain professionnel et institutionnel² ; et d'autre part, ceux qui font le choix assumé d'une recherche au service de l'action, d'un engagement partenarial pour « conduire des recherches en prise avec les problèmes rencontrés par les acteurs de terrain.³ » En résumé, il y a au cœur du dispositif Cifre une tension intrinsèque qui ne peut se résoudre que par un parti pris épistémologique qui peut être traduit comme la réponse à la question à qui *rendre des comptes*⁴. Est-ce que l'on travaille *avec* ou *pour* l'institution qui nous emploie, ou est-ce qu'on travaille *sur* l'institution ?⁵ La Cifre fonctionne comme un révélateur de choix épistémologiques parfois implicites : le fait d'être engagé *dans* et *par* son terrain, de faire de la recherche sous la pression d'un lien de subordination tend à radicaliser le rapport au terrain « soit par le pas de côté et la prise de distance critique ; soit par l'engagement et l'implication aux côtés des acteurs, voire commanditaires.⁶ »

2.2 Des politiques publiques à l'engagement professionnel

Placés en situation d'ethnographe au sein d'un dispositif d'action publique, nous avons cherché à dégager une voie de recherche à distance à la fois de « la production d'un savoir expert » et de « la restitution du point de vue des groupes [concernés par] l'intervention gouvernementale.⁷ » Cette voie consiste « à ethnographier l'action publique en étudiant ses dispositifs, ses agents, ses organisations, les pratiques et les

¹ D'après G. Petit, une orientation opérationnelle, un projet professionnel en-dehors du monde académique et un ancrage disciplinaire plutôt en géographie, aménagement ou architecture, caractérisent ceux qui le vivent comme une « idylle ». À l'inverse, une ambition académique, un regard réflexif voire critique, et un ancrage en sociologie ou science politique déterminent plutôt le « détournement ». G. PETIT, « La politique des Cifre en sciences sociales »..., *op. cit.*

² T. FERAUDY, A. GABORIAU, G. PETIT et A. THYRARD, *Faire une thèse en Cifre en Sciences Humaines et Sociales...*, *op. cit.*

³ Florence HELLEC, « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE », *Sociologies pratiques*, n° 28-1, 6 juin 2014, p. 101- 109 ; COLLECTIF REDI, « Le dispositif CIFRE en sciences humaines et sociales, une génération hybride entre recherche et action ? », Lyon, 2011.

⁴ La Cifre est alors par le fait qu'elle radicalise et explicite des choix normatifs et épistémologiques qui sont au cœur de toutes recherches en sciences sociales et qui font écho, plus largement, à un mouvement, depuis le début des années 1980, d'accroissement de « la dépendance de la recherche sociologique à la demande sociale, ou plus exactement d'une demande administrative qui est censée exprimer cette demande sociale. » Sophie DIVAY, « Être sociologue et évaluateur. Faire des compromis sans se compromettre », *Genèses*, 90-1, 2013, p. 133- 146 ; Robert CASTEL, « La sociologie et la réponse à la « demande sociale » », *Sociologie du Travail*, 42-2, 2000, p. 281- 287.

Robert Castel, « La sociologie et la réponse à la « demande sociale » », *Sociologie du Travail* 42, n° 2 (2000): 281-87.

⁵ Les mêmes questions se posent pour d'autres formes de financement de la recherche en sciences sociales, notamment pour des missions d'évaluation de l'action publique. Sur ce sujet voir, S. DIVAY, « Être sociologue et évaluateur »..., *op. cit.*

⁶ G. PETIT, « La politique des Cifre en sciences sociales »..., *op. cit.*

Cela ressort assez explicitement par exemple dans la thèse de Laura Parvu. Après être passée par les phases d'indétermination et de tensions que nous avons souligné, elle choisit une résolution qui relève d'une recherche *pour* ou *avec* son terrain d'enquête : « mon objectif n'était plus tellement de trouver à tout prix la bonne distance critique par rapport à mes observations de terrain mais de suivre au plus près mes enquêtés [...], voire d'être leur "porte-parole", à travers une stratégie d'attachement et une stratégie de détachement. » L.-M. PARVU, *L'aménagement urbain au défi du développement durable...*, *op. cit.*, p. 85.

⁷ V. DUBOIS, « L'ethnographe et l'action publique »..., *op. cit.*

processus par lesquels elle se réalise.¹ » Avant de questionner les ressorts de l'engagement professionnel, nous avons cherché, dans un premier temps, à caractériser la politique publique que nous observons, en étudiant les acteurs impliqués, leurs discours, leurs comportements, leurs prises de position au quotidien. Nous avons fait le choix de ne pas prendre pour objet de recherche une catégorie d'analyse préconstruite – qui aurait pu être celle de politique de jeunesse ou de politique de participation. Pour la plupart, les agents observés dans le cadre du programme AJIR n'étaient des spécialistes ni des questions de jeunesse ni de participation. Par conséquent, la première partie de notre travail a consisté à essayer de caractériser cette politique publique en portant une attention particulière aux formes – aux instruments qui encadrent l'action publique² – mais également à la mise en forme de l'action publique et aux discours qui l'accompagne. L'enjeu est d'identifier un type d'action publique, définie moins par une thématique particulière que par un *modus operandi*, une manière de faire.

L'intérêt d'une nouvelle recherche sur la participation citoyenne

Depuis les années 2000, la littérature académique sur la participation citoyenne est foisonnante³. Cet engouement répond à la fois à une appétence intellectuelle pour ces questions de la part de chercheurs de disciplines différentes, mais également à des préoccupations opérationnelles pour des acteurs des politiques publiques. Ainsi, le financement de la recherche en sciences sociales suivant des préoccupations institutionnelles, par exemple à travers le dispositif Cifre, continue d'orienter de nombreux travaux autour des questions de participation et d'implication du public. En effet, dans le cas des Cifre, le choix des thématiques étudiées est à la discrétion des organisations employeuses. Cela induit une inflation de thèses portant sur des thématiques qu'elles considèrent comme « porteuses » et « innovantes » et qui sont chargées d'une connotation symbolique positive pour les administrations et les collectivités locales, comme le développement durable ou la participation citoyenne. La proportion importante de thèses Cifre financées sur ces thématiques nous renseigne sur « la forte articulation entre les catégories de l'analyse et celles de l'action » dans ces domaines⁴, mais tend à créer des dynamiques de sur-étude⁵. Cette forte visibilité de thème comme la participation citoyenne – à la fois dans les discours politiques et dans les travaux académiques – interroge : est-il encore pertinent de prendre les dispositifs de participation publique comme objet de recherche ? Ne risque-t-on pas d'accorder une attention trop importante dispositifs pourtant « marginaux dans les logiques de régulation politique⁶ » ?

¹ *Ibid.*

² Pierre LASCUMES et Patrick LE GALES, « L'action publique saisie par ses instruments. », in *Gouverner par les instruments.*, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11- 44.

³ L. BLONDIAUX et J.-M. FOURNIAU, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie »..., *op. cit.*

⁴ A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative...*, *op. cit.*, p. 185.

⁵ Florent CHOSSIÈRE, Pierre DESVAUX et Alex MAHOUDEAU, « La recherche de trop ? Configurations et enjeux de la surétude », *Annales de géographie*, 742-6, 2021, p. 5- 19.

⁶ Guillaume GOURGUES, « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni*, n° 79-3, 1 décembre 2012, p. 5- 12.

Ces dernières années, plusieurs auteurs ont essayé de renouveler l'intérêt des études sur la participation en faisant de cette dernière une « entrée heuristique » pour questionner les évolutions des pratiques gouvernementales. Déconstruisant le mythe d'une réponse à une demande de participation, ils appréhendent la participation comme une « politique de l'offre », répondant « à des logiques endogènes aux jeux politique, administratif et marchand » et donc déconnectée d'une potentielle « demande émanant des populations concernées par la participation.¹ » Les démarches participatives sont donc le résultat d'une construction sociale et politique. Pour G. Gourgues, il y a bien un intérêt à continuer à investiguer la question de la participation en faisant de ces dispositifs « une entrée heuristique permettant de comprendre l'évolution du gouvernement contemporain.² » Désormais, les dispositifs de participation ne sont plus intéressants *en soi*, mais par ce qu'ils révèlent de l'évolution de l'action publique et des rapports de pouvoir et de gouvernement. Autrement dit, il s'agit de « replacer l'apparition des agencements participatifs dans une histoire matérielle du gouvernement démocratique.³ »

Dans cette « fabrique » de l'offre participative, certains travaux se sont intéressés plus particulièrement aux acteurs intermédiaires. Ils s'inscrivent dans un moment particulier de la sociologie de l'action publique qui remet au centre de l'analyse les « cadres intermédiaires » comme des échelons essentiels de la conduite des politiques publiques et notamment dans la mise en œuvre « des injonctions modernisatrices de l'État.⁴ » La participation citoyenne est un instrument d'action publique qui requiert l'investissement d'agents intermédiaires – ou « secondary actors⁵ » – pour traduire les ambitions participatives et faire vivre ces dispositifs. Ces dernières années, plusieurs travaux ont été menés pour comprendre le rôle de ces agents intermédiaires dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs. Il a été montré que les politiques de participation sont encore aujourd'hui portées par « un cortège improbable et hétérogène » d'acteurs – qu'ils soient fonctionnaires, militants, associatifs, bénévoles, citoyens, élus, chercheurs, consultants, etc.⁶ M. Nonjon et A. Mazeaud parlent d'une « nébuleuse participative.⁷ » En outre, ces travaux analysent des dynamiques de professionnalisation et donc, parfois, de standardisation, en écho au processus d'institutionnalisation de la participation⁸. Si la participation répond à une logique d'offre politique, elle est avant tout le résultat de l'investissement de différents acteurs aux représentations parfois différentes et aux motivations distinctes. En particulier, les croyances et représentations des agents

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Julien BARRIER, Jean-Marie PILLON et Olivier QUÉRÉ, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, VOL. 4-4, 18 décembre 2015, p. 9- 32.

⁵ Marie-Hélène SA VILAS BOAS, « Implementing Public Participation in Brazil : Sociology of secondary actors », *Caderno CRH*, 33, 2020.

⁶ Cécile BLATRIX, « Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants en France », *Quaderni*, n° 79-3, 1 décembre 2012, p. 59- 80.

⁷ A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative...*, *op. cit.*

⁸ Laurence BHERER, Mario GAUTHIER et Louis SIMARD, *The Professionalization of Public Participation*, Taylor & Francis, 2017.

intermédiaires jouent un rôle important par leur capacité à influencer, quoique parfois de manière marginale *in fine*, la mise en œuvre des dispositifs participatifs. Les recherches se sont multipliées sur les « fonctionnaires participatifs¹ » et autres « professionnels de la participation² ». En effet, ces agents disposent d'une certaine autonomie dans la traduction opérationnelle des prescriptions politiques vagues, telle que « favoriser la participation des habitants ». Ils ont la possibilité d'« inventer leur rôle et le contenu de leur mission, en bricolant entre des références empruntées aux “experts”, aux universitaires, à la fonction publique territoriale ou aux militants.³ »

Nous nous inscrivons dans la continuité de cette littérature, en proposant néanmoins deux prolongements. Tout d'abord, ces travaux s'intéressent avant tout aux pratiques professionnelles et ne questionnent pas assez les motivations, les croyances, les représentations politiques et les positions sociales occupées par ces agents. Or, notre objectif est de mieux comprendre les ressorts de leur engagement professionnel et l'intérêt qu'ont ces agents à défendre la « cause participative.⁴ » Nous souhaitons donc poursuivre l'étude des acteurs intermédiaires, mais en sortant d'une logique seulement professionnelle ou organisationnelle et en explorant les affinités entre des positions professionnelles, des dispositions sociales et des représentations politiques.

Ensuite, la spécialisation et l'autonomisation d'un champ de recherche sur la participation tend à faire du professionnel de la participation une figure spécifique, alors même que des dynamiques similaires, et parfois antérieures, sont à l'œuvre dans d'autres secteurs d'action publique, la politique de la ville ou le développement durable. Dans notre cas d'étude, la participation est affichée comme un axe central du projet AJIR. Ce dernier pourrait donc être analysé comme un exemple de construction d'offre publique de participation, ici à destination du public jeune. Pourtant, parmi les acteurs présents il n'y a pas, ou quasiment pas, de professionnels de la participation identifiée comme telle. Il y a une variété d'acteurs territoriaux qui s'emparent de cet enjeu de la participation dans un cadre partenarial d'action publique multithématiques autour d'un territoire et d'un public cible défini. Nous proposons donc de désingulariser l'étude des politiques de participation et de la réinscrire dans l'analyse des « recompositions plus larges de l'action publique et de l'action politique.⁵ » La généralisation de l'injonction participative est donc appréhendée « non comme un processus spécifique, mais comme une dimension d'un processus plus vaste, celui de la généralisation des formes contractuelles et partenariales dans l'action publique.⁶ » C'est pourquoi nous parlerons, à partir du cas d'AJIR, des professionnels du développement territorial. Nous suivons ici les préconisations de S. Bordiec et A. Sonnet qui considèrent que « [l]e dialogue [est] d'autant plus stimulant s'il

¹ Guillaume GOURGUES, « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 7, 2 mars 2012.

² M. NONJON, « Professionnels de la participation »..., *op. cit.* ; A. MAZEAUD, « Administrer la participation »..., *op. cit.*

³ G. GOURGUES, « Les fonctionnaires participatifs »..., *op. cit.*

⁴ C. BLATRIX, « Des sciences de la participation »..., *op. cit.*

⁵ A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative*..., *op. cit.*, p. 20.

⁶ *Ibid.*, p. 23.

pass[e] par une interrogation sur une catégorie d'action publique commune à toutes les politiques publiques [et] s'il évit[e] un questionnement thématique reprenant, plus ou moins à la lettre, les découpages sectoriels officiels.¹ »

Imbrications entre action publique et groupes professionnels

Notre poste d'observation nous amène à observer davantage le temps de la mise en œuvre que celui de la prise de décision. L'action des agents chargés de la mise en œuvre est déterminante. Par leur capacité d'appropriation des instruments, ils peuvent être considérés comme des « *policy makers* » à part entière². Nous avons privilégié une approche des politiques publiques par ses professionnels, ce qui implique un double questionnement interrogeant à la fois la place de ces professionnels dans la « fabrique » des politiques publiques territoriales, mais également les effets des recompositions de l'action publique sur les frontières professionnelles.

La diffusion des incitations au partenariat, à la transversalité et au dépassement de la frontière entre le public et le privé tend à rendre caducs certains outils et concepts de l'analyse professionnelle de l'administration publique. La désectorisation de l'action publique encouragée par cette forme d'action collective questionne en effet les découpages statutaires, thématiques ou de corps par lesquels se sont construits les rapports professionnels au sein de l'administration française. De nouveaux outils conceptuels sont donc nécessaires pour appréhender ces espaces institutionnels de coopération entre des professionnels variés.

En France, notamment, la sociologie des professions et la sociologie de l'action publique ont peu dialogué³. Néanmoins, on observe un regain d'intérêt ces dernières années pour la question de l'articulation et des interdépendances entre l'État et les professions⁴. D'une part, de nombreux travaux ont montré l'impact des réformes managériales de l'administration sur le travail, l'identité et les frontières des

¹ Sylvain BORDIEC et Adrien SONNET, *Action publique et partenariat(s). Enquête dans les territoires de l'éducation, de la santé et du social*, Champ Social, 2020, p. 7.

² Ces approches « par le bas » ont notamment émergé dans la deuxième moitié des années 1970 en focalisant l'attention sur les processus de mise œuvre, d'implémentation plutôt que de prise de décision et en enquêtant auprès des agents concrets chargés de mettre en œuvre les politiques publiques, dont notamment les travaux pionniers de Michael Lipsky sur les « street level bureaucrats » qui démontrent que l'action de ces agents d'exécution est déterminante. Face à des situations sociales complexes et à une multitude de règles bureaucratiques ces agents font des choix déterminants et disposent forcément d'une marge d'appréciation. Voir Michael LIPSKY, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Fondation, 1980 ; Vincent DUBOIS, « Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France », in *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant-De Boeck, 2012, p.

³ Julien BARRIER et Patrick CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll.« Références », 2019, vol.5e éd., p. 594- 600.

⁴ Thomas LE BIANIC et Antoine VION, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008 ; Jérôme AUST et Clémentine GOZLAN, « Faire charnière entre l'État et les professions. Fabrique des réformes managériales et mobilisations professionnelles », *Politix*, 135-3, 2021, p. 7- 18 ; Flora BAJARD, Frédéric NICOLAS, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU et Fanny PARENT (éd.), *Professionnalisation(s) et État : Une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll.« Espaces Politiques », 2018 ; Éléonor BRETON et Gwenaëlle PERRIER, « Politique des mots d'ordre réformateurs », *Politix*, n° 124-4, 2018, p. 7- 32.

professions au sein de l'État. Ces travaux interrogent la place des évolutions des politiques publiques dans la reconfiguration des pratiques et des frontières des groupes professionnels¹. L'ouvrage de A. Vion et T. Le Biannic met en lumière l'importance des évolutions de l'action publique dans la constitution et la recomposition des groupes professionnels². Ces évolutions peuvent remettre en question les logiques d'organisation, de légitimation et d'autonomie des professions liées à l'action publique. Dans cette perspective, les réformes managériales peuvent être analysées « comme des attaques contre l'autonomie et le pouvoir professionnel³ », remettant en cause l'autonomie professionnelle à travers un accroissement des contrôles managériaux. Certains auteurs parlent même de « déprofessionnalisation », définie comme « une perte d'autonomie dans l'exercice d'une profession, d'un assujettissement aux règles de contrôle, [...] une perte d'autorité de cet acteur dans son rapport au travail et aux autres.⁴ »

D'autre part, il est possible de s'intéresser à la contribution de ces professionnels aux réformes de l'État afin de savoir dans quelle mesure les professionnels impliqués jouent un rôle clef dans la mise en œuvre des politiques publiques et dans leur orientation. De nombreux travaux insistent sur la capacité d'adaptation et de participation à la constitution des politiques publiques notamment au cours de l'étape de mise en œuvre par les professionnels impliqués. L'entrée par les professions permet ainsi de mettre au jour l'écart entre les objectifs affichés d'une politique publique et son appropriation pratique par les agents en charge. Certains acteurs professionnels peuvent bénéficier de ces réformes managériales, dans la mesure où les logiques managériales ouvrent des possibilités à certains acteurs « de faire valoir leur savoir [...], ou de gagner de nouveaux territoires de juridiction en redéfinissant leur champ d'expertise ou en inventant même de nouvelles catégories d'intervention dans les interstices des administrations recomposées.⁵ » Même quand ils ne sortent pas gagnants, les professionnels ont la capacité de s'approprier ces injonctions, voire d'y résister, en trouvant de « nouvelles marges de manœuvre dans les plis et les impensés des instruments mis en place pour les contrôler⁶ ». Les contraintes induites par les réformes peuvent aussi se révéler être « habilitantes » dans certains cas. En bouleversant les anciennes hiérarchies professionnelles, elles

¹ « Un premier pan de travaux montre d'abord que les réformes managériales impulsées par l'État ont de nombreuses conséquences sur les professionnels. Souvent issues de la sociologie des professions, ces analyses décrivent combien, dans de nombreux secteurs, les conditions de travail ont été profondément transformées par la redéfinition des frontières entre l'État et le marché et par le déploiement de nouveaux dispositifs de contrôle de l'activité des travailleurs. » J. AUST et C. GOZLAN, « Faire charnière entre l'État et les professions. Fabrique des réformes managériales et mobilisations professionnelles »..., *op. cit.*

² T. LE BIANIC et A. VION, *Action publique et légitimités professionnelles...*, *op. cit.*

³ J. AUST et C. GOZLAN, « Faire charnière entre l'État et les professions. Fabrique des réformes managériales et mobilisations professionnelles »..., *op. cit.*

⁴ Lise DEMAÏLLY et Patrice de la BROISE, « Les enjeux de la déprofessionnalisation », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 4, 7 mai 2009.

Voir aussi J. BARRIER et P. CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques »..., *op. cit.* : « En touchant au cœur de leur métier et de leurs valeurs, ces réformes ont pu être interprétées comme une remise en cause de l'autonomie des groupes professionnels, dont les normes, par exemple en matière de définition de la qualité du service, seraient progressivement supplantées par des critères comptables, marchands ou managériaux. »

⁵ É. BRETON et G. PERRIER, « Politique des mots d'ordre réformateurs »..., *op. cit.*

⁶ J. AUST et C. GOZLAN, « Faire charnière entre l'État et les professions. Fabrique des réformes managériales et mobilisations professionnelles »..., *op. cit.*

participent à créer de nouvelles configurations et peuvent ouvrir des « espaces de jeux » pour certains groupes professionnels. Surtout, ces politiques créent de l'indétermination voire des contradictions qui peuvent être investies. Les instruments peuvent être ainsi « détournés de leur usage prévu par les réformateur·trice·s et servir d'autres stratégies.¹ »

Si les deux extrémités de la chaîne sont bien documentées – les « élites programmatiques » et haut-fonctionnaires d'une part² et les « bureaucrates de terrain » d'autre part³ –, les échelons intermédiaires sont moins étudiés, alors qu'ils semblent jouer un rôle crucial dans la transformation de l'État⁴. Ce sont sur ces professionnels de l'interface, ces « médiateurs » institutionnels⁵, que nous souhaitons nous arrêter plus longuement. Cet échelon intermédiaire, spécialisé dans la gestion des dispositifs induits par le nouveau management public, a pu bénéficier de ces réformes managériales pour gagner en autonomie⁶. Les effets des réformes managériales sur l'autonomie professionnelle sont donc ambivalents et surtout différenciés selon les segments professionnels⁷. Les réformes néo-managériales de l'action publique n'ont pas conduit uniquement à une perte d'autonomie professionnelle, certains travaux insistent davantage sur la « capacité à résister, à s'adapter ou à détourner les dispositifs mis en place⁸ » de certains groupes professionnels. Plutôt qu'une opposition frontale, on observe davantage des processus « d'ajustements et d'hybridations entre ces logiques [professionnelles et managériales].⁹ » Il s'agit également de voir concrètement comment les transformations de l'action publique se reflètent dans les professions au sein de l'État. Inversement, l'observation des pratiques quotidiennes de travail des agents de l'État offre un point d'entrée heuristique pour questionner les transformations de l'État.

Les travaux questionnant le lien entre recomposition de l'action publique et professions s'appuient notamment sur l'importation des travaux d'Andrew Abbott en France. En effet, A. Abbott a développé des outils intellectuels très féconds pour appréhender l'émergence de professions et les luttes entre elles. Surtout, il rappelle l'importance de l'État dans le contrôle et le développement des professions. A. Abbott analyse le

¹ É. BRETON et G. PERRIER, « Politique des mots d'ordre réformateurs »..., *op. cit.*

² Voir notamment William GENIEYS et Jean JOANA, « Bringing the state elites back in ? », *Gouvernement et action publique*, 4-3, 19 novembre 2015, p. 57- 80 ; Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

³ Voir notamment Vincent DUBOIS, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2008.

⁴ M. Dumont fait le même constat à partir du cas du secteur jeunesse : « Alors que de nombreux travaux se sont intéressés aux professionnels de la jeunesse comme les éducateurs spécialisés, les animateurs socioculturels et les techniciens de l'intervention sociale, les recherches portant sur les métiers, de surcroît émergents, de l'action publique en direction des jeunes (chefs de service, coordinateurs de projets, chargés de mission) sont plus rares. » Alexis ALAMEL et Marc DUMONT, « Les politiques métropolitaines de jeunesse à l'ère des réformes territoriales en France. Quelles nouvelles formes de professionnalisation de l'action publique ? », *Agora débats/jeunesses*, 89-3, 2021, p. 129- 143.

⁵ T. LE BIANIC et A. VION, *Action publique et légitimités professionnelles...*, *op. cit.*, p. 11.

⁶ J. BARRIER, J.-M. PILLON et O. QUERE, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État »..., *op. cit.*

⁷ J. AUST et C. GOZLAN, « Faire charnière entre l'État et les professions. Fabrique des réformes managériales et mobilisations professionnelles »..., *op. cit.*

⁸ J. BARRIER et P. CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques »..., *op. cit.*

⁹ *Ibid.*

« système des professions » comme un ensemble de professions engagées dans une « lutte de territoires »¹. Au cœur des transformations de l'action publique se jouent également le positionnement de certaines professions, leur émergence ou leur marginalisation. Pour A. Abbott, le « pouvoir professionnel réside dans la capacité de maintenir le contrôle d'un territoire : pouvoir de définir un problème, de faire reconnaître la validité de ses traitements, de se soustraire à la comparaison, d'obtenir le soutien de l'État, de s'allier aux élites dirigeantes.² » L'État et les professions peuvent donc être appréhendés, selon Abbott, comme des « écologies liées³ », ce qui permet d'analyser « la définition des politiques publiques comme le résultat de la rencontre entre des luttes concurrentielles se déroulant dans des espaces sociaux distincts, mais partiellement interdépendants.⁴ » Il insiste ainsi sur l'importance des alliances entre certains segments de groupes professionnels avec certaines directions administratives.

Cette perspective est particulièrement pertinente dans le cadre de l'analyse des transformations de l'action publique puisqu'une partie importante de ces réformes managériales, à dominante constitutive, intervient justement sur la redéfinition des juridictions professionnelles et sur le contrôle étatique du travail des agents publics. Autrement dit, alors que la vision fonctionnaliste fait de l'autonomie vis-à-vis de l'État un des éléments principaux de la légitimité des professionnels, l'approche des « écologies liées » montre à quel point cette autonomie ne peut être que relative puisque l'autonomie est concédée et légitimée par l'État lui-même. Plutôt que deux entités distinctes qui se font face, les relations entre groupes professionnels et État sont imbriquées⁵. La relation entre État et groupes professionnels est forcément à double sens. Les groupes professionnels et leurs dynamiques, avec leurs propres enjeux et intérêts internes, ont un effet sur la forme et le contenu des politiques publiques. En retour, les recompositions des politiques publiques se traduisent par des impacts sur les groupes professionnels concernés.

2.3 Des pratiques professionnelles aux habitus

Si la sectorisation de la recherche académique permet la production d'un ensemble rigoureux et contrôlé de savoir et d'ouvrir des espaces d'échanges entre spécialiste, pour autant, « en les décomposant toujours plus avant, l'analyse des politiques publiques rend toujours plus difficile "la remontée" vers une

¹ Andrew ABBOTT, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

² Stanislas MOREL, « Au(x) cœur(s) des professions. Penser les rapports des professions à l'hétéronomie avec Abbott et Bourdieu. », in *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago*, Paris, Editions de l'EHESS, 2016, p. 315- 334 ; Gérard MAUGER, « Les professionnels du contrôle social : "un champ d'intervention professionnelle" », *Sciences & Actions Sociales*, 16-3, 2021, p. 15- 23.

³ Andrew ABBOTT, « Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions », *Sociological Theory*, 23-3, 2005, p. 245- 274 ; Andrew ABBOTT, « Ecologies liées : à propos du système des professions », in Pierre-Michel MENGER (éd.), *Les professions et leurs sociologies : Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, coll.« Colloquium », 2003, p.

⁴ J. BARRIER et P. CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques »..., *op. cit.*

⁵ C'est d'ailleurs l'intérêt de la perspective « écologique » développée par A. Abbott qui « vise à décrire les relations complexes de concurrence, de subordination, d'alliance ou de conflit qui se nouent entre différentes professions. » *Ibid.*

théorie du gouvernement ou de l'État.¹ » La sur-spécialisation de l'étude de l'action publique risque de faire émerger des concepts et des notions non-transposables alors même qu'elles répondent à des enjeux et des processus traversant l'État et dépassant le secteur en question². Surtout, la sur-spécialisation tend à entretenir une distance entre les différentes facettes de l'analyse de l'État, entre *policies*, *politics* et *polity*, laissant croire à une autonomie des secteurs ou de l'administration au lieu d'insister sur les interdépendances permanentes entre ces trois manières d'appréhender l'État : l'action publique dans un secteur donné ou sur une thématique donnée est un point d'entrée pour « identifier des formes de transaction entre les États et des groupes sociaux multiples, médiatisés par des institutions (politiques et administratives).³ »

À partir de l'observation du programme AJIR, nous avons l'ambition de dépasser le verrou méso-sociologique qui tend à réduire l'analyse d'une politique publique à sa dimension organisationnelle⁴, et plus généralement qui limite l'étude d'une scène d'action aux interactions observables⁵. Ce dépassement peut se réaliser par un double mouvement : du *particulier au général* d'une part, en construisant notre terrain comme un cas spécifique d'un type de politique publique et d'un mode de gouvernement particulier⁶ ; et du *collectif à l'individuel* d'autre part, en s'intéressant au parcours biographique, aux dispositions des agents qui investissent des rôles professionnels particuliers⁷. Ce double dépassement permet de réintégrer les questions de domination, de rapport de pouvoir et de dispositions sociales dans l'analyse des politiques publiques⁸. Pour V. Dubois c'est ici que réside la différence entre la sociologie des organisations et la sociologie de l'institution :

« A mon sens, un sociologue des institutions doit faire à peu près le même travail [de la sociologie des organisations], c'est-à-dire reconstituer les relations et les fonctions réelles, au-delà des organigrammes et des textes officiels, la structuration dynamique de ces relations dans des stratégies et des jeux de pouvoir. Mais il

¹ Philippe BEZES et Frédéric PIERRU, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 20 juin 2012, p. 41- 87.

Objectif qui guide modestement notre travail : « retrouver les voies de la totalisation et le goût des interdépendances sans pour autant renoncer à la précision, la rigueur et la qualité de l'administration de la preuve »

² Vincent DUBOIS, « L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs », *Swiss Political Science Review*, 20-1, 2014, p. 25- 30.

³ P. BEZES et F. PIERRU, « État, administration et politiques publiques »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.* ; V. DUBOIS, « L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs »..., *op. cit.*

⁵ « La volonté tout à fait louable, d'aller voir les choses en personne, et de près, porte parfois à chercher les principes explicatifs des réalités observées là où ils ne sont pas (pas tous en tous cas), c'est-à-dire au lieu même de l'observation. » Pierre BOURDIEU (éd.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 219.

⁶ En s'inspirant des recherches critiques sur la gouvernance et la participation qui proposent de ré-inscrire les échelons organisationnels dans une analyse des formes de domination politique. Voir notamment Jonathan S. DAVIES, *Challenging governance theory: From networks to hegemony*, Bristol, Policy Press, 2011, p. 5 ; Gilles PINSON, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, Vol. 65-2, 5 novembre 2015, p. 483- 516 ; J. BESSANT, « Youth participation »..., *op. cit.* ; G. GOURGUES, S. RUI et S. TOPÇU, « Gouvernementalité et participation »..., *op. cit.*

⁷ En prenant appui sur le renouveau récent de l'analyse dispositionnelle du travail. Voir en particulier Sylvain LAURENS et Delphine SERRE, « Des agents de l'État interchangeables ? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique », *Politix*, 115-3, 2016, p. 155- 177 ; David PICHONNAZ et Kévin TOFFEL, « Pour une sociologie structurale du travail », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 5-240, 2021.

⁸ Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201- 202-1- 2, 2014, p. 11- 25.

va ajouter les appartenances sociales des individus, leur socialisation, qui renvoient pour une part, mais pour une part seulement, à l'histoire de leur parcours au sein de l'institution. Cela renvoie aussi à leurs autres expériences, à des dispositions acquises ailleurs qu'au sein de l'institution et qui y sont pour certaines importées. [...] Prendre en compte cette dimension et en tirer les conséquences, c'est-à-dire considérer que les structures sociales intériorisées par les agents sont retraduites dans leurs pratiques au sein de l'institution distingue plus généralement la sociologie des institutions de la sociologie des organisations dans la manière de concevoir l'ordre social.¹ »

Le cadre conceptuel de la sociologie des champs est particulièrement adapté à ce double dépassement vers le haut et vers le bas. Il permet d'articuler un questionnement théorique ambitieux à des observations empiriques microsociologiques². En effet, la notion de « champ³ », invite à questionner à la fois les structures objectives et les investissements subjectifs et permet donc d'articuler les différents niveaux de l'analyse sociologique. Selon P. Bourdieu, l'analyse d'un « champ » doit suivre trois étapes indissociables :

« Premièrement, situer le champ [...] au sein du champ du pouvoir [...] ; en second lieu, analyser la structure interne du champ [...], univers obéissant à ses propres lois de fonctionnement et de transformation, c'est-à-dire la structure des relations objectives entre les positions qu'occupent des individus ou des groupes placés en situation de concurrence pour la légitimité [spécifique à ce champ] ; enfin, analyser les habitus des occupants de ces positions, c'est-à-dire les systèmes de disposition à l'intérieur du champ [...], trouvent dans cette position une occasion plus ou moins favorable de s'actualiser.⁴ »

Les démarches de développement territorial, à l'instar du programme AJIR, amènent des acteurs différents à collaborer autour d'un problème commun. Remettant en question la distinction entre secteur public et secteur privé, on observe émerger des arènes locales de coopération institutionnelle constituées autour d'instrument d'action publique (un appel à projets) et d'objectifs territorialisés plus ou moins flous (la transition, la participation, etc.). Au sein de ces arènes, on retrouve une diversité de structures : des collectivités locales, des associations, des services de l'État, des cabinets de conseil, des laboratoires de recherche, parfois des entreprises privées, notamment du secteur de l'ESS. La notion de « champ d'intervention professionnelle » permet de répondre en partie à ce défi empirique. S. Morel définit le définit comme « un espace à l'intérieur duquel s'organise les activités des membres des groupes professionnels

¹ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE, *Sociologie de l'institution*, Belin, 2011, p. 309.

Pour J. Lagroye et M. Offerlé, « l'appartenance à une institution – au sens le plus large, ici les organisations de travail – est toujours une forme de “rencontre” dynamique entre ce qui est institué, sous forme de règles, de modalités d'organisation, de savoirs, etc., et les investissements (ou engagements) dans une institution, qui seuls la font exister concrètement. » (p.12).

² « Le concept de champ nous donne un système cohérent de questions récurrentes avec lequel affronter le réel qui nous sauve du néant théorique de l'empirisme positiviste autant que du vide empirique du discours théorique. » P. BOURDIEU et L. WACQUANT, *Invitation à la sociologie réflexive...*, op. cit., p. 157.

³ « Un champ désigne un système de relations objectives entre des positions qui sont déterminées par la structure de la distribution des différentes espèces de capitaux, dont la possession commande l'accès aux profits spécifiques en jeu dans le champ considéré. Il engage une vision des sociétés différenciées où « le cosmos social est constitué de l'ensemble de ces microcosmoses sociaux hiérarchisés et relativement autonomes, soit des espaces de relations objectives qui sont le lieu d'une logique et d'une nécessité spécifique irréductibles à celles qui régissent les autres champs. » *Ibid.*, p. 142.

⁴ Pierre BOURDIEU, *Microcosmes. Théories des champs*, Raisons d'agir, 2022, p. 190.

concernés par un même problème.¹ » AJIR correspond ainsi à un champ professionnel territorialisé, regroupant des groupes professionnels différents, mais concernés par un même problème. De fait, cela entraîne des rapports de « coopération/concurrence » entre des cultures professionnelles, des conceptions du problème et des manières d'y répondre potentiellement différentes.² »

La notion de « coalition de cause » (*advocacy coalition*) permet également d'appréhender ces espaces de collaboration entre acteurs professionnels. Une coalition de cause peut être définie comme un « ensemble d'acteurs d'une politique publique en tant qu'ils partagent un certain nombre de croyances constituant une vision du monde.³ » Cette notion met davantage l'accent sur les objectifs partagés qui rassemblent différents acteurs. L'intérêt de cette notion est de dépasser les frontières statutaires pour montrer que des acteurs très différents peuvent porter un objectif commun, en rappelant que ces « causes » (comme la participation citoyenne ou la transition écologique, etc.) « n'existe[nt] pas ex nihilo, sans être promue par un collectif d'acteurs (élus, agents publics, prestataires, chercheurs) qui lui donne vie et en tire un intérêt.⁴ »

En s'inscrivant dans la théorie des champs, nous parlerons de *l'espace professionnel du développement territorial*⁵. La notion d'espace professionnel permet d'appréhender l'ensemble des acteurs professionnels qui sont concernés par l'émergence et l'institutionnalisation du développement territorial, en prenant en compte ceux pour qui le développement territorial vient bousculer à la marge leurs habitudes professionnelles (travailleurs sociaux, techniciens thématiques, cadres administratifs, élus, etc.) et ceux dont la posture professionnelle est indissociable de la modalité d'action du développement territorial⁶. L'usage de la notion d'*espace professionnel* implique de considérer que le développement territorial constitue un « univers relativement autonome, traversé par des logiques propres, et dont les différents éléments sont unis par des relations de dépendance mutuelle.⁷ » Nous parlons d'*espace* plutôt que de *champ* dans la mesure où le développement territorial constitue « un univers trop faiblement unifié, et au sein duquel les rapports sociaux sont trop peu objectivés, pour prétendre au titre de champ.⁸ » Le développement territorial forme un *espace*

¹ S. MOREL, « Au(x) cœur(s) des professions. Penser les rapports des professions à l'hétéronomie avec Abbott et Bourdieu. », *op. cit.*

² G. MAUGER, « Les professionnels du contrôle social », *op. cit.*

³ Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2003, p. 61.

⁴ A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative...*, *op. cit.*, p. 29.

⁵ Dans une même perspective théorique, voir l'utilisation du concept d'espace professionnel à propos des infirmiers : Philippe LONGCHAMP, Kevin TOFFEL, Felix BÜHLMANN et Amal TAWFIK, « L'espace professionnel infirmier : une analyse à partir du cas de la Suisse romande », *Revue française de sociologie*, 59-2, 2 juillet 2018, p. 219- 258.

⁶ Anne-France TAICLET, « La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », in Flora BAJARD, Frédéric NICOLAS, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU et Fanny PARENT (éd.), *Professionnalisation(s) et État : Une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll.« Espaces Politiques », 2018, p. 93- 118.

⁷ Lilian MATHIEU, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, 77-1, 2007, p. 131- 151.

⁸ *Ibid.* ; Lilian MATHIEU, « Champ ou espace ? : Pour un usage heuristique de la théorie champêtre », in Violaine ROUSSEL (éd.), *Penser les frontières sociales : Enquêtes sur la culture, l'engagement et la politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, coll.« Actions collectives », 2019, p. 83- 106.

professionnel et militant constitué à l'intersection de plusieurs champs – bureaucratiques, académiques et politiques – avec lesquels il ne dispose d'une autonomie toute relative.

Appréhender le développement territorial comme un *espace social* implique d'articuler l'analyse de la constitution socio-historique de rôles professionnels, en lien avec l'évolution des politiques publiques, d'une part ; et, d'autre part, d'observer empiriquement comment et par qui ces « postes » sont investis¹. Autrement dit, la notion d'*espace professionnel* permet d'articuler les « dimensions structurelles (la relative autonomie de [cet espace] et les relations qu'il entretient avec d'autres secteurs du monde social) et pragmatiques (les conditions et les modes d'engagement des individus dans l'action).² » Cela implique de porter une attention à l'ajustement dispositionnel des agents à leurs postes.³

Par conséquent, la sociologie des champs permet de sortir de la dialectique entre structure et *agency*, puisque « les dispositions des agents sociaux sont à la fois conditionnées par le champ (structures structurées) et facteurs de transformations du champ (structures structurantes).⁴ » En observant la politique publique en train de se faire, il est donc possible d'analyser « l'articulation entre l'effet des structures et les marges de jeu dont disposent les acteurs des politiques publiques.⁵ » Les professionnels intermédiaires que nous observons au quotidien sont à la fois pris par des contraintes structurelles, mais participent également à les faire vivre et à leur donner du sens à travers leur travail d'interprétation⁶ : « les acteurs contribuent à construire les institutions en même temps qu'ils sont contraints par ces mêmes institutions.⁷ » En suivant l'intuition de P. Muller, nous nous intéressons donc dans cette thèse aux espaces créés par les transformations des politiques publiques territoriales au sein desquels les acteurs « vont jouer leur identité

¹ Cette démarche s'inscrit dans la perspective proposée par P. Bourdieu pour dépasser la dualité entre structuralisme et constructivisme : « Pour dépasser cette dualité, Bourdieu [...] fond[e] chacun de ces deux paradigmes en apparence antagonistes en moments d'un mode d'analyse capable de ressaisir la réalité intrinsèquement double du monde social. La praxéologie sociale qu'il propose, articule une approche « structuraliste » et une approche « constructiviste » afin de construire les structures objectives (l'espace des positions), la distribution des ressources socialement efficaces qui définissent les contraintes extérieures pesant sur les interactions et les représentations des agents ; puis, dans un second mouvement, elle réintroduit l'expérience immédiate des agents de sorte à expliciter les catégories de perception et d'appréciation (le système des dispositions) qui structurent leurs actions de l'intérieur, et partant contribuent à déterminer leurs prises de position dans tel ou tel domaine de l'existence. » P. BOURDIEU et L. WACQUANT, *Invitation à la sociologie réflexive...*, *op. cit.*, p. 48.

² L. MATHIEU, « L'espace des mouvements sociaux »..., *op. cit.*

³ « L'analyse structurale du travail repose sur deux axes de recherche étroitement solidaires. Le premier consiste à appréhender les positions des travailleurs et travailleuses, et à cartographier leurs espaces d'appartenance en portant attention aux luttes, stratégies et types de ressources en jeu dans ces espaces ainsi qu'aux rapports qu'entretiennent les espaces professionnels avec les champs environnants. Le second implique de rendre compte des effets des socialisations successives sur les carrières ainsi que sur les représentations et pratiques au travail, en étudiant la sociogenèse des dispositions professionnelles et leurs liens avec d'autres dispositions. » David PICHONNAZ et Kevin TOFFEL, « Pour une analyse dispositionnelle des pratiques professionnelles », *Emulations - Revue de sciences sociales*, 25, 2018, p. 7- 21 ; S. LAURENS et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeables ? » *op. cit.*

⁴ P. BOURDIEU, *Microcosmes. Théories des champs...*, *op. cit.*, p. 20.

⁵ Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, Vol. 55-1, 2005, p. 155- 187.

⁶ Selon P. Muller, « les cadres cognitifs et normatifs, qui constituent le cœur de l'action publiques – les référentiels – sont à la fois l'expression des contraintes structurelles et le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs. » *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

sociale et professionnelle¹ », en prenant donc acte de l'imbrication des dynamiques professionnelles sociales et politiques.

3. Méthodes et données

Afin de questionner les ressorts de l'engagement professionnel, nous devons porter attention à la fois aux situations de travail des agents de développement et aux propriétés sociales des individus. Pour cela nous nous sommes appuyés sur quatre types de matériaux : une observation participante, des entretiens, une enquête par questionnaire et une analyse de la littérature grise.

Une observation participante au long cours

Le matériau principal de cette thèse est fourni par une observation participante de trois ans, entre 2019 et 2022, au sein de l'équipe de coordination du programme AJIR. Cette observation forme le fondement de ce travail de thèse. C'est à partir de cette expérience vécue que nous avons construit notre questionnement.

Cette situation d'immersion a permis d'observer le travail administratif et partenarial au quotidien, en étant considéré, le plus souvent, comme un « pair », un « collègue » par les partenaires du projet. Cette position « chercheur embarqué² » nous a permis de suivre à la fois les moments « officiels » de discussion et de prise de décision (réunions, séminaires, ateliers), mais également les temps informels de discussion qui permettent « débrieffer » une réunion, de « pousser un coup de gueule » ou de partager ses déceptions. Ces moments d'observations sont précieux, car les expressions sont plus relâchées et les appartenances institutionnelles sont suspendues, permettant de saisir l'écart entre le discours officiel et le ressenti personnel des agents. Les traits d'humour en particulier sont apparus révélateurs de positions professionnelles et de tensions associées à cette position, exprimant par l'ironie ce qui ne peut pas toujours être dit directement.

J'ai pu accéder à une certaine intimité professionnelle, en particulier avec les membres de l'équipe de coordination. En partageant leur quotidien professionnel, j'ai eu la possibilité d'adopter leur point de vue et d'expérimenter leur vécu professionnel³. Mes collègues, oubliant progressivement mon statut de chercheur, ont pu se livrer à moi, ou plutôt devant moi. J'ai pu avoir accès à leurs réactions en « coulisse » et partager

¹ « Le référentiel d'une politique renvoie avant tout à des processus identitaires qui concernent l'existence même des individus ou des groupes concernés (voir, par exemple, le débat sur l'enseignement). Ce travail sur le sens peut induire des bouleversements considérables, voire la disparition de groupes en tant que tels. Or, ce mécanisme identitaire se situe toujours dans un espace ou un champ donné, qui est souvent un espace professionnel, mais pas toujours. Même si les « cibles » des politiques sont souvent des individus non constitués en groupes (les jeunes, les personnes âgées, les automobilistes, les assurés sociaux, etc.), les politiques correspondantes vont constituer des espaces au sein desquels des acteurs vont jouer leur identité sociale et professionnelle à travers la définition de ces politiques. » *Ibid.*

² T. ALAM, M. GURRUCHAGA et J. O'MIEL, « Science de la science de l'État »..., *op. cit.*

³ C'est ce que L. Wacquant appelle l'« ethnopraxie », c'est-à-dire le fait de « pratiquer en temps et en situation réels avec les indigènes de sorte à acquérir, comme eux, par la routine, les savoirs tacites et les catégories de perception qui composent pour partie leur univers. » Cité dans Michel PINÇON et Monique PINÇON-CHARLOT, *Voyage en grande bourgeoisie*, Presses Universitaires de France, 2005, p. 74.

des moments de convivialité en-dehors des bureaux. J'étais intégré dans le travail quotidien de l'équipe chargée de la coordination et de l'animation du projet AJIR. Cette position nous a permis d'observer les interactions avec les différents partenaires, avec les élus et le reste de l'administration, mais aussi les justifications quotidiennes et informelles des agents sur leurs positionnements ou en réaction aux critiques qui leur sont faites. Autrement dit, dans une perspective pragmatique, l'observation participante nous a permis d'observer leurs activités de critiques et de justification¹.

Par le double positionnement de l'équipe de coordination, nous étions intégrés à la fois à la vie administrative au sein du département – réunion de service, réunion de direction, point avec le directeur général adjoint – et à la dynamique partenariale d'AJIR – séminaires, atelier de recherche-action, réunions de travail, comité stratégique, comité par ambition. Parmi ces temps d'observation, les réunions d'équipe de coordination hebdomadaires occupent une place particulière. C'est un lieu central de la vie de l'équipe, à mi-chemin entre le registre officiel et officieux. En l'absence de partenaires et de responsables hiérarchiques, le discours et les réactions sont assez libres, les frustrations et les envies peuvent s'exprimer librement. Nombre de nos observations sont tirées de ces moments réguliers de travail et d'expression.

En outre, nous avons pu réaliser plusieurs observations, en-dehors du cadre du programme AJIR, dans le cadre d'atelier ou de temps d'échanges entre pairs organisés par des organisations professionnelles comme l'UNADEL². En particulier, nous avons participé à deux réunions d'un réseau informel de professionnels de la participation au sein de conseils départementaux, qui regroupaient entre 10 et 20 participants selon les sessions. Ce réseau a été créé à l'initiative de l'ICPC³ dans le cadre d'une réflexion sur la démocratie participative à l'échelle départementale⁴. Ces regroupements ont eu lieu en visioconférence.

Trois types d'entretiens

En complément de ce travail au long cours d'observation, nous avons réalisé quarante-deux entretiens semi-directifs⁵. Notre usage de l'entretien a évolué au cours de la thèse, en lien avec l'avancée de notre questionnement et de notre réflexivité méthodologique⁶. Nous distinguons trois séries successives d'entretiens qui ont un statut différent dans notre travail⁷.

Tout d'abord, nous avons réalisé plusieurs d'entretiens (n=23, dont 16 femmes) avec des partenaires d'AJIR, principalement entre 2019 et 2021. L'objectif était alors de connaître les différents acteurs et de se faire connaître. Nous avons essayé, au cours de cette collecte, de rencontrer une diversité d'acteurs, de rôles

¹ Luc BOLTANSKI et Laurent THEVENOT, *De la justification. Les économies de la grandeur.*, Gallimard, coll.« NRF essais », 1991.

² Union nationale des acteurs du développement local

³ Institut de la concertation et de la participation citoyenne

⁴ <https://i-cpc.org/departements-participatifs/> (consulté le 3/09/2024).

⁵ Une liste récapitulative des personnes interrogées est disponible en annexes (1.1).

⁶ Philippe BONGRAND et Pascale LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55-1, 2005, p. 73- 111.

⁷ L'ensemble des entretiens ont été codés et traités à l'aide du logiciel Nvivo.

et de positions au sein du projet AJIR, pour comprendre leur implication et leurs prises de position. Nous avons interrogé des membres de l'équipe d'évaluation, des coordonnateurs jeunesse au sein de communautés de communes, des chargés de mission associatifs, des élus, des animateurs, un directeur de structure sociale. Les entretiens (entre 45 minutes et 2h) se sont déroulés exclusivement sur le lieu de travail. La relation d'enquête s'apparentait alors à un rendez-vous professionnel puisque j'étais identifié comme un partenaire du programme AJIR. La grille d'entretien s'articulait autour de trois volets : leur rôle et leur implication dans AJIR, leurs activités et parcours professionnels en-dehors d'AJIR et leurs origines sociales. Néanmoins, ce dernier volet fut plus difficile à mettre en œuvre parce que les agents étaient surpris ou mal à l'aise de parler d'eux, de leurs origines et de leur parcours familial dans un cadre professionnel¹. Ce n'est pas ce à quoi ils s'attendaient dans un entretien avec un « chercheur embarqué ». Ressentant cette gêne, j'étais moi-même mal à l'aise et repoussait donc ces questions à la fin de l'entretien, souvent limité à un créneau d'une heure bloqué pour moi dans leur journée de travail.

Dans un deuxième temps, nous avons souhaité sortir du cas d'AJIR. Notre problématique s'étant affinée autour de la question des ressorts de l'engagement professionnel dans le développement territorial, nous souhaitions questionner « la façon dont les expériences sociales antérieures au travail pèsent sur les pratiques des agents de l'État.² » Or, l'usage routinisé de l'entretien dans l'analyse des politiques publiques ne permet pas de rentrer dans « l'épaisseur des trajectoires et des histoires de vies.³ » Nous avons donc réalisé une deuxième série d'entretiens (n=14, dont 9 femmes), entre 2021 et 2022, avec des professionnels s'inscrivant dans l'espace professionnel du développement territorial, à la fois dans le secteur associatif (5), dans le secteur public (5) et dans le secteur privé (3). Ces entretiens ont eu lieu dans plusieurs territoires, principalement la Drôme (3), l'Isère (3), le Rhône (5) et la région parisienne (4). Ce sont des chargés de mission participation citoyenne, des agents de développement local, des consultants en politiques territoriales, des chefs de projet ou des directeurs de centre social. Ces personnes avaient été contactées après avoir répondu à un questionnaire et ne sont donc pas liées à notre terrain d'observation participante. Le guide d'entretien était centré sur quatre axes : leur parcours professionnel, leur contexte de travail, leur positionnement politique et leurs origines sociales. Il a été plus facile de tenir ce guide puisque les objectifs et orientations des entretiens avaient été fixés plus clairement, réduisant la surprise des enquêtés. Les entretiens ont eu lieu, pour la plupart, en lieu « neutre », souvent dans des cafés ou au domicile des enquêtés. Le fait de ne pas connaître les enquêtés et de ne pas entretenir des rapports professionnels avec eux a facilité l'exploration des dimensions hors-travail de leurs parcours. Les entretiens étaient généralement plus longs

¹ Exemples de réaction au cours des entretiens : « C'est large ton truc dis-donc ! », « Pffff, là tu vas me faire une psychanalyse », « c'est intéressant mais je ne m'attendais pas à ça, tu vas en faire quoi ? », « On ne va peut-être pas remonter à mon enfance, ce ne serait pas forcément pertinent. »

² S. LAURENS et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeable ? » *op. cit.*

³ *Ibid.*

que ceux de la première série (autour d'une heure trente en moyenne). Ces entretiens ont permis de caractériser des trajectoires typiques et d'identifier différents profils de professionnels.

Enfin, dans un dernier temps, nous avons souhaité refaire des entretiens avec les membres de l'équipe de coordination, une fois le projet AJIR et la convention Cifre terminés, avec une orientation résolument biographique. Nous avons pu faire quatre entretiens qui peuvent être qualifiés d'ethnographiques dans la mesure où je connaissais très bien les enquêtés, en particulier en situation de travail¹. Ces matériaux permettent de documenter la manière dont les agents investissent leurs postes, au croisement de socialisation professionnel et socialisation initiale, de comprendre comment s'active, ou non, certaines dispositions sociales en fonction du contexte organisationnel ou institutionnel.² Le croisement de l'observation et des entretiens biographiques s'est révélé particulièrement riche³. L'approche biographique a permis d'interroger le « caractère "hérité" et "incorporé" » du rapport au politique et au travail de ces agents, qui s'inscrit dans des trajectoires sociales différenciées⁴.

Nous assumons le caractère « non représentatif » des enquêtes par entretien⁵. Si la première campagne d'entretiens avait pour finalité de cartographier les acteurs et leurs positionnements différents dans AJIR, la seconde campagne visait plutôt à construire des cas individuels. Chaque enquêté, dans sa singularité, offrait un cas du possible de l'engagement professionnel. En outre, l'analyse croisée des trajectoires d'engagement permet de faire ressortir des régularités « dans les propriétés sociales, les situations familiales, les cursus scolaires, le rapport aux institutions, le passage à l'engagement ou encore les apprentissages [...] qui recouvrent une portée générale.⁶ »

Description du questionnaire et de l'échantillon

Pour répondre à notre intention de sortir du cas spécifique d'AJIR, nous avons diffusé un questionnaire en ligne à destination des professionnels du développement territorial. Cette enquête par questionnaire représentait également un moyen de s'adapter aux contraintes externes, le confinement sanitaire, au cours de l'année 2020, ayant fortement réduit l'accès au terrain et l'ethnographie virtuelle des échanges professionnels ne remplaçant pas l'observation *in situ*.

¹ Stéphane BEAUD, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, n° 35-3, 1996, p. 226- 257.

² Sandrine NICOURD, « Socialisations et engagements des professionnels des politiques éducatives territoriales », Université Paris Dauphine, 2014.

³ S. Morel en arrive à la même conclusion : « L'observation semble constituer l'outil privilégié pour enquêter sur les dispositifs partenariaux, surtout quand elle s'accompagne d'entretiens ethnographiques. » Stanislas MOREL, « Prologue méthodologique. Pourquoi et comment enquêter sur l'action publique "partenariale" ? », in *Action publique et partenariat(s)*, Nîmes, Champ social, 2020, p. 20.

⁴ N. BRUSADELLI, *Aux frontières du politique. Positions, pratiques et politisation dans l'espace de l'éducation populaire...*, *op. cit.*, p. 21.

⁵ S. BEAUD, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *op. cit.*

⁶ Colin ROBINEAU, *Devenir révolutionnaire. Sociologie de l'engagement autonome.*, La Découverte, 2022, p. 24.

Par définition, en travaillant sur un groupe professionnel dont les frontières sont « floues », il a été difficile d'identifier un levier de diffusion efficace pour toucher ces professionnels. Nous nous sommes appuyés sur certaines organisations professionnelles, en particulier Cap Rural¹ et l'Unadel, qui ont accepté de diffuser notre enquête dans leur réseau². A noter que d'autres organisations, comme l'IR-DSU, ont refusé relayer notre enquête par questionnaire en estimant que c'était redondant avec les propres enquêtes qu'elles menaient sur leurs adhérents. Afin d'accroître la diversité des répondants, nous avons également diffusé notre questionnaire sur LinkedIn, en ciblant des groupes thématiques ou d'anciens diplômés, susceptibles de réunir des professionnels du développement territorial³. L'enquête a également été relayée par l'Institut de la Transition⁴. Plusieurs répondants ont ensuite, par eux-mêmes, diffusé le questionnaire sur leurs propres réseaux ou parmi leurs collègues.

La collecte a eu lieu au printemps 2021 (entre mars et juin), elle a permis de récupérer 239 questionnaires complétés. Après nettoyage des données, en particulier pour enlever les répondants encore en étude ou trop éloignés de l'espace professionnel du développement territorial, nous avons travaillé sur un échantillon de 231 répondants. Néanmoins, au vu des conditions de diffusion et du nombre de répondants, cet échantillon n'est pas représentatif de l'ensemble des professionnels du développement territorial et d'ailleurs ce n'était pas sa finalité. L'objectif de l'enquête par questionnaire était de pouvoir s'appuyer sur plusieurs variables pour présenter les caractéristiques principales de ces professionnels et d'identifier des profils différents au sein de cet ensemble professionnel mal défini, notamment en termes d'âge, de genre, de niveau de diplôme, de thématique d'intervention, de statut, d'employeur ou d'orientation politique. Le questionnaire reprenait les différentes catégories abordées au cours des entretiens. Il portait donc à la fois sur la situation professionnelle, les ressentis vis-à-vis de cette situation, les pratiques et représentations politiques et les origines sociales des répondants⁵. Nous avons intégré des questions types issues d'autres enquêtes de référence, notamment de l'ISSP⁶, pour permettre des comparaisons et faire ressortir des spécificités de cet échantillon.

¹ Cap Rural est un centre de ressources sur les pratiques et les métiers du développement local en Auvergne-Rhône-Alpes.

² La diffusion s'est donc faite par mail, dans les *newsletters* à destination de professionnels du développement territorial, ou sur les réseaux sociaux de ces organisations.

³ Le questionnaire a été diffusé sur le groupe LinkedIn des anciens étudiants du master Concertation et Participation Citoyenne de Paris 1 ; sur le groupe de l'ICPC ; sur le groupe thématique « Territoires & Développement | Agir pour un développement local, résilient, durable, et solidaire » ; sur le groupe thématique « Économie Sociale et Solidaire (ESS) - Emplois & Intelligence collective » ;

⁴ Un organisme de formation professionnelle « auprès des personnes et des structures qui mènent ou souhaitent mener la transition écologique et solidaire » implanté en région lyonnaise. <https://www.instituttransitions.org/> (consulté le 22/08/2024).

⁵ Voir le questionnaire en annexes (1.4).

⁶ International Social Survey Programme.

L'analyse de la littérature grise

L'ensemble de ces données empiriques de première main (entretiens, observations, questionnaire) ont été complétées par l'analyse de la littérature grise portant sur le développement territorial. Deux ensembles de documents ont été pris en compte.

D'une part, en complément de l'observation participante, nous nous sommes appuyé sur l'analyse des traces écrites de l'action publique, c'est-à-dire l'ensemble des productions associées au travail administratif dans le cadre du programme AJIR. Il s'agit notamment des notes pour les élus, des comptes rendus de réunion, des fiches de postes, des rapports d'activité ou des rapports d'évaluation. Ce matériau prolonge l'observation dans la mesure où il donne un accès à des scènes que nous n'avons pas pu observer directement, notamment les celles qui se sont produites avant notre arrivée sur le terrain.

D'autre part, nous nous sommes intéressés à la documentation réflexive produite par les organisations professionnelles du développement territorial. Il s'agit notamment des chartes et des référentiels métiers, des comptes-rendus de congrès professionnels ou de travaux de recherche-action sur les métiers du développement territorial. Les principaux documents mobilisés sont mentionnés en note de bas de page et listés en annexes (1.3).

Anonymisation et règles de citation

Toute production sociologique est soumise à la question de l'anonymisation, ou non, des données. Au-delà d'une convention d'écriture, le choix d'anonymiser et la manière de le faire relèvent de postures sociologiques différentes, de critères déontologiques et dépendent des rapports entretenus avec les enquêtés. L'anonymisation articule deux niveaux interdépendants : les lieux d'enquêtes et les personnes enquêtées. Certains auteurs font le choix de créer des lieux imaginaires afin préserver l'anonymat des enquêtés¹. Cette possibilité ne nous semblait pas envisageable au vu de la particularité de notre cas. En effet, l'anonymisation, des lieux ou des personnes est toujours une recherche d'équilibre entre la confidentialité et la précision du cas. Parfois « la liste des éléments indispensables à la production du savoir sociologique suffit bien souvent à reconnaître la personne [ou le lieu] concernée.² » De fait, AJIR est le seul PIA Jeunesse porté par un département. Créer un territoire imaginaire aurait nécessité de gommer plusieurs aspects caractéristiques de ce cas pour ne pas être en mesure de le reconnaître. Nous avons donc fait le choix de maintenir les noms des lieux.

En revanche, l'ensemble des noms a été anonymisé. Utiliser des noms de substitution répond à la fois au besoin de respecter l'anonymat des personnes enquêtées mais également à une recherche de singularité,

¹ Par exemple Elie GUERALT, « Retour à Lergnes. Les mobilités professionnelles contrariées de jeunes diplômés des Beaux-Arts. », *Genèses*, 1-122, 2021, p. 107- 126.

² Florence WEBER, « Publier des cas ethnographiques : analyse sociologique, réputation et image de soi des enquêtés », *Genèses*, 70-1, 7 mars 2008, p. 140- 150.

par le pseudonyme, pour permettre au lecteur de suivre et de reconnaître, au fil de la lecture, les personnes mentionnées¹. Nous avons fait le choix de donner un pseudonyme à l'ensemble des enquêtés, même lorsqu'il était possible de considérer que certains enquêtés disposaient d'une parole publique (élus et chercheurs notamment). Ce choix répond à une logique d'homogénéisation. Il permet de pas avoir à trancher entre ce qui relève d'une position publique et d'un propos confidentiel. Surtout, il place tous les enquêtés sur un même plan. En n'accordant pas de statut particulier aux chercheurs ou aux élus, nous considérons l'ensemble des enquêtés comme des protagonistes de l'action publique. Néanmoins, nous sommes conscients que l'effort d'anonymisation ne peut être que partiel, surtout au sein d'un milieu d'interconnaissance professionnelle. Si certains se peuvent se reconnaître ou reconnaître leur collègue, l'usage du pseudonyme offre un cadre d'anonymat vis-à-vis du public élargi².

Tous les propos extraits d'un entretien seront mentionnés en note de bas de page et la liste récapitulative des entretiens réalisés est en annexe. En outre, du fait de notre position d'observation participante, de nombreux propos ont été récoltés en dehors d'un cadre formalisé d'échange. Ainsi, les verbatims issus de l'observation participante au sein d'AJIR seront précisés par la mention *Journal de terrain (2019-2022)* en note de bas de page. Au sein de ces temps d'observation, nous distinguerons les temps partenariaux qui regroupent en particulier les instances de gouvernance d'AJIR auxquelles nous avons participé (Comité Stratégique et Comité par Ambition), mais aussi le séminaire annuel et les ateliers de recherche-action. Les observations issues de ces temps de travail collectif seront mentionnées par la référence *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)*. Enfin, au vu de son statut particulier dans notre observation, nous mettrons également en exergue les observations issues des réunions hebdomadaires de l'équipe de coordination par la mention *Réunion équipe de coordination AJIR*. Les mêmes pseudonymes sont utilisés dans les extraits d'entretien et d'observation.

¹ Voir l'analyse de B. Coulmont sur cette « tâche silencieuse de l'écriture sociologique ». Baptiste COULMONT, « Le petit peuple des sociologues », *Genèses*, 107-2, 27 juin 2017, p. 153- 175.

² La question de l'anonymat au sein d'un milieu d'interconnaissance ne se pose que pour les enquêtés au sein du programme AJIR. L'anonymisation des enquêtés par entretien en-dehors d'une scène d'action spécifique est plus aisée.

4. Économie générale de la thèse

Notre thèse vise à questionner les ressorts de l'engagement professionnel au sein du développement territorial. Elle s'organise en trois parties et en sept chapitres. Nous questionnons, dans une première partie, la *sociogenèse* de l'espace professionnel du développement territorial. Il s'agit de caractériser un type d'action publique en réinscrivant AJIR dans un cadre socio-historique plus large et en tenant compte des dynamiques de transformation de l'action publique territoriale dans son ensemble. Nous montrons que les politiques de développement territorial émergent à la suite d'une mobilisation croisée au sein des champs bureaucratiques, académiques et politiques. Les politiques de développement territorial peuvent être appréhendées comme le prolongement institutionnel des « nouveaux » mouvements sociaux. Par conséquent, ces politiques sont caractérisées par leur ambivalence structurelle.

Dans une seconde partie, nous questionnons l'impact des recompositions de l'action publique territoriale sur les professionnels chargés de leur mise en œuvre. Nous nous intéressons plus particulièrement aux métiers émergents pour prendre en charge les fonctions d'animation et de coordination des dispositifs de développement territorial. Après avoir identifié des positions, nous observons de quelle manière elles sont investies. À partir de l'observation du programme, AJIR nous documentons la posture professionnelle de ces agents, en particulier les efforts quotidiens pour se distinguer et se légitimer vis-à-vis de l'administration et des élus. Au vu de l'importance de l'engagement de ces professionnels, nous caractérisons cette posture d'*activisme institutionnel* et questionnons les conditions du maintien et du renouvellement de cet engagement professionnel.

Enfin, dans une dernière partie, nous questionnons l'ancrage social de cet espace professionnel. Nous analysons les trajectoires biographiques des agents pour comprendre les ressorts dispositionnels de l'engagement professionnel et politique dans le développement territorial. Nous identifions différents profils de professionnels selon le rapport à l'engagement et à la carrière professionnelle et selon les voies d'entrées dans l'espace professionnel. À partir de ces analyses nous proposons d'appréhender l'engagement professionnel du développement territorial comme une matérialisation particulière du rapport à l'Etat et au politique de la « nouvelle petite bourgeoisie ».

PARTIE I.

Sociogenèse d'un espace professionnel ambivalent

« Ce qui pouvait être considéré à première vue comme des transformations purement techniques des modes de production et de coordination de l'action publique renvo[ît] à des logiques plus profondes de transformation de l'État, des rapports État-société et, plus profondément, des modes de production du consentement. »

Gilles Pinson¹

Afin d'examiner les ressorts sociologiques de l'engagement professionnel dans le développement territorial, il convient de définir dans un premier temps le cadre de ces interactions. En partant de l'étude du programme AJIR, nous voulons caractériser un type de politique publique au-delà des spécificités thématiques ou territoriales. Nous proposons d'appréhender AJIR comme une politique de développement territorial. Cela nous permet de rompre avec les approches sectorielles de l'action publique, et ce faisant, de regrouper dans un même objet d'étude des politiques publiques et des dispositifs, étudiés généralement séparément. Leur point commun tient moins à une thématique ou un public qu'à la manière dont les pouvoirs publics s'en emparent et à la forme de l'action collective mise en œuvre pour y répondre. Une fois identifiés les effets proprement territoriaux ou sectoriels, il est alors possible de réinscrire notre objet d'étude dans un contexte socio-historique plus large de recompositions des politiques territoriales. Dans cette première partie, nous présentons et documentons un cas particulier, celui du programme AJIR en Ardèche. Nous appréhendons d'abord ce projet dans le prolongement de l'évolution des politiques de jeunesse ces trois dernières décennies (**chapitre 1**). Puis, nous inscrivons ce cas d'étude dans l'histoire récente des recompositions de l'État, dans la double dimension des rapports entre l'État et les territoires d'une part et entre l'État et la « société civile » d'autre part (**chapitre 2**).

¹ G. PINSON, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État »..., *op. cit.*

Chapitre 1

Les politiques de jeunesse, laboratoire de la transformation de l'action publique

Au sein du service Jeunesse et Vie Associative du département de l'Ardèche, le programme AJIR est présenté comme faisant partie intégrante de la politique jeunesse du département, et plus particulièrement comme un programme d'expérimentation qui doit permettre de préfigurer les futures politiques de jeunesse « globales et intégrées¹ ». Nous montrerons, dans un premier temps, que le programme AJIR s'inscrit dans la continuité des évolutions des politiques de jeunesse, entendue un ensemble d'actions institutionnelles spécifiquement destinées à une tranche d'âge particulière en-dehors de l'institution scolaire (**section 1**). Puis, nous verrons qu'au-delà des enjeux du public-cible, le programme AJIR peut être défini comme un cas particulier de politique de développement territorial (**section 2**).

¹ HAMON Gaétan, JEAN-PEYTAVIN Albane, POUDRAY Valérie, ROCHE Mélodie et SENIL Nicolas, « La jeunesse : un levier de transformation pour les territoires ruraux en Ardèche ? », *Cahiers de l'action*, N° 54-2, 2019, p. 31- 41.

Section 1.

Vers des politiques de jeunesse « intégrées »

Les PIA Jeunesse s'inscrivent dans la continuité des transformations des politiques de jeunesse depuis les années 1990, marquées par la territorialisation, le retour des collectivités locales, le retrait de l'État, l'ouverture à de nouveaux partenaires, la centralité des questions de citoyenneté et l'importance de la transversalité et du partenariat (1). Le programme AJIR peut être appréhendé comme le résultat de l'imbrication entre un instrument national et ses objectifs spécifiques (2), qui a ensuite été approprié et mis en œuvre dans un contexte territorial et un réseau d'acteurs particulier (3).

1. Les PIA Jeunesse dans le prolongement de l'évolution des politiques jeunesse

La notion de politique de jeunesse est à la fois omniprésente et insaisissable comme l'exprime une « jeune participante » au programme AJIR : « en plus, ça veut dire quoi politique jeunesse ? Ça fait quatre ans, mais je n'ai toujours pas compris ... Politique jeunesse de quoi ? Toute la politique est concernée par la jeunesse !¹ » Revenir sur la construction socio-historique des politiques de jeunesse est la première étape nécessaire pour caractériser le programme AJIR.

1.1 La politique jeunesse, un ensemble disparate et morcelé

Si historiquement, la notion de « secteur jeunesse » en France renvoie au monde de l'animation socio-culturelle, les politiques de jeunesse empruntent désormais des registres variés. L'existence même d'un secteur d'action publique de jeunesse peut être remise en question². Si l'on suit P. Loncle, la « politique de jeunesse » regroupe en réalité un ensemble disparate d'actions, « une juxtaposition de différentes politiques sectorielles (éducation, insertion, citoyenneté/engagement, prévention sanitaire, action socioculturelle et sportive, etc.) qui se déclinent territorialement par le biais de multiples acteurs.³ » Par conséquent, cette politique est « peu lisible », elle intervient au croisement de plusieurs secteurs d'action publique⁴ et elle mobilise des acteurs très différents. Finalement, le champ des politiques de jeunesse se définit seulement par le public à qui elles s'adressent. Les politiques de jeunesse renvoient donc à une « accumulation de

¹ Entretien Léa L., Ardèche, jeune participante, 2019.

² Pour P. Loncle, « les politiques de jeunesse ne constituent pas, en France, un secteur d'action publique unifié institutionnellement. » LONCLE Patricia, *L'action publique malgré les jeunes. Les politiques de jeunesse en France de 1870 à 2000*, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 2003.

³ Patricia LONCLE, « Politiques de jeunesse : de quoi parle-t-on ? », in *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Champ social, 2012, p. 8.

⁴ J. PARISSÉ, « Construire des politiques "intégrées" en direction des jeunes »..., *op. cit.*

mesures ciblées, le plus souvent optionnelles, censées répondre ponctuellement aux divers maux de la jeunesse.¹ »

L'existence d'une politique jeunesse repose sur l'idée d'une spécificité du « public jeune ». Or, les représentations associées à la « jeunesse » sont multiples et évoluent dans le temps. Par conséquent, les politiques de jeunesse « sont construites sur des logiques variées (parfois ambivalentes)² ». Les objectifs se fondent en parallèle, ou successivement, « sur des impératifs de paix, voire de peur sociale, de maintien de la cohésion sociale et de la transmission de valeurs ou encore de protection d'une catégorie de population considérée comme essentiellement vulnérable.³ » En fonction de ces représentations, les finalités et les intentions peuvent être très variables. Cela conduit fréquemment à des « contradictions dans le contenu des politiques publiques », à l'existence « d'injonctions contradictoires qui pèsent sur les jeunes ». Le public jeune est généralement appréhendé « en fonction du problème public dont le décideur a la responsabilité.⁴ » Dans ce cas, les politiques à destination des jeunes se construisent moins autour de la réponse aux difficultés spécifiques rencontrées par ce public, mais davantage pour correspondre « aux préoccupations des décideurs qui identifient tel ou tel problème comme devant faire l'objet d'un traitement prioritaire.⁵ »

L. Bantigny note une tension particulière qui traverse les interventions auprès du public jeune. Le terme de « jeunesse » est à la fois associé « au dynamisme, au progressisme, voire à la modernité⁶ », mais les « jeunes » suscitent aussi des inquiétudes, par exemple par rapport à « leur prétendu manque d'intérêt pour la chose politique.⁷ » Le champ d'intervention à destination de la jeunesse est donc polarisé entre, d'un côté, la représentation d'une « jeunesse célébrée pour ses vertus et plus encore pour ses potentialités » et, de l'autre côté, « une jeunesse redoutée pour ses déviances et sa non-conformité.⁸ » Pour P. Loncle, les spécificités des interventions publiques à destination du public jeune sont liées aux « attentes sociales qui pèsent sur cette population en termes d'identité et de cohésion sociales », en particulier « elles mettent en évidence l'existence d'un rapport singulier entre la jeunesse et les discours de l'État sur la citoyenneté.⁹ » Ainsi, les « jeunes » sont tout à la fois perçus comme les causes de certains problèmes sociaux, comme les victimes à d'autres moments, mais également comme la solution à un ensemble de problèmes¹⁰.

¹ P. LONCLE, « Politiques de jeunesse : de quoi parle-t-on ? »..., *op. cit.*, p. 8.

² Patricia LONCLE, « Les politiques locales de jeunesse : laboratoire d'expérimentations territoriales ou politiques publiques transversales ? », *Politiques et Management Public*, 16-3, 1998, p. 93- 115.

³ *Ibid.*

⁴ P. LONCLE, « Politiques de jeunesse : de quoi parle-t-on ? »..., *op. cit.*, p. 23.

⁵ *Ibid.*

⁶ BANTIGNY Ludivine, « Les jeunes, sujets et enjeux politiques », *Histoire@Politique*, 4-1, 2008, p. 1- 1.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Patricia LONCLE, *Pourquoi faire participer les jeunes ?*, Editions L'Harmattan, 2009, p. 19.

¹⁰ J. BESSANT, « Youth participation »..., *op. cit.*

Les politiques de jeunesse ont une dimension « métonymique » dans la mesure où les « jeunes » sont associés à l'« avenir », ils incarnent le « monde de demain¹ ». G. Mauger considère que « les discours sociaux sur la jeunesse sont presque toujours des discours prophétiques », c'est-à-dire « qu'ils ne se limitent pas à la description de ce qui est aujourd'hui, mais ils annoncent presque toujours ce qui sera demain, ou plutôt ce qu'ils souhaitent pour demain.² » Autrement dit, les politiques de jeunesse ont un rôle symbolique, elles peuvent permettre de « formuler l'avenir ». En cela, elles peuvent constituer un mode de légitimation de l'action publique, notamment dans l'espace local³. Pour une organisation politique, une institution ou un territoire, la catégorie jeunesse permet de « [mettre] en scène l'avenir social⁴ », d'accaparer pour soi les « vertus supposées de la jeunesse [...] : désir de renouveau, dynamisme, curiosité, modernité⁵ ». La jeunesse est un symbole politique consensuel et suffisamment malléable pour pouvoir investir et rassembler des postulats idéologiques variés, favorisant de ce fait le consensus idéologique.

1.2 Émergence et recomposition de l'intervention publique à destination des jeunes

La jeunesse comme problème public est un phénomène relativement récent, lié à la standardisation au cours du XX^{ème} siècle des processus de passage à l'âge adulte, avec notamment le développement du système scolaire, l'allongement de la durée moyenne de scolarité et une baisse des inégalités. Ces facteurs socio-économiques ont participé à un l'allongement de la période de transition entre l'enfance et l'âge adulte qui donne naissance à la catégorie d'âge « jeunesse⁶ ». Traditionnellement les historiens et sociologues distinguent quatre grandes périodes de l'évolution des politiques publiques de jeunesse. La première période, de 1870 à 1936, s'organise autour d'initiatives privées, elle marquée par l'essor des mouvements de jeunesse, par les enjeux d'éducation, d'hygiène mais aussi de défense patriotique. Les premières considérations politiques à destination de la jeunesse sont liées aux enjeux d'éducation, visant principalement à « éduquer » et « moraliser » les jeunes. Par le patronage, l'école ou l'église, la religion catholique et certaines franges de la bourgeoisie ont soutenu la scolarisation et l'éducation extrascolaire⁷. Ce sont des interventions locales, municipales, d'abord privées (philanthropes et hygiénistes notamment), puis progressivement publiques. Les

¹ Françoise TETARD, « La Jeunesse et les Sports face à “la participation des jeunes” : dialogue ininterrompu entre un ministère et une utopie », p. Au mot de « jeunesse » « sont associés un certain nombre de mots-fleuves : avenir, progrès, demain, destin, élan, espoir, futur, etc. »

² Gérard MAUGER, « Formes et fonctions des discours sociaux sur la jeunesse », in *Les Jeunes et les autres.*, Vaucresson, CRIV, 1986, vol.Tome 1, p. 87.

³ P. LONCLE, « Les politiques locales de jeunesse »..., *op. cit.*

⁴ P. LONCLE, *L'action publique malgré les jeunes...*, *op. cit.*, p. 13.

⁵ Ludivine BANTIGNY, « Une “politique de la jeunesse” entre compétition et légitimation. L'expérience Mendès France », in *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social, coll.« Questions de société », 2012, p. 32- 46.

⁶ Olivier GALLAND, « Un nouvel âge de la vie », *Revue française de sociologie*, 31-4, 1990, p. 529- 551.

⁷ Olivier GALLAND, *Les jeunes*, 7ème édition., Paris, La Découverte, 2009, p. 23. : « Il s'agit pour les catholiques, puis plus largement pour la bourgeoisie, tout en même temps de faire obstacle à la propagation des idées socialistes, de lutter contre « l'athéisme social », de propager dans la classe ouvrière des comportements d'ordre, de tempérance et d'économie, de tenter enfin d'imposer un modèle d'harmonie entre les classes. »

premières interventions institutionnelles à destination du public « jeune », à la fin du XIX^{ème} siècle, se font à travers l'instruction obligatoire et l'interdiction du travail des mineurs¹. L'État impulse alors des politiques de jeunesse doté d'un fort contenu symbolique avec la volonté de consolider l'État-Nation².

Une deuxième période s'ouvre entre 1936 et 1982, au cours de laquelle un secteur jeunesse commence à se structurer en France afin d'intervenir sur cette catégorie de population en-dehors de l'institution scolaire, notamment à travers les loisirs. Le Front Populaire fait de la jeunesse une préoccupation centrale, notamment avec l'institutionnalisation de l'administration de Jeunesse et Sport. L'intervention publique passe par le soutien aux mouvements de jeunesse et au financement d'équipements publics. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, notamment à travers l'action de Maurice Herzog³, une stricte répartition du travail s'instaure entre l'État et les associations. Ces dernières sont en contact direct avec la jeunesse et l'État « se content[e] de subventionner et de contrôler *a posteriori* les associations.⁴ » Cette division fonctionne comme un garde-fou « contre les tentations totalitaires prêtées à l'État en matière de politique de la jeunesse depuis Vichy.⁵ » A partir de la fin des années 1950, on assiste à un renversement progressif entre les acteurs municipaux et les acteurs associatifs pour tendre vers une cogestion des politiques locales de jeunesse. L'idée d'un « ministère de la jeunesse » est proposée une première fois en 1954 par Pierre Mendès France⁶. Finalement, devant l'opposition, il sera instauré seulement des commissions spécialisées dans chaque ministère. Le secteur « Jeunesse et Sport » bénéficie depuis 1963 d'un secrétariat d'État. François Missoffe est le premier ministre de la jeunesse, nommé en 1966⁷. S'écartant du compromis avec les associations de jeunesse, le nouveau ministre entreprend de mettre en œuvre des actions s'adressant directement aux jeunes, sans passer par des intermédiaires, participant à une étatisation de l'action jeunesse. Ce « retour de l'État » est justifié par l'échec des « mouvements de jeunesse » à répondre aux « nouvelles dimensions du problème ». Selon F. Missoffe, « seul l'État est en mesure d'apporter des solutions globales.⁸ » Le public-cible s'élargit à tous les « inorganisés », c'est-à-dire à « la grande masse de la jeunesse [...] membre d'aucun mouvement.⁹ » Par conséquent, le secteur jeunesse s'institutionnalise, se professionnalise et se rationalise. A partir des années 1970, la jeunesse devient un véritable « problème social », face notamment aux problématiques économiques et sociales (chômage, accès au logement, etc.). Les enjeux de pauvreté et de lutte contre la délinquance sont alors sur le devant de la scène. La jeunesse devient un secteur à organiser et à protéger. Le secteur privé se professionnalise et les interventions publiques s'accroissent. Il en résulte une

¹ Tom CHEVALIER, *La jeunesse dans tous ses États.*, Presses Universitaires de France, 2018, p. 2- 4.

² P. LONCLE, *L'action publique malgré les jeunes...*, *op. cit.*

³ Haut-commissaire puis secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports de 1958 à 1966.

⁴ Laurent BESSE, « Un ministre et les jeunes : François Missoffe, 1966-1968 », *Histoire@Politique*, 4-1, 2008, p. 11- 11.

⁵ *Ibid.*

⁶ L. BANTIGNY, « Une “politique de la jeunesse” entre compétition et légitimation »..., *op. cit.*

⁷ L. BESSE, « Un ministre et les jeunes »..., *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

tension naissante entre l'État et les mouvements de jeunesse « qui deviennent peu à peu prestataires de service et perdent de leur influence en se professionnalisant.¹ »

La troisième période, entre 1982 et 1995, est marquée par la multiplication des acteurs publics qui se saisissent des enjeux de jeunesse : État, municipalités, associations. Le développement de la politique de la ville porte une attention particulière sur les questions de délinquance et de chômage du public jeune. La catégorie de jeunesse apparaît à la fois comme une « victime » et une « menace ». La « question jeune » semble fonctionner comme un miroir reflétant les dysfonctionnements d'une société qui n'arrive plus à intégrer ses jeunes et à répondre aux attentes qu'elle a elle-même nourries. Les réactions à cette « frustration relative² » de la part des jeunes, plus ou moins politisés, font peur à la société. Ainsi, les discours sur la jeunesse sont marqués, à partir du début des années 1980, par la question de la délinquance juvénile, en particulier en lien avec les émeutes urbaines³. Face à la crise économique, on observe un réel retour des collectivités locales dans l'action publique à destination de la jeunesse, bien que l'État conserve toujours sa capacité d'initiative, en particulier à travers la contractualisation⁴. Cette logique d'intervention consacre les organisations de jeunesse comme des prestataires de services. Ces dernières perdent leur ancrage politique et idéologique auprès de la jeunesse. Les années 1980 sont marquées par une prise de conscience des spécificités du local et par la territorialisation des politiques de jeunesse. Jusqu'ici la politique de jeunesse a été surtout construite au niveau national « sans tenir compte des réalités locales⁵ ». Avec la décentralisation, les communes retrouvent une place de choix. Les logiques de transversalité et de partenariat deviennent la norme dans le secteur jeunesse. Ces « nouvelles » politiques de jeunesse sont marquées par un éloignement des référentiels de l'éducation populaire et du milieu socio-culturel dominant jusqu'alors et par l'ouverture à de nouveaux acteurs, dévalorisant les réseaux locaux historiquement ancrés.

1.3 Une jeunesse « ressource »

La dernière période, de 1995 à aujourd'hui, s'inscrit dans la continuité des précédentes évolutions. Si les registres de la jeunesse « victime » et « menace » sont toujours présents, la figure de la jeunesse comme « ressource⁶ » émerge nettement. La préoccupation pour la jeunesse devient alors « une ressource pour la constitution d'espaces publics locaux.⁷ » La jeunesse devient un moyen de « faire territoire » autour d'une notion positive et rassembleuse, facilitant la coopération partenariale. Cette dernière période est marquée

¹ P. LONCLE, *L'action publique malgré les jeunes...*, *op. cit.*

² Voir sur cette notion : Ted GURR, *Why men rebel*, Princeton, Princeton University Press, 1970 ; François DUBET, « Frustration relative et individualisation des inégalités », *Revue de l'OFCE*, 150-1, 2017, p. 11- 26.

³ Gérard MAUGER, « Jeunesse : essai de construction d'objet », *Agora débats/jeunesses*, N° 56-3, 2010, p. 9- 24.

⁴ Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, 2007.

⁵ Jean-Claude RICHEZ, « Territorialisation des politiques de jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, 43-1, 2007, p. 4- 10.

⁶ Alain VULBEAU, *La jeunesse comme ressource Expérimentations et expériences dans l'espace public.*, Eres, 2001.

⁷ P. LONCLE, *Pourquoi faire participer les jeunes ?...*, *op. cit.*, p. 100.

par l'importance de l'enjeu de la participation des jeunes. Les élus locaux sont à la recherche de nouvelles modalités d'interpellation en direction du public jeune qui est souvent présenté comme « incompris¹ ».

L'État déconcentré est de plus en plus en retrait sur les questions de jeunesse. En 2020, l'administration « Jeunesse et Sport » perd sa spécificité et passe sous tutelle du ministère de l'Éducation nationale². Les collectivités territoriales deviennent progressivement les acteurs centraux de la politique jeunesse. Par ailleurs, de nouveaux acteurs institutionnels se saisissent de la compétence optionnelle jeunesse comme les départements. Les associations jouent un rôle incontournable, en tant que prestataires, dans ces nouveaux arrangements publics. À côté d'un secteur réglementé et largement professionnalisé, les politiques jeunesse s'ouvrent progressivement à d'autres acteurs « dans la définition et l'implantation de politiques de jeunesse.³ » Il en résulte une complexification du contexte d'intervention des politiques de jeunesse, avec le transfert des compétences sociales de l'État vers les collectivités locales⁴. Des territoires plus nombreux et différenciés, notamment des « territoires de projet », s'emparent de la thématique « jeunesse » et « la mette en avant comme élément constitutif de l'image et du sentiment d'appartenance territoriale.⁵ » La jeunesse est alors appréhendée comme un instrument d'action publique symbolique et volontaire permettant la « consolidation des projets politiques locaux [...] et des identités territoriales.⁶ » Ces dynamiques de territorialisation restent encadrées et normées par des dispositifs nationaux. Pour Jean-Claude Richez, il en résulte une tension entre territorialité et transversalité dans les politiques de jeunesse : la territorialisation se heurte à « d'importantes résistances des organisations sectorielles.⁷ »

Trois mots d'ordre ressortent de ces politiques de jeunesse : autonomie, insertion et citoyenneté⁸. L'enjeu de citoyenneté est devenu très prégnant dans les discours sur les politiques de jeunesse qui encouragent les jeunes à se comporter en citoyen avant même l'obtention de la majorité politique. Martin

¹ *Ibid.*, p. 101.

² Concrètement, au niveau déconcentré régional et départemental « les agents qui exer[çaient] les missions de sport, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie [ont intégré] les services académiques au 1er janvier 2021. [...] Une délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES) [a été] créée au sein de chaque rectorat. » De plus « au niveau central, la direction des sports et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) [...] sont soutenues, à compter du 1er janvier 2021, par le secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Voir <https://www.education.gouv.fr/comprendre-la-reforme-transformation-jeunesse-engagement-et-sport-3161>, consulté le 24 mai 2024.

³ Patricia LONCLE, « Évolutions des politiques locales de jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, N° 43-1, 2007, p. 12- 28.

⁴ P. LONCLE, *Pourquoi faire participer les jeunes ?...*, *op. cit.*, p. 53. : « Aujourd'hui la répartition des interventions en direction des jeunes s'organise comme suit : les régions ont en charge la totalité des compétences relatives à l'apprentissage, d'une partie des compétences relatives aux missions locales pour l'emploi des jeunes ; les départements sont désormais responsables des fonds d'aide aux jeunes et du logement social ; les villes restent en charge de l'intégration sociale et de l'action sociale en direction des jeunes. Au total, l'État garde l'éducation et la santé des jeunes mais en collaboration avec les collectivités locales. [...] Les autorités locales, pour leur part, ont développé de nouvelles orientations en direction des jeunes : parmi celles-ci les questions de lutte contre le chômage, la participation civique et la santé. »

⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁶ *Ibid.*, p. 94.

⁷ J.-C. RICHEZ, « Territorialisation des politiques de jeunesse »..., *op. cit.*

⁸ P. LONCLE, « Politiques de jeunesse : de quoi parle-t-on ? »..., *op. cit.*, p. 10.

Hirsch, haut-commissaire pour la jeunesse en 2009, définit « l'autonomie des jeunes » comme « leur capacité à pouvoir assumer intellectuellement et financièrement leur propre existence tout en contribuant à la dynamique de la société.¹ » Les politiques de jeunesse doivent se construire autour de cet objectif central en permettant de « renforcer les capacités des jeunes à être les acteurs de leur vie dans la société.² » V. Becquet, qui a étudié les politiques de citoyenneté à destination des jeunes, note que nous sommes passés d'un paradigme « éducatif » valorisant les connaissances, les compétences et les qualités morales inculquées en particulier à travers l'école, à un paradigme « participatif ». L'enjeu devient la « socialisation par l'expérience pour faciliter l'adhésion aux institutions, la responsabilisation et la valorisation des contributions volontaires.³ » En particulier, à partir des années 1990, en France et en Europe, vont se multiplier les dispositifs d'action publique en direction des jeunes (parlement, conseils, forums) « qui tentent de redessiner les contours de la relation entre l'État et les citoyens.⁴ » La préoccupation pour la citoyenneté des jeunes n'est pas nouvelle mais évolue en parallèle des recompositions des politiques de jeunesse⁵. En particulier, avec la perte d'influence des organisations de jeunesse, il revient à l'État d'organiser la participation des jeunes à la vie publique. La thématique du dialogue entre les jeunes et les institutions a été particulièrement marquée sous le ministère de Marie-George Buffet (1997-2001), notamment à travers de la mise en place du Conseil national de la jeunesse et des conseils départementaux de la jeunesse. Ces initiatives ont été réintégrées ensuite dans le programme « Envie d'Agir » lancé en 2001 par Luc Ferry, alors ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, dont l'objectif était de soutenir l'initiative des jeunes.

La citoyenneté des jeunes s'inscrit donc dans une conception large de la participation qui englobe « les initiatives individuelles et collectives des jeunes, les activités bénévoles, les dispositifs participatifs, voire, dans une conception extensive, toute activité permettant une intégration sociale de la personne.⁶ » Comme le rappelle P. Loncle, si « les questions de citoyenneté apparaissent cruciales pour le fonctionnement des sociétés nationales », c'est bien sur la catégorie de population « jeunesse » que « pèsent le plus fortement à la fois des obligations de citoyenneté et la nécessité de renouvellement de la société nationale⁷ ». Désormais, « le registre de citoyenneté » est omniprésent dans les discours et les dispositifs pour la jeunesse⁸. Il est avancé comme une possible solution à une grande variété de problèmes sociaux (emploi, précarité, isolement, etc.), bien au-delà de la question démocratique⁹. Les expérimentations « visant à rapprocher les

¹ COMMISSION SUR LA POLITIQUE DE JEUNESSE, *Livre vert*, Haut-commissariat à la jeunesse, 2019, p. 9.

² *Ibid.*

³ Valérie BECQUET, « Politiques de citoyenneté : constats, finalités et outils », in *Les politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Champ social, 2012, p. 174.

⁴ Valérie BECQUET, « Participation des jeunes : regards sur six pays », *Agora débats/jeunesses*, 42-1, 2006, p. 14- 29.

⁵ F. TETARD, « La Jeunesse et les Sports face à "la participation des jeunes" : dialogue ininterrompu entre un ministère et une utopie »..., *op. cit.*

⁶ V. BECQUET, « Participation des jeunes »..., *op. cit.*

⁷ P. LONCLE, *Pourquoi faire participer les jeunes ?*..., *op. cit.*, p. 19.

⁸ Valérie BECQUET, « Comprendre l'instrumentation des questions de citoyenneté dans les politiques d'éducation et de jeunesse : une typologie des dispositifs d'action publique », *Lien social et Politiques*, 80, 2018, p. 15- 33.

⁹ J. BESSANT, « Youth participation »..., *op. cit.*

jeunes des systèmes politiques » se sont multipliées, en mobilisant le plus souvent le registre normatif de l'éducation à la citoyenneté¹.

2. Les objectifs du PIA 411 « projets innovants en faveur de la jeunesse »

Le PIA 411 s'inscrit dans la continuité des évolutions des politiques de jeunesse que nous avons retracées. Dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA), le volet jeunesse lancé en 2015 vise le développement de « politique de jeunesse intégrée » (2.1) à travers l'instrument de l'appel à projets (AAP) (2.2) L'AAP a été travaillé par le Commissariat Général à l'Investissement avec le soutien de l'Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain (ANRU) qui dispose de l'expertise en matière d'appel à projets territorialisés, et de la Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative (DJEPVA) qui dispose de l'expertise thématique.

2.1 Faire émerger des politiques globales et intégrées...

Le PIA Jeunesse succède au plan « Priorité jeunesse », lancé en 2013 à la suite d'un rapport du comité interministériel pour la jeunesse qui positionnait la « jeunesse » comme une thématique forte du gouvernement. Cet appel à projet intervient dans un contexte de restructuration institutionnelle. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 a « amorcé une redéfinition du cadre institutionnel de formulation des politiques de jeunesse » en positionnant le Conseil Régional comme collectivité « chef de file » sur les questions de jeunesse, avec l'intention de construire des politiques jeunesse dites « intégrées »². Moins qu'une compétence générale en matière de politique de jeunesse, le Conseil Régional hérite donc d'un rôle de coordination entre les différents acteurs intervenant auprès du public jeune, incarné notamment dans le processus annuel de « dialogue structuré » qui est censé regrouper « les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics.³ » Comme le résume J. Parisse, « le dialogue structuré se veut ainsi être une méthode à la fois intersectorielle, interterritoriale et participative de construction des politiques de jeunesse, dans lequel le conseil régional est amené à jouer un rôle central.⁴ » Le PIA 411 (« projets innovants en faveur de la jeunesse ») s'inscrit dans cette volonté de « décloisonner et de mieux coordonner l'action en direction des jeunes au niveau territorial⁵ ». Ainsi, l'appel à projets part du constat suivant :

¹ Michel KOEBEL, « Conseil d'enfants et de jeunes », in *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, GIS Démocratie et Participation., 2022, p.

² J. PARISSÉ, « Construire des politiques “intégrées” en direction des jeunes »..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

« Les politiques publiques de jeunesse se caractérisent encore souvent par une approche sectorielle et une spécialisation accrue des acteurs qui produisent des cloisonnements qui entrent en contradiction avec le caractère multidimensionnel des problèmes à traiter, et notamment le besoin de réponses globales, cohérentes et rapides aux situations de la jeunesse sur les territoires.¹ »

Selon Frédéric Bourthoumieux, qui était responsable du suivi des projets d'investissement d'avenir jeunesse au commissariat général à l'investissement, l'appel à projets veut adresser les enjeux de « la cohérence et de la gouvernance à l'échelle d'un territoire, de la transversalité et de la synergie des acteurs », en prenant en compte « l'approche transversale, l'approche globale de la politique de jeunesse, l'approche territorialisée, [et] la rupture avec l'empilement de dispositifs.² » L'objectif de l'appel à projets est d'« induire, via [ces] financements, des approches globales et stratégiques³ » afin d'aboutir à « une meilleure structuration territoriale d'offres intégrées en faveur de la jeunesse.⁴ » Les créateurs de l'AAP expliquent ne pas avoir voulu définir une thématique mais davantage travailler sur le pilotage général et la coordination⁵. En revanche, l'appel à projets définit un public cible : « les actions financées bénéficieront de manière prioritaire aux jeunes habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des territoires ruraux isolés ou ultramarins » avec une attention particulière portée sur « les jeunes les plus fragiles de leur territoire⁶ ».

L'appel à projets promeut l'objectif « d'aborder de façon globale et cohérente, à l'échelle d'un territoire identifié, les problématiques d'éducation, de culture, de sport, de santé, de citoyenneté, de mobilité, d'engagement, de formation et d'accès à l'emploi des jeunes » de 13 à 30 ans⁷. C'est ce que désigne l'appellation des politiques dites « intégrées » en direction des jeunes. Cette notion, élaborée au sein de réseaux d'expertise européens⁸, désigne « des politiques publiques construites de manière coordonnée entre différents secteurs d'action publique (éducation, emploi, santé, logement, loisirs, etc.), ainsi qu'entre des acteurs de natures diverses (institutions publiques, organisations de la société civile, entreprises), dans

¹ Appel à projets pour le programme d'investissement d'avenir « Projets innovants en faveur de la jeunesse ». Programme 411., ANRU, 2015, p. 7.

² Etch KALALA MABULUKI, Patricia LONCLE et Frédéric BOURTHOUMIEUX, « Décloisonner les politiques publiques locales en faveur des jeunes », *Informations sociales*, 195-4, 2016, p. 91- 94.

³ AAP..., *op. cit.*, p. 2.: « Le programme 411 "Projets innovants en faveur de la jeunesse" est doté de 59 millions d'euros de subventions pour un appel à projets destiné à favoriser, sur un territoire donné, l'émergence de politiques de jeunesse globales et intégrées. Celles-ci doivent permettre de traiter les problématiques des jeunes de façon cohérente en évitant l'écueil d'une juxtaposition d'initiatives sectorielles non coordonnées. »

⁴ *Ibid.*

⁵ F. Bourthoumieux : « Notre souhait [était] de ne pas nous orienter vers une intervention thématique. Très tôt, nous avons considéré que l'enjeu [était] la structuration et que, si le PIA devait avoir une visée transformatrice, il ne s'agissait pas d'ajouter une dimension mais plutôt de proposer une intervention plus globale. » Cité dans E. KALALA MABULUKI, P. LONCLE et F. BOURTHOUMIEUX, « Décloisonner les politiques publiques locales en faveur des jeunes »..., *op. cit.*

⁶ AAP..., *op. cit.*, p. 2.

⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁸ Voir en particulier le Livre blanc sur la jeunesse publié en 2001 par la commission européenne qui se fixe pour objectif de « proposer un cadre renouvelé de coopération entre les différents acteurs du domaine de la jeunesse afin d'améliorer l'implication des jeunes dans les décisions qui les concernent. » <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/white-paper-on-youth.html>, consulté le 24 mai 2024.

lesquels les jeunes sont directement impliqués dans leur processus d'élaboration.¹ » L'approche intégrée doit permettre d'« améliorer les conditions de vie des jeunes par une meilleure coordination des services.² » L'objectif est de réaliser une « intégration » d'un secteur de politiques publiques qui apparaît éclaté, d'un point de vue sectoriel, institutionnel et territorial.

Trois enjeux reviennent de manière récurrente dans l'appel à projets national : la question d'une gouvernance partagée, la participation des jeunes au sein de la politique et enfin la transversalité de l'offre et des dispositifs jeunesse sur le territoire. Au cœur de cet appel à projet figure les objectifs de « décloisonnement » des actions en faveur de la jeunesse et de la « coopération » entre acteurs issus de secteurs différents³. La place des jeunes dans ces politiques devient un enjeu crucial, les démarches entreprises doivent permettre aux jeunes d'être « acteur de leur parcours⁴ » et qu'ils « puissent prendre individuellement et collectivement les décisions qui les concernent.⁵ » L'AAP 411 s'inscrit dans la continuité de l'approche transversale et interministérielle des politiques de jeunesse expérimentée depuis le milieu des années 1990, en regroupant des actions relevant de « la formation, de l'insertion sociale et professionnelle, du logement, de la santé, des loisirs éducatifs, sportifs et culturels.⁶ » Cette démarche intégrée s'appuie sur une croyance partagée qu'il s'agit de « la meilleure réponse possible aux difficultés multidimensionnelles que rencontrent aujourd'hui les jeunes dans leur transition vers l'âge adulte.⁷ » La jeunesse suit ainsi le modèle des politiques du droit des femmes, de la lutte contre les discriminations ou du handicap par exemple, avec « un public cible identifié comme ayant des problématiques spécifiques à traiter, dans un territoire donné » et la revendication d'une « approche transversale, complémentaire et cohérente par un ensemble d'acteurs issus de secteurs différents.⁸ » Ces principes d'action sont présents dans l'action publique à destination des jeunes depuis les années 1990, par exemple au travers des Projets Educatifs Locaux (PEL), qui fut une expérience impulsée par le ministère de la jeunesse en direction des collectivités et qui visait déjà la coopération entre acteurs locaux autour d'un projet de territoire concerté et cohérent pour les jeunes⁹.

¹ J. PARISSÉ, « Construire des politiques “intégrées” en direction des jeunes »..., *op. cit.* Voir aussi SIURALA L., 2005, *A European Framework for Youth Policy*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, p. 33.

² Etch KALALA MABULUKI et Lasse SIURALA, « “Politiques intégrées de jeunesse” : difficultés et leviers d'action », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 95- 100. Pour Mabuluki & Siurala, l'enjeu des approches intégrées des politiques publiques de jeunesse est d'améliorer les conditions de vies des jeunes en misant sur une meilleure coordination des services territoriaux. Le partage de la responsabilité et du pouvoir, la réciprocité, l'acceptation de la dépendance mutuelle, l'appréhension de la complexité ou encore la capacité d'expérimenter collectivement via l'écoute et le respect des approches professionnelles différentes sont les grands principes mis en avant par cette approche. Cette approche est relativement générale, floue et surtout consensuelle. Elle est souvent encouragée de manière théorique, mais difficilement applicable en l'état.

³ Florence ABADIE, « Les enjeux de la coordination des politiques de jeunesse », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 9- 13.

⁴ *AAP...*, *op. cit.*

⁵ F. ABADIE, « Les enjeux de la coordination des politiques de jeunesse »..., *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Soaz LE ROUX et Laurence DAVOUST-LAMOUR, « La coordination partagée : une modalité innovante des politiques de jeunesse de Morlaix Communauté », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 23- 29.

⁸ F. ABADIE, « Les enjeux de la coordination des politiques de jeunesse »..., *op. cit.*

⁹ Le plan Priorité Jeunesse lancé en 2013 par le gouvernement reprend les mêmes objectifs de transversalité, d'interministérialité et d'action multi-thématiques.

2.2... en mobilisant l'outil de l'appel à projets et de l'expérimentation

En 2015, la nouveauté réside dans le caractère expérimental à travers cet appel à projet national. La chargée de mission de l'ANRU, lors d'un rassemblement national des PIA 411 en 2018, rappelait que l'appel à projets « avec le soutien d'une enveloppe conséquente, avec des moyens d'agir, c'est en quelque sorte un exercice d'expression libre, assez inédit et très intéressant », puis elle admet que « l'ambition que l'on s'est donnée apparaît immense, faire évoluer un environnement, des façons de faire, des liens. Et plus les projets avancent, plus on mesure la difficulté de cet attendu.¹ » Le principe de l'expérimentation a acquis une place importante dans la conduite de l'action publique au cours des années 2000. La réforme constitutionnelle de 2003 ouvre la possibilité de mener des expérimentations, rompant avec le principe d'égalité territoriale. Le transfert d'un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales a fourni un terrain propice au déploiement des expérimentations. Le gouvernement a repris à son compte la norme expérimentale dominante dans le champ scientifique. L'expérimentation est présentée comme « un outil des politiques publiques, un instrument au service de l'innovation² », dans lequel les sciences sociales sont mobilisées dans la conception des politiques publiques afin de permettre d'offrir une analyse objective pour éclairer les choix politiques³. Le rapport du Conseil d'État note que le recours à l'expérimentation dans les politiques publiques s'est nettement accéléré à partir de 2012. C'est dans ce contexte qu'est lancé, en 2008, le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FEJ), s'inspirant des expériences de politiques publiques menées dans les années 1990 dans les pays anglo-saxons selon le principe de l'« *evidence-based policies* ». Le FEJ avait pour objectif « de financer des programmes expérimentaux visant à favoriser la réussite scolaire des élèves, à contribuer à l'égalité des chances et à améliorer l'insertion sociale et professionnelle durable des jeunes de moins de vingt-cinq ans.⁴ » Dans le cadre, l'accent était déjà mis sur des projets « innovants » et sur l'évaluation des actions pour en mesurer les effets. Dans le cas des PIA Jeunesse, l'expérimentation « est justifié[e] par la complexité et la diversité des problématiques qui concernent la jeunesse⁵. » Selon les promoteurs de cet instrument, il est nécessaire de tester et de s'adapter aux spécificités du public. Une

¹ Intervention réalisée lors de la 3e journée d'étude Jeunes en TTTTrans (2018), cité dans V. POUDRAY, *Le design et les dynamiques de transformation de l'action publique...*, op. cit., p. 155.

² CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques* ?, Conseil d'Etat, coll.« Les études du Conseil d'Etat », 2019, p. 11.

³ *Ibid.* : « Plus précisément, l'expérimentation s'inscrit dans une vision de l'action publique où le choix est appuyé sur une analyse objective. Ce choix peut bien sûr s'inscrire dans un projet politique, mais pour le réaliser, pour concevoir une bonne politique publique, les sciences sociales proposent une démarche fondée sur des preuves, preuves fournies par l'évaluation des politiques publiques. L'expérimentation est un moyen de fournir de telles preuves grâce à une évaluation des effets d'une politique publique. »

⁴ <https://www.experimentation-fej.injep.fr/115-qui-sommes-nous.html>, consulté le 18/01/2023

⁵ Anaïs BERTRON et Damien BOONE, « Une politique de jeunesse sans jeunes ? Le poids de "l'impératif partenarial" au sein de deux projets territoriaux sur la jeunesse », *Agora débats/jeunes*, 92-3, 2022, p. 79- 96.

chargée de mission à l'ANRU explique que « pour faire de l'innovation, il faut faire des expérimentations [...] pour voir ce qui peut fonctionner ou pas.¹ »

L'expérimentation en matière de politiques publiques désigne « le recours à une méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif afin, par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision publique.² » Néanmoins, l'évaluation d'un dispositif dépend des objectifs qui lui sont fixés, relevant donc forcément d'une dimension politique. Mener des expérimentations est finalement un autre moyen de gouverner en bénéficiant de la légitimité des sciences. Ce faisant cela participe également d'une forme de dépolitisation de façade de la conduite des politiques publiques, puisque l'orientation et la mise en œuvre de celles-ci dépendraient de données objectives et scientifiques plutôt que de découler d'une vision politique. En outre, l'expérimentation apparaît comme un outil de gestion de la pénurie. Il permet de justifier l'attribution de fonds à un nombre limité de projet et de territoire et sur un temps limité.

Il apparaît que l'expérimentation est moins souvent une étape avant l'implémentation que la généralisation d'un mode de gouvernement de la pénurie et de la mise en concurrence. En effet, seules 24% des expérimentations sont poursuivies, 20% sont abandonnées mais surtout dans la majorité des cas (56%) aucune suite n'est donnée à l'expérimentation³. Dans le cas des PIA Jeunesse, il n'est pas prévu de donner suite à ce programme, chaque territoire étant sommé de trouver les solutions pour assurer la pérennité des actions entamées.

Le déploiement des expérimentations peut se comprendre au regard de la montée des incertitudes et la diminution du pouvoir infrastructurel des États⁴. Autrement dit, l'expérimentation est un moyen, à moindre coût, d'afficher le volontarisme politique sur une thématique donnée, de participer à la modification des règles du jeu et de définir des partenaires légitimes. Derrière le principe d'expérimentation, il y a aussi une volonté de contourner les acteurs classiques du secteur de la jeunesse, du moins d'élargir l'horizon des acteurs concernés et en particulier de laisser une place plus importante aux acteurs privés, car, souvent, l'attribution de fonds est dépendante de la possibilité de trouver un co-financement⁵. En outre, l'expérimentation peut permettre d'accroître l'acceptabilité d'une réforme. Le Conseil d'État estime que « la volonté d'éclairer le mieux possible les choix de politiques publiques n'est pas la seule explication du recours croissant aux expérimentations⁶ », le recours accru aux expérimentations permet aussi « de ménager une

¹ Cité par *Ibid.*

² CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?...*, *op. cit.*, p. 13.

³ *Ibid.*, p. 26.

⁴ Claire DUPUY et Julie POLLARD, « Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France », *Sciences de la société*, 90, 31 décembre 2013, p. 22- 41.

⁵ Dossier candidature p7 : Les subventions attribuées dans le cadre du PIA interviennent conjointement au financement au moins égal avec des partenaires publics et privés, collectivités territoriales, fonds, fondations, organisations professionnelles et entreprises soutenant le projet.

⁶ CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?...*, *op. cit.*, p. 34.

phase d'adaptation, de préparation, d'une réforme qui est déjà décidée.¹ » C'est ce qu'analyse C. Hbila à propos des expérimentations au sein de la politique jeunesse : « en présentant une démarche qui semble déconcertante, incertaine, ou difficile à communiquer, comme provisoire et devant faire ses preuves, en se parant de l'alibi scientifique, la démarche devient acceptable, voire défendable, auprès des acteurs et des habitants.² »

Le PIA Jeunesse s'inscrit dans le cadre général des Programmes d'Investissement d'Avenir porté par le Commissariat Général à l'Investissement, dont les objectifs généraux portent sur le renforcement de l'innovation et de l'attractivité par la recherche la recherche d'un « effet de levier.³ » Le volet « jeunesse » ne représente qu'une partie infime de ce programme⁴. Les « investissements d'avenir » sont un moyen d'action préconisé par le rapport Juppé-Rocard de 2009⁵. Le CGI, qui devient en 2017 le SGPI, coordonne les investissements d'avenir (PIA 1, 2 et 3), puis le Grand Plan d'Investissement à partir de 2018, qui sont structurés autour de quatre grandes thématiques : la transition écologique, les compétences et l'emploi, l'innovation et la compétitivité, et enfin le numérique. L'objectif de faire émerger des « politiques globales et intégrées » se réalise à travers un appel à projet et une mise en compétition des territoires. Pour F. Bourthoumieux « l'enjeu était d'être sélectif. Plus nous serions sélectifs [...] plus nous nous donnerions des gages de réussite par rapport à ce qu'on souhaitait.⁶ » Cette volonté de sélectivité est directement retranscrite dans l'AAP : « un nombre limité de projets et de territoires de taille suffisante pour porter une ambition structurante sera retenu afin de concentrer les moyens du PIA et d'obtenir un impact aussi important que possible.⁷ » Comme le rappelle l'appel à projet, les subventions accordées « n'ont pas vocation à financer du fonctionnement récurrent, ni ne peuvent être renouvelées au titre des crédits.⁸ » Ce programme ne vise pas à financer des actions dans le temps mais plutôt « d'amorcer un processus dont les acteurs opérationnels assureront, *in fine*, le financement pérenne. » Ainsi, le programme 411 vise à soutenir « le développement d'initiatives exemplaires ayant un fort impact.⁹ » L'AAP met également en avant la logique « d'innovation »

¹ *Ibid.*

² Chafik HBILA, « L'expérimentation : un levier pour faire évoluer les politiques locales de la jeunesse ? », *Agora débats/jeunesses*, 69-1, 2015, p. 73- 86.

³ « L'ambition du programme est d'amorcer de nouveaux projets en proposant des partenariats innovants, d'envergure, entre acteurs publics et privés, garants de l'effet levier attendu au titre des Investissements d'Avenir et de la pérennité des investissements consentis. » *AAP...*, *op. cit.*, p. 5.

⁴ Les mesures à destination de la jeunesse se retrouve dans le volet « innovation dans la formation au service de l'emploi » qui concerne 1.2 milliards d'euros pour 547 projets financés. Cette enveloppe regroupe 400 millions pour les internats de la réussite et les internats d'excellence, 450 millions sur la formation en alternance, 106 millions pour la formation professionnelle, 100 millions pour le développement de la culture scientifique, technique et industrielle, 100 millions pour l'économie sociale et solidaire, et enfin les 54 millions dévolus aux projets innovants en faveur de la jeunesse. *Rapport d'activité 2017*, Secrétariat général pour l'investissement, 2018.

⁵ *Ibid.*

⁶ E. KALALA MABULUKI, P. LONCLE et F. BOURTHOUMIEUX, « Décloisonner les politiques publiques locales en faveur des jeunes »..., *op. cit.*

⁷ *AAP...*, *op. cit.*, p. 2.

⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁹ *Ibid.*, p. 5.

et l'enjeu de « la participation accrue du monde économique¹ ». Ce sont donc des financements sélectifs et exceptionnels qui ne doivent pas se substituer aux financements de droit commun². L'instrument de l'appel à projets participe à une logique de mise en concurrence, mais il est aussi un levier d'incitation de la coopération au niveau local. La coopération devient ici un prérequis pour exister dans la course aux financements.

3. Une appropriation locale de l'instrument

L'outil de l'appel à projets permet un pilotage à distance des politiques territoriales à destination du public jeune : « l'appel à projets vise, en tant qu'instrument de financement, à orienter les formes et les contenus de l'action publique déployée localement.³ » C'est ce que F. Labadie et J. Parisse appellent « une territorialisation par le haut des politiques de jeunesse.⁴ » L'AAP offre une apparence d'autonomie, pour faire émerger des projets en fonction des réalités territoriales, mais participe à standardiser et orienter les politiques mises en œuvre localement en offrant un « cadre d'action strictement balisé en amont » : « les enjeux collectifs liés à la jeunesse semblent en effet peu ou prou les mêmes d'un site à l'autre, suivant en cela la logique même de l'appel à projets⁵ ». F. Labadie et J. Parisse dans leur étude comparative des différents projets de PIA notent « une forte tendance à la standardisation des manières d'appréhender les enjeux de l'action publique en direction des jeunes ainsi que des modes de faire au niveau territorial.⁶ » Ainsi, les projets et leur contenu résultent en grande partie « d'une logique visant à répondre aux prescriptions cognitives de l'appel à projets – sous des formes diverses – que d'une logique visant à cultiver leur singularité propre, que l'on pourrait attendre a priori d'une démarche expérimentale au niveau territorial ». Toutefois, la mise en œuvre de ce programme d'action publique dépend pour partie de son appropriation locale. Le projet AJIR est issu de la mobilisation d'un petit groupe d'acteurs (3.1) qui a pu s'appuyer sur des dynamiques de coopérations territoriales préexistantes sur les questions de jeunesse (3.2).

¹ *Ibid.*

² « Les investissements d'avenir n'ont pas pour objet de se substituer aux politiques courantes de l'État et des collectivités territoriales en la matière mais qu'ils interviennent dans un cadre exceptionnel pour susciter des initiatives innovantes ». *Ibid.*

³ Francine LABADIE et Jordan PARISSÉ, « Une territorialisation “par le haut” des politiques de jeunesse ? Retours sur des mises en récit d'expérimentations », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 87- 94.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

3.1 Un groupe moteur pour monter le projet

La constitution de la réponse à l'appel à projets correspond à une phase d'ajustement et d'articulation entre la réalité locale – notamment caractérisée par les acteurs présents, les relations entre ceux-ci et les projets mobilisables en un temps contraint – et les objectifs généraux de la politique nationale exprimée par l'appel à projet, participant à « articuler le cas particulier, local, à la grandeur des objectifs fixés.¹ »

L'élaboration de la candidature s'est faite à travers un travail collaboratif et partenarial qui s'est prolongé jusqu'en janvier 2016. Les premiers échanges autour de l'appel à projets ont été menés « entre un service déconcentré de l'État (la DDCSPP 07) et le Service Jeunesse et Vie Associative (SJVA) du Conseil Départemental de l'Ardèche.² » Pour Véronique A., nouvelle élue en charge de la jeunesse au département de l'époque, il y a effectivement une opportunité politique à se positionner sur la thématique jeunesse :

« Depuis l'arrivée de Wauquiez à la région [...] il n'y a plus de volonté d'exercer la compétence jeunesse comme compétence obligatoire. Du coup, nous, on a pris cette compétence, on a pris le relais, et on a eu cet appel à projet. Ça a un peu été le fait du hasard, cet appel à projet est arrivé à point nommé et on avait une réelle volonté au sein de la collectivité. [...] J'ai pris mon bâton de pèlerin [...] et j'ai eu la chance d'avoir un président qui m'a fait confiance et voilà, c'est parti comme ça.³ »

Au-delà de la volonté politique, le montage de la réponse à l'appel à projets provient devient rapidement une affaire de techniciens comme le souligne Marina. M : « je ne fais pas trop avec les élus, en fait j'ai l'impression, sauf Véronique A. qui est impliquée, mais ça a été très technique finalement. Après il y avait des points d'étape de validation où les élus étaient présents.⁴ » En parallèle, la réflexion autour de l'opportunité de répondre au PIA émerge chez d'autres acteurs du territoire, notamment chez le SYMPAM⁵ et le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche (PNR)⁶. Il s'est ainsi formé, pour répondre à l'AAP, « le fameux club des 5, plus deux. » Ce regroupement fait référence aux services déconcentrés de l'État en Ardèche la DDCSPP (la Direction Départementale Cohésion Sociale et de la Protection des Populations), le Service Jeunesse et Vie Associative du département de l'Ardèche (SJVA du CD07), la DJSSH de la Région

¹ Éléonor BRETON, « Répondre à l'appel (à projets) », *Politix*, N° 105-1, 7 août 2014, p. 213- 232.

² V. POUDRAY, *Le design et les dynamiques de transformation de l'action publique...*, *op. cit.*, p. 52.

³ *Entretien Véronique A.*, Ardèche, élue au département de l'Ardèche, 2022.

⁴ *Entretien Marina M.*, Privas, équipe de coordination AJIR, 2020.

⁵ Syndicat Mixte du Pays de l'Ardèche Méridionale.

⁶ « Moi je suis parti pour mon deuxième congé mat à cette période-là, juste avant de partir il y a eu cet appel à projets PIA. On était en contact avec l'ANACEJ et ils nous ont interpellé, “tiens est-ce que tu as vu cet appel à projets ça peut être intéressant pour le territoire”. On avait une réunion avec le parc et avec Eva du Leader, avec le centre Ardèche pour parler de cet appel à projets parce qu'on se dit que ça pouvait être une opportunité, sans se dire que c'était un peu trop gros pour nous. Parallèlement le département et le SDJES y réfléchissaient. [...] Le Cermo a été appelé par le département pour travailler sur AJIR. En même temps j'étais en train de travailler sur le Leader, [...] Tout ça s'est fait un peu en parallèle, le Leader a démarré un peu avant AJIR. »

Rhône-Alpes (Direction de la Jeunesse, de la Santé, du Sport et du Handicap), la Caisse d'Allocations Familiales de l'Ardèche (CAF07) et la Mutuelle Sociale Agricole de l'Ardèche (MSA 07).

Les débuts de la conception du projet ont été hésitants car les acteurs qui y ont participé portaient des cultures professionnelles très différentes. La confrontation des méthodes a été « folklorique » selon leurs dires¹. La première étape fut la constitution d'un collectif d'acteurs capable de porter le projet. Dès le départ, puis tout au long du projet, une importante attention est portée à l'interconnaissance entre les partenaires du projet afin « d'apprendre à se connaître, à se reconnaître et à partager un sens commun² ». Derrière les objectifs d'innovation et d'expérimentation portés par l'appel à projet, il s'agit d'abord, pour les acteurs locaux, d'articuler et de valoriser les pratiques et les dispositifs existants. Les acteurs du territoire découvrent progressivement l'opportunité de cet appel à projet et doivent être en mesure de proposer un projet rapidement pour pouvoir se greffer au projet AJIR. En outre, il est nécessaire pour eux de mobiliser 50% de cofinancement sur cette action. Par conséquent, ce sont pour beaucoup d'anciens projets qui étaient déjà « dans les cartons³ » qui vont pouvoir être proposés rapidement et ainsi aboutir. Le montage du projet a été une période intense comme le rappelle Marina M., qui le qualifie « d'âge d'or » :

« Je me suis pas mal impliquée au départ sur le réseau jeunesse puis après le PLA AJIR est arrivé. Avec le Cermo on a essayé de mobiliser des jeunes sur le diagnostic. On travaillait avec le centre Ardèche et le Département. C'était un peu l'âge d'or, on avait vraiment l'impression de travailler sur quelque chose d'important. On essaye de grappiller des infos pour mettre toutes les chances de notre côté, moi j'étais pas mal impliquée avec l'ANACEJ qui était au COPIL du PLA. »

Toutefois l'ambition est grande et le dossier est compliqué à monter dans des délais courts, ce qui a pu créer des frustrations entre les partenaires⁴ :

« C'était quand même pas rien et le début ça a été une machine à gaz AJIR. C'est une très belle aventure mais il y a eu des moments un peu difficiles à surmonter parce que je pense qu'on était très ambitieux, on est parti sur quelque chose de ... on a vu les choses en grand. Au départ on a peut-être eu les yeux plus gros que le ventre, on était très optimiste, très ambitieux et plein d'énergie, on est parti sur un truc un peu costaud, ne serait-ce que par le nombre de partenaires.⁵ »

¹ G. HAMON, A. JEAN-PEYTAVIN, V. POUDRAY, M. ROCHE et N. SENIL, « La jeunesse »..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ C'est le cas par exemple pour ce projet de Service Habitat Jeune : « On avait dans notre conseil d'administration à l'époque quelqu'un qui nous a mis très tôt la puce à l'oreille qu'il y allait avoir ce truc qui est arrivé en fin décembre 2016. Et on nous a dit en janvier 2017, c'est parti, pour entrer dans Ajir on vous finance votre projet de service habitat jeunes à 50%. Donc on s'est débrouillé pour le reste du financement on a mis trois mois pour boucler le projet financement et à recruter quelqu'un. On avait le projet de service habitat jeunes dans les cartons depuis longtemps on a juste essayé de le remettre à jour très rapidement. » *Entretien Loïc H.*, Ardèche, directeur structure sociale, 2020.

⁴ G. HAMON, A. JEAN-PEYTAVIN, V. POUDRAY, M. ROCHE et N. SENIL, « La jeunesse »..., *op. cit.* : « L'incertitude sur le contenu du projet, les actions, le rôle et la place qu'ils pourraient jouer questionnaient ; le projet paraissait ambitieux et motivant, mais bien flou. L'intégration progressive des partenaires et le manque de lisibilité du projet ont créé chez certains des frustrations et le sentiment de ne pas pouvoir réfléchir ni coconstruire les politiques publiques au même titre que les partenaires « historiques », alors même qu'ils partageaient les principes du projet. »

⁵ *Entretien Véronique A.*, *op. cit.*

V. Poudray rapporte qu'au début du montage du projet certains acteurs mobilisés par le conseil départemental étaient réticents à donner du temps et avaient « du mal à y croire¹ ». Le temps du montage du projet est contraint. La présence du CERMOSEM dès la phase de préfiguration et de réponse à l'appel à projets a semble-t-il été décisif. La connaissance interpersonnelle entre certains acteurs (notamment entre le département et le Cerlosem) a favorisé la constitution rapide de ce projet de candidature. Le rôle du Cerlosem a été crucial dès le montage du projet d'un point de vue « méthodologique et rédactionnelle » : « les ressources de l'université ont été mises à disposition du projet.² »

Le projet AJIR est donc né du regroupement de quelques acteurs structurants qui ont su monter un collectif et un récit en un temps très contraint, puis à regrouper, autour de ce projet, un certain nombre de porteurs de projets. La difficulté étant de pouvoir donner une cohérence à un ensemble forcément disparate d'acteurs et d'actions proposées. Les différentes actions ont été regroupées au sein de trois axes, qui sont appelés des « ambitions partagées » : « être un territoire collaboratif avec et pour les jeunes », « créer une continuité éducative » et enfin « permettre l'ouverture et l'expérimentation des jeunes³ ».

3.2 Des dynamiques préexistantes

Le réseau d'acteurs jeunesse qui a répondu de l'AAP 411 s'est constitué autour de proximités entre certaines structures et de partenariats déjà établis. Il existait, avant 2015, une volonté de partenariat et une démarche de concertation autour des politiques de jeunesse entre les principales institutions à l'échelle départementale. En particulier le SYMPAM « avait deux ans de réflexion sur le réseau jeunesse⁴ ». Un précédent dispositif de contractualisation, le Contrat de Développement Durable en Rhône-Alpes, avait commencé à structurer un réseau autour des thématiques jeunesse à une échelle infra-départementale. Il en résulte « des habitudes de travail communes sur la thématique de la jeunesse » à l'échelle des techniciens⁵. Une des salariées de la future équipe de coordination était auparavant employée au SYMPAM qui dès 2011 a commencé à travailler sur les questions de jeunesse préfigurant le futur réseau jeunesse en Ardèche :

« En 2011 on a commencé à travailler sur la jeunesse, on a inscrit une ligne service à destination des jeunes. Avant on avait beaucoup travaillé sur la petite enfance, [...] ensuite on a voulu travailler plutôt sur la jeunesse où il y avait pas grand-chose de fait [...]. On s'est dit qu'on allait faire une journée d'études pour

¹ V. POUDRAY, *Le design et les dynamiques de transformation de l'action publique...*, *op. cit.*, p. 56. : « Le 2 novembre 2015, une réunion entre des professionnels de la jeunesse a eu lieu. [...] Les acteurs présents ont tous été mobilisés par le CD07. [...] Trois acteurs sortent du lot. Un premier signale qu'on n'y arrivera jamais, le projet est trop ambitieux. Il revient toutefois à la fin de la réunion proposer son aide. Un second acteur a l'impression de tourner en rond. [...] À la fin de ce temps de travail, la sensation générale est mitigée. Les acteurs signalent un travail qui demande de l'énergie et qui questionne énormément. Ils doutent fortement que le projet puisse aboutir. »

² G. HAMON, A. JEAN-PEYTAVIN, V. POUDRAY, M. ROCHE et N. SENIL, « La jeunesse »..., *op. cit.*

³ AJIR. *Pour un « Territoire à ruralité positive »*, PIA 411, 2016.

⁴ *Entretien Marina M.*, *op. cit.*

⁵ AJIR. *Pour un « Territoire à ruralité positive »*..., *op. cit.*, p. 36. : « L'ensemble de ces techniciens ont des habitudes de travail communes sur la thématique de la jeunesse. Depuis plusieurs années, de nombreux projets ont été portés en partenariat à l'initiative de l'un ou l'autre. »

voir un peu les associations qui travaillaient sur ce sujet-là. Il y avait pas mal d'acteurs localement mais il y avait pas de réseau ou de dynamiques collectives. [...]. On avait fait venir Alain Vulbeau avec son mot d'ordre la jeunesse comme ressource sur le territoire. Le message qui ressortait de cette journée c'était vraiment le partenariat, le réseau, la montée en compétences. Donc on s'est dit, il faut lancer une dynamique de réseau. [...]. C'était en 2013-2014. C'était un peu avant AJIR mais pas très loin, le projet a attendu AJIR pour vraiment se mettre en place, il manquait juste le financement.¹ »

Cet extrait d'entretien montre à que l'intention de structurer un réseau jeunesse à l'échelle départementale est le fruit de réflexions préexistantes permises en particulier par une structure, le SYMPAM, qui avait déjà pour objectif de favoriser le travail en partenariat et en transversalité à l'échelle intercommunale. Ce réseau, l'interconnaissance entre certains acteurs et l'ingénierie disponible ont permis de constituer le dossier AJIR en réponse à l'appel à projets du PIA 411.

¹ Entretien Marina M., *op. cit.*

Section 2.

Une gouvernance partenariale et participative

Analyser ce qui caractérise AJIR au-delà de la thématique jeunesse nous permet d'avancer vers l'identification d'un type de politique publique. Les acteurs les plus impliqués dans le programme AJIR sont animés par l'ambition de conduire autrement l'action publique. Nous dégagons trois enjeux principaux, à partir d'AJIR, qui caractérisent les politiques de développement territorial. Tout d'abord, c'est une politique transversale à dominance constitutive (1). Ensuite, c'est une politique marquée par le souhait de gouverner autrement en fonctionnant de manière horizontale (2). Enfin, c'est une politique caractérisée par l'obsession de la participation du public comme fondement de sa légitimité (3).

1. Au-delà de la jeunesse, la transformation de l'action publique

Nous montrons ici qu'il n'est pas pertinent d'appréhender AJIR seulement par le prisme des politiques de jeunesse. Il apparaît en effet que l'enjeu thématique (jeunesse) est dominé par un enjeu constitutif caractérisé par l'ambition de transformer l'action publique territoriale.

1.1 Ajir, une politique de jeunesse ?

Si la thématique « jeunesse » a connu une certaine sectorisation administrative, avec une administration dédiée associée à un ministère, cela reste une problématique transversale. D'ailleurs, l'action publique en direction de la jeunesse, à l'instar du développement durable ou de l'aménagement du territoire, s'inscrit dans une logique transversale à partir depuis les années 1980 avec la création du comité interministériel à la jeunesse¹. De plus, la thématique « jeunesse » est associée, de manière quasi-systématique, à d'autres thématiques transversales. Dans les organigrammes administratifs et associatifs, dans les intitulés de postes ou dans les événements professionnels, les questions de jeunesse croisent les enjeux de participation, d'engagement, de vie associative, de jeunesse, d'égalité femme/homme, de transition écologique. Comme le souligne le directeur général adjoint (DGA) du département de l'Ardèche : « il y a plus de leviers jeunesse dans les autres services que dans le service jeunesse.² »

En Ardèche, de nombreux acteurs s'investissent dans le programme AJIR sans être des spécialistes des questions de jeunesse. En effet, ce financement a ouvert des possibilités, pour plusieurs structures, de développer certaines de leurs actions avec un prisme jeunesse. C'est le cas par exemple de l'ALEC³ : « il n'y

¹ Le comité interministériel à la jeunesse a été créé en 1982 (décret n° 82-367 du 30 avril 1982).

² Ce positionnement de la direction a suscité des inquiétudes de la part des agents du service jeunesse, pour qui « si la jeunesse est diffuse un peu partout, [alors] il n'y aura plus de politique jeunesse ». *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ Agence Locale de l'Énergie et du Climat.

a pas forcément d'entrée jeunesse chez nous, c'est seulement à l'occasion de ce projet qu'on travaille aussi avec les acteurs jeunesse.¹ » Les premiers mois du projet ont donc été consacrés à « réunir une diversité d'acteurs agissant à l'échelle du département de l'Ardèche, dont certains n'étaient pas issus du champ de la jeunesse et de travailler avec eux à une culture commune du PIA.² » Plusieurs acteurs centraux, dont le laboratoire qui les accompagne, n'ont pas de compétences particulières sur la thématique jeunesse certains « découvraient le concept même de la politique jeunesse.³ » Rémi G., chargé d'évaluation, était perçu comme un des seuls « spécialistes jeunesse » au sein du programme⁴. D'ailleurs, il est explicite que l'accompagnement porte la recherche, à travers le Cermosem, porte davantage sur la forme de l'action publique que sur les enjeux spécifiques à la jeunesse :

« Malgré l'absence de chercheurs experts des politiques de jeunesse, il fallait trouver un objet de recherche : la question de la transformation de l'action publique et de l'innovation organisationnelle s'est rapidement dégagée.⁵ »

Il semble donc justifié d'appréhender AJIR non pas comme un cas d'étude des politiques de jeunesse, mais davantage comme un cas particulier de politiques de développement territorial orientées autour du public jeune. Dans les discours de présentation du programme, les finalités dépassent la question de la jeunesse, il s'agit davantage de transformer l'action publique, de participer au renouvellement de l'image du territoire et de renforcer l'attractivité du territoire. La jeunesse est mise en avant comme une ressource, « comme un moteur de la transformation de l'action publique.⁶ » De fait, la jeunesse apparaît comme un domaine propice à l'expérimentation pour transformer l'action publique. Ce constat ressorti à de nombreuses reprises dans des situations d'observations, en réunion ou lors de temps de travail partenarial :

« L'objectif de tout ça [d'AJIR], c'est de transformer nos pratiques, c'est d'avoir des politiques publiques plus souples qui évoluent en fonction du retour des usagers. L'enjeu c'est de faire des politiques publiques plus innovantes et plus partagées. L'objectif final d'AJIR c'est de transformer les politiques publiques, ce n'est pas juste de produire de la connaissance sur les jeunes.⁷ »

En 2017, lors d'un COPIL, cette ambition de transformation de l'image du territoire par la jeunesse est affichée explicitement. Il ressort du compte-rendu que le territoire peut valoriser l'expérience d'AJIR comme une « politique innovante » portée par le Département⁸. Une des participantes à ce COPIL insiste

¹ Entretien Hannah R., Ardèche, chargée de mission associative, 2020.

² Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : AJIR Ardèche, Jeudeuvi, 2020, p. 3.

³ G. HAMON, A. JEAN-PEYTAVIN, V. POUDRAY, M. ROCHE et N. SENIL, « La jeunesse »..., *op. cit.*

⁴ « Avec le PIA c'est comme si j'avais eu le tampon spécialiste de la jeunesse [...]. Ici la particularité aussi c'est que personne n'était spécialiste de la jeunesse si ce n'est la DD [DDCSP]. J'ai un peu désespéré au début. » Entretien Rémi G., Ardèche, chargé d'évaluation, 2020.

Voir aussi la prise de position de Loïc H. : « Il manque un mec spécialiste des politiques de jeunesse, un mec calé ... A aucun moment on a fait appel à les spécialistes reconnus sur la jeunesse. »

⁵ G. HAMON, A. JEAN-PEYTAVIN, V. POUDRAY, M. ROCHE et N. SENIL, « La jeunesse »..., *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022), Privas, observation participante.

⁸ Compte-rendu COPIL AJIR, 2017.

sur le « besoin d'avoir davantage une communication politique¹ » en s'appuyant sur certains acteurs ou pratiques, comme les tiers-lieux, qui sont des « marqueurs d'innovation » afin de renforcer « l'attractivité du territoire pour les jeunes² ». La « jeunesse » est ainsi perçue comme levier de « marketing territorial » pour changer l'image du territoire :

« Dans une forme de stratégie de marketing territorial, attacher la jeunesse à l'attractivité du territoire est intéressant. Actuellement l'image de l'Ardèche, c'est la ruralité, ce n'est pas la jeunesse. En termes d'activité aussi, c'est une autre identité économique qui pourrait émerger via la jeunesse : l'entrepreneuriat, l'innovation, la coopération, les économies numériques, collaboratives, une nouvelle économie prospère.³ »

Un concept en particulier est proposé par le Cermosem pour représenter les objectifs du programme AJIR : la « ruralité positive⁴ ». Cette rhétorique communicationnelle est largement appropriée par les acteurs de la politique publique qui perçoivent effectivement le territoire ardéchois comme un espace propice à l'innovation, comme « un terreau fertile à la collaboration et à l'expérimentation » dans la continuité de l'accueil de nouvelles populations « à la recherche d'émancipation et de modes de vie alternatifs depuis les années 1970 » qui « a favorisé une culture de l'expérimentation⁵ ». Pour le directeur du service jeunesse au moment du lancement du programme, l'obtention du projet AJIR correspond à « la reconnaissance politique que l'Ardèche est un département expérimental.⁶ » De même, pour Mathilde R. qui travaille au Cermosem, « l'Ardèche c'est vraiment une terre de l'innovation sociale.⁷ » :

« En termes d'équité territoriale, d'infrastructure, d'emploi, on n'est pas les mieux pourvus. Mais du coup, on a une capacité citoyenne et collective à créer du système D, de la débrouille, à répondre à des besoins que l'État ne nous satisfait pas. Et on y répond collectivement à travers des innovations sociales, c'est... ça correspond vraiment à notre territoire et surtout à la moitié sud du département. C'était évident à la candidature.⁸ »

La catégorie « jeunesse » joue donc un rôle symbolique de marqueur territorial positif et rassembleur. Le discours sur la jeunesse, et *a fortiori* sur la participation ou l'engagement de ce public, est toujours associé à d'autres concepts flous et symboliques comme « l'avenir », le « progrès », « l'espoir », le « changement », etc⁹. La jeunesse est utilisée comme un outil de construction territoriale. La participation et l'engagement de la jeunesse sont des thèmes porteurs et rassembleurs pour construire un récit territorial commun autour de

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ G. HAMON, A. JEAN-PEYTAVIN, V. POUDRAY, M. ROCHE et N. SENIL, « La jeunesse »..., *op. cit.* ; Voir également ROUVIÈRE Catherine, *Retourner à la terre. L'utopie néo-rurale en Ardèche depuis les années 1960.*, Presses Universitaires de Rennes, coll.« Histoire », 2015.

⁶ Entretien réalisé par l'équipe d'évaluation (2016), cité dans V. POUDRAY, *Le design et les dynamiques de transformation de l'action publique...*, *op. cit.*

⁷ Entretien Mathilde R., Ardèche, ingénieure d'études, 2020.

⁸ *Ibid.*

⁹ Voir par exemple ces citations extraites des entretiens de cadrage réalisés par le Cermosem au lancement du projet (2016) : « travailler sur et avec la jeunesse aujourd'hui c'est croire en l'avenir, c'est se laisser la possibilité d'imaginer d'autres modes de vie, de travail. »

la notion de « ruralité positive ». Dans le cas d’AJIR, la participation des jeunes est un outil au service d’une ambition de transformation des représentations du territoire et des formes d’actions publiques. Mais pour cela, il faut au préalable changer la représentation de public jeune, notamment pour convaincre les élus de l’intérêt de développer une vraie politique de jeunesse. C’est ce que dit cette coordonnatrice jeunesse au sein d’une communauté de communes, qui insiste sur la vision très négative des « jeunes » qu’ont de nombreux élus locaux et qui souligne l’ambition de passer du registre de la jeunesse comme « victime » ou « menace » à une jeunesse « ressource » :

« Nous l'objectif [c'est] d'arriver à convaincre les élus qu'il faut faire une politique jeunesse. Il faut faire un peu tomber les a priori, il faut secouer un peu les élus, voir les choses de façon un peu moderne parce qu'on est quand même dans un territoire rural, la vision de la politique jeunesse elle est quand même pas la même ici que quand tu travailles à Lyon... Il y a du travail. [...] Il y en a certains qui ont une vision des jeunes... c'est des décrocheur, ils ne font rien... [...] La première chose qui ressort sur les jeunes c'est les pratiques addictives, les conduites à risques. Mais il n'y a pas que ça, il y a plein de jeunes qui font d'autres choses, il n'y a pas que des jeunes en difficulté mais c'est souvent ce qui ressort. [...] Quand tu es sur des postes comme nous et que tu as des élus qui ont ces visions-là tu pédales un peu dans la semoule pour faire changer les représentations¹. »

1.2 Une politique à dominante constitutive et symbolique

Une manière de caractériser les politiques publiques de développement territorial de manière générale, et les PIA jeunesse en particulier, est de regarder les modalités d’action, les technologies de gouvernement mobilisées. Dans cette perspective, il apparaît qu’AJIR est une politique à dominante constitutive pour reprendre le terme de T. Lowi². Les politiques constitutives sont dominées des mesures procédurales qui fixent un cadre d’évolution du mode de conduite des politiques publiques sans définir précisément le problème ni la manière de le résoudre et qui délèguent le traitement du problème à des acteurs locaux. Pour J.-C. Thoening et P. Duran, une politique constitutive est avant tout une politique qui « fixe les règles du jeu », c’est-à-dire qui « édicte des procédures organisationnelles » puis qui « délègue le traitement du contenu » après avoir identifié des « acteurs légitimes »³. L’État ne définit donc pas « les modalités [du] traitement opérationnel » mais « se contente de définir [...] des scènes d’action » légitimes⁴. Dans le cas des

¹ Entretien Isabelle C., Ardèche, chargée de mission service aux habitants, 2021.

² Theodore J. LOWI, « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, 32-4, 1972, p. 298- 310. Dans sa célèbre typologie, il distingue deux variables : (1) sur qui la coercition opère, entre un public individuel ou collectif ; et (2) le type de contrainte, directe ou indirecte. En croisant ces deux axes, il distingue quatre « types » de politiques publiques : les politiques régulatrices (ou règlementaires) qui visent les individus au moyen d’une contrainte directe ; les politiques distributives (ou allocatives) qui visent les individus au moyen d’une contrainte indirecte ; les politiques redistributives qui concernent des groupes au moyen d’une contrainte directe ; et enfin les politiques constitutives (ou procédurales), qui constituent des contraintes indirectes pour des groupes.

³ Patrice DURAN et Jean-Claude THOENIG, « L’État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Vol. 46-4, 1996, p. 724- 724.

⁴ *Ibid.*

PIA jeunesse, les pouvoirs publics ont donné « au travers des appels à projets, des indications sur la structuration de l'action publique plus que sur le fond de la politique menée.¹ »

Bien sûr, et cela a souvent été reproché à Lowi, il n'est pas aisé, ni toujours possible, de classer clairement les politiques publiques dans une typologie à quatre possibilités. Très souvent ce qu'on désigne par le terme de politique publique recouvre en réalité divers modes opératoires, une politique pouvant jouer sur plusieurs types de contraintes. Par exemple, si on reprend le cas de la « politique de jeunesse », on peut y trouver des démarches relevant des politiques réglementaires (obligation de scolarité), allocatives (prestation sociale spécifique ou absence de prestation sociale en l'occurrence) et des politiques redistributives (allocations familiales)². Plutôt que de faire perdre son intérêt à l'approche de Lowi, ce constat vient questionner ce qui est désigné par le terme de politique publique. Comme nous l'avons vu, l'ensemble des actions gouvernementales s'adressant à la « jeunesse » de politique publique ne présente pas un caractère organisé et cohérent. Au contraire, la politique de jeunesse tend à regrouper sous un même label un ensemble très disparate de dispositifs, d'institutions, de finalités, disposant de leur propre histoire et de leur propre logique, ayant pour seul point commun de s'adresser à un public cible délimité par un critère d'âge. Il semble plus pertinent de postuler qu'il existe plusieurs « types » de politiques publiques qui s'adressent à ce public cible. Nous définissons ainsi les politiques publiques plus par leur « mode de gouvernementalité », par leur matérialité, que par leurs intentions et affichages. Suivant ce fil, il semble que les PIA Jeunesse renvoient davantage à une politique procédurale ou constitutive, c'est-à-dire qu'elle fonctionne avant tout par une modification des règles de fonctionnement en espérant un effet indirect sur le public. L'ouverture à de nouveaux acteurs et la constitution de scènes locales d'action sont au cœur des PIA Jeunesse : « sans proposer une redéfinition du problème public, les décideurs cherchent à rendre l'action publique plus efficace en définissant de nouveaux espaces d'action.³ » Les PIA participent à réorganiser les réseaux d'acteurs et les rapports entre acteurs de terrain et institution, en légitimant certains et en marginalisant d'autres.

Une autre typologie classique des politiques publiques peut nous être utile, il s'agit du modèle de Richard Matland catégorisant les formes de mise en œuvre des politiques publiques selon deux critères : l'ambiguïté des objectifs et la conflictualité⁴. Selon R. Matland, la mise en œuvre d'une politique publique varie fortement selon le type de politique publique. Il distingue en particulier les politiques marquées par une forte ambiguïté, dont les objectifs et les moyens ne sont pas spécifiés au départ. Les travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques montrent que la politique ne s'arrête pas à la prise de la décision. Plus la politique est « ambiguë » au départ, plus l'étape de la mise en œuvre est cruciale. Comme le rappelle J. de

¹ A. BERTRON et D. BOONE, « Une politique de jeunesse sans jeunes ? »..., *op. cit.*

² Voir pour un panorama T. CHEVALIER, *La jeunesse dans tous ses États...*, *op. cit.*

³ A. BERTRON et D. BOONE, « Une politique de jeunesse sans jeunes ? »..., *op. cit.*

⁴ Richard E. MATLAND, « Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5-2, 1 avril 1995, p. 145- 174.

Maillard : « les décisions ne tracent pas nécessairement un cadre d'action limpide, avec des objectifs clairs ; elles recèlent souvent des ambiguïtés et contradictions dont vont se saisir les acteurs sociaux au cours de la mise en œuvre.¹ » La mise en œuvre d'une politique publique repose sur « une multiplicité d'acteurs [...] qui poursuivent leurs propres intérêts et temporalités, sans être guidés par les objectifs fixés dans la décision.² » A partir de ces deux axes – conflictualité et ambiguïté – R. Matland détermine une matrice distinguant quatre types de mises en œuvre possible : administrative, expérimentale, politique et symbolique³. Dans le cas d'AJIR, nous l'avons vu, la politique publique est marquée par une forte ambiguïté, au sens où les objectifs restent très généraux et les moyens sont à l'appréciation des acteurs locaux. Les acteurs, à la fois les commanditaires et ceux qui participent à la mise en œuvre, revendiquent une implémentation expérimentale, qui doit s'appuyer sur une forme de consensus sur les objectifs à atteindre. Toutefois, la diversité des intentions et finalités qui peuvent y être associées explique que des conflits émergent lors de la phase de mise en œuvre. En prolongeant l'analyse de J. de Maillard sur la politique de la ville, il est possible de dire qu'AJIR oscille donc entre une mise en œuvre *expérimentale* et *symbolique*, marquée à la fois par une « série de controverses opposant les acteurs autour de leurs priorités respectives » mais également par une « logique d'accommodement des différences et d'évitement du conflit.⁴ » Dans le cas d'une mise en œuvre expérimentale (haut degré d'ambiguïté et un faible de conflit), la mise en œuvre dépend très largement de quels acteurs sont actifs, de leurs ressources et de l'intensité de leur implication. Cela signifie que le processus d'implémentation est dominé par les conditions contextuelles et que la politique publique peut prendre des formes très variables selon les territoires⁵. Cette description correspond en partie à ce que nous avons pu observer dans AJIR. Le résultat des actions produites dans AJIR doit beaucoup aux acteurs locaux qui se sont mobilisés, au réseau d'interconnaissance préexistant qui ont orienté l'attention du programme vers certaines thématiques plutôt que d'autres. Néanmoins, force est de constater que les différences entre les PIA Jeunesse ne sont pas inexistantes mais restent assez marginales⁶. En outre, des conflits d'interprétation ont émergé au cours de leur mise en œuvre, ce qui peut les rapprocher d'une forme d'implémentation symbolique. R. Matland précise que les politiques qui s'appuient sur de grands symboles et des objectifs en apparence consensuels – comme la participation citoyenne ou le développement durable – peuvent produire

¹ Jacques de MAILLARD et Daniel KÜBLER, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, p. 105.

² *Ibid.*

³ Une mise en œuvre administrative est marquée par une faible ambiguïté et un faible conflit : c'est « une simple application des décisions politiques ». Une mise en œuvre expérimentale se caractérise par une forte ambiguïté et un faible conflit : « dans ce cas la mise en œuvre repose très largement sur les conditions locales ». Une mise en œuvre politique combine une faible ambiguïté et un fort conflit : « la mise en œuvre dépend essentiellement des rapports de force entre les acteurs impliqués ». Enfin, une mise en œuvre symbolique est marquée par une forte ambiguïté et un fort conflit : « la définition des objectifs est ambiguë et les conflits surgissent fortement lors de la mise en œuvre ». Voir *Ibid.*, p. 99.

⁴ *Ibid.*, p. 103.

⁵ R.E. MATLAND, « Synthesizing the Implementation Literature »..., *op. cit.*

⁶ Pour une comparaison des différents projets, voir le rapport final d'évaluation nationale : *Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse »* : PLA 411, Jeudeuvi, 2022.

de haut niveau de conflit. Les mises en œuvre symboliques sont caractéristiques des politiques publiques qui reçoivent beaucoup d'expositions au moment de leur adoption, mais qui auront finalement des effets substantiels limités. Dans ce cas, la mise en œuvre diffère moins d'un territoire à l'autre. Selon Matland, le niveau d'ambiguïté, qui distingue les mises en œuvre politique et symbolique, tend à placer le niveau local ou national au premier plan. Des buts et des moyens plus explicites donnent aux acteurs nationaux un poids plus important, alors que l'ambiguïté fera reposer la négociation au niveau local¹.

L'analyse de Matland est heuristique parce qu'elle permet de sortir de l'opposition entre approches *top-down* et *bottom-up*, mettant en lumière les interdépendances entre acteurs centraux et locaux. Dans ce modèle les acteurs locaux disposent de marges de négociation et se retrouvent à devoir gérer l'ambiguïté. Néanmoins, en raison du caractère politique, les acteurs centraux gardent une influence certaine, non pas dans l'imposition d'une solution (ce serait le cas d'une mise en œuvre politique) mais dans l'attribution de ressources ou la fixation de règles pour favoriser certaines coalitions. Ce modèle nous apporte des clefs de compréhension pour appréhender la question des marges de manœuvre des acteurs locaux face aux acteurs nationaux. Si l'on suit Matland plus les enjeux sont ambigus plus la mise en œuvre sera déléguée à l'échelon local. Mais on peut également faire l'hypothèse que plus la politique publique touche des enjeux politiques et conflictuels, plus les acteurs centraux conserveront, d'une manière ou d'une autre, une influence sur le résultat de la mise en œuvre, par exemple avec des procédures de gouvernement à distance.

1.3 Transformer la manière de conduire l'action publique : une « révolution culturelle »

Cette dominante constitutive et symbolique d'AJIR est très présente au cours de notre immersion dans AJIR. Dans les discours et les réflexions partenariales, l'accent est mis avant tout sur la transformation organisationnelle, comme l'exprime un participant à un séminaire annuel² : « AJIR c'est finalement surtout une question d'organisation.³ » La jeunesse apparaît comme une opportunité sans être toujours la finalité. La construction du projet met fortement en avant les enjeux de transformation du cadre de l'action publique, en particulier dans la première phase qui avait pour but de « créer les conditions de la transformation. » Ainsi, un an après le lancement du projet, les partenaires mettent l'accent sur la « transformation organisationnelle » et la valorisation de l'existant : « nous sommes dans la transformation organisationnelle, elle prend du temps. [...] Les choses se mettent en place et des actions existent déjà. Nous devons les donner à voir et les mettre en valeur.⁴ » Ce positionnement s'inscrit tout à fait dans la continuité de l'esprit des promoteurs du PIA Jeunesse pour qui « la question n'est pas tant celle des dispositifs et des moyens que

¹ R.E. MATLAND, « Synthesizing the Implementation Literature »..., *op. cit.*

² Si on reprend les thématiques des séminaires annuels, on constate l'importance du sujet de l'organisation collective : la gouvernance, la participation des jeunes, la mise en récit, l'évaluation et la prospective sur les suites.

³ *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)*, Ardèche, observation participante.

⁴ *Compte-rendu COPIL AJIR*, Ardèche, Archives, 2016.

celle de leur organisation. » Pour F. Bourthoumieux, l'enjeu portait moins sur une intervention thématique que sur la structuration en proposant « une intervention plus globale »

« Notre espoir est que dans quinze ans, sur les quinze lauréats, une grande majorité ait changé leur mode de faire. L'objectif [est] que le PLA n'ait pas juste été un moyen financier pendant cinq ans et qu'au moins, à leur échelle, les acteurs des projets aient acquis la conviction que c'était la bonne façon de faire. ¹ »

Le rapport d'évaluation embarquée du projet AJIR fait ressortir sept résultats principaux², dont trois qui font référence à des changements organisationnels ou sur les partenaires – « le renforcement d'une dynamique partenariale », « une montée en compétence des membres du groupement », « l'expérimentation d'une politique globale et intégrée » –, trois autres qui relèvent d'enjeux symboliques ou de communication – « une inflexion des représentations portées sur la jeunesse », « des difficultés de lisibilité du projet », « le changement de représentation des territoires ruraux » – et un résultat concerne plus spécifiquement le service apporté au public – « une accessibilité accrue de l'offre de service, malgré un déploiement territorial divers ». Cette attention au changement dans la forme de l'action publique est également exprimée directement dans le dossier de candidature du projet AJIR³. La « théorie de l'action » sur laquelle s'est construit le projet AJIR prévoit que ce soient les « innovations organisationnelles » qui permettent d'améliorer le quotidien des jeunes (conditions de vie, employabilité, etc.). Plus précisément, c'est la transformation de la gouvernance et des pratiques collaboratives (phase 1), qui permettront le développement des actions innovantes (phase 2) devant aboutir, à terme, à des effets significatifs pour le public cible⁴. La transformation de l'action publique apparaît à la fois comme un moyen et comme une fin. L'extrait d'entretien suivant avec Mathilde R. illustre cette théorie du changement :

« J'en retiens une volonté territoriale de mise en réseau ; l'horizontalité et tous les outils d'intelligence collective qui sont devenus des trucs fous, le conclave c'était un truc dingue, être 30-35 acteurs à retravailler collectivement une maquette budgétaire, se répartir des enveloppes sur trois ans de demi, tu vois c'est des trucs dingues. [...] Avec le recul c'est fou de vivre ça avec tous ces gens. Fluidité, facilité, envie de bosser ensemble, de mieux se connaître, de voir tous les champs des possibles de ce qu'on peut faire collectivement et ce qu'on peut s'apporter. Et ça, in fine, ça aura un vrai impact sur le public, mais c'est long, on ne peut pas décréter de faire une politique publique globale et intégrée et trois ans après voir les résultats. C'est à dix ans qu'on voit les résultats d'un truc comme ça. [...] Je pense que c'était bien parti, puis y a eu des changements de personne, il a fallu

¹ E. KALALA MABULUKI, P. LONCLE et F. BOURTHOUMIEUX, « Décloisonner les politiques publiques locales en faveur des jeunes »..., *op. cit.*

² *Rapport d'évaluation. Programme AJIR 2016-2021*, Cermosem, 2021, p. 442.

³ « Comment créer une innovation organisationnelle sur le territoire, pour rendre les jeunes ardéchois auteurs de leurs parcours dans la ruralité ? AJIR. Pour un « Territoire à ruralité positive »..., *op. cit.*

⁴ Définition collective retenue par les acteurs du groupement lors du conclave d'évaluation de la phase 1. Voir rapport d'évaluation intermédiaire : « Si les acteurs s'engagent à collaborer et à expérimenter dans un projet de territoire avec les jeunes, alors ils créeront des leviers de transformation communs et partagés, ce qui permettra à la jeunesse de se mobiliser et d'innover socialement et économiquement ».

Voir aussi logigramme en annexe (2.6).

« tout reprendre à zéro, ça tient vraiment à des gens plus que... C'est des volontés humaines de faire le pas de côté, d'avoir cette culture, ça fait une révolution culturelle de partout. ¹ »

L'objectif est de transformer les pratiques de travail et notamment de collaboration en espérant que « *in fine* ça aura un vrai impact sur le public cible ». Mais cette enquête révèle aussi la manière dont sont vécus ces transformations et ces expérimentations, comme des « trucs de fou », des « trucs de dingue », puisque ça change le quotidien professionnel, les habitudes institutionnelles. En poursuivant l'entretien sur le legs d'AJIR, il ressort que c'est avant tout une transformation d'ordre culturel et des effets sur les organisations internes de chaque partenaire qui sont mis en avant par les acteurs. Dans cet extrait, il est aussi explicité c'est l'idée, qu'on retrouvera régulièrement, qu'il s'agit d'une question de « personne ». La transformation de l'action publique dépend ici des « volontés humaines », c'est donc sur ces « volontés » qu'il convient de travailler (formation, accompagnement, mise en réseau, motivation, etc.). Les protagonistes les plus investis défendent l'idée que AJIR a produit une « révolution culturelle » dans la manière d'appréhender l'action collective et l'action publique territoriale, en proposant une « culture de l'expérimentation »² :

« Cette culture de l'expérimentation qui s'est créée, on ose, on risque, on a les moyens de le faire, d'essayer. C'est une vraie nouvelle culture dans l'action publique. Avant c'était cette culture du quantitatif, du il faut à tout prix faire des comités de pilotage, des réunions, de il faut à tout prix justifier son action par du chiffre, du nombre, d'embellir par la quantité. Alors que là c'est une culture du on s'en fout, on a essayé de le faire, ça n'a pas marché, je me suis complètement planté. ³ »

Cet extrait d'entretien avec Mathilde R. souligne l'importance de la logique de l'expérimentation, du « droit à l'erreur » revendiqué ici par les techniciens contre les justifications quantitatives. La dimension constitutive et symbolique d'AJIR se retrouve aussi dans l'appréciation par les protagonistes de « ce qui reste » d'AJIR une fois le projet terminé. Au cours des ateliers de mise en récit, plusieurs mots reviennent systématiquement : « convivialité », « aventure collective », « expérimentation », « action », « identité collective », « changement de culture », « bienveillance »⁴. Lorsqu'il est demandé aux professionnels impliqués dans AJIR ce qu'ils en retiennent, il ressort avant tout des transformations « en interne » dans les manières de travailler. C'est ce que dit par exemple Aurélien S. :

« Ça fait 5 ans qu'on expérimente, qu'on essaie de transformer, et y a des réussites, je ne peux pas dire ce que ça a changé pour les jeunes ou le territoire en général, mais nous ça nous a transformés profondément en interne. ⁵ »

¹ Entretien Mathilde R., *op. cit.*

² Cette conception du changement de l'action publique comme « transformation culturelle » a été théorisée par des chercheurs embarqués dans AJIR qui font du « design » la nouvelle forme de l'action publique territoriale. Voir Valérie POUDRAY, Pascal MAO et Nicolas SENIL, « Le design est-il une nouvelle forme de l'action publique territoriale ? », *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 8-2, 25 décembre 2018, p. 25.

³ Entretien Mathilde R., *op. cit.*

⁴ *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁵ Entretien Aurélien S., Ardèche, ingénieur de recherche, 2020.

Au-delà des effets en interne sur les pratiques de travail, les effets du programme sur le public-cible sont plus difficiles à appréhender pour les acteurs impliqués dans AJIR. Mathilde R. « espère » que le programme aura des effets sur les institutions et sur « la manière d’appréhender les usagers¹ ».

2. Mettre en œuvre une gouvernance partagée

Dans le cadre d’AJIR, la réflexion sur les modalités de gouvernance est très présente et mobilise un temps collectif conséquent tout au long de la mise en œuvre du projet. Les discussions sont tournées plus particulièrement vers l’enjeu de mise en œuvre d’une « gouvernance partagée », articulant un double impératif partenarial et participatif. Le projet porte ainsi une ambition forte dès le départ : construire un cadre horizontal de collaboration (objectif partenarial), impliquant largement le public cible (objectif participatif). Cette « gouvernance partagée » fut à la fois une des réalisations du projet, mais également un écueil qui a pu être source de tensions.

2.1 L’importance du partenariat

Dans les bilans annuels d’AJIR, il y avait une question sur ce qu’a apporté AJIR aux partenaires : les deux réponses les plus citées sont une « aide financière » et « la mise en réseau ». À plusieurs reprises (bilan annuel, évaluation, rétrospective, etc.) les acteurs partenaires seront sollicités pour exprimer ce que leur a apporté AJIR. A chaque fois nous avons été surpris de ne voir que des sujets internes, des apports pour les professionnels dans leurs pratiques de travail ressortir. Au-delà des ambitions affichées, il semble que la portée principale du projet se situe à l’échelle des techniciens et des relations inter-structures : « cela permet des rencontres entre différents interlocuteurs qui ne se connaissaient pas, ou peu, puis des partenariats renforcés dans les actions mises en œuvre.² ». Un extrait de l’article réflexif de plusieurs protagonistes de l’action résume très bien la portée d’AJIR, ce qu’il en restera, à savoir des « modes de collaboration » et un « esprit d’aventure » :

« Quoi qu’il se passe, il semble qu’il y aura un avant et un après AJIR, au minimum un réseau d’acteurs aura été créé et/ou consolidé pendant ces cinq années. [...] Nos ambitions sont grandes, voire disproportionnées. Cependant, même si nous n’arrivons pas à aller au bout ou à pérenniser le projet, le vécu accumulé aura transformé durablement nos modes de collaboration, nos méthodes et notre esprit d’aventure.³ »

Pour Isabelle C., la force du projet est d’avoir réussi à regrouper des acteurs très différents autour d’un projet commun⁴. Une partie conséquente de l’ingénierie de projet a été consacrée à faire vivre le collectif, à créer

¹ Entretien Mathilde R., *op. cit.*

² G. HAMON, A. JEAN-PEYTAVIN, V. POUDRAY, M. ROCHE et N. SENIL, « La jeunesse »..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Entretien Isabelle C., *op. cit.* « À la fin, le bilan c’est vraiment ça, on se connaît tous, on a travaillé, on a échangé sur des sujets communs sur la jeunesse, [en] se disant aujourd’hui il y a plein de personnes différentes, on ne vient pas tous du même endroit, on n’a pas tous les mêmes commandes, mais on travaille pour la même chose, on a un but

un discours sur lui-même, à travers les séminaires annuels mais aussi par un travail de mise en récit qui aura occupé une place prépondérante dans la deuxième partie du projet¹. Le mot d'ordre de la « ruralité positive » et le rappel d'un « but commun » participent à la construction d'un « sens partagé » parmi les différents protagonistes d'AJIR. Cette convergence est favorisée par « la forme réticulaire, non hiérarchisée et processuelle, des relations nouées entre les acteurs, relevant de différentes sphères » et mise en scène « à l'occasion dans des grands-messes cérémonielles² » comme le sont les séminaires annuels. Cette mise en récit contribue « à façonner une manière nouvelle de concevoir et de mettre en œuvre des politiques territorialisées. » Néanmoins, comme le soulignent F. Desage et J. Godard, cette communion en apparence ne fait pas disparaître les intérêts et les représentations spécifiques de chaque structure : « les différents protagonistes ne s'engagent dans le dispositif que dans la mesure où ils préservent leurs intérêts et leurs représentations spécifiques.³ »

Le travail de « mise en récit », très présent dans AJIR, permet de masquer ces intérêts différents et de créer un récit commun entre les partenaires. C'est une manière de montrer, et de justifier, la pertinence de ce projet moins en termes d'impact sur le public cible mais davantage par le chemin parcouru par les partenaires sur leurs pratiques de travail et de collaboration. La mise en récit permet de fonder la « rhétorique du partenariat territorialisé⁴ ». Ce récit s'appuie sur des actions perçues par les acteurs comme « réussies » qui ont marqué « la mémoire collective » et qui « participent ainsi de la construction d'une histoire commune de l'action publique⁵ ». Ce sont « des événements réels » qui sont généralisés et qui participent à la construction du « mythe partenariat.⁶ » Mais J. de Maillard souligne que ces « projets qui marchent » sont assez rares. Ils doivent leur réussite à des « circonstances favorables », en particulier un alignement des intérêts institutionnels.

Cet accent sur le partenariat et la coopération entre les acteurs d'un territoire n'est pas une spécificité du cas ardéchois, au contraire il est un des piliers du PIA, comme le rappelle une chargée de mission à l'ANRU :

« Ce que je dis souvent aux porteurs, c'est que vos actions, en quelque sorte, qu'elles se terminent ou qu'elles ne se terminent pas, moi ce qui m'intéresse vraiment c'est la coopération entre les acteurs, c'est la façon dont

commun. La question c'est comment on fait pour faire en sorte d'y arriver alors que tu vas avoir une association très engagée, une collectivité, une énorme institution comme le département et d'autres petites structures qu'on ne connaissait pas du tout avant ... comment tu fais pour articuler tout ça dans un objectif commun ? »

¹ Voir la frise chronologique en annexe (2.1), fruit des ateliers de mise en récit, qui résume les cinq années de projet AJIR depuis le point des vues des acteurs impliqués.

² Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, Vol. 55-4, 2005, p. 633- 661.

³ *Ibid.*

⁴ J. MAILLARD DE, « Le partenariat en représentations »..., *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

vous fonctionnez, c'est à quel point vous avez compris l'objectif initial. Et derrière, le fait d'avoir fait dix-huit actions jeunes avec trois associations, pour résumer, ça c'est juste la carotte.¹»

A partir l'observation du PIA Jeunesse porté par la métropole lilloise, A. Bertron et D. Boone concluent que « l'objectif de coopération entre les opérateurs de politiques publiques est clairement placé au-dessus des actions déployées en faveur de la jeunesse.² » L'injonction au partenariat est la dimension constitutive la plus présente dans le PIA. Pour A. Bertron et D. Boone, si « la jeunesse et ses préoccupations sont publiquement affichées comme étant au cœur du PIA », ces politiques s'inscrivent également dans une dynamique de « restructuration de l'action publique » qui passe par « l'essor de pratiques partenariales ». Les deux auteurs affirment que « paradoxalement, l'objet « jeunesse » tend à disparaître des politiques de jeunesse³ », c'est-à-dire que la manière de faire est plus importante ici que les problématiques particulières du public-cible :

« L'injonction partenariale tend à faire disparaître les jeunes non seulement de la gouvernance, mais aussi des réflexions sur la suite à donner à ces projets. Tout se passe comme si la jeunesse était un affichage qui jetait le voile sur les enjeux premiers de ces dispositifs, en l'occurrence la structuration de réseaux d'acteurs, dans le cadre de reconfigurations plus larges de l'action publique.⁴ »

Le recours au partenariat s'inscrit donc dans le cadre d'un « impératif d'efficacité de l'action publique⁵ », avec un objectif souvent répété de simplification. Les injonctions au partenariat, et au « nouveau » partenariat, « sont présentées comme un *moyen* pour réaliser les actions de manière plus efficace, moins coûteuse, plus transversale⁶ ». Nous rejoignons A. Bertron et D. Boone dans le constat que le partenariat, et au-delà les modalités de travail et de collaboration, sont le plus souvent l'objet même de la politique, parfois au détriment des questions de jeunesse. Pourtant, nos observations montrent que cette « injonction au partenariat » n'est pas seulement descendante mais est, au contraire, largement appropriée et défendue par de nombreux acteurs du projet.

¹ Chargée de mission ANRU, entretien du 15 janvier 2019, cité par A. BERTRON et D. BOONE, « Une politique de jeunesse sans jeunes ? »..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

2.2 L'ambition d'une gouvernance partagée

Le document de l'AAP insiste sur l'importance de la « gouvernance partagée et de [la] méthodologie de projet¹ ». Pour cela les répondants doivent constituer un « territoire, ou plusieurs territoires mis en réseau, [...] pertinent pour répondre aux besoins des jeunes ciblés² ». La gouvernance doit s'appuyer sur la « création d'une entité juridique dédiée », ou alors, comme dans le cas ardéchois, s'appuyer sur le porteur du projet qui « agit en tant que chef de fil sur la base de l'accord de groupement³ ». L'AAP mentionne dans les conditions d'éligibilité la « gouvernance partenariale⁴ » qui vise surtout à garantir l'implication d'une diversité d'acteurs : des acteurs publics, des associations, « des acteurs locaux des politiques de jeunesse » et « au moins un acteur économique⁵ ». L'organisation porteuse du projet doit ensuite « gérer le projet » et apporter des « moyens pour l'évaluer et le valoriser⁶ ». La réponse à l'AAP par le consortium ardéchois va plus loin en proposant de mettre en œuvre un « management de projet participatif et collaboratif ». Le département est positionné en « chef de file » afin de jouer un rôle « d'animateur et de promoteur de la démarche⁷ ». La structure de gouvernance proposée est néanmoins assez classique : un comité de pilotage (présidé par la Vice-Présidente du conseil départemental en charge de la jeunesse), positionné comme l'« organe exécutif du projet⁸ » ; puis un « comité technique » en charge de la mise en œuvre technique. Ce comité technique, appelé « équipe projet restreinte » dans le dossier candidature, regroupe des techniciens issus des structures du regroupement qui mettent à disposition du temps de travail au service du projet. Cette équipe projet a pour rôle de « formuler des propositions techniques soumises au comité de pilotage ». Ainsi la gouvernance proposée, dans un premier temps, reprend la division classique entre le « politique » qui « définit » et « valide » d'une part, et le « technique » qui « propose » et « construit » d'autre part⁹. En outre, en lien avec les prérequis de l'appel à projets (« la participation des jeunes dans la conception et l'élaboration des projets et dans la gouvernance de la structure¹⁰ »), le projet prévoit une gouvernance participative avec une implication conséquente « des jeunes ». Il est évoqué l'idée d'un « observatoire participatif » et surtout la mise en place chaque année « d'États généraux de la jeunesse¹¹ », qui « doivent permettre une implication des réseaux et des jeunes sur la mise en place du PIA. » En outre, il est prévu que « des représentants au sein des jeunes » siègent chaque année dans le comité de pilotage.

¹ AAP..., *op. cit.*, p. 6.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ AJJR. *Pour un « Territoire à ruralité positive »...*, *op. cit.*, p. 35.

⁸ *Ibid.*

⁹ Voir la présentation du « schéma d'organisation de la gouvernance » (2016) en annexe (2.3).

¹⁰ AAP..., *op. cit.*, p. 12.

¹¹ AJJR. *Pour un « Territoire à ruralité positive »...*, *op. cit.*, p. 37.

Assez rapidement des critiques émergent quant à cette gouvernance. Elles sont de deux ordres. D'une part, le déséquilibre entre l'ensemble des partenaires du groupement, en particulier à la suite de son extension. Certains partenaires expriment leur étonnement ou leur frustration dans le fait d'être partenaire du projet, de mettre en œuvre des actions grâce à ce financement et pourtant de ne pas être présents dans les instances de gouvernance, comme Loïc H., directeur d'une structure sociale : « on faisait partie d'AJIR dès le début mais on n'était ni au comité pilotage, ni au comité de technique, on était juste financé.¹ » Dès 2016, en COPIL, certains dénoncent la place prépondérante du département : « le département est placé au cœur de la gouvernance et assure seul la gouvernance technique et politique du projet. Il manque un partage des responsabilités, des compétences, des informations et du travail.² » D'autre part, il se révèle assez rapidement que l'ambition participative de la gouvernance n'est pas atteinte. Dès le début de la mise en œuvre de cette gouvernance, des réflexions et questionnements émergent parmi les participants sur la place réellement accordée aux jeunes, au-delà des intentions. Ainsi, dans le compte-rendu COPIL du 27 octobre 2016, il est noté des pistes pour ouvrir davantage le COPIL et « laisser place aux jeunes » :

« Commencer par aller les chercher, aller à leur rencontre, et nous laisser percuter par eux. Ouvrir le Comité de Pilotage. Le rendre vivant et innovant, moins institutionnel. Le Comité de Pilotage doit pouvoir avoir lieu avec les jeunes, là où ils sont, avec les structures du terrain... Ce doit être un espace de construction, d'invention.³ »

Toute une démarche de réflexion est alors mise en œuvre afin d'aboutir à un nouveau schéma de gouvernance qui « vise à clarifier le rapport entre élus et techniciens, mais surtout à laisser une place aux jeunes dans ce dispositif, pour les rendre auteurs des politiques publiques qui les concernent.⁴ » La distinction COPIL / COTECH disparaît et laisse place à trois Comités par Ambition (CAMB), un par axe du programme, et un Comité Stratégique⁵ (CS) dont les membres sont élus au sein des CAMB⁶. La refonte du schéma de gouvernance est un travail de réflexion qui s'est étalé sur plusieurs années, de nombreux temps collectifs, dont un séminaire annuel, y seront dédiés. Cette dynamique a été en outre accompagnée par un consultant extérieur spécialisé sur la sociocratie. Cela aboutit, en mai 2018, à la modification de la gouvernance « dans un objectif de co-construction s'inspirant de la sociocratie »⁷ :

« Élus, techniciens et jeunes participent indifféremment et ensemble aux instances de pilotage politique, de suivi et de créativité du projet, selon leurs appétences et leurs compétences. Un nouveau mode de désignation

¹ Entretien Loïc H., *op. cit.*

² *Compte-rendu COPIL AJIR...*, *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁵ Parfois appelé Comité de Suivi.

⁶ Voir le nouveau schéma de gouvernance partagée en annexe (2.4).

⁷ « En effet, le modèle de gouvernance était alors jugé inadapté à la dimension « hors-norme » et expérimentale du projet. Le conclave d'abord et le Comité de pilotage ont ainsi exprimé dès 2018 une véritable envie de dépasser l'existant et d'expérimenter une nouvelle gouvernance, inspirée d'un fonctionnement sociocratique, tant du point de vue des méthodes (gestion par consentement et élection sans candidats), des instances invoquées (fonctionnement en cercles et circularité entre eux) ou des intentions (place égale de chacun.e et intelligence collective). » *Rapport d'évaluation. Programme AJIR 2016-2021...*, *op. cit.*, p. 105.

est expérimenté : l'élection sans candidat ; personne ne se présente, le groupe désigne les personnes les mieux à même d'assurer une responsabilité.¹ »

Finalement, ce nouveau schéma de gouvernance n'a été que partiellement mis en œuvre. S'il a effectivement bousculé l'équilibre entre techniciens et politiques et entre structures dans la gouvernance, il n'a cependant pas permis d'intégrer davantage de jeunes au processus de décision, sauf de manière très marginale. Les acteurs sont conscients de cette difficulté :

« L'ambition de construire un projet pour et surtout avec les jeunes, et le constat que les jeunes ne sont pas ou très peu présents, interroge. [...] À ce stade, seuls certains jeunes sensibilisés interviennent dans quelques instances de gouvernance ou de réflexion. [...] Les jeunes ne sont-ils pas prêts, ou bien est-ce les institutions qui ne le sont pas ? [...] Enfin, tous les acteurs sont soucieux de l'injonction faite aux jeunes de participer. En effet, sans structure ni méthode, le risque est grand d'intégrer seulement des jeunes captifs au sein du projet et de s'en servir comme alibis à la mise en œuvre du projet et à l'atteinte de résultats.² »

2.3 Un effort continu de restructuration

La réflexion sur la gouvernance et sur le fonctionnement interne occupe une place prépondérante, notamment dans la première phase du projet³. C'est ce que rappelle un acteur lors d'un COPIL : « la transformation organisationnelle, elle prend du temps. Il faut nous débarrasser des lourdeurs administratives pour être dans l'action.⁴ » Ce type de prise de position sera récurrent. Il renvoie également à la volonté de s'inscrire dans une démarche « alternative », puisque la gouvernance permet d'afficher cette ambition alternative, en montrant, à l'aide de schéma, le fonctionnement idéal (horizontal, participatif), quand bien même ce fonctionnement ne sera jamais mis en œuvre complètement. Sur le ton de l'humour, un membre de l'équipe de coordination intervient, lors d'une réunion hebdomadaire consacrée à la réflexion sur la gouvernance : « on pourrait appeler ça une assemblée générale, ça fait plus révolution. Plutôt que Comité Exceptionnel Inter Ambition.⁵ » De même, pour attribuer des reliquats de financements, les partenaires ont choisi d'utiliser un « appel à coopérer » afin de prendre le contrepied des appels à projets qui tendent, selon eux, à mettre en concurrence les acteurs associatifs plutôt que de susciter de la collaboration. Cela renvoie à l'aspiration de ces agents de se distinguer du fonctionnement traditionnel de l'administration. Conscients d'un certain nombre de limites dans la mise en œuvre des politiques territoriales, les acteurs investis dans AJIR ont à cœur de tenter de proposer un fonctionnement différent. Cette réflexion porte notamment sur la place des associations dans l'action publique et révèle une utopie du dépassement de l'opposition entre

¹ G. HAMON, A. JEAN-PEYTAVIN, V. POUDRAY, M. ROCHE et N. SENIL, « La jeunesse »..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Cette réflexion sur la gouvernance sera présente jusqu'à la fin du projet. Ainsi, le séminaire annuel de 2021, alors que le projet touche à sa fin, est dédié à un questionnement sur les suites d'AJIR. De nouveau la réflexion porte sur l'organisation et la gouvernance. Une participante réagit : « mais on n'est pas en train de réinventer AJIR là ? ».

⁴ *Compte-rendu COPIL AJIR...*, *op. cit.*

⁵ *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

institution et société civile. Pour Catherine S., salariée associative, AJIR a offert pendant un temps les outils pour créer des « projets communs » entre institutions et associations :

« Les appels à projets c'est lorsqu'une collectivité souhaite missionner une structure. Or, nous les associations, elles ne cherchent pas spécialement à être missionnées, elles cherchent d'abord à faire du projet commun, donc où sont les outils du projet commun ? AJIR en a offert un pendant quelque temps, même si c'est pas toujours simple à gérer. [...] Ce qui fait la force d'AJIR c'est pas le "sans", c'est le "avec", avec une place pour les institutions et les associations. C'est ça qu'il ne faut surtout pas perdre, et ne pas retomber dans le "côte à côte".¹ »

Cette transformation passe forcément par un « tâtonnement » et un « bricolage » qui sont revendiqués comme une manière renouvelée de faire des politiques publiques, notamment pour le Cermosem :

« Ce que nous cherchons à faire, c'est passer d'une politique publique de l'excellence (construite par des experts, fondée sur l'étude/rapport et dans une logique maître d'ouvrage/maître d'œuvre), à une politique publique de l'ingéniosité (construite à partir des pratiques du public, sur une logique essai/erreur et « faire pour comprendre », dans une logique de partenariat).² »

Cela s'inscrit dans une « culture de l'expérimentation » défendue par de nombreux acteurs dans le projet AJIR qui revendique « un goût pour l'aventure³ ». Observer les coulisses de la fabrication de cette gouvernance territoriale montre l'aspect artisanal et de « bricolage » assumé⁴. Cette réflexion sur la gouvernance sera présente jusqu'à la fin du projet. Ainsi, le séminaire annuel de 2021, alors que le projet touche à sa fin, est dédié à un questionnement sur les suites d'AJIR. De nouveau la réflexion porte sur l'organisation et la gouvernance. Une participante réagit : « mais on n'est pas en train de réinventer AJIR là ? ».

Les ambitions de la gouvernance partagée ne sont pas atteintes. L'utopie organisationnelle a produit différentes versions de schémas très aboutis mais aucun n'a été effectivement mis en œuvre. Comme souvent dans l'observation du projet AJIR, cette réflexion sur la gouvernance a eu de réels effets sur la collaboration et le partenariat entre les différents acteurs à l'échelle des techniciens, en revanche, l'ambition d'intégration des décideurs et du public cible est beaucoup plus limitée : « le constat pour le moment c'est qu'il n'y a que les techniciens qui sont représentés⁵ ». Les discussions et les réflexions pour « voir comment on pouvait travailler en horizontalité entre associatifs institutionnels professionnels et jeunes » sont stimulantes voir exaltantes pour Aurélie M. et de nombreux agents. Mais elles font aussi apparaître la tension sous-jacente entre le projet d'AJIR et sa volonté d'organisation horizontale et la réalité du fonctionnement verticale des institutions en question. C'est ce qu'exprime un membre d'une des structures partenaires lors d'un atelier de

¹ Entretien Catherine S., Ardèche, salariée associative, 2020.

² *Compte-rendu COPIL AJIR...*, *op. cit.*

³ *Compte-rendu Conclave AJIR*, 2017.

⁴ *Compte-rendu COPIL AJIR...*, *op. cit.*: « Notre état d'esprit et notre façon de travailler a été le bricolage. C'est vraiment notre démarche : un processus de recherche. Rien n'est figé, tout est adaptable. »

⁵ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

« recherche-action-formation » lorsqu'il dit que les instances de gouvernances, bien que voulues comme horizontales restent imprégnées des « codes » informels qui régissent les rapports entre les structures. La gouvernance partagée repose selon une « fiction égalitaire » dans laquelle on postule que les membres de l'instance sont sur un pied d'égalité alors même qu'ils sont pris dans des rapports de domination ou de dépendance :

« Il y a tous ces codes qui font que même en Comité de Pilotage où on est censés être 12 équivalents à prendre des décisions, on sait bien qu'il y a des codes qui ne se voient pas, des sous-entendus qui font que les décisions ne seront pas remises en cause et qu'il n'y a que certaines structures qui vont se mettre debout pour dire "non on est pas d'accord" et d'autres qui ne le feront jamais car il y a des enjeux politiques ou financiers entre les structures et, du coup, il n'y a pas d'horizontalité. Par exemple en COPIL à part la CAF il n'y a pas de structures qui se lèvent en disant "non, on n'est pas d'accord avec le Département" parce qu'elles sont dépendantes du Département.¹ »

Cette difficulté a été en partie surmontée, ou contournée, par le fait que les instances ont été peu investies par les élus et les responsables de structures, laissant plus de marge de manœuvre aux techniciens intermédiaires qui étaient davantage en mesure de « jouer le jeu » et de s'investir plutôt en tant que personne que comme des représentants de leur structure. En effet, c'est ce qui est demandé aux membres élus du Comité Stratégique (CS), ils doivent représenter les Comités par Ambition (CAMB) et non leur structure. Par conséquent l'effectivité de la gouvernance partagée a été rendue possible en partie en la vidant de sa substance, laissant aux instances de gouvernance peu de décisions stratégiques à prendre : « le cadre de l'expérimentation était tellement ficelé et verrouillé, que à part des bricoles il n'y avait pas vraiment de grandes décisions qui se prenaient, à part des questions un peu financières ou de gouvernance.² » Si la reprise en main technique a permis de mettre en œuvre un partenariat plus horizontal, il a conduit à un désengagement partiel du portage politique, comme l'ont exprimé de nombreux acteurs :

« Pour moi vraiment il manquait un moteur politique fort qui encourage dans cette question du changement et qui ne soit pas un frein. C'était moi au niveau politique. C'est clair en Ardèche le département est une institution très forte. [...] C'était la posture historique donc on a essayé dans la première phase de travailler à une collaboration plus horizontale. Donc il fallait faire des allers-retours entre le partage de la décision et en même temps, le rôle moteur et le portage politique par les élus du département. Finalement des élus plus moteurs auraient permis d'aller un peu plus loin.³ »

L'élue en charge de la jeunesse et de la vie associative a forcément un avis différent : « à la fin je trouve qu'on était vraiment arrivé à une belle harmonie.⁴ » Elle reconnaît néanmoins que la position d'élue face à un tel projet n'était pas évidente, dans la mesure où la gouvernance partagée remet en question fondamentalement la posture de l'élue :

¹ Propos d'un membre du groupement lors d'un atelier recherche-action-formation (2017), cité dans *Rapport d'évaluation. Programme AJIR 2016-2021...*, op. cit., p. 107.

² Entretien Mathilde R., op. cit.

³ Entretien Aurore P., Ardèche, chercheuse, 2020.

⁴ Entretien Véronique A., op. cit.

« Je n'avais pas envie d'avoir un rôle de censeur, c'était pas du tout ça, mais j'avais envie de savoir pourquoi je prenais telle ou telle décision. Ça m'avait perturbée ça... Ce qui m'avait été renvoyé ne correspondait pas du tout à l'image de l'élue que je voulais être et que je pense que je n'étais pas. Un moment donné ça veut dire quand même... Si toutes les décisions sont prises par les techniciens, on n'a plus besoin d'élue. C'est ça. Pour moi c'est excessivement important de dire qu'on est là pour se nourrir les uns et les autres, pour travailler ensemble, mais personne ne doit être au-dessus de... voilà. ¹ »

Bien que le Comité Stratégique soit censé être « souverain » sur les orientations du projet AJIR, l'équipe de coordination doit veiller, en amont, à valider les propositions en interne au département pour éviter de se retrouver désavoué par les élus qui refuseraient de suivre la décision du CS. La mise en œuvre de cet objectif de gouvernance partagée incombe particulièrement aux membres de l'équipe de coordination qui apparaissent parfois dépassés par cette mission. Ils soulignent la dépense de temps de travail pour des résultats parfois mitigés. Ils doivent préparer, lors de réunion de coordination, des propositions à travailler avec les partenaires avant de les soumettre pour validation pour qu'elles soient finalement partiellement mises en œuvre par la suite.

« On a passé une réunion entière à (re)discuter une proposition de gouvernance (en particulier autour du Comité de Suivi), qui sera travaillée/ discutée vendredi 18 octobre avant d'être peut-être testé en décembre... Ouf! Si on pense au coût de cette réunion (et de toutes les heures de réflexion sur la gouvernance), en additionnant le cot horaire de tous les professionnels présents, ça chiffre gros !² »

Nos notes de terrains multiplient les descriptions de situations de travail et de réflexion sur la gouvernance et la difficulté de passer du schéma théorique à la pratique effective. Dans ces situations, de nombreux enquêtés expriment leur découragement et leur déception face à ce travail toujours renouvelé et jamais abouti. Prenons par exemple cette réunion de l'équipe de coordination qui doit préparer des propositions pour le CS à propos de l'ERJ, l'instance de participation des jeunes imaginée dès le départ et qui ne verra jamais vraiment le jour. C'est un moment d'observation intéressant puisqu'après de nombreux temps et réunions collectives de réflexion sur l'ERJ, le projet doit rentrer dans le concret, mais les agents se rendent compte que c'est compliqué. Cette scène est marquée par le découragement : « on tourne en rond, c'est horrible, depuis le temps qu'on travaille dessus ... ³ » ; « pour le moment on est complètement abstrait⁴ ». Cette scène tranche nettement avec l'engouement des temps collectifs dédiés à imaginer les formes possibles de la participation du public cible. La transcription effective de ces ambitions participatives échoit aux membres de l'équipe de coordination qui se retrouvent démunis face à cet objectif inatteignable malgré des dépenses de temps considérables et surtout avec l'impression de tourner en rond parce que depuis le début du projet, les mêmes réflexions et constats sont faits. Ainsi nous notons dans notre journal de terrain : « au bout d'une heure de réunion, on a réussi à recomposer les différents objectifs qui avaient

¹ Ibid.

² Journal de terrain (2019-2022)..., op. cit.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

déjà été décidés pour l'ERJ. Toujours pas de début de propositions concrètes.¹ » Cette situation, qui s'est produite à de nombreuses reprises, est révélatrice. Face à la difficulté de mettre en œuvre la gouvernance véritablement partagée et participative, comme elle avait été rêvée par les techniciens, les membres de l'équipe de coordination en arrivent à la conclusion que l'obstacle réside dans le maintien du pouvoir par les élus. Au fond, tout au long du projet AJIR c'est de ça qu'il sera question : la remise en question du pouvoir des élus par une frange engagée de techniciens institutionnels, associatifs ou académiques.

« La question fondamentale c'est qu'est-ce qu'on fait de ce qui ressort ? Est-ce que les élus politiques s'engagent à prendre en compte la parole des jeunes dans la transformation des politiques publiques ? Quel sens on donne à toutes ces initiatives pour faire émerger de la parole et des idées ? »

Définir la place du public cible dans la gouvernance du projet vient questionner le pouvoir des élus. La conclusion de cet énième temps de travail est donc de faire un plaidoyer auprès des élus : « il faut s'engager sur du plaidoyer et définir le mandat politique, sinon ça reste des propositions qui ne feront jamais évoluer la politique publique³ ». Progressivement, les propositions deviennent donc plus politiques avec l'intention de confronter plus directement le pouvoir des élus. Une autre charge de mission propose de créer « un pool de décideurs alliés » qui peuvent porter la parole des jeunes au sein de leur collectivité. Elle dit vouloir s'inspirer du *community organizing* dans une démarche de « capacitation citoyenne » pour « aller à la rencontre des décideurs ». La discussion est rapidement recadrée par la cheffe de service, puisque ces préconisations dépassent le cadre du projet AJIR et du mandat de l'équipe de coordination. Finalement, on en revient à ce constat : « qu'est-ce qu'on peut faire de concret à part de la sensibilisation des élus et du plaidoyer pour convaincre les élus d'écouter les jeunes et d'accepter de les rencontrer ?⁴ » Les propositions s'orientent vers des instruments peu contraignants comme d'une « charte que les élus volontaires pourront signer afin de s'engager à répondre aux sollicitations des jeunes, de les écouter et de répondre à leurs questions. » Cela apparaît comme une solution faisable puisque ce serait à la fois « un outil de communication pour le département aussi, qui pourra dire, en Ardèche il y a tant de collectivités qui s'engagent à être à l'écoute des jeunes. » Les agents de l'équipe de coordination, pris en étau entre les ambitions du projet et la réalité du fonctionnement institutionnel, sont souvent désarmés et découragés, ils doivent trouver des solutions acceptables, en anticipant les attentes des élus, tout en se rattachant à l'ambition participative du projet à laquelle ils tiennent.

¹ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Journal de terrain (2019-2022)..., op. cit.*

⁴ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

3. L’horizon inatteignable de la participation des jeunes

La participation du public est devenue un mot d’ordre incontournable de l’action publique territoriale avec un enjeu particulier concernant l’implication du public jeune¹. Dans le projet AJIR, les acteurs ont dû très vite faire face à la difficulté de « faire participer les jeunes » (3.1), nécessitant un travail quotidien de (re)mobilisation pour conserver la dimension participative (3.2). Enfin, les discussions et prises de position fréquentes sur ce sujet ont révélé des conceptions et des finalités très variées de la participation du public jeune (3.3).

3.1 Un objectif trop ambitieux ?

L’objectif de participation du public est au cœur de l’ambition d’AJIR. Le premier objectif stratégique s’intitule ainsi : « promouvoir et accompagner la participation des jeunes dans la vie du territoire.² » Cet enjeu a été l’objet de nombreuses réflexions collectives tout au long du projet – formation aux pratiques collaboratives, refonte de la gouvernance pour créer un ERJ, séminaire de 2019 consacré à la question de la participation des jeunes, deux ateliers de recherche-action sur la participation au sein du projet AJIR en 2017 – qui ont abouti à la production de documents synthétisant les conditions nécessaires à la participation du public au sein d’AJIR et qui traduisent une réflexion approfondie sur les limites et les freins à la participation³. Le rapport d’évaluation nationale souligne d’ailleurs que « le projet-lauréat AJIR affiche dès le départ une ambition forte autour de la participation des jeunes⁴. » L’élue en charge de la jeunesse porte un discours très ambitieux sur la participation des jeunes, attentif au risque de « jeune alibi » :

« [Le PLA] c’était un moyen extraordinaire de pouvoir justement mettre les jeunes à la manœuvre et changer et construire avec eux ces politiques publiques. Ce qu’il y a vraiment d’intéressant, c’est d’avoir pu mettre dès le départ les jeunes avec nous au niveau de la construction, [...] de permettre complètement l’implication des jeunes et la prise de décision. Pour moi les jeunes alibis c’est la pire des choses. Un public qu’on dit associé, quel qu’il soit, que ce soit des jeunes ou des moins jeunes, quand on dit qu’on associe un public... C’est pas de l’association, c’est de la co-construction.⁵ »

Pourtant, force est de constater les effets limités de cette politique volontariste de participation du public jeune. Trois limites principales peuvent être mentionnées et sont relevées par les protagonistes : un échec de l’implication des jeunes dans la gouvernance, une non-prise en compte du résultat des concertations avec les jeunes et une faible diversité des profils des jeunes participants.

¹ J. BESSANT, « Youth participation »..., *op. cit.* ; P. LONCLE, *Pourquoi faire participer les jeunes ?*..., *op. cit.*

² AJIR. *Pour un « Territoire à ruralité positive »*..., *op. cit.*

³ Voir en annexes (2.5) le schéma sur les conditions nécessaires pour la participation des jeunes.

⁴ *Évaluation de l’action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : AJIR Ardèche*..., *op. cit.*, p. 3.

⁵ *Entretien Véronique A.*, *op. cit.*

Au terme de la phase 1 du programme (2016-2017), les évaluateurs embarqués notaient qu'il y avait « une inexistence de solutions concrètes pour une participation effective des jeunes au sein de l'action publique.¹ » C'est aussi ce qui ressort du conclave de décembre 2017 : « l'ambition participative du projet était très ambitieuse pour la phase 1. Le niveau d'implication voulu n'a pas été atteint car il n'était pas réaliste.² » Les acteurs participant à ce conclave expliquent qu'ils « n'[ont] pas vérifié que les jeunes avaient envie de participer.³ » Si cette ambition n'a pas été atteinte dans la première phase du projet, les acteurs le justifient par le fait que la structure collective n'était pas encore prête :

« Si on n'a pas réussi à associer les jeunes lors de la première phase, c'est parce qu'il a fallu qu'on pense d'abord notre place. Une fois qu'on s'en est émancipé, on a pu accorder une attention plus forte sur ces questions.⁴ »

Au cours de la phase 2 (2018-2021), plusieurs initiatives ont été menées pour combler ce déficit de représentation du public dans le programme AJIR, dont deux en particulier ont été présentées comme des réussites par les acteurs. Il s'agit d'une part d'une démarche d'« aller-vers » afin de favoriser l'expression des jeunes à travers les « AJIRAs » menées par des animateurs dans l'espace public (« Ajira territoire ») ou dans certains établissements scolaires (« Ajira Collège »). D'autre part, une réflexion a été entamée pour proposer des espaces « conférant un réel pouvoir de décision à des jeunes en les associant à la sélection d'actions à financer⁵ », réflexion qui a été concrétisée par la mise en place d'un budget participatif. En revanche, l'objectif d'implication des jeunes dans la gouvernance est resté un horizon inatteignable. Ce constat est commun à l'ensemble des PIA Jeunesse. L'évaluation nationale note ainsi « un décalage fréquent entre les intentions initiales et les réalisations⁶ ». Si l'objectif de « représentation des jeunes au sein de l'instance de pilotage du projet » était présent dans tous les PIA, « en pratique cette représentation est nulle ou très limitée dans la quasi-totalité des projets, y compris ceux portés par des entités non publiques, dont la rhétorique sur le thème participatif est pourtant forte. ⁷ » Ils précisent que pour les projets portés par des collectivités locales, comme dans le cas d'AJIR : « la représentation des jeunes dans la gouvernance a été très partielle ou éphémère, malgré la mobilisation d'intermédiaires chargés de mobiliser des jeunes.⁸ »

¹ *Rapport d'évaluation. Programme AJIR 2016-2021...*, *op. cit.*, p. 156.

² *Compte-rendu Conclave AJIR, 2017*

³ *Compte-rendu Conclave AJIR, 2017*

⁴ Acteur institutionnel cité dans *Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : AJIR Ardèche...*, *op. cit.*, p. 3.

⁵ *Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : PLA 411...*, *op. cit.*, p. 11.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, p. 98. Voir aussi les analyses de F. Labadie et J. Parisse qui « soulignent la difficulté à faire bouger les lignes sur la question de la place des jeunes et, plus précisément, sur leur participation aux instances de gouvernance (notamment dans les projets Jeunes en TTTTrans, BOGAJE, AJIR et Y-Nove). À ce jour, celle-ci apparaît extrêmement faible – voire parfois inexistante – dans l'ensemble des projets évoqués. [...] Les contributions mettent en évidence la difficulté – voire l'absence de volonté politique et technique – à rendre effective l'association des jeunes au processus de formulation et de gouvernance de l'action publique. » F. LABADIE et J. PARISSÉ, « Une territorialisation “par le haut” des politiques de jeunesse ? » *op. cit.*

⁸ *Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : PLA 411...*, *op. cit.*, p. 11.

L'ambition d'amener les jeunes dans la gouvernance ne sera donc jamais véritablement atteinte dans AJIR. S'il y a de bonnes surprises, notamment la mobilisation pour le jury jeune du budget participatif, la plupart des temps participatifs sont marqués par ce constat de la faiblesse de la présence des jeunes, continuellement remarqués et regrettés par les animateurs de ces temps, comme la relève par exemple Amandine D., membre de l'équipe de coordination : « comme d'habitude on sera plus d'animateurs que de jeunes.¹ » La participation en général, et la participation des jeunes en particulier, est présentée comme un « problème ». Le constat est partagé que c'est un public difficile à capter, à mobiliser. L'objectif de participation des jeunes s'est donc tourné vers des formes alternatives notamment des « formules consultatives » avec des « tentatives [...] pour ouvrir des espaces de dialogue entre jeunes, institutions, associations et élu.es.² ».

On retrouve dans les PIA, les limites classiques des dispositifs de participation des jeunes synthétisées par P. Loncle³, qui « sont toujours davantage caractérisées par des déclarations d'intention que par des mises en œuvre d'envergure.⁴ » Et même lorsque les moyens sont mis pour rendre effective cette implication, le résultat de cette concertation est rarement pris en compte par les décideurs. A ce titre, les États Généraux de la Jeunesse (EGJ) ont été un cas d'école du décalage entre les ambitions participatives et la prise en compte des expressions du public. Organisés par le département et positionnés au début du programme AJIR, les EGJ étaient pensés comme un grand moment de mobilisation et d'expression devant servir de tremplin à la dynamique de participation des jeunes dans AJIR : « l'objectif de ces deux journées est de vous permettre de proposer des idées de changements, de construire des solutions sur des sujets qui vous paraissent importants.⁵ » Il était prévu une animation indépendante confiée à l'association Aequitaz dans un format inspiré par les Parlements Libres des Jeunes⁶, ce qui avait « donné de la crédibilité à l'évènement⁷ ». Les animateurs avaient obtenu la garantie « qu'il y [aurait] aucun thème imposé, aucun thème interdit et qu'[ils pourraient] partir des rêves et des colères des jeunes.⁸ » Les EGJ se sont déroulés en octobre 2017 et ont réuni plus de 400 participants : « par le biais d'ateliers, les participant.e.s étaient invité.e.s à exprimer les problématiques qu'ils rencontrent sur le territoire et à réfléchir collectivement à des

¹ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² *Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : PIA 411...*, *op. cit.*, p. 102.

³ P. LONCLE, *Pourquoi faire participer les jeunes ?...*, *op. cit.*, p. 211- 212. : ces dispositifs « sont peu intégrés aux appareils de décisions politico-administratifs et éloigné des centres de décision » ; « s'ils permettent le débat, l'interconnaissance des attentes et des visions des décideurs et des jeunes, ils restent généralement un espace clos et ne garantissent pas de transmission vers les autres espaces de délibération ou de mises en œuvre » ; ils sont souvent limités à la question des actions socio-culturelles ; ces dispositifs ne disposent généralement pas de budget propre ; les préconisations des jeunes qui ressortent de ces dispositifs sont perçus avec frilosité ou méfiance par les décideurs ; le point de vue des jeunes est rarement pris en compte dans l'organisation des expériences de participation ; les jeunes sont « cantonne[r] à une position consultative sur des sujets préétablis alors qu'ils souhaitent être entendus sur des sujets de fond ».

⁴ *Ibid.*, p. 22.

⁵ Programme des EGJ. Voir annexes (2.7).

⁶ <https://www.aequitaz.org/projets/parlement-libre-des-jeunes/>, consulté le 8/11/2023.

⁷ *Entretien Céline G.*, Ardèche, salariée associative, 2019.

⁸ *Entretien Grégory D.*, Drôme, salarié associatif, 2020., co-organisateur des EGJ.

propositions de changements pour les transmettre aux élu.e.s locaux.¹ » Cet évènement a suscité un large enthousiasme des professionnels de jeunesse et des agents investis dans AJIR, certains agents, comme Marina M. sont venus participer bénévolement en tant qu'animatrice sur cet évènement :

« C'est super intéressant pour moi c'était un temps hyper fort en espoir en me disant ça y est on va y arriver. C'était beau en plus il y avait une grande scène dans le collège, voyez tous ces jeunes avec les élus, c'est très multi-ethnique parce qu'il y avait beaucoup de migrants. Les animateurs étaient formés, on était vraiment dans l'idée d'écouter. Ça me faisait vraiment rêver ? »

Ce grand rassemblement a été vécu comme une réussite, tant par les professionnels que les jeunes mobilisés³. Néanmoins, il a également été source de nombreuses frustrations et déceptions. En effet, très peu de suites ont été données à cet évènement. Pour les professionnels qui « y avaient cru », comme Marina M., la déception fut importante :

« Quand je suis revenue en 2018, je me suis rendu compte qu'il n'y a eu rien derrière [les EGJ], que les actes n'avaient même pas été envoyés, que rien n'avait été fait. Ça a été une déception pour moi aussi de voir que toute cette richesse d'échanges, ce temps fort, cette dynamique d'expression n'avaient pas abouti à grand-chose.⁴ »

Plus d'un an après une réunion est finalement organisée pour réfléchir à la suite à donner aux EGJ. La réception est très froide, Marina M. réalise que « la plaie n'était pas encore guérie » pour les partenaires. Pour beaucoup de ces derniers, il n'était « pas possible de refaire un événement ou de refaire de la participation après ça.⁵ » C'est notamment l'avis d'Isabelle C., coordonnatrice jeunesse pour une communauté de communes :

« Il y a eu des grands évènements organisés comme les États généraux de la jeunesse, on a demandé aux jeunes de venir s'exprimer et puis derrière c'est quoi les suites ? C'est bien, on est content, on a fait nos grands évènements, on a pu se glorifier et puis derrière ? Et ça je trouve que c'est un peu le côté vicieux de ce genre de dispositif. Ça va très loin mais si derrière on n'est pas capable de vraiment donner des suites concrètes à ces jeunes là, quelle image on donne à ces jeunes ?⁶ »

Pour Céline G. les organisateurs, et notamment le département « n'ont pas tenu leurs engagements » : « si c'est pour faire venir les jeunes, leur faire croire et puis rien faire, c'est bon, non.⁷ » Au cours de l'enquête, même plusieurs années après, les acteurs faisaient régulièrement référence aux EGJ et à ce « gros raté », qui a douché les espoirs de certains et renforcé le scepticisme des autres : « comment on va faire pour rattraper ça ? Pour recréer une dynamique jeunesse là-dessus alors que ça aurait dû être fait

¹ Rapport d'évaluation. Programme AJIR 2016-2021..., *op. cit.*, p. 148.

² Entretien Marina M., *op. cit.*

³ Entretien Céline G., *op. cit.*, co-organisatrice des EGJ : « Les États Généraux ont été un super weekend où les jeunes ont vraiment été actifs dans cet évènement. Il y a eu des pistes d'action concrète qui sont sorties. »

⁴ Entretien Marina M., *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Entretien Isabelle C., *op. cit.*

⁷ Entretien Céline G., *op. cit.*

directement après ? Et pour redonner confiance ?¹ » Le cas des EGJ a alimenté une critique des démarches de participation dans AJIR, qui, pour certains acteurs, répondent avant tout à des besoins de communication et de mise en avant du département. Ainsi, Sophie M., du SDJES², estime à la fin du programme AJIR que « la participation des jeunes c'était juste du vernis.³ »

Au-delà du nombre de personnes touchées par les démarches de participation et de la prise en compte des résultats de la participation, une autre critique, ou auto-critique, que doivent affronter les agents en charge de la participation est celle de la diversité du public. L'évaluation nationale pointe que « le PIA vient confirmer un phénomène de sélectivité sociale des jeunes les plus investis dans les instances de gouvernance des projets lauréats ou des actions.⁴ » Autrement dit, ces dispositifs touchent avant tout « un public prédisposé à participer⁵ ». Le positionnement du programme AJIR autour de la jeunesse comme « ressource » et comme « levier d'attractivité » l'incline à toucher un certain public jeune. C'est ce que relève un des évaluateurs embarqués pour qui l'injonction à la participation des jeunes dans AJIR peut conduire à « opposer deux jeunesses en Ardèche, entre la jeunesse qui profite d'AJIR, qui est d'ailleurs en grande partie non originaire d'Ardèche, et une jeunesse invisible qui subit.⁶ » Ce constat de « deux jeunesses », forcément trop simpliste et réducteur, recouvre néanmoins un ressenti partagé par plusieurs acteurs jeunesse. C'est ce que dit cette chargée de mission dans une association : « ici il y a un peu deux jeunesses : une jeunesse alternative pleine de vie ; et une jeunesse un peu isolée pas très diplômée qui n'est jamais trop sortie de l'Ardèche.⁷ » Nombreux sont les partenaires d'AJIR qui constatent la faible diversité du public participant :

« On voit toujours les mêmes jeunes dans ces instances, des jeunes qui sont déjà investis qui font partie de secteur jeune, d'association, donc il y a derrière des animateurs qui les connaissent, qui les motivent à participer mais c'est toujours eux qu'on revoit parce qu'ils ne sont pas 15 000.⁸ »

Souvent conscientes des difficultés de mobiliser un public plus précaire, les voix sont nombreuses pour défendre des actions « d'aller vers », pour essayer de toucher ces publics plus éloignés. Toutefois, de nos observations sur trois années, il en ressort assez nettement que ce public précarisé n'est touché que ponctuellement par des interpellations dans l'espace urbain ou par l'accompagnement d'une structure particulière. Dans les espaces plus durables d'implication, notamment au sein de la gouvernance ou du budget participatif, force est de constater que le public touché est beaucoup plus homogène. Pour certains, cela peut être une stratégie assumée de ne toucher qu'un public « averti » pour s'impliquer dans la gouvernance :

¹ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports.

³ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁴ *Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : PLA 411...*, *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Entretien Rémi G.*, *op. cit.*

⁷ *Entretien Céline G.*, *op. cit.*

⁸ *Entretien Isabelle C.*, *op. cit.*

« Moi je pense que c'est un peu les jeunes qui ont fait des études, ou qui viennent d'un milieu éduqué, ou du moins qui ont reçu une sécurité. C'est les jeunes qui ont une sécurité intérieure, une confiance en eux qui vont s'impliquer.1 »

« L'intérêt il est surtout pour les jeunes pas trop jeunes, c'est-à-dire... moi clairement. L'intérêt il est pour des jeunes comme nous, qui veulent comprendre et être intégrés dans ce qui se passe, dans la vie locale.2 »

Les « jeunes » que nous avons le plus côtoyés durant notre observation partagent un intérêt spécifique pour la participation, notamment en lien avec leur projet professionnel, et des caractéristiques sociales particulières. Ainsi, tout au long de nos trois années nous avons côtoyé un groupe de jeunes entre 20 et 30 ans très mobilisés dans plusieurs dispositifs de participation institutionnelle du centre et du sud de l'Ardèche. Ces jeunes ont été mobilisés comme une ressource rare à valoriser et à ménager, car garants de la caution participative, et donc de la réussite symbolique du projet. Ce qui caractérise ces jeunes avant tout c'est leur proximité avec les professionnels investis dans la mise en œuvre de ces politiques de participation. Dès le début de notre enquête, une salariée d'une association partenaire d'AJIR nous oriente vers Léa L., qui est présentée comme une « super jeune à interviewer ». Effectivement, avec d'autres, elle partage ce statut de « super jeune » car elle est multi-impliquée dans différents dispositifs de participation, en particulier le programme LEADER³ et AJIR. Léa, comme la plupart des membres de ce groupe de jeunes investis dans les arènes institutionnelles de participation, a fait des études supérieures en lien avec les questions de développement territorial, elle n'est pas issue du territoire dans lequel elle s'implique et elle trouve un intérêt personnel à l'investissement dans les dispositifs de participation, notamment en termes d'opportunités professionnelles. Les parcours d'engagements institutionnels de ces jeunes sont le plus souvent imbriqués avec des parcours d'études ou des expériences professionnelles. Son profil, mais également les tâches qu'elle assure bénévolement en tant que « jeune » la rapprochent des techniciens qu'elle côtoie :

« [J'étais] en service civique au parc naturel régional des Monts d'Ardèche, dans le cadre d'un programme LEADER. On tient un atelier « jeunesse et gouvernance » qui rassemble plusieurs jeunes, parmi lesquels cinq sont élus auprès des élus du groupement d'action locale Ardèche. On lance des appels à projets, on finance des projets grâce à des financements européens. J'ai découvert le projet AJIR lors de mon BTS de gestion et de protection de la nature que j'ai fait en Ardèche, grâce à un professeur, et par la suite en licence où j'ai effectué un travail sur les États généraux de la Jeunesse. J'essaie de participer régulièrement aux événements d'AJIR et de créer des passerelles avec le programme LEADER pour proposer différents engagements aux jeunes qui veulent se mobiliser sur le département de l'Ardèche.4 »

Léa est à l'aise dans ces arènes participatives : « j'aime bien côtoyer les élus, j'aime bien discuter politique avec des personnes qui sont déjà ancrées dans le territoire pour savoir réellement ce qui se passe.5 » Elle est

¹ Entretien Céline G., *op. cit.*

² Entretien Anthony C., Ardèche, Animateur, 2020.

³ LEADER (Liaison entre action de développement de l'économie rurale) est un programme européen de soutien au développement rural.

⁴ Gaétan HAMON, Albane JEAN-PEYTAVIN, Valérie POUDRAY, Mélodie ROCHE et Nicolas SENIL, « La jeunesse : un levier de transformation pour les territoires ruraux en Ardèche ? », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 31- 41.

⁵ Entretien Léa L., *op. cit.*

arrivée sur le territoire pour poursuivre ces études en BTS. Son implication est également une manière pour elle de « [connaître] les filons, de trouver des financements¹ » pour ses futurs projets associatifs ou professionnels. De fait, parmi ces jeunes participants, la plupart sont multipositionnés dans l'espace local, ils expliquent eux-mêmes porter « plusieurs casquettes² » entre jeunes participants, jeunes professionnels et jeunes porteurs de projets. Léa deviendra ensuite animatrice jeunesse dans un centre social partenaire du projet approfondissant encore un peu plus la confusion des rôles, comme elle nous l'a expliqué :

« C'est un peu compliqué en ce moment, je ne sais pas trop comment me positionner, j'ai plusieurs casquettes. Je commence à être confrontée à des conflits d'intérêts qu'on reproche aux hommes politiques, puisque je suis au jury jeune et je porte un projet avec le centre social.³ »

Il serait possible de multiplier ainsi les présentations des jeunes les plus investis. Par exemple Maude D., qui est revenue vivre et travailler en Ardèche d'où elle est originaire, après des études à Paris en aménagement du territoire et urbanisme. Elle est désormais chargée de mission habitat pour une communauté de communes, après un premier stage au Parc des Monts d'Ardèche. Elle est venue à l'atelier Jeunesse et Gouvernance avec une certaine curiosité, elle y est restée par attachement relationnel aux autres jeunes et par intérêt, proche de ses questionnements professionnels⁴. Maude D. estime que l'atelier Jeunesse et Gouvernance du programme Leader est une « élite » et qu'il faut se sentir « une âme politicienne » pour vouloir s'y investir⁵. Il y a également le cas de Justine L., en études d'ingénieure agronome qui réalise une césure en Ardèche et pour qui ces dispositifs institutionnels de participation sont avant tout une manière de « mieux connaître le territoire, me faire connaître, me faire mon réseau. ⁶ » Pour les techniciens en charge de ces espaces participatifs, ces « super jeunes » qui ont cette casquette de jeune habitant et qui ont des compétences proches de celles d'un technicien, est une aubaine, au risque de les sur-mobiliser. Les « super jeunes » permettent d'avoir un vivier à disposition de jeunes prêts pour participer. Il devient d'ailleurs nécessaire de se coordonner entre les différents dispositifs de participation reposant sur le même petit groupe de jeunes afin de ne pas se faire concurrence et de s'assurer de la présence des jeunes multi-investis.

Le cas d'Anthony C. illustre bien la confusion rôles. C'est un jeune professionnel, animateur nouvellement arrivé sur le territoire qui participe à AJIR dans le cadre de ses missions professionnelles. Néanmoins, comme il a moins de 30 ans, il lui a été aussi proposé de siéger comme « jeunes ». Ces espaces de participation sont pour lui des leviers d'intégration professionnelle, voire politique, sur un nouveau territoire :

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Entretien Maude D.*, Ardèche, Jeune participante, 2021.

⁵ Entretien Maude D. : « J'avoue j'ai une âme politicienne, au sens je pense noble du terme politique [...] Ce groupe de jeunes on a un peu des élites aussi, on vient de milieu aisé, on est sensibilisé sur ces questions. Il y a l'objectif et après il y a la réalité. J'ai bien vu qu'on n'arrivait pas à toucher un public de jeunes diversifiés. »

⁶ *Entretien Justine L.*, Ardèche, jeune participante, 2021.

« Ce qui m'a intéressé, en tant que nouvel arrivant sur le territoire, c'est de mettre un pied dans tout ce qui peut me faire connaître du monde. Avec LEADER j'ai pu rencontrer un maire de mon secteur. Au-delà du contenu du programme c'est aussi cet aspect de pouvoir de rencontrer des gens, de m'implanter [à la fois] professionnellement et humainement, les deux : tisser un réseau professionnel et humainement monter en compétence dans ce domaine-là. [...] Je trouve ça intéressant en tant que jeune plus trop jeune de pouvoir participer à la vie locale, de suivre des décisions qui pèsent un peu. Et si un jour je veux être élu, m'intégrer dans la politique ou ce genre de chose, j'aurais déjà des compétences.¹ »

Mais cette posture peut être source de tension et d'ambiguïté :

« J'y vais vraiment sur un temps perso. Ma responsable m'a dit que je pouvais compter du temps de travail, mais je préfère y aller sur mon perso sur LEADER et AJIR, j'y vais à titre personnel. C'est vraiment un engagement personnel, même si à 60 % ça m'aide pour mon boulot. Là je vais parler en tant que jeune, j'hésiterais pas à dire ce que je pense, je ne dirais pas les mêmes choses si j'étais là en tant qu'animateur.² »

Certains, à l'image d'Anthony C., n'apprécient pas toujours d'être catégorisés en tant que jeunes alors qu'ils sont là en tant que professionnels. Lors d'une discussion informelle en amont d'une réunion, Anthony me confie qu'il participe parce que Marina M. « a vraiment insisté, elle a fait pression sur [lui], parce qu'il n'y avait pas d'autres jeunes et donc on avait besoin de [lui] pour atteindre le quorum ». Anthony a accepté « pour [leur] faire plaisir », mais « ça [le] gonfle un peu ». Il est d'accord pour continuer à s'investir sur le projet mais « plutôt en tant qu'animateur, en accompagnant des jeunes et pas en tant que jeune alibi juste pour répondre à la contrainte du règlement.³ » Il ne se sent pas trop dans ce rôle de « jeune », alors qu'il est lui-même un professionnel qui accompagne des jeunes.

A l'instar d'Anthony C., en jouant de la confusion des casquettes il est, en dernier recours, toujours possible de mobiliser des professionnels investis dans le programme qui ont de fait moins de 30 ans pour remplir les critères de représentativité des jeunes et maintenir le vernis participatif. À plusieurs reprises, face au constat d'une faible participation des jeunes dans les instances de gouvernance, certains acteurs ont proposé de compter les jeunes professionnels comme participants pour contourner ou masquer ce déficit. Ainsi lors d'un séminaire annuel, un partenaire associatif fait remarquer qu'« un tiers des participants au séminaire ont moins de 32 ans [des techniciens, des stagiaires, un doctorant et un service civique], ce sont donc des jeunes ! Pourquoi y a-t-il besoin d'aller chercher d'autres jeunes ?⁴ ». La question sera balayée par les autres participants mais pointe bien l'ambivalence de l'objectif de « participation des jeunes ». Tous les participants ne justifient pas de la même manière ce focus sur la participation des « jeunes ». D'ailleurs à de nombreuses reprises, j'ai été sollicité ou compté parmi les « jeunes participants » afin de gonfler les chiffres. Par exemple lors d'atelier de co-construction du budget participatif Angélique F constate « cinq [agents] du département et quatre jeunes seulement, heureusement que tu as moins de trente ans Adrien.⁵ » Néanmoins,

¹ Entretien Anthony C., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

faire appel à aux « jeunes professionnels » est parfois vécu comme un aveu de faiblesse ou d'échec de l'ouverture des espaces de participation¹. Si les promoteurs de ces espaces de participation sont conscients de la difficulté, voire de la non-pertinence de proposer à des jeunes déscolarisés de suivre des réunions de gouvernance, il y a dans le discours une ambition d'être le plus ouvert possible et de s'adapter aux jeunes².

3.2 Faire face à la non-participation : Un travail incessant de mobilisation

Les critiques et les constats d'échecs, en tous cas par rapport aux objectifs initiaux, sont donc très présents, mais ils sont parfois difficiles à entendre pour les agents directement chargés de la mise en œuvre de ces dispositifs de participation du public jeune. Marina M., chargée de mission dans l'équipe de coordination, réagit par rapport à la remarque de Sophie M. citée précédemment : « c'était assez dur à entendre, je ne suis pas contre les critiques, mais dire que toute la participation, le BP, les AJIRAs c'était juste du vernis, c'est un peu dur... Surtout qu'ils ne connaissent pas ces dispositifs, ils ne se sont pas impliqués.³ ». La critique des partenaires est difficile à entendre puisqu'elle remet en question tout le travail de ces agents et l'énergie dépensée, pourtant eux-mêmes sont loin d'être satisfaits⁴. Un autre type de critique provient de la hiérarchie administrative. Dans une réunion de bilan et de prospective, le DGA se montre assez critique de la politique de participation des jeunes :

« Attention sur la participation, au total j'ai compté dans tous nos dispositifs, ça n'a touché personne, où juste quelques dizaines ou centaines sur les 50 000 jeunes en Ardèche. Donc ça pose la question de combien on met [d'argent] et pour quels résultats ? Et qu'est-ce qu'on fait des autres jeunes ? Et c'est pareil pour le CDJ ça va toucher peut-être 100 jeunes sur les 13 000 collégiens.⁵ »

En sortant de la réunion, l'équipe très remontée contre cette approche quantitative de la participation. Angélique F. partage son amertume à la sortie : « il est gonflé, il n'y croit pas du tout à la participation des jeunes, il n'y a jamais cru ». Les autres agents de l'équipe de coordination insistent sur l'impact qualitatif de la participation sur les parcours de jeunes. Sylvain L. évoque le cas d'un jeune très impliqué : « on l'a vu grandir et évoluer ce jeune tout au long de ce dispositif, même si c'est qu'un jeune sur 50 000⁶ ». Pour Mathilde R., l'enjeu n'est pas sur le nombre mais sur l'expérimentation. Une nouvelle fois l'objectif

¹ Nous avons noté cet échange assez explicite au cours d'une réunion d'équipe :

Agent 1 : Il faut faire gaffe à ne pas avoir que des jeunes élus, on n'a déjà un collègue élu...

Agent 2 : En même temps c'est tellement lourd ces comités stratégiques...

Agent 1 : Tu ne veux pas qu'il y ait de vrais jeunes ? [rires]

Agent 2 : Non c'est pas ça mais c'est juste à animer ... Et puis tu sais les jeunes diplômés sont aussi des vrais jeunes. Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

² C'est ce que dit par exemple cette cheffe de service : « on ne doit pas demander aux citoyens de s'adapter à l'institution, quand on fait de la participation c'est l'inverse ». *Ibid.*

³ *Journal de terrain (2019-2022)..., op. cit.*

⁴ *Entretien Marina M., op. cit.* : « c'est une des difficultés qu'on a identifiées, notamment le manque de mixité dans les participants ».

⁵ *Journal de terrain (2019-2022)..., op. cit.*

⁶ *Ibid.*, observation post réunion

d'expérimentation permet d'esquiver les critiques portant sur le résultat de la politique publique et permet de faire croire que c'est juste une question de « bonnes solutions » à essayer.

« Je pense qu'on a vraiment des trucs à inventer. On a été trop dans la culture du "il faut des jeunes" et pas assez dans l'expérimentation : "il faut des jeunes", "oh il n'y a que deux jeunes à la réunion" ... On s'en fout quoi ! On s'est mis tellement ça en tête, le collectif, qu'on est passé à côté de plein de choses, on n'a pas pris la chose par le bon côté. Mais bon ça fait partie du jeu.¹ »

Esquiver la critique passe par mettre l'accent sur la démarche et moins sur ses résultats :

« Pour moi il faut mettre l'accent sur la démarche et moins sur ce que ça a produit limite pour nous les projets on s'en fout, on est content que choisir le projet sympa et pour moi le principal c'est ce qui s'est fait avec les jeunes, ce qui s'est fait avec les élus, c'est ce bout de chemin qu'on a fait sur la participation et sur l'expérimentation du partage de la décision. Oui c'est impalpable, c'est plus dur à mesurer. Il faudrait demander aux jeunes ce que ça a produit sur eux, sur leur place sur la vision de la politique, est-ce que ça a changé quelque chose pour eux. C'était un des objectifs principaux.² »

Les professionnels chargés de mettre en œuvre les politiques de participation à destination de jeunes se retrouvent au cœur d'injonctions contradictoires. Ils doivent à la fois défendre leur bilan et sont forcément autocritiques parce qu'ils ont eux-mêmes une vision plus ambitieuse de ce que devrait être la participation. Nous avons assisté à une présentation de la stratégie d'évaluation du budget participatif (BP) dans le département des Pyrénées-Atlantiques au sein d'un groupe de travail entre professionnels de la participation à l'échelon départemental. Si en public, ou même parfois en entretien, ces chargées de la participation doivent défendre leur bilan et l'intérêt de leur démarche, en interne ils se permettent davantage d'autocritique et sont même beaucoup plus critiques que les élus, car ils se fixaient des objectifs plus ambitieux et moins symboliques :

« Si on fait une vraie évaluation ce ne serait pas très reluisant ... ou alors il faudrait ré-écrire les objectifs. Il ne nous semble pas possible de mesurer les impacts du BP sur les citoyens. Donc on fait plutôt un bilan. En fait on s'auto-saisit du bilan, on n'a pas de commande politique en ce sens, mais nous on en a vraiment besoin. Pour les élus, le BP a été un succès, point barre. [...] Nous on sait qu'on n'a pas été bon.³ »

En pratique, dans la mise en œuvre, ils doivent dépenser une énergie conséquente pour faire vivre ces dispositifs, notamment en trouvant des jeunes disponibles pour y participer, créer une dynamique là où il ne semble pas y avoir de demandes particulières de participation, notamment dans certains espaces de gouvernance très technocratique. Ils doivent au quotidien trouver des jeunes et, en même temps, ils luttent dans leurs discours contre l'idée du jeune alibi. Cette tension se ressent parfois, comme nous le dit Léa L., une participante : « pour le coup je trouve que l'alibi jeunesse il y est un peu, ils doivent toucher des jeunes et travailler avec des jeunes à tout prix.⁴ » S'ils se défendent de faire « du quantitatif » face aux critiques de

¹ Entretien Mathilde R., *op. cit.*

² Entretien Marina M., *op. cit.*

³ *Temps d'échange, réseau praticien participation département ICPC*, en ligne, observation participante, 2021.

⁴ Entretien

l'administration, ils restent très attentifs aux chiffres de la mobilisation, soit pour s'enthousiasmer lorsqu'ils dépassent leur prévision ou pour la regretter lorsqu'ils sont en deçà de leurs attentes. Surtout, c'est sur ces agents que repose le travail de mobilisation. Une partie conséquente du succès d'une démarche participative relève de la capacité à mobiliser un public. Les agents anticipent les critiques et cherchent à toucher un public important pour légitimer leur travail quotidien. Dans le cas des EGJ, un important travail de mobilisation a été mené par différents acteurs jeunesse, au-delà des partenaires d'AJIR :

« Je suis arrivée en mars et en octobre il y avait les États Généraux de la jeunesse, donc [...] on n'a pas arrêté de mobiliser les fédérations qui n'étaient pas dans AJIR pour nous accompagner. Ça a créé des tensions et des conflits, on les sollicitait alors qu'ils n'étaient pas financés dans AJIR et qu'ils avaient été un peu évincés par [l'ex-chef de service].¹ »

« Les MJC, les centres sociaux ... Tout le monde a mobilisé son réseau et ils ont constitué des groupes pour être sûrs que les jeunes viennent. Après il y a des jeunes qui sont venus en libre mais il y avait des têtes de réseau qui étaient mobilisées.² »

Le succès de l'évènement devait passer par une participation importante des jeunes. Pour le département qui était à l'initiative de la démarche, il a fallu donc mobiliser les acteurs jeunesse du territoire et les convaincre d'emmener « leurs jeunes », quitte à utiliser les moyens de pression qu'une collectivité dispose par rapport à des fédérations d'éducation populaire ou des associations de jeunesse. Une agente du service de jeunesse nous a rapporté que l'ancien chef de service avait menacé certains partenaires de leur baisser les subventions « s'ils ne ramenaient pas des jeunes aux EGJ ».

Pour « faire venir des jeunes » et avoir un public diversifié, la solution la plus efficace est de solliciter l'intermédiation de structures d'action sociale implantées sur le territoire et partenaires du programme AJIR, afin de mobiliser leur « public captif » : missions locales ou foyer de jeunes travailleurs³. Ces structures bénéficient de l'appui et de la visibilité du programme, mais regrettent également d'être utilisées comme des « fournisseurs de jeunes », plutôt que de reconnaître la valeur de leur travail quotidien auprès de leur public. Lors de réunion interne, les agents des principales institutions (notamment la CAF et le département) reconnaissent qu'ils « n'ont pas de capacité de mobilisation en propre » et qu'ils sont dépendants pour cela « des acteurs de terrain au contact des jeunes⁴ ». Ainsi, Angélique F., chargée de mission jeunesse au département se réjouit du partenariat avec les missions locales qui permet de faire venir des jeunes plus précoces :

« Là on a des jeunes que les missions locales trouvent dans la rue, enfin pas dans la rue mais à la sortie de l'école ou quoi que ce soit, pardon pour mes a priori. Ces jeunes ce serait vraiment dommage de ne plus les

¹ Entretien Angélique F., Privas, équipe de coordination AJIR, 2020.

² Entretien Céline G., *op. cit.*, co-organisatrice des EGJ.

³ Pour une analyse convergente, voir Flora PEREZ, « « Associer les jeunes aux politiques qui les concernent » - Les Foyers de Jeunes Travailleurs face à l'injonction étatique de participation des jeunes : Offre institutionnelle ou offre militante de participation ? », Brest, 2018.

⁴ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

avoir dans le budget participatif... On avait besoin d'eux donc on est allé les chercher si vous n'avez plus besoin d'eux je ne suis pas sûr qu'on irait les chercher parce que c'est pas nos partenaires classiques.¹ »

Nous avons souvent observé un décalage entre des intentions ambitieuses lors des réflexions collectives sur la place des jeunes, que ce soit en termes de nombre de jeune ou de diversification du public, et l'embarras qui s'en suit des agents chargés de mettre en œuvre concrètement ces objectifs, qui doivent « faire avec la participation² ». Par exemple, à la suite d'une réflexion collective lors de la journée d'interconnaissance autour de la gouvernance et de l'effort de mobilisation des jeunes, il est réaffirmé l'objectif de diversifier et de renouveler le profil des jeunes participant et de rendre effective l'ambition de participation des jeunes à la gouvernance. Les discussions sont animées et enthousiastes. Mais peu à près la réunion, Marina M., la chargée de mission sur les questions de gouvernance se sent dépassée, elle ne sait pas comment faire pour rendre opérationnelles ces pistes de travail. Elle demande de l'aide à ses collègues pour mobiliser les jeunes. En particulier, elle nous demande de passer des coups de fil à des « jeunes » qu'on connaît déjà. Nous reprenons ensemble la liste des jeunes qui ont été impliqués à un moment dans AJIR et nous nous répartissons les appels pour tenter de les motiver à venir participer à un Comité Stratégique. Sylvain L. propose de convaincre deux jeunes en service civique au département pour participer. Le travail de mise en œuvre de la participation repose en amont sur un temps très long de maturation et de réflexion sur la forme que doit prendre cette participation, puis sur un temps incontournable mais difficile de mobilisation. Pour mobiliser, les agents font feu de tout bois, se mouillant personnellement, mobilisant leurs relais professionnels et personnels pour faire exister ces espaces et « sauter sur chaque jeune qu'on voit passer ». Par exemple Céline G. nous raconte son travail de mobilisation pour une action de « tube à essai » :

« Je me suis mise à constituer un groupe moteur. Ça a été très long et fastidieux. En 2015, ça m'a pris 5 mois pour regrouper 4 jeunes partants. [Je l'ai fait] au feeling, au nez. Dès que je voyais un jeune passer je lui sautais dessus. Tous mes collègues étaient sur le qui-vive, dès qu'elles voyaient un jeune qui pouvait éventuellement correspondre. J'ai contacté des personnes que j'avais identifiées. J'ai mobilisé mon réseau perso. Le premier jeune que j'ai touché c'était grâce au projet de danse hip-hop de la mère de mon beau-fils. Il était Ok pour s'embarquer dans l'aventure. [...]. Ensuite je suis passée par quelqu'un que je connaissais qui était président d'un club de kickboxing à l'Argentière. [...]. Et dans mon réseau perso, une jeune femme impliquée dans les réseaux culturels et enfin un jeune homme qui était à fond dans tout ce qui est intelligence collective, plein d'envie et d'expérimentations. J'en ai vu plein d'autres des jeunes mais à chaque fois ça a capoté. [...] J'ai envoyé des mails, des passés des appels, j'ai fait des rencontres de jeunes pour leur expliquer notre démarche. J'ai contacté tous les gens qui travaillent dans des assos de près ou de loin avec la jeunesse, je suis passée par mon réseau perso.³ »

Ce retour d'expérience nous montre la difficulté à mobiliser des jeunes et l'investissement personnel de ces professionnels pour tenter malgré tout de faire vivre ces dispositifs, n'hésitant pas à mobiliser leurs

¹ Entretien Angélique F., *op. cit.*

² M. CARREL, *Faire participer les habitants ?...*, *op. cit.*

³ Entretien Céline G., *op. cit.*

partenaires et leurs réseaux personnels. Flora Perez, dans son enquête sur un terrain assez proche, arrive à des observations similaires :

« Les jeunes sont systématiquement en minorité par rapport aux professionnels, quand ils n'en sont pas totalement absents. Quand des jeunes sont présents, c'est que des professionnels les connaissent personnellement, les ont sollicités pour venir, montrant ici le rôle de médiation jouée par les associations.¹ »

L'atelier Jeunesse & Gouvernance du programme LEADER était souvent présenté comme un exemple de réussite de mobilisation de jeunes participants dans la durée. Effectivement, une dizaine de jeunes étaient investis régulièrement dans cet espace. La réussite de ce dispositif devait beaucoup à son animateur principal qui a réalisé un travail important de mobilisation de jeunes utilisant les différents espaces où il était professionnellement ou personnellement investi. Ainsi, plusieurs jeunes ont été recrutés durant leurs études :

« Fabien P. était mon professeur en BTS en aménagement du territoire. Il a un bon radar ... il a embarqué Matthijs et tous les anciens du lycée agricole qu'il avait eu en tant que prof. Il nous a bien motivés à venir participer. [...] Fabien a réussi à faire du personnel à personnel. C'est triste, il a repéré des jeunes engagés et les rameutés [...]. C'est sûr que c'est la plus grosse problématique : comment on mobilise les jeunes ? C'est hyper compliqué.² »

3.3 La co-existence de représentations différentes de la participation

La participation est un mot d'ordre consensuel dont le bien-fondé n'est jamais remis en question. Comme le dit Amandine D., prendre position pour la participation des jeunes « c'est du symbolique, personne n'est contre la participation des jeunes, c'est pareil personne n'est pour la pauvreté³ ». Néanmoins, étudier la mise en œuvre des objectifs de participation au sein d'AJIR révèle la diversité des conceptions et des justifications de cet impératif. La participation ne renvoie pas à un cadre conceptuel défini, ni à une norme ou à un projet politique précis, mais regroupe une diversité de dispositifs et de pratiques dans lesquels s'imbriquent différentes représentations de la participation.

Si les participants au programme AJIR s'accordent sur le besoin d'un changement ou sur le caractère positif d'une forme de participation citoyenne, cet objectif peut prendre des formes différentes et être motivé par des justifications différentes⁴. Comme le dit une directrice de cabinet à propos du budget participatif développé dans AJIR : « on n'avait pas tous la même idée derrière la mise en place d'un budget

¹ F. PEREZ, « Associer les jeunes aux politiques qui les concernent » - Les Foyers de Jeunes Travailleurs face à l'injonction étatique de participation des jeunes : Offre institutionnelle ou offre militante de participation ? » *op. cit.*

² Entretien Léa L., *op. cit.*

³ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁴ Si l'objectif de participation des « jeunes » est au cœur de l'ambition d'AJIR, le rapport d'évaluation nationale précise qu'il n'y a pas de définition claire et partagée pour sa mise en œuvre.

participatif ou pas la même vision.¹ » En particulier avec le public jeune, les fonctions de la participation sont très différentes selon que l'on conçoit le « jeune » comme un « futur citoyen » ou comme un « déjà citoyen »². Dans le premier cas, il s'agit d'éduquer le « futur citoyen » à la participation, voire de sensibiliser et de responsabiliser le « citoyen défaillant » ; alors que dans le second cas, il s'agit d'adapter les institutions aux spécificités de ce « déjà citoyen », voire de faire bénéficier les politiques publiques du regard et de l'énergie de ce « super citoyen ». Les objectifs de la participation du public jeune sont donc spécifiques dans la mesure où ils renvoient aux représentations particulières de la catégorie de jeunesse et aux discours normatifs sur la jeunesse. Plus que les autres catégories de la population, c'est sur la jeunesse que « pèsent le plus fortement des obligations de citoyenneté.³ »

La littérature en sociologie politique de la participation distingue généralement trois catégories d'objectifs de la participation : managérial, politique et social⁴. Nos observations dans le cadre d'AJIR montrent une imbrication entre ces trois objectifs de la participation du public. L'objectif « managérial » vise à faire participer le public dans la perspective d'améliorer les services rendus et l'efficacité des politiques publiques, notamment en valorisant le « savoir d'usage », en complément du « savoir technique », c'est-à-dire de prendre en compte « l'expérience usager » pour améliorer les dispositifs publics et mieux répondre à ses besoins. C'est une représentation très présente au sein du programme AJIR, représentée notamment à travers le courant du « design de politiques publiques⁵ ». Dans ce cas, la participation des jeunes doit permettre de mieux répondre aux besoins présumés spécifiques des jeunes. L'écart d'âge entre les élus (ou les techniciens) et le public jeune justifie le besoin de dispositifs particuliers pour recueillir et comprendre leurs attentes. C'est un discours présent au niveau local pour justifier par exemple la consultation d'un public jeune sur des questions d'aménagement de l'espace public⁶. C'est le registre de participation mobilisé au travers des Ajiras qui se concentrent sur le local et positionnent les jeunes (ou les habitants) dans la proposition concrète pour améliorer leur quotidien.

« On colle mieux à la réalité des attentes du public, sinon on pense à leur place et on n'est pas en adéquation avec leurs besoins.⁷ »

¹ Journal de terrain

² Michel KOEBEL, « La préoccupation de la jeunesse comme ressource politique », in *La jeunesse comme ressource*, ERES, 2001, p. 39- 63.

³ P. LONCLE, *Pourquoi faire participer les jeunes ?...*, *op. cit.*

⁴ Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2004.

⁵ V. POUFRAY, P. MAO et N. SENIL, « Le design est-il une nouvelle forme de l'action publique territoriale ? » *op. cit.*

⁶ Voir aussi, F. Perez : « De par leur « expertise d'usage » de « services » dédiés aux jeunes, les jeunes sont donc par exemple consultés sur les services qu'ils souhaiteraient trouver dans le futur « Pôle » jeunesse, les horaires d'ouverture adéquates, les méthodes d'accompagnement avec les professionnels, sur des considérations architecturales, ou encore sur les modèles de gouvernance qui permettrait d'impliquer les jeunes. Cela laisse à voir la figure du jeune qui est convoquée sur ces ateliers : celle de « l'usager-citoyen ». « Usagers », car l'idée qui apparaît dans cette démarche de co-construction, est que la participation des publics cibles permette l'amélioration de l'efficacité des services dédiés aux jeunes. Prendre connaissance du savoir d'usage des citoyens permettrait d'adapter et d'améliorer l'offre des politiques publiques afin qu'elle corresponde davantage aux besoins de ceux auxquels elle s'adresse »

⁷ *Entretien Louise R.*, Privas, cheffe de service Jeunesse et Vie associative, 2020.

« Parler de participation c'est parler d'efficacité de l'action publique, tout simplement.¹ »

L'objectif « politique » rassemble les représentations de la participation comme leviers de transformation du système politique. Cette conception de la participation s'articule avec un discours critique sur la démocratie représentative perçue comme trop éloignée ou déconnectée des citoyens. Cet objectif peut se décliner dans des modèles de transformation politique plus ou moins radicaux, mais il s'agit toujours de modifier la répartition des pouvoirs dans une société donnée, en offrant un espace d'expression politique à des groupes sociaux qui en sont privés. Les démarches de participation à destination d'un public jeune sont dans ce cas justifiées par l'argument que les « jeunes » sont, en général, moins investis dans les formes conventionnelles de participation politique, dont en premier lieu le vote. Éloignés des sphères de décision politique par désintérêt ou par absence de droits politiques formels pour les mineurs, l'offre de participation politique vise à y remédier en offrant des canaux de participation alternatifs qui sont jugés plus adaptés aux attentes, besoins et envies des jeunes.

Un temps d'observation a été particulièrement riche pour identifier les différents schèmes de justifications. Au cours d'une réunion sur le budget participatif, une agente de l'équipe de coordination d'AJIR a proposé comme « brise-glace » un tour de parole autour de la question « c'est quoi la participation pour vous ? ». Dans ce rapide tour de table, ce sont les objectifs *politiques*² et *managériaux*³ qui ressortent. Le focus sur le public jeune des démarches de participation est justifié par le constat de leur absence dans les espaces participatifs classiques. En outre, les professionnels justifient parfois le focus sur le public jeune par l'idée selon laquelle il est plus facile de faire accepter des démarches de participation lorsqu'elles s'adressent à un public jeune. Le développement de dispositifs de participation à destination de ce public serait ainsi « un premier pas » vers une transformation et une démocratisation plus générale et pas seulement pour le public jeune. L'aspect apolitique et consensuel de la catégorie de « jeunesse » est ici mobilisé comme un avantage pour faire accepter plus facilement des transformations de la gouvernance qui pourraient ensuite être généralisées. C'est ce qu'explique cette cheffe de service : « le Président a identifié notre service comme capable d'animer la participation. Il voulait d'abord expérimenter la participation sur la jeunesse avant d'élargir sur l'ensemble des habitants.⁴ » Léa L., qui est à la fois jeune participante et animatrice en centre

¹ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.* : journées développement local : Khalid Ida-Ali, président de l'Inter-réseau des professionnels du Développement Social Urbain

² « La participation c'est une nouvelle façon de faire participer les citoyens et l'occasion de changer la gouvernance de nos politiques publiques » ; « mettre les citoyens au cœur du processus de décision politique » ; « la participation c'est l'occasion de donner la parole à ceux qu'on entend moins ».

³ « La participation permet de moderniser l'action publique et le rendre plus efficace, on a la capacité de répondre aux besoins des usagers », « mettre en œuvre concrètement la transversalité entre les services », « la participation permet de ré-interroger les politiques publiques, de remettre les usagers au cœur des politiques publiques et être plus adéquation avec leurs besoins plutôt que de passer à leur place. ».

⁴ *Entretien Louise R.*, *op. cit.* Au-delà de la participation, le service jeunesse est perçu comme précurseur sur plusieurs thématiques au sein du département. Au cours d'une réunion d'équipe, Louise R. déclare « à la jeunesse on déblaie, on ouvre la voie pour les autres. »

social, est critique des formes de participation sectorielles, espère que ce ne soit qu'un premier pas vers une participation plus large :

« C'est peut-être un peu mon côté bisounours. Je pense que si déjà ça peut bouger dans les politiques de jeunesse, même si on ne sait pas trop ce que c'est, peut-être que le département va un jour comprendre que les jeunes doivent avoir leur place partout et pas uniquement dans les politiques de jeunesse. [...] Je comprends qu'ils aient besoin d'avoir un point d'ancrage, de toucher les jeunes d'abord là-dessus, [...] qu'on soit obligé de rentrer sur ce volet pour aller sur quelque chose d'autre après.¹ »

Comme le dit Catherine S., « vous [les jeunes] êtes un super alibi pour faire de la place à d'autres, en tous cas pour changer le système, un alibi au sens positif du terme² ». Ces prises de position renvoient à la dimension politique de la participation, questionnant la représentativité de notre système politique. Néanmoins, en mettant en avant le public jeune, ou plutôt en s'inscrivant dans le cadrage institutionnel favorisant l'attention sur la participation de ce public, ils participent également à la dépolitisation de l'enjeu participatif en invisibilisant d'autres facteurs sociaux explicatifs de la non-participation. Le critère de l'âge est asocial, et en cela il masque les ressorts sociaux (inégalités, dispositions, compétences, etc.) à l'engagement politique et en particulier dans des arènes institutionnalisées.

Dans les entretiens, nous avons demandé aux enquêtes de justifier le bien-fondé des objectifs de participation des jeunes. Les réponses théoriques – à quoi devrait servir la participation dans l'idéal – articulent principalement les registres de justification politique et managérial. Néanmoins, dans la pratique de la mise en œuvre, les justifications quotidiennes sont imprégnées par le paradigme éducatif. Ce qui rejoint les analyses de P. Loncle, selon qui les expériences de participation se résument souvent « à des tentatives d'éducation à la citoyenneté, tentatives dominées par des visées normatives, voire morales, et plus rarement à des essais d'implication réelle des jeunes dans la vie du territoire ou de l'institution considérés.³ » En effet, le registre éducatif permet de justifier de la pertinence des démarches de participation même en l'absence de résultats effectifs ou de prise en compte de leur parole. Dans ce cas, la participation n'est plus un moyen au service d'un projet politique ou d'une plus grande efficacité, mais elle devient une fin en soi dans la mesure où le processus même d'implication est vertueux puisqu'il peut permettre d'éduquer ou de sensibiliser les jeunes à la citoyenneté, de leur donner envie d'agir, de s'impliquer ou de les responsabiliser. Louise R., la cheffe du service jeunesse, donne une définition assez complète de cette vision de la participation : « ça permet de faire découvrir le fonctionnement des institutions et de faire naître des envies d'engagement associatif ou de mandat politique, on a quand même un déficit d'engagement, pas que des jeunes.⁴ » Ce faisant, cette rhétorique déploie une vision normalisée des pratiques de participations politiques en délimitant les bonnes et les mauvaises formes d'engagement politique. L'attention particulière au public

¹ Entretien Léa L., *op. cit.*

² Entretien Catherine S., *op. cit.*

³ P. LONCLE, *Pourquoi faire participer les jeunes ?...*, *op. cit.*, p. 10.

⁴ Entretien Louise R., *op. cit.*

jeune se justifie donc par l'enjeu éducatif, en les socialisant à la participation institutionnelle et en espérant que cela porte ses fruits pour la suite de leur parcours citoyen. Pour les élues que nous avons rencontrées, la participation est un moyen de sensibiliser sur les contraintes de l'administration :

« C'est aussi un moyen important d'informer les gens. Les gens, les jeunes ils n'étaient pas au courant du tout de comment ça fonctionnait, de qu'est-ce que c'est une collectivité, quelles sont les compétences d'une collectivité. Je me dis que si les personnes âgées par exemple ou si les bénéficiaires du RSA pouvaient un peu mieux connaître les rouages d'une collectivité, je pense que les relations entre les élus et la population seraient complètement différentes.¹ »

Le registre éducatif de la participation est particulièrement pour justifier la pertinence des démarches de participation en direction du public jeune², comme nous le dit Rémi G. : « ce qui est intéressant sur la jeunesse c'est qu'il ne s'agit pas seulement de la faire participer il faut aussi apprendre à participer.³ » Le « public » jeune est perçu comme moins engagé politiquement et moins concerné, il est donc nécessaire de les accompagner vers l'engagement⁴. Au quotidien, les professionnels chargés de mettre en œuvre les objectifs de participation tendent à adapter leurs discours à la réalité constatée, en valorisant les effets microsociologiques de la participation sur les participants eux-mêmes, et en mettant de côté les objectifs politiques plus ambitieux sur lesquels ils n'ont pas de prise. Comme le rappelle un chargé de mission au département : « on n'a pas toujours les moyens des ambitions qui se cachent derrière l'idée de participation citoyenne⁵ ». La justification pédagogique de la participation permet donc de renouveler la croyance dans le bien-fondé de la participation même en l'absence des effets escomptés. C'est le sens de la prise de position d'Isabelle C. qui insiste sur le besoin d'être « réaliste » et de ne pas trop avoir de « prétentions » en matière de participation des jeunes. Pour justifier l'intérêt d'une vision réaliste et « à petite échelle » de la participation, elle s'appuie sur le cas d'un jeune qui a pu venir s'exprimer sur un projet de « chantier de jeunes » devant treize maires de la communauté de communes : « ça ne s'était jamais vu, c'était la révolution et c'était super [rires].⁶ » Cette expérience lui semble intéressante car elle pourrait avoir des effets sur le jeune en question :

« Sur des projets qui les intéressent, s'ils ont l'opportunité de s'exprimer directement, ça a un impact beaucoup plus fort et c'est beaucoup plus concret quoi [...]. Peut-être que ça va avoir un effet sur lui dans sa vie plus tard. Maintenant il a l'âge de voter donc peut-être qu'il va se poser des questions un peu différentes

¹ Entretien Véronique A., *op. cit.*

² Néanmoins on retrouve cette justification de la participation comme vertueuse en soi dans d'autres dispositifs de participation citoyenne. Voir notamment M. CARREL, *Faire participer les habitants ?...*, *op. cit.*

³ Entretien Rémi G., *op. cit.*

⁴ Voir par exemple la position de l'élue en charge de la jeunesse au département : « L'objectif c'est de parvenir à les impliquer [...] pour qu'ils se rendent compte que finalement... le politique a un rôle à jouer [...]. L'idée c'est aussi qu'à travers cette implication ils puissent peut-être avoir envie de s'engager à leur tour que ce soit en politique mais aussi dans les associations ou dans n'importe quelle activité sur le territoire, voilà leur donner envie de s'impliquer sur le territoire. Que ce soit plus visible, moins abstrait et plus concret, derrière ça leur donne envie de s'impliquer. » Entretien Inès R., Ardèche, élue en charge de la jeunesse au département, 2022.

⁵ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁶ Entretien Isabelle C., *op. cit.*

maintenant. Peut-être que ça va lui donner envie de s'intéresser à ce qui se passe et peut être d'avoir un engagement citoyen ou en tous cas d'aller voter ou de regarder ce qui se passe et de donner son avis. C'est des petites choses, à petite échelle, en tous cas c'est comme ça que je le vois et sans avoir de prétention.¹ »

La vision de la participation d'Isabelle C. s'est construite en opposition aux grandes ambitions et au discours flou sur la participation dans AJIR : « je pédalais dans la semoule [...] j'ai participé à des réunions de travail sur la participation des jeunes dans AJIR, on était sur des grands mots et tout, et au final on voit toujours les mêmes jeunes dans ces instances² ».

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

Conclusion chapitre 1.

Une transformation de l'action publique par les marges

Ce premier chapitre a permis de présenter notre étude de cas, sa genèse et ses principales caractéristiques, au croisement entre l'évolution des politiques de jeunesse et l'appropriation locale par un réseau d'acteurs spécifiques. Le cas d'AJIR confirme que les politiques locales de jeunesse servent de « laboratoire d'expérimentations territoriales¹. » En ce sens, les politiques de jeunesse sont le reflet d'évolutions plus générales de l'action publique², elles offrent des espaces de préfiguration pour la transformation de l'action publique. Le programme AJIR est ainsi révélateur d'une forme de transformation de l'action publique par ses marges, qu'elles soient territoriales ou sectorielles. L'analyse des principales caractéristiques du programme AJIR – l'importance du partenariat, le principe de l'expérimentation, la place de la recherche, l'ambition de la participation du public et d'une gouvernance partagée, la mise en récit de l'action territoriale, le rôle des instruments nationaux d'encadrement et d'orientation – renvoient à une forme d'action publique, au-delà des questions de jeunesse, que nous qualifions de politiques de développement territorial.

¹ P. LONCLE, « Les politiques locales de jeunesse »..., *op. cit.*

² A. ALAMEL et M. DUMONT, « Les politiques métropolitaines de jeunesse à l'ère des réformes territoriales en France »..., *op. cit.*

Chapitre 2

Le territoire comme lieu du possible

L'observation des instruments d'action publique, des mots d'ordre, des finalités, met en lumière la proximité entre les PIA Jeunesse et d'autres politiques publiques, comme la politique de la ville ou les politiques locales de transition écologique. D'ailleurs, les organisations professionnelles du développement territorial, en particulier l'UNADEL¹ et l'IRDSU², ont proposé des tentatives de systématisation de ces interventions publiques puisqu'elles « répondent aux mêmes dynamiques et aux mêmes ressorts de développement local global.³ » Dans un rapport consacré aux « transitions territoriales », ces organisations soulignent plusieurs tendances convergentes de l'action publique territoriale qui font écho à notre description du programme AJIR : l'importance de « l'approche narrative », « le développement de savoir-faire coopératifs », « une approche systémique et multi-échelle », ou encore le fait de « favoriser des espaces d'expérimentation et d'apprentissage collectif »⁴. Autrement dit, une fois dégagés des enjeux proprement sectoriels liés à un public-cible, à un territoire ou une thématique, il est possible de regrouper différentes interventions publiques comme des matérialisations d'un même type de politique publique, que nous qualifions de politique de développement territorial. L'enjeu de ce chapitre est d'appréhender l'émergence et la diffusion de ce mode de gouvernementalité dans l'évolution des rapports entre État et territoire d'une part, et État et société civile d'autre part. Nous montrerons dans un premier temps que ce type de politique publique s'inscrit dans une socio-histoire des politiques territoriales (**section 1**). Dans un second temps, nous questionnerons les ambivalences structurelles du développement territorial (**section 2**).

¹ Union Nationale des Acteurs du Développement Local

² Inter-Réseau du Développement Social et Urbain

³ *Les transitions territoriales. Un défi et une opportunité pour les acteurs du développement territorial.*, UNADEL, IRDSU, 2021, p. 27.

⁴ *Ibid.*, p. 24- 26. Ces travaux sont riches d'enseignement parce qu'ils capitalisent sur une diversité d'expériences locales. Ce ne sont pas des documents de communication mais des travaux à visée interne, produits par et pour des professionnels du développement territorial, avec à la fois une portée descriptive et programmatique.

Section 1.

L'invention du développement territorial

Les organisations professionnelles du développement territorial, en particulier l'UNADEL et de l'IR-DSU, portent un regard réflexif sur l'histoire et les évolutions des politiques publiques au niveau local. Elles distinguent généralement « trois âges du développement local » : « les émergences » (1960-70), « l'institutionnalisation » (1980-1990) et le « retour du politique » (2000-2010)¹. Dans cette section, nous reviendrons sur ces trois grandes périodes de déploiement des politiques de développement territorial, en s'appuyant en particulier sur les travaux de R. Epstein pour distinguer schématiquement le passage successivement du modèle de la *régulation croisée*, de l'*institutionnalisation de l'action collective* et de la *régulation concurrentielle de la coopération*².

1. 1960-1970 : Naissance du mouvement pour le développement local

L'émergence du développement local est le fruit d'une mobilisation conjointe d'agents à l'intérieur et à l'extérieur des institutions étatiques : des « militants associatifs, élus locaux, fraîchement arrivés au pouvoir, fonctionnaires réformistes, chercheurs engagés » rassemblés autour d'une même ambition « celle de transformer la société à partir de l'action locale.³ » À rebours du récit classique d'une mobilisation citoyenne « reprise » et « détournée » par les pouvoirs publics, l'analyse socio-historique du développement territorial met au jour le caractère hybride et multi-positionné de ce mouvement. Par conséquent, dès ses prémices, sa finalité politique et son rapport aux institutions étaient ambivalents. Le mouvement pour le développement local s'appuie sur une critique du fonctionnement de l'administration, questionnant la place des territoires et de la société civile dans la construction de l'action publique locale (1.1). Plus largement, c'est une dynamique politique et institutionnelle qui s'inscrit dans le renouvellement idéologique porté par la « deuxième gauche » (2.2).

1.1 Les critiques du « référentiel modernisateur »

Les principes du développement territorial se définissent généralement par une opposition pied à pied avec ceux du « référentiel modernisateur ». Par exemple, dans le dictionnaire des politiques territoriales, les politiques de développement local qui « sont initiées dans une logique ascendante » s'opposent aux

¹ *Prospective « Métiers »*, Plateforme des métiers du développement territorial, 2013, p. 18. Voir aussi Georges GONTCHAROFF, *Vous avez dit développement local ? Histoire et fondements.*, La Librairie des Territoires, 2019.

² Renaud EPSTEIN, *La Rénovation urbaine*, Presses de Sciences Po, 2013, p. 333.

³ Olivier Ihl et Dominique Masanti dans Adrien ROUX, *50 ans de démocratie locale.*, Yves Michel, coll.« Société Civile », 2011.

« politiques d'aménagement descendantes, imposées et décidées au niveau central.¹ » De même, la transversalité s'oppose à la sectorisation, et l'ouverture « aux acteurs de la société civile locale » se distingue d'un fonctionnement vertical plus restreint. En résumé, selon J. Crowley : « à une logique combinant autorité, distance, majesté, hiérarchie s'opposerait alors, toujours de manière idéal-typique, une logique combinant partenariat, proximité, animation, réseau.² »

Le « référentiel modernisateur » est marqué par le centralisme et la planification. Il caractérise les politiques territoriales au cours des années 1950-1960. L'aménagement du territoire est alors pensé depuis le centre dans le but d'intervenir pour favoriser le développement économique. Le « référentiel modernisateur » s'exprime à travers l'instrument du plan et implique un « découpage sectoriel de la société, l'élaboration de solutions techniques standardisées par des administrations aussi spécialisées que cloisonnées.³ » L'expertise, l'autorité et les ressources financières sont alors le monopole de l'État. Pour A. Mabileau, « les territoires étaient moins gouvernés qu'ils n'étaient administrés par [l'État].⁴ » La mise en œuvre des décisions politiques au niveau infranational s'appuie sur un « appareillage technico-administratif » complexe et spécialisé qui met en œuvre des « produits standardisés⁵ » sur l'ensemble du territoire. Les travaux de sociologie politique ont montré que ce modèle planificateur, aussi descendant et vertical qu'il soit, s'appuyait sur des relations État-territoire complexes que P. Grémion a qualifiées de « régulations croisées », dans lesquelles « il y a un jeu d'ajustement et de négociation entre le système de pilotage centralisé et l'élite notable locale.⁶ » Ce modèle correspond à ce que R. Epstein désigne comme un « jacobinisme apprivoisé » et dont les principales caractéristiques sont « une forte sectorisation, une non-coopération entre collectivités locales, et une technicisation et une bureaucratisation de l'action publique.⁷ » L'organisation des politiques territoriales est alors centrée sur une logique de production de service public dans un objectif de « satisfaction de besoins à l'aide d'équipements, d'aides et d'allocations de ressources.⁸ »

Ce référentiel a été progressivement remis en question, à la fois depuis les sphères académiques et expertes, mais aussi par les « nouveaux mouvements sociaux urbains », par des élus locaux et des hauts fonctionnaires. Ces critiques se sont concentrées sur la « dénonciation des interventions territoriales d'un État planificateur imposant, au nom de savoirs experts et sans débat démocratique, des solutions supposées optimales mais qui étouffaient la société, aliénaient les individus, produisaient un cadre de vie déshumanisé

¹ Sébastien SEGAS, « Développement local », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll.« Références », 2020, vol.2e éd., p. 158- 164.

² John CROWLEY, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, 21-4, 2003, p. 52- 61.

³ P. DURAN et J.-C. THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale »..., *op. cit.*

⁴ Albert MABILEAU, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.

⁵ Dominique LORRAIN, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 163- 197.

⁶ P. DURAN et J.-C. THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale »..., *op. cit.* ; Renaud EPSTEIN, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 70-1, 2020, p. 101- 117.

⁷ R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 323.

⁸ P. DURAN et J.-C. THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale »..., *op. cit.*

et détruisaient l'environnement.¹ » Le mot d'ordre « libérer la province colonisée » des Rencontres socialistes de Grenoble en 1966 donne le ton. Le discours est écrit par Michel Rocard, président de l'ADELS². C'est une critique de la concentration du pouvoir dans l'État gaulliste et une revendication pour une plus grande autonomie d'action des acteurs locaux. Dans les écrits réflexifs de l'UNADEL, on retrouve cette idée que le développement local est né « en réaction [...] à la politique d'aménagement du territoire impulsée depuis le gouvernement central » et qu'il émerge « dans une logique de confrontation face aux institutions³ ». Ces mobilisations naissent à partir « de la prise de conscience du fait que les politiques d'aménagement [...] ne peuvent trouver leur pleine efficacité si elles ne reposent pas sur l'organisation des volontés locales.⁴ » Ces mobilisations tentent de faire entendre la « voix des territoires » et de « valoriser toutes les potentialités et ressources locales dans la recherche [...] d'alternatives de développement. » Dès la naissance du mouvement pour un développement local, il existe une préoccupation particulière autour de la « citoyenneté locale ».

C'est à cette période, dans les années 1960, qu'émergent les premières initiatives qui seront qualifiées de développement local et qui serviront de modèle pour théoriser une forme d'action collective ascendante et endogène. Ces initiatives participent de l'invention du local : « le territoire émerge à la fois comme récipiendaire de ressources spécifiques, et comme espace de vie, de proximité, d'affinités, de rencontres, de mobilisation, et de création de liens.⁵ » Le terme de « développement local » apparaît au même moment. Pierre-Noël Deneuil identifie sa première utilisation « en 1962 dans un plan intérimaire de l'État, puis en 1965 en Bretagne centrale lors d'un mouvement de mobilisation des habitants du pays du Mené.⁶ » Le récit autour de l'émergence du développement local fait la part belle au « territoire pionnier⁷ » comme le Pays du Mené⁸. Une première mise en réseau des « territoires pionniers » et des « premiers professionnels qui se dédient à l'animation de ces dynamiques endogènes⁹ » est réalisée au sein de la CNAR (Confédération Nationale de l'Aménagement Rural). Ces expériences vont ensuite « inspirer et peu à peu essaimer sur

¹ Michel AMIOT, *Contre l'État, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Paris, Editions de l'PEHESS, 1986.

² Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale.

³ *Prospective « Métiers »...*, *op. cit.*, p. 14.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Prospective « Métiers »...*, *op. cit.*

⁶ Pierre-Noël DENIEUIL, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *Mondes en développement*, 142-2, 2008, p. 113- 130.

⁷ Voir par exemple G. GONTCHAROFF, *Vous avez dit développement local ?...*, *op. cit.*

⁸ Ensuite progressivement d'autres territoires « pionniers » vont s'ajouter à la liste des vitrines du développement local, comme Loos en Gohelle ou la vallée de la Drôme pour les territoires ruraux ou l'Alma-Gare pour les espaces urbains. Le développement territorial s'est appuyé sur la promotion de territoire « modèle »

Les références à ces « territoires pionniers » sont très fréquentes dans les propos des agents de développement, par exemple Philippe L. : « On peut citer le Pays du Mené dans le domaine de la transition énergétique ou la vallée de la Drôme dans la transition vers l'agriculture biologique. » Ils sont aussi largement relayés par les organisations professionnelles qui s'appuient sur ces territoires « pour démontrer par l'exemple » la pertinence et la faisabilité de ce mode d'action. Voir à propos de l'Adels Maryvonne PREVOT, « Les militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours : un objet pertinent ? », *L'Information géographique*, 76-1, 2012, p. 11- 27.

⁹ *Prospective « Métiers »...*, *op. cit.*, p. 14.

l'ensemble du territoire national.¹ » Au sein de ce « foisonnement des initiatives », les principaux ingrédients constitutifs du développement territorial sont déjà présents : l'expérimentation et le partenariat, ainsi que la collaboration entre État et société-civile². Après quelques expériences discrètes dans les années 1960, l'idée de développement local gagne en visibilité dans les années 1970, notamment grâce à l'appui de certains hauts-fonctionnaires et hommes politiques issus de la « deuxième gauche ». Ainsi Michel Rocard se fera un défenseur de cette vision du développement. Il donnera cette définition du développement local, dans laquelle on retrouve les principales dimensions détaillées précédemment : territorialisation, partenariat, globalité.

« Le développement local est une démarche fédérative visant à mobiliser durablement des acteurs d'un territoire autour d'un projet à la fois économique, institutionnel, social et culturel. Le social n'y subit pas un traitement isolé mais s'y trouve intégré à d'autres sphères, notamment la sphère économique.³ »

1.2 Un mouvement ancré dans la « deuxième gauche »

L'émergence du mouvement du développement local s'observe dans plusieurs « gisements » de mobilisation. En particulier, sur les questions de développement économique et des recherches de pistes alternatives à la croissance. La question de « vivre et travailler au pays⁴ » – slogan de la gauche autogestionnaire – est un sujet de discussion politique dans les années 1970, en questionnant l'exode rural et l'urbanisation, mais également la concentration des activités économiques. Ainsi, une partie du mouvement du développement local se structure autour de l'idée d'un développement économique endogène⁵. Une autre influence notable est celle de la gestion urbaine et sociale, plus particulièrement dans les réponses aux critiques des « mouvements sociaux urbains⁶ ». R. Epstein fait de la gestion urbaine une allégorie des transformations des politiques territoriales : la production de grands ensembles urbains incarnait la quintessence du « référentiel modernisateur » avant de devenir le symbole de son obsolescence⁷. Les grands ensembles, puis leurs critiques, sont révélateurs du modèle « d'administration centralisée du local », puis de son dépassement. Hubert Dudebout fait partie de ces figures politiques qui incarnent la critique de cette action publique sectorisée et verticale. En tant que président de la commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), il promeut à l'inverse une « approche territorialisée

¹ *Ibid.*

² « C'est enfin le temps de l'expérimentation, dans laquelle s'affirme une vision du partenariat et de l'action collective orientée vers la mobilisation des femmes et des hommes et des ressources pour forger un avenir commun à l'échelle locale. » *Prospective « Métiers »...*, *op. cit.*

³ Cité dans P.-N. DENIEUIL, « Développement social, local et territorial »..., *op. cit.*

⁴ Slogan années 1970, voir affiche CFDT (source : Archives CFDT, <https://archives.memoires.cfdt.fr>)

⁵ Anne-Cécile DOUILLET, « Le Développement Territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », in *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques.*, PUG (Presses Universitaires de Grenoble), coll.« Symposium », 2005, p. 133- 155.

⁶ Voir par exemple le cas paradigmatique de la lutte pour le quartier de l'Alma-Gare à Roubaix. Paula COSSART et Julien TALPIN, *Lutte urbaine : Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Éditions du Croquant, 2015.

⁷ R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 278.

et remontante du DSQ, fondée sur une méthodologie systémique articulant diagnostic territorial, projet transversal et contrat global¹ » qui pose les fondements du développement territorial².

Les mobilisations citoyennes et institutionnelles pour un développement local sont une des matérialisations de la matrice idéologique de la « deuxième gauche³ ». Ce renouveau idéologique est notamment le fruit de l'engagement politique des « chrétiens sociaux », et plus spécifiquement de la technicisation et de la sécularisation du militantisme chrétien. La promotion du local comme espace politique est primordiale dans ce courant idéologique qui critique à la fois le centralisme étatique excessif et le libéralisme de marché : « le pouvoir local, c'est le pouvoir de changer la société à partir de l'espace local.⁴ » J.-P. Deniueil analyse l'émergence du développement local, à la fois comme mouvement politique et comme courant de pensée, au croisement de deux influences : l'une sociale (l'humanisme catholique) et l'autre politico-économique (le tiers-mondisme). Ces deux courants se rejoignent dans le fait de vouloir laisser « à la communauté locale elle-même le soin de définir ou de négocier ses objectifs de développement.⁵ » Ils partagent « la même croyance en la possibilité d'un développement localisé harmonieux et réconciliateur de l'homme et de ses conflits.⁶ » Les bases militantes et idéologiques du mouvement naissant pour le développement local sont fournies par l'engagement politique des chrétiens sociaux. Le refus de la guerre d'Algérie, les luttes contre la colonisation et la distance avec la culture marxiste participent à l'émergence de « cette deuxième gauche décentralisatrice et autogestionnaire⁷ ». Pour de nombreux observateurs, cet ancrage dans le courant chrétien social est déterminant pour comprendre les déterminations idéologiques du développement local. En effet, « si la matrice du mouvement socialiste est le syndicat, la base des chrétiens, c'est la paroisse : un territoire, lieu de vie autant que lieu de travail.⁸ » Autrement dit, l'engagement politique des chrétiens participe au déplacement de la scène politique depuis le lieu de travail vers le lieu de vie : « l'accent est mis sur le quartier et les problèmes de la vie quotidienne.⁹ » Ces militants chrétiens sociaux se retrouveront en particulier au sein du PSU¹⁰. Mais au-delà, c'est tout une constellation d'organisations, au croisement de l'espace académique, syndical et partisan, qui participe à l'essor de cette « deuxième gauche » : ADELS, CFDT, GAM¹¹, clubs Jean Moulin, La Vie nouvelle, Citoyens 60, Peuple et Culture (PEC), Économie et Humanisme (E&H), etc.¹² Ces organisations se retrouvent sur la rupture avec les principaux

¹ *Ibid.*

² Voir en particulier le rapport « Ensemble, refaire la ville », rédigé par H. Dudebout et remis au premier ministre en 1982.

³ Hervé HAMON et Patrick ROTMAN, *La Deuxième Gauche : Histoire intellectuelle et politique de la CFDT*, Seuil, 2002.

⁴ A. ROUX, *50 ans de démocratie locale...*, *op. cit.*, p. 22.

⁵ P.-N. DENIEUIL, « Développement social, local et territorial »..., *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ A. ROUX, *50 ans de démocratie locale...*, *op. cit.*, p. 24.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Parti Socialiste Unifié

¹¹ Les GAM (Groupe d'Action Municipale) seront une autre incarnations type de cette idéologie politique, explorant la voie réformiste pour mener à l'auto-gestion et à l'autonomie locale. Les GAM sont créés suite aux journées d'études organisées par l'Adels à Grenoble en 1963, notamment autour de la figure d'Hubert Dudebout.

¹² M. PREVOT, « Les militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours »..., *op. cit.*

partis, notamment du parti communiste, du refus de la guerre d'Algérie et de la promotion de « nouvelles idées », en particulier la décentralisation et l'auto-gestion.

L'ADELS en particulier est une organisation structurante du mouvement pour le développement local. Elle a été créée en 1959¹, à la suite des élections municipales, « par des militants de culture chrétienne sociale pour former à la politique locale les militants de l'UGS² élus ou candidats. » Au départ, c'est principalement « un réseau d'élus atypiques, n'appartenant pas aux partis politiques classiques (SFIO, PCF, MRP), très minoritaires dans des majorités municipales dirigées essentiellement par le PCF.³ » L'ADELS est créée pour servir d'« outil technique au service des nouveaux élus.⁴ » Progressivement, s'y ajoute l'objectif de « développer les capacités d'initiative des citoyens, de les aider à assumer une pratique démocratique réelle dans la gestion de la cité ». L'ADELS s'inscrit alors dans une démarche d'éducation populaire pour « réintéresser le citoyen aux affaires de la cité », « redonner un contenu vivant et concret à la démocratie locale », et « constituer un tronc commun d'information susceptible de faire converger les efforts des militants engagés dans différents secteurs de vie locale et sociale.⁵ » Le public s'élargit alors à tous les « animateurs de la vie locale⁶ », afin que « la politique ne reste pas l'affaire de quelques initiés et professionnels.⁷ » L'ADELS est donc représentative de l'espace du développement territorial naissant. En effet, elle se perçoit avant tout comme un « lieu de carrefour, de rencontres, de circulation des idées entre militants associatifs, élus politiques, fonctionnaires. » Maryvonne Prévot a analysé les trajectoires des présidents de l'ADELS. Elle montre que ces derniers sont tous issus « du courant des chrétiens évoluant vers le socialisme dès les années 1950 » et qu'ils entretiennent des « liens professionnels forts avec les sphères décisionnelles et/ou opérationnelles de l'aménagement et de l'urbanisme.⁸ » Ainsi Claude Nery, et plusieurs fondateurs de l'ADELS, créent en parallèle le CRESAP⁹ « qui se voulait à la fois [un] centre de recherche et [un] organisme technique ». M. Prévot analyse la trajectoire de Georges Gontcharoff qui « incarne à lui seul parfaitement le multi-positionnement des fondateurs et militants de l'ADELS », exerçant des responsabilités dans les trois structures/réseaux que sont l'ADELS, les GAM et le PSU.¹⁰ »

¹ Au départ le sigle signifie « Association démocratique d'élus et d'animateurs de la vie locale et sociale », elle deviendra en 1963 « Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale ».

² Union de la Gauche Socialiste.

³ Maryvonne PREVOT, « La naissance de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) en 1959 : une histoire ou des histoires ? », *Histoire@Politique*, 31-1, 2017, p. 121- 139.

⁴ A. ROUX, *50 ans de démocratie locale...*, *op. cit.*

⁵ R. AUBIN R., *Communes et démocratie*, Paris, Les Editions ouvrières, 1er trimestre 1965, cité par Adrien ROUX, « Une étonnante similitude : cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie militante et contraintes de fonctionnement », Mémoire de master, Sciences Po Grenoble, 2010, p. 16.

⁶ *Ibid.*

⁷ Roger Beaunez, fondateur de l'Adels, cité par *Ibid.*, p. 59.

⁸ M. PREVOT, « La naissance de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) en 1959 : une histoire ou des histoires ? » *op. cit.*

⁹ Centre de recherches économiques de la région parisienne.

¹⁰ M. PREVOT, « La naissance de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) en 1959 : une histoire ou des histoires ? » *op. cit.*

Dans les écrits de l'ADELS on retrouve les principaux traits idéologiques de la « deuxième gauche ». A. Roux note tout d'abord l'importance de l'éducation et de la figure du « citoyen actif ». Ses prises de position sont caractérisées par une méfiance à l'égard des « beaux discours », en privilégiant le partage de « bonnes pratiques » issues « du terrain ». Comme l'explique l'historienne Françoise Tétard, « l'ADELS veut constamment montrer qu'elle n'avance pas des idées généreuses, utopiques, mais que celles-ci sont déjà à l'œuvre ici et maintenant.¹ » Le discours se veut moins politique que technique². L'ADELS est ainsi représentative des revendications politiques qui émergent dans les années 1960, dans le sillon du catholicisme social, qui visent à « faire de la politique autrement³ » en explorant une « troisième voie » entre critique du capitalisme et du communisme⁴. Dans ce renouveau idéologique, le « local » et la « participation » sont deux aspects fondamentaux. D'une part, le local apparaît « comme une invention nécessaire pour remédier aux dysfonctionnements de la démocratie.⁵ » La commune notamment est perçue comme « un foyer de citoyenneté » et « une école de la démocratie »⁶. D'autre part, la participation ouvre la voie à une « démarche alternative à la lutte des classes, à l'affrontement, grâce au dialogue et à l'échange.⁷ »

En résumé, l'ADELS, dans son organisation et dans ses prises de position, illustre de manière idéale-typique la naissance d'un espace politique pour le développement local. Les principaux points défendus par ce mouvement protéiforme – l'autonomie de l'espace local, la démocratisation de l'exercice du pouvoir, l'éducation comme principal levier d'action, le local comme espace d'innovation et de changement – sont au fondement du développement territorial comme type de politique publique.

¹ F. TETARD, « L'Adels dans les années 1960 : une animation nationale de l'autogestion locale », dans F. GEORGI (dir.), *Autogestion. La dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, p. 287-308.

² Gabriel Mignot, président de l'Adels de 1967 à 1970, cité par A. ROUX, *Une étonnante similitude : cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie militante et contraintes de fonctionnement...*, *op. cit.*, p. 67.

³ Hélène HATZFELD, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970.*, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

⁴ Pour S. Tissot « la politique de la ville apparaît comme une option alternative au communisme municipal. » Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Le Seuil, 2007, p. 254.

⁵ H. HATZFELD, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970.*, *op. cit.*, p. 181.

⁶ *Ibid.*, p. 189.

⁷ *Ibid.*, p. 193.

2. 1980-1990 : L'institutionnalisation du développement territorial

Les années 1980-1990 sont marquées par l'expérimentation puis la diffusion de « nouvelles » politiques territoriales qui reprennent les principes du développement local. Les premiers déploiements de ce type de politiques publiques se font dans les marges territoriales, que ce soit en direction des quartiers urbains paupérisés, avec la politique de la ville, ou dans des « territoires ruraux [...] marginalisés¹ » (2.1). Ces « nouvelles » politiques peuvent être appréhendées comme le prolongement institutionnel des « nouveaux mouvements sociaux » (2.2).

2.1 De « nouvelles » politiques territoriales

Les critiques du référentiel modernisateur dans les années 1970 trouvent un écho dans les lois de décentralisation de 1982-1983 « qui ont mis fin à la tutelle étatique sur les collectivités locales.² » Désormais, la coordination des acteurs territoriaux ne se fait plus sur un mode hiérarchique, puisque l'État n'a plus cette ressource d'autorité, mais avec l'objectif de « susciter et institutionnaliser la coopération entre acteurs territoriaux.³ » P. Le Galès parle d'un « desserrement du verrou de l'État⁴ ». Le territoire devient le lieu privilégié de la mise en œuvre de l'action mais aussi de sa définition. La politique de la ville apparaît, dans le cas français, comme précurseur dans l'expérimentation de ces principes d'action⁵. Pour B. Jobert, la politique de la ville représente « un projet d'expérimentation d'un nouveau modèle d'action administrative, territorialisé, partenarial. ⁶ » Ce modèle se diffusera ensuite progressivement dans l'action publique à partir des années 1980 jusqu'à être « consacrés législativement » par la loi d'orientation pour l'aménagement et le

¹ P.-N. DENIEUIL, « Développement social, local et territorial »..., *op. cit.*

² R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 284.

³ P. DURAN et J.-C. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale »..., *op. cit.*

⁴ Patrick LE GALES, « Le desserrement du verrou de l'État ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6-3, 1999, p. 627- 652.

⁵ « C'est ainsi qu'une politique développée aux marges de l'action publique pour prendre en charge des quartiers périphériques, eux-mêmes marginalisés par les évolutions socio-économiques, est parvenue à constituer une nouvelle norme en matière de gestion publique des territoires. Parce qu'elle a participé à la fondation d'un nouveau modèle de gouvernance territoriale, dans le double sens du prototype (expérimentation) et de l'idéal-type (exemplarité), la politique de la ville permet d'en révéler les principaux traits, qui s'opposent terme à terme avec ceux du précédent : primauté du projet local versus normes nationales standardisatrices, approche globale versus logique sectorielle, négociations horizontales et publicisées entre collectivités et services déconcentrés de l'État versus hiérarchie et arrangements du modèle centralisé. » R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 27.

⁶ « Cette politique a constitué une occasion pour roder, avec la caution du politique, un modèle d'action publique nouveau où la légitimité du service public n'est plus fondé sur sa conformité à des normes centrales régissant une profession mais plutôt sur la négociation permanente de son activité avec partenaires et publics. [...] Celle-ci ne devrait pas être tant évaluée à l'aune de ses effets sur l'exclusion qu'en fonction de sa capacité à impulser une nouvelle forme d'action publique. » Bruno JOBERT et Dominique DAMAMME, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 45-1, 1995, p. 3- 30.

développement durable du territoire (LOADDT) en 1999¹. Cette réforme est perçue par les organisations professionnelles comme la marque de la généralisation de la logique du développement du territoire.²

P. Duran et J.-C. Thoenig, dans leur article de 1996, reviennent sur les évolutions de l'action publique territoriale. Ils théorisent le passage du modèle de la *régulation croisée*, qui est dominant dans les années 1950-1960 voir jusqu'à la fin des années 1970, à celui de *l'institutionnalisation de l'action collective*, qu'ils décrivent comme « un autre mode de gouvernement et de pilotage » qui s'oppose presque terme à terme à l'ancien référentiel : il est « pluraliste, ouvert et différencié³ ». Ce modèle s'incarne dans le « projet » par contraste avec le « plan »⁴. Comme le résume R. Epstein :

« [L'action publique territoriale] ne procède plus de la déclinaison verticale de mesures standardisées conçues et mises en œuvre par des administrations d'État puissantes, mais de la mobilisation d'une multiplicité d'institutions et d'acteurs publics et privés dans la définition et la mise en œuvre partenariale de solutions ad hoc pour traiter des problèmes dont l'énonciation même est territorialisée.⁵ »

Alors que, pour reprendre la typologie de Lowi, dans le référentiel modernisateur, les politiques étaient essentiellement distributives, redistributives ou réglementaires, le modèle de l'action collective met au contraire l'accent sur la dimension constitutive des nouvelles politiques territoriales. D'une logique de « fourniture de service » on passe à une « logique de construction d'action publique » qui repose notamment sur la « mise en cohérence des interventions publiques ». Autrement dit, il s'agit moins de « produire que de résoudre des problèmes plus diffus ». Les deux auteurs font de la perte d'hégémonie de l'État la raison d'être de ce basculement. Désormais, « gérer les affaires publiques est une affaire d'action collective » et cette recomposition des missions de l'État ne se fait plus par le haut, mais par le bas, à partir des territoires. L'enjeu est moins la répartition spatiale des ressources nationales que la « déségmentation » et la mise en cohérence des interventions multiples à l'échelle territoriale⁶.

Le développement territorial est présenté comme une évolution de l'action publique face à la montée de problèmes « complexes » face auxquels l'État ne peut répondre seul. Ainsi, pour P. Lascoumes, le développement territorial regroupe des thématiques très variées mais ayant point commun d'être des « enjeux émergents » qui se différencient des « problèmes classiques » car ils posent « des difficultés

¹ R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 278.

² Plateforme des métiers, « Prospective métiers », rapport, 2013, p. ? : « La loi Voynet en 1999 marque la reconnaissance du "développement" comme compétence des structures intercommunales : la démarche transversale apparaît. Celle-ci vise la prise en compte des logiques ascendantes et descendantes, et se traduit par l'instauration du "développement du territoire". »

³ P. DURAN et J.-C. THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale »..., *op. cit.*

⁴ Gilles PINSON, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005, p. 199- 233.

⁵ Renaud EPSTEIN, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, Vol. 65-2, 5 novembre 2015, p. 457- 482.

⁶ P. DURAN et J.-C. THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale »..., *op. cit.*

spécifiques de “gouvernabilité”.¹ » Face à des nouveaux types de problèmes publics plus transversaux, les capacités d’intervention propres de l’État s’amenuisent et l’obligent à mobiliser d’autres acteurs pour mettre en œuvre ses politiques publiques au niveau territorial². Ces recompositions s’inscrivent dans une évolution contextuelle, largement décrite par la sociologie politique de l’action publique : perte de centralité de l’État, affirmation de nouveaux acteurs (acteurs internationaux, européens, acteurs locaux et acteurs privés) par des dynamiques de multiplication des échelles du politique (européanisation et territorialisation) qui s’accompagnent, en réaction, de l’émergence de « nouveaux cadres d’interaction facilitant la coordination entre des acteurs multiples, publics et privés, situés à différents niveaux de l’action publique.³ »

De nombreux termes sont utilisés pour désigner ces « nouvelles » politiques publiques : politiques déssectorisées, politiques ouvertes, politiques contractuelles, politiques socio-urbaines, ou encore politiques sociales de troisième type⁴. Jacques de Maillard propose de regrouper sous le terme de « nouvelles politiques sociales territorialisées⁵ » les politiques « à la fois contractualisées et localisées⁶ » qui émergent dans les années 1980-1990 au croisement des dynamiques de décentralisation et de la montée en puissance de nouveaux acteurs. À partir de l’étude du cas de la politique de la ville, il distingue quatre critères principaux : (1) la *globalité*, renvoyant au constat d’un décalage entre la sectorisation héritée de la spécialisation de l’administration et le caractère transversal des problèmes identifiés ; (2) le *partenariat* qui s’appuie sur l’idée qu’aucun acteur, en premier lieu l’État, ne dispose plus du monopole des solutions et de leurs mises en œuvre ; (3) la *participation*, afin d’associer les principaux concernés à la définition des politiques publiques ; (4) et la *territorialisation*, qui définit des zones d’intervention pertinentes, plutôt que des publics ou des thématiques. Ces quatre critères sont, en pratique, étroitement liés, chacun participant à renforcer et légitimer l’autre⁷. Cette définition des « nouvelles politiques sociales territorialisées » correspond à ce que nous avons analysé dans le cas d’AJIR⁸. Il semble que l’objectif de « politiques de jeunesse globales et intégrées » est une transcription des principes du développement territorial dans le domaine des politiques de jeunesse. AJIR est en effet présenté comme un « projet stratégique et partenarial [qui] a pour objectif de transformer l’action publique [...] en la rendant plus transversale, plus cohérente, plus participative.⁹ »

¹ Pierre LASCOUMES, « Rendre gouvernable : de la “traduction” au “transcodage” : l’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique », in *La gouvernabilité*, Paris, PUF, coll.« CURAPP », 1996, p. 325- 338.

² C. DUPUY et J. POLLARD, « Les limites du pouvoir de l’État dans les territoires. Les politiques de l’État dans le secteur de l’éducation et du logement en France »..., *op. cit.*

³ P. HASSENTEUFEL, « Les changements de l’action publique »..., *op. cit.*

⁴ Voir : J. MAILLARD DE, « Le partenariat en représentations »..., *op. cit.* : « [Ces politiques] ont connu des labels multiples : « politique de développement social des quartiers », du « développement social urbain », de « développement local », de « politique de la ville », « politique d’insertion », « politique sociale territorialisée ». Cette pluralité de qualificatifs rend leur identification particulièrement difficile. »

⁵ On trouve aussi le terme « nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles ».

⁶ J. MAILLARD DE, « Le partenariat en représentations »..., *op. cit.*

⁷ Voir notamment la contribution de A.-C. Douillet dans l’ouvrage collectif *L’action publique et la question territoriale*.

⁸ D’ailleurs, la synthèse de l’évaluation nationale des PIA Jeunesse identifie la « globalité », la « transversalité » et la « participation » comme les principales « ambitions » de ce programme. Voir Synthèse rapport évaluation, p.1.

⁹ Fiche de poste coordinateur AJIR, voir en annexes (2.8).

Spatialiser le traitement des problèmes sociaux

L'échelle territoriale apparaît comme le point nodal de ces « nouvelles » politiques territoriales fondées sur le « traitement territorialisé des problèmes¹ ». Le territoire n'est plus seulement le lieu de mise en œuvre, il est avant tout le lieu de la définition des problèmes publics², de la construction des solutions possibles et l'origine de la mobilisation conjointe pour les mettre en œuvre. L'idée d'une action publique ascendante, du local vers le national, est une rhétorique très importante pour les professionnels que nous avons rencontrés. Ils rappellent souvent que « ça fonctionne quand le territoire se prend en main et décide. Si ça vient d'en haut, ça ne marche pas, il faut que ça vienne des territoires.³ » Cette « spatialisation des problèmes sociaux⁴ » est nouvelle manière d'intervenir sur des problèmes publics transversaux et complexes. Cette forme d'action publique participe également d'un nouveau mode de légitimation de l'action publique qui s'appuie sur la proximité, la concertation et le partenariat⁵. En ce sens, la territorialisation est indissociable de la remise en cause des secteurs traditionnels des actions publiques. Les deux processus de territorialisation et de déssectorisation s'imbriquent et se complètent⁶.

Déssectoriser l'action publique

Pour J. de Maillard, la multiplication de dispositifs répondant aux principes du développement territorial s'inscrit dans un contexte de « revendications pour plus d'autonomie dans la conduite des politiques locales » face aux « logiques sectorielles et descendantes ». Le développement territorial se construit en contrepoint avec les formes de centralisation et de sectorisation qui dominaient alors : « à la sectorisation est censée succéder une approche globale et territorialisée des problèmes. A la centralité de l'État doivent se substituer des relations contractuelles entre État et collectivités locales⁷ ». Si le développement territorial s'inscrit dans une volonté de « dépasser la sectorialité », P. Muller rappelle que « toute politique publique correspond à une opération de découpage du réel », ce qui tend à produire une sectorisation de l'intervention publique. Le principe de « transversalité » révèle une tension « entre cette logique de sectorisation de l'expertise publique et le caractère non sectoriel de la plupart des problèmes⁸ »,

¹ P. DURAN et J.-C. THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale »..., *op. cit.*

² Pour P. Duran et J.-C. Thoenig : « Le territoire, plus que l'appareil de l'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics ».

³ Anne Auclair, réseau TEPOS (?), *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁴ Sylvie TISSOT et Franck POUPEAU, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159-4, 2005, p. 4- 9.

⁵ Christian LE BART et Rémi LEFEBVRE (éd.), *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2005.

⁶ Anne-Cécile DOUILLET et Alain FAURE, *L'action publique et la question territoriale*, PUG (Presses Universitaires de Grenoble), coll.« Symposium », 2005.

⁷ Jacques de MAILLARD, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, 15-60, 2002, p. 169- 191.

⁸ P. MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique »..., *op. cit.*

qui limite l'efficacité de ce type de politique publique¹. Selon P. Muller, le cycle actuel des politiques publiques est marqué par la multiplication des politiques publiques liées à des « secteurs ouverts² ». Si l'on suit Muller la question climatique, comme la question démocratique ou la question de l'égalité femme-homme, sont des exemples de « sectorisation impossible » où l'action publique est prise en étau entre « la « nécessité » de mettre en place une administration spécifiquement chargée [de ces thématiques] et la « nécessité » tout aussi forte de prendre en compte la dimension transversale de ce[s] question[s].³ » AJIR, à l'instar de la politique de la ville ou des politiques de développement durable, est un exemple particulier de ces politiques déssectorisées qui doit composer avec des injonctions contradictoires.

Constituer des scènes d'action partenariales

La diffusion d'un « nouveau » type de politiques publiques particulier s'appuie en particulier sur la territorialisation et la contractualisation pour tenter de répondre au constat de l'écart entre la complexité des problèmes que l'État doit affronter et les moyens d'y répondre efficacement. Face à ces « problèmes complexes », une « gestion purement technique » est impossible ou insuffisante, il devient alors nécessaire de recourir « à l'accord et au contrat » pour gouverner⁴. Ainsi, la logique de « l'institutionnalisation de l'action collective » correspond à un processus adopté par l'État « pour peser sur la conduite des affaires publiques » en proposant « de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps ». Pour chaque enjeu, il peut se constituer des alliances, des réseaux divers, avec des stratégies différentes. La puissance publique intervient surtout par la « formulation de politiques constitutives ». A travers l'intervention sur le milieu, sur les procédures, l'État tente de créer des « fenêtres d'opportunité pour l'action collective », autrement dit, de créer les conditions nécessaires à la collaboration de différents acteurs sur un enjeu identifié en amont. Puisque la puissance publique n'exerce plus un rôle hégémonique dans la formulation et la mise à l'agenda des politiques publiques, elle intervient à travers l'officialisation de certaines scènes. Le rôle de l'administration publique n'est plus alors l'édiction de règles strictes et universelle mais la coordination des interventions⁵. Pour les institutions locales, la légitimité repose désormais davantage sur la « nodalité » c'est-à-dire « la capacité [...] à faire travailler ensemble, à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel.⁶ » L'État est donc désormais dépendant de « tiers »

¹ B. Jobert tire un constat similaire à propos des effets limités de la politique de la ville : « la politique de la ville n'a pas modifié l'économie générale de l'action publique. Elle a tendu plutôt à l'infléchir à la marge en structurant un ensemble d'actions prioritaires. » Voir B. JOBERT et D. DAMAMME, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique »..., *op. cit.*

² Les secteurs ouverts « correspondent plutôt à des processus de sectorisation de problèmes qu'à des secteurs à proprement parler ». Voir Pierre MULLER, *La société de l'efficacité globale*, Presses Universitaires de France, 2015, p. 158.

³ *Ibid.*, p. 174.

⁴ P. DURAN et J.-C. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale »..., *op. cit.* : « La nature plus transversale et plus collective des problèmes publics interdit le seul usage de la contrainte. L'État est donc amené à solliciter l'accord des gens qu'il est censé diriger. Lorsque aucun acteur n'a de capacité à gérer de manière autonome de tels problèmes, la recherche du consentement s'impose. »

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

pour intervenir, ce qui implique une construction plus collective de l'action publique. Selon P. Duran et J.-C. Thoenig, cette ouverture à une diversité d'acteurs et la volonté de négocier répond davantage à des « impératifs gestionnaires » qu'à un projet politique.

L'institutionnalisation de l'action collective désigne la formalisation, la légitimation et la coordination de scènes et de réseaux de partenaires hétérogènes afin de prendre en charge, à l'échelle locale, des enjeux flous puisque l'État seul ne peut plus le faire. Pour A.-C. Douillet, « le principe qui sous-tend ces "politiques de développement territorial" est en quelque sorte que le développement naît du partenariat entre les acteurs locaux réunis autour d'un projet.¹ » Ainsi aux côtés des scènes officielles, administratives ou sectorielles, se substituent ou se sur-ajoutent des scènes spécialisées « par types d'enjeux et par modes d'échange, chacun[e] connaissant une composition spécifique d'acteurs. » Dans le cas d'AJIR, l'institutionnalisation des scènes alternatives « pose un problème de nature politique du fait de la légitimité partielle de l'ordre ainsi créé.² » Les logiques (de fonctionnement, de finalité) des scènes spécialisées peuvent entrer en conflit (latent le plus souvent) avec le fonctionnement traditionnel des services de l'État et des collectivités locales. Cela peut entraîner un conflit entre différents types de légitimité : légitimité institutionnelle et représentative des élus face à la légitimité collaborative ou participative des scènes spécialisées. AJIR est un exemple tout à fait révélateur de l'autonomisation relative, le temps du financement ad-hoc, d'une scène spécialisée disposant de son propre fonctionnement interne horizontal pas toujours compatible avec celui des institutions y participant.

Le recours au partenariat est donc un moyen, depuis les années 1980, pour les pouvoirs publics de proposer de nouvelles pistes de résolution des problèmes publics. Face à la réduction du pouvoir infrastructurel de l'État, « les progrès en termes d'efficacité de l'action publique passeraient avant tout par une meilleure "coordination" de l'action, par une démarche moins "cloisonnée" et plus "transversale".³ » Les dispositifs de développement territorial constituent des « espaces partenariaux », regroupant des agents qui ont en commun « de reconnaître [...] l'existence d'un problème », mais qui appartiennent à des « univers relativement éloignés les uns des autres.⁴ » Cela signifie, comme nous l'avons observé au cours d'AJIR, que « la symétrie affichée entre partenaires se heurte souvent au réel⁵ » : des statuts différents, des objectifs différents, des cultures professionnelles différentes. Le partenariat met sur le même plan des structures très différentes (services de l'État, collectivité locale, entreprise, association, etc.) mettant donc en jeu des agents aux statuts et aux réalités professionnelles hétérogènes (élus, bénévoles, travailleurs précaires, directeur de service, etc.) Le discours partenarial et la mise en récit permanent du partenariat dans AJIR masquent

¹ A.-C. DOUILLET, « Le Développement Territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs »..., *op. cit.*

² P. DURAN et J.-C. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale »..., *op. cit.*

³ S. MOREL, « Prologue méthodologique. Pourquoi et comment enquêter sur l'action publique "partenariale" ? » *op. cit.*

⁴ Sylvain BORDIEC, « Passer par pertes et profits. Ce que les partenariats dans la Politique de la ville font aux acteurs associatifs », in *Action publique et partenariat(s)*, Nîmes, Champ social, 2020, p. 171- 181.

⁵ *Ibid.*

« l'asymétrie des ressources et du pouvoir détenu par chaque institution et protagoniste partenaire.¹ » Le « mythe partenarial » repose sur une illusion d'égalité des participants, il participe donc, selon J. de Maillard, à une euphémisation des conflits et à une invisibilisation des enjeux de pouvoir. La rhétorique partenariale, s'appuyant sur les notions « d'engagement conjoint » ou « d'action commune », participe à effacer les clivages « au profit d'un intérêt général local créé à l'occasion.² » En réalité, les acteurs regroupés au sein d'un dispositif partenarial « restent assez largement séparés par des frontières de statut, de prestige et de légitimité. » Pour S. Bordiec, il serait illusoire de croire que la rencontre de ces mondes différents soit suffisante pour « cré[er] un nouveau monde³ ». Pour autant, le partenariat – et au-delà, la vision d'une communauté locale partageant les mêmes intérêts – reste un des mythes les plus importants pour les professionnels du développement territorial. Afin de rendre possible l'utopie du développement territorial, il est en effet nécessaire que les acteurs d'un territoire soient « reliés par des finalités communes qui transcenderaient la diversité de leurs origines sociales, professionnelles et institutionnelles.⁴ » C'est ce qu'exprime par exemple cette chargée de mission de l'équipe de coordination d'AJIR : « on est tous là pour les mêmes objectifs.⁵ » Cela suppose que chaque acteur puisse mettre de côté ses appartenances, notamment institutionnelles, pour agir collectivement vers le « bien commun »⁶. Cela nécessite également un travail de construction identitaire pour construire une « identité collective » et une « culture professionnelle » commune. Dans le cas d'AJIR, l'effort de mise en récit est révélateur de ce souci de création d'une « identité » et d'un « récit » communs, par-delà les appartenances institutionnelles.

2.2 L'institutionnalisation des « nouveaux mouvements sociaux »

Les organisations professionnelles du développement territorial défendent un héritage militant. Dans l'extrait suivant, issu d'un rapport sur les métiers du développement territorial, l'UNADEL explique l'avènement des politiques « contractuelles et territorialisées » comme le fruit d'un processus d'institutionnalisation des mobilisations pour un développement local dans les années 1970 :

« En réaction au monopole de l'État sur des choix qui impactent l'avenir de leurs modes de vie et de leurs territoires, des mouvements sociaux émergent et se mobilisent au niveau local dans les années 1960-70, pour prendre en main le devenir d'espaces auxquels ils se sentent appartenir. Une autre vision du développement, décentralisée, naît et se développe, fondée sur un postulat ascendant et endogène du développement. D'une certaine manière le développement local est alors l'antithèse de l'aménagement du territoire. Toutefois dans les

¹ Sylvain BORDIEC et Adrien SONNET, « Les partenariats : de la fabrique de l'action publique à la fabrique des existences », in *Action publique et partenariat(s)*, Nîmes, Champ social, coll. « Inclusion et coordination », 2020, p. 197- 203.

² J. MAILLARD DE, « Le partenariat en représentations »..., *op. cit.*

³ S. BORDIEC et A. SONNET, « Conclusion. Les partenariats »..., *op. cit.*

⁴ J. MAILLARD DE, « Le partenariat en représentations »..., *op. cit.*

⁵ *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁶ On retrouve cette intention dans la volonté de certains protagonistes d'AJIR de travailler « avec des êtres humains » plutôt qu'avec des « professionnels » qui sont « tenus par leurs institutions ». *Entretien Loïc H.*, *op. cit.*

années 1970 l'État commence à s'intéresser à ces initiatives [...]. A travers la mise en place progressive de la décentralisation et l'extension des compétences et des moyens des collectivités, l'État a peu à peu reconnu, légitimé et institutionnalisé ces aspirations à un développement plus ascendant.¹ »

Les thématiques sur lesquelles sont mises en œuvre, à partir des années 1980, les principes du développement territorial, ont pour point commun d'avoir été investi et mis à l'agenda par des mouvements sociaux au cours des années 1960-1970, comme c'est le cas pour le droit des femmes, l'écologie ou la participation citoyenne. Ainsi, les principes du développement territorial émergent et se structurent comme un prolongement institutionnel des mobilisations portées par les « nouveaux mouvements sociaux »². Une des particularités de ces « nouveaux mouvements sociaux » est de contribuer à ouvrir un nouveau « terrain politique non-institutionnel³ » : un espace intermédiaire entre le public et le privé. La forme d'action publique circonscrite autour des principes du développement territorial peut ainsi être vue comme une des réponses institutionnelles à ces NMS, comme le résultat d'un « processus de mise en administration⁴ » de thématiques portées par ces mouvements. Ces politiques publiques peuvent donc être qualifiées de « réactives », dans la mesure où elles interviennent à la suite de la mise à l'agenda et d'un cadrage réalisé par des acteurs protestataires. Les acteurs publics doivent s'appuyer sur les acteurs pré-existants ce qui confère une place particulière aux acteurs associatifs dans ce type de politique publique⁵. M. Nonjon et A. Mazeaud documentent ce processus d'institutionnalisation à propos de la participation citoyenne. La « cause participative » naît dans un contexte de mobilisations sociales en renouvellement. L'offre publique de participation va être développée en réaction à ces mobilisations, pour répondre à ces critiques et pour « gérer la contestation⁶ ».

L'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981 accélère le mouvement d'institutionnalisation, compris comme l'ouverture de débouchés institutionnels à ces mobilisations. Suivant la proposition de C. Spanou, la diffusion du développement territorial se définit comme une dynamique de « restructuration » pour répondre aux nouvelles problématiques, et de manière plus générale, aux critiques portées par les NMS. Ainsi, ces politiques sont non seulement « réactives » mais interviennent dans un contexte de critique de l'institution, portant donc un enjeu fort de (re)légitimation des institutions. C. Spanou a étudié et comparé

¹ *Prospective « Métiers »...*, *op. cit.*, p. 13.

² A. Touraine définit l'institutionnalisation comme le « traitement institutionnel des conflits sociaux. » Alain TOURAINE, *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973, p. 217.

³ Claus OFFE, « New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics », *Social Research*, 52-4, 1985, p. 817- 868.

⁴ Calliope SPANOU, « L'administration et les nouveaux mouvements sociaux : consommation, environnement, femmes », Thèse de doctorat, Amiens, 1987.

⁵ Par exemple, la création ministère de l'environnement en 1971 « se traduit par l'organisation d'un partenariat durable entre administration et les mouvements associatifs » A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative...*, *op. cit.*, p. 47.

⁶ « La cause participative émerge à la fin des années 1960 dans le creuset des conflits sociaux, urbains et environnementaux et de revendications en faveur d'une démocratisation de la vie locale et de l'administration. Rapidement, les pouvoirs publics et privés, cibles de ces revendications, cherchent à gérer la contestation en développant une offre de participation. La participation est intégrée dans les politiques nouvelles (politiques environnementale, politique de la ville, et décentralisation). » *Ibid.*, p. 41.

concrètement comme se sont traduit institutionnellement trois thématiques portées par les NMS : l'environnement, le droit des femmes et la consommation. Chacun de ces cas d'étude est porté par des coalitions d'acteurs différents et a entraîné des réponses institutionnelles différentes. L'auteur distingue en particulier les domaines dont la mise à l'agenda est plus institutionnelle (consommation), plus militante (droit des femmes) ou mixte (environnement)¹. C. Spanou montre que ces trois domaines de mobilisation ont abouti à la création de nouvelles administrations spécifiques, chargées de ces nouvelles problématiques transversales. La création de ces structures a « très souvent [été] accompagnée d'un discours innovateur que l'appareil d'État développe autour des thèmes pris en charge.² » Néanmoins, ces nouvelles administrations ont toujours été créées selon le principe du « coût minimal », marquant davantage la volonté d'afficher la prise en compte de l'enjeu³. Par conséquent, ces administrations se distinguent par un « dynamisme surprenant » visant à « acquérir une certaine autonomie et faire reconnaître leur efficacité » afin de « surmonter d'une part l'insuffisance des moyens mis à leur disposition, [et] d'autre part d'affirmer leur existence dans le milieu administratif a priori hostile.⁴ » En outre, les « nouvelles administrations ont tendance à rechercher du soutien « dans leur environnement social.⁵ » Les associations sont à la fois mobilisées pour leur expertise, leur connaissance du terrain et servent également de « milieu de soutien » aux politiques naissantes sur ces thématiques⁶. La « mise en administration » des NMS implique donc également un processus d'« ouverture de l'administration vers la société », participant à légitimer cet espace intermédiaire entre public et privé notamment incarné par les associations.

Le processus d'institutionnalisation marque de manière schématique, le passage du *développement local*, comme forme de mobilisation citoyenne, au *développement territorial*, comme forme d'intervention institutionnelle. L'institutionnalisation – comprise comme l'intégration de la « cause » de développement territorial dans « les pratiques et les discours d'institutions⁷ » – tend à évacuer la dimension plus contestataire comme le relève le rapport de la Plateforme des métiers du développement territorial : avec la décentralisation « on sort de la confrontation entre l'institutionnel et le terrain pour entrer dans une pratique plus institutionnelle du développement local.⁸ » Pour S. Ségas, la grammaire du développement permet « de passer d'un cadre de type conflictuel à un partenariat ou une concertation, de transformer la contestation de l'ordre politique en mobilisation autour d'une action publique », de passer « du registre conflictuel (*politics*) à

¹ C. SPANOU, *L'administration et les nouveaux mouvements sociaux...*, *op. cit.*, p. 80.

² *Ibid.*, p. 105.

³ *Ibid.*, p. 140.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p. 153.

⁶ *Ibid.*, p. 53.

⁷ Soline BLANCHARD, Alban JACQUEMART, Marie PERRIN et Alice ROMERIO, « La cause des femmes dans les institutions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 223-3, 12 juillet 2018, p. 4- 11.

⁸ *Prospective « Métiers »...*, *op. cit.*, p. 15.

celui pacifié de l'action publique concertée (*police*), « d'adversaires à partenaires »¹. En offrant un cadre institutionnel pour les échanges, les pouvoirs publics participent à légitimer certaines expressions collectives et à en délégitimer d'autres. Si ce processus offre « aux contestataires une opportunité d'investissement dans la construction de l'action publique », il contribue également à dépolitiser le cadrage du problème public. Dans ce cas, le développement est un moyen « d'institutionnaliser la contestation, c'est-à-dire de décharger sa composante conflictuelle et polémique en lui donnant un cadre susceptible de la transformer en participation, et ainsi de renforcer la légitimité du système politique dans son ensemble.²

Néanmoins, nous préférons parler du développement territorial comme d'un *prolongement institutionnel*, plutôt que d'une « mise en administration », afin de souligner que les ambitions d'investir et de transformer les institutions sont présentes dès le départ du mouvement pour le développement local. Plutôt que d'opposer mobilisation de la société et action institutionnelle, cette perspective met en lumière que ce sont les deux facettes d'un même référentiel idéologique. Bien que le terrain de ces NMS soit largement « non-institutionnel » et que ceux-ci « critiquent vivement l'État centralisé, omniprésent et uniformisateur », C. Spanou montre que ces mobilisations « abouti[ssent] souvent à l'extension des tâches administratives, et à la création de nouvelles structures, chargées d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques correspondantes.³ » Si les sciences sociales sont traditionnellement traversées par une distinction entre l'État et les mouvements sociaux, l'étude de l'émergence des politiques de développement territorial incite au contraire à penser les interdépendances entre les mouvements sociaux et l'État⁴ et à analyser conjointement l'évolution des répertoires d'action protestataire et des formes d'action publique⁵.

¹ Sébastien SEGAS, « Jeux et enjeux de traduction : politique de développement et identité en Pays Basque "français" », in *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2015, p. 159- 176.

² *Ibid.*

³ C. SPANOU, *L'administration et les nouveaux mouvements sociaux...*, *op. cit.*, p. 11.

⁴ Jack A. GOLDSTONE, « Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics », in Jack A. GOLDSTONE (éd.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, coll.« Cambridge Studies in Contentious Politics », 2003, p. 1- 24 ; C. OFFE, « New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics »..., *op. cit.*

⁵ Claire DUPUY et Charlotte HALPERN, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, Vol. 59-4, 2 octobre 2009, p. 701- 722.

3. 2000-2010 : La fin de l'utopie du développement local ?

La croyance dans la possibilité d'une alternative locale portée par les initiatives de développement territorial est mise à mal par le « tournant néolibéral¹ » des politiques publiques à partir des années 1990. Nous décrivons dans un premier temps, les évolutions caractéristiques de la dernière période des politiques territoriales marquée par la (re)verticalisation du pouvoir et la mise en compétition des territoires (3.1). Dans un second temps, à partir du cas d'AJIR, nous analyserons la possibilité d'une coexistence d'interventions fondées sur des référentiels différents selon les territoires ou les thématiques afin de nuancer le constat d'une « néolibéralisation » des politiques territoriales (3.2).

3.1 Reverticalisation du pouvoir et mise en compétition des territoires

Les années 2000 marquent le passage à un nouveau référentiel des politiques territoriales, celui de la *régulation concurrentielle de la coopération*, caractérisé à la fois par la dimension verticale de la gouvernance à distance² et l'importance prise l'objectif de compétitivité territoriale³.

Le gouvernement à distance des territoires

Les décennies 1990 et 2000 sont marquées par un approfondissement de la décentralisation – consacrée par la réforme constitutionnelle en 2003 – qui se traduit non pas par un retrait de l'État, mais davantage par une reconfiguration des rapports entre l'État et les territoires⁴. Depuis les années 1990, on assiste à une « marginalisation des services déconcentrés de l'État », puisque l'acte II de la décentralisation ne s'est pas accompagné d'un mouvement de déconcentration. Néanmoins ce « démantèlement » ne signifie pas la disparition de l'emprise de l'État sur l'action publique locale. Au contraire, il est davantage le signe d'une reverticalisation des rapports entre État et territoire. En réduisant le rôle des services déconcentrés comme intermédiaires entre les administrations centrales et les territoires, le pouvoir central « retrouve des capacités d'orientation et de contrôle à distance.⁵ » Par des instruments permettant un « gouvernement à distance », l'État reste présent dans la définition des orientations stratégiques et encadre strictement leur mise en œuvre locale.

L'organisation des politiques territoriales, à partir des années 1990, s'appuie sur des appels à projets séquencés et portés par des agences. L'AAP est un instrument de pilotage distance qui « qui amène les

¹ Bruno JOBERT, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, Editions L'Harmattan, 1994.

² R. EPSTEIN, « La gouvernance territoriale »..., *op. cit.*

³ R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 306. : « Les politiques de compétitivité territoriale des années 2000 se déclinent verticalement au travers d'appels à projets et d'autres instruments top-down qui organisent l'allocation concurrentielle des ressources nationales au bénéfice des villes et des réseaux territorialisés qui font la preuve de leurs capacités entrepreneuriales. »

⁴ *Ibid.*, p. 302.

⁵ *Ibid.*, p. 238.

pouvoirs locaux à développer, en toute liberté, des projets répondant aux attentes du pouvoir central.¹ » Les nouveaux instruments de la gouvernance territoriale (appels à projets, valorisation des « bonnes pratiques », labels, etc.) participent à « l’internalisation de priorités [de l’État] par des tiers [et] lui permettent d’orienter et de contrôler l’action d’entités autonomes, sans recourir à la coercition ou à la négociation.² » Dans cette troisième période, le choix de l’attribution des ressources publiques nationales ne dépend pas d’une norme standardisée nationale (1^{ère} période), ni d’une négociation locale (2^{ème} période), mais « résulte d’un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux.³ » L’État s’est progressivement désengagé des contractualisations globales qui le liaient aux territoires. A la place il a lancé, pour un montant moindre, « une série d’appels à projets déclinant, à différentes échelles territoriales, la priorité donnée à la compétitivité.⁴ » Ces nouvelles contractualisations sont plus sélectives et « organisent la concentration des budgets étatiques sur un nombre réduit de territoires.⁵ »

Des politiques territoriales entrepreneuriales

L’évolution des politiques territoriales s’inscrit, plus largement, dans les dynamiques de recomposition de l’État contemporain et de ses capacités d’action⁶. À rebours des thèses sur un retrait de l’État, B. Jessop analyse, au début des années 1990, le passage d’un « *Keynesian Welfare National State* » vers un « *Schumpeterian Competitive Post-National State*⁷ ». Ces recompositions ont une dimension spatiale. Selon N. Brenner, au cours des années 1990, les politiques de soutien à la demande (qualifiées de keynesianisme spatial) laissent place à des politiques de l’offre⁸. L’objectif n’est plus de favoriser le développement des « territoires en retard », mais de « renforcer les avantages concurrentiels des métropoles les mieux placées dans la compétition globalisée.⁹ » Autrement dit, plutôt que pour « la redistribution sociale et spatiale », les politiques territoriales seraient davantage « au service de la compétitivité des territoires.¹⁰ » Ces transformations sont parfois désignées par le terme de « tournant entrepreneurial » des politiques territoriales¹¹. L’évolution de l’acronyme de la DATAR symbolise ce changement de référentiel. La

¹ *Ibid.*, p. 305.

² *Ibid.*

³ Renaud EPSTEIN, « Gouverner à distance. Quand l’État se retire des territoires », *Esprit* (1940-), 319 (11), 2005, p. 96- 111.

⁴ R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 317.

⁵ *Ibid.*

⁶ Theda SKOCPOL, « Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research », in Dietrich RUESCHEMEYER, Peter B. EVANS et Theda SKOCPOL (éd.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 3- 38.

⁷ Bob JESSOP, « Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, 40-1, 1 janvier 1993, p. 7- 39.

⁸ Neil BRENNER, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, 2004.

⁹ R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 305.

¹⁰ Nicolas RAIMBAULT et Hélène REIGNER, « La gouvernance métropolitaine à l’épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », *Métropoles*, Hors-série 2018, 18 octobre 2018.

¹¹ David HARVEY, « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71-1, 1 avril 1989, p. 3- 17 ; Vincent BEAL, « Politiques

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale est créée en 1963. En 2009, elle devient la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, après une brève appellation mentionnant la compétition territoriale en 2005 (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires).

3.2 La co-existence de plusieurs modèles de politiques territoriales

Le programme AJIR reflète les grandes évolutions de l'organisation des rapports entre l'État et les territoires des années 1960 à aujourd'hui. Néanmoins, l'observation quotidienne de ce programme ne permet pas réduire les PIA Jeunesse à l'expression d'un « tournant néolibéral ». Nous défendons l'idée que les politiques de développement territorial sont aujourd'hui des constructions hybrides qui empruntent à des référentiels différents. Les trois modes de gestion territoriale identifiés – régulation croisée, institutionnalisation de l'action collective et régulation concurrentielle – peuvent coexister et être plus ou moins prégnant selon les territoires ou les thématiques d'intervention¹. Selon H. Reigner et N. Raimbault, la coexistence simultanée de moyens d'action et de finalités différentes au sein de l'action publique territoriale peut s'expliquer par la différenciation territoriale : le type d'intervention de l'État dépend des potentiels économiques des territoires². Le référentiel de compétitivité et d'attractivité serait ainsi davantage prégnant au sein des métropoles et des grandes aires urbaines que dans les espaces ruraux et les petites villes : dans les territoires à haut-potentiel économique, l'État intervient aux côtés d'acteurs économiques privés dans une logique de compétitivité, alors que dans les territoires « périphériques », au potentiel économique moindre, l'État local reste présent. Entre les deux, il existe un ensemble plus flou de territoires intermédiaires, peu investis par l'État, ni pour leur potentiel ni pour leurs difficultés socio-économiques, la gouvernance est dominée par les acteurs privés et les collectivités locales³. Autrement dit, la compétition territoriale est érigée comme modèle là où c'est possible, mais le volet social de l'État reste présent pour prendre en charge les « laissés pour compte » de la régulation concurrentielle. Dans cette perspective, pour éviter que les « territoires perdants » ne contestent le mode de régulation concurrentielle, le processus de mise en compétition doit veiller « à ce qu'aucun territoire ne soit définitivement mis hors-jeu.⁴ » Pour ces territoires « ordinaires » ou « en marge », la multiplication de « petits AAP » ciblés sur certains enjeux

urbaines et développement durable : vers un traitement entrepreneurial des problèmes environnementaux ? », *Environnement Urbain / Urban Environment*, 3, 2009, p. 47- 63.

¹ R. Epstein montre que les trois modèles de gestion publique des territoires s'expriment aujourd'hui dans différents dispositifs et dans des configurations mixtes. Selon cette grille de lecture la rénovation urbaine est un exemple de « gouvernement à distance » marquée par le référentiel de compétitivité territoriale, tandis que la politique de la ville est davantage dans une situation intermédiaire de « gouvernance territoriale » dans lequel le référentiel du développement local est encore très présent. R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 333.

² N. RAIMBAULT et H. REIGNER, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges »..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ R. EPSTEIN, *La Rénovation urbaine...*, *op. cit.*, p. 329.

thématiques (revitalisation des centre-bourgs, développement durable, jeunesse, etc.) permet de maintenir les territoires dans la compétition en rétablissant « sur le papier, une certaine forme d'égalité des chances entre territoires, puisque tous peuvent espérer devenir un des champions de leur catégorie.¹ »

¹ *Ibid.*

Section 2.

Une politique structurellement ambivalente

Face au constat d'un « tournant néolibéral » qui caractérise de nombreuses politiques publiques ces dernières années¹, les initiatives de développement territorial sont traversées par la question de la possibilité du changement : est-il possible de mettre en œuvre localement des politiques « alternatives » au modèle dominant ? Nous montrons, dans cette section, que la possibilité du changement structure la littérature sur le développement territorial depuis son émergence dans les années 1960. Cette aspiration à un développement territorial « alternatif » soulève la question de l'effectivité, ou non, des actions mises en œuvre (1), et par conséquent, une interrogation sur l'autonomie politique des échelons infranationaux (2).

1. Une efficacité réelle ou symbolique ?

Face aux objectifs ambitieux et consensuels affichés par les politiques de développement territoriales, des travaux critiques pointent le décalage entre ces annonces et les résultats des politiques menées. Comme le souligne J.-M. Offner : « face à ce déferlement de la rhétorique territoriale, la suspicion peut naître. N'y a-t-il pas tentative d'évitement, voire de dissimulation de vrais problèmes par de faux débats ?² » Dans cette perspective, les politiques de développement territorial sont présentées comme étant, avant tout, des politiques symboliques permettant de légitimer les gouvernants dans leur capacité à adresser des enjeux complexes. La question de savoir si les politiques de développement territorial contribuent à de vraies dynamiques de transformation ou participent davantage à des affichages symboliques, traverse la littérature académique et les productions professionnelles (1.1). Ce débat s'incarne en particulier dans deux controverses scientifiques sur la portée et la caractérisation de la participation et de la gouvernance (1.2).

1.1 Entre ensauvagement et domestication

Pour E. Breton et G. Perrier toutes les réformes de « modernisation de l'État » sont caractérisées par des « distorsions entre décision et mise en œuvre de l'action publique.³ » Il existe un écart entre le travail d'affichage de ces réformes et la modestie de leurs résultats. En effet, ces dernières sont souvent dotées d'objectifs flous, de moyens financiers relativement faibles et disposent d'un suivi limité de leur mise en œuvre. Il en découle que « le changement auquel devaient conduire les réformes peut rester en grande partie "un changement de papier".⁴ » Pour de nombreux observateurs des réformes de l'État, à l'instar de P. Bezes

¹ B. JOBERT, *Le tournant néo-libéral en Europe...*, *op. cit.*

² Jean-Marc OFFNER, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, 56-1, 2006, p. 27- 47.

³ É. BRETON et G. PERRIER, « Politique des mots d'ordre réformateurs »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

et P. Lidec, celles-ci restent avant tout des politiques « symboliques »¹, c'est-à-dire que l'affichage de la mobilisation publique est plus déterminant que les effets substantiels de cette politique, car les élites administratives doivent renouveler la croyance en leur capacité d'agir qui est au fondement de leur légitimité. En conséquence, les opérations de « monstration » des réformes de modernisation de l'action publique prennent une place considérable dans l'activité des agents chargés de leur mise en œuvre².

Pour F. Desage et J. Godard, cette dimension symbolique de l'action publique est particulièrement présente dans les politiques territoriales. Pour ces deux auteurs, le développement territorial peut être perçu comme une tentative de « réenchantement mythique des politiques locales » en réponse à un mouvement plus profond de « désenchantement idéologique »³. Face aux « contraintes externes de la mondialisation », il semble que la capacité d'action politique soit transférée, du moins dans le discours, aux échelons locaux⁴. Cette analyse converge avec celle L. Arnaud, R. Pasquier et C. le Bart qui montrent que « la mise en récit est toujours plus libre que la mise en œuvre.⁵ » Selon eux, si les récits territoriaux se différencient, répondant à un besoin de distinction territoriale dans un contexte de mise en compétition des territoires pour l'accès aux ressources, le contenu de l'action publique locale, elle, tend davantage à se standardiser, sous l'effet croisé des instruments de « gouvernement à distance » qui encadrent les horizons du possible (régulation verticale) et de la diffusion des bonnes pratiques et référentiels d'action (régulation horizontale)⁶. Selon F. Desage et J. Godard, la force du « mythe » repose sur sa capacité à « mettre en récit » l'action publique, à faire croire, sans contrainte de résultat. Les « mythes » sont donc une manière de préserver « la méta-croyance dans la capacité du politique à changer l'ordre des choses », mais, en même temps, ils ouvrent la possibilité à des « dissonances cognitives entre les promesses de l'action publique et ses résultats.⁷ » Ces dissonances entre les ambitions politiques d'un projet et ses réalisations sont visibles dans AJIR. C'est ce qu'exprime, par exemple, Mathilde R. lors d'une réunion de l'équipe d'évaluation : « AJIR était un projet politique à l'origine.

¹ Philippe BEZES et Patrick Le LIDEC, « Politiques de l'organisation », *Revue française de science politique*, Vol. 66-3, 14 septembre 2016, p. 407- 433.

² Thomas ALAM et Jérôme GODARD, « Réformes sectorielles et monstration de la modernité », *Politix*, 79-3, 2007, p. 77- 100.

³ F. DESAGE et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales »..., *op. cit.*

⁴ « Tout se passe comme si la disqualification des formes étatiques de régulation sociale et politique, au nom des contraintes externes de la mondialisation, s'accompagnait de la valorisation de l'action localisée, ancrée dans un territoire délimité. Pour le dire autrement, la capacité d'agir, de changer l'ordre des choses, plus ou moins déniée aux politiques nationales, se trouve ici explicitement réaffirmée pour les autorités locales. » *Ibid.*

⁵ Lionel ARNAUD, Christian Le BART et Romain PASQUIER, « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », in *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2015, p. 11- 31.

⁶ Sur ce dernier point voir notamment Vincent BEAL, Renaud EPSTEIN et Gilles PINSON, « La circulation croisée », *Gouvernement et action publique*, N° 3-3, 19 novembre 2015, p. 103- 127 ; Romain PASQUIER, *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2004.

⁷ F. DESAGE et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales »..., *op. cit.*

Maintenant c'est devenu un programme pour ramener du fric sur le territoire, on est très loin des ambitions stratégiques et politiques.¹ »

La perte de la dimension politique des démarches de développement territorial est souvent associée, dans les discours, aux effets de son institutionnalisation. Un salarié de l'UNADEL nous glisse « je ne sais pas si le développement local a été gagnant avec l'institutionnalisation.² » Les organisations professionnelles comme l'UNADEL tentent de maintenir un horizon politique à des démarches institutionnalisées. Au cours de la « semaine du développement local », organisée par l'UNADEL, les prises de paroles se suivent pour rappeler les objectifs politiques du développement local qui doivent être centrés sur « la recherche de bien vivre » et sur la quête de « l'attractivité »³. A la lecture de la littérature sur les démarches de développement « alternatif », on peut être surpris par la récurrence de conclusions similaires : ces expériences semblent être structurellement ambivalentes⁴. Elles oscillent toujours entre innovation démocratique et « récupération » néolibérale, entre *ensauvagement* des institutions et *domestication*⁵. En effet, les démarches de participation ouvrent des marges de manœuvre au cœur des institutions et insèrent de l'indétermination dans le processus de prise de décisions collectives. Le pendant de cette ouverture est une institutionnalisation des critiques potentielles, permettant de canaliser et parfois de dépolitiser cette parole, en intégrant les acteurs protestataires dans une démarche institutionnalisée de débat. C'est exactement ce qu'analysent A. Mazeaud et M. Nonjon à propos de la place des associations dans la participation citoyenne :

« D'un côté ces acteurs trouvent dans cette offre de nouvelles opportunités de participer et surtout des mannes financières essentielles à leur survie et leur développement mais de l'autre elle contribue à les déposséder de leur légitimité et de leur potentiel contestataire.⁶ »

Ce dilemme est bien documenté par les travaux sur la participation citoyenne – entre démocratisation de la bureaucratie ou bureaucratisation de la démocratie⁷ – mais il le dépasse largement. Au-delà du cas de la participation, il est souvent constaté un processus de « normalisation » à propos de la vague « d'alternatives » issues des mouvements sociaux des années 1970, progressivement institutionnalisées à partir des années 1980, et qui servent parfois aujourd'hui de politiques entrepreneuriales et d'attractivité. V. Béal et M. Rousseau définissent le processus d'institutionnalisation, à partir de la littérature en sociologie des mouvements sociaux, comme « une perte de l'identité initiale du mouvement » associé à une « évolution

¹ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Sur le cas de la participation citoyenne voir E.T. WALKER, M. MCQUARRIE et C.W. LEE, « Rising Participation and Declining Democracy... », *op. cit.*

⁵ Catherine NEVEU, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, N° 1-1, 10 octobre 2011, p. 186-209. Voir également, les réflexions d'A. Touraine qui rappelle que « l'institutionnalisation d'un conflit n'est jamais complète ». A. TOURAINE, *Production de la société...*, *op. cit.*, p. 218.

⁶ A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative...*, *op. cit.*, p. 74. Voir aussi Rui et Villechaise sur « adhésion distanciée des associations à la participation ».

⁷ Alice MAZEAUD, Guillaume GOURGUES et Magali NONJON, « Du tournant participatif des administrations à la bureaucratisation de la démocratie participative. Étude à partir du cas français. », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88-4, 2022, p. 921- 936.

de son répertoire d'action, au départ caractérisé par des formes d'action contestataires et radicales qui sont rapidement supplantées et/ou complétées par des modalités d'action plus conventionnelles ; et enfin une cooptation par les pouvoirs publics, qui peut soit faire disparaître le mouvement, soit élargir son audience.¹ » Ainsi, l'institutionnalisation peut être vue comme un objectif en soi, dans la perspective de pérenniser et d'élargir une démarche alternative. Néanmoins, l'institutionnalisation fait également « courir des risques » aux alternatives territoriales : « cooptation, affaiblissement de leur caractère militant, voire dilution de leurs potentiels subversif et transformatif.² » L'institutionnalisation apparaît donc comme un processus à double tranchant pour les « alternatives ». Finalement, les effets du développement territorial, comme fruit d'un processus d'institutionnalisation d'un conflit explicite ou latent, sont structurellement ambivalents, toujours traversés par une tension entre *ensauvagement* et *domestication*³.

Ce questionnement sur l'institutionnalisation est largement repris largement par les acteurs du développement eux-mêmes. La littérature émique⁴ sur développement local est parcourue par l'obsession de l'articulation « entre "ascendant" et "descendant", entre "institué" et "non institué".⁵ » Les acteurs du développement local s'attachent à l'ambition d'un dépassement de l'opposition entre *ensauvagement* et *domestication* par la mise en avant d'une « troisième voie », d'une solution « hybride » entre l'État et la société civile. Un des grands thèmes de travail de l'UNADEL ces dernières années porte justement sur la possibilité d'« articuler les initiatives citoyennes et l'action publique pour faire face aux crises.⁶ »

¹ Vincent BEAL et Max ROUSSEAU, « Alterpolitiques! », *Métropoles*, 15, 2014.

² *Ibid.*

³ Cette terminologie renvoie aux travaux de Claude Lefort sur la « démocratie sauvage ». Il oppose une dimension institutionnelle et domestiquée d'une part, et une dimension revendicative et sauvage d'autre part. Voir Antoine CHOLLET, « L'énigme de la démocratie sauvage », *Esprit*, Janvier-Février-1, 30 janvier 2019, p. 136- 146. En mobilisant des terminologies conceptuelles différentes, plusieurs théoriciens ont déjà souligné la dualité du fait démocratique. Jacques Rancière distingue lui le versant proprement *politique* de la démocratie, qui représente une dynamique de transformation de l'ordre social, de son versant *policiér*, qui cherche à l'organiser et le maintenir. Jacques RANCIERE, *Aux bords du politique*, Paris, Folio, 2004, p. 83- 89. On retrouve cette opposition chez plusieurs théoriciens critiques de la démocratie (Lefort, Abensour, Balibar, etc.), pour lesquels la démocratie peut se définir par cette tension inhérente entre « action » et « institution ». Voir Audric VITIELLO, « La démocratie radicale entre action et institution », *Raisons politiques*, N° 75-3, 24 octobre 2019, p. 63- 93.

⁴ Sur le choix du terme « émique » à la place de celui d'« indigène », voir Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Émique », *Homme*, 38-147, 1998, p. 151- 166.

⁵ UNADEL : Nov 2021 rapport intermédiaire des Ecoutes Territoriales, P2.

⁶ UNADEL : Nov 2021 rapport intermédiaire des Ecoutes Territoriales, P2.

1.2 Controverses autour de la gouvernance et de la participation

Les débats académiques autour de la gouvernance et de la participation synthétisent les deux lectures possibles – critiques ou pragmatiques – des démarches porteuses d'un développement « alternatif ». Un usage positiviste de la notion de gouvernance permet de décrire un mode d'action publique et de coordination territoriale¹. Cette littérature empirique insiste sur l'importance croissante des « réseaux, [des] partenariats, [de la] négociation, [de la] contractualisation, etc.² » Dans cette perspective, la « gouvernance » territoriale s'oppose au « gouvernement » des territoires³. Ce discours sur la gouvernance n'est pas neutre, il induit une théorie implicite du pouvoir et de son organisation. Souligner le partenariat, la proximité et l'horizontalité participe à mettre en lumière certains aspects de l'exercice du pouvoir et tend à masquer les dimensions plus verticales. Pour G. Pinson les travaux sur la « gouvernance » sont porteurs d'une théorie implicite de la transformation de l'État, qu'il qualifie çà la fois de « néo-pluraliste » – car donnant à voir « un État confronté à un environnement dans lequel évolue un nombre beaucoup plus important d'acteurs et dans lequel les ressources sont davantage dispersées qu'auparavant » – et de « pragmatique » – car ces transformations ne sont pas perçues comme s'inscrivant dans un projet politique particulier mais relèvent « d'une série d'ajustements opérés face à des difficultés d'action et de coordination.⁴ » La littérature pragmatique insiste sur la capacité d'*agency* des acteurs locaux et déconstruit l'idée d'une politique intentionnelle en décrivant le « chaos des intérêts » et le bricolage des acteurs en présence.

A côté de cette vision pragmatique de la gouvernance, se développe une lecture « critique » qui analyse plutôt une stratégie de redéploiement de l'État. Pour F. Desage et J. Godard, si la mise en scène de l'action publique comme « partenariale et innovante » peut « entretenir l'illusion » d'un « consensus territorial », ce constat ne résiste pas à l'observation empirique⁵. De même, J. Davies part du constat que la réalité du gouvernement contemporain est souvent très éloignée du modèle idéal promu par les visions de la gouvernance en réseau. Il critique les tendances fonctionnalistes de la littérature positiviste, tournée vers la recherche de solutions pratiques à des problèmes identifiés et empreints de biais normatifs. Il met en évidence que les travaux sur la gouvernance produisent de fait un effacement des décideurs et des intérêts politiques en jeu : « absorbée par l'analyse des aspects procéduraux, des mécanismes d'agrégation des intérêts, [et] de formation de coalitions, la question des finalités de l'action publique, devient finalement

¹ G. PINSON, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État »..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Patrick Le GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 45-1, 1995, p. 57- 95.

⁴ G. PINSON, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État »..., *op. cit.*

⁵ F. DESAGE et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales »..., *op. cit.*

assez secondaire et celle de la domination insaisissable.¹ » Au contraire, l'approche critique cherche à dévoiler un « agenda qui [...] surplombe » les évolutions de l'action publique territoriale – celui du néolibéralisme et de l'intervention de l'État au service d'intérêts économiques² – au risque de « dépeindre un monde binaire » et de « simplifier la complexité des rapports de pouvoir » selon ses détracteurs³.

Les mêmes ressorts structurent la littérature sur la participation citoyenne. L'opposition entre une perspective plutôt pragmatique et une plutôt critique s'est exposée explicitement à l'occasion d'une controverse au sein de la revue *Participations*, ce qui a permis de clarifier les postulats méthodologiques, épistémologiques et normatifs qui cadrent les deux approches. C'est une controverse en trois actes. Dans le premier acte, J. O'Miel publie un article sur la politique participative en Toscane, et soulève la question de la portée réelle de ces initiatives : « modèle ou mirage ?⁴ » Il interroge le rôle et la place des chercheurs et des « experts » dans la conduite de ces expérimentations et dans la circulation des « bonnes pratiques » qui de fait « contribuent à légitimer le processus.⁵ » Il documente en particulier la trajectoire hybride et les productions intellectuelles de Luigi Bobbio, qualifié de « passeur », dont les argumentaires servent « d'habillage savant pour défendre la mise en œuvre de ces dispositifs.⁶ » L. Bobbio est caractérisé par son rapport à la démocratie participative, à la fois comme universitaire et comme militant. Les travaux qu'il mène « visent à produire des savoirs empiriques, mais également à promouvoir l'expérimentation de dispositifs participatifs.⁷ » L. Bobbio incarne la figure du chercheur pragmatique proche de son terrain d'étude qui participe à légitimer et à diffuser les dispositifs participatifs.

Le deuxième acte est constitué par la réponse de deux des personnes mentionnées dans l'article de J. O'Miel : L. Bobbio et A. Floridia⁸. Pour ces derniers, l'article de J. O'Miel participe « d'une conception manipulatrice et instrumentale de la participation.⁹ » Ils critiquent en particulier la présentation des protagonistes comme des « acteurs tout à fait cyniques [qui] sont là seulement pour bâtir une colossale mise en scène qui puisse renforcer leur pouvoir.¹⁰ » Au fond, L. Bobbio et A. Floridia reprochent à la sociologie critique de J. O'Miel de s'appuyer sur la rhétorique « peu crédible du complot ». Dans cette perspective

¹ J.S. DAVIES, *Challenging governance theory...*, *op. cit.*, p. 37.

² Voir notamment N. BRENNER, *New State Spaces...*, *op. cit.*

³ Thomas AGUILERA, « Gouvernance urbaine et critique dans les métropoles européennes : une posture méthodologique pour étudier les effets des mouvements sociaux sur les politiques publiques », *Métropoles*, Hors-série 2018, 18 octobre 2018.

⁴ Julien O'MIEL, « Modèle ou mirage ? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane », *Participations*, 14-1, 2016, p. 177- 206.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Luigi BOBBIO et Antonio FLORIDIA, « Quand la sociologie critique devient une glace déformante », *Participations*, N° 16-3, 2016, p. 249- 265.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

J. O'Miel incarne le chercheur critique qui souhaite dénoncer les desseins politiques et personnels sous-jacent à l'action publique.

Le troisième et dernier acte de la controverse est une réponse collective de chercheurs soutenant l'approche de J. O'Miel en défendant la pertinence d'une « sociologie critique de la démocratie participative¹ ». Cette discussion est intéressante car elle met au jour des tensions et des postulats qui restent généralement implicites dans les travaux sur la participation et sur les politiques territoriales en général. Deux points semblent cruciaux. Tout d'abord, les deux lectures – positivistes et critiques – s'opposent sur l'appréciation à donner à la parole des acteurs². Pour L. Bobbio et A. Floridia, il faut « prendre les acteurs au sérieux », c'est-à-dire ne pas les réduire à « une rationalité stratégique » mais prendre en compte les autres motivations qu'ils peuvent exprimer et qui peuvent avoir trait à des croyances, des valeurs ou des considérations éthiques. Autrement dit, les acteurs sont les mieux placés pour expliquer leur engagement dans ces politiques publiques. À l'inverse, l'approche critique a tendance à rapporter les prises de position à la position occupée, à les mettre en perspective avec les intérêts objectifs de ces agents. Ensuite, L. Bobbio et A. Floridia soulèvent une deuxième tension de fond qui structure l'ensemble de la littérature sur les politiques participatives : la croyance, ou non, dans la pertinence d'une participation institutionnellement organisée³. Ainsi L. Bobbio et A. Floridia considèrent que « le travail sur les institutions de la participation et de la délibération citoyenne [est] absolument nécessaire.⁴ » Alors que la réponse des chercheurs « critiques » réfute le postulat selon lequel « a priori les dispositifs participatifs [sont] des "petits pas" imparfaits vers [...] un idéal démocratique » et remettent en question le lien de causalité automatique entre « participation institutionnalisée » et démocratisation de la société⁵.

Au-delà des questions de gouvernance et de participation, l'ensemble de la littérature sur les transformations de l'action publique territoriale est traversée par la tension entre des lectures pragmatiques, souvent proches des praticiens et des institutions, et des lectures critiques qui dénoncent les orientations politiques sous-jacentes à ces transformations qualifiées de « néolibérales ». Ces controverses autour de la gouvernance ou de la participation sont révélatrices des tensions structurelles des démarches de développement territorial.

¹ Julien O'MIEL, Guillaume GOURGUES, Alice MAZEAUD, Magali NONJON et Raphaëlle PARIZET, « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? », *Participations*, N° 19-3, 2017, p. 221- 242.

² Cette dimension du débat fait évidemment écho aux discussions entre sociologie critique et sociologie de la critique. Voir Luc BOLTANSKI, « Sociologie critique et sociologie de la critique », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 3-10, 1990, p. 124- 134.

³ « Notre impression est que l'aversion pour l'ingénierie participative découle d'une hypothèse implicite, à savoir que la « vraie » participation ne peut pas être structurée, organisée, gérée, réglée, etc., mais qu'elle ne peut prendre que la forme sauvage de la confrontation, de la créativité spontanée des sujets sociaux. »

⁴ L. BOBBIO et A. FLORIDIA, « Quand la sociologie critique devient une glace déformante »..., *op. cit.*

⁵ J. O'MIEL, G. GOURGUES, A. MAZEAUD, M. NONJON et R. PARIZET, « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? »..., *op. cit.*

2. L'autonomie politique des espaces locaux en question

Dans cette partie nous souhaitons montrer, d'une part, que ces débats ne sont pas nouveaux et s'inscrivent dans la continuité des discussions entre sociologie marxiste et sociologie fonctionnaliste (2.1), et d'autre part, que l'enjeu fondamental mis en lumière par l'analyse de ces controverses scientifiques est celui de l'autonomie, ou non, de l'espace politique local (2.2).

2.1 Un débat pas si nouveau : le marxisme et la « question locale »

Ces débats s'inscrivent dans une généalogie intellectuelle plus ancienne. Les travaux de H. Lefebvre marquent un tournant dans la pensée marxiste qui n'avait jusqu'alors que très peu investi la question territoriale, le point nodal de l'analyse marxiste étant centré sur l'usine. Avec H. Lefebvre, puis avec Manuel Castells le domaine de la lutte est étendu « de l'usine à la ville¹ ». Dans une perspective marxiste, l'espace est produit conjointement par les forces économiques et par les pouvoirs publics qui interviennent pour le modeler selon les besoins du mode de production dominant. Ainsi, le rapport au territoire devient un révélateur des évolutions du mode de production principal : capitalisme marchand, industriel et financier impliquent à chaque fois une organisation spatiale particulière². L'analyse de la « production de l'espace » par Lefebvre est contemporaine de l'invention de la planification spatiale en France. Ce dernier y voit un instrument puissant de pouvoir « qui rationalise et discipline l'espace en étant fondamentalement subordonné aux exigences de l'industrialisation.³ » L'urbanisme moderne, de Haussmann à Corbusier est analysée comme une entreprise de domestication et de contrôle⁴. Ce courant intellectuel va connaître un renouveau à la fin des années 1990 autour de la nouvelle géographie radicale anglo-saxonne représentée notamment par David Harvey et Neil Brenner. Pour ces auteurs, les rapports de classes et les modes de productions capitalistes (et leurs transformations) ont une traduction spatiale. L'État intervient en tant que producteur de l'espace, notamment urbain. Le capitalisme requiert l'intervention de pouvoirs publics pour modeler l'organisation spatiale et produire un territoire adapté aux besoins du mode de production. Pour N. Brenner, les réformes institutionnelles de territorialisation de l'action publique s'inscrivent dans des projets d'État d'adaptation de l'espace aux contraintes du régime d'accumulation actuel⁵. Dans cette

¹ Hélène REIGNER, « Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste », HDR, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 2013, p. 10.

² Voir les travaux de David Harvey qui reprend et étend la portée des travaux de Lefebvre. Il fait de la ville le site même de la production de la plus-value, imbriquant fortement l'histoire de l'urbanisme avec celle du capitalisme. David Harvey, 1985, *The Urbanisation of Capital*, Oxford, Blackwell.

³ H. REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste...*, op. cit., p. 11.

⁴ Henri Lefebvre, 1972, *Le Droit à la ville, II - Espace et politique*, Paris, Anthropos, p.155.

⁵ N. BRENNER, *New State Spaces...*, op. cit.

perspective néomarxiste de la production de l'espace, elles ne sont donc « qu'une vaste entreprise de mystification¹ », puisque les interventions de l'État ne visent qu'à répondre aux contradictions du capitalisme.

Cette analyse de la production de l'espace est soutenue par une théorie de l'État comme peu autonome et « asservi aux intérêts des grandes firmes capitalistes.² » Dans cette perspective, le concept même de pouvoir local n'a pas de sens, puisqu'il n'y a pas d'autonomie de l'espace politique local. Le local peut seulement être le lieu de « concessions secondaires³ » accordées par l'État, notamment pour éviter des mouvements de contestations sociales. C'est par exemple la thèse défendue par Jean Lojkine, pour qui l'institution municipale offre une scène qui permet d'intercéder entre l'État central et les classes dominées, qui y trouvent un support à la formulation de leurs demandes sociales. Néanmoins, cet espace local est avant tout un mythe, renouvelé et investi par les classes moyennes, qui reste dépendant et soumis à l'hégémonie capitaliste⁴. Au début des années 1980, il est reproché aux travaux marxistes de minimiser le rôle de l'espace local, de négliger les « bruits de fond » du local⁵. Une nouvelle génération de chercheurs, dans la continuité de l'analyse marxiste, comme Sylvie Biarez et Edmond Préteceille, vont enquêter sur la question du pouvoir local pour lui donner de l'épaisseur, en s'accordant sur une relative autonomie des institutions publiques locales. Selon eux, au-delà de l'État central et du pouvoir économique, il peut s'affirmer dans certains cas des intérêts locaux spécifiques qui peuvent entrer en contradiction avec les objectifs politiques et les intérêts économiques nationaux⁶. Dans cette perspective, le local ne peut pas être réduit à une simple traduction des conflits de classes nationaux⁷.

Les controverses sur la gouvernance et la participation des années 2010 rejouent presque à l'identique le débat entre sociologie urbaine marxiste (incarnée notamment par le CSU⁸) et sociologie fonctionnaliste du pouvoir local (représentée en particulier par le CSO⁹) au cours des années 1970. L'objet du dissensus porte fondamentalement sur le « degré d'autonomie du local face à l'État et de l'État face au Capital.¹⁰ » La sociologie des organisations insiste sur la fragmentation de l'État et la complexité de son organisation qui ne peut se réduire à une opposition entre le centre qui décide et la périphérie qui applique¹¹. La sociologie marxiste défend quant à elle l'idée d'une absence d'autonomie de la scène politique locale « réduite à un

¹ H. REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste...*, op. cit., p. 13.

² *Ibid.*, p. 12.

³ Jean LOJKINE, « Politique urbaine et pouvoir local », *Revue française de sociologie*, 21-4, 1980, p. 633- 651.

⁴ Jean LOJKINE, *Le Marxisme, l'État et la question urbaine*, Presses Universitaires de France, 1977.

⁵ Edmond PRETECEILLE et Jean-Louis BRIQUET, « Les marxistes et la question urbaine », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2-7, 1989, p. 24- 29.

⁶ Sylvie BIAREZ, *Institution communale et pouvoir politique : le cas de Roanne*, Mouton, 1973.

⁷ Sylvie BIAREZ, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989, p. 88- 89.

⁸ Centre de Sociologie Urbain.

⁹ Centre de Sociologie des Organisations.

¹⁰ Jérôme AUST, Cécile CRESPIY, Renaud EPSTEIN et Hélène REIGNER, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, 90, 31 décembre 2013, p. 3- 21.

¹¹ Voir notamment les travaux de Worms, Grémion, Thoenig ou Crozier.

théâtre de marionnette où les vrais déterminants de l'action opèrent en coulisse.¹ » Dans cette vision l'État est un instrument de domination au service de la classe dominante et le local ne peut être le lieu que des « concessions secondaires » afin de limiter la contestation sociale². Une controverse au sein de la revue française de sociologie entre Pierre Birnbaum et Manuel Castells résume particulièrement bien ces oppositions³. M. Castells revient sur les critiques traditionnelles de la sociologie marxiste à propos de la sociologie des organisations, en particulier : l'oubli de la domination, l'invisibilisation des classes sociales, la dépolitisation des objets et la sur-spécialisation de la recherche. Pour M. Castells, la critique adressée à la sociologie du pouvoir local est simple : « celle de faire de la sociologie de quelque chose qui n'existe pas.⁴ » Tandis que P. Birnbaum exprime les critiques classiques contre la sociologie marxiste, notamment la sur-théorisation, l'absence d'opérationnalisation empirique et une simplification idéologique d'une réalité plus complexe⁵. Pour P. Birbaum « la détermination sociale n'est pas unique et d'autres variables (la situation géographique par exemple) peuvent exercer une influence décisive.⁶ »

2.2 La possibilité de mener des politiques territoriales « alternatives »

La controverse entre P. Birbaum et M. Castells met en lumière une opposition fondamentale encore prégnante aujourd'hui : existe-t-il une forme d'autonomie de l'espace politique local ? Si les territoires peuvent être considérés « comme des échelons de gouvernement dans lesquels les choix politiques sont restreints par des contraintes externes⁷ », le local est également considéré comme un lieu d'expérimentation et de changement, en tous cas comme un espace où il y aurait davantage de latitude pour proposer des formes d'action alternatives à un modèle dominant. La diffusion des politiques « entrepreneuriales » et « l'enracinement du néolibéralisme » posent à nouveau la question de « l'autonomie des gouvernements locaux » et de « leur capacité à produire des politiques » qui s'éloignent de ces modèles dominants⁸. V. Béal et M. Rousseau notent que dans de nombreux travaux la capacité des échelons locaux à produire de l'alternative a été « surévaluée ou instrumentalisée » tant par les chercheurs que par les praticiens. Cette

¹ J. AUST, C. CRESPIY, R. EPSTEIN et H. REIGNER, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires »..., *op. cit.*

² Voir notamment les travaux de Castells, Lojkine, Godard.

³ « Quand le petit chaperon rouge de la sociologie empiriste du pouvoir local rencontre le grand méchant loup de la sociologie urbaine marxiste. » Référence est faite ici aux échanges musclés, en trois actes, entre Pierre Birnbaum et Manuel Castells dans la revue française de sociologie en 1973 et 1974 : Pierre BIRNBAUM, « Le pouvoir local : de la décision au système », *Revue française de sociologie*, 14-3, 1973, p. 336- 351 ; Manuel CASTELLS, « Remarques sur l'article de Pierre Birnbaum », *Revue française de sociologie*, 15-2, 1974, p. 237- 242 ; Pierre BIRNBAUM, « Le petit chaperon rouge et le pouvoir local », *Revue française de sociologie*, 15-2, 1974, p. 257- 262.

⁴ M. CASTELLS, « Remarques sur l'article de Pierre Birnbaum »..., *op. cit.*

⁵ « Pierre Grémion et Jean-Pierre Worms [reprochent] à l'un des premiers textes de Jean Lojkine sur le pouvoir local traité dans une perspective marxiste, de ne pas « confronter avec le réel » son modèle, de ne pas le rendre « opérationnalisable ». P. BIRNBAUM, « Le pouvoir local »..., *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ V. BEAL et M. ROUSSEAU, « Alterpolitiques! »..., *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

surestimation de la capacité des territoires à agir sur les enjeux de développement est soit associée à une sous-estimation des contraintes et des dynamiques externes (notamment les évolutions macro-économiques), soit à une sous-estimation des contraintes politiques et institutionnelles. L'article de V. Béal et M. Rousseau repose sur cette tension : doit-on considérer que les espaces locaux disposent d'une forme d'autonomie politique pour mettre en œuvre et faire perdurer des politiques alternatives au modèle dominant ? Insister sur les « contextes locaux » est une manière de dire que dans certains cas, dans certaines conditions, cette autonomie est possible.

J. de Maillard refuse de voir dans les politiques de développement territorial qu'un « processus de normalisation résultat d'un travail d'imposition opéré par l'État ». Les acteurs locaux ne sont pas « totalement dépendant[s] ». ¹ Si la dimension symbolique des politiques de développement territorial est manifeste, E. Breton et G. Perrier considèrent qu'il est également nécessaire de prendre en compte le « travail d'appropriation et de traduction de la part des agent·e·s ». Ces auteurs insistent donc sur la marge de manœuvre des acteurs locaux dans l'appropriation et la mise en œuvre des instruments nationaux. L'analyse et l'observation « par le bas » de la mise en œuvre des politiques territoriales fait apparaître des marges de résistance et d'appropriation des orientations nationales, bien que le cadre soit fermement posé. Mais ces « résistances » ne s'observent pas dans tous les secteurs, territoires ou institution. H. Reigner pose très bien le paradoxe de l'écart entre les effets constatés du gouvernement des territoires et les pratiques des acteurs sur le terrain. S'il est possible de constater dans l'ensemble un « tournant néolibéral » dans les politiques publiques, les études empiriques ne donnent pas à voir, au niveau local, de coalition d'acteurs qui défendent cet agenda néolibéral ². Selon elle, les travaux « qui théorisent la néolibéralisation des politiques territoriales peinent à opérationnaliser un programme de recherche qui renseignerait les mécanismes concrets par lesquels s'impose l'agenda néolibéral. ³ » Plutôt que de discréditer l'approche néomarxiste, nous interprétons ces travaux comme un appel à une plus grande vigilance empirique. Si effectivement, le modèle néolibéral ne semble pas être pertinent pour l'ensemble des cas, c'est qu'il est nécessaire de prendre en compte l'autonomie relative de l'État et de ses agents. En fonction des cas, des territoires, des thématiques, des enjeux, la domination de classe ne s'exprime pas aussi directement dans les politiques territoriales, celle-ci est toujours intermédiée par des politiques publiques qui sont le résultat complexe de l'articulation d'un grand nombre d'acteurs interdépendants. Il s'agit donc de tenir compte de la complexité organisationnelle des politiques publiques d'une part, et de garder un souci intellectuel pour les dynamiques structurelles de domination politique et économique, même lorsqu'ils ne sont pas directement apparents sur nos terrains ⁴.

¹ J. de MAILLARD, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages »..., *op. cit.*

² H. REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste...*, *op. cit.*, p. 9.

³ *Ibid.*, p. 19.

⁴ L'enjeu de notre travail, en reprenant l'expression d'Hélène Reigner est « d'articuler la méta-critique néomarxiste de la domination avec une microanalyse empirique des mécanismes en jeu dans la ville pluraliste ». *Ibid.*, p. 35.

Conclusion chapitre 2.

Un pas de côté dans l'analyse des politiques publiques

En mettant en avant la transversalité, le partenariat, la territorialisation et la participation, AJIR correspond aux critères d'une politique de développement territorial. Ce type de politique publique, qui s'est constitué à la suite de mobilisations conjointes dans et en-dehors de l'État, semble « paradigmatique » pour questionner les interactions entre les mouvements sociaux et l'État¹. En outre, ces politiques publiques, en tant qu'objet politique et scientifique, sont traversées par une tension fondamentale portant sur l'autonomie de l'État et la possibilité des territoires à mener des politiques alternatives au modèle dominant. Il en ressort que les politiques de développement territorial sont intrinsèquement ambivalentes. Néanmoins, l'opposition entre *ensauvagement* et *domestication*, ou entre vision pragmatique et critique, peut constituer une impasse théorique et empirique, elle ne permet pas de comprendre comment tiennent et comment se renouvellent ces formes d'action publique. Nous proposons un pas de côté, en nous intéressant concrètement aux agents qui mettent en œuvre ces politiques et qui les font vivre. En effet, si ces politiques continuent d'exister c'est aussi parce que des agents s'y investissent et croient dans la possibilité du changement par les politiques territoriales. Le développement territorial n'est, ainsi, pas seulement une forme d'action institutionnelle, mais c'est également une pratique et une croyance professionnelle.

¹ A l'instar des mobilisations pour la « cause des femmes » analysées comme un mouvement « paradigmatique » pour questionner les principales catégories d'analyse de la sociologie des mouvements sociaux : Laure BERENI et Anne REVILLARD, « Un mouvement social paradigmatique ? Ce que le mouvement des femmes fait à la sociologie des mouvements sociaux », *Sociétés contemporaines*, 85-1, 2012, p. 17- 41.

PARTIE II.

Les engagements dans le développement territorial

« Ainsi, les institutions s'ouvrent les unes sur les autres, les frontières traditionnelles entre élus, fonctionnaires et experts de l'action publique territoriale s'amenuisent au point de faire émerger un monde professionnel, avec sa culture, ses habitudes et ses habitus, ses illusions et sa vision de ce qui est bien et mal, moderne et archaïque, faisable et infaisable, pensable et impensable. »

M. Arnaud, C. Le Bart et R. Pasquier¹

Nous avons jusqu'ici caractérisé les politiques de développement territorial. Nous nous intéresserons désormais aux liens entre les politiques publiques et les groupes professionnels qui les composent. En effet, les évolutions des politiques publiques territoriales entraînent des conséquences sur les acteurs professionnels, leurs pratiques et leur place dans les processus de décision et de mise en œuvre de l'action publique. Nous verrons, dans un premier temps, comment la diffusion des principes du développement territorial constitue un *espace professionnel* à l'interface des champs bureaucratique, académique et militant. Au sein de cet espace, nous caractériserons une fonction particulière, celle de la *coordination territoriale*, qui tend à se professionnaliser dans le sillage de l'institutionnalisation des politiques de développement territorial (**chapitre 3**). À partir du cas de l'équipe de coordination d'AJIR, nous analyserons, dans un second temps, comment cette posture professionnelle s'incarne au quotidien dans des pratiques et des discours qui participent d'un effort de distinction et de légitimation professionnelle (**chapitre 4**). Enfin, dans un dernier temps, nous montrerons que l'engagement est au cœur de l'éthos professionnel des agents de développement, qui agissent comme des *activistes* au sein des institutions (**chapitre 5**).

¹ L. ARNAUD, C.L. BART et R. PASQUIER, « Introduction »..., *op. cit.*

Chapitre 3

La constitution d'un espace professionnel

L'émergence puis la diffusion des principes de développement territorial dans l'action publique, depuis les années 1980, se sont accompagnées de l'émergence d'une catégorie de professionnels chargés de mettre en œuvre ces dispositifs. L'évolution de l'action publique territoriale contribue aux « recompositions internes des activités et des métiers, des savoir-faire professionnels et des expertises.¹ » L'espace professionnel du développement territorial apparaît très fragmenté, regroupant des agents disposant de statuts différents qui interviennent sur des thématiques variées. Néanmoins, par-delà ces différences, il semble émerger un « monde professionnel » qui partage certains codes, certains prismes idéologiques et une certaine vision de l'action publique. Nous observerons, dans un premier temps, la diversité des acteurs concernés par un dispositif de développement territorial comme AJIR (**section 1**). Puis, dans un second temps, nous analyserons plus en détail l'émergence et la professionnalisation d'une catégorie de professionnels spécifiques chargés de la coordination de ces dispositifs de développement (**section 2**).

¹ S. BORDIEC et A. SONNET, « Conclusion. Les partenariats »..., *op. cit.*

Section 1.

Définir un espace professionnel

Après avoir identifié un type d'action publique, nous pouvons analyser les caractéristiques des métiers qui y sont liés et cartographier l'espace professionnel du développement territorial. Les recompositions des politiques publiques participent-elles à créer un nouveau « groupe professionnel » ? C'est une question que se pose les organisations professionnelles du développement territorial, face à la diversité des statuts des agents, des institutions de rattachement ou des thématiques d'intervention :

« Y a-t-il vraiment aujourd'hui en France, une grande famille des métiers du développement territorial à laquelle s'identifieraient de nombreux professionnels du développement, qu'ils exercent en milieu urbain ou en milieu rural, dans le champ du développement local, du développement durable, du développement économique, de la politique de la ville... qu'ils aient pour employeurs des collectivités locales, des EPCI, des agences d'études privées, des chambres consulaires, des associations, des ONG... ? Et si oui, qu'est-ce que ces professionnels ont en commun ?¹ »

Plutôt que de « profession », nous questionnerons les contours d'un « groupe professionnel » du développement territorial². Nous étudierons d'abord la diversité des rôles professionnels impliqués dans AJIR (1), qui forment un espace professionnel constitué à l'interface des champs bureaucratiques, académiques et militants (2). Puis, nous verrons que ces acteurs professionnels se distinguent au sein d'AJIR par leur appropriation, plus ou moins critique, des injonctions réformatrices portées par le développement territorial (3).

1. Une diversité de postes et de rôles professionnels

AJIR regroupe un ensemble diversifié de structures, disposant de statuts différents (collectivité locale, association, laboratoire de recherche, établissement public, etc.) et intervenant sur des thématiques différentes (développement durable, ESS, culture, éducation populaire, etc.). À cette différenciation horizontale entre structures, s'ajoute une distinction verticale, au sein des structures, entre des postes, des rôles professionnels et des niveaux hiérarchiques différents. Derrière l'apparence d'horizontalité, ces dispositifs articulent en réalité des acteurs professionnels et institutionnels différents, aux intérêts variés³. Nous présenterons, dans un premier temps, la place occupée par les élus et les techniciens (1.1), puis, dans

¹ Anne KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers.*, Plateforme « Métiers du développement territorial », 2005, p. 3.

² Dans une perspective interactionniste, le terme de « groupe professionnel » désigne un « ensemble de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique. » Didier DEMAZIERE et Charles GADEA, *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009, p. 20.

³ A.-F. TAICLET, « Chapitre 3 »..., *op. cit.*

un second temps, nous questionnerons le rôle des chercheurs ou experts dans les dispositifs de développement territorial (2.2).

1.1 Un monde de techniciens

Le premier constat que l'on peut faire en observant le programme AJIR, et qui est largement partagé par ses protagonistes, est le suivant : c'est un projet de techniciens¹. Ce qui signifie que les « décideurs » d'une part et le public cible d'autre part sont relativement peu présents, du moins peu visibles. Au sein de cet ensemble de techniciens, une tension se dessine entre ceux qui se rattachent en premier lieu à une institution ou un secteur d'intervention, et ceux dont les missions sont dédiées à l'animation de la démarche de développement.

Une absence relative des élus

Cette absence des élus est regrettée, moins par les agents des collectivités qui retrouvent des marges d'autonomie en l'absence de leurs élus, mais davantage par certains acteurs associatifs qui sont entrés dans le programme avec l'intention de faire évoluer l'action publique et qui réalisent qu'ils n'ont accès qu'au niveau technique : « les politiques sont faites par les élus et nous, on est toujours en lien avec les techniciens.² » De même Loïc H., directeur d'une structure sociale, est assez critique du programme AJIR qui relève selon lui davantage d'« un rêve un peu fou de techniciens » que d'« une volonté politique »³. D'ailleurs, les techniciens les plus engagés au quotidien dans le projet AJIR en arrivent à appréhender les jeunes et les élus de la même manière, c'est-à-dire comme des publics difficiles à mobiliser qui peut donc être l'objet d'une attention particulière, comme le souligne un participant au séminaire annuel d'AJIR lors d'un atelier de rédaction d'un « manifeste » pour préparer l'« après-AJIR » : « ça a vraiment été écrit avec des jeunes et des élus ce truc ? Où sont les élus et les jeunes ?⁴ » Par conséquent, les élus comme les jeunes, sont souvent les cibles de proposition d'action visant à les « former » et à les « sensibiliser ». Les mêmes règles sont proposées pour s'assurer de leur présence dans les instances de gouvernance, notamment avec des quotas à respecter⁵.

D'ailleurs, il est intéressant de souligner que dans les prises de position protagonistes d'AJIR, les décideurs et le public cible, c'est-à-dire les élus et les « jeunes », sont souvent associés. Dans les deux cas, ils

¹ De nombreuses prises de position au cours d'AJIR vont dans ce sens, par exemple : « Le constat pour le moment c'est qu'il n'y a que les techniciens qui sont représentés » (*Entretien Mathilde R., op. cit.*) ou « La démarche AJIR elle a été portée par des techniciens et pas par des politiques. » (JDT, JC PDN).

² Salarié associatif, *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ *Entretien Loïc H., op. cit.*

⁴ Le manifeste commence ainsi « Nous élus, jeunes et professionnels, nous nous engageons ... ». *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁵ « On pourrait faire les mêmes règles pour les élus et pour les jeunes car c'est ceux qui sont absents des comités par ambition. Par exemple avec un appel à volontariat et des quotas à respecter. Pour les techniciens on peut rester sur une élection sans candidat. », *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

sont considérés comme un public difficile à mobiliser qui peuvent donc être l'objet d'une attention particulière. L'absence des élus, et plus particulièrement le faible « portage politique », revient souvent parmi les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme lors de l'évaluation et dans les entretiens. Aurore P., chargée d'évaluation du projet, estime ainsi qu'« il manquait un moteur politique fort.¹ » Leur absence, ou plutôt leur invisibilité, ne signifie pas que les élus ne jouent aucun rôle. Dans le cas d'AJIR, il apparaît que les élus s'investissent plus à certaines étapes du programme, en particulier au départ, pour le lancement du projet, et à certaines étapes clefs à fortes rétributions symboliques (inauguration, conférence de presse). D'ailleurs, le chef de service du service jeunesse du département de l'Ardèche indique clairement que le travail autour de l'appel à projets répond à une « commande politique » : « ce n'est pas une initiative administrative, c'est une commande politique conjuguée avec une envie administrative qui a été partagée.² » Si les élus étaient à l'initiative au lancement du projet, ils sont moins investis dans la définition des contenus de l'action publique. Comme le souligne A.-C. Douillet, « les élus locaux laissent à d'autres le soin de donner sens et contenu à la démarche.³ »

Les prises de position sur la place des élus dans ces dispositifs révèlent des tensions avec la logique même du projet qui se veut transversal, partenarial et horizontal. Le projet a soulevé l'enthousiasme et l'investissement de techniciens intermédiaires, qui y ont vu une opportunité pour faire avancer leurs propres représentations. À l'inverse, pour Véronique A., élue du département référente sur la jeunesse, le programme était « trop complexe » pour permettre l'investissement des élus⁴. Elle a dû intervenir lorsqu'elle estimait que le programme devenait « trop technique » et risquait « d'échapp[e] aux élus⁵ ». La position proposée aux élus dans la prise de décision, celle d'un acteur parmi d'autres dans le comité stratégique avec le même droit de vote, a parfois été mal perçue, puisqu'elle remet en cause, en partie, la légitimité des élus comme les principaux « décideurs publics⁶ ». L'élue en question a parfois refusé de prendre part au vote dans les instances de gouvernance partenariale argumentant qu'il n'était pas possible de se positionner « sans avoir les tenants et les aboutissants⁷ ». En même temps, elle se présente comme une élue « moderne » prônant la participation et l'horizontalité. L'extrait d'entretien suivant révèle son inconfort de la position d'élue dans le

¹ *Entretien Aurore P., op. cit.*

² Le chef de service du SJVA au moment de la réponse à l'appel à projet, cité par V. POUDRAY, *Le design et les dynamiques de transformation de l'action publique...*, *op. cit.*, p. 52.

³ Anne-cécile DOUILLET, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *Sciences de la société*, 71, 2007, p. 67- 87.

⁴ « Pour en revenir aux élus, oui il y a eu des absences d'élus, on est d'accord, je pense que c'était sans doute lié à la complexité d'AJir et aussi au fait que peut être que tous les élus n'ont pas forcément compris l'enjeu. Je pense que très tôt, il y en a beaucoup qui ont lâché à cause de la complexité, ils n'arrivaient pas à voir quel était l'objectif, comment ça fonctionnait, il y a certains qui ne se sont pas donné la peine de gratter pour voir ce qu'il y avait derrière, le vernis était un peu compliqué, un peu rébarbatif peut être. On a tâtonné aussi avant de trouver ces comités d'ambition, ce comité stratégique. C'était... beaucoup trop technique. » *Entretien Véronique A., op. cit.*

⁵ « C'était... beaucoup trop technique, je le dis sincèrement, ça a été aussi une volonté de ma part et du département, de dire stop, ça échappe aux élus, c'est pas comme ça que ça fonctionne. » *Ibid.*

⁶ A. DOUILLET, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *op. cit.*

⁷ *Entretien Véronique A., op. cit.*

programme AJIR, entre l'image qu'elle voulait donner de sa posture d'élue et celle qui lui été renvoyée par les partenaires :

« Je n'avais pas envie d'avoir un rôle de censeur, c'était pas du tout ça, mais j'avais envie de savoir pourquoi je prenais telle ou telle décision. Ça m'a perturbée... Ce qui m'était renvoyé ne correspondait pas du tout à l'image de l'élue que je voulais être. Un moment donné ça veut dire quand même... Si toutes les décisions sont prises par les techniciens, on n'a plus besoin d'élus. C'est ça. Pour moi c'est excessivement important de dire qu'on est là pour se nourrir les uns et les autres, pour travailler ensemble, mais personne ne doit être au-dessus de... Voilà. Pour moi c'était vraiment important et je pense que ça a été bien compris à la fin. Ça a pris un peu de temps mais on avait vraiment de bons rapports avec les autres partenaires. On a eu besoin de clarifier certaines choses, on a eu besoin de mettre les choses à plat.¹ »

Questionner le rôle des élus dans les démarches de développement territorial renvoie à la question de l'articulation des « deux facettes du métier d'élus local.² » Le territoire représente pour les élus à la fois leur espace politique d'élection, avec des stratégies de « conquête d'un territoire » par l'élection, mais aussi leur territoire d'action, par la « participation à l'élaboration des politiques publiques en tant que représentant élus.³ » Or, ces deux formes du territoire politique ne coïncident pas forcément. Dans le cas d'AJIR, les élus locaux, notamment ceux des communes et communautés de communes particulièrement absents, devaient en effet se positionner sur des projets et des décisions qui dépassaient largement leur territoire d'élection⁴. C'est justement ce que regrette Louise R, cheffe du service jeunesse :

« La mobilisation politique des élus, n'est pas à la hauteur. Les élus sont contents, mais ils ne s'en sont pas saisis, sauf notre élue. Ils ont du mal à être ambassadeurs des politiques qui ne les concernent pas directement, sur leur territoire ou sur leur thématique. Je suis déçue qu'ils ne se soient pas fait plus relais de la démarche.⁵ »

Selon les positions occupées par les élus, les « territoires de projet » peuvent apparaître une opportunité par le « bouleversement des hiérarchies territoriales et institutionnelles qu'elle peut induire » ou une menace. La participation des élus aux politiques contractuelles de développement territorial « s'appuie donc non seulement sur une logique de défense de leurs institutions de rattachement » mais « elle se nourrit aussi des ressources de légitimité que ces politiques leur apportent, qui peuvent être des ressources de visibilité ou de contrôle politique.⁶ » Plutôt qu'une adhésion aux modalités d'action, ces dispositifs de développement territorial sont perçus comme une condition devenue incontournable pour l'obtention de financements. Cet attachement à la défense de « leur territoire » et l'attention portée à la recherche de

¹ *Ibid.*

² Christian LE BART et Joseph FONTAINE, *Le métier d'élus local*, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1994.

³ A. DOUILLET, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local »..., *op. cit.*

⁴ C'est une des caractéristiques des élus « leadership » identifiés par W. Genieys que d'agir dans un territoire différent que leur territoire d'élection. William GENIEYS, « Le leadership vu du territoire pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », in *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2003, p. 205- 227.

⁵ *Entretien Louise R., op. cit.*

⁶ A. DOUILLET, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local »..., *op. cit.*

financement explique en partie la variabilité de leur engagement que nous avons constatée, les élus étant présents sur des moments « clefs », c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de la répartition des ressources, plutôt que sur la définition des actions qui sont liées à ce financement.

Tripartition au sein des techniciens

Si le projet AJIR semble être investi avant tout par des techniciens, il est possible de catégoriser plus finement ces acteurs en présence. La première manière de le faire est de distinguer les fonctions et les postes de ces acteurs. On observe un découpage vertical entre des fonctions de directions (directeurs, chef de service, responsable, etc.), des fonctions intermédiaires (chargé de mission, chargé de projet, coordinateur), et des fonctions d'application, renvoyant aux agents au contact du public cible (notamment les animateurs jeunesse). Il ressort que le programme AJIR est investi principalement par l'échelon intermédiaire, les échelons décisionnaires et applicatifs sont peu visibles depuis notre poste d'observation. Les agents les plus actifs dans le programme AJIR – dans sa conception, sa gouvernance, son évaluation – ne sont pas des acteurs de terrain. D'ailleurs, les temps de gouvernance et d'interconnaissance au sein d'AJIR ne concernent pas les animateurs de terrain. Un autre temps annuel est destiné aux animateurs et acteur de terrain (*AJIR for Rêveurs*¹). Nous qualifions les acteurs les plus présents dans AJIR d'intermédiaire dans la mesure où ils sont « pris entre leur hiérarchie et les agents de guichets.² »

La tripartition de l'espace professionnel – entre direction, coordination et application – que nous avons observé de manière inductive au sein d'AJIR, se retrouve dans d'autres thématiques du développement territorial. Il est possible de l'objectiver en analysant les offres d'emplois et leurs caractéristiques. A titre d'exemple, nous avons effectué une recherche des postes au sein de la fonction publique territoriale portant sur la transition écologique³. Nous avons ensuite analysé les 80 premiers résultats⁴. Parmi les employeurs on retrouve les principaux échelons territoriaux : mairie, communautés de communes, communauté d'agglomération, métropoles, régions, mais aussi des syndicats départementaux ou des Pôles d'Equilibres Territoriaux et Ruraux (PETR). Une première analyse permet de distinguer trois catégories de postes : (1) les métiers techniques⁵ ; (2) les métiers d'encadrement et de direction ; et (3) les métiers de coordination et

¹ Les « acteurs de terrain » de la jeunesse sont très peu présents dans les instances de gouvernance d'AJIR. Un temps spécifique pour regrouper les « acteurs de terrain » de la jeunesse existe au sein d'AJIR, il s'agit d'*AJIR For Rêveurs*. Ce regroupement annuel a pour objectif de « fédérer un réseau départemental d'acteurs.rices jeunesse et de former ces acteurs.rices sur la posture d'accompagnement des jeunes. » Cette action « s'adresse en particulier aux animateur.rice.s, accompagnateur.rice.s, conseiller.e.s, enseignant.e.s, éducateur.rice.s. » *Rapport d'évaluation. Programme AJIR 2016-2021...*, *op. cit.*, p. 293- 294.

² Manon PESLE, « Saisir le processus décisionnel à l'aune de la mise en oeuvre : le pouvoir des “cadres intermédiaires” métropolitains. », Louvain, 2017 ; J. BARRIER, J.-M. PILLON et O. QUERE, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État »..., *op. cit.*

³ A partir d'une recherche avec le mot-clef « climat » sur le site www.emploi-territorial.fr qui regroupe les offres d'emploi de la fonction publique territoriale (consulté le 15/05/2022).

⁴ Ce qui correspondent à des offres publiées au cours des deux derniers mois.

⁵ La catégorie des techniciens regroupe par exemple les postes suivants : agent technique polyvalent, technicien rivière, conseiller technique en rénovation, technicien en zone humide, conseiller énergétique.

d'animation. Les deux premières catégories sont minoritaires dans cette recherche (respectivement 9% et 19% des offres de poste). Les fiches de poste de la catégorie « techniciens » sont caractérisées par la nécessité de maîtriser des compétences techniques précises liées souvent à des missions de terrain. Il s'agit principalement de recrutement d'agents en catégorie B. À l'inverse, la catégorie des « encadrants » regroupe des postes de directeurs ou chefs de service. Il est attendu sur ces postes une plus grande expérience, un diplôme bac+5, des compétences en management d'équipe, en accompagnement au changement et en gestion administrative et financière. Les verbes d'action qui ressortent sont notamment « accompagner », « assurer le suivi », « encadrer », « mobiliser », « gérer ». La majorité des annonces peuvent être incluse dans la catégorie « coordination-animation », qui regroupe principalement les postes de chargé de mission et de chef de projet¹. Il s'agit d'agent recruté en catégorie A, avec un niveau minimum d'étude requis à Bac+3 et, plus souvent, à Bac+5. Les verbes d'action qui ressortent sont les suivants : « assurer le pilotage », « animer », « mobiliser les acteurs locaux », « animer la mise en œuvre », « conseiller ». Ces offres ciblent avant tout des profils généralistes et polyvalents. Les domaines d'études ne sont pas très spécifiques : « domaine du développement durable, de l'aménagement, des mobilités, de l'énergie » ou « formation garantissant une certaine polyvalence ». Ce sont surtout des compétences relationnelles qui sont mises en avant afin de mener à bien les missions de « mise en œuvre d'une démarche partenariale », pour « conduire un projet et mobiliser une diversité d'acteurs dans un cadre participatif et transversal », et d'« aptitude à la concertation, [et] à l'animation de réunion.² »

Cet aperçu de la diversité des postes constituant l'espace professionnel du développement territorial permet de délimiter notre objet de recherche : les professionnels de la coordination au cœur de l'action publique territoriale. Les agents techniques et les agents de direction sont bien sûr concernés par la diffusion des principes et instruments du développement territorial qui participent à la transformation de leurs pratiques professionnelles, néanmoins les agents de coordination sont issus directement de la généralisation de ces principes. Le développement territorial participe donc à faire émerger et croître une frange intermédiaire d'agents publics.

¹ On retrouve par exemple les postes suivants : chargé de mission PCAET, chargé de mission résilience territoriale, chargé de mission énergie-climat, chargé de mission climat et développement durable, chargé de mission transition énergétique, chef de projet CTRE, chargé de mission mobilité, chargé de mission transition écologique et biodiversité.

² Toutes les citations de ce paragraphe sont issues des 80 offres de postes analysées.

1.2 La place de l'expertise savante

Les « chercheurs embarqués¹ » jouent un rôle structurant au sein d'AJIR, depuis la constitution du projet, son accompagnement et jusque son évaluation. Ils participent à l'ingénierie de coordination du projet au côté de l'équipe AJIR.

La recherche comme élément structurant de ce type de politique publique.

Dans les PIA jeunesse, l'implication de la recherche passe par la forme de la recherche-action qui est au cœur même de la logique d'expérimentation mise en œuvre². L'appel à projets prévoit que : « dans une logique d'évaluation, de recherche et de capitalisation, le porteur de projet doit associer au sein de la structure juridique un laboratoire universitaire.³ » Les objectifs fixés pour la recherche sont résolument orientés vers l'opérationnel, comprenant à la fois des objectifs de documentation, de capitalisation, mais aussi d'optimisation de la mise en œuvre du projet⁴. D'ailleurs l'évaluation ne se fait pas *ex post* sur des résultats mais *in itinere*, en accompagnant la réflexivité des acteurs sur leurs propres pratiques de travail. La candidature d'AJIR positionnait le responsable de l'évaluation « comme un acteur clé au cœur du projet », en charge de la coordination générale du projet en binôme avec « le chef de projet »⁵. Dans les PIA Jeunesse, l'évaluateur est amené à occuper un rôle de « co-expérimentateur ». En effet, la réponse conjointe à un appel d'offres lie l'évaluateur et l'expérimentateur dans « une situation de co-construction avant même que leur projet n'ait été retenu par le financeur et que le programme n'ait démarré.⁶ » Le Cermosem, une antenne délocalisée de l'Université Grenoble Alpes qui se présente comme une « plateforme du développement territorial⁷ », a ainsi joué un rôle clef dès la candidature du projet en étant largement à la manœuvre dans la rédaction du dossier candidature.

Au sein des chercheurs impliqués, il est possible de distinguer, d'une part, les agents les plus proches de l'action, dans une posture de « co-expérimentateur ». Ce profil est notamment incarné par Mathilde R. ou Valérie P., qui sont impliquées moins dans une posture de recherche que d'animation : « on a un rôle d'animateur de l'intelligence collective.⁸ » La chargée d'évaluation se met dès le départ dans une « posture de facilitatrice du protocole d'évaluation, sachant que le protocole d'évaluation était collaboré à toutes les

¹ T. ALAM, M. GURRUCHAGA et J. O'MIEL, « Science de la science de l'État »..., *op. cit.*

² S. LE ROUX et L. DAVOUST-LAMOUR, « La coordination partagée »..., *op. cit.*

³ Appel à projets pour le programme d'investissement d'avenir « Projets innovants en faveur de la jeunesse ». Programme 411, ANRU, 2015, p. 9.

⁴ *Ibid.*

⁵ Dossier candidature Programme d'Investissement d'Avenir 411. Ardèche, Jeunesse, Innovation, Ruralité. Pour un « Territoire à ruralité positive », Groupement de candidature AJIR, 2016, p. 37.

⁶ Sophie DIVAY, « "Sociologue-évaluateur" : un oxymore ? Leçons tirées dans le cadre des dispositifs du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse », *Informations sociales*, 174-6, 2012, p. 114- 120 ; S. DIVAY, « Être sociologue et évaluateur »..., *op. cit.*

⁷ <https://iuga.univ-grenoble-alpes.fr/institut/le-cermosem/le-campus-rural-le-cermosem-275906.kjsp>, consulté le 24/03/2020.

⁸ *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

étapes, donc c'était aussi un rôle de médiation.¹ » D'autre part, les chercheurs plus proches du champ académique se positionnent davantage comme des « traducteurs » entre le monde académique et le monde de l'action publique², c'est ce qu'explique en particulier Rémi G. :

« La position de sociologue engagé auprès des publics, des professionnels et des élus, c'est d'être traducteur, on est systématiquement traducteur. On va traduire le langage du jeune pour le professionnel [...], traduire le langage du professionnel vers ses élus, et de l'élu vis-à-vis du jeune. Bref c'est sans fin.³ »

Ces deux profils sont assez proches et se retrouvent dans la valorisation d'une position intermédiaire entre action et recherche, « un pied dedans un pied dehors », avec un rôle de « passerelle » et « d'interface »⁴.

« Si c'est uniquement le monde de la recherche ça ne m'intéresse plus. [...] Ce qui m'intéresse c'est le lien entre les deux, je suis un peu une passerelle. J'essaie d'arpenter un chemin qui relie des deux, entre la mise en œuvre d'un côté jusqu'à la consolidation d'une réflexion de l'autre côté. C'est un rôle d'interface.⁵ »

Ce positionnement s'appuie sur une critique de la recherche uniquement académique qui produit des « rapports pour caler des tables⁶ » sans lien avec la politique publique ou avec l'action : « le gars qui lit Patricia Loncle, il peut se lancer dans une thèse sur la sociopolitique des politiques de jeunesse mais il peut difficilement faire avancer concrètement ces choses sur le terrain.⁷ » Pour Mathilde R., la recherche-action « nourrit autant l'un que l'autre » :

« Ça nourrit les acteurs du territoire, dans leurs pratiques, dans leurs perspectives et dans leurs politiques publiques, et ça nourrit la recherche, pour pas qu'elle soit dans des grandes théories, un moment tu dois les éprouver. C'est hyper intéressant d'être labo de recherche dans son terrain de recherche.⁸ »

Dans cette posture de traducteurs, certains chercheurs s'engagent dans un projet de développement territorial en espérant « jouer sur les deux tableaux », en faisant avancer le projet collectif mais également leur recherche, comme l'explique Christian R. :

« Pour moi l'objectif de valorisation scientifique et à la même hauteur que l'objectif d'expérimentation. [...] Mais il faut que ça fasse aussi sens du point de vue de l'expérimentation pour que ce ne soit pas seulement des élucubrations réflexives. Il faut mener les deux de front. [...] Ce qui m'éclate c'est d'aller causer dans un colloque de ce que j'ai en tête, autant que la confrontation des idées à l'opérationnel.⁹ »

¹ Entretien Mathilde R., *op. cit.*

² « Nous avons un rôle de passeur de frontière dans l'action territoriale et en tant qu'acteur-formateur. » *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ Entretien Rémi G., *op. cit.*

⁴ Citation complète : « J'ai toujours eu un pied dedans un pied dehors toujours, fait de la recherche en travaillant. Je suis toujours dans une espèce de mouvement entre faire de la recherche universitaire et par ailleurs je vais aller travailler les mains dans le cambouis. Moi j'aime bien faire les deux. [...] Ce qui m'intéresse c'est le lien entre les deux, je suis un peu une passerelle. J'essaie d'arpenter un chemin qui relie des deux entre la mise la mise en œuvre d'un côté et jusqu'à la consolidation d'une réflexion de l'autre côté C'est un rôle d'interface qui va jusqu'à la décision. » *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Entretien Mathilde R., *op. cit.*

⁹ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

Pour Rémi G. l'enjeu est d'arriver à rendre accessible les savoirs nécessaires à l'action : « notre erreur c'est peut-être d'avoir fait du jargon, d'avoir fait de très belles phrases mais qui n'ont pas été comprises. » Il s'agit donc de transmettre un savoir académique : « apporter les ressources de la sociologie et de la science politique [...] et qu'après la politique publique s'en empare ». Pour Rémi G. son implication sur ce projet relève avant tout d'une contribution à faire avancer l'action publique :

« Le choix de faire ça ce n'est pas pour faire la sociologie, c'est pour faire avancer les questions jeunesse. Travailler avec les jeunes c'est beaucoup fait par contre travailler avec les professionnels notamment les fonctionnaires c'est pas facile mais ça n'avancera pas si on ne fait pas avec eux Il faut aussi travailler avec les élus car c'est eux qui ont toutes les cartes en main. [...] En tant que professionnel j'essaie d'apporter des connaissances pour lutter contre l'incompétence.¹ »

La production d'un savoir hybride

Le type de savoir produit par la recherche est en partie déterminé par le rapport du chercheur à l'institution avec laquelle il travaille², en particulier cela dépend « de son rattachement institutionnel et de sa position au sein de la gouvernance de l'expérimentation.³ » Ainsi, selon D. Chauffaut, les chercheurs les plus proches de l'institution vont adopter des « positions constructives » et d'« expertise technique », tandis que les chercheurs plus extérieurs développent généralement une approche « plus critique. »⁴ Dans la logique de la « recherche collaborative » portée par AJIR, les résultats doivent correspondre aux ressentis et aux impressions des acteurs concernés. Ainsi les résultats de l'évaluation ont été amendés et modifiés par les acteurs. Un des évaluateurs embarqués rappelle aux participants d'un atelier d'évaluation : « on veut que ce qu'on écrive fasse consensus parmi les acteurs.⁵ » L'objectif est de « de modifier les jugements évaluatifs pour que ça corresponde mieux à votre vision.⁶ » Le savoir produit dans le cadre du programme AJIR peut donc être qualifié d'hybride, empruntant à la fois au registre technique et académique.

L'émergence du développement territorial a été, dès le départ, accompagnée par la production d'un « savoir hybride » porté par des agents en marge du champ académique (expert, consultant, chercheur) qui participent à une « socialisation au référentiel du développement.⁷ » Ce registre de discours « hybride » est

¹ Entretien Rémi G., *op. cit.*

² De manière générale, comme le rappelle P. Bourdieu, « le rapport à l'objet commande souvent la vision de l'objet. » P. BOURDIEU, *Microcosmes. Théories des champs...*, *op. cit.*, p. 534.

³ Delphine CHAUFFAUT, « Le chercheur et l'expérimentation : une relation qui dépend de la configuration institutionnelle », *Informations sociales*, 174-6, 2012, p. 122- 127.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Sébastien SEGAS, « Développement local », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, vol.2e éd., p. 158- 164.

De même F. Desage et J. Godard rappellent qu'il ne faut pas négliger « le rôle important des producteurs et des diffuseurs de ces croyances dans l'espace local ». Les auteurs soulignent le rôle important, des « clerics » de l'action publique locale : « universitaires, experts, journalistes, « demi-savants », think-tankers, bureaux d'études, etc. ». F. DESAGE et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *op. cit.* Pour des analyses similaires sur la politique de la ville, voir S. TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique...*, *op. cit.*

« le produit d'un processus complexe d'interactions entre les savants et des agents des administrations qui participent ensemble, dans certaines conditions sociales, au processus de production d'un discours scientifique.¹ » G. Massardier retrace l'histoire récente des « nouveaux géographes », considérés comme « hérétiques » dans leur discipline dans les années 1970, mais qui ont réussi à s'imposer dans les politiques d'aménagement jusqu'à se retrouver en situation d'oligopole à la fin des années 1990, notamment via la DATAR qui finançait leurs études². Les chercheurs-experts que nous avons rencontrés au cours de notre enquête sont les héritiers de ces « nouveaux géographes ». Au vu de cette confusion entre recherche et action, A.-C. Douillet montre que les constats répétés d'une transformation de l'action publique, par exemple d'une plus grande ouverture de la décision publique, s'expliquent aussi « par l'émergence de nouveaux questionnements et le recours à de nouveaux outils d'analyse par les sciences sociales.³ » Autrement dit, elle fait le constat « que dans les analyses de sciences sociales portant sur "le local", la frontière entre le constat scientifique et la démarche "militante" est relativement floue.⁴ » Par exemple, l'usage de la notion de « territoire » est devenu incontournable dans les discours de l'action publique et dans la recherche en géographie. Cette notion est tout autant une catégorie d'analyse qu'un principe d'action publique. Dans ces deux usages scientifiques et politiques, le territoire apparaît comme « la nouvelle dénomination pour un local qui a gagné en autonomie et en capacité d'action.⁵ » Ce faisant, le cadrage scientifique autour du territoire met l'accent davantage sur « la concertation et le partenariat plus que la hiérarchie et la dépendance⁶ ». Or, ce sont les mêmes dimensions qui sont affichées et mobilisées pour « légitimer, justifier un certain nombre de politiques publiques. » Cette analyse est valable pour toutes les notions, nombreuses, qui appartiennent à la fois au vocabulaire de l'analyse et à celui de l'action publique comme « le partenariat, la concertation, la proximité. »

La rhétorique du développement territorial apparaît donc comme le produit « d'influences circulaires entre l'analyse scientifique et l'action publique.⁷ » Les chercheurs et les experts impliqués dans le développement territorial rendent compte de ces transformations tout en y participant. Il ne s'agit pas d'une forme d'instrumentalisation de la science – c'est-à-dire d'un usage non contrôlé et dévié des premières fonctions du discours scientifique –, ni même d'un processus d'importation et de traduction d'un discours

¹ Gilles MASSARDIER, « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 9-36, 1996, p. 163- 180.

² *Ibid.*

³ Anne-Cécile DOUILLET, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », in *Les « sciences » de l'action publique*, Presses Universitaires de Grenoble, coll.« Symposium », 2006, p. 133- 147.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ A.-C. DOUILLET, « Le Développement Territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », *op. cit.*

⁷ A.-C. DOUILLET, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », *op. cit.*

savant dans un registre administratif, mais plutôt de la production, dès le départ, d'un « discours hybride¹ », qu'A.-C. Douillet qualifie de discours « scientifico-administratif² ». Au-delà de l'intervention directe sous forme d'expertise, une partie des sciences sociales du territoire participent de l'accompagnement non explicite de l'action publique par la « proximité entre les questionnements, voire les objets, de l'analyse et les préoccupations d'action publique.³ » Il existe un cercle d'influence réciproque entre l'action publique et certains segments de la recherche entretenant une forme de « confusion entre les registres normatif et analytique.⁴ » Ce positionnement est d'ailleurs assumé par une partie de ces chercheurs qui revendiquent le fait d'intégrer des « préoccupations relatives à l'action publique, ce qui rend leur mobilisation par l'administration d'autant plus aisée et légitime.⁵ »

Ainsi, le travail de ces chercheurs participe à la légitimation et à l'accompagnement de ces politiques en même temps qu'il participe à les analyser. D'une part, cette production de savoirs savants donne une façade scientifique, rigoureuse, offre une « cohérence discursive⁶ » aux démarches de développement territorial. D'autre part, en proposant des cadres d'analyses formalisés, routinisés, il conforte l'idée que les acteurs institutionnels ont la capacité d'agir sur des enjeux qui les dépassent pourtant. C'est par exemple le cas dans la rédaction du projet d'AJIR où les chercheurs ont accompagné la description des objectifs d'une théorie de l'action mécaniste. En cela, l'influence de ces savoirs savants relève plutôt « d'une légitimation globale de l'action publique que d'influence sur le contenu des politiques publiques.⁷ » En plus de ce soutien général, on peut observer que certaines analyses savantes peuvent aussi « se traduire très directement en mesures de politiques publiques.⁸ » Dans ce cas, des universitaires interviennent directement dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique et pour le déploiement de leur « invention ». Ainsi, « certains des "savants" qui ont des relations étroites avec la sphère administrative [ont] une véritable démarche "entrepreneuriale" pour la promotion des analyses qu'ils ont développées.⁹ » Ce fut le cas dans AJIR avec le projet d'un observatoire participatif de la jeunesse, porté et mis en œuvre par un chercheur spécialisé sur cet objet¹⁰. Par conséquent, ces « chercheurs embarqués » font partie intégrante de l'espace professionnel du développement territorial.

¹ Johanna SIMEANT, « Friches, hybrides, et contrebandes : sur la circulation et la puissance militantes des discours savants », in L'HARMATTAN (éd.), *Discours savants, discours militants*, 2002, p. 17- 53.

² A.-C. DOUILLET, « Le Développement Territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs »..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Anne-Cécile DOUILLET, « Le Développement Territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », in *Le recours aux experts*, Presses universitaires de Grenoble, coll.« Symposium », 2013, p. 133- 155.

⁶ A.-C. DOUILLET, « Le Développement Territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs »..., *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ <https://observatoirejeunesse-ardeche.fr/a-propos-de-lobservatoire/> (consulté le 24/06/2024).

La relation entre champ académique et bureaucratique s'effectue par le biais de « médiateurs qui travaillent à l'intersection des deux champs.¹ » Ces médiateurs « nourrissent la réflexion sur l'intervention publique à partir des analyses développées dans le monde académique, analyses elles-mêmes fortement alimentées par la prise en compte du contexte d'action publique.² » Autrement dit, ils « importent des questionnements liés à des préoccupations d'action publique et [...] proposent leur expertise scientifique auprès des acteurs politico-administratif.³ » Jordan Parisse, qui était chargé d'étude à l'INJEP au moment d'AJIR, revendique cette « posture d'interface et d'intermédiation pour répondre aux questions que se posent les acteurs en situation.⁴ » Il perçoit son travail comme une « interface entre recherche et action ». La circulation de ces « discours hybrides » participe notamment à un « effet loupe » qui tend à amplifier et à donner plus de crédit aux phénomènes observés⁵. AJIR, présenté comme une démarche innovante en matière de participation des jeunes, est devenu un objet de « sur-étude⁶ », défini par une attention disproportionnée de chercheurs par rapport à la portée de l'expérience et par rapport aux autres objets d'enquêtes possibles. Ainsi, l'équipe de coordination, porte d'entrée du programme, a été sollicitée à de nombreuses reprises par des chercheurs, à tel point que c'est devenu un sujet de blague au sein de l'équipe⁷. Cet intérêt de la part d'acteurs académiques ou d'organisation professionnelle pour l'expérience d'AJIR a pu parfois être utilisé comme un levier de légitimation et de reconnaissance pour l'équipe de coordination au sein du Département⁸.

Le cas de l'article rédigé par des chercheurs et des acteurs du programme AJIR pour la revue *Les Cahiers de l'Action* est à ce titre intéressante⁹. Cette publication entretient une confusion entre ce qui relève des objectifs fixés et des réalisations observées. Le document reprend finalement les intentions du projet déposé, en ne mettant que peu de distance réflexive sur ce qu'a produit effectivement ce projet. Ce type de publication s'inscrit dans un espace poreux entre littérature académique et « littérature grise » qui est très important dans le développement territorial¹⁰. Dans cette production hybride de savoir, articulant des

¹ A.-C. DOUILLET, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique »..., *op. cit.*

²

³ *Ibid.*

⁴ *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁵ Cette « effet loupe » est accentué par l'évolution des modes de financement de la recherche, notamment en ce qui nous concerne par la multiplication des Cifre en sciences sociales hébergées par des administrations qui fléchent les recherches sur certaines questions « porteuses » plutôt que d'autres jugées moins pertinentes par l'administration.

⁶ F. CHOSSIERE, P. DESVAUX et A. MAHOUEAU, « La recherche de trop ? »..., *op. cit.*

⁷ Par exemple, dans une conversation de travail en ligne au sein de l'équipe de coordination : « tous ces sociologues qui nous harcèlent pour avoir une interview... On va bientôt devoir déménager à l'étranger pour être incognito. » *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁸ Lors d'une réunion de l'équipe de coordination, Rémi G. souligne à quel point il est étonnant qu'AJIR soit si reconnu et étudié à l'extérieur de l'Ardèche, mais si peu connu (voire critiqué) en interne. Selon lui, les acteurs des politiques jeunesse regardent avec attention ce qui se passent au sein des PIA Jeunesse : « AJIR est particulièrement scruté [...]. Tout le monde nous regarde. »

⁹ G. HAMON, A. JEAN-PEYTAVIN, V. POUDRAY, M. ROCHE et N. SENIL, « La jeunesse »..., *op. cit.*

¹⁰ A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative*..., *op. cit.*, p. 29.

« marqueurs de scientificité, des fragments de discours savants à des rhétoriques plus communes¹ », les frontières entre le chercheur engagé et le praticien réflexif s'effacent². Ensemble, ils s'engagent dans une logique de co-analyse, de co-production de savoir. La propension à la réflexivité est une des caractéristiques de cet espace professionnel qui passe beaucoup de temps et d'énergie à s'observer soi, comme le souligne Laurence Barthe, chercheuse en géographie et « compagnon de route » du développement territorial lors d'un évènement de l'UNADEL : « vous êtes, nous sommes le laboratoire actif et vivant du développement local, qui interroge et questionne et qui a la qualité rare de l'auto-analyse, pour redéfinir le sens, les principes de son action.³ »

2. Définir un espace professionnel

Analyser un espace professionnel, dans la logique de la théorie des champs, incite à questionner l'inscription de cet espace au sein d'autres champs et d'interroger sa plus ou moins grande autonomie⁴. L'institutionnalisation du développement territorial a participé à constituer un espace professionnel (2.1), qui tend à regrouper les fractions dominées des champs bureaucratiques, académiques et militants qui se retrouvent autour de stratégies hétéronomes (2.2). Cette approche permet également de questionner la structuration interne de cet espace (2.3).

2.1 Un espace professionnel au croisement de plusieurs champs

L'espace du développement territorial s'est constitué à l'interface entre trois champs : administratif, militant et académique. Le développement territorial est à la fois un champ de recherche, un segment d'action publique et un horizon d'engagement politique possible. Au sein de l'espace professionnel du développement territorial, il est donc possible de distinguer des positions plus ou moins proches d'un de ces trois pôles qui s'incarne dans la figure de l'expert, du bureaucrate et du militant. Néanmoins, la particularité du développement territorial est d'être un espace hybride qui emprunte des références au militantisme, à la bureaucratie et à l'administration, aux sciences sociales et au monde de la recherche, ainsi qu'à l'expertise et à l'univers du conseil. Les agents au cœur de l'espace professionnel composent avec ces différents registres.

La forme d'action publique du développement territorial justifie de regrouper au sein d'un même espace professionnel des agents de statuts différents (contractuels, fonctionnaires, salariés associatifs, chercheurs,

¹ J. SIMEANT, « Friches, hybrides, et contrebandes »..., *op. cit.*, p. 31.

² Magali NONJON, « Réhabiliter le politique dans l'urbain, la raison sociale des experts en participation », in *Le recours aux experts*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll.« Symposium », 2013, p. 220.

³ Discours de clôture de la semaine du développement local, organisé par l'UNADEL, en 2021. *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁴ D. PICHONNAZ et K. TOFFEL, « Pour une sociologie structurale du travail »..., *op. cit.*

consultants, etc.) et travaillant dans des secteurs différents (environnement, agriculture, culture, jeunesse, mobilité, éducation, participation, etc.). Leur implication dans des dispositifs de développement territorial produit une posture professionnelle proche. Au sein de cet espace professionnel, l'implication et la croyance dans les logiques du développement territorial et de ses finalités apparaissent plus déterminantes que les appartenances statutaires ou thématiques. D'ailleurs, les agents eux-mêmes ont le sentiment souvent d'avoir plus en commun avec leurs homologues dans une structure différente qu'avec leurs collègues en interne. Salomé V., consultante en concertation, se sent par exemple très proche des chargés de mission participation citoyenne dans les collectivités avec lesquelles elle travaille : « je considère les services participations avec lesquels je travaille comme des collègues, même s'il y a un rapport hiérarchique, on a souvent la même vision, on est aligné sur les valeurs de la participation citoyenne.¹ » De même, ce salarié d'un bureau d'étude insiste sur sa proximité avec les chargés de mission avec lesquels il travaille :

« Il m'arrive d'avoir des discussions en off [...] avec le chargé de mission [et] on se rend vite compte qu'on pense la même chose, qu'on aimerait que ce soit beaucoup plus, que les élus ne sont pas à la hauteur des enjeux. ² »

On observe également de nombreuses trajectoires croisées, projetées ou effectives, entre les différents pôles de cet espace professionnel, par exemple entre associations et collectivités. Ainsi, la notion d'espace professionnel permet d'identifier des éléments d'appartenance communs (de croyances notamment) et de mettre en lumière des axes de structuration de cet espace, au-delà d'une lecture trop superficielle des organigrammes et des appartenances statutaires. Les oppositions entre fonctionnaires et salariés associatifs ne sont pas si marquées. Marine M., fonctionnaire territoriale estime qu'elle « aurai[t] pu exercer le métier du service public dans d'autres types de structures.³ » Amandine D. et Marina M., membre de l'équipe de coordination, sont devenues fonctionnaire sans que ça ne soit leur choix au départ et qui sont encore dans l'hésitation de rester au service de l'institution.⁴

2.2 Des agents dominés dans leur champ respectif

Le point commun des agents les plus impliqués dans les dispositifs de développement territorial, à l'instar du programme AJIR, est leur homologie de positions. Nous formulons l'hypothèse que l'espace professionnel du développement territorial regroupe les segments dominés des champs bureaucratiques, académiques et politiques. S. Tissot avait déjà remarqué que l'investissement dans la genèse de la politique de la ville était le résultat de « reconversions politiques et professionnelles d'acteurs doublement marginaux »,

¹ *Entretien Salomé V.*, Lyon, cheffe de projet participation, 2021.

² *Entretien Alexandre C.*, Lyon, Consultant transition énergétique, 2021.

³ *Entretien Marina M.*, *op. cit.*

⁴ « J'ai essayé le concours parce que je me suis dit que c'était intéressant et que ça me convenait bien comme boulot et en plus idée d'être fonctionnaire ça te permettait d'être un peu plus protégé vis-à-vis des aléas politiques et ça te permettait une mobilité aussi. » *Ibid.*

à la fois « dominés du fait de leurs positions administratives » et marginaux par leur participation aux mouvements sociaux contestataires des années 1970¹. Ainsi, l'intérêt pour le développement territorial et l'adhésion à ses principes sont le résultat d'une position professionnelle relativement dominée au sein de son propre champ. L'intérêt pour la territorialisation et la démocratisation de l'action publique peut se comprendre selon cet axe de lecture : ceux qui « s'efforcent de déborder les frontières sectorielles de leur propre initiative » sont principalement des « agents appartenant à des fractions dominées, voire reléguées, du champ bureaucratique.² »

Le développement territorial semble offrir des opportunités d'investissement dans des stratégies hétéronomes pour les agents dominés de leur champ³. Ces différentes stratégies hétéronomes forment le point convergent et fédérateur de cet espace professionnel. Le recours à l'expertise, par exemple, peut être une stratégie pour conforter et légitimer une position administrative⁴. De même, pour un chercheur, le fait de travailler avec des collectivités locales peut être un moyen d'obtenir un accès à un financement et de maintenir une position dans le jeu académique⁵. Les rapports entre le pôle institutionnel et le pôle académique de l'espace du développement territorial sont donc marqués par la réciprocité et le besoin de mobiliser des ressources externes pour assoir une position sinon dominée en interne⁶.

Les stratégies hétéronomes trans-champs ont été notamment étudiées à propos des chercheurs impliqués dans le développement territorial. G. Massardier montre qu'un des traits caractéristiques de l'« expertise savante » est son « interdépendance avec d'autres espaces sociaux.⁷ » La multi-positionnalité apparaît comme une condition essentielle d'existence en tant que chercheurs-experts dans une stratégie d'accumulation de ressources dans trois types de positions qui se renforcent mutuellement : « la fabrication des savoirs dans leur "discipline" d'un côté (université, recherche, revues), le marché de ce savoir d'un autre côté, c'est-à-dire le consultanat (conseil, expertise) et, enfin, l'administration et le politique (comités scientifiques, commissions, postes dans la haute fonction publique).⁸ » La place des chercheurs dans AJIR

¹ S. TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique...*, *op. cit.*, p. 279.

² Anne-Cécile DOUILLET, Vincent LEBROU et Luc SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, VOL. 12-1, 2023, p. 9- 26.

³ Selon Bourdieu, c'est « une loi sociale qui opère dans tous les champs de production culturelle [...] : l'hétéronomie est introduite par les agents dominés sous le rapport du capital spécifique au champ. » P. BOURDIEU et L. WACQUANT, *Invitation à la sociologie réflexive...*, *op. cit.*, p. 239.

⁴ Laurence DUMOULIN, Stéphane LA BRANCHE, Cécile ROBERT et Philippe WARIN, *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 9.

⁵ G. MASSARDIER, « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *op. cit.*

⁶ A.-C. DOUILLET, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », *op. cit.* : « D'un côté, les agents du champ scientifique renforcent leur position dans ce champ par leur rapprochement de l'administration, qui leur permet notamment d'avoir accès à des financements et à des contrats de recherche. De leur côté, certains agents administratifs entretiennent par leurs relations avec les savants leur position particulière au sein de l'administration, où ils sont plutôt en position de faiblesse face à un pôle opérationnel, ces relations légitimant en quelque sorte leur existence. »

⁷ G. MASSARDIER, « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

correspond à cette analyse. Certains chercheurs impliqués ont apprécié cette posture de proximité avec l'action publique, d'être « au cœur de la machine ». Ils y ont trouvé une forme de valorisation de leur travail à travers la reconnaissance institutionnelle de leur posture d'expert. Aurélien S. s'est senti « valorisé par la collectivité d'être sollicité sur un projet comme ça. [...] On sent qu'on apporte un truc.¹ » Cette reconnaissance le pousse d'ailleurs à se comparer à une posture d'acteurs privés : « on était vachement pro, limite bureau d'étude.² »

Cette stratégie hétéronome dans le champ académique peut répondre à des stratégies individuelles mais aussi collectives, notamment de positionnement d'un laboratoire ou d'une équipe de recherche. Pour les chercheurs du Cermosem le programme AJIR, et la collaboration avec les « acteurs du territoire » en général, permet de se distinguer du monde académique formel mais aussi de légitimer et de financer de cette antenne délocalisée de l'Université Grenoble Alpes³. Aurélien S., ingénieur de recherche, explique que le positionnement sur des recherche-action représente une stratégie raisonnée pour le Cermosem :

« On a une position un peu singulière ici, on est reconnu au sein du laboratoire pour avoir des relations privilégiées avec nos partenaires et développer de la recherche-action. [...] Il y a de l'argent à aller chercher sur de la recherche-action. On ne peut pas aller chercher de l'ANR⁴, c'est trop compliqué, par contre sur des projets comme AJIR, ça nous a fait quatre postes financés pendant cinq ans et ça juste sur une idée, sur un AAP où on est parti de rien. Donc on a intérêt à rester proche des institutions. Mais sans nous, sans l'université, il n'y aurait pas eu AJIR, au département ils n'avaient pas le temps ou les compétences pour pondre la réponse à l'AAP.⁵ »

Ces stratégies hétéronomes passent par le fait de subvertir les codes et les attentes spécifiques à chaque champ. Ainsi, un chercheur impliqué dans AJIR explique vouloir « casser les codes d'un certain académisme » :

« On est en lien avec une demande ou un intérêt des acteurs locaux. C'est une évidence chez nous, mais on fait un peu figure de dinosaure au sein du monde académique qui considère souvent que la vraie recherche doit se faire derrière des paillasses et des microscopes et a tendance à tout mettre en boîte.⁶ »

Les chercheurs les plus investis dans AJIR, et dans le développement territorial en général, se caractérisent par une position relativement dominée au sein du champ académique⁷. Cette position dominée

¹ Entretien Aurélien S., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ AJIR a ainsi présenté, au plus fort du projet, près 50% des financements du Cermosem.

⁴ Agence Nationale de la Recherche

⁵ Entretien Aurélien S., *op. cit.*

⁶ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁷ Nous parlons de position dominée selon une lecture boudieusienne du champ scientifique comme un lieu de lutte « qui a pour enjeu spécifique [...] le monopole de l'autorité scientifique, [...] entendue au sens de capacité de parler et d'agir légitimement en matière de science. » Comme tous les champs, les positions occupées par les agents dépendent du niveau de capital social et du capital spécifique au champ concerné, ici de capital scientifique : « la lutte pour l'autorité scientifique, espèce particulière de capital social qui assure un pouvoir sur les mécanismes constitutifs du champ et qui peut être reconverti en d'autres espèces de capital, doit l'essentiel de ses caractéristiques au fait que les producteurs tendent (d'autant plus que le champ est autonome) à n'avoir d'autres clients possibles que leurs concurrents. Cela signifie que dans un champ scientifique fortement autonome, un producteur particulier ne peut attendre la

s'exprime par exemple par le fait d'appartenir à de « petits » laboratoires ou des antennes délocalisées, par des parcours hybrides dans et en-dehors de la recherche académique ou encore par des publications dans des revues non académiques.

Le parcours de Philippe L. : hétéronomie et engagement trans-champ

Au sein de l'espace professionnel du développement territorial, c'est la capacité à être multi-positionné et à mobiliser des ressources issues de différents champs qui est au fondement des positions dominantes, comme l'illustre la trajectoire de Philippe L.¹. Ce dernier est ingénieur en agriculture, diplômé en 1979. Il s'oriente vers l'économie rurale. Après un premier poste à l'Institut Technique de l'Elevage Bovin, il devient animateur syndical à la FDSEA de la Drôme en 1980. A ce moment, il souhaite s'orienter vers la recherche. Il réalise un DEA en sciences économiques à Grenoble puis postule pour une thèse mais n'est pas retenu. Il est embauché au conseil départemental de la Drôme comme chargé de mission agriculture en 1985. Il y reste dix ans et développe le service agriculture qui prend de l'importance avec la décentralisation. Avec l'arrivée de la droite au département en 1992, sa position est affaiblie et il cherche à partir. Il devient finalement, en 1995, directeur du district de l'aménagement du Diois, chargé de la mise en place de l'intercommunalité dans le Diois. Le passage à l'intercommunalité s'accompagne d'une volonté de construire un projet de territoire ambitieux et participatif qui permet à ce territoire d'être « reconnu comme un des premiers tests de la loi Pasqua sur l'aménagement et le développement des territoires » en 1997, puis en 2000, le territoire devient « un des premiers pays loi Voynet ». Jusque-là contractuel, Philippe L. passe et obtient le concours « d'ingénieur en chef première catégorie en filière technique ».

Ensuite, sa carrière se tourne vers l'université avec laquelle il a « toujours eu des accointances ». Il candidate et est pris sur « un poste d'enseignant chercheur issu du monde professionnel » en 2001. C'est un poste nouvellement créé à l'Université de Grenoble qui « permet d'accéder à un poste d'enseignant chercheur sans avoir de thèse.² » Au cours de sa carrière universitaire, il travaille sur les questions de patrimoine, de ressource territoriale et de transitions territoriales. Il devient proche des organisations professionnelles du développement territorial. En plus de ce parcours professionnel et académique, il est élu local : « d'abord président d'un conseil local de développement à Valence de 2005 à 2008 » puis élu aux élections municipales de 2008 en tant que « vice-président d'abord du syndicat intercommunal puis vice-président de la communauté d'agglomération ».

reconnaissance de la valeur de ses produits (« réputation, « prestige », « autorité », « compétence », etc.) que des autres producteurs qui, étant aussi ses concurrents, sont les moins enclins à la lui accorder sans discussion ni examen. D'abord en fait : seuls des savants engagés dans le même jeu ont les moyens de s'approprier symboliquement l'œuvre scientifique et d'en évaluer les mérites. Et aussi en droit : celui qui fait appel à une autorité extérieure au champ ne peut s'attirer que le discrédit. » Pierre BOURDIEU, « Le champ scientifique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2-2, 1976, p. 88- 104.

¹ Sauf mentions contraires, les références et citations sont extraites d'un entretien avec l'intéressé. *Entretien Philippe L.*, Drôme, Chercheur, 2021.

² *Ibid.*

Cette trajectoire professionnelle et militante est intéressante dans la mesure où Philippe L. a occupé toutes les positions de l'espace professionnel du développement local : techniciens experts, directeurs, élus, militants, chercheurs engagés et compagnon de route des organisations professionnelles du développement territorial. Mais, au-delà de cette multi-positionnalité, son parcours est marqué par l'occupation de poste relativement dominé au sein des champs concernés. C'est le cas pour son rôle d'élu, puisqu'il considère qu'il « n'étais pas fait pour être en politique classique. » C'est encore plus révélateur sur la place qu'il a occupé dans le champ académique. Il considère ainsi qu'il « n'étais pas de leur monde » et se sentait « comme un intrus » et comme « un usurpateur » du fait de ne pas avoir fait de thèse et de ne pas avoir de spécialisation.¹

2.3 Des légitimités professionnelles plurielles

Selon M. Dumont et A. Alamel, trois formes de légitimités professionnelles coexistent au sein des PIA Jeunesse et peuvent entrer en tension² : la « légitimité de proximité » caractérisée par le rapport aux publics, la « légitimité de connaissance » et enfin la « légitimité de rôle » définie par la fonction au sein de la gouvernance³. A partir de cette grille de lecture, il est possible de distinguer deux catégories d'acteurs impliqués dans les dispositifs de développement territorial. Les « professionnels historiques » et les « opérateurs de terrain » constituent un premier groupe. Ce sont des acteurs qui se définissent d'abord par leur secteur d'intervention, et notamment, dans le cas des PIA, ceux qui appartiennent au secteur jeunesse et qui sont issus de l'animation. Leur légitimité repose sur la « connaissance et [la] proximité bâtie au gré d'expériences professionnelles antérieures.⁴ » Pour la majorité des techniciens engagés dans AJIR, s'inscrire dans un dispositif de développement territorial (expérimental, partenarial, horizontal) ne représente qu'une partie de leur temps de travail. Autrement dit, ce sont des « joueurs intermittents » qui, en fonction des espaces et des moments sont plus ou moins investis dans la logique d'action du développement territorial. Ce sont des acteurs en marge de l'espace du développement territorial qui « jouent le jeu » uniquement dans

¹ « Je pense que j'ai fait un peu une bêtise, c'est que je n'étais pas de leur monde, et ça m'a joué des tours, ça m'a mis tout de suite dans une situation de complexe... De pas avoir fait de thèse. [...] Par exemple mes rapports avec [un chercheur en science politique travaillant sur l'action publique locale], la façon dont je les ai perçus, c'était toujours exécration. J'ai travaillé avec d'autres politistes avec qui ça s'est très bien passé, mais avec lui c'était dur alors qu'on était dans le champ du développement local. J'avais toujours l'impression qu'il me prenait pour un con, mais vraiment pour un intrus. Et ça je pense que ce n'est pas que de l'illusion. Je pense que j'aurais quand même pu faire un effort. [...] Ce que je me reproche un petit peu c'est ma non-spécialisation. Et en même temps, j'incarne vraiment cette multi-approche territoriale, c'est-à-dire que pour comprendre un territoire tu es obligé d'avoir un peu toutes ces approches économiques, sociales et historiques. » *Ibid.*

² Ce qui est observé dans le cas des politiques de jeunesse renvoie aux mêmes dynamiques à l'œuvre dans la politique de la ville étudiée par S. Tissot. Les injonctions à la « transversalité » et au « partenariat » créent de nouvelles tensions et fractures entre les professionnels impliqués selon la proximité au terrain d'une part, et la formalisation et la reconnaissance du savoir à travers un diplôme d'autre part. S. TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique...*, *op. cit.*, p. 256.

³ A. ALAMEL et M. DUMONT, « Les politiques métropolitaines de jeunesse à l'ère des réformes territoriales en France »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

le cadre de ce projet. Ils peuvent se réclamer de certains aspects du développement territorial tout en restant fidèles à leur institution de rattachement.

Un deuxième groupe se distingue, il est composé de « techniciens dans l'ingénierie de l'action publique au sein de collectivités territoriales.¹ » Ce groupe restreint d'agents forme le cœur de l'espace professionnel du développement territorial, ses missions sont entièrement dédiées à l'animation et à la coordination de dispositif de développement territorial. Leurs positions sont créées et directement rattachées à une forme d'action publique de développement territorial. Leur attachement et leur fidélité sont d'abord liés aux référentiels du développement territorial et pas au fait d'être associés à une institution ou une thématique particulière. C'est en particulier le cas pour les agents qui ont vu leur poste créé directement par le projet AJIR – équipe de coordination et d'évaluation – ou qui sont dans la continuité de précédents postes de développement territorial, hébergés notamment par le Sympam, Amesud² ou le Cermosem. La coordination du programme AJIR est ainsi assurée par une équipe dédiée à ces missions, qui n'existe théoriquement seulement par et pour le projet, afin de faire vivre cette dynamique de développement territorial. En réalité, cette équipe de coordination est hébergée par le département créant ainsi des conflits de loyauté entre l'institution de rattachement et le projet collectif. L'objectif de l'équipe de coordination est d'entraîner dans une dynamique commune à une diversité d'acteurs plus ou moins habitués aux pratiques et logiques du développement territorial. Ce sont des professionnels plus généralistes, qui n'ont pas un parcours centré sur la jeunesse. Leur rôle relève davantage du pilotage, de la coordination. Ils se caractérisent davantage par une « légitimité de rôle » qu'une « légitimité de proximité ». Ces acteurs doivent donc construire et renouveler leur légitimité professionnelle au quotidien par rapport aux opérateurs de terrain. A. Alamont et M. Dumont les appellent les « professionnalités génériques », désignant « la part prise dans l'exercice de leur profession des compétences de pilotage, d'animation et de coordination au détriment de la connaissance des sujets jeunesse.³ »

Les professionnels de la coordination au sein d'AJIR sont caractérisés par cette professionnalité générique. Les missions de l'équipe de coordination sont le « pilotage, [la] coordination, [l']animation et [la] structuration de la gouvernance du PIA Jeunesse⁴ ». Ainsi, le département a été choisi pour être « tête de file » du programme AJIR d'abord pour sa capacité à mettre en réseau des acteurs sur tout le territoire et moins pour sa capacité à intervenir en propre auprès des jeunes. Les professionnels recrutés au sein de l'équipe de coordination, et par extension l'ensemble du service jeunesse et vie associative, regroupe des agents aux parcours diversifiés (culture, entrepreneuriat, développement durable, etc.) disposant d'une faible expérience dans l'action en direction de la jeunesse en particulier, mais aguerrie sur les logiques de

¹ *Ibid.*

² Association Montagne Emploi Sud a pour objectifs la création et le maintien d'activités en milieu rural.

³ A. ALAMEL et M. DUMONT, « Les politiques métropolitaines de jeunesse à l'ère des réformes territoriales en France »..., *op. cit.*

⁴ Fiche de poste coordinateur.trice PIA Jeunesse (2016). Voir en annexes (2.8).

développement territorial « générique ». Les trajectoires professionnelles des agents de l'équipe de coordination du programme AJIR sont typiques de la construction d'une légitimité professionnelle « générique », qui est moins liée à un secteur d'action particulière qu'à des compétences transversales relevant du développement territorial (diagnostic, partenariat, montage de projet, etc.), comme le rapporte Amandine D. en décrivant son parcours professionnel :

« Je ne suis pas quelqu'un du terrain, je n'ai jamais travaillé avec des jeunes directement, j'essaye de mettre mes compétences un peu techniques au service de gens qui savaient faire ça, ça leur permettait de développer des projets.¹ »

En plus de cette « légitimité de rôle », parfois contestée, certains agents composent également avec une « légitimité de proximité », non pas avec le public-cible mais avec les structures partenaires. Au sein de l'équipe de coordination, deux agents en particulier, Marina M. et Angélique F., ont travaillé au préalable avec de nombreuses structures partenaires du programme AJIR. Marina M. évolue ainsi depuis le début de sa carrière sur un même territoire (géographique et professionnel), passant d'une structure à l'autre grâce à son réseau d'interconnaissance professionnel. Elle incarne la figure de l'ingénierie au service du territoire. Employée par le Sympam, elle est mise à disposition du département pour coordonner un des axes du programme AJIR. Elle a ainsi évolué sur des thématiques différentes – participation, évaluation, développement durable, jeunesse, culture – tout en restant sur un rôle et des missions génériques proches. Le parcours professionnel de Myriam M. est assez révélateur de ce type de professionnalité. Après avoir été pendant deux ans chargée de mission « transition écologique » pour le département de l'Ardèche, elle est devenue « chef de projet culture-jeunesse », notamment en charge du conseil département des jeunes qui représente la continuité de l'action départementale en matière de participation du public jeune dans le sillage des expérimentations du programme AJIR. Sur son profil LinkedIn, cette agent décrit ainsi ses compétences professionnelles :

« Rompue au pilotage et à la conduite de projets transversaux complexes et protéiformes, je souhaite m'investir dans la durée dans des projets ambitieux et réalistes ayant pour vocation d'accompagner la transition de nos territoires vers un mode de gestion responsable, durable et solidaire qui contribue à leur attractivité, leur résilience et leur dynamisme. Autonome, engagée et enthousiaste, je suis en capacité de faire un pas de côté si nécessaire pour innover et chercher de nouvelles solutions pour mener à bien les missions qui me sont confiées. De mon expérience forgée dans la conduite de projets en développement territorial, découlent de fortes expertises métiers et sectorielles complémentaires mais également une maîtrise à pouvoir traiter des problématiques de manière systémique.² »

Cette présentation reprend les mots-clefs d'une professionnalité générique du développement territorial, en croisant des outils et compétences rationnels – « pilotage et conduite de projets transversaux complexes » –

¹ Entretien Amandine D., Lyon, équipe de coordination AJIR, 2021.

² Profil LinkedIn, consulté le 23 février 2023.

au service d'une ambition alternative mais peu politisée – « projets ambitieux et réalistes ayant pour vocation d'accompagner la transition de nos territoires vers un mode de gestion responsable, durable et solidaire ».

L'espace professionnel du développement territorial se constitue donc aux frontières entre trois champs : académiques, bureaucratiques et militants. Au cœur de cet espace professionnel se trouvent les postes créés spécifiquement par les politiques publiques de développement territorial avec des fonctions de coordination et d'animation. Un deuxième cercle est constitué par les acteurs professionnels qui interviennent en lien avec ces politiques de développement territorial et qui en sont affectés dans leurs pratiques ou qui y trouvent un débouché professionnel (agent de terrain, directeur, élu, cabinet de conseil). Par conséquent, la structuration de cet espace professionnel ne repose pas sur la possession d'un capital spécifique (propre à un champ), mais d'une articulation de différents capitaux, source de différentes légitimités (de proximité, de connaissance ou de rôle).

Les travaux menés par les organisations professionnelles du développement territorial distinguent différentes postures idéales-typiques. Dans l'enquête Ingeterr, les auteurs ont distingué différents profils professionnels¹. Ces « profils » sont caractérisés par leur proximité ou leur éloignement avec chacun des champs constitutifs de l'espace professionnel du développement. Ainsi « l'animateur-acteur » incarne le cœur de l'espace professionnel. C'est le profil professionnel spécifique issu de la généralisation des principes du développement territorial qui est donc rattaché à une « éthique professionnelle originelle » qui renvoie aux origines militantes du développement territorial. La caractérisation qu'en fait l'étude est significative : « il se pense en tant que professionnel comme une incarnation des aspirations de la population qu'il porte auprès des élus.² » Ce modèle « pure » d'agent de développement s'inscrit dans une logique ascendante, au service d'une population et non d'une institution. À côté de cette figure historique du développement local, toujours au cœur de l'espace professionnel, on retrouve le « spécialiste-animateur » dont l'objet est « l'accompagnement de collectifs » grâce à ses « compétences de médiation et de traduction. » Ensuite viennent trois profils qui jouent un rôle clé mais qui s'inscrivent plus en marge de cet espace professionnel. Tout d'abord, « l'expert » qui « maîtrise un savoir approfondi » et dont le travail consiste en « la production de données spécialisées et leur diffusion », positionnée plus à distance de la prise de décision. Ensuite, le « manager spécialiste » qui « maîtrise un savoir approfondi de son secteur d'activité » tout en disposant d'une « culture managériale de l'efficacité ». Enfin, en bordure de cet espace, on retrouve le profil de « l'agent administratif » qui « est chargé de mise en œuvre des politiques [...] publiques. » Son travail est guidé par les notions de « service et de missions » et se réalise « par un ensemble de procédures administratives et réglementaires.³ »

¹ Laurent TROGNON, Janin CLAUDE, Florence SEGUIN-CALLOIS et Anne CARTON, « INGETERR : Concepts, cadres et pratiques de l'ingénierie territoriale. », 2011.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Ces typologies sont intéressantes dans la mesure où elles nous renseignent sur des axes de structuration qui traversent cet espace professionnel. Un axe de tension en particulier ressort de ces travaux, celui qui oppose le pôle militant au pôle bureaucratique. C. Janin distingue les démarches « procédurales » qui renvoient à la « déclinaison locale de politiques étatiques », et les démarches « processuelles » qui visent la « co-construction de dynamiques collectives.¹ » D. Lapostolle repère également ce clivage « entre les tenants de l'administration qui se revendiquent de la gestion de procédures et les partisans de l'expérimentation qui [...] perçoivent le risque d'appauvrissement de leur fonction [si] la personnalité bureaucratique des agents de développement prendrait le pas sur celle "d'agitateur de terrain".² » Ce dont il est question c'est la possibilité de construire une professionnalité autonome et centrée sur ses propres principes, mettant à l'écart l'influence hétéronome des différents champs qui l'ont constitué, et en premier celle du champ bureaucratique. Les agents de développement doivent lutter pour poursuivre les principes du développement territorial – dynamique ascendante, participative et transversale – face aux enjeux et contraintes sectorielles et institutionnelles. Cette tension pose la question de l'autonomie professionnelle des agents de développement. Elle s'exprime de manière visible dans l'ambivalence du positionnement de l'équipe de coordination du projet AJIR au service d'un collectif mais hébergé au sein du département.

Ce clivage rejoue le dilemme entre *ensauvagement* des institutions et *domestication* des mouvements sociaux, mais ici incarnée à l'échelle individuelle, dans des représentations et des définitions de poste professionnel. Le risque de la reprise en main bureaucratique est toujours présent puisque l'espace du développement territorial n'est que faiblement autonome : il ne vit que par l'investissement croisé de plusieurs champs dont celui de l'administration publique qui ne lui accorde qu'une autonomie relative, par exemple le temps du financement d'un projet.

¹ Claude JANIN, Eric GRASSET, Dany LAPOSTOLLE, Elise TURQUIN et Bernard PECQUEUR, *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ?*, Paris, Economica, 2011.

² Dany LAPOSTOLLE, « Ingénierie territoriale et contrôle bureaucratique du développement territorial », *Pouvoirs Locaux*, 86, 2010, p. 25- 32.

3. Justifications et appropriations des principes du développement

Le programme AJIR s'appuie sur des énoncés consensualistes avec l'objectif de créer une « culture commune » autour « d'objectifs communs »¹. Les partenaires les plus impliqués s'attachent à « créer et mettre en scène une proximité entre les différents acteurs [...] en postulant l'existence d'une équivalence formelle de leurs positions.² » Néanmoins, derrière l'apparence d'horizontalité et d'objectif commun, ce dispositif articule en réalité des acteurs professionnels et institutionnels différents, aux intérêts variés, qui s'approprient différemment les principes du développement territorial. L'importance des enjeux constitutifs du programme, en premier lieu l'expérimentation et le partenariat, n'est pas soutenue de la même manière par l'ensemble des acteurs concernés. La place prise par les questions de transformations organisationnelles (gouvernance, participation, partenariat) a pu se faire parfois au détriment des enjeux relatifs au public cible³. Il en découle des tensions autour des finalités mêmes de l'action. A. Bertron et D. Boone insistent sur la « hiérarchie sous-jacente entre, d'une part, les pouvoirs publics qui posent le cadre et assurent un suivi des résultats, et, d'autre part, les acteurs·trices de la mise en œuvre, en grande partie des associations dépendantes de financements sur projets.⁴ » Dans le cas d'AJIR, nos observations font ressortir des jeux d'acteurs qui dépassent la simple dualité entre acteurs institutionnels et acteurs de terrain. Outre les commanditaires, qui ne sont que peu présents dans la scène d'action localisée et les « acteurs de terrain », nous mettons en avant le rôle important joué par un groupe intermédiaire d'agents ou d'organisations, qui sont fortement investis dans le dépôt et la conduite du PIA et qui se font les relais des injonctions partenariales, en l'investissant avec leurs propres préoccupations et justifications.

3.1 Une critique « par le bas » d'AJIR

Le programme AJIR, comme tous les dispositifs de développement territorial, valorise l'échelle territoriale comme un « espace des possibles où peuvent s'abolir frontières, clivages et tensions dans un effort collectif œcuménique vers un intérêt général territorial.⁵ » Néanmoins, l'observation au plus près des acteurs, fait émerger des lignes de tensions qui peuvent être à la fois des résistances sectorielles, mais qui sont surtout révélatrices de postures professionnelles et d'intérêt différents.

La tension principale qui se fait sentir peut s'analyser « selon la proximité avec le terrain (et inversement [selon] le niveau de diplôme).⁶ » L'échelon inférieur tend à remettre en cause ou en question le rôle, l'utilité et les compétences de l'échelon supérieur : les agents de terrain questionnent le rôle des agents

¹ Par exemple intervention de Marina M. : « on est tous là pour les mêmes objectifs ! » *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

² M. NONJON, « Réhabiliter le politique dans l'Urbain, la raison sociale des experts en participation »..., *op. cit.*

³ A. BERTRON et D. BOONE, « Une politique de jeunesse sans jeunes ? »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ A.-F. TAICLET, « Chapitre 3 »..., *op. cit.*

⁶ S. TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*..., *op. cit.*, p. 256.

de coordination, et les agents de coordination interrogent celui des agents de direction. Céline G., salariée d'une association, regrette que les « petites assos » ne soient pas représentées dans le programme AJIR¹. Ces dernières souvent se méfient d'AJIR et se sentent exclues de l'accès à ce financement, soit parce qu'on ne leur a pas proposé de rejoindre le programme, soit parce que la complexité du montage et de la gestion les tient de fait à distance :

« Elles n'ont pas les moyens. Les remontées des dépenses c'est trop compliqué, il faut avoir de la trésorerie en avance et tout ça. C'est hyper compliqué, tout le monde n'a pas fait les études pour faire des remontées de dépense telle qu'elles sont demandées. Derrière c'est l'ANRU, c'est l'État, la gestion elle est complexe, avec des délais.² »

Cela renvoie à une critique fréquente, celle de la complexité du projet, qui est décrit comme une « machine à gaz », une « organisation administrative assez complexe avec une certaine lourdeur.³ » Ces prises de position émanent d'acteurs généralement financés pour des actions dans le cadre d'AJIR mais qui se sentent en marge du projet, car peu investis dans les instances de gouvernance ou qui n'étaient pas présents au départ du projet. Hannah R. par exemple estime qu'il serait possible de : « continuer même sans les financements AJIR, avec cette lourdeur en moins et donc plus de liberté.⁴ »

Pour nombre d'acteurs de terrain, au contact direct avec le public-cible et qui mènent concrètement les actions financées par AJIR, le temps de conception et de réflexion paraît déplacé, inutile ou disproportionné. D'abord parce qu'ils ne voient pas vraiment ce qu'il apporte et parce qu'il apparaît comme une perte de temps et surtout d'argent par rapport au financement des actions concrètes, qui elles manquent de moyen et de reconnaissance. Loïc H., dirigeant d'une structure sociale, est très critique par rapport à la répartition des financements qui ne sont pas assez orientés vers le travail de terrain⁵. Il y a, selon lui, un risque de perdre de vue le public cible : « on va encore oublier la jeunesse comme elle est venue. » C'est une critique contre des dispositifs d'action publique qui financent des acteurs intermédiaires plutôt que des « structures locales », qui financent « celui qui sait mieux se placer, qui est plus stratège [...], les acteurs qui ont su être là au début et se saisir du financement bien correctement.⁶ » Pour Loïc H., « c'est un gâchis monumental d'argent. » Il a le sentiment que l'attention du programme est moins portée sur les résultats de l'action que sur la forme de l'action : « je pense que le bilan de notre action, AJIR s'en fout complètement,

¹ « Je suis une des seules à pas être responsable de quelque chose qui assistent à la réunion. Dans ces regroupements, je manque de gens comme moi, salarié, associatif, un peu engagé quoi. Je suis que face à des directeurs, des délégués bi-départementaux de ci, de ça. » *Entretien Céline G., op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Entretien Hannah R., op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ « Les financements pour moi n'ont pas été mis de manière ultra judicieuse quoi. Pourquoi on finance pas un peu le boulot qu'on fait ? On nous répète c'est super ce que vous faites, ils ont plein d'argent à ne plus savoir quoi en faire, puis après vous allez mettre toute votre thune sur des projets de coopération. » *Entretien Loïc H., op. cit.*

⁶ *Ibid.*

ils sont plus intéressés par le côté gouvernance.¹ » Autrement dit, il pointe le décalage d'attention entre la forme et le fond et le manque de considération apporté aux « acteurs de terrain » :

« C'est sympa on se marre bien, c'est génial de se réinventer sur la forme mais le fond il est où ? [...] On n'est pas financé quand on va à toutes les instances, Ajir for rêver ou tous ces trucs-là. Et avec un impact sur le territoire quasiment nul et un impact sur les jeunes qu'on accueille quasiment nul donc je trouve ça hyper regrettable. Hyper regrettable de ne pas avoir pu participer au débat dès le début. C'est mon grand regret en tant qu'acteur, on s'est rendu compte, un peu tard, qu'on avait besoin des acteurs de terrain, c'est con. »² »

En toile de fond de ces critiques, il y a cette opposition entre les « acteurs de terrain » qui « savent ce qu'il se passe sur leur territoire » et les « les institutions³ ». Ces prises de position révèlent une critique, plus ou moins explicite, envers le travail de coordination⁴. La répartition de l'attribution des financements révèle en effet que la majeure partie des financements a été attribuée au département, porteur de l'ingénierie de coordination, et au Cermosem qui intervient sur l'appui à l'animation et sur l'évaluation⁵.

« J'aimerais bien savoir les missions exactes de l'équipe de coordination, je comprends bien qu'on ne peut pas tout leur demander, je voudrais savoir combien de temps ils passent sur le suivi des projets. Moi je ne le sais pas en tant qu'acteur, alors que nous, à toutes les étapes, on nous oblige à dire combien de temps on a passé sur chaque projet.⁶ »

Il se dessine donc une tension entre des « acteurs de terrain » et des acteurs intermédiaires, en premier lieu l'équipe de coordination, qui doivent encadrer et contrôler les structures partenaires en se faisant le relais des demandes de l'ANRU gestionnaire du programme⁷. A l'inverse, les acteurs de terrain défendent une vision qui relève davantage du « bon sens », de la connaissance du terrain et de leurs publics. Surtout ils défendent le financement de moyen humain plutôt que de projet d'expérimentation. C'est le cas de Léo N., coordinateur jeunesse dans une communauté de communes, qui critique les effets d'annonce en matière notamment de participation :

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Entretien Léa L., op. cit.*

⁴ C'est une dimension également souligné par A. Bertron et D. Boone : « Cette impression que [la structure de coordination] s'est emparé[e] d'une partie du budget qui aurait pu revenir au terrain, donc aux jeunes, a provoqué un sentiment de frustration chez une grande partie des professionnel·le·s des centres sociaux, sentiment qui perdure de longs mois après le début du projet. [...] Pour les professionnel·le·s des centres sociaux, cette accumulation de postes d'ingénierie correspond à une perte de moyens pour le terrain et pour les jeunes. » Voir A. BERTRON et D. BOONE, « Une politique de jeunesse sans jeunes ? »..., *op. cit.*

⁵ En 2019, le département de l'Ardèche a perçu 64 790€ et le Cermosem 148 391€, ce qui représentent respectivement 18,9% et 17,1% de l'enveloppe annuelle du PIA AJIR cette année-là. Ce sont de loin les structures qui ont le plus bénéficié de cette enveloppe (le montant moyen touché par une structure engagée dans le PIA AJIR est de 34 800€ en 2019). Ce sont également les deux structures qui apportent le plus de co-financement pour le programme. Source des données : ANRU, *Rapport annuel PIA AJIR*, 2020.

⁶ *Entretien Loïc H., op. cit.*

⁷ Caroline FRAU et Anne-France TAICLET, « Dans les marges de l'action publique. Enquêter sur les activités de(s) relais de la régulation politique », *Gouvernement et action publique*, 10-4, 2021, p. 9- 37.

« Ce qui se compte c'est l'humain au contact des jeunes, du public. La participation, ça ne fonctionne pas seulement avec une belle affiche ou un grand dispositif, mais par le contact humain. Sinon tout ça, ça reste des grandes paroles qu'on entend partout, ça reste de belles intentions s'il n'y a pas de moyens humains derrière.¹ »

Certains acteurs, comme Aurélie J., déléguée départementale de la fédération des centres sociaux, occupe une position d'intermédiaire et de traducteurs entre les dispositifs de développement comme les PIA, qui permettent de financer des actions, et les animateurs sur le terrain qui sont plus éloignés de ces considérations. Aurélie J. joue ainsi un rôle clé au sein d'AJIR, puisqu'elle est en mesure de mobiliser des animateurs et donc de toucher le public jeune. Elle doit en permanence jouer sur les deux registres de discours, celui de la gouvernance de projet et celui de l'animation auprès du public cible. Au sein des instances de gouvernance, elle se fait le relais des critiques « par le bas ». Par exemple, tout au long du programme, Aurélie J. a insisté sur l'intérêt de réaliser des projets concrets et rapides sur le terrain plutôt que « de passer 5 ans à réfléchir à la gouvernance.² » La fédération des centres sociaux a été notamment mobilisée sur le projet des Ajiras, issu des réflexions du séminaire d'AJIR en 2019. Aurélie J. a porté ce projet auprès des partenaires d'AJIR, puis elle a ensuite dû aller convaincre les animateurs de s'engager sur cette action. Dans le mail puis dans la réunion de présentation, elle a adapté son discours aux acteurs de terrain, en insistant sur le concret et l'efficacité (« pas de blabla, pas de chichi³ »). La réunion qui s'en est suivie fut agitée. Assez rapidement, une majorité des animateurs participants ont contesté la pertinence même du projet proposé. Ils ont souligné « l'aller-vers » faisait déjà partie du travail qu'ils menaient au quotidien avec le public jeune. Aurélie J. a dû demander à ceux qui ne souhaitaient pas s'engager sur les Ajiras de quitter la pièce pour pouvoir poursuivre la réunion avec les autres. Marina M., une des chargées de coordination du projet, était « dépitée, démotivée, découragée⁴ » à la sortie cette réunion laborieuse, elle n'avait pas imaginé une mise en questionnement de la pertinence de ce projet par les animateurs.

Cette réunion de présentation des Ajiras rend visibles des tensions au sein du projet AJIR. La mise en avant de grands principes de transformation de l'action publique peut agacer des acteurs de terrain qui doivent déjà faire vivre leurs actions au quotidien. Ces principes sont davantage des contraintes auxquelles ils doivent se plier pour arriver à faire financer leurs actions. Loïc H. est très critique envers les incitations à l'expérimentation, à l'innovation et au partenariat⁵, qui tendent à favoriser « ceux qui savent répondre » plutôt que « les structures locales »⁶ :

¹ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Extrait mail adressé aux animateurs jeunesse des centres sociaux. Septembre 2019.

⁴ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁵ C'est également ce qu'exprime cette blague d'Aurélie J. lors d'un séminaire AJIR : « il faut de l'innovation, bah tiens on va faire le tour de l'Ardèche avec une plume dans le cul, c'est innovant ça ! Personne ne l'a encore fait ! » Aurélie J. incarne la posture des professionnels de terrain lorsqu'elle est dans les réunions d'AJIR. En revanche, elle incarne davantage l'injonction à l'innovation quand elle se fait le relais du programme AJIR auprès des animateurs jeunesse.

⁶ J. de Maillard fait une analyse similaire à propos de la politique de la ville : « les désaccords sont en fait nombreux. [...] Pour les travailleurs sociaux, la diffusion des normes de "projet", de "partenariat", est bien souvent vécue sur le mode de la contrainte ; tout cela représente un surplus de travail, d'autant plus mal accepté qu'il vient se rajouter à une

« Encore une fois innover et expérimenter pfff... Aujourd'hui, qu'est-ce qu'on innove, qu'est-ce qu'on expérimente dans AJIR ? Rien je pense. J'entends que ce sont des termes à la mode. Pourquoi demander à chaque fois de réinventer quelque chose, d'innover ? L'éducation populaire quand elle a été inventée elle fonctionnait très bien. Et aujourd'hui on nous demande de réinventer un truc ? Il y a des choses qui ont été faites il y a cent ans qui fonctionneraient bien mieux qu'aujourd'hui. [...] Les élus aiment bien dire qu'ils financent des nouveaux projets. Mais moi mon projet qui marche, on le finance ? Non ce n'est pas innovant mais ça marche. [...] Ça me fatigue ces trucs d'innovation, on ne fait que réinventer, gardons les trucs qui marchent déjà ! Cette politique de l'appel à projets, ça demande un boulot dingue.¹ »

La tension principale oppose donc les « acteurs de terrain », qui ont des objectifs et des actions en-dehors du dispositif et les « acteurs du dispositif » qui consacrent la majeure partie de leur temps à faire vivre le programme AJIR. Une autre tension se fait sentir entre les acteurs spécialisés sur la jeunesse (acteurs sectoriels) et les acteurs non spécialistes pour qui la jeunesse est en enjeu ou un levier parmi d'autres. Les acteurs spécialisés sur la jeunesse, plutôt minoritaires dans AJIR, marquent leur déception par rapport aux résultats du programme. C'est notamment le cas de Rémi G., sociologue et chargé de l'évaluation, qui explique qu'en tant que spécialiste sur les questions de jeunesse il « avait d'énormes attentes » qui n'ont pas été satisfaites. Selon lui, les effets d'AJIR ont davantage porté sur les conditions de travail de certains acteurs – le PIA a créé un supplément de liberté dans les pratiques professionnelles – plutôt que sur les actions en direction du public : « c'est difficile de voir des gens se satisfaire de juste un peu plus de liberté [...] et se réjouir de réinventer l'eau tiède.² » Il considère que les enjeux du public sont parfois secondaires par rapport à l'organisation partenariale dans les PIA AJIR. C'est aussi une « crispation personnelle » de voir que son engagement professionnel dans la recherche et dans le conseil ou le lobby auprès des pouvoirs publics, se matérialise sous cette forme qu'il juge décevante :

« J'ai un peu de mal quand on parle des grandes avancées d'AJIR [...]. Ce n'est pas à la hauteur des efforts qui ont été menés pour obtenir ces expérimentations. Des fois, quand on regarde le chemin parcouru, on se dit les gars en fait on ne s'est pas mobilisé juste pour que vous ayez plus de sous, la perspective c'était vraiment le public. [...] C'est bien ça leur a permis de créer un espace de liberté pour tester des trucs, mais ça n'a pas été créé pour ça. [Le PIA] a été fait véritablement pour inventer les politiques de jeunesse de demain.³ »

3.2 Défendre le principe de l'expérimentation

La place considérable des questions organisationnelles n'est pas seulement imposée par les commanditaires à travers l'AAP et les contraintes du *reporting*, elle est également appropriée par les acteurs qui étaient parties prenantes depuis le dépôt du projet, et en particulier par l'équipe de coordination qui joue

charge déjà ressentie comme étouffante. La politique de la ville apparaît comme une machine infernale qui produit sans cesse des projets partenariaux, et la répétition des sollicitations finit par lasser. » J. MAILLARD DE, « Le partenariat en représentations »..., *op. cit.*

¹ *Entretien Loïc H., op. cit.*

² *Entretien Rémi G., op. cit.* : « C'est difficile de voir des gens se satisfaire de juste un peu plus de liberté. »

³ *Ibid.* : « C'est difficile de voir des gens se satisfaire de juste un peu plus de liberté. »

un rôle de « relais de l'action publique¹ ». Ces acteurs défendent l'importance de l'expérimentation et donc de l'attention – comprise comme une dépense de temps, d'argent, d'énergie – portée sur les questions des modalités de l'action publique. En effet, il revient fréquemment en entretien que l'objectif d'AJIR est moins de préfigurer les politiques de jeunesse que de s'appuyer sur le levier (et le financement) du secteur jeunesse pour préfigurer et transformer l'action publique en général. L'objectif est plus ambitieux, il vise une transformation plus radicale des politiques publiques, notamment en termes de démocratisation et de prise en compte du public cible, en commençant par le prisme du public jeune. Outre les membres de l'équipe de coordination, les chercheurs embarqués, qui sont aussi co-évaluateurs et co-porteurs du programme, se retrouvent également dans une position de justification et de soutien à l'expérimentation. Si la transformation de l'action publique est un objectif des PIA, c'est aussi un de leur objet de recherche et les deux se nourrissent mutuellement. Dans le cas d'AJIR, le laboratoire de recherche va « tester » et « expérimenter » des pratiques issues du « design »².

Si l'expérimentation est défendue par ces acteurs centraux, elle l'est davantage selon le principe du « droit à l'erreur » ou de l'idée que « ce qui compte c'est le chemin parcouru plutôt que les résultats³ », plutôt que selon le modèle d'une évaluation stricte et quantitative. Autrement dit, à rebours des principes théoriques de l'expérimentation objective, les partenaires fondateurs d'AJIR voient dans le principe d'expérimentation un espace de liberté qui se fonde sur une évaluation subjective et une mise en récit personnelle pour en juger les résultats. À l'inverse des « acteurs de terrain », les membres de l'équipe de coordination ont tendance à défendre le principe de l'expérimentation et le fait de passer du temps sur l'organisation interne, à l'instar de Marina M. :

« C'est vachement riche comme expérimentation. Après il y a aussi beaucoup de critiques sur le fait que c'était beaucoup dans les idées, dans la tête et peut-être que ça ne convenait pas forcément à tout le monde. [...] Je me rappelle que sur une discussion sur le réseau jeunesse, il y a quelqu'un qui a dit "il faut arrêter avec cette masturbation intellectuelle" et j'étais hyper choquée. Oui quand t'es pas vraiment dedans et que tu regardes ça de l'extérieur, tu peux te dire "bah qu'est-ce qu'ils font là-dedans à discuter", mais on est allé assez loin dans cette construction collective. [...] C'est long mais heureusement que c'est long sinon on n'aurait pas pu faire tout ce qu'on a fait et encore, quand je relisais la candidature, je me dis qu'on était hyper ambitieux quand on voulait simplifier les politiques publiques, ça on a toujours pas réussi, ça rend humble aussi. Et il faut rester ambitieux pour avancer. Si on n'avait que des objectifs réalistes et réalisables on n'irait pas très loin.⁴ »

Les agents de l'équipe de coordination répondent aux critiques en justifiant le temps nécessaire pour agir sur la transformation de l'action publique : « on fait toujours la critique à AJIR qu'on est payé pour faire

¹ C. FRAU et A.-F. TAICLET, « Dans les marges de l'action publique »..., *op. cit.*

² Pour une présentation du « design de politiques publiques », voir V. POUDRAY, P. MAO et N. SENIL, « Le design est-il une nouvelle forme de l'action publique territoriale ? » *op. cit.* D'ailleurs, l'autre thèse financée dans le cadre d'AJIR porte sur le design de l'action publique et étudie AJIR, comme un exemple *in vivo*, l'importation de ces logiques de design. V. POUDRAY, *Le design et les dynamiques de transformation de l'action publique...*, *op. cit.*

³ *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁴ Entretien Marina M., *op. cit.*

des réunions, mais si on veut du global, intégré, complémentaire, ça demande du temps.¹ » Justifier le principe de l'expérimentation est aussi une manière de légitimer leur positionnement professionnel par rapport aux critiques qui remettent en cause l'utilité et la pertinence de dépenser autant de temps et de moyens sur la coordination.

Nous voyons ainsi se dessiner une distinction entre, d'une part, les agents inscrits dans un secteur qui auront plutôt tendance à résister aux injonctions participatives et partenariales, et les agents mobilisant des ressources et références de plusieurs champs, qui se font les promoteurs ou les relais des politiques de développement, parce qu'ils y croient et qu'ils y trouvent un intérêt professionnel². Néanmoins, l'observation sur le terrain permet de montrer que les agents de coordination, qui doivent défendre le principe de l'expérimentation face aux critiques, peuvent parfois se montrer critique du fonctionnement du programme AJIR. Mais ce doute ne peut s'exprimer que dans des moments informels, de suspension de la norme institutionnelle et professionnelle, par exemple lorsque Sylvain L. s'adresse à moi dans son bureau : « ça été la réunion d'hier ? T'as pas trouvé qu'on était trop éloigné de la réalité ? Même moi des fois je me dis qu'on est complètement dans les choux.³ » Une manière de gérer cette tension passe par l'humour en interne, entre eux ils peuvent se permettre d'appuyer « là où ça fait mal », d'être critiques sur leur raison d'être. Les blagues sur le non-fonctionnement de la gouvernance sont par exemple récurrentes lors des réunions d'équipe : « ça prend un temps de fou ... », « c'est un truc qui a coûté des millions et qui ne marchent pas...⁴ »

¹ Amandine D., *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

² A.-C. DOUILLET, V. LEBROU et L. SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques »..., *op. cit.*

³ *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

De la même manière, une cheffe de projet politique de la ville nous a confié interroger parfois l'utilité de l'ingénierie territoriale dans laquelle elle s'est investie : « après 10 ans politique de la ville, si j'avais directement distribué l'enveloppe aux habitants je ne sais pas s'ils ne se seraient pas mieux portés, plutôt que de faire des appels à projets et gnagnagna. » *Entretien Corinne L.*, Isère, chargée de mission participation et transition, 2021.

Section 2.

La généralisation d'une fonction : la coordination territoriale

L'institutionnalisation du développement territorial entraîne, ou est accompagnée par, une dynamique de professionnalisation. En particulier, il émerge une catégorie de professionnels chargés de mettre en œuvre localement les politiques de développement territorial. Ils occupent le « cœur » de l'espace professionnel du développement territorial, dans la mesure où leurs postes sont créés spécifiquement par et pour des dispositifs de développement. Nous nous intéressons plus spécifiquement, dans cette section, aux nouvelles positions professionnelles chargées de la coordination et de la mise en œuvre des dispositifs de développement territorial (1). Puis, nous montrerons que les organisations professionnelles du développement territorial jouent un rôle important dans la dynamique de professionnalisation et de reconnaissance de ces métiers (2).

1. Les impacts professionnels de la recomposition de l'action publique locale

Le développement territorial entraîne une recomposition des pratiques et des équilibres professionnels au sein de l'administration, et plus largement au sein de tous les acteurs (associatifs, publics et privés) qui participent à la définition et à la mise en œuvre de ces politiques publiques. Ainsi, observer la territorialisation des politiques de jeunesse à travers le cas du programme AJIR, offre un point de vue sur l'évolution des métiers et des postures dans un contexte de territorialisation de l'action publique. Les instruments du développement territorial modifient les frontières entre professionnels et participent à faire émerger de nouvelles positions professionnelles pour prendre en charge le besoin de coordination (1.1) Ce groupe professionnel est généralement catégorisé de « flou¹ » et d'hétérogène. Nous pouvons parler d'un métier mais pas d'une profession, pour désigner les agents de développement territorial, au vu de la diversité des statuts et des missions². Il est néanmoins possible de caractériser ce groupe professionnel à partir des tâches quotidiennes réalisées et des profils d'agents qui occupent ces postes (1.2).

¹ Gilles JEANNOT, « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, 47-Vol. 47-n° 1, 1 janvier 2005, p. 17- 35.

² Jacques de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 88-1, 2000, p. 6- 18.

1.1 La coordination territoriale, une nouvelle fonction professionnelle

Déjà, en 1987, Bruno Jobert et Pierre Muller diagnostiquaient une « crise des politiques sectorielles » et insistaient sur « l'irrésistible besoin de "coordination" administrative » des bureaucraties françaises¹. En accompagnement du discours néo-managérial prônant la déssectorisation, « le développement de postes ou d'instances de coordination est visible depuis les années 1990 » dans différents secteurs dont celui des politiques de jeunesse². La coordination est présentée comme « un remède à la sectorisation des politiques publiques, au cloisonnement des services, un traitement à la difficulté de travailler ensemble.³ » Les agents de développement répondent à ce besoin de coordination et se définissent avant tout par leur rôle de médiation et d'interface entre des structures, des intérêts et des cultures professionnelles différentes. Les développeurs sont les agents de ces nouvelles politiques territoriales, ils sont ainsi chargés de « contribuer au développement des coopérations, à la construction du sens et à la conduite du changement.⁴»

L'émergence d'une nouvelle catégorie de professionnels

Les effets professionnels la diffusion des principes du développement territorial portent avant tout sur des conflits de légitimités entre « nouvelles » et « anciennes » professions⁵. Tout d'abord, il est clair que ces nouvelles approches politiques des questions sociales ont participé au bouleversement des métiers « traditionnels » de l'administration qui doivent répondre à de nouvelles attentes et injonctions. Ces réformes modifient les habitudes et les pratiques des professionnels établis, liés à des secteurs pré-existants (jeunesse, aménagement, culture, social, etc.). L'impact de la généralisation des principes du développement territorial sur les pratiques des professionnels « traditionnels » a notamment porté sur l'évolution des postures professionnelles propres au travail social à la fin des années 1990⁶. De nouvelles missions sont demandées au travailleur social, par exemple la réalisation de diagnostics de territoires ou le montage de projet. De nouvelles normes se sont imposées entrant parfois en tension avec les « logiques métiers » issues d'une sédimentation et d'une réglementation historique instituées. Les objectifs de transversalité et de globalité favorisent le passage « d'une organisation par métiers (social, éducatif, animation) à des regroupements par missions (insertion, développement social, handicap et vieillesse).⁷ » Ainsi dans un ensemble varié de professions du « social » ces recompositions sont sources de tensions pour des professionnels qui vivent

¹ Cité par A.-C. DOUILLET, V. LEBROU et L. SIGALO SANTOS, « Franchir les frontières bureaucratiques »..., *op. cit.*

² S. LE ROUX et L. DAVOUST-LAMOUR, « La coordination partagée »..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ UNADEL IRDSU, P29

⁵ A. ALAMEL et M. DUMONT, « Les politiques métropolitaines de jeunesse à l'ère des réformes territoriales en France »..., *op. cit.*

⁶ Jean-Noël CHOPART, *Les mutations du travail social, dynamiques d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000 ; Jacques ION, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, coll.« Pratiques sociales », 1996 ; François ABALLEA, « Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux », *Revue des politiques sociales et familiales*, 44-1, 1996, p. 11- 22.

⁷ Pierre TEISSERENC, « Politique de développement local : la mobilisation des acteurs », *Sociétés Contemporaines*, 18-1, 1994, p. 187- 213.

difficilement l'hétéronomie, lorsqu'il leur est demandé de rendre des comptes, de collaborer, d'atteindre des objectifs qui ne sont pas fixés selon leur propre critère. Ces professionnels « traditionnels » ont ainsi parfois été des acteurs de résistance dans la mise en œuvre de ces politiques constitutives et dans la réforme des politiques publiques territoriales. Toutefois, dans ces actes quotidiens de résistances, ce n'est pas tant le « développement territorial » en soi qui est rejeté, mais davantage la « rationalisation managériale » de l'action publique. Le développement territorial apparaît comme une des formes possibles dans lesquelles cette « menace managériale¹ » peut se propager et mettre à mal « l'esprit du professionnalisme² ».

Ensuite, ces recompositions de l'action publique ont participé à faire émerger une nouvelle catégorie d'acteurs pour assurer l'animation et la coordination de ces dispositifs. Le modèle du développement territorial, fondé sur la transversalité et le partenariat, fait naître un besoin de coordination *horizontale*, entre les différents « acteurs du territoire », et *verticale*, entre les différents échelons de gouvernement. Cette fonction de coordination territoriale va progressivement être prise en charge par des acteurs spécialisés. Cette « multiplication des coordonnateurs ou professionnel de l'interface³ » s'observe dans tous les secteurs d'action publique touchés par cette injonction à la transversalité et au partenariat. Ces professionnels ne remplacent par les acteurs « classiques » mais les complètent en constituant une « nébuleuse » de l'intervention sociale⁴. Pour D. Schnapper ces « nouvelles professions » sont caractéristiques de l'évolution des politiques sociales⁵. Après une première période de création des « professions de base » de l'intervention sociale dans les années 1950-1970⁶, puis une phase de spécialisation et segmentation de ces métiers dans les années 1970-1980⁷, il est possible d'observer, depuis le début des années 1990, l'émergence de professions comme les agents de développement, les agents locaux d'insertion ou les chargés de mission RMI⁸.

L'émergence puis l'institutionnalisation du développement territorial s'accompagne donc de la mise en place de nouveaux acteurs (« sous-préfets chargés de mission Ville », « chefs de projet », « agents de développement local ») chargés d'introduire de la « transversalité », de favoriser « la concertation », d'animer

¹ Eliot FREIDSON, *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge*, University of Chicago Press, 2001.

² Charles GADEA, « Les professions intermédiaires de l'enseignement, de la santé et du travail social comme objet de recherche en sociologie des groupes professionnels », in *Les professions intermédiaires*, Paris, Armand Colin, coll.« Recherches », 2013, p. 101- 120.

³ T. LE BIANIC et A. VION, *Action publique et légitimités professionnelles...*, *op. cit.*, p. 43.

⁴ « Ainsi naissent des chefs de projet dans le cadre de la politique de la ville, des chargés de mission, des conseillers d'insertion avec le RMI, des conseillers des missions locales pour les jeunes, des médiateurs sociaux et des responsables pour les encadrer... un nouvel aréopage de métiers qui forment autour du travail social classique la nébuleuse des métiers de l'intervention sociale. » C. GADEA, « Les professions intermédiaires de l'enseignement, de la santé et du travail social comme objet de recherche en sociologie des groupes professionnels »..., *op. cit.*

⁵ Dominique SCHNAPPER, « Les expériences vécues dans quelques métiers de l'Etat providence », in Pierre-Michel MENGER (éd.), *Les professions et leurs sociologies : Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, coll.« Colloquium », 2003, p.

⁶ Création des métiers d'assistante sociale, d'éducateur spécialisé et d'animateur socioculturel au grès de l'institutionnalisation de l'intervention sociale de l'État-Providence.

⁷ Création des cursus et des diplômes d'éducateur technique spécialisé, de moniteur-éducateur, de travailleuse familiale, d'aide médico-psychologique, d'éducatrice de jeunes enfants ou encore de conseillère en économie familiale et sociale

⁸ Jacques ION et Jean-Paul TRICART, « Une entité professionnelle problématique : les travailleurs sociaux », *Sociologie du travail*, 27-2, 1985, p. 137- 153.

les nouveaux moyens organisationnels (commissions thématiques et/ou territorialisées, équipes pluridisciplinaires) et de répondre aux nouvelles règles de financements afin d'encourager les formes de coopération interinstitutionnelles. Ces métiers émergents du développement territorial sont qualifiés de « flous » pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cette mission de coordination se retrouve diluée et « assurée par des personnes, des postes et des structures différentes¹ ». L'identification de ces professionnels de la coordination territoriale à un référentiel ou un groupe professionnel commun est donc faible : ils restent liés à des secteurs d'interventions publiques ou à des instruments particuliers. Ensuite, les postes de coordination sont marqués par une certaine précarité liée au caractère expérimental et temporaire de cette forme d'action publique². Enfin, derrière cet enjeu de coordination sont associés de nombreux objectifs partiellement contradictoires, ou peu définis, rattachés à ces nouvelles formes d'action publique : innovation, développement durable, participation, inclusion, etc. Ainsi, selon G. Jeannot : « en définissant la finalité de l'action en termes de conciliation de tendances opposées et non dans une finalité univoque, en multipliant les prescriptions procédurales partiellement compatibles, ou en rendant possibles des substitutions de rôles, le flou apparaît consubstantiel à l'action.³ » Ce « flou » se retrouve dans la description qu'ont les professionnels de leur métier insistant sur la diversité des missions et des compétences à avoir comme « homme [ou femme] à tout faire du territoire ». Ces agents se définissent eux-mêmes comme des « couteaux suisses » du développement⁴.

Si la politique de la ville est un cas idéal-typique, et préfigurateur, des nouvelles politiques sociales territorialisées, elle est aussi un cas d'étude idéal pour étudier les professions qui émergent de cette forme d'action publique. Ainsi la figure du « chef de projet politique de la ville » apparaît comme l'illustration de l'apparition de postes spécifiquement liés à cette forme d'intervention publique, que ce soit dans leurs missions ou dans leur statut. S. Tissot analyse l'émergence d'un groupe professionnel autour de la politique de la ville qui mêle à la fois des activités de diagnostic et d'études, mais aussi d'animation « en direction des populations.⁵ » Pour J. de Maillard la question centrale concernant les « chefs de projet » est celle de l'autonomie professionnelle, mesurée à la fois par « son indépendance par rapport aux autorités institutionnelles » et « sa capacité d'action au sein des politiques urbaines.⁶ » Les ambivalences structurelles identifiées à l'échelle des politiques de développement se répercutent, ou plutôt sont incarnées, à l'échelle individuelle, dans la figure du chef de projet qui sont décrits comme pris dans une « double contrainte » relevant d'une « mission impossible.⁷ » J. de Maillard se demande ainsi dans quelle mesure les agents de

¹ G. JEANNOT, « Les métiers flous du développement rural »..., *op. cit.*

² A. ALAMEL et M. DUMONT, « Les politiques métropolitaines de jeunesse à l'ère des réformes territoriales en France »..., *op. cit.*

³ G. JEANNOT, « Les métiers flous du développement rural »..., *op. cit.*

⁴ « C'est vrai qu'on est un peu couteau Suisse on fait beaucoup de choses différentes, aussi bien de la logistique que de du rédactionnel que de l'animation. Ça demande plusieurs compétences. » *Entretien Salomé V.*, *op. cit.*

⁵ S. TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique...*, *op. cit.*, p. 218.

⁶ J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain »..., *op. cit.*

⁷ P. BOURDIEU, « Une mission impossible »..., *op. cit.*

développement sont « condamné[s] à subir les contradictions structurelles de [leur] fonction sans être capable[s] de créer des marges de manœuvre.¹ » Comme nous l'avons vu, la constitution de ces nouvelles politiques publiques territorialisées repose sur des fondements partiellement contradictoires, sur des référentiels d'actions différents, qui répondent à la fois à l'impératif de rationalisation de l'action publique et d'ouverture de la fabrique des politiques territoriales. Ces démarches sont intrinsèquement ambivalentes et, par conséquent, les postes créés pour les mettre en œuvre héritent de cette ambivalence et les agents doivent négocier avec des attentes partiellement contradictoires et des mots d'ordre laissant place à des interprétations différentes. Comme le résume G. Jeannot : « leur activité, par son indétermination et son ouverture même, condense les nouvelles caractéristiques de l'action publique post-bureaucratique.² »

Les politiques de jeunesse sont un des segments de l'administration où est à l'œuvre ce double processus de déstabilisation des professionnalités traditionnelles et d'émergence de nouvelles catégories de professionnels³. La mise en œuvre de ces programmes expérimentaux s'est accompagnée par la création de nouveaux métiers « ayant pour mission le pilotage et/ou la coordination d'actions spécifiques expérimentant de possibles formes de coconstruction de ces politiques.⁴ » Comme nous l'avons vu, à travers l'observation du programme AJIR, la distinction entre les métiers pré-existants de l'animation et les « métiers émergents⁵ » qui regroupent les postes créés spécifiquement pour le besoin en ingénierie du dispositif, ressort assez nettement et peut être source de tensions.

Des spécialistes des instruments publics

La généralisation des démarches de développement territorial a entraîné une forme de professionnalisation. La diversité des postes et des intitulés recouvrant des missions de coordination territoriale a été regroupée sous le terme générique « d'ingénierie territoriale » par certains chercheurs proches des organisations professionnelles⁶. L'ingénierie territoriale est présentée à l'interaction entre des « échelles » (territoriales) et des « mondes » (société civile et institutions). Elle est parfois définie comme « les métiers de l'interface entre institutions et acteurs des territoires.⁷ » Le terme d'« ingénierie territoriale » désigne l'ensemble des acteurs reliés, des connaissances, des méthodes et des compétences nécessaires pour la mise en œuvre des politiques de développement territorial. Selon C. Janin cette « ingénierie territoriale »

¹ J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain »..., *op. cit.*

² Gilles JEANNOT, *Les métiers flous - Travail et Action publique*, Paris, Octares Editions, 2011, p. 4.

³ A. ALAMEL et M. DUMONT, « Les politiques métropolitaines de jeunesse à l'ère des réformes territoriales en France »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Selon M. Dumont et A. Alamel, les métiers de la coordination « peuvent être qualifiés d'émergents pour trois motifs » : « Un contexte de création à la fois récent et sans antériorité au sein de la structure concernée ; l'impératif que ce dernier fait peser sur ceux qui les exercent de négocier leur positionnement (rôle) et leurs formes de légitimité au regard d'acteurs et de champs historiques de l'action en direction des jeunes ; l'incertitude, enfin, quant à leur devenir. » *Ibid.*

⁶ Voir notamment C. JANIN, E. GRASSET, D. LAPOSTOLLE, E. TURQUIN et B. PECQUEUR, *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ? op. cit.*

⁷ *Les transitions territoriales. Un défi et une opportunité pour les acteurs du développement territorial...*, *op. cit.*, p. 34.

apparaît progressivement dans le sillage de l'institutionnalisation du développement local. Elle s'appuie sur une articulation de compétences issues à la fois de l'animation et de l'éducation populaire mais aussi de la gestion, de l'organisation et du management.¹ Pour C. Janin, les agents de la coordination doivent articuler trois types de savoirs – les savoirs de proximité, les savoirs réflexifs et les savoirs managériaux standardisés. Mais ces derniers sont présentés de manière très critique par ce chercheur compagnon de route des organisations professionnelles du développement local, puisqu'ils les désignent comme le résultat de « la régulation bureaucratique » qui contraint et limite « l'autonomie stratégique des territoires et de la société locale.² » Pour D. Lapostolle ce sont « deux conceptions du développement territorial [qui] s'affrontent³ », entre une « conception organique », caractérisée par l'autonomisation de la scène locale, et une « conception mécaniste », qui à l'inverse serait « orientée vers la gestion routinière de procédures standardisées.⁴ » Les ambivalences structurelles des politiques de développement territorial rejaillissent dans les postures professionnelles des agents chargés de leur mise en œuvre qui doivent « bricole[r] des arrangements expérimentaux » et « recherche[r] la cohésion entre les organisations souples de type artisanal des territoires de projet et l'organisation bureaucratique [...] de l'État.⁵ » Ces professionnels doivent répondre à des logiques d'action différentes et trouver des espaces intermédiaires entre ces différentes logiques et contraintes.

Les agents de coordination sont avant tout des spécialistes des instruments. Ils coordonnent d'abord des dispositifs. Soit parce qu'ils sont recrutés directement pour l'animation d'un dispositif, soit parce qu'ils sont recrutés pour le développement d'un territoire et que, pour cela, ils doivent articuler différents dispositifs. Selon une enquête de Ingeterr, « 54,6% des agents déclarent être, en partie ou en totalité, l'animateur d'un dispositif territorial.⁶ » D'ailleurs, la « réussite » d'un territoire se mesure, au sein de l'espace du développement territorial, par le fait de « réussi[r] à empiler et enchaîner différents dispositifs.⁷ » Cette réussite nécessite de s'appuyer une ingénierie territoriale pour arriver à « vendre » le territoire puis à coordonner ces différentes démarches. Des ressources humaines sont indispensables « pour s'y retrouver,

¹ Claude JANIN, Dany LAPOSTOLLE, Elise TURQUIN et Eric GRASSET, « Notion de compétence, clé de l'ingénierie territoriale », 2012.

² *Ibid.*

³ D. LAPOSTOLLE, « Ingénierie territoriale et contrôle bureaucratique du développement territorial »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ L. TROGNON, J. CLAUDE, F. SEGUIN-CALLOIS et A. CARTON, « INGETERR »..., *op. cit.*

⁷ Présentation l'animatrice du réseau CLER (Réseau pour la transition énergétique), lors d'un temps d'échange de pratiques entre professionnels du développement local en visio-conférence organisé par l'Unadel et Cap Rural en 2021 (« les jeudis du développement local »). L'animatrice mentionne le cas d'un territoire pionnier de la transition énergétique qui a réussi à « empiler » plusieurs dispositifs : « TEPCV, Plan Climat Energie, Citergie, centrale ENERCOOP, et CTE plus récemment. » Le succès de cette communautés de communes a été d'avoir réussi à « vendre » le territoire pour répondre à différents dispositifs tout en assurant une continuité, une gouvernance et une coordination entre ces différents projets. Ce modèle de succès de territoire s'inscrit dans une forme de précarité, puisque le projet de territoire et l'ingénierie qui l'a fait vivre dépend d'une recherche continue de financement pour être pérennisé. *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

pour se guider et faire son chemin dans le labyrinthe des dispositifs.¹ » D'ailleurs, les professionnels expriment souvent la crainte de se retrouver à « travailler pour des dispositifs et non pour des territoires² », renvoyant aux deux facettes de l'ingénierie territoriale.

Saisir les recompositions de l'action publique par les trajectoires professionnelles : le cas de Corinne L.

Le parcours professionnel de Corinne L. est révélateur de l'émergence d'un ensemble de professionnels intermédiaires chargés de la coordination et du pilotage des dispositifs partenariaux et transversaux du développement territorial. Née au milieu des années 1970, Corinne L. est arrivée sur le marché du travail au moment de la généralisation de la politique de la ville. Elle a fait partie des premières générations de « chef de projet » politique de la ville. Son parcours est ensuite marqué par une grande mobilité géographique et sectorielle qui contraste avec une forte constance de positionnement professionnel et de compétence mobilisée. Les différents postes qu'elle a occupés sont typiques des professionnels de la coordination territoriale et permettent de mettre en lumière les fortes continuités, dans la forme de l'action, entre des politiques publiques étudiées souvent séparément : lutte contre les discriminations, politique de la ville, politique de transition écologique et politique de participation citoyenne. En s'appuyant sur les mêmes compétences, Corinne L. a évolué professionnellement depuis la politique de la ville vers les politiques de transition écologique. Son poste actuel croise les questions climatiques avec celles de participation citoyenne.

Après un lycée général en filière scientifique, Corinne L. intègre un Institut d'Etudes Politiques (IEP) de province. Elle complète sa formation avec un DESS³ « Développement local ». Elle trouve ensuite un poste dans une ville moyenne du nord de la France sur un dispositif expérimental porté par l'État et le Fond d'Action Sociale. Elle continue sur le même territoire en tant que cheffe de projet politique de la ville au sein d'une agglomération, avec la mission de lancer un premier contrat de ville. À la suite de désaccords politiques avec les exécutifs locaux, elle poursuit sa carrière dans un autre territoire, toujours en tant que cheffe de projet, pour une ville nouvelle en Auvergne-Rhône-Alpes. Toutefois, après quelques années, elle ressent une réduction de son autonomie d'action et de sa possibilité à expérimenter dans le cadre de la politique de la ville. Elle ne se reconnaît plus dans ce qu'elle estime être devenue « une ingénierie de réponse appel à projet, de gestion administrative et moins [une ingénierie] de projets.⁴ » Elle décide alors de rejoindre son compagnon et part s'installer dans une métropole de l'Ouest de la France. Après un court temps de recherche d'emploi, elle postule « par hasard » pour être cheffe de projet Agenda 21 dans une ville moyenne. Elle reste dix ans sur ce poste. Elle trouve cette expérience riche et ressent de nouveau, pendant les premières années, la possibilité de « pouvoir [s]'éclater [et] de pouvoir expérimenter à fond. » Néanmoins, elle vit très

¹ Animatrice du réseau CLER, *Ibid.*

² Semaine du développement local, *Ibid.*

³ Diplôme d'études supérieures spécialisées.

⁴ *Entretien Corinne L., op. cit.*

difficilement le changement de majorité politique locale, qui passe de « gauche plurielle écolo à droite », en ayant l'impression de devoir « détruire dix ans de gros investissements personnels, de gros boulot. » Elle décide alors de retourner en Auvergne-Rhône-Alpes. Une chercheuse en science politique qu'elle avait côtoyée lors d'une formation l'incite à postuler au sein d'un établissement public sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire, qui serait à la recherche de « gens de terrain ». C'est ainsi qu'elle accède à son poste actuel de cheffe de projet participation citoyenne et transition écologique. Elle intervient désormais principalement sur des missions d'appui et de conseils aux collectivités territoriales « sur les thèmes de participation citoyenne » au sein des différents dispositifs d'action publique autour de la transition écologique, « avant c'était les plans climat, maintenant les CTE et les CRTE. »

Corinne L. a évolué depuis les thématiques de lutte contre les discriminations vers les enjeux climatiques parce qu'elle voyait une continuité dans la manière d'appréhender ces enjeux à travers ce qu'elle appelle « l'approche globale ». La spécificité de ce parcours professionnel est d'intervenir au croisement de plusieurs thématiques mais toujours au sein de dispositifs d'action publique (le contrat de ville, l'agenda 21, le CTRE, etc.). Ainsi, le parcours de Corinne L. permet de donner une cohérence à une forme d'action publique particulière et à la fonction de coordination territoriale qui concernent des thématiques aussi variées que la lutte contre les discriminations et la transition énergétique.

1.2 Caractériser un groupe professionnel

Le métier d'agent de développement territorial émerge dans le sillage des recompositions de l'action publique territoriale. Néanmoins, l'analyse de ce métier est rendue complexe par la diversité des appellations et le poids des identifications sectorielles ou thématiques. A partir du cas d'AJIR, nous proposons d'analyser ce groupe professionnel, en nous intéressant aux tâches quotidiennes réalisées par les agents de coordination. Puis, en nous appuyant sur notre questionnaire et les enquêtes des organisations professionnelles, nous présenterons les principales caractéristiques sociographiques de ce groupe professionnel (âge, genre, diplôme, employeur, etc.).

Catégoriser les agents de développement

Avant même de pouvoir caractériser ce groupe professionnel, il est nécessaire de définir le périmètre des métiers du développement territorial face à « la diversité des missions, des employeurs, des contextes d'exercice.¹ » Les organisations professionnelles comme l'UNADEL sont confrontées à cette difficulté, en particulier au cours de leur travail, dans les années 2000, pour constituer un « référentiel métier »². En 2004,

¹ A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers...*, *op. cit.*, p. 2.

² « La définition du périmètre des métiers a déjà été un certain travail ! [...] Dans un premier temps, il a été demandé aux participants de se définir par rapport à ce qu'ils n'étaient pas : ni gestionnaire, ni expert, ni politique, ni secrétaire, ni commercial, ni décideur. » A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers...*, *op. cit.*

Alain Meunier de l'ARDL-PACA¹ réalise une analyse des offres d'emplois parus dans la Gazette des Communes (entre 3000 et 4000 offres analysées), afin de repérer les métiers du développement territorial. 237 offres de poste ont été retenues car elles contenaient un ou plusieurs des mots suivants : « Développement, qu'il soit territorial, local, économique, social, de quartier, urbain ou rural, transfrontalier, intercommunal ou durable ; Pays, agglomération, parc, territoire, ville ; Projet, mission, - démocratie, citoyenneté, participation, proximité, association ; Espace naturel, environnement, cadre de vie.² » Par les mots clefs choisis, on retrouve la triple dimension du « développement » : instrumentale, territoriale et thématique, avec un double accent sur la démocratie et la participation d'une part, et l'environnement d'autre part. L'auteur note le « foisonnement impressionnant » des intitulés : 129 intitulés recensés pour 163 postes analysés³. L'enquête Ingeterr permet une comparaison entre 1999 et 2009. En dix ans, la diversité des intitulés de postes a plutôt diminué. On remarque en particulier le moindre usage, presque divisé par deux, de l'intitulé « animateur.rice ». À l'inverse, on observe l'apparition du terme « chef de projet ». Surtout, la diversité des intitulés tend à être partiellement normalisée derrière la bannière « chargé.e de mission » qui correspond à 41% des agents du panel de l'enquête (contre 22% en 1999)⁴. C'est peut-être l'effet d'un travail de cadrage et de normalisation de la profession.

La professionnalisation a abouti à une normalisation du métier du développement territorial, notamment à travers la production de référentiels métiers par les organisations professionnelles. Le premier « référentiel métier » est autant un outil pour les employeurs et les directeurs de formation, qu'un manifeste de défense du développement local. Les professionnels du développement sont approchés par leurs

¹ L'ARDL-PACA (Association pour le développement local en région Provence Alpes Côte d'Azur) est le relais régional de l'UNADEL.

² Alain Meunier, « analyse offre emplois », 2004, p.1 : <https://unadel.org/wp-content/uploads/2013/08/analyse-offres-Gazette-2004.pdf>

³ Pôle Emploi dispose également d'un référentiel de métiers détaillés (fichier ROME). La catégorie « développement local » (K1802) regroupe diverse intitulés dont : Agent / Agente de développement d'habitat social ; Chargé / Chargée de mission développement économique ; Agent / Agente de développement économique ; Chargé / Chargée de mission développement local ; Agent / Agente de développement local ; Chargé / Chargée de mission développement urbain ; Agent / Agente de développement rural ; Chargé / Chargée de projet de développement social urbain ; Agent / Agente de développement social urbain ; Chargé / Chargée de projet en aménagement du territoire ; Agent / Agente de pays ; Chargé / Chargée de projet en gestion urbaine de proximité ; animateur / Animatrice de charte de pays ; Chef de projet contrat de ville ; animateur / Animatrice de développement local ; Chef de projet de développement local ; animateur / Animatrice de développement régional ; Chef de projet développement économique ; animateur / Animatrice de développement territorial ; Conseiller / Conseillère en développement local ; animateur / Animatrice de pays ; Coordinateur / Coordinatrice de dispositif de développement local ; Assistant / Assistante de charte intercommunale ou de contrat de pays ; Coordinateur / Coordinatrice de projet de développement local ; Assistant / Assistante de développement local ; Développeur / Développeuse économique ; Assistant / Assistante technique de pays ; Développeur culturel / Développeuse culturelle ; Chargé / Chargée de développement culturel ; Directeur / Directrice développement économique ; Chargé / Chargée de développement économique ; Manager de centre-ville ; Chargé / Chargée de développement local ; Responsable de développement territorial ; Chargé / Chargée de développement social ; Responsable de projet de développement local ; Chargé / Chargée de mission développement de zones d'activités ; Urbaniste ; Chargé / Chargée de mission développement durable - Agenda 21. » <https://www.francetravail.fr/employeur/vos-recrutements/le-rome-et-les-fiches-metiers.html> (consulté le 16/03/2024).

⁴ L. TROGNON, J. CLAUDE, F. SEGUIN-CALLOIS et A. CARTON, « INGETERR »..., *op. cit.*

missions définies de la manière suivante : « impulser, concevoir, animer et créer les conditions de projets en partenariat s'inscrivant dans une politique territoriale de développement durable, d'anticipation des mutations et dans une démarche de démocratie participative.¹ » On retrouve une nouvelle fois l'importance de ces verbes d'action liés au « projet » : impulser, concevoir, animer ; ainsi que la double référence à la démocratie participative et au développement durable. Il est précisé que le « professionnel du développement territorial » doit favoriser « l'aide à la décision », et se constituer en « appui technique aux élus ». Il peut être généraliste ou thématique mais « s'inscrit nécessairement dans une perspective globale et de long terme. » Il doit jouer un rôle d'« interface entre les élus et les acteurs » pour faciliter « le travail partenarial » et « met[tre] en réseau [l]es compétences ». Enfin, il doit également « susciter la participation des habitants.² »

L'administration, notamment à travers le CNFPT³, a également produit une catégorisation des différents métiers de la fonction publique territoriale. Le CNFPT distingue 5 grandes familles de métiers territoriaux qui permettent de situer la spécificité du développement territorial : métiers techniques (31% des agents) ; métiers de « relations aux usagers » (34,5%) ; métiers de « management » (11,4%) ; métiers de « gestion » (12%) et métiers « d'expertise » (2,5%)⁴. Les développeurs territoriaux s'inscrivent dans ces métiers d'expertise, mais n'en constituent qu'une toute petite partie. Le CNFPT distingue trois niveaux hiérarchiques possibles au sein de la famille « politiques de développement territorial⁵ » : directeurs, chef de projet et chargé de mission ou d'études. Au sein du bloc « développement territorial », il est distingué plusieurs thématiques : l'environnement, l'urbanisme et l'aménagement, les transports, la formation professionnelle, le logement. Il existe en plus une catégorie spécifique au « développement territorial ». Cela montre la difficulté de cerner les professionnels du développement territorial dans la mesure où il s'agit d'abord d'un « type » de politique publique, qui s'applique plus à certains secteurs qu'à d'autres, sans s'y réduire. Selon ce guide, les missions du « chef de projet⁶ » sont de « met[tre] en œuvre les orientations stratégiques de la collectivité en matière de développement territorial » et d'« assurer le pilotage et la contractualisation des projets [...] sur un mode partenarial.⁷ » Les missions sont très similaires pour la catégorie de « chargé de développement territorial⁸ », il s'agit de « favoriser l'émergence et

¹ A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers.., op. cit.*, p. 5.

² A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers.., op. cit.*

³ Centre National Fonction Publique Territoriale

⁴ *Panorama statistique des métiers territoriaux (2017-2019)*, CNFPT, 2021, p. 31.

⁵ A noter que dans le répertoire de la fonction publique (fichier RIME), ces agents sont associés à la catégorie « chef de projet ingénierie publique » dans la famille de métier « territoire et développement durable ».

⁶ Recoupant différentes appellations : chef de projet de territoire, chef de projet développement local, chargé de mission développement des territoires.

⁷ Les activités associées sont : le « conseil auprès des élus », le « pilotage et animation des programmes », la « mise en œuvre d'outils de suivi, d'observation, d'évaluation des dispositifs », l'« instruction et portage des projets », le « développement et animation de la contractualisation, des partenariats, des réseaux professionnels », l'« organisation et animation de la relation avec la population ». *Guide des métiers territoriaux..*, CNFPT, 2014, p. 73.

⁸ Agente / Agent de développement local ; Agente / Agent de développement social ; Chargée / Chargé du développement des quartiers et/ou des territoires

l'accompagnement des projets locaux dans le cadre des dispositifs de développement des territoires » et de « coordonne[r] et anime[r] le réseau des acteurs locaux.¹ » Il est intéressant de noter que la vision du développement territorial proposée par le CNFPT diffère sensiblement de celle des organisations professionnelles, c'est une version plus institutionnelle. Dans la fiche métier « chargé de développement territorial » du CNFPT, il est précisé les « facteurs d'évolution » possibles du métier. Ces derniers sont surtout liés à des « évolutions relatives aux politiques publiques, au cadre institutionnel et réglementaire ». En particulier en lien avec le développement « des schémas », de la « planification », des « dispositifs de contractualisation », de « territorialisation », du développement des modes de « concertation », des « contrats », des « appels à projets »². Les professionnels du développement sont donc avant tout des spécialistes des dispositifs et de la contractualisation : chargés de leur déploiement, de leur évaluation, de leur conduite partenariale et participative.

Une diversité de tâches au quotidien

Que signifie « animer et coordonner » un projet d'action publique ? Les différentes enquêtes sur les métiers du développement territorial font ressortir une diversité des tâches associées à ces postes. L'enquête du cabinet FORs-Recherche Sociale regroupe en quatre catégories principales ces tâches quotidiennes : le travail de programmation et de suivi/instruction de dossier, le management et la vie d'équipe, l'accompagnement des associations, les tâches de diagnostic et d'évaluation³. A partir de ces éléments, les auteurs distinguent deux axes structurants pour différencier les postes : d'une part la proximité avec le terrain et d'autre part la proximité avec les espaces décisionnels. Parmi les métiers du développement territorial, les fonctions de coordination sont caractérisées par une posture intermédiaire sur ces deux axes mais avec des profils plus « terrain » et d'autre plus « experts ». L'enquête Ingeterr nous renseigne sur les pratiques quotidiennes des agents de développement, qui sont marquées par une grande diversité de tâches prises en charge, bien que cette diversité soit moins forte que lors de la première enquête en 1999. Il en ressort que la professionnalisation du développement territorial participe aussi d'une forme de spécialisation, ou de délégation de certaines tâches, par exemple la gestion administrative et financière. Les principales activités sont l'animation de territoire et/ou de projet, la conception de stratégie et de projet de développement, l'aide à la décision⁴.

La professionnalisation du métier d'agent de développement est ambiguë dans la mesure où elle tend à spécialiser et normer un métier marqué par la diversité et l'adaptation. Les développeurs sont des spécialistes de la polyvalence, dans la mesure où ils doivent maîtriser des compétences transversales, des méthodes d'animation et de pilotage, utilisables dans différents contextes. Au-delà des référentiels métiers

¹ *Guide des métiers territoriaux...*, *op. cit.*, p. 79.

² <https://www.cnfpt.fr/evoluer/emploi-fpt/repertoire-metiers/metier/details/D2B-06>, consulté le 12/09/2021.

³ FORs - RECHERCHE SOCIALE, *Étude sur l'ingénierie locale de la politique de la ville : rôles et missions des professionnels « généralistes »*, ACSE, 2011.

⁴ L. TROGNON, J. CLAUDE, F. SEGUIN-CALLOIS et A. CARTON, « INGETERR »..., *op. cit.*

et des tentatives de normaliser ces métiers, les agents insistent sur la dimension de « bricolage » inhérente à leur métier : « en vrai, on bricole notre métier, c'est du bricolage, à chaque fois on s'adapte, on prend des trucs qui existent déjà, on arrondit ici, on augmente là, enfin tout le temps, on bricole.¹ » Cette diversité est appréciée généralement par les agents qui revendiquent cette capacité à « faire l'aller-retour entre le très stratégique [...] et le très opérationnel.² » Le travail est sensiblement le même sur des petits ou des gros projets : « c'est un travail d'architecte d'arriver à monter des projets, il faut regrouper les partenaires, il faut les convaincre, et il y a du challenge !³ ».

Au cours de notre observation au sein de l'équipe de coordination d'AJIR nous avons distingué quatre types d'activités. Tout d'abord la gestion administrative qui renvoie à différentes tâches : gestion des mails, répondre aux appels, rendre des comptes sur des projets, évaluer et quantifier son travail, écrire des rapports d'activité, etc. Ensuite, les missions de mise en réseau et d'animation, qui regroupent en particulier la préparation et l'animation de réunion ou de temps formels et informels entre partenaires : planifier des temps d'interconnaissance, animer des temps de gouvernance, réfléchir à la gouvernance. Une part considérable du temps de ces agents est consacrée à la préparation et à l'animation des temps partenariaux et de gouvernance. L'équipe de coordination doit organiser un Comité Stratégique (CS) et un Comité par Ambition (CAMB) chaque trimestre. Ce travail est mené collectivement au sein de l'équipe. Cela nécessite de réfléchir à l'animation, à la présentation, aux éléments à transmettre, à quelles décisions seront ou non soumises au vote des partenaires, au temps disponible pour le débat. Par ailleurs, outre le temps dédié à l'extérieur, il y a une partie conséquente dédiée à la vie interne de l'équipe et de la structure, qui regroupe des temps de réunions divers : réunions de service, réunion de direction, point élu, point avec la direction générale, etc. Enfin, le travail sur des projets et la stratégie à proprement parler, c'est-à-dire imaginer et développer des projets portés en direct ou avec d'autres partenaires : atelier de *brainstorming*, travail sur des hypothèses, planification d'actions, réalisation et animation. C'est dans cette dernière catégorie que nous incluons le travail « d'aide à la décision » qui est plutôt, dans le cas d'AJIR, un travail d'information, de justification et de défense de son projet vis-à-vis des élus. Cette typologie d'activités a été élaborée à partir de l'observation quotidienne des agents de l'équipe de coordination.

Pour objectiver la répartition du temps de travail des membres de l'équipe de coordination, nous sommes basés sur un document de suivi obligatoire dans le cadre du programme AJIR : les déclarations de temps de travail par trimestre. C'est un outil tout à fait imparfait pour la recherche, car il est obligatoire, souvent rempli à contrecœur par les agents, parfois de manière peu rigoureuse et surtout de façon très hétérogène d'un agent à l'autre. Néanmoins, il permet de donner une certaine représentation du poids de

¹ JM

² *L'ingénierie de la politique de la ville*, IR-DSU, 2020, p. 18.

³ *Entretien Isabelle C., op. cit.*

chaque type de tâche identifiée¹ et de comparer les descriptions idéalisées avec la réalité de la répartition du temps de travail. Prenons le cas d'Amandine D., coordonnatrice du projet, en charge d'une partie de la gestion administrative et financière. Il ressort que son temps passé sur des projets est très faible (6,5%) et que le temps de conseil aux élus est presque inexistant. Elle consacre la majeure partie de son temps au travail administratif (19%), à l'investissement dans la vie interne de la structure, notamment en réunion d'équipe (15%), et au travail partenarial et d'animation de la réunion (14,5%)². C'est relativement conforme avec les attendus de ce poste : mettre en commun des ressources pour permettre à des acteurs de terrain de développer leurs projets. Le cas de Sylvain L., chargé de mission au sein de l'équipe de coordination, offre un autre éclairage en lien avec ses missions. Son temps de travail administratif est moins important, mais il représente tout de même plus de 15%. À l'inverse, il consacre plus de temps sur les projets portés en propre et en partenariat (47%)³. De manière cohérente, le temps consacré à l'animation de la vie de réseau et de la gouvernance est similaire à celui d'Amandine D. (19%). Ces disparités de répartition du temps sont liées à des missions sensiblement différentes au sein de l'équipe de coordination, Amandine D. étant plus en charge des questions administratives et Sylvain L. est davantage en lien avec les partenaires pour développer des projets. Analyser le déclaratif des temps de travail permet de distinguer des positionnements différents dans l'espace professionnel du développement territorial, avec des orientations plus administratives ou plus partenariales. Néanmoins, les types de tâches sont similaires et l'organisation des journées de ces professionnels reste proche, en alternant des temps de réunion, des temps de travail personnel sur ordinateur et des temps de communication (écrite ou orale) avec des supérieurs ou des partenaires.

Ces agents sont très souvent en lien avec des personnes occupant des postes similaires dans d'autres structures mais rarement avec des acteurs très différents. En particulier, ils passent peu de temps avec les élus, les bénéficiaires des actions ou avec le public qui participe. Cela corrobore, en partie, les données issues de notre questionnaire dans lequel nous avons demandé aux agents de développement de déclarer leur degré de proximité, dans le travail au quotidien, avec différents types d'acteurs⁴. Il ressort que la très grande majorité des agents de développement travaillent en proximité étroite avec les collectivités territoriales (82%) et les associations (79%). Une majorité sont proche des citoyens (69%) et des élus locaux (61%). En revanche, ils sont généralement assez éloignés des entreprises (45%), des militants (43%), de l'administration nationale (30%) et surtout des élus nationaux (10%).

¹ Nous avons donc recodé les déclarations pour les homogénéiser, en 16 catégories, que nous avons ensuite agrégées en 4 tâches principales.

² 40% de ses déclarations sont fléchées sur du « travail personnel », ce qui ne permet pas de le coder dans un type de tâche.

³ Sylvain L. ne déclare que 4% de « travail personnel ».

⁴ Les pourcentages indiquent la proportion des répondants au questionnaire qui se déclarent « très proche » ou « assez proche » de ces acteurs dans le cadre de leurs missions.

Qui sont les professionnels du développement ?

Selon l'échantillon de notre enquête par questionnaire relayé auprès des organisations professionnelles du développement territorial (n=231), le portrait type de ces agents correspond à une femme (à 70%), plutôt jeune (la moitié de l'effectif a moins de 33 ans) et fortement diplômée (76,5% ont un diplôme Bac+5 ou supérieur). Nos données, malgré les biais de sélection dans la constitution de l'échantillon, sont cohérentes avec les autres enquêtes disponibles sur les professionnels du développement territorial¹. La comparaison de ces différentes sources fait ressortir plusieurs variables convergentes afin de caractériser cette population professionnelle. Tout d'abord, c'est une population professionnelle très diplômée, qui dispose dans sa grande majorité un niveau Bac +5 ou plus (entre 68% et 76% selon les enquêtes mentionnées). Les études sont assez variées avec une dominante en sciences sociales (science politique, géographie, sociologie). Les formations spécifiques en aménagement et développement local sont présentes, notamment chez les plus jeunes (entre 32% et 42% ont une formation spécifique dans ce domaine). C'est une population relativement jeune : l'âge moyen est autour de 35 ans (entre 56% et 62% ont moins de 35 ans selon les études). Enfin, c'est une population largement féminisée (entre 62% et 69%).

Les employeurs sont également très divers. Tout d'abord, il ressort que les postes relevant de la coordination territoriale sont en grande partie « défonctionnarisée² » : une minorité de ces agents travaillent dans le secteur public (entre 32% et 48%), et encore moins sont fonctionnaires (seulement 9% dans notre questionnaire). Dans notre enquête, nous retrouvons trois ensembles relativement comparables : le secteur public (32,5%), le secteur privé (28%) et le « tiers-secteur », principalement le secteur associatif (39,5%). En ce qui concerne le secteur privé, hors association, il s'agit principalement de cabinet de conseil et d'étude. Pour le secteur public, ce sont les collectivités locales qui sont les principales employeuses, et en particulier les échelons intercommunaux³. Les agents de développement forment un groupe professionnel plus précaire par rapport au reste de la fonction publique ou de l'emploi privé diplômé. Dans notre échantillon, on retrouve 49% des agents en CDI, 23% en CDD et 9% fonctionnaire. L'enquête Ingeterr relève une population importante en CDD (46%). Et selon le CNFPT, 66% sont fonctionnaires titulaires contre 75% dans le reste de la fonction publique territoriale. Malgré un niveau d'étude élevé, ils sont dans une posture professionnelle de délégation : ils sont plus de 67% à déclarer ne pas avoir d'agents sous leur responsabilité.

L'estimation du nombre de professionnels de développement est rendue très compliquée par la fragmentation de ce groupe professionnel et la diversité des intitulés de postes et des employeurs. Les

¹ Nous nous appuyons sur les études du CNFPT, qui mobilisent des panels plus larges mais peut-être moins précis et surtout limités à la fonction publique territoriale ; l'étude de l'IR-DSU qui est très précise, mais qui porte sur un échantillon restreint (n=50) avec une orientation autour de la politique de la ville ; l'étude Ingeterr qui est intéressante car elle permet une comparaison entre deux vagues (1999 et 2009) avec un échantillon conséquent (n=203) ; et l'enquête de FORS sur les chefs de projet.

² D. LAPOSTOLLE, « Ingénierie territoriale et contrôle bureaucratique du développement territorial »..., *op. cit.*

³ Selon le CNFPT, donc dans la fonction publique territoriale : 15% sont employés par une région, 14% par un département, 23% par une commune, 25% dans un EPCI à fiscalité propre et 13% dans un syndicat intercommunal.

enquêtes du CNFPT sont une première base de données facilement accessible pour tenter de quantifier les professionnels du développement territorial. La principale limite étant qu'elle ne s'intéresse qu'à l'emploi de la fonction publique territoriale, alors qu'une part considérable de cette ingénierie territoriale est « défonctionnarisée » et notamment portée par des associations. Si l'on suit la typologie du CNFPT au sens strict, en ne gardant que les lignes « chef de projet » et « chargé de développement territorial », on dénombre en 2021, à l'échelle nationale, 2210 chefs de projet et 1780 chargés de développement territorial, soit 3 990 agents¹. On pourrait y ajouter des métiers proches comme « chargé de projet mobilité durable » (1060), « développeur économique » (2280) par exemple. On peut supposer que d'autres agents pouvant être rattachés à l'espace professionnel du développement territorial sont comptabilisés dans d'autres secteurs notamment « aménagement, urbanisme », « environnement », « habitat et logement ». D'ailleurs dans le guide des métiers territoriaux ces différentes catégories sont regroupées dans la famille « Politiques publiques d'aménagement et de développement territorial ». L'enquête de Cap Rural, en 2019, dénombre 2 194 professionnels du développement territorial en Auvergne-Rhône Alpes, soit 3,5 agents pour 1 000 habitants. Si l'on transpose ce ratio à l'ensemble de la population, on peut estimer qu'il y en France un groupe professionnel d'environ 18 650 agents. Néanmoins, ces chiffres sont probablement sous-estimés, car les données de Cap Rural concernent principalement le développement territorial en milieu rural, prenant peu ou pas en compte l'emploi dans les grands pôles urbains.

¹ *Panorama statistique des métiers territoriaux (2017-2019)...*, *op. cit.*, p. 31.

2. Une dynamique de professionnalisation

En miroir d'un mouvement d'institutionnalisation, le développement local a connu une dynamique de professionnalisation. Les organisations professionnelles jouent un rôle actif, à partir des années 1990¹, pour faire reconnaître ce groupe et fédérer les agents de développement. Comme le montre A.-F. Taiclet « le cas des développeurs territoriaux permet ainsi de montrer qu'une profession peut tenter de se construire au-delà de la différenciation des statuts d'emploi.² »

2.1 Professionnalisation et renouvellement générationnel

La professionnalisation peut se comprendre comme un effort pour réduire ou dissiper le « flou » autour des délimitations et des tâches accomplies par ces acteurs³. Cette dynamique de professionnalisation a participé à un renouvellement générationnel parmi les professionnels du développement territorial.

La professionnalisation comme quête d'autonomie

Le développement territorial, depuis les années 1990, est passé par les principales étapes de la professionnalisation identifiée par A. Abbott : la création de formations spécialisées, la création d'associations professionnelles, une réflexion sur soi qui peut conduire à « une séparation entre compétents et incompétents », la délégation des tâches secondaires à des « préprofessionnels »⁴. En effet, au cours des quarante dernières années, un important travail de reconnaissance et de valorisation de ces métiers a été réalisé, qui a abouti à la création de formations universitaires spécifiques et de référentiels métiers visant à identifier les missions et les compétences nécessaires. Cet effort de professionnalisation a été porté, en partie, par les employeurs et les organismes de formation, afin d'encadrer et de délimiter les missions de ces agents. Néanmoins, il apparaît que les associations professionnelles du développement territorial ont largement œuvré à la reconnaissance et à la légitimation de ces métiers. Depuis E. Freidson, on sait que l'enjeu de professionnalisation recouvre avant tout une revendication d'autonomie⁵ qui peut être réalisée à travers « un travail de justification de « l'utilité » ou de la « fonction » sociale d'un domaine d'activité, qui consiste à rendre visible leur contribution à l'intérêt général et non pas seulement aux intérêts particuliers du groupe.⁶ » C'est justement ce travail de visibilisation, et de justification qui est pris en charge par les organisations professionnelles du développement territorial. Leur discours se construit dans une recherche de légitimité, en cherchant à montrer que les professionnels du développement « répondent avant tout à un besoin social »

¹ Notamment avec la constitution d'association comme « le Club des chefs de projet urbain ». Voir J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain », *op. cit.*

² A.-F. TAICLET, « Chapitre 3 »..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ A. ABBOTT, *The System of Professions...*, *op. cit.*, p. 10.

⁵ E. FREIDSON, *Professionalism, the Third Logic...*, *op. cit.*

⁶ Flora BAJARD, Frédéric NICOLAS, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU et Fanny PARENT (éd.), *Professionnalisation(s) et État...*, *op. cit.*, p. 11.

et qu'ils ont le monopole de la réponse appropriée¹. Comme le résume M. Nonjon, « ils consacrent ainsi un effort important à affirmer leur nécessité, à se rendre indispensables.² »

La professionnalisation est un terme difficile à analyser, qui est autant un concept analytique qu'une catégorie émiqque mobilisée par des acteurs différents³. Il est possible de définir ce processus comme « l'ensemble des activités d'un groupe de travailleurs visant à maîtriser la définition de leur activité de travail, leur place dans la division du travail ou encore l'organisation du marché de leur activité.⁴ » Le terme de professionnalisation est généralement associé avec l'idée d'une autonomie accrue des groupes professionnels sur leurs activités. Autrement dit, la professionnalisation est le processus qui doit mener un ensemble de travailleurs partageant certaines caractéristiques (place occupée, type de tâches, etc.) à prendre les traits distinctifs d'une « profession », caractérisée par son autonomie dans la régulation interne du groupe professionnel⁵. Pour reprendre la terminologie d'A. Abbot, les professions luttent pour la maîtrise de leur juridiction⁶. Par conséquent, la relation à l'État est centrale dans le processus de professionnalisation pour reconnaître l'activité et lui garantir une certaine autonomie⁷. Néanmoins, dans le cadre de réformes managériales, la professionnalisation n'est pas forcément synonyme d'autonomisation. Ce terme peut également être mobilisé comme un « mot d'ordre » réformateur synonyme de « modernisation ». La professionnalisation devient alors « une rhétorique visant à gommer la pluralité des manières de concevoir le travail et à faire accepter une conception hégémonique de la professionnalité.⁸ » Le rôle de l'État dans la construction de l'autonomie professionnelle est donc paradoxal, il est indissociable de son rôle dans la constitution de secteur d'action publique plus ou moins autonome⁹ :

« L'autonomie des champs est à la fois conquise en partie contre l'État et octroyée par l'État. Et en même temps que l'État contribue à l'autonomisation d'un champ, son intervention s'accompagne de l'imposition de principes hétéronomes (i.e. propres aux champs politique et bureaucratique) ou de la formation de principes et croyances hybrides, produits dans les transactions entre un champ et les champs politique et bureaucratique.¹⁰ »

¹ Catherine PARADEISE, « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, 27-1, 1985, p. 17- 31.

² M. NONJON, « Réhabiliter le politique dans l'Urbain, la raison sociale des experts en participation »..., *op. cit.*

³ Dider DEMAZIERE, Pascal ROQUET et Richard WITORSKI, *La professionnalisation mise en objet.*, L'Harmattan, coll.« Action & Savoir », 2012.

⁴ Flora BAJARD, Frédéric NICOLAS, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU et Fanny PARENT (éd.), *Professionnalisation(s) et État...*, *op. cit.*, p. 9.

⁵ Voir notamment Florent CHAMPY, *La Sociologie des Professions*, Paris, PUF, 2009.

⁶ A. ABBOTT, *The System of Professions...*, *op. cit.*

⁷ J. BARRIER et P. CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques »..., *op. cit.*

⁸ Flora BAJARD, Frédéric NICOLAS, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU et Fanny PARENT (éd.), *Professionnalisation(s) et État...*, *op. cit.*, p. 14.

⁹ V. Dubois précise donc que « contrairement aux représentations communes, [c'est] l'"interventionnisme" qui, sous certaines conditions, favorise l'autonomie des champs, et le "libéralisme" qui œuvre en sens contraire. » V. DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux »..., *op. cit.*

¹⁰ *Ibid.*

Surtout, favoriser l'autonomie d'un champ, et par conséquent de groupes professionnels investis dans ce champ, ne représente pas forcément une « menace » pour les capacités d'intervention de l'État, mais peut, au contraire, constituer « une ressource pour l'exercice du pouvoir politique et sa légitimation.¹ »

Un renouvellement générationnel

A. Abbott souligne que le mouvement de professionnalisation peut conduire « à des conflits entre la jeune génération formée officiellement et les vieux formés sur le tas² ». Nous avons parfois observé que des professionnels plus expérimentés regrettaient le manque d'expérience de terrain des « jeunes générations » issues de formations universitaires spécialisées et ce faisant tentaient de légitimer leur capital professionnel acquis par l'expérience. C'est par exemple le cas de Marion M. : « j'aimerais bien savoir combien de gamins qui sortent du M2 de Loïc [Blondiaux] restent plusieurs années devant le public. Ça ne suffit pas d'avoir les savoirs, il faut aussi le savoir-faire.³ » L'observation sur le terrain et les enquêtes par questionnaire démontrent un processus de renouvellement générationnel marqué par l'arrivée d'une génération davantage formée, plus féminisée et plus jeune avec l'institutionnalisation du développement territorial. L'enquête de l'IRDSU distingue assez nettement deux générations. Au sein de leur échantillon, les professionnels ayant plus de 18 ans d'expérience sont aussi les professionnels les moins diplômés et issus des filières de l'animation ou du travail social⁴. Aujourd'hui, on constate une nette diminution des professionnels issus de l'éducation populaire et de l'animation au profit d'agents issus de formations spécifiques à l'aménagement et au développement des territoires. Cette évolution est liée à l'apparition de formations spécialisées, notamment au grade de master⁵. La féminisation des métiers du développement territorial illustre également les évolutions du métier et leur institutionnalisation. En effet, les premières générations sont marquées par une valorisation de la connaissance du terrain, du référentiel de l'animation, du militantisme, de la proximité avec les élus. À l'inverse, les générations suivantes sont davantage marquées par des profils de « bons élèves », aux études longues et généralistes. Ce sont des métiers d'expertise plutôt que de management, qui nécessitent de réaliser une part de « sale boulot » (communication, évènementiel, animation, rédaction de compte-rendu, tâches administratives), pouvant renvoyer à des emplois féminisés selon la division sexuée

¹ *Ibid.*

² A. ABBOTT, *The System of Professions...*, *op. cit.*, p. 10.

³ *Entretien Marion M.*, Grenoble, consultante participation, 2021.

⁴ *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*, p. 5.

⁵ En France, la formation historique au développement local est incarnée par le DESS « aménagement du cadre communal » créé en 1977 au sein de l'Université Paris Diderot, par la géographe Josée de Félice, qui deviendra ensuite le parcours « Aménagement et développement local » au sein du master MÉCI. Voir Nicolas DOUAY, Caroline LEININGER-FREZAL et Matthieu PICHON, « Enseigner l'Aménagement dans un département de Géographie : évolution des rapports disciplinaires à partir du cas de l'Université Paris Diderot », *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement.*, 39- 40, 2018.

Plus récemment, en 2011, Loïc Blondiaux a créé un master « Ingénierie de la concertation » au sein de l'Université Paris Sorbonne, qui symbolise la spécialisation et l'institutionnalisation de la thématique de la participation citoyenne.

du travail au sein de l'administration¹. L'enquête de FORS montre justement que les métiers de « chargés de mission / coordonnateurs / chargés de développement » sont beaucoup plus féminisés et aussi plus précaires, avec un taux de contractuels plus important, que ceux de « chargé de projet », davantage rattachés à la « stratégie » et moins à la dimension « administrative »².

L'enquête de l'agence FORS sur le métier de « chef de projet » montre que ces postes ont connu une intégration progressive dans les organigrammes des collectivités territoriales. Dans certains cas cette intégration est aussi liée à « un élargissement des équipes consacrées à la politique de la ville, avec l'arrivée de chargés de mission, médiateurs, animateurs, agents de développement » et donc une certaine spécialisation des missions entre ces agents³. Cette enquête souligne la « segmentation thématique du métier de chef de projet », avec notamment la distinction entre « le volet urbain et le volet social de la politique de la ville.⁴ » Progressivement, les professionnels de la coordination sont davantage rattachés à un dispositif particulier, territorialisé et thématique. Néanmoins, cette relative spécialisation n'a pas participé à éclaircir le rôle de ces chefs de projets. Au contraire, la multiplication des dispositifs thématiques et des missions de coordinations afférentes « complexifie le positionnement des chefs de projet généralistes.⁵ » D'ailleurs Corinne L., ayant vécu cette évolution, regrette la diffusion d'approches par dispositifs qui s'éloigne de l'ambition de transversalité et globalité :

« [La politique de la ville] était une politique globale transversale [...] ensuite ça a été divisé en deux entre l'agence nationale de rénovation urbaine d'un côté et le social de l'autre côté avec l'ACSé, et là du coup c'est devenu une ingénierie de réponse à appel à projet de gestion administrative et moins de projets et ça m'a saoulée. [...] Moi j'aimais bien ce côté démarche globale, je n'aime pas me spécialiser sur un sujet.⁶ »

D'une manière générale, il y a eu un basculement progressif de la légitimité professionnelle en jeu. Alors qu'à la naissance de cette profession, la légitimité était avant tout celle du terrain, de la proximité et de l'engagement, avec une valorisation des profils militants ou issus de l'éducation populaire, avec une connaissance des territoires sur lesquels ils devaient intervenir ; désormais, sans que cette légitimité ait disparu, elle tend à être concurrencée par une autre forme de légitimité qui s'appuie sur des compétences spécifiques, la capacité à s'orienter dans les labyrinthes administratifs, à répondre aux attentes des commanditaires, valorisant plutôt des profils généralistes, issus de formations universitaires. Aujourd'hui, d'après notre questionnaire, ce sont les « compétences » (32,5%) et les « études » (22,9%) qui sont les principaux facteurs d'évolution professionnelle, loin devant les « engagements associatifs » (10,4%), les

¹ Catherine MARRY, Laure BERENI, Alban JACQUEMART, Fanny LE MANCQ, Sophie POCHIC et Anne REVILLARD, « Le genre des administrations. La fabrication des inégalités de carrière entre hommes et femmes dans la haute fonction publique », *Revue française d'administration publique*, 153-1, 2015, p. 45- 68.

² FORS - RECHERCHE SOCIALE, Étude sur l'ingénierie locale de la politique de la ville : rôles et missions des professionnels « généralistes », ACSE, 2011.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Entretien Corinne L., op. cit.*

« engagements militants » (8,7%) ou le « réseau personnel » (3%)¹. Néanmoins, il est possible qu'il y ait un effet déclaratif, de valorisation de ses compétences professionnelles par rapport au réseau personnel par exemple. En outre, il y a de fortes variations selon l'âge des répondants, ce qui confirme l'hypothèse d'un renouvellement générationnel et le renforcement du poids des études dans les parcours professionnels dans le développement. Ainsi chez les professionnels de moins de 30 ans, les « études » sont citées comme le premier facteur d'évolution professionnelle par 31% des répondants contre seulement par 12% pour les plus de 40 ans.

Cette professionnalisation, partielle et en cours, participe à l'autonomisation de ces agents vis-à-vis des élus locaux par rapport aux premières générations de professionnels qui devaient leur ascension professionnelle à une administration ou à des édiles locaux². Désormais, leurs parcours professionnels s'appuient sur des compétences identifiées et cautionnées par un diplôme universitaire. Ces compétences ne sont pas spécifiques à une thématique ni à une collectivité. Autrement dit, leur capital professionnel est désormais accumulé de manière plus indépendante de l'institution, ce qui permet en retour une plus grande autonomie vis-à-vis des élus. Finalement, l'effort de professionnalisation, en grande partie portée par des associations ou réseaux de professionnels, apparaît comme un moyen de justifier et de garantir une forme d'autonomie vis-à-vis de l'institution et du milieu politique local. Davantage qu'un ancrage territorial, des expériences de « terrain » ou des affiliations militantes et partisans, les nouvelles générations de professionnels du développement territorial mettent en avant un savoir-faire rationalisé. F. Desage fait le même constat pour l'ensemble des fonctionnaires communautaires qui deviennent « moins directement dépendants des élus, [avec] davantage de ressources expertes à opposer à ces derniers dans l'élaboration de l'action publique.³ »

2.2 Une structuration des métiers du développement territorial

A partir des années 1990, on observe une structuration des métiers du développement. C'est à cette époque que le terme d'ingénierie territoriale est revendiqué. Au-delà d'un terme descriptif, c'est aussi une manière de légitimer ce groupe professionnel, en lui donnant une cohérence et un caractère rationnel. Les organisations professionnelles jouent un rôle important dans la reconnaissance de ces métiers en s'appuyant

¹ Les enquêtés devaient répondre à la question suivante : « Vous diriez que votre situation professionnelle actuelle découle avant tout de ... vos études ; vos engagements associatifs bénévoles ; vos engagements militants ; vos connaissances du territoire ; votre expertise thématique ; Autre. »

² Émilie BILAND, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, n° 96-4, 2011, p. 17- 37.

³ Fabien DESAGE, « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille. », in *La France et ses administrations. Un état des savoirs.*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 328- 330.

sur deux outils principaux : la publication de savoirs réflexifs sur les métiers du développement et l'organisation de rencontres entre les professionnels.

Le rôle des organisations professionnelles

Certains observateurs datent en 1982, avec les États Généraux des Pays tenus à Mâcon, la naissance du mouvement professionnel du développement local¹. Ce mouvement s'organise notamment pour pouvoir « influencer sur le législateur et sur l'évolution des politiques publiques alors que se préparent les lois sur la décentralisation.² » Il s'incarne en particulier au sein de l'Union Nationale des Acteurs du Développement Local (UNADEL), née en 1992 de la fusion entre de l'Association nationale pour le développement local et les pays (ANDLP) et la Fédération des Pays de France. L'UNADEL se définit comme :

« Un réseau qui associe des élus, des militants associatifs et des professionnels locaux, mobilisés autour d'un objet commun : la promotion et la reconnaissance des territoires de projets comme creuset du développement local. Elle fonde son objet sur la promotion de la dimension partenariale et participative du développement local et se veut un espace de ressources, de productions et d'échanges autour du développement local, de l'ingénierie territoriale et des territoires de projet. ³ »

L'UNADEL a joué un rôle important dans la diffusion d'idées autour de la décentralisation⁴ et dans la professionnalisation des agents de développement, en participant à élaborer des chartes et des « référentiels métiers » afin de normaliser les pratiques professionnelles et de légitimer l'apport de ce type de professionnels dans les politiques publiques. Pour A.-F. Taiclet, les associations professionnelles sont le lieu principal où se construit la définition du groupe, en particulier par « la production et la diffusion de supports de professionnalisation pour les développeurs.⁵ » Les animateurs de ces associations agissent comme des « entrepreneurs de professionnalisation » et tentent « d'imposer une certaine définition de ce qui est un [développeur territorial], de mobiliser et de représenter le groupe le plus conforme à cette définition.⁶ » Ainsi l'UNADEL, avec d'autres organisations comme l'IR-DSU⁷ pour la politique de la ville, sont des acteurs collectifs qui « revendiquent l'officialisation de la nomenclature, la stabilisation de ces fonctions en métiers.⁸ » Au côté de l'UNAD et de l'IR-DSU, on observe, depuis les années 2010, l'apparition de nouvelles organisations professionnelles portant sur des thématiques portées par le développement territorial, comme l'ICPC⁹ sur les questions de participation citoyenne. A travers les organisations professionnelles, il apparaît

¹ P.-N. DENIEUIL, « Développement social, local et territorial »..., *op. cit.*

² *Prospective « Métiers »*..., *op. cit.*, p. 16.

³ *Ibid.*, p. 4.

⁴ Voir par exemple le livre blanc publié par l'UNADEL et l'ADELS *Décentralisons autrement – le livre blanc du développement local et de la décentralisation*, éd. ADELS-UNADEL, 2012.

⁵ A.-F. TAICLET, « Chapitre 3 »..., *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ L'inter-réseau du développement social et urbain, fondé en 1997.

⁸ T. LE BIANIC et A. VION, *Action publique et légitimités professionnelles*..., *op. cit.*, p. 44.

⁹ Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, fondé en 2008.

nettement que les agents de développement forment une profession qui « s'interroge sur soi, écrit sur soi, questionne l'utilité de son rôle.¹ »

Les organisations professionnelles défendent également une certaine vision du développement territorial qui revendique ses origines militantes. Les acteurs regroupés au sein du « carrefour du développement territorial » proposent une définition transversale du développement comme « une transformation (sociale, du territoire...) vers un mieux-être global, au moyen de démarches de projet, avec valorisation des ressources locales dans une vision à long terme.² » Cette définition met l'accent sur une finalité politique (la transformation sociale du territoire, un mieux-être global) associée à des moyens (la démarche de projet). C'est donc la défense d'une démarche qui se veut alternative à la fois dans ses finalités et dans les moyens mis en œuvre pour y arriver.³ Les organisations professionnelles ont à cœur de défendre une certaine vision du développement territorial et critiquent les tendances, depuis les années 2000, à « la spécialisation et la sectorisation des métiers » et « la disparition progressive de la transversalité et du sens du projet collectif.⁴ »

Référentiel métier : définir une posture professionnelle

Une étape importante du processus de professionnalisation a consisté dans l'élaboration d'une « charte du métier d'agent de développement » (1996) puis d'un « référentiel métier » (2005). Ce sont des outils pour normaliser et donner une cohérence d'ensemble des pratiques, faire groupe en rattachant des compétences et postures communes à des agents très différents. Ainsi la charte doit « servir de contrat moral et de base de négociation concrète entre [les agents et] leurs employeurs.⁵ » L'objectif de ces référentiels est de « produire et [de] rassembler des outils de connaissance et de reconnaissance pour faire progresser la situation de ces métiers, afin de mieux répondre aux besoins des territoires.⁶ » Le référentiel est un outil de professionnalisation, accompagnant l'institutionnalisation. Désormais, il est affirmé que la pratique du développement territorial « ne s'improvise pas⁷ », il nécessite des compétences spécifiques, et donc une formation adéquate, pour se constituer en « métier » avec un « certain professionnalisme ». L'enjeu du référentiel est de défendre la constitution d'un groupe professionnel, à travers la visibilisation de ces professionnels qui sont répartis dans différents secteurs d'intervention, différents employeurs, différents intitulés. Ce travail est né également grâce au soutien de l'État à travers le comité interministériel d'aménagement et de développement des territoires, missionnant la plateforme en septembre 2003. Le

¹ Dany LAPOSTOLLE, « L'ingénierie territoriale vue des pays : une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation », Thèse de doctorat, Lyon 2, 2010, p. 222.

² Extrait du compte-rendu de la réunion de la plateforme du 15 janvier 2004 cité dans A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers...*, *op. cit.*, p. 5.

³ Voir aussi la *Charte de référence du métier d'agent de développement*, UNADEL, 1996.

⁴ *Prospective « Métiers »...*, *op. cit.*, p. 16.

⁵ *Charte de référence du métier d'agent de développement...*, *op. cit.*

⁶ A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers...*, *op. cit.*, p. 2.

⁷ *Ibid.*, p. 8.

« référentiel métier » détaille les missions de l'agent de développement qui intervient à chaque étape du cycle des politiques publiques, de la définition des besoins jusqu'à la mise en œuvre des actions¹.

Le travail sur la clarification de ce qu'est le métier de développeur prend notamment forme au début des années 2000 avec la création de la « plateforme nationale des métiers du développement territorial² » créée en 2001 et animée depuis par l'UNADEL. Cette plateforme se positionne à l'interface des champs administratif et académique. Son objectif est de « mieux connaître et faire reconnaître les métiers du développement territorial en vue d'améliorer la formation, de favoriser la mobilité et l'emploi de ces professionnels.³ » Le travail réflexif autour des métiers du développement territorial est réalisé par des agents, accompagnés par des consultants ou des chercheurs spécialisés sur ces objets. Ces travaux ont également pour objectif de défendre la légitimité de cet acteur professionnel et « sa capacité à résoudre des problèmes spécifiques.⁴ » Le travail autour du « référentiel métier » répond ainsi au besoin de définir un « rôle social », en reliant les spécificités de leur cadre d'action à des fins plus nobles qui les dépassent et en se présentant « comme apporteurs de solutions à des problèmes collectifs.⁵ » Il vise également à justifier et légitimer ces professionnels. Ainsi, pour mener à bien ses ambitions, le développement territorial « a besoin de professionnels compétents⁶ ». Cette légitimation passe par la justification du besoin de moyens humains dédiés à la coordination, à une ingénierie territoriale qui s'inscrit dans le temps long et qui soit autonome vis-à-vis des dispositifs pour favoriser le développement. Ainsi selon Catherine S., pour favoriser « la coopération entre institutions et associations [...], la clé c'est d'avoir des moyens humains dans le temps et des compétences pour permettre cette coopération et cette envie de faire ensemble.⁷ » Au moment où les principes d'action du développement territorial se généralisent dans l'action publique, l'incitation est d'autant plus forte pour ces professionnels à « valoriser leurs métiers, à mettre en évidence une supposée spécificité et valeur de leur savoir-faire, bref à construire une image distinctive de leurs compétences professionnelles.⁸ » Il y a donc un enjeu pour les organisations professionnelles à « nommer ses compétences [et] désigner les problèmes que celles-ci pourraient permettre de prendre en charge » afin de rendre compréhensibles ces métiers d'expert du développement territorial et ainsi participer à leur légitimation⁹.

¹ « L'agent de développement a ainsi pour missions : d'observer et d'analyser le territoire (accompagner la réalisation d'un diagnostic) ; de "mettre en perspective" le territoire (aider à l'élaboration d'un projet de développement) ; de traduire ce projet de développement en programmes d'actions (passer d'une logique de projet à une logique de programme) ; de mettre en œuvre le projet de territoire (accompagner les porteurs de projet, conseiller les élus et acteurs locaux, négocier avec les partenaires...) ». Voir *Ibid.*, p. 2.

² Cette plateforme est devenue par la suite « Les carrefours du développement territorial ».

³ A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers...*, *op. cit.*, p. 31.

⁴ Freidson, 1984 cité par AF Taiclet

⁵ A.-F. TAICLET, « Chapitre 3 »..., *op. cit.* Cette recherche d'un « rôle social » est typique des groupes professionnels en quête de reconnaissance. Voir Everett C. HUGHES, *Le regard sociologique. Essais choisis*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1996.

⁶ A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers...*, *op. cit.*, p. 5.

⁷ *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁸ A.-F. TAICLET, « Chapitre 3 »..., *op. cit.*

⁹ « Au carrefour des enjeux politiques, des besoins et des demandes des habitants, des recommandations extérieures, des contraintes techniques et financières, il doit parvenir à une reconnaissance de son professionnalisme par les uns et

Ce référentiel se révèle être aussi un manifeste de défense d'une certaine vision du développement territorial (approche prescriptive et pas seulement descriptive du métier), celle défendue par des organisations professionnelles et des mouvements politiques comme l'UNADEL. Il insiste donc sur la dimension ascendante et le rôle des « initiatives locales » : l'agent a pour mission de « rendre les habitants acteurs de leur développement en repérant les personnes-ressources, en accompagnant les dynamiques locales, pour faire émerger des initiatives.¹ » Le référentiel insiste sur la distinction avec un agent administratif classique : « il ne travaille nullement à la mise en place de services "prêts à consommer" » ou encore « sa mission ne se réduit pas à être "un chasseur de subventions".² ». Sa vocation n'est pas d'être « l'opérateur direct de l'action », mais d'intervenir en appui, d'être « celui qui accompagne des projets mûrement réfléchis et démocratiquement débattus.³ » Il est au service de l'idée du développement et pas d'une institution ou organisation en particulier. Le rattachement à une structure politique n'est pertinent que si « celle-ci est porteuse d'un projet de développement traduisant les besoins et les aspirations de la population.⁴ » Pour ce faire, il est nécessaire que « l'agent de développement dispose d'une réelle autonomie⁵ », qu'il dispose d'un « espace d'action suffisant », « d'une capacité d'initiative particulière » afin de « faire vivre une démocratie participative » :

« Pour cette raison, il ne peut dépendre d'un seul élu, ni être directeur de cabinet, ni complètement autonome du politique. Un subtil équilibre, spécifique à l'exercice du métier d'agent de développement, doit être trouvé.⁶ »

L'agent est en position de « médiateur entre les élus locaux (issus de la démocratie représentative) et les habitants (acteurs de la démocratie participative).⁷ » Ces deux prérequis (autonomie et capacité d'action) « suppose[nt] qu'un contrat de confiance préalable soit passé entre l'employeur (structure politique) et l'animateur (agent de développement).⁸ » Après avoir détaillé les particularités du poste, le référentiel indique les caractéristiques requises pour les agents. Au vu du « subtil équilibre » de la posture du développeur, la mission de développement « exige doigté et diplomatie⁹ ». Il en ressort que « la personnalité de l'agent de développement est prépondérante.¹⁰ » La charte du métier insiste sur l'importance des « qualités humaines » pour pouvoir « écouter, conseiller, accompagner, suggérer. » L'enquête annuelle de l'IR-DSU

par les autres : élus, habitants, entreprises, intervenants extérieurs...» *Charte de référence du métier d'agent de développement...*, *op. cit.*, p. 3.

¹ *Ibid.*, p. 2.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

explique que les professionnels de la politique de la ville se désignent eux-mêmes comme des « facilitateurs », des « médiateurs », autrement dit comme de véritables « stratèges relationnels¹ ».

Au vu de leur positionnement, entre dynamiques locales et instrument national, entre élus et techniciens, entre institution et société civile, les professionnels du développement territorial insistent sur la nécessaire capacité d'adaptation : « on est à la fois entre l'habitant, le politique, le technicien des autres services, les partenaires. On est tout le temps en train de changer de langage pour dire la même chose.² » Un des fondements de cette légitimité professionnelle réside dans la capacité d'adaptation et de se poser comme traducteur ou médiateurs entre des acteurs très différents³. La recherche d'équilibre est donc le maître mot de la description de la « posture professionnelle » des agents de développement⁴. Elle se caractérise par « la manière dont le professionnel se situe en tension à l'intérieur de quatre pôles constitutifs de son intervention : le cadre législatif des politiques publiques, l'institution qui l'emploie, l'habitant, les valeurs et la déontologie professionnelle.⁵ »

Congrès et ateliers de travail : faire corps et donner à voir une profession

La charte du métier d'agent de développement insiste sur le besoin de formation en continu et d'espace d'échanges entre professionnels. L'isolement professionnel au sein des structures risquerait de « tarir progressivement [sa] capacité d'initiatives et de propositions.⁶ » Le premier congrès des développeurs organisé par l'UNADEL a eu lieu en 2013 à Valence. L'UNADEL organise régulièrement des temps de rencontres entre professionnels ou acteurs du développement local (par exemple les *Journée des territoires* ou *Les Jeudis du Développement local*). D'autres organisations, notamment des membres de l'UNADEL en région, jouent le même rôle de mise en lien, dans des territoires particuliers (comme Cap Rural en région AURA) ou sur des thématiques plus spécifiques (comme l'ICPC sur la participation).

¹ *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*, p. 16.

² *Ibid.*

³ C'est également ce qu'exprime nos enquêtes, par exemple :

« Je pense que le plus gros enseignement c'est être capable à s'adapter à n'importe quel environnement, que je parle à des élus à des jeunes à des techniciens, arrivé à t adapter au public auquel tu parles. C'est vraiment le truc que je retire. » *Entretien Rémi G.*, *op. cit.*

« Pour moi tu dois être en capacité autant de parler avec un jeune de 16 ans qui traîne dans la rue qu'avec un PDG avec un avocat ou avec un éboueur, un chômeur ou avec tout le monde quoi, c'est une capacité de parler de travailler avec tout le monde. » *Entretien Kylian B.*, Paris, chargé de mission participation, 2021.

⁴ Les organisations du développement territorial, en particulier l'UNADEL et l'IRDSU, ont travaillé sur la notion de posture professionnelle, définit comme « les manières d'exercer une mission ». Voir *Les transitions territoriales. Un défi et une opportunité pour les acteurs du développement territorial.*, *op. cit.*, p. 43.

⁵ *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*, p. 19.

⁶ *Charte de référence du métier d'agent de développement...*, *op. cit.* : « L'agent de développement doi[t] disposer de lieux de documentation spécialisée, d'échanges, de confrontation et de réflexion, de capitalisation des pratiques et de conceptualisation sur les savoir-faire du métier. On peut considérer qu'il s'agit d'une nécessité pour le territoire, d'un devoir de l'agent de développement de participer à de tels réseaux d'échanges et d'un droit que son employeur ne peut lui refuser. »

Les congrès sont un moment particulier et révélateur pour saisir la constitution, « la mise en forme et en ordre » d'un groupe professionnel¹. Ils permettent de réunir l'espace professionnel dans toute sa diversité et de mettre en lumière ses différents pôles (économiques, associatifs, institutionnels, etc.). Ces temps de rencontre semblent moins tournés vers l'extérieur que vers l'interne pour répondre aux besoins des agents. En effet, au vu de la posture particulière, du caractère mouvant du groupe professionnel et du risque d'isolement professionnel, les espaces d'échanges entre professionnels (que ce soit lors des congrès ou à l'occasion de journée ou de groupe de travail) semblent particulièrement importants pour ces agents. La participation à ces réseaux ou groupe de travail revêt plusieurs intérêts pour les professionnels que nous avons rencontrés, notamment la reconnaissance, l'écoute, le partage et la remotivation, comme nous l'explique Valentine S., chargée de mission participation pour un département :

« Je ne suis pas trop dans les réseaux mais j'aimerais bien y être davantage, ça permet de se donner du baume au cœur de se rendre compte qu'on n'est pas seul, voir qu'on n'est pas le seul département avec de la fake participation, c'est à la fois rassurant et pas du tout rassurant.² »

Un chargé de mission participation citoyenne déclare dans un temps de partage que « l'existence de ce groupe [ICPC département participatif] permet d'éviter d'aller chez le psy.³ » Pour Valentine S., ces moments sont importants : « on parle entre professionnels et on se donne du courage tous ensemble ». Les « grandes messes » comme les journées européennes de la participation sont le point de rencontre d'une profession, et sont marquées, selon Kylian B., par l'importance des moments conviviaux et de réseautage :

« Je suis impliqué dans différents réseaux de démocratie participative [...]. Les journées européennes de la participation c'est un peu une grande messe pour moi inratable. J'y trouve un intérêt professionnel et personnel parce que je revois plein de gens que j'ai pas forcément d'autres occasions de revoir, des camarades de promo avec qui je m'entends bien, ou des gens que j'ai rencontré dans ces trucs là. En fait moi je connais tout le monde, j'ai 27 ans, j'y suis allé trois fois, mais je connais déjà un peu tout le monde [...]. Je vais là-bas je sais que je vais passer une très bonne soirée, je vais revoir des gens que je connais et ça permet de rencontrer d'autres personnes. Ça permet d'échanger sur les pratiques, de faire du partage d'expérience. Ça permet de prendre un peu la température de voir ce qui marche et ce qui marche pas sur les territoires ça, après tu peux l'adapter sur le tien. [...] Je trouve ça vraiment hyper important de pouvoir échanger avec ses pairs. C'est un moment sympa pour moi à passer, je fais un peu la fête aussi. Il y a ce côté réseautage, je rencontre tous les chargés de mission de toute la France avec qui tu peux discuter échanger des pratiques, prendre une carte pour discuter plus tard, c'est très intéressant. Pour moi c'est un rendez-vous quasi inmanquable des professionnels de ce milieu qui attire quand même plus de 1000 personnes. Je me fais draguer par des prestataires donc de voir qui fait quoi et potentiellement garder des contacts, mais aussi pour avoir des avis off sur les différents prestataires.⁴ »

¹ A.-F. TAICLET, « Chapitre 3 »..., *op. cit.* ; A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative...*, *op. cit.*, p. 9.

² *Entretien Valentine S.*, Paris, chargée de mission participation, 2021.

³ *Temps d'échange, réseau praticien participation département ICPC...*, *op. cit.*

⁴ *Entretien Kylian B.*, *op. cit.*

C'est aussi l'occasion pour ces professionnels du développement territorial de pouvoir rencontrer des homologues, car ils sont généralement assez isolés dans leur institution ou structure d'accueil : « je n'ai pas trop l'occasion d'échanger sur mes pratiques en interne donc pour moi il y a aussi cet aspect-là qui est important.¹ »

Certains groupes plus spécifiques, et plus ou moins formels, se créent pour répondre aux attentes de ces professionnels. Par exemple au cours de mon enquête, j'ai intégré un réseau d'agents départementaux travaillant sur la démocratie participative animé par l'ICPC, notamment autour de la question du budget participatif². Ils peuvent s'échanger des documents techniques d'organisation interne ou de communication par exemple. C'est aussi un espace de liberté pour pouvoir échanger entre homologues sur ce qu'ils vivent, alors qu'ils doivent être dans le contrôle lorsqu'ils travaillent avec des partenaires, l'administration ou leurs élus : « ça me libère qu'on puisse participer au nom de nos tripes et non de nos institutions.³ » Ces réseaux d'échanges informels sont plus confidentiels⁴, l'objectif est moins de donner à voir une profession, que de faire du lien et de se soutenir entre pairs.

¹ *Ibid.*

² *Temps d'échange, réseau praticien participation département ICPC..., op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Un des co-organisateur nous prévient « il faut que ça reste entre nous dans le groupe, sinon je vais finir en prison, si on apprend que je partage des documents techniques internes. » *Ibid.*

Conclusion chapitre 3.

Une intermédiation horizontale et verticale

La transformation des politiques publiques, dans son double rapport au territoire et à la société-civile, a ouvert de nouvelles positions professionnelles, marquées par l'ambiguïté de leur positionnement. Ces « nouveaux » professionnels ont joué un rôle crucial dans la diffusion et l'institutionnalisation du développement territorial. Ils se sont fait « entrepreneur de cause » et ont « contribué à la diffusion et à la mise en œuvre de ce nouveau standard d'action publique¹ ». Pour paraphraser M. Nonjon et A. Mazaeud, nous pouvons dire que les professionnels du développement territorial ne sont pas seulement le produit, mais aussi les opérateurs de ces recompositions de l'action publique locale, en effet : « pour vivre de, il faut vivre pour la démocratie participative, signifiant ainsi que l'engagement et la croyance constituent des conditions d'une professionnalisation réussie.² » Cette analyse des professionnels de la participation peut s'étendre à ceux du développement territorial.

¹ A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative...*, *op. cit.*, p. 16.

² *Ibid.*, p. 10.

Chapitre 4

Trouver sa place au quotidien.

Après avoir documenté la constitution d'un espace professionnel lié à la diffusion des principes du développement territorial, nous observons, dans ce chapitre, comment cette posture professionnelle est vécue et investie au quotidien par les agents. Le séminaire d'AJIR permet d'observer en pratique la constitution d'une identité professionnelle parmi des agents qui ne partagent pas la même « identité statutaire¹ ». Cette identité se constitue notamment au cours d'échanges informels participant à façonner une « culture professionnelle » marquée par l'« identification à la mission » et qui permet de « donner [aux agents] un sens à leur activité.² » Nous rejoignons l'analyse de G. Jeannot qui constate que ces agents « vont bien au-delà d'une simple application des réglementations dont ils ont charge. Ils semblent reconstruire l'action publique à la base en tirant parti de ressources diverses comme s'ils prenaient eux-mêmes en charge les problèmes.³ » Nous questionnons les postures et positionnements quotidiens que prennent les agents de développement, en nous appuyant sur l'observation deux séquences clés au cours du programme AJIR qui sont particulièrement révélatrices du positionnement ambivalent des agents de développement : la mise en œuvre d'un budget participatif et le changement de majorité départementale (**section 1**). Ces deux cas d'études révèlent les traits saillants de la posture professionnelle des agents de développement caractérisée par le besoin de se distinguer et de se légitimer vis-à-vis de l'administration et des élus (**section 2**).

¹ G. JEANNOT, *Les métiers flous - Travail et Action publique...*, *op. cit.*, p. 10.

² Agnès VAN ZANTEN, « Les cultures professionnelles dans les établissements d'enseignement : collégialité, division du travail et encadrement », in Pierre-Michel MENGER (éd.), *Les professions et leurs sociologies : Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la MSH, coll.« Colloquium », 2003, p. 155- 185.

³ G. JEANNOT, *Les métiers flous - Travail et Action publique...*, *op. cit.*, p. 10.

Section 1.

Deux études de cas révélatrices

Au cours de notre observation, deux séquences ont été particulièrement révélatrices de la posture professionnelle des agents de développement au sein d’AJIR : la mise en œuvre d’un budget participatif à destination du public jeune (2.1) ; et les tensions et les discussions engendrées au sein du collectif par le changement de majorité départementale en juin 2021 (2.2). Ces deux scènes d’interactions mettent en lumière les ambivalences de cette position professionnelle. Le budget participatif éclaire en particulier les tensions entre la posture de développement et le fonctionnement bureaucratique de l’institution. Le cas du changement de majorité a été l’occasion d’exprimer explicitement les volontés d’autonomisation du « technique » par rapport au « politique ».

1. Le budget participatif, entre aspirations et déceptions

Une des expériences phares du programme AJIR a été la mise en place d’un budget participatif (BP) à destination du public jeune. Projet porté directement par l’équipe de coordination, ce fut une expérience particulièrement révélatrice de la place, des missions et des frustrations de ces agents. Après avoir rappelé le contexte politique et institutionnel dans lequel se place l’expérience du BP ardéchois (1.1), nous présenterons l’itinéraire institutionnel de cette démarche, depuis une idée portée par des techniciens, jusqu’à la reprise institutionnelle du dispositif (1.2). Cette expérience permet de questionner la légitimité ambiguë de l’équipe de coordination (1.3).

1.1 Une quatrième vague de budgets participatifs départementaux

L’instrument du budget participatif s’inscrit dans l’histoire de l’institutionnalisation de la démocratie participative, depuis l’expérience fondatrice du budget participatif de Porto Alegre, jusqu’à sa standardisation et sa large diffusion comme « bonne pratique »¹. En France, jusqu’au début des années 2010, la diffusion du budget participatif se résumait à une douzaine d’expériences au sein de communes communistes, puis aux budgets participatifs des lycées expérimentés à l’échelle régionale². La troisième vague de budgets participatifs, à partir des élections municipales de 2014, s’est traduite par une profusion d’expériences à

¹ Gianpaolo BAIOCCHI et Ernesto GANUZA, « Becoming a best practice: Neoliberalism and the curious case of participatory budgeting », in *Democratizing Inequalities. Dilemmas of the new public participation.*, New York University Press., 2015, p. 187- 203 ; Yves SINTOMER et Marion GRET, *Porto Alegre. L’espoir d’une autre démocratie.*, La Découverte., 2002.

² Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG et Anja RÖCKE, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public.*, La Découverte., 2008.

l'échelle communale¹. On compte près de 180 BP à la fin de la mandature municipale, alors qu'il n'y en avait que quatre actifs en 2014². Depuis 2018, c'est au tour de l'échelon départemental de se saisir de l'outil budget participatif³. En 2020, à la suite du Gers notamment⁴, ce sont près d'un quart des départements métropolitains qui ont lancé une démarche de participation citoyenne sous l'étiquette « budget participatif ». En 2022, 22 budgets participatifs existaient à l'échelle départementale⁵, dont 16 lancés en 2020⁶. Ces expériences s'inscrivent dans une diversité de contextes territoriaux⁷. Depuis plusieurs années, les départements connaissent une situation de remise en question de leur existence. L'institution apparaît au fil des réformes territoriales comme un « échelon en sursis⁸ ». L'émergence des budgets participatifs départementaux peut se comprendre dans ce contexte de renouvellement de la légitimité de l'échelon départemental.

Une des caractéristiques de cette quatrième vague de diffusion des budgets participatifs est sa tendance à la « thématisation ». Ainsi, sur les vingt-deux démarches recensées, treize ont une orientation « jeunesse »⁹ et six ont orienté leurs budgets participatifs uniquement vers des projets de « développement durable », de « transition » ou d'« éco-citoyenneté ». La majorité des départements allouent une enveloppe comprise entre 1% et 2% de leur budget total d'investissement¹⁰. Sans être un marqueur spécifique à un parti, on constate une surreprésentation des majorités PS (Parti Socialiste) parmi les départements qui ont

¹ Gil PRADEAU, « A third wave of Participatory Budgeting in France », in *Hope for Democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*, Epopeia Records., 2018, p.

² Antoine BEZARD, « Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens », *Fondation Jean-Jaurès*, 26 février 2020, <https://jean-jaures.org/nos-productions/budgets-participatifs-donner-du-sens-a-la-participation-des-citoyens>.

³ Nous ne prenons pas en compte ici l'expérience fondatrice du budget participatif de la Ville de Paris, qui dispose des compétences départementales, mais qui par son antériorité et ses singularités ne rentrent pas dans notre analyse d'une quatrième vague de diffusion des budgets participatifs.

⁴ En réalité, trois budgets participatifs sont lancés en 2018 (Gers, Loiret, Pas-de-Calais). Néanmoins, c'est très souvent l'exemple du Gers qui est cité par les acteurs. Par son ampleur et la mobilisation conséquente, il fait figure du succès et de modèle à suivre pour les autres départements.

⁵ Ardèche, Aude, Charente, Deux-Sèvres, Dordogne, Gers, Gironde, Hérault, Ile-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Landes, Loiret, Lot-et-Garonne, Meuse, Nièvre, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Seine-Saint-Denis, Somme, Tarn, Val-de-Marne.

⁶ Toutefois, sur les 16 budgets participatifs départementaux annoncés en 2020, 5 d'entre eux ont été reportés à 2021 en raison de la crise sanitaire.

⁷ On retrouve de nombreux départements à dominante rurale, caractérisés par une densité de population largement inférieure à la moyenne métropolitaine (Ardèche, Aude, Charente, Deux-Sèvres, Dordogne, Gers, Landes, Meuse, Nièvre), ainsi que quelques départements fortement peuplés et urbanisés (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Pas-de-Calais, Hérault).

⁸ Cécile CUKIERMAN, *Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements*, Sénat, 2020. Si les préconisations de la commission Attali (2018) sur la suppression des départements n'ont jamais été appliquées, les réformes territoriales des dernières années (RCT en 2010, MAPTAM en 2014 et loi NOTRe en 2015), ont favorisé la montée en puissance des régions et des métropoles, au détriment des départements qui ont notamment perdu la clause de compétence générale.

⁹ Cette orientation peut prendre différentes formes : dépôt de projet ou vote réservé à une tranche d'âge définie, valorisation des votes jeunes, enveloppe réservée aux projets portés par les jeunes, enveloppe réservée aux projets votés par les collégiens, etc.

¹⁰ L'enveloppe allouée varie entre 80 000€ et 2 600 000€ avec une médiane à 1 200 000€. On note qu'en moyenne, la somme du budget participatif par habitant est de 2,54 €. En comparaison, en 2019, pour les budgets participatifs communaux, le montant moyen est de 6,5€ par habitant. Voir A. BEZARD, « Budgets participatifs »..., *op. cit.*

lancé un budget participatif¹. L'analyse de la troisième vague avait montré la tendance progressive à une désaffiliation politique des démarches de participation citoyenne².

L'exercice du budget participatif à l'échelle départementale est assez normé dans ses étapes de réalisation. Les départements bénéficient d'un cadre rassurant avec un outil testé, adapté et standardisé au gré de la troisième vague. Les budgets participatifs départementaux ont systématiquement recours à des prestataires externes pour développer une plateforme numérique qui est le cœur de la démarche participative. Deux prestataires se partagent près de 70% de ce « marché de la participation », avec des offres très similaires³. Il en ressort une assez forte homogénéité des expériences départementales. La principale différence entre les expériences de budgets participatifs départementaux par rapport à ceux de la troisième vague réside dans l'externalisation de la réalisation des projets. Les compétences départementales ne permettent pas de recourir systématiquement aux services internes pour porter et mettre en œuvre les projets déposés. Par exemple, le budget participatif de l'Ardèche a choisi d'externaliser la réalisation des projets, reléguant l'institution départementale au rôle de bailleurs de fonds et de gestionnaire de la plateforme et d'instruction des dossiers. Tous les habitants, associations, entreprises et collectivités locales du territoire peuvent déposer un projet et être financés dans ce cadre. Les porteurs de projet soumettent directement le projet au vote, après une phase d'instruction portant principalement sur l'éligibilité et la faisabilité des projets⁴. Dans l'édition 2020 du BP du département de l'Ardèche, 80% des projets déposés l'ont été par des associations⁵. Dans cette perspective, il s'agit plutôt d'une transformation des modalités d'attribution des subventions aux associations, à travers une plus grande ouverture et transparence, que d'une démocratisation des orientations budgétaires de la collectivité. D'ailleurs, ce dispositif n'a pas vocation à se substituer aux systèmes d'attribution de subvention, mais d'offrir une voie complémentaire pour des projets « ne rentrant pas dans les cases » et de sortir des réseaux de partenaires identifiés par la collectivité en s'appuyant sur une communication grand public. Finalement, ce modèle de budget participatif se rapproche plus d'un « appel à projet participatif⁶ ». Ce choix est assumé par les services du département pour une première

¹ Elles représentent 14 des 22 expériences de budget participatif à ce jour. Le reste étant composé d'une majorité PCF-LFI, une majorité Modem, et 6 LR ou divers droite.

² Les premières expériences de budget participatif communaux étaient le fait de mairies communistes, puis la rapide diffusion avait notamment été portée par des mairies socialistes. Toutefois, ce marqueur politique s'est dilué au fil des années à l'échelle communale : « Au niveau des communes engagées, 64 % étaient dirigées par la gauche en 2017, puis 55 % en 2018. Elles sont à peine la moitié en 2019 ». Voir A. BEZARD, « Budgets participatifs »..., *op. cit.*

³ En 2020, Cap Collectif était missionné sur 8 BP départementaux et ID-City sur 7.

⁴ Dans le modèle ardéchois, il n'y a pas de dépôt d'idée, sauf à titre consultatif, et donc pas de phase de « passage de l'idée au projet » qui est fréquente dans les autres départements. La très grande majorité des expériences départementales proposent une articulation entre ces deux modalités, en ouvrant la possibilité aux habitants, qui ne sont pas porteurs en direct des projets, de déposer des idées puis en s'appuyant sur les acteurs du territoire, et en premier lieu les communes et les associations, pour réaliser ces projets.

⁵ Chiffres internes, SJVA, département de l'Ardèche.

⁶ Selon l'expression d'une chargée de mission du département : « Il y a plusieurs formes de budgets participatifs le nôtre est un peu particulier il ressemble presque plus un appel à projet, ce n'est pas vraiment un budget participatif dans les règles de l'art on est seulement sur des projets extérieurs porté par d'autres. C'est un premier pas qui assez cool pour le département c'est pas mal pour commencer, surtout qu'on partait de loin en matière de participation. » *Entretien Marina M., op. cit.*

expérimentation, car plus facile à mettre en œuvre. Ce format s'appuie sur les savoir-faire du département, l'appel à projets et le conventionnement avec des associations et des collectivités étant des instruments au cœur de l'action publique départementale¹.

1.2 Une initiative technique reprise en main par l'administration

Le budget participatif était une proposition portée par certains techniciens, notamment au sein de l'équipe de coordination, pour concrétiser l'ambition participative affichée par le programme AJIR. Ce projet est une source de grande motivation pour les membres de l'équipe de coordination qui permet de concrétiser une ambition participative après avoir longtemps « tourné en rond » et être resté à un niveau très « abstrait »², comme le résume ce message de Marina M. : « enfin un travail qui nous donne envie de venir regarder ses mails un dimanche !³ » Pour ces agents en position de coordination, se retrouver au pilotage et à la mise en œuvre d'un projet participatif est très valorisant et plus concret :

« Je crois que c'est peut-être la première fois dans mon job que je me suis dit "ah oui je sais pourquoi je le fais, je travaille pour le territoire pour les jeunes pour les citoyens". D'habitude, je le sais, c'est latent, mais là il y avait un truc qui était palpable, rien que de faire des ateliers avec des jeunes, c'est quelque chose que je n'avais jamais dans mon quotidien, j'étais juste en lien avec les acteurs qui eux faisaient le lien avec les jeunes et encore, moi mon lien avec les acteurs était surtout administratif et financier. L'intérêt de mon travail pour le territoire n'était pas palpable, je savais qu'il était là mais je ne le sentais pas alors que là j'ai vraiment le sentiment d'avoir remplacé le truc, tu sais pourquoi tu le fais parce que c'est bien pour le territoire, c'est une chance pour les habitants du territoire d'avoir ce truc-là, et donc tu t'es investie à fond.⁴ »

L'équipe de coordination portait en propre ce projet, alors qu'elle est habituellement davantage en support des autres actions. Ces agents ont énormément apprécié d'être sur des expériences plus concrètes de mises en œuvre d'action au plus près du public, comme l'explique Marina M. :

« J'ai l'impression qu'on a vécu une parenthèse enchantée, sur des trucs très concrets ce qui n'est pas trop notre habitude dans AJIR. Il y avait à la fois tout le travail avec les services et le cab, le côté aller les convaincre et blinder la démarche [...]. Il y avait tout le travail sur l'élaboration de la démarche avec les jeunes, le questionnaire et les ateliers, on était tous impliqués [...]. Puis il y a eu toute la partie instruction de dossier mais aussi de communication pour faire en sorte que les projets soient déposés, c'est un travail avec les partenaires.⁵ [...] C'était une parenthèse enchantée parce que moi j'adore ce travail collectif sur les projets. C'était très intense, on était en tension tout le temps, c'était hyper motivant, c'était un vrai

¹ Éléonor BRETON, « La raison du territoire départemental : la contractualisation comme instrument de revendication d'une juridiction territoriale par les conseils généraux : le cas d'un conseil général (2001-2015) », Thèse de doctorat, Paris, CNAM, 2019.

² Amandine D. : « pour le moment on est complètement abstrait » ; ou Marina M. : « on tourne en rond, c'est horrible [...] depuis le temps qu'on travaille dessus... ».

³ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁴ *Entretien Amandine D.*, Privas, équipe de coordination AJIR, 2020.

⁵ *Entretien Marina M.*, *op. cit.*

challenge professionnel, intellectuel et démocratique, de faire en sorte que ça aille jusqu'au bout, qu'on a réussi à convaincre les services et les partenaires et les élus.¹ »

Pour Marina M., si le travail sur le budget participatif fut une « parenthèse enchantée », c'est parce que cette mission fut portée collectivement par l'équipe, qu'elle lui a permis d'exercer « une diversité de fonctions » et qu'elle fut plutôt un succès selon elle. Les agents de coordination ont apprécié cette possibilité « d'innover » et de « faire bouger les choses » : « c'est de l'expérimentation, on innove, on fait bouger les choses, c'est stimulant, on sort de notre zone de confiance.² »

En outre, ils croient et adhèrent à la finalité politique de l'outil qui est perçu comme un levier de démocratisation de l'institution. Les agents de l'équipe de coordination ont un discours très critique des usages « politiques » de la participation et dénoncent les travers fréquents de la participation institutionnelle : la participation de façade, les « jeunes alibis », l'écoute sélective, etc. Pour eux, le budget participatif est justement le moyen de dépasser ces limites en déléguant un pouvoir direct aux citoyens, sans contrôle *ex post* des élus et en assurant une grande transparence. Le BP est un dispositif de participation qui intéresse particulièrement l'équipe de coordination parce qu'il permet de contourner, en partie, le pouvoir des élus³.

« Je trouve ça génial d'imaginer que la politique n'appartient pas qu'aux élus [...]. Avec le budget participatif, il y a un truc de lâcher-prise total de la part des élus qui est obligatoire, la vitrine est transparente, tu ne peux pas faire de la fausse participation par derrière ou essayer de le récupérer dans l'ombre. Il y a une fierté d'être garant de ce truc-là.⁴ »

Comme l'explique Marina M., c'est une « chouette expérience professionnellement mais aussi en tant que citoyen, en tant qu'agent de développement territorial ». Elle est particulièrement touchée par le fait de pouvoir proposer une expérience transformatrice pour les participants :

« Je suis dedans, je vois comment ça marche, comment est opaque la prise de décision pour tout le monde et là j'avais une prise pour parler avec des gens pour motiver des jeunes à aller voter, je connaissais personnellement des porteurs de projets qui se sont lancés... C'est rendre concret ce que je fais, c'est rendre concret la vie politique pour les gens qui ne sont pas forcément dans ce métier. Personnellement en tant que citoyenne je me suis dit waouh, des jeunes qui ont participé au jury, pour participer à la co-construction d'un truc comme ça qui brasse 300 000€, ils sont forcément changés dans leur parcours citoyen, ouais c'est un impact sur la vie citoyenne de ces jeunes c'est peut-être un peu idyllique comme vision des choses mais j'y crois.⁵ »

Par conséquent, l'équipe de coordination s'est sur-investie sur ce projet, quitte à « mettre en pause tous les autres projets qu'on avait⁶ ». Angélique F. explique que « c'était un peu usant puisque c'était en plus de notre charge de travail habituel. » Les agents ont apprécié pouvoir avancer en « autonomie » sur ce projet. Ils n'ont

¹ *Ibid.*

² *Entretien Louise R., op. cit.*

³ « Ce que je retiens c'est qu'un budget participatif ça nécessite que les élus acceptent de voter sur des projets qu'ils ne soutiennent pas. » *Entretien Angélique F., op. cit.*

⁴ *Entretien Amandine D., op. cit.*

⁵ *Entretien Marina M., op. cit.*

⁶ *Entretien Amandine D., op. cit.*

pas eu l'impression d'être vraiment soutenus au départ mais cela leur a laissé plus de marge de manœuvre dans la construction de la démarche, la direction « leur a laissé la main¹ » :

« Il y a eu un investissement de l'équipe projet à 150% de ses capacités. Pendant le confinement, j'ai eu le sentiment que nous on s'arrachait pour le mettre en place et qu'il n'y avait pas vraiment d'écho en face. J'avais le sentiment que c'était un peu une supervision de loin. Tu sens qu'aujourd'hui il y a eu une montée en puissance de qui s'intéresse au sujet, mais qu'au début ça tenait beaucoup à l'investissement de l'équipe projet. La DG et les élus se sont investis sur les moments clés. Mais c'était un peu un mal pour un bien. Je ne sais pas si c'était de fait ou voulu mais on a eu une vraie autonomie au début.² »

Après une période de plusieurs mois de maturation au sein de l'équipe de coordination, les principales difficultés ont été rencontrées au moment de convaincre en interne de la pertinence et de la faisabilité d'un tel dispositif. L'ambition technique – expérimenter un « vrai » dispositif de participation qui redonne du pouvoir de décision pour les « jeunes » – rejoint en partie les intérêts des élus, notamment la préoccupation du Président du conseil départemental qui souhaite « pouvoir afficher la participation des jeunes ». Il donne donc son accord pour l'expérimentation du budget participatif départemental « mais il faut que ce soit lancé avant les élections et porté par le département.³ » Néanmoins, les agents se sentent limités et contraints par le fonctionnement administratif :

« Je pense que les élus étaient plutôt demandeurs, mais il y a une espèce de déconnexion avec l'administration. La plus grosse complexité [dans la mise en place du budget participatif], ça a été la gestion interne avec l'administration et la hiérarchie.⁴ »

« Ça a été compliqué de convaincre le département parce que comme souvent... on est un équipe projet avec plein d'idées... on est une équipe projet ce qui est assez rare au département, il n'y a pas forcément cette souplesse. Ça a aussi été compliqué parce que on s'est très vite heurtée à la direction qui voyait d'abord les risques. À un moment donné l'information n'arrivait même pas tout à fait jusqu'aux élus. Quand on a réussi à avoir accès aux élus, il y a la vision stratégique en termes d'opportunité pour le territoire et pour les jeunes. [...]. Quand on a réussi à croiser avec ça, ça a été plus simple.⁵ »

Autrement dit, selon ces agents, le principal frein a été les couches administratives (la direction générale et le cabinet) qui n'ont pas permis de faire le lien directement entre les élus et les techniciens⁶. Les tensions sont visibles entre la direction générale et les techniciens, où s'opposent des représentations de la participation et des manières de travailler différentes.

¹ Entretien Sylvain L., Privas, équipe de coordination AJIR, 2020.

² Entretien Amandine D., *op. cit.*

³ Propos du Président du conseil départemental qui nous sont rapportés suite à une réunion sur le budget participatif avec les élus, le cabinet et le DGA. Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

⁴ Entretien Sylvain L., *op. cit.*

⁵ Entretien Amandine D., *op. cit.*

⁶ « Je ne pense pas que c'était fait exprès pour nous mettre des bâtons dans les roues, il y a sûrement plein d'explications, c'était pas leur priorité [...] pour moi c'était révélateur que ce n'était pas porté clairement. Je ne parle pas des élus je pense que les élus étaient plutôt demandeurs, mais il y a une espèce de déconnexion, ce que j'ai vite compris parce que je ne connaissais pas les collectivités avant. » Entretien Sylvain L., *op. cit.*

« Fin 2019, quand on a eu la réunion avec l'ancienne DGA ce n'était pas vraiment positif, il fallait plutôt argumenter pour défendre notre projet, ce n'était pas très encourageant [...]. On nous a bien fait comprendre que si on s'engageait dans cette voie-là [du budget participatif] c'est nous qui allions en payer les conséquences, [...] on n'aurait pas de moyens supplémentaires. Je n'ai pas eu l'impression d'être soutenu par ma hiérarchie.¹ »

Pour les agents de l'équipe de coordination, les difficultés liées à la mise en place du BP révèlent les limites du fonctionnement de l'administration. C'est l'explication principale qui a été proposée :

« Je pense que ça relève plus généralement des dysfonctionnements dans l'institution, une déconnexion et une multiplication des échelons hiérarchiques... c'est clair que l'organisation n'est pas adaptée. [...] Le département n'est pas outillé pour faire de la gestion de projet.² »

Lorsque le projet est devenu plus concret, et à l'approche des élections départementales, l'administration et les élus ont voulu reprendre la main sur ce budget participatif, n'ayant peut-être pas anticipé ce que ça représentait en matière de délégation de pouvoirs³. Cette reprise en main a été source de nombreuses frustrations pour l'équipe de coordination très investie sur ce projet⁴. Il leur a été difficile d'accepter d'être dépossédés de ce projet, avec le sentiment de « perdre la main⁵ » mais surtout avec la crainte qu'on leur demande de « faire machine arrière » et que l'ambition participative du dispositif soit réduite :

« On sort complètement de la logique de co-construction, on fait semblant. On fait un budget participatif gadget. Tout l'intérêt d'un BP c'est la phase amont, elle se fait là la vraie démarche de participation. Le vote final c'est plus anecdotique, le gros travail se fait en amont. Je ne vois pas l'intérêt de faire des ateliers avec des jeunes pour ça. On perd du temps et de l'argent. [...] S'ils veulent décider tout seuls sur les projets, pas besoin d'aller demander aux habitants de participer et ça nous fera gagner du temps.⁶ »

L'équipe projet a tenté de poser des conditions, des garanties participatives à la tenue de ce budget participatif, pour éviter de faire seulement de l'affichage – notamment la co-construction du règlement avec des jeunes et la constitution d'un jury citoyen pour sélectionner les projets. Les agents ont dû convaincre en interne et « se battre » pour tenter de maintenir les ambitions participatives qu'ils avaient imaginées afin d'éviter une neutralisation de l'outil comme l'explique Louise R. et Angélique F. :

¹ *Ibid.*

² *Ibid.* : « Je pense que ça relève plus généralement des dysfonctionnements dans l'institution, une déconnexion et une multiplication d'échelons hiérarchiques... C'est clair que l'organisation n'est pas adaptée mais après ça c'est mon côté autogestionnaire, moi je ne comprends pas ce mode de fonctionnement. »

³ « Au démarrage je ne pense pas qu'ils se rendaient compte de ce que ça représentait. Ils se sont lancés en se disant c'est super mais ils n'ont pas réalisé qu'ils allaient avoir des projets, des porteurs de projets, des demandes de subventions dont la décision finale leur échappait, même si nous c'était très clair quand on leur présentait le projet, que c'était des citoyens qui allaient prendre les décisions sur une plateforme. Ils ne s'étaient pas rendus compte de cette perte de pouvoir. » *Entretien Louise R., op. cit.*

⁴ Par exemple, Amandine D. : « Il y a eu plusieurs moments vraiment chiants parce que les personnes qui prenaient les décisions n'acceptaient pas de nous rencontrer, ça m'a rendue ouf ! Vous nous rendez des arbitrages qui ne conviennent pas donc invitez-nous en réunion pour qu'on vous explique directement. » *Entretien Amandine D., op. cit.*

⁵ « Quand [le DGA] a dit que le BP c'était pas l'équipe AJIR, ça me reste un peu en travers de la gorge. » Amandine D., *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁶ *Entretien Amandine D., op. cit.*

« On m'a demandé de faire sauter la participation sur le règlement pour gagner du temps, moi j'ai dit non, c'est pas possible, il a fallu un peu se battre pour y arriver. Si je ne m'étais pas battu pour maintenir les temps avec les jeunes, on n'aurait pas eu de jeunes au jury, on n'aurait pas eu autant de projets. Il a fallu se battre.¹ »

« Au fur et à mesure des discussions, on s'est rendu compte qu'ils essayaient de tordre le budget participatif plus vers la forme d'un énième appel à projet ou les jeunes n'ont pas tellement de décisions à la fin sur les projets, donc il a fallu rappeler ce qu'était vraiment un budget participatif. A un moment donné de la réunion, on a failli dire ce n'est pas possible, on annule, on va l'arrêter, il est tellement tordu que ce n'était plus un budget participatif.² »

Les observations de cette période font état d'une incompréhension de la part des agents qui doivent se conformer à des décisions qu'ils ne comprennent pas. Comme dans cet extrait de réunion de l'équipe de coordination, au cours de laquelle la cheffe de service annonce un remaniement important dans le projet de budget participatif qui soulève l'indignation des agents de l'équipe :

Cheffe de service : J'ai appris ça vendredi, ça ne sert à rien de négocier.

Agent 1 : Ils ont refait toute l'organisation du BP et maintenant on applique c'est ça ? Où on en est dans le niveau de décision ?

Cheffe de service : Oui, [...] je ne maîtrise pas tout là. Je n'ai pas la main dessus, c'est le cab et la direction générale.

Agent 1 : On a envie de bien faire, on fait ce qu'il faut pour le faire, on pousse les murs mais à un moment ça ne va plus le faire.

Agent 2 : Ça me fout les glandes, on fait payer aux citoyens et aux porteurs de projet les incompétences de l'administration.³

Cette séquence est révélatrice d'un refus de la posture administrative classique, qui se réduit à la mise en œuvre technique de décisions politiques. Comme le dit Sylvain L. : « ça ne me donne pas très envie d'y travailler. C'est très borné, avec des projections sur deux ans. C'est moins souple et beaucoup moins à l'écoute de ce que veulent les gens : c'est l'administration qui reprend le pouvoir.⁴ » Il apparaît qu'il est difficile pour ces techniciens d'être dépossédés des fins de leur action, d'autant plus qu'ils étaient à l'initiative du projet, comme l'expriment les nombreuses expressions utilisées par les agents : ils reconnaissent qu'ils ont « perdu la main » sur le projet et qu'il faut « apprendre à manger son chapeau » et que « ce n'est plus [leur] bébé, il faut lâcher. »⁵ Les agents étaient particulièrement excédés par le manque d'explication de la part de la hiérarchie entraînant une perte de sens de la démarche. Ils insistent, dans leurs réactions, sur le besoin de comprendre les justifications des décisions qui vont à l'encontre de leurs préconisations :

« Je peux comprendre qu'on nous dise non mais c'est difficile quand on a aucune explication sur pourquoi notre projet est refusé et qu'on nous sort une autre proposition complètement à côté de la plaque. [...] Je ne

¹ Entretien Louise R., *op. cit.*

² Entretien Angélique F., *op. cit.*

³ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

suis pas capable d'exécuter techniquement car je ne comprends pas ce qu'ils veulent, je ne vois pas comment le mettre en œuvre. Mettons de côté ce qu'on aurait voulu pour ce projet mais même là, techniquement, je ne vois pas.¹ »

1.3 La légitimité de l'équipe de coordination entre technique et politique

L'observation de la mise en place du BP révèle en particulier la difficulté de faire coexister des fonctionnements et objectifs différents, en opposant le fonctionnement vertical de l'administration et celui plus horizontal du programme AJIR. En revenant sur l'expérience du budget participatif, plusieurs semaines après la fin de la première édition, les agents de l'équipe de coordination analysent qu'ils furent en situation « d'autogestion » mais sans « la marge de manœuvre sur les décisions.² » Cette situation semble typique et révélatrice de la place des agents de développement au sein des institutions. Cette séquence fait ressortir l'ambivalence du positionnement de l'équipe de coordination, statutairement sous l'autorité de l'administration et des élus du département, mais financée et au service de l'ensemble des partenaires du projet AJIR, ce qui est parfois dur à tenir pour les agents de l'équipe de coordination :

« [Ce qui était dur c'est le fait] d'avoir le cul entre deux chaises, d'appartenir au département mais de se mettre au service du collectif. Il y avait toujours cette peur de devoir porter des décisions du département auxquelles je n'adhérais pas et donc de décevoir et donc de ne pas avoir de solution derrière. Il y avait un peu ce truc-là d'ambiguïté dans la posture qu'on avait. [...] Ce n'est pas toujours facile de gérer cette ambivalence-là. A la fois, tu n'es pas le département et on te rappelle que tu es au service du collectif et en même temps à chaque fois qu'il y avait un truc qui n'allait pas vis-à-vis du département c'est toi qui te prenais le scud pendant la réunion.³ »

En effet, la gouvernance partagée et horizontale entre acteurs du territoire construite laborieusement au cours d'AJIR, entre en tension avec la logique de fonctionnement habituelle et verticale des institutions locales⁴. Dans le cas du budget participatif, il y a une ambiguïté sur qui porte le projet (le département ou AJIR) et qui doit, par conséquent, prendre les décisions. La direction générale et les élus n'acceptent pas de remettre leur pouvoir de décision entre les mains d'une instance partenariale *ad hoc*. Les agents de l'équipe de coordination regrettent ainsi que « le DG [se soit] affranchi de l'étape de validation du Comité Stratégique [d'AJIR]. » Pourtant, leur implication sur le projet de budget participatif ne peut se faire qu'avec l'assentiment des partenaires. « Si le CS estime qu'il n'y a pas assez de participation, quelle est notre

¹ *Entretien Amandine D., op. cit.*

² *Entretien Amandine D., op. cit.*

Voir aussi les propos de Sylvain L. en réunion d'équipe : « C'est sympa l'autogestion, on s'organise comme on veut et la décision on verra après, de toute façon on n'a pas la main. » *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ *Entretien Amandine D., op. cit.*

⁴ « On a un fonctionnement très hiérarchique, tout passe par la DG et les élus. » *Entretien Louise R., op. cit.*

légitimité à mettre notre ingénierie AJIR au service de ce projet ? ». Ces agents doivent régulièrement rappeler qu'ils « ne bosse[nt] pas techniquement pour le département.¹ » Marina M. résume la situation :

« Le fait d'être sous l'autorité fonctionnelle du département ça a été une difficulté. Les décisions que l'on doit suivre, ce sont celles du comité stratégique, et en même temps on est salarié du département. C'est le principe de gouvernance partagée, mais ce n'était pas toujours confortable. »

Amandine D. explique cet inconfort entre l'institution et le collectif : « tu te retrouves à justifier des décisions auxquelles tu ne crois pas du tout.² » Cette posture ambivalente, entre institution et société civile, entre le fonctionnement horizontal d'un projet collectif et vertical des collectivités, est particulièrement visible dans le cas de l'équipe de coordination, mais est révélateur, plus largement de la position ambivalente des agents de développement³.

Cette séquence est également révélatrice de leur conception de leur posture professionnelle qui requiert de « l'enthousiasme » de la part des agents : « je ne sais pas qui va se le coltiner, c'est pas avec l'enthousiasme des autres services que ça va le faire » ; « ça donne pas trop envie de se casser le cul pour eux⁴ ». Les agents soulignent l'engagement professionnel nécessaire pour s'investir sur de telles démarches : « je ne sais pas qui va travailler dessus, mais si c'est juste de l'affichage je ne sais pas si on va trouver du monde... Ou alors pas avec la joie dans le cœur. C'est un peu dommage.⁵ » Ces agents craignent que le dispositif ne leur échappe : « je pense qu'il faut bien être vigilant à le maintenir dans la dynamique d'AJIR.⁶ » Il s'agit à la fois d'une défense de leur territoire professionnel, pour garder la main sur le dispositif, mais il s'agit également d'un attrait personnel pour cette mission en particulier : « ça se voit assez qu'on n'a pas envie d'arrêter de bosser sur cette démarche ?⁷ » C'est la forte conviction et donc l'engagement « avec le cœur » de ces agents qui garantit la portée démocratique et innovante de la démarche : « on est trop convaincus de l'enjeu démocratique, trop passionnés, pour le laisser partir.⁸ » Le risque étant que s'ils ne le font pas eux-mêmes, ce seront peut-être des agents moins convaincus et moins passionnés qui s'en chargeront.

La posture professionnelle des agents de l'équipe de coordination apparaît donc comme singulière. Plus qu'une simple mission d'exécution, les « fonctionnaires participatifs » se voient investis – ou plutôt s'auto-investissent – d'une mission d'intérêt général : ils sont les garants de la transparence et de l'honnêteté du dispositif. Ils essaient donc de promouvoir leur vision de la « bonne participation », tout en jouant avec

¹ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

² Entretien Amandine D., *op. cit.*

³ Voir par exemple, l'entretien avec Marion M. : « On doit être neutre, mais on est payé par la collectivité, c'est une posture hyper étrange, qui me questionne beaucoup. [...] On est l'arbitre et le punching-ball, entre les citoyens et les élus. » Entretien Marion M., *op. cit.*

⁴ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

les contraintes administratives et les demandes - souvent anticipées - des élus. Cet engagement pour le budget participatif s'inscrit parfois dans un rapport de force avec les élus ou l'administration générale pour défendre leur vision de la participation. Selon l'expression d'une cheffe de service, le rôle du technicien est de « blinder la démarche » pour garantir le caractère démocratique et participatif de la démarche et éviter la récupération politicienne de la démarche : « je me suis rendue compte que dès qu'il y a une brèche ils peuvent s'engager dans cette brèche pour faire de la politique au mauvais sens du terme.¹ »

Le cas du budget participatif renvoie à la tension entre marginalité institutionnelle et capacité de transformation. En effet, l'étude de ce cas donne l'impression que le caractère alternatif du projet AJIR est toléré au sein de l'institution tant qu'il reste marginal et surtout tant qu'il ne « contamine par le reste de l'institution », selon les mots de la cheffe de service². L'articulation entre l'équipe projet et la direction administrative était assurée par la cheffe de service qui avait une position plus administrative que ses agents mais qui les soutenait dans leurs ambitions.

« On était vraiment une équipe soudée, on croyait à ce qu'on faisait, on avait envie de se tirer vers le haut et de ne pas abandonner parce que collectivement on est convaincu que ce qu'on faisait c'était important, et Louise était là-dedans même si des fois elle pouvait être un peu dure et un peu cassante sur certains aspects. Elle nous ramenait au cadre du département, mais elle croyait en ce qu'on faisait et elle nous laissait quand même vachement d'autonomie pour faire ce qu'on faisait. Je pense qu'elle allait défendre des trucs auxquels elle croyait que à moitié mais que nous on poussait, elle les a défendus comme si c'étaient ses propres idées et ça nous a vraiment ouvert des portes. ³ »

C'est elle qui a joué ce rôle de courroie de transmission : « je ne peux pas être en permanence contre le cab et la DG, un moment je lâche...⁴ » Elle reconnaît qu'elle doit aussi faire le lien entre des « cultures professionnelles un peu différentes ». Le budget participatif, touchant aux prérogatives mêmes des élus, à savoir l'attribution des financements, s'est révélé être un sujet sensible : « il y a aussi cette peur de perdre du pouvoir, que les élus ne contrôlent plus rien.⁵ » On a d'ailleurs reproché à l'équipe de coordination de « s'asseoir sur le pouvoir des élus et sur leur pouvoir de décision⁶.

Louise R. incarne le pôle plus administratif, ce sont des agents qui se retrouvent impliqués dans des dispositifs de développement territorial par opportunité professionnelle ou en lien avec leurs responsabilités administratives. L'observation d'AJIR montre que ces profils plus administratifs peuvent être en soutien des agents de développement en leur laissant des marges d'autonomie professionnelle et en soutenant leurs

¹ Entretien Amandine D., *op. cit.*

² « C'est comme ça que fonctionnait AJIR au CD, on ne contamine pas trop le reste de l'institution, sinon c'est vrai que pour l'institution ça peut être effrayant. » Entretien Louise R., *op. cit.*

³ Entretien Amandine D., *op. cit.*

⁴ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

⁵ Entretien Louise R., *op. cit.*

⁶ « La dircom m'a dit d'aller bosser dans le privé ou dans une asso, que je n'étais pas faite pour travailler dans le public. Elle m'a dit que je m'asseyais sur le pouvoir des élus et sur leur pouvoir de décision, qu'on fait des choses illégales. Elle m'a attaqué sur mes valeurs perso et mes compétences pro. » *Ibid.*

démarches auprès de la direction et des élus. Toutefois, ces profils sont également plus attachés au cadre institutionnel et au respect de la « neutralité » administrative, comme le rappelle Irène M., élue locale et coordonnatrice jeunesse : « quand on est technicien, il faut mettre ses orientations personnelles de côté et essayer d'alimenter les élus, avec des données, des forces/faiblesses, pour qu'ils prennent des décisions éclairées.¹ » La séquence du budget participatif révèle une tension fondamentale dans l'espace du développement territorial, entre ce qui relève d'un « enjeu technique » ou d'un « enjeu politique », comme le rappelle un des supérieurs hiérarchiques de l'équipe de coordination au sein du département :

« On a tous très envie que ce budget participatif ressemble aux jeunes ardéchois. C'est ça qui nous motive. Mais on a aussi un travail légitime de techniciens. Et tout ne doit peut-être pas être vu avec les jeunes. Tout ne relève pas d'un enjeu démocratique.² »

2. Le changement de majorité révèle un rapport ambivalent au politique

Le 27 juin 2021, le conseil départemental de l'Ardèche change de majorité politique³. Ce fait politique a constitué une expérience propice à l'observation. La fin du projet AJIR est concomitante avec ce changement de majorité qui vient questionner le positionnement, la pertinence et le rôle de l'équipe de coordination, mais aussi la possibilité de poursuivre une dynamique de développement territorial⁴. La plupart des agents investis dans le projet sont inquiets de l'arrivée d'une majorité de droite au département, à l'instar de ce chercheur en charge de l'évaluation nationale qui s'inquiète, en *off*, d'« une rétrogradation insupportable.⁵ » Nous verrons d'abord les réactions de l'équipe de coordination (2.1) puis de l'ensemble des partenaires (2.2) face à ce changement de majorité.

¹ Colloque recherche-action AJIR, 2021. *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Le département de l'Ardèche était dirigé par une majorité Parti Socialiste (PS) depuis 1998. En 2021, c'est une majorité Les Républicains (LR) qui l'emporte.

⁴ A noter, que cette inquiétude autour du constat d'une incompatibilité entre les discours et programmes de ces nouvelles majorité de droite et la logique de développement territorial, avait déjà été exprimée lors du changement de majorité de la région Auvergne-Rhône-Alpes en 2015 : « Je me suis posé pas mal de questions après l'arrivée de Laurent Wauquiez, il y avait cette vision du développement local qui était pas mal bousculée, et même du développement durable, de la participation, du partenariat. Historiquement, c'est la région qui avait insufflé ça dans les territoires. C'est important de revenir à cette histoire-là parce qu'en fait on voit la droitisation des politiques locales. Ces politiques-là sont dénigrées, j'ai vraiment cette impression. L'idée de coconstruire, faire des projets avec les habitants, avec des partenaires, de faire des projets de territoire avec des ambitions communes, pour moi c'est vraiment comme ça que j'ai appris à faire du développement local, pour moi c'est la base, et on nous a renvoyé que c'était un truc de gaucho ou un truc hyper complexe de technocrate, c'est ce discours qu'on entendait. » *Entretien Marina M., op. cit.*

⁵ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

2.1 (Re)trouver des marges de manœuvre

À la suite de cette élection, l'équipe de coordination organise une « réunion de crise », plusieurs questions se bousculent. D'une part, les agents anticipent une fermeture de l'opportunité de mener des démarches de développement territorial et une limitation de leur marge de manœuvre : « sur quoi on peut encore avancer ? Est-ce qu'on va être bloqué sur tout ?¹ » Les collègues ironisent, « c'est le moment de vous tirer les gars [rires]² ». Ils listent leurs « départements chouchous pour aller travailler » : « le Gard, la Lozère sont encore à gauche », « pour moi c'est le [département des] Landes qui me fait rêver.³ » D'autre part, ils s'interrogent sur leur place en tant que technicien dans la prochaine mandature : « je me demande à quel point on est marqué politiquement, comme on était proche de Véronique [l'élue sortante en charge de la jeunesse]. Est-ce que ça peut nous être préjudiciable ? » Ils font le constat que « l'équipe est quand même bien marquée⁴ », en rappelant que les politiques de jeunesse, de transition et de participation étaient des marqueurs de la précédente majorité. L'inquiétude des agents est palpable : « en vrai, vous pensez qu'on pourra bosser avec eux ?⁵ » D'ailleurs, la Direction Générale Adjointe anticipe ce décalage entre l'équipe AJIR et les nouveaux élus. Angélique F. explique que « le DGA craint que les nouveaux élus pensent que l'équipe AJIR ne leur sera pas loyale, donc il demande de remplir un tableau très détaillé de tous les évènements, prises de décision et arbitrages à venir, pour pas que les élus aient l'impression qu'on leur cache des choses ou qu'on avance dans leur dos.⁶ »

Les nouveaux mots d'ordre de la politique jeunesse sont « simplicité », « lisibilité », « action pragmatique » et « résultat concret », reprenant les critiques récurrentes d'AJIR comme une « machine à gaz » peu efficace⁷. L'équipe de coordination s'efforce donc de s'adapter aux nouvelles attentes, ou plutôt à l'image que ces agents se font des nouvelles attentes des élus, pour pouvoir survivre personnellement et pour faire perdurer les actions mises en œuvre. Ainsi, plusieurs temps de travail ont été consacrés aux moyens de faire rentrer les actions du service dans les nouvelles priorités de la majorité. Sylvain L. propose de retraduire leurs différentes actions dans le langage des élus :

« Sur la jeunesse, ils peuvent faire plein de trucs de droite, enfin avec des marqueurs de droite, comme l'emploi ou la prévention de la délinquance. [...] On ne parle pas d'ESS⁸, ça fait gauchiste ou écolo, mais on parle

¹ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Journal de terrain (2019-2022)..., op. cit.*

⁷ Lors d'un comité stratégique d'AJIR en janvier 2022, deux nouveaux élus en charge du service jeunesse et vie associative expliquent : « c'est une année de transition, on consulte les partenaires avec l'objectif de construire une politique jeunesse ambitieuse et structurante, qui se fera avec les acteurs du terrain et les jeunes, mais avec un souci de simplicité. Il faut que la politique jeunesse soit lisible pour toucher le plus grand nombre de jeunes, les acteurs de terrain sont en attente d'action pragmatique, de résultats concrets, on ne va pas réinventer des machines à gaz. » *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)..., op. cit.*

⁸ Economie sociale et solidaire.

d'entreprenariat associatif ou de création d'activités associatives et basta. L'itinérance des services, il faut plutôt dire que c'est un outil de proximité au service de l'emploi ou de la santé. [...] Il faut parler leur langage, l'EEDD¹ il faut le mettre dans l'attractivité du territoire, ça fait de l'emploi, c'est pour le tourisme. J'ai repris la fiche et j'ai fait quelques reformulations pour la droitiser un peu.² »

Dans cette perspective, les agents de l'équipe de coordination ont également effectué un travail discursif de dépolitisation de leur action, dans l'espoir de les voir perdurer, en montrant que leurs actions phares autour de la participation ou de la transition ne sont pas trop marquées à gauche. Marina M. a cherché des expériences de collectivités de droite qui avaient maintenu ou créé des dispositifs de participation ou de transition écologique. Elle conclut de ses recherches que « ça peut être intéressant pour nous de montrer que pour la participation et la transition, il n'y a pas de clivage droite et gauche.³ » Cette démarche est d'ailleurs appuyée par l'administration, notamment le DGA qui propose de transformer les vocabulaires utilisés, de gommer au maximum les références à AJIR qui risqueraient d'être marquées politiquement : « le DGA propose de transformer "le travail sur les suites d'AJIR" en "travail sur la future politique jeunesse", pour que ça soit moins marquée.⁴ » Cette neutralisation inquiète les agents de l'équipe de coordination qui ont l'impression de perdre la dimension partenariale: « c'est quand même pas la même chose, les suites d'AJIR ça concerne surtout l'animation de réseau et la gouvernance.⁵ »

Pour l'équipe de coordination, la position choisie a été d'essayer d'influencer les nouveaux élus, de « faire des propositions pour ne pas subir », de tenter de maintenir au maximum le bon fonctionnement des dispositifs lancés et de trouver « des marges de manœuvre », comme le résume Sylvain L. :

« Il faut attendre de voir leurs positionnements pour voir là où on peut les prendre, voir où sont nos marges de manœuvre. [...] On a tout gagné à les alimenter, ils n'ont peut-être pas d'idées très précises sur ce qu'ils veulent faire comme politique jeunesse. [...] Jusqu'ici on avait pas mal de marge de manœuvre et de capacité de proposition.⁶ »

Ce changement de majorité a créé de nombreuses frustrations au sein de ceux qui s'étaient (sur)investis dans ce projet. L'élue en charge sortante est également très amère :

« Je trouve que c'est vraiment dommage, on a expérimenté pleins de choses, on a pu créer pleins de choses, et on était prêt à continuer. J'aurais un peu envie de dire tout ça pour ça, et ça, ça me chiffonne, vraiment. C'est la règle du jeu aussi donnée par l'ANRU. Là changement de majorité, terminé quoi.⁷ »

¹ Education à l'environnement et au développement durable.

² Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Journal de terrain (2019-2022)..., *op. cit.*

⁵ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Entretien Véronique A., *op. cit.*

Les profils plus administratifs ; comme Louise R., rappellent le besoin, qu'en tant que technicien il ne faut « pas trop s'attacher » aux élus¹. Plusieurs agents (Amandine D. et Sylvain L.) s'en vont ou changent de service (Marina M.). Les autres, avec moins de ressources pour la mobilité professionnelle, restent en poste mais se sentent bloqués et doivent « avaler des couleuvres. » C'est le cas notamment d'Angélique F. qui n'a plus l'impression d'être dans une mission de service public :

« J'ai pu m'engager et maintenant c'est plus difficile. [...] Je suis arrivée d'un syndicat où le président a été à gauche, je suis recrutée par un département à gauche donc j'ai pas d'étiquette qui m'empêche de bosser alors que là, avec le changement électoral, on m'a reproché mon engagement politique alors que moi j'ai pas arrêté de leur dire que je suis fonctionnaire, je suis au service du projet que vous allez mettre en place, ça leur regarde pas que je sois droite ou gauche, ça m'empêche pas de travailler pour leur projet, je suis loyale au projet de l'élu. Mais là je ne peux pas servir un projet parce qu'il n'y a pas de projet. Je ne vois pas d'utilisation de fonds publics qui soit pertinente. On prélève de l'impôt pour produire un service public et j'ai aucun problème à servir un service public qui soit de droite ou de gauche mais là c'est juste que je ne le vois pas de service public, je n'ai pas de projet, je ne peux pas rendre un service public, je suis au service d'un élu qui a une ambition personnelle et ça n'était jamais arrivé. Il y a toujours eu des élus qui avaient de l'ambition mais qui avait aussi un vrai sens du service public. L'ambition, c'était pas pour lui c'était pour une commune pour le territoire et pas le tordre pour que ça corresponde à ce que lui veut faire. [...] Là ils n'ont pas de vision du territoire. [...] Là je suis rattachée à une fonction et à un salaire. Je te dis que je suis loyale et dans le même temps je ne me sens pas très... pas très loyale à ça. C'est dur. Avaler des couleuvres en période électorale, c'est le jeu politique. Tu vas avoir quelques pourcentages de l'enveloppe qui vont financer des projets du territoire de l'élu qui a besoin d'afficher un financement mais c'est quelques milliers d'euros sur une enveloppe d'un million d'euros sur lequel on te laisse faire ton boulot de fonctionnaire, le reste va servir le bien commun. Alors que là, la part qui sert le service public, elle devient portion congrue et la portion qui sert à l'élu elle devient la majorité. Et en plus ça ne répond même pas à la demande du public.² »

En vertu de leur éthique professionnelle, ces agents s'opposent moins à l'orientation politique mais à l'absence de projet de la nouvelle majorité :

« Là il y a un changement de majorité, on va voir ce que ça donne. Ce n'est pas ma sensibilité politique la droite mais je n'ai aucun problème à travailler avec des élus de droite en fonction de si les projets sont intéressants ou pas. [...] Là il n'y a pas vraiment d'ambition pour la jeunesse et la vie asso, il n'y a rien de fun à mener comme mission pour le moment.³ »

Pourtant dans le discours, la nouvelle majorité ne se positionne pas à rebours de ce qui a été fait. Elle porte, par exemple, la participation des jeunes comme un objectif, mais avec son propre dispositif, un conseil départemental des jeunes (CDJ) plutôt qu'un budget participatif. L'élue référente à la jeunesse se montre très sensible aux questions d'engagement mais davantage sous l'angle du désengagement civique

¹ « Je prends toujours de la distance sur les élections, en étant fonctionnaire cela m'intéresse mais quand même de loin. Tout peut changer alors autant ne pas trop s'attacher. » Elle cite un extrait d'une chanson de Christophe Maé quelques temps avec les élections départementales : « Mais c'est pas pour autant qu'il faut / Qu'on s'attache et qu'on s'empoisonne / Avec une flèche qui nous illusionne, faut pas / Qu'on s'attache et qu'on s'emprisonne. » *Journal de terrain (2019-2022)*..., op. cit.

² Entretien Angélique F., op. cit.

³ Entretien Éric P., op. cit.

(abstention), d'où l'idée d'un CDJ centré sur les collègues, plus cadré, plus formel et institutionnel. Les agents de l'équipe de coordination, à l'image de Marina M., sont réticents à s'engager sur ce nouveau dispositif : « le CDJ c'est vraiment classique, ça me fait dormir debout ce genre de trucs, y a rien de très innovant.¹ » Les critiques des agents portent notamment sur l'ambition autour de la participation citoyenne, qui était un des axes centraux affichés par le projet AJIR : « ils ne veulent pas ce mot de budget participatif » ; « c'est vraiment juste de l'affichage, on va faire des conférences de presse, des conseils de jeunes mais sans qu'il y ait des projets derrière.² » Leur espoir réside dans la possibilité que les techniciens, en particulier ceux qui sont dans la veine de l'éducation populaire, et qui restent présents dans ces démarches, puissent retrouver des marges de manœuvre et ainsi « échapper » au politique :

« C'est ça la politique, on détruit tout pour ensuite refaire en moins bien... L'espoir est que ça va forcément leur échapper et que la FACS dans l'animation et vous dans l'équipe projet allez faire en sorte de nourrir la petite graine révolutionnaire en eux.³ »

Les professionnels du développement ont leur propre conception de la participation qui les pousse à fixer certaines lignes rouges, à accepter certains compromis, même s'il est souvent difficile de trancher entre la volonté de partir – lorsque la proposition politique est trop éloignée des valeurs personnelles et professionnelles – et celle de rester impliqué pour défendre sa vision de la participation. C'est ce dilemme que nous rapporte Marina M., pour qui la non-reconduction du budget participatif en Ardèche et le lancement d'un CDJ représentent une ligne rouge de franchise :

« J'ai un peu cette impression qu'on se fout de la gueule des jeunes avec le fait qu'on ne donne pas de suite au budget participatif. J'ai dit clairement que je ne voulais pas être animatrice du conseil départemental des jeunes, j'ai pas dit pourquoi mais je voulais pas. Moi je ne suis pas en confiance avec l'actuelle majorité sur leur démarche de mobilisation des jeunes donc c'est pas dans mon éthique à moi de faire ça. Après, je fais confiance aux collègues pour que ce soit quand même quelque chose de correct mais j'ai peur qu'il y ait beaucoup trop de communication pour quelque chose qui ait très peu d'impact sur la décision et sur l'orientation des politiques publiques. Parfois je me demande si je n'aurais pas mieux fait de rester pour essayer de garder cette ligne participative. Après je ne fais pas de miracle, je n'ai pas non plus envie de sacrifier ma santé mentale tout le temps donc à un moment on passe le relais. Je n'y crois pas une seconde. Ça va être tellement moins ambitieux que tout ce qu'on a fait, et encore je trouve qu'on n'est pas allé assez loin dans ce qu'on a fait. C'est un peu Sisyphe, on ne va jamais y arriver et puis il faut toujours recommencer et jamais désespérer, tu parles d'un métier [petits rires].⁴ »

Ce passage est assez révélateur et reprend plusieurs des points cruciaux de la posture des agents de développement. Tout d'abord, il relève le besoin de se sentir en accord avec les objectifs, les finalités mais aussi d'avoir une certaine confiance avec les élus. Pour cet agent, ce changement de majorité, qui intervient

¹ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Message d'une membre de l'équipe de coordination à une collègue du département. *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁴ Entretien Marina M., Ardèche, Équipe de coordination AJIR, 2022.

aussi à un moment objectivement propice à l'évolution professionnelle, fait figure de ligne rouge. Pourtant toutes les critiques adressées à la nouvelle majorité ont pu être formulées de manière assez proche à l'ancienne majorité, comme nous l'a montré la séquence sur le budget participatif. En cela, le changement de majorité, plus qu'un changement de référentiel fonctionne davantage comme un révélateur des tensions qui structurent cet espace professionnel et de la fatigue professionnelle que cela peut engendrer.

L'arrivée d'une majorité de droite ouvre l'espace à des discours encore plus critiques envers les élus, même si les critiques ne sont pas d'une nature si différente que les précédentes, fondées sur un procès en incompétence et en ambition personnelle : « c'est un fou ce mec, je le déteste, il ne lit pas les notes ! » ; « c'est juste une volonté politique pour faire des économies, c'est un affichage.¹ » La principale différence tient à une reprise en main verticale des services, notamment le service jeunesse et vie associative qui disposait d'une forme d'autonomie importante dans le cadre d'AJIR. Les deux parties du service, « vie associative » et « jeunesse », sont séparées. Le budget participatif est suspendu « à cause du calendrier ». Tout ça alimente un ressentiment : « on est des gros pions, on ne nous demande rien, on ne nous consulte pas, c'est comme ça que je le ressens » ; « elle vient d'arriver [la nouvelle élue référente], elle veut tout changer, on ne l'a même pas rencontrée » ; « on prend pas en compte le plaisir à travailler, ça va démotiver tout le monde. »² L'engagement pour le maintien des dispositifs (et de la « bonne participation ») s'inscrit également dans des luttes territoriales pour maintenir le positionnement et la centralité du service jeunesse, au risque que les agents du service jeunesse se retrouvent isolés et dans une posture surtout administrative et plus du tout de développement de projet :

« J'aimerais que ce soit nous qui nous occupions du CDJ pour qu'on puisse s'appuyer sur nos outils de participation des jeunes, par exemple les Ajiras, mais aussi pour consolider du temps agents. J'ai peur de me retrouver dans six mois seule chargée de mission jeunesse, juste là pour gérer des conventions. »³

Le changement de majorité a exacerbé et rendu visible des tensions qui étaient déjà présentes, parfois sous-jacentes ou plus implicites. Néanmoins, il semble que la posture d'engagement soit toujours source de tensions même lorsque les élus sont apparemment du même bord politique, ce qui était plutôt le cas avec la précédente majorité et qui n'a pas empêché les agents de développer des critiques acerbes des élus, par exemple lors de la reprise en main du budget participatif.

¹ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

2.2 La possibilité d'un réseau jeunesse post-AJIR

Les démarches de développement territorial restent particulièrement sensibles au soutien politique, qui peut varier selon les élections. Au-delà des agents de l'équipe de coordination, le changement de majorité a été accueilli par les partenaires d'AJIR avec une grande déception. Ces agents expriment la frustration que leurs investissements professionnels soient dépendants d'une validation politique : « c'est dommage que juste une histoire d'élection puisse changer toute cette dynamique et le travail sur l'après-AJIR ... C'est pas normal » ; « on touche là les limites de nos démocraties occidentales » ; « en fait 5 ans, c'est pas assez pour changer les structures politiques.¹ »

Ce bouleversement politique est concomitant avec la fin prévue des financements. A la question de la suite à donner à ce programme, s'ajoute la question de l'autonomie politique du réseau de partenaires. L'année précédant la fin des financements, une réflexion a été engagée sur « l'après-AJIR ». En particulier, un travail a été effectué pour aboutir à un « manifeste » censé regrouper les « valeurs » et les « principes » issues du projet AJIR qui doivent être maintenus dans les suites à donner à ce projet. Au cours de ce travail, il ressort la tension entre technicien engagé et élu : « le manifeste est hyper politique, c'est un peu le problème alors que pour le moment on est au niveau technique.² » Les techniciens engagés dans AJIR portent une dimension politique à travers le manifeste pour essayer de peser sur les suites du projet AJIR.

Une série de temps de travail partenarial, dès le séminaire de 2021, a été consacrée aux moyens de faire perdurer la dynamique partenariat au-delà des financements d'AJIR. Pour Aurélie J. (FACS), il faudrait que ce soit le département qui continue de piloter la dynamique partenariale, puisque c'est le seul qui dispose de la légitimité et des leviers pour le faire. Selon elle, c'est ensuite le rôle des acteurs de « faire du lobby auprès du département.³ » Les membres de l'équipe de coordination sont très mitigés par rapport à cette idée : « vous vous rendez bien compte que nous en tant qu'agents on n'a pas de pouvoir sur les décisions de nos élus ! Donc qui fait ce lobby ? Nous on a fait des notes et des notes, mais ça créé pas de positionnement pour autant.⁴ » Les agents du département impliqués dans AJIR conseillent plutôt les partenaires de prendre leur distance avec l'institution départementale. Angélique F. est très critique de son institution : « je ne pense pas que ce soit une bonne idée que ce soit le département qui se retrouve porteur avec toutes ses lourdeurs. Si c'est le département qui pilote, on risque de prendre les décisions sans vous.⁵ » Cette prise de position est révélatrice d'un conflit de loyauté, entre la fidélité à l'institution ou au projet de développement.

¹ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² Membre de l'équipe d'évaluation, *Ibid.*

³ *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

De nombreux débats portent sur la possibilité de créer une nouvelle structure ou alors de s'appuyer sur des dispositifs existants, pour faire perdurer la dynamique AJIR. Dans le premier cas, il y a la possibilité de créer une nouvelle structure, avec ses propres règles, qui pourraient ressembler au plus près des attentes de ces agents. Pour cela, la structure doit s'autonomiser du soutien direct des institutions, dont le département, il est donc nécessaire d'« avoir un projet vendable pour aller chercher des fonds.¹ » Cette option ne fait pas l'unanimité car elle demande un investissement en temps considérable qui ne convient pas aux acteurs de « terrain », comme la fédération des centres sociaux : « mais on n'est pas en train de réinventer AJIR là ? Si on repasse quatre ans à réfléchir à comment on fait collectif, comment on prend les décisions, moi je suis déjà épuisée, je plie bagage.² » De plus, les participants soulignent le risque de créer un réseau de techniciens convaincus coupés des institutions et des décideurs, autrement dit coupés de la légitimité démocratique et du soutien financier, comme l'exprime Valentine, coordonnatrice jeunesse : « et puis quelle validation politique au niveau local ? Aujourd'hui on est que des techniciens, notre investissement dépend des orientations politiques.³ » Face à l'utopie d'une autonomie politique et institutionnelle, les agents les plus proches de l'administration rappellent la réalité du fonctionnement institutionnel : « faire avec, ça nécessite aussi de faire avec une région et un département de droite, et pas seulement faire avec ceux qu'on aime bien.⁴ »

Dans le deuxième cas, l'idée est de s'appuyer sur un dispositif existant pour tenter de le transformer de l'intérieur pour le conformer aux principes et valeurs portés par le projet AJIR. Gabriel se demande ainsi si « la CTG⁵ est le bon cheval⁶ », s'il sera possible de faire évoluer ce dispositif administratif. Pour Sylvain L. « si on y va avec la CTG, il faut avoir deux prérequis : la présence des acteurs jeunesse, dont les assos, et les jeunes, donc la société civile et les citoyens.⁷ » Même dans ce cas, ils sont nombreux à pointer le risque d'institutionnalisation et de reprise en main du projet selon des intérêts institutionnels : « dans les grosses institutions le naturel revient au galop, surtout s'il n'y a pas d'accord collectif clair. Elles ont besoin d'exister en tant qu'institution, que ce soit la CAF, l'État ou le département. Donc le partenariat horizontal est assez fragile.⁸ » Cet extrait montre que les agents eux-mêmes ont conscience des limites et du caractère utopique de l'organisation qu'ils essaient de mettre en œuvre. Il ressort de la présentation qu'aucune piste ne fonctionne à ce stade. L'équipe de coordination propose finalement la piste de « l'auto-animation du réseau par ses membres », où le département devient un partenaire comme les autres⁹. Pour Amandine D.,

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Entretien Antoine B.*, Ardèche, responsable pôle enfance-jeunesse, 2021.

⁵ Convention territoriale globale, portée par la CAF et le département, est un cadre politique qui fixe les ambitions en matière de politiques sociales et familiales à l'échelle départementale.

⁶ *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Marina M., *Ibid.*

⁹ Plusieurs exemples de débats et de réseaux similaires sont mentionnés par les agents comme source d'inspiration, sur des thématiques différentes. Par exemple, le « réseau transition » en Gironde qui répond aux mêmes attentes. Marina

« c'est la seule solution opérationnelle pour 2022.¹ » La dernière solution envisagée est donc de maintenir la forme du réseau et de « travailler en espérant qu'arrive prochainement un nouvel AAP² » : « on fait une asso, on va chercher des sous, c'est sûr qu'il y en a sur la ruralité, et tout le monde sera plus motivé pour s'investir et ce sera plus facile pour faire une gouvernance partagée.³ »

Ces différents échanges sont teintés de déception, avec le sentiment d'avoir beaucoup œuvré dans le programme AJIR, pendant plus de cinq ans, pour finalement « pas grand-chose⁴, sans même avoir la garantie que ce qui a été mis en place soit pérennisé. Si les partenaires d'AJIR partagent la déception de voir la droite revenir au pouvoir, l'éventail des prises de position renvoie aux différentes positions occupées dans l'espace professionnel du développement territorial. Ainsi, les agents les plus autonomes, notamment du fait de leur autonomie statutaire (dans la recherche ou dans une structure associative), ont tendance à adopter une position plus radicale en faveur de l'autonomie, en affichant la volonté de s'affranchir du pouvoir politique électoral : « si le travail est pertinent, il ne faut pas qu'un changement d'élus puisse le remettre en cause.⁵ » Pour Sandrine K, directrice d'une association du secteur jeunesse, les partenaires d'AJIR doivent « se délier les mains du politique pour avancer » en créant leur propre association⁶. Mathilde R., membre de l'équipe d'évaluation, confirme : « je suis d'accord, si les politiques ne se bougent pas, on ne va pas les attendre, il faut avancer.⁷ » Pour Ronan S., salarié associatif, « il faudrait avoir un fond commun pour être résilient face aux changements politiques, qui survive aux changements politiques.⁸ » À l'inverse, les positions plus administratives et plus proches des élus, sont plus nuancées et rappellent l'importance de la validation politique et d'« être vigilant à rester en lien avec les stratégies politiques », comme le rappelle un coordonnateur jeunesse d'une communauté de communes. Pour Matthias, fonctionnaire au SDJES⁹, il est nécessaire de rendre des comptes à sa hiérarchie : « il faut formaliser ce réseau, je n'ai pas envie de le faire en catimini de mon employeur. »

Ainsi, pendant toute la journée, les échanges sont polarisés autour d'une même dialectique, entre l'envie d'avancer de façon agile au niveau technicien pour poursuivre la dynamique AJIR et le risque de se couper du lien avec le politique et du soutien institutionnel. Ces interactions sont intéressantes car elles

M. qui présente cette démarche insiste sur l'horizontalité de ce réseau, les logos sont enlevés des présentations pour montrer l'indépendance vis-à-vis des institutions. Cette remarque crée un petit malaise car dans la salle les logos du département de l'Ardèche sont omniprésents.

¹ Un reliquat d'AJIR permettra effectivement de financer un poste d'animation de réseau jeunesse pendant près de deux ans après la fin d'AJIR.

² Aurélie P., *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Aurélien S., membre de l'équipe d'évaluation : « 5 ans pour ça... 12 millions d'euros pour ça... Vous êtes très fort pour identifier toutes les limites, mais ça me flingue. On ne peut pas faire ça à l'Ardèche, on ne peut pas faire ça aux jeunes, on ne peut pas faire ça à AJIR. On n'a pas le choix que de réussir et de sortir par le haut. » *Ibid.*

⁵ Catherine S., salariée associative, *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁹ Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports.

mettent en lumière la position ambivalente des démarches de développement territorial qui visent à mobiliser et investir les institutions existantes avec l'espoir de les « démocratiser » en les ouvrant à la « société civile ». La séquence de l'après-AJIR pose la question des leviers de transformation, entre les tenants d'une position plus autonome et extérieure aux institutions d'un côté, et ceux qui prônent l'implication dans les dispositifs existants pour les transformer de l'intérieur. C'est ce que résume à sa manière Aurélie J. : soit « on transforme les politiques publiques existantes ou alors on fait notre truc de notre côté et on sera perçu comme un groupe de saltimbanques rigolos.¹ » Cette controverse interne renvoie directement à la question de l'autonomie des projets de développement. Antoine B. résume à sa manière ce dilemme : « est-ce que AJIR peut devenir semi-autonome et auto-suffisant ou alors est-on obligé de s'allier avec le « grand capital », c'est-à-dire le département et l'État ?² » Ce débat rejoue, dans une scène localisée, le dilemme irrésoluble, entre ensauvagement des institutions et domestication des « alternatives ».

¹ *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

² *Ibid.*

Section 2.

Se distinguer et se légitimer

Comme le rappelle le préambule de la « charte de référence du métier d'agent de développement » : « cette fonction est récente et l'agent de développement cherche encore sa juste place aux côtés des élus, des acteurs locaux, des bénévoles et militants, des responsables associatifs, des techniciens et agents administratifs.¹ » L'observation des pratiques professionnelles quotidiennes fait émerger un effort de distinction vis-à-vis de l'administration et des élus. Très souvent, les agents de développement rappellent qu'ils ne font pas « un métier comme les autres » et « font tout pour ne pas être assimilés à l'employé ordinaire ou au petit bureaucrate.² » La démarcation vis-à-vis de l'administratif et du politique joue en miroir : par rapport au modèle administratif, les agents de développement revendiquent une autonomie et une capacité d'action, empruntant ici à un registre plus politique (1) ; par rapport aux élus, les mêmes agents mettent en avant leur neutralité et leur compétence, soit des caractéristiques typiquement bureaucratiques (2).

1. Une critique de l'administration

La charte métier insiste sur la démarcation avec le fonctionnement administratif classique et la logique du développement territorial : l'agent de développement doit « veiller au maintien de la mission initiale » et en « aucun cas, l'administratif ne doit prendre le pas sur le projet de développement.³ » Par conséquent, les agents doivent être intégrés dans une structure qui dispose d'« une conception du management et de l'organisation administrative (responsabilité, délégation...) qui lui soit appropriée, loin de toute organisation pyramidale.⁴ » Cette charte consacre à l'agent de développement « une place à part dans l'appareil administratif territorial.⁵ » Au service d'un projet de développement, à l'écoute des habitants et à l'intersection des logiques des différents partenaires : l'agent « se situe hors du champ administratif.⁶ » On retrouve, dans cette description, l'originalité de la posture de l'agent de développement et les germes des tensions inhérentes à ce type de poste : « dans cette position, il peut devenir la personne sur laquelle se concentrent et se cristallisent les conflits, dont il aide à la résolution.⁷ » La professionnalité de ces agents est donc marquée par un effort constant de distinction et de prise de distance avec l'administration. Bien qu'employés de l'administration décentralisée ou déconcentrée, ou encore salariés d'associations financées

¹ *Charte de référence du métier d'agent de développement...*, *op. cit.*, p. 1.

² Claude DUBAR, Pierre TRIPIER et Valérie BOUSSARD, « Chapitre 7 - Profession : fonctionnaire. Les corps de la fonction publique », in *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, coll.« Collection U », 2015, p. 165- 188.

³ *Charte de référence du métier d'agent de développement...*, *op. cit.*, p. 3.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

par ces administrations, les agents rencontrés développent un discours très critique vis-à-vis de l'administration. Cette distinction passe par le discours et par des prises de position critiques (1.1), mais également par le rejet de certaines tâches ou pratiques rattachées symboliquement à l'univers bureaucratique (1.2). Enfin, questionner les motivations et les envies professionnelles des agents révèle leur positionnement ambivalent avec l'administration, pris dans un dilemme entre recherche d'autonomie et de capacité d'action (1.3).

1.1 Se distinguer par le discours critique

La critique envers l'administration se joue à deux niveaux différents. Dans les entretiens réflexifs, la critique est d'ordre général et porte sur le fonctionnement administratif. Au quotidien, dans les interactions professionnelles, ces critiques portent en particulier sur les échelons hiérarchiques qui incarnent dans ces postes spécifiques les « freins » et la « lourdeur » de l'administration auxquels se confrontent les agents de développement.

Un discours critique de l'administration

Dans leurs discours, les agents de développement reprennent les critiques de sens commun contre l'administration : l'inertie, la verticalité, l'inefficacité. En creux de cette critique se dessine la posture professionnelle qu'ils mettent en avant : l'agilité, la réactivité et les compétences mises au service d'un projet¹. Ces agents refusent d'être assimilés à de « simples » fonctionnaires. C'est particulièrement explicite dans l'extrait d'entretien avec Corinne L., cheffe de projet, qui critique la déconnexion avec le « terrain » des fonctionnaires et l'engagement professionnel tourné vers le « carriérisme » au sein de la « machine d'État »². Cette distinction passe par des prises de position, mais également par leurs attitudes et leurs manières d'être au travail, par la manière dont ils investissent le poste. On peut observer des tenues vestimentaires moins formelles ou la valorisation de la convivialité et de l'informalité au travail, qui est une manière d'affirmer leur différence et leur liberté, vis-à-vis de l'administration. C'est une critique aussi plus quotidienne, de la routine, des horaires fixes, qui sont associés à « l'ennui » et opposés « à la diversité » des pratiques dans le développement territorial. Éric P. valorise l'équipe de coordination d'AJIR qui se distingue de l'image qu'il avait de l'administration avant de l'intégrée, parce qu'ils ne comptent pas leurs heures et qu'« ils sont là pour

¹ Ce positionnement était déjà observée par S. Tissot au sein de la politique de la ville : « ce travail de délégitimation à base d'opposition entre l'"archaïsme" ou la "lourdeur" de l'État-providence traditionnel d'une part, et la "modernité" et l'"innovation" des nouveaux dispositifs de l'autre, rencontre un écho certain au sein d'un métier qui n'est pas structuré par une culture professionnelle forte ». Voir S. TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique...*, op. cit., p. 255.

² « C'est le carriérisme que je ne supporte pas, la logique de clan entre grandes écoles, moins tu fais des vagues et plus tu montes, moins tu branles limite et plus tu montes, pour le moment je ne suis pas trop emmerdée par la direction donc je vais essayer de résister mais voilà ça me débecte. C'est une machine hors-sol qui est complètement en vase clos avec des gens qui se marient entre eux et des gens qui n'ont jamais eu d'expérience de terrain et j'ai des collègues ils sortent d'une grande école et poum premier poste au service de l'État et jamais ils ont travaillé sur un territoire c'est bizarre. » Entretien Corinne L., op. cit.

bossier¹ ». Ils ont finalement un rapport au travail proche de ce qu'il connaissait dans le monde associatif². Il est fréquent de voir ces agents insister sur leur posture marginale au sein de l'administration, au double sens du terme. En effet, objectivement, les agents de développement occupent des positions marginales au sein du champ bureaucratique³. Et subjectivement, ils sont perçus, ou se perçoivent, comme des « marginaux » par rapport aux normes ou à la vision de l'administration (respects des règles de hiérarchie, des routines administratives, des manières de s'habiller, etc.). Ils jouent avec humour sur cette démarcation en se décrivant eux-mêmes, ou pensant être perçus par le reste de l'administration, comme des « saltimbanques », des « rigolos », des « hippies ». Ce décalage par rapport à l'administration s'exprime aussi dans le rapport aux normes juridiques. Si l'administration est renvoyée à l'application stricte de règlement, le développement territorial se positionne plutôt dans l'innovation, l'adaptation voire parfois le contournement de ces règles. Catherine S. explique par exemple qu'elle pratique « l'aïkido administratif. » De même, pour Philippe L., dans la logique du développement, il est nécessaire de « prendre des risques avec les règles administratives [...] dans le but de les faire évoluer.⁴ »

Au sein de cet espace professionnel, ce sont les agents les plus proches du pôle associatif et militant, et donc le plus éloignés de l'administration, qui ont les prises de position les plus critiques. Ces agents définissent leur posture professionnelle avant tout contre l'administration et le fonctionnariat, c'est le cas des professionnels issus de l'éducation populaire. Par exemple Aurélie J., déléguée de la FACS, valorise l'organisation « à la one again » : « on prend nos tapis, on roule et on dort dans des stades. [...] C'est du concret, on rencontre des gens.⁵ » Elle valorise dans sa posture le « terrain », l'action, la débrouillardise, et l'agilité face aux lourdeurs administratives. Au sein des partenaires AJIR, elle représente les agents qui veulent être « dans le concret » et « dans l'action ». C'est le cas également de Isabelle C., qui occupe désormais un poste plus administratif dans une communauté de communes, mais qui s'appuie sur son parcours dans l'éducation populaire pour critiquer l'administration sur son cloisonnement et sa « déconnexion avec la réalité ». À l'inverse, elle valorise « le lien avec les habitants » et « la proximité »⁶. Cette valorisation du

¹ Entretien Éric P., *op. cit.*

² « J'avais un peu d'appréhension comme je viens du monde associatif où on ne compte pas nos heures où on ne se cantonne pas dans notre poste et tu sais très bien que t'en fais plus. J'arrive dans un cadre où les gens font leur temps de travail et s'arrêtent à ça et rentrent chez eux, c'est l'image que j'en avais. [...] J'ai été surpris positivement globalement les gens qui sont là, ils ne sont pas là pour se tourner les pouces, ils sont là pour bosser. » *Ibid.*

³ C'est une position marginale notamment en termes de poids et d'influence, comme le dit Corinne L. (« On n'est pas encore pas très nombreux, c'est vraiment un petit noyau dur de gens convaincus [...] ça reste peanuts par rapport à tout ce qui est fait. ») ou Amandine D. (« On est deux ou trois techniciens au sein d'une grosse collectivité, on n'a pas le poids pour changer toute la politique jeunesse, ça ne dépend pas que de nous. »).

⁴ Entretien Philippe L., *op. cit.*

⁵ Aurélie J., à propos du projet « Débat sur la Route ». *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁶ « C'est un peu difficile à mon arrivée, je sortais d'un centre social où il y avait toujours du monde qui passait [...] et là je me suis retrouvée toute seule dans un bureau qui sentait l'encre et le papier [rires]. [...] Les collectivités mettent vraiment en place des choses au service des habitants mais le lien avec les habitants il n'existe pas parce que c'est tellement tout administratif, tout cloisonné dans des bureaux ... Il faut que tu sois à proximité, il faut que tu vois les gens, il faut que tu te rendes compte de ce qui se passe [...]. Dans les collectivités, au département, dans l'administration, ils ne sont jamais au contact des habitants. Écrire de grands projets pour les gens mais tu ne les as jamais vu, c'est fou ! C'est peut-être pour ça que je n'irai jamais dans une grosse collectivité parce qu'à un moment

« terrain » et de la « proximité » est présente chez la majorité des agents de développement, elle agit comme un levier de distinction par rapport aux postes plus administratifs.

Cette distinction vis-à-vis de la bureaucratie passe également par la manière d'investir son poste. Sylvain L. défend sa légitimité, au sein du projet AJIR, à avancer sans forcément attendre les validations hiérarchiques, ce qui lui semble légitime puisqu'il s'inscrit dans un projet de développement territorial :

« Tant qu'on ne me dit pas stop, moi j'avance, c'est comme ça que je fonctionne. Si on attend les validations, il ne se passe rien, il y a toujours quelque chose de plus urgent. Après s'ils disent stop alors qu'on a déjà avancé, c'est à eux d'assumer leurs choix politiques. Je pense qu'on a la légitimité d'avancer de cette façon dans AJIR, en tous cas moi je la prends.¹ »

Ainsi, ces agents ne se considèrent pas comme de « simples fonctionnaires » ou des « exécutants ». Leur engagement professionnel est fondé sur cette possibilité d'être « force de proposition », dépassant donc les attentes vis-à-vis du rôle du technicien. Il est révélateur d'observer qu'ils adoptent un fonctionnement plus « administratif », d'exécution, lorsqu'ils ne sont plus soutenus par les élus et la direction dans leur démarche de développement, comme ce fut le cas après le changement de majorité au département. Ils arrêtent alors de proposer, de s'engager : « je n'ai plus d'avis sur rien, j'exécute. [...], je prends le pli.² » Néanmoins, il est difficile d'accepter pour eux de n'être que des « exécutants » puisque cela leur donne l'impression d'être « réduits à une fonction inférieure.³ » Dans l'extrait d'entretien suivant, Amandine D. insiste sur cette spécificité du fonctionnement de « l'équipe projet » :

« Les moments où on nous a ouvert les portes, la DGA était un peu condescendante, à nous reprocher de défendre notre truc. [...] On était sur des postes où on était force de proposition. Un moment donné on nous a dit qu'il fallait exécuter ce qu'on nous demande de faire, moi je me suis dit si je me mets juste à exécuter tu vas voir la différence, parce qu'on n'exécutait pas, on était tout le temps force de proposition. Ça nous a renvoyé un truc de pieds et mains liées.⁴ »

En outre, la critique de l'administration permet de prendre ses distances avec l'institution qui les emploie. Les agents de développement mettent en avant un rapport utilitariste à l'institution et aux appareils administratifs. Leur investissement professionnel, du moins la manière dont ils en rendent compte, n'est pas au service d'une institution en particulier, mais au service d'un objectif plus ambitieux. L'institution est considérée seulement comme un moyen au service de ce projet. Ainsi Amandine D., qui vient plutôt du monde associatif et de l'action culturelle, définit l'institution avant tout comme un « levier » pour fédérer

donné tu es trop déconnectée des réalités et c'est pour ça qu'après aux yeux des gens ça peut paraître un peu fumeux parce que tu sors des grands trucs des grands programmes des grands projets et les gens dans la vie de tous les jours... C'est pas très concret, il y a un fossé. » *Entretien Isabelle C., op. cit.*

¹ *Entretien Sylvain L., op. cit.*

² *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., op. cit.*

³ Voir l'analyse à ce sujet de D. SCHNAPPER, « Les expériences vécues dans quelques métiers de l'Etat providence »..., *op. cit.*

⁴ *Entretien Amandine D., op. cit.*

des partenaires sur un territoire étendu¹. Cette agente se sent redevable avant tout devant les partenaires et plus encore devant le public cible². C'est pour cela que l'investissement dépasse l'exécution des orientations des élus, puisqu'ils s'investissent pour d'autres motifs que ceux proposés par l'institution. Néanmoins, pour accepter les contraintes de l'administration, il leur est nécessaire de trouver des marges de manœuvre et d'autonomie au sein des appareils administratifs. Les dispositifs et financements spécifiques qui s'inscrivent dans une logique de développement territorial, comme dans le cas d'AJIR, peuvent offrir un support matériel à cette autonomie professionnelle, qui reste précaire. En effet, les agents de l'équipe de coordination sont au service d'un projet collectif et non d'une administration en particulier. Cette position, entre l'institution et le collectif, peut toutefois être très inconfortable, lorsqu'ils se « retrouve[nt] à justifier des décisions auxquelles [ils] ne croi[ent] pas du tout.³ »

Si la posture de développement est structurellement en tension avec les institutions, cette dernière peut être atténuée grâce à des structures dédiées au développement territorial qui offrent un espace hybride et intermédiaire. Cela ne signifie pas pour autant que cette tension structurale disparaît, elle est seulement mise à distance par le degré d'autonomie de la structure dédiée vis-à-vis des institutions. Le parcours d'Angélique F. est ainsi marqué par le passage d'une structure orientée vers le développement territorial (un syndicat mixte d'initiative, préfiguratrice des EPCI) à une collectivité classique. Elle constate la perte de la « proximité avec les élus », le poids d'une « hiérarchie énorme » et l'impression d'avoir perdu en « liberté »⁴. Pour certains agents ce « besoin de liberté » est trop important pour qu'ils puissent considérer travailler en collectivité. Le milieu associatif, de manière générale, est perçu comme permettant une plus grande autonomie, puisque le rapport au politique se fait plus à distance. Cyril P. ne souhaite pas retourner travailler en collectivité car il considère que « dans l'associatif, on est vachement plus souple [et] beaucoup plus libre, même en tant que technicien.⁵ »

¹ « Mais cette capacité à fédérer un réseau de partenaires je me suis dit qu'il y avait vraiment que le département qui aurait pu le faire, en tous cas sur le territoire ardéchois. J'ai vraiment vu la collectivité comme un levier pour plein de partenaires et plein d'acteurs pour faire des trucs chouettes. Et quand tu travailles en confiance avec ces gens-là c'est trop bien. ». *Ibid.*

² « Je me sentais encore plus engagé vis-à-vis des jeunes encore plus que vis-à-vis des partenaires. » *Entretien*

³ *Entretien Amandine D., op. cit.*

⁴ « J'avoue que c'est intéressant, tu passes ton temps à te former, à monter des projets avec des acteurs du territoire, t'as une vraie reconnaissance puisque tu amènes des financements, tu peux initier des propres projets, tu as une vraie proximité avec les élus, avec des élus qui sont vraiment investis... C'est complètement différent de ce que je vis au département où il n'y a pas de proximité avec les élus, où il y a une hiérarchie énorme, ce qu'il n'y avait jamais dans les syndicats dans lesquels j'ai travaillé. Donc je suis moins à l'aise là aujourd'hui, je peine à être compétente au département, je trouve que c'est beaucoup plus compliqué pour moi par rapport à ce que j'ai vécu avant en tous cas. Je n'ai pas l'impression que j'ai de la liberté alors que pourtant on a l'argent, c'est bizarre. » *Entretien Angélique F., op. cit.*

⁵ *Entretien Cyril P., Lyon, directeur structure sociale, 2021.*

Une critique qui se cristallise dans les figures de l'encadrement administratif

La spécificité d'AJIR, par rapport aux autres PIA Jeunesse, est que l'ingénierie d'animation et de coordination est hébergée par un département, alors qu'elle est le plus souvent au sein des communautés de communes¹. L'échelon départemental est davantage caractérisé par ses compétences obligatoires. L'organisation y est assez hiérarchique et les élus sont plus distants des équipes techniques. Les liens entre les équipes et les élus sont intermédiés par une ligne hiérarchique (chef de service, directeur de direction et DGA). Les conditions de l'engagement et de l'épanouissement professionnel dépendent donc du management intermédiaire. Le management intermédiaire peut jouer un rôle pour arriver à concilier des dynamiques contradictoires (au service d'un collectif ou d'une institution), ou alors entraver la dynamique de développement territorial en faisant primer le fonctionnement institutionnel. Pour les membres de l'équipe de coordination, la cheffe de service a pu jouer ce rôle, en équilibre entre « maintenir [l'équipe de coordination] dans l'idée qu'ils étaient] au service d'un collectif et pas d'une collectivité, mais tout en restant dans le cadre du département.² » La cheffe de service a un profil plus administratif, elle ne se définit pas comme appartenant au monde du développement territorial et encore moins comme une militante dans son métier. Néanmoins, elle est intéressée par l'idée d'innovations managériales et de modernisation de l'administration. En étant à la tête du service jeunesse et vie associative pendant le projet AJIR, elle s'est retrouvée, malgré elle, à jouer le rôle de courroie de transmission entre le fonctionnement horizontal d'AJIR et le fonctionnement vertical de l'institution dont elle devait être la garante. Lorsqu'elle a pris la défense de l'équipe de coordination, en soutenant ces initiatives, notamment sur le budget participatif, elle a pu être vivement critiquée par d'autres membres de la hiérarchie administrative. D'après les membres de l'équipe de coordination, une cheffe de service, même si elle a un profil plus administratif, peut être très soutenante si elle comprend les spécificités du projet et l'engagement des équipes. Au contraire, un directeur peut être un frein pour l'équipe s'il ne comprend pas cette logique d'action, s'il n'y « croit pas », comme le raconte Amandine D. :

« Il ne savait pas vraiment ce qu'on faisait donc il ne pouvait pas y croire, il n'était pas vraiment là. Il n'écoutait jamais vraiment ce qu'on disait. [...] Je n'accepte pas qu'il y ait un type qui ne comprenne rien à ce qu'on fait, au taf qu'on fait tous les jours et à l'engagement qu'on a pour notre boulot et qui vient nous dire qu'il faut faire autrement. ³ »

Il apparaît que la posture de développement nécessite un rapport particulier entre l'agent, l'administration et les élus. Les dispositifs de développement, puisqu'ils visent une transformation des manières de faire, entrent toujours en tension avec la logique administrative. La tension est mise sur le compte, en premier

¹ *Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : PLA 411..., op. cit.*

² Entretien Amandine D., Privas, Equipe de coordination AJIR, 2020.

³ Entretien Amandine D., Privas, Equipe de coordination AJIR, 2020.

lieu, de la hiérarchie, à travers la critique de son incompétence supposée ou de son inertie. C'est ce qu'exprime par exemple Antoine B. :

« À Valence [...] j'ai vraiment subi le côté très hiérarchique très descendant avec beaucoup d'inertie beaucoup de procédures, c'est clair que ça ne m'a pas trop convenu, c'est pour ça que j'étais très content de trouver un autre poste. C'est pour ça aussi que l'échelle rurale avec un contact avec des élus plus accessible ça me convient mieux.¹ »

Les critiques les plus fortes sont exprimées contre la haute administration, et sont notamment concentrées, dans le cas de l'équipe de coordination, sur la figure du directeur général adjoint (DGA)². La critique du rôle du DGA portée les agents de l'équipe de coordination concentre la vision négative qu'ils ont de l'administration perçue comme froide, distante, fermée. En creux, cela révèle la vision qu'ils ont du développement territorial plus chaleureuse et basée sur les relations humaines. Voici quelques verbatims à propos du DGA échangés lors d'une réunion d'équipe où les agents étaient particulièrement remontés contre ses directives :

« Il est vraiment con, il nous fait embrayer sans qu'on ait de directives des élus » ; « c'est ça d'avoir un DGA, c'est l'INET³ ça » ; « c'est une machine à arbitrer, il n'y a pas de place à la discussion » ; « il est froid comme un hareng mort » ; « c'est un pur technocrate qui n'a jamais travaillé en partenariat, ça se voit » ; « ils nous apportent que des problèmes pas vraiment de solutions » ; « on veut bien faire ce qu'il veut mais on ne comprend pas ce qu'il veut » ; « c'est vraiment du langage technocratique de merde » ; « le jeune qui est en lui n'existe pas, non, il est né adulte »⁴.

1.2 Le « sale boulot » : un rejet de la bureaucratiation

Les critiques contre l'administration, en particulier celles portées par les agents positionnés plutôt dans le pôle associatif et proche de l'éducation populaire, incarnent la tension mise en lumière par C. Janin dans les démarches de développement territorial entre une attention au processus et une attention aux procédures.⁵ Il ressort assez nettement de nos observations que parmi les tâches quotidiennes effectuées par les agents de développement, certaines sont plus valorisées que d'autres. Schématiquement, les agents valorisent les tâches associées à la logique de développement (les « processus » dont parle C. Janin), notamment le travail de coordination partenarial et le développement ou l'accompagnement de projet, bien qu'ils occupent une part très modérée de leur temps de travail. À l'inverse, les tâches considérées comme « administratives » (les « procédures »), comme la gestion administrative et financière, ou encore la vie interne de la structure, sont perçues comme une charge incompressible liée à la dépendance au champ bureaucratique. Dans l'enquête annuelle menée par l'IR-DSU, les agents de développement « sont 85% à

¹ Entretien Antoine B., *op. cit.*

² Directeur Général Adjoint

³ Institut Nationale des Etudes Territoriales

⁴ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

⁵ C. JANIN, E. GRASSET, D. LAPOSTOLLE, E. TURQUIN et B. PECQUEUR, *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ? op. cit.*

considérer que ces tâches administratives viennent trop largement amputer la capacité d'action et de mise en mouvement de l'écosystème local.¹ » Les agents rejettent le « sale boulot² », à la fois parce que ce sont des tâches moins « nobles » qui tendent à dévaluer leur position professionnelle, mais aussi parce que souvent ces tâches sont associées à un contrôle bureaucratique de leur travail.

Rejet des tâches gestionnaires et administratives

Lorsqu'ils sont interrogés sur leurs compétences, les agents mettent en avant « l'esprit de curiosité », « l'autonomie » et « l'ouverture d'esprit » et rejettent en bas de la liste les compétences « administratives » comme « le marketing territorial », « l'encadrement du personnel » ou « la connaissance de l'environnement juridique »³. Le rejet de la « paperasse » et du travail administratif est donc un leitmotiv récurrent chez les agents de développement⁴. C'est une manière d'assumer, de défendre et de faire vivre une spécificité professionnelle du développement territorial au sein du champ bureaucratique. Toutefois, comme le rappellent G. Gourgues, A. Mazeaud et M. Nonjon à propos des professionnels de la participation, si ces agents « sont nombreux à ériger la figure classique du "bureaucratie" en repoussoir, l'examen du contenu des modalités concrètes de leur travail met en évidence l'importance des tâches administratives dans leur quotidien.⁵ »

Selon l'étude Ingeterr, le travail administratif et financier représente en effet une partie prépondérante de leur travail : 45% des agents y consacrent entre 25% et 50%, tandis que 14% passent plus de 50% de leur temps de travail sur ces tâches⁶. Les disparités sont grandes. Dans le cas d'AJIR, l'ingénierie territoriale est liée à un dispositif et un financement particulier. Les agents de coordination ne sont donc pas tenus de rechercher d'autres formes de financement, bien qu'ils doivent accompagner les partenaires dans la recherche de co-financement. La différence est également marquée selon la taille de la structure qui permet, ou non, de déléguer le travail administratif. L'étude identifie les associations et les structures intercommunales comme les organisations où le travail administratif est le plus conséquent : « respectivement 18% et 16% des agents qui y consacrent plus de 50% de leur temps de travail. » La place de ces tâches administratives est souvent jugée comme trop conséquente et comme empiétant sur leurs missions de développement de projet. Face aux « injonctions administratives » et aux règles de suivi des dispositifs de financement, de nombreux agents regrettent de devenir des « gestionnaires » plutôt que des

¹ *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*, p. 22.

² E.C. HUGHES, *Le regard sociologique. Essais choisis...*, *op. cit.*

³ Eric GRASSET, Dany LAPOSTOLLE, Sylvie DUVILLARD et Elise TURQUIN, *Les agents de développement rural en Rhône-Alpes. Enquête 2009.*, Cap Rural et IngéTerr, 2010, p. 15.

⁴ Il est intéressant de noter que l'on retrouve cette même mise à distance chez les chercheurs impliqués dans cet espace professionnel. Par exemple Rémi G. maintient un effort de distinction vis-à-vis des positions plus administratives : « je veux faire comprendre l'intention derrière une ligne budgétaire, après comment on écrit cette ligne ça ne m'intéresse pas, je ne veux pas faire de la finance publique. »

⁵ A. MAZEAUD, G. GOURGUES et M. NONJON, « Du tournant participatif des administrations à la bureaucratisation de la démocratie participative. Étude à partir du cas français. », *op. cit.*

⁶ E. GRASSET, D. LAPOSTOLLE, S. DUVILLARD et E. TURQUIN, *Les agents de développement rural en Rhône-Alpes. Enquête 2009.*, *op. cit.*, p. 14.

« développeurs ». Les tâches gestionnaires sont perçues comme empêchant le vrai travail du développeur (travail partenarial, de terrain, de montage de projet)¹. Isabelle C. oppose son « cœur de métier » et la « paperasse administrative » :

« Globalement j'aime bien ce que je fais. Des fois c'est la paperasse administrative qui est un peu chiant. On a des fonctions de RH, on doit superviser les problèmes d'équipe et ça aussi c'est chiant. Ce que j'aime c'est faire des projets, monter des trucs, mon cœur de métier ce n'est pas de régler des problèmes interpersonnels d'équipe mais ça fait partie aussi du job, mais ce n'est pas très passionnant.² »

Le référentiel de compétence défend ainsi la spécificité de l'agent de développement en défendant l'idée selon laquelle « c'est un métier dont la partie animation doit être prédominante sur la partie administrative.³ »

Le refus des tâches gestionnaires est une dynamique structurelle qui se retrouve dans de nombreux métiers du secteur « éducatif-culturel » qui vivent une « contradiction entre la raison de leur engagement dans un métier et les conditions de l'exercice du métier en raison de la bureaucratisation de l'État providence.⁴ »

Rejet du reporting et de la quantification

La prise en main bureaucratique du développement local est remise en question à travers les critiques contre les tâches administratives et en particulier les obligations de *reporting*. M. Pesle montre très bien, dans son enquête sur les professionnels de la « réussite éducative », la place que prend la charge administrative et que représentent les comptes à rendre à l'État (« des tableaux d'évaluation, de suivi et de bilan des actions menées »). Selon M. Pesle : « si les acteurs métropolitains dédient du temps à ces procédures, ils les vivent comme imposées par le système institutionnel.⁵ » Dans le cas d'AJIR, certains agents, comme Loïc H., questionnent la pertinence des obligations de *reporting* qui prennent le pas sur le développement de projet :

« Moi j'aimais le terrain [...] mais la partie administrative prend beaucoup de temps : répondre aux demandes de subvention, rendre des comptes quand tu as fait des projets même si on t'a donné que 2000€.... Avec ton temps d'ingénierie projet tu te demandes ce que tu gagnes à la fin... Je fais beaucoup de travail de réunion, de travail de partenariat, ça prend du temps.⁶ »

¹ « C'est le drame de nos collègues en politique de la ville : ils voudraient aller sur le terrain, mais ils sont tellement pris dans les bilans, les rapports, les tableaux de suivi, de programmation, les évaluations... qu'ils n'ont pas le temps de faire le cœur du métier de la politique de la ville. » Cité dans *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*, p. 22.

² Entretien Isabelle C., Ardèche, Coordinatrice jeunesse, 2021.

³ A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Cœur de métiers...*, *op. cit.*, p. 6.

⁴ « Lorsque le professeur d'université se juge quotidiennement "réduit" à n'être qu'un enseignant et non plus le créateur d'un savoir nouveau se consacrant à la science "pure" ; lorsque le professeur de collège constate qu'il n'a plus pour fonction de transmettre des connaissances, mais qu'il est "réduit" à jouer le rôle du travailleur social ou du moniteur ; lorsque le travailleur social ne peut plus secourir les personnes en situation de marginalité et de misère, mais qu'il est "réduit" à n'être qu'un gestionnaire de dossiers administratifs ou le collaborateur involontaire des forces de l'ordre. » D. SCHNAPPER, « Les expériences vécues dans quelques métiers de l'Etat providence »..., *op. cit.*

⁵ M. PESLE, « Le pouvoir des "cadres intermédiaires" métropolitains. »..., *op. cit.* A noter que l'ampleur de ce discours gestionnaire semble moins importante dans le cas des PIA Jeunesse. Cela révèle des degrés d'autonomie différents de la logique de développement par rapport au contrôle gestionnaire selon les dispositifs publics.

⁶ Entretien Loïc H., *op. cit.*

C'est parfois aussi une résistance à bas bruit contre les techniques managériales d'encadrement de leurs pratiques professionnelles, autrement dit une manière de défendre leur autonomie professionnelle. Plusieurs agents soulignent leur plaisir lorsqu'ils arrivent à sortir du pilotage managérial (« ça me plaît aussi de ne pas être que sur le quantitatif¹ ») ou, à l'inverse, leurs frustrations d'être rabaissé à devoir objectiver et rendre des comptes de leurs actions selon des logiques qu'ils contestent. Ces frustrations se cristallisent en particulier sur la question de la quantification et des tableaux de suivi. Les partenaires d'AJIR sont en effet sollicités pour rendre les bilans de leurs actions, donner leurs « remontées budgétaires » chaque trimestre, assurer le suivi de leur temps de travail sur AJIR et participer à l'évaluation globale du projet. Les agents ont un double contrôle, de la part de leurs organisations respectives (donc très variable entre le milieu associatif et les collectivités locales) et du programme par lequel ils sont financés. Dans ce dernier cas, c'est l'équipe de coordination qui joue la courroie de transmission entre les demandes de l'ANRU et les différents partenaires. Les agents de coordination regrettent souvent de devoir lutter pour récupérer les « remontées de temps » dans les délais et de même, les partenaires, notamment associatifs, regrettent de devoir passer autant de temps à se justifier plutôt qu'à mettre en œuvre leurs actions.

Plutôt qu'une opposition nette entre l'administration et les professionnels du développement, on observe la mise en œuvre d'un emboîtement de contrôles intermédiés. La posture de l'équipe de coordination est une fois de plus singulière. Puisqu'elle est dans une position intermédiaire, elle expérimente les deux positions de devoir contrôler et d'être contrôlée. Elle doit justifier la pertinence de ces remontées de temps auprès des partenaires (« c'est de l'argent public donc c'est quand même normal de justifier son utilisation.² ») Par conséquent, l'équipe de coordination se retrouve en position de relais de l'action publique managériale à son insu³. Les agents de coordination ne contrôlent jamais en leur nom, mais en tant que délégué de l'ANRU et doivent justifier de la pertinence de cette évaluation qui est remise en cause par les acteurs de terrain. L'équipe de coordination relaie et justifie un contrôle managérial, mais refuse celui de l'administration, qui est extérieure au projet. C'est particulièrement visible dans son rejet de l'appréciation des résultats du projet par un prisme uniquement quantitatif, c'est-à-dire l'évaluation selon des critères managériaux de la réussite et de la pertinence des actions mises en œuvre. Si l'évaluation est très présente dans AJIR, nous avons vu que c'était sous une forme particulière : la production d'un savoir hybride, une mise en récit consensuelle de ce qui a été mis en œuvre dans le projet. L'évaluation est co-produite par les partenaires, depuis les questions évaluatives, les données mobilisées et jusqu'aux constats évaluatifs. En complément de cette évaluation « embarquée », les partenaires du projet sont parfois soumis à des tentatives d'évaluations de leurs actions selon des critères hétéronomes, c'est-à-dire différentes de ceux produits par le projet lui-même. Au sein du département, où le projet AJIR semble parfois échapper à l'administration et aux élus, la question des résultats et de l'efficacité des actions est parfois mobilisée comme une critique

¹ Une animatrice d'un point info-jeunes (PIJ). *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² Une membre de l'équipe de coordination. *Ibid.*

³ C. FRAU et A.-F. TAICLET, « Dans les marges de l'action publique »..., *op. cit.*

possible du projet¹. Par exemple sur les questions de participation des jeunes, le DGA a souvent proposé une grille de lecture quantitative pour justifier selon lui la faible pertinence des actions menées :

« Attention sur la participation, au total j'ai compté dans tous nos dispositifs, ça n'a touché personne, ou juste quelques dizaines ou centaines sur les 50 000 jeunes en Ardèche. Donc ça pose la question de combien on met (d'argent) et pour quels résultats ? Et qu'est-ce qu'on fait des autres jeunes ? Et c'est pareil pour le CDJ, ça va toucher peut-être 100 jeunes sur les 13 000 collégiens.² »

En sortant, l'équipe est très remontée contre cette approche quantitative de la participation qui remet en cause tout le travail réalisé et l'investissement des équipes et qui est d'autant plus difficile à entendre qu'elle juge l'action à l'aune de critères qui n'étaient pas des objectifs annoncés de l'action, remettant en cause l'intention même de l'action du PIA. À plusieurs reprises, les membres de l'équipe de coordination sont désemparés face aux demandes de données d'évaluations objectives et chiffrées.

Louise R. : Il veut des chiffres, sur l'impact du BP, par exemple sur l'emploi des jeunes, le vote...

Amandine D. : Il peut continuer à les demander, on ne les a pas.

Sylvain L. : Des chiffres on peut en inventer, on va faire comme toutes les évaluations.

Amandine D. : Après on peut faire des additions, des chiffres on en a, c'est pas une bonne manière de faire des politiques publiques mais tant pis.³

Angélique F. nous explique qu'« on a du mal à justifier la pertinence de nos actions, on nous demande des chiffres. Quand on dit cinquante jeunes ont participé sur la durée, ça leur paraît négligeable.⁴ » À rebours de cette vision quantitative de la participation, les agents de l'équipe de coordination mettent en avant d'autres critères d'évaluation d'un dispositif de participation, attirant l'attention notamment sur l'impact sur les parcours de jeunes de l'expérimentation. Sylvain L. et Marina M. insistent sur « l'impact quali » de l'implication sur les parcours des jeunes et sur les retours positifs des participants : « on l'a vu grandir et évoluer ce jeune tout au long de ce dispositif, même si c'est ce n'est qu'un jeune sur 50 000 » ; « les retours sont hyper positifs, les jeunes étaient déçus et en colère quand on leur a dit que le BP était annulé.⁵ » La question de l'évaluation et des critères de réussite du budget participatif est à ce titre éclairante. Alors que les élus et la direction générale insistent sur l'aspect quantitatif de la démarche (nombre de projets déposés, nombre de participants, nombre de vote, montants alloués, etc.), les agents chargés de la mise en place des budgets participatifs soulignent quant à eux l'aspect qualitatif de la démarche de co-construction et de transformation des manières de faire :

« Pour moi il faut mettre l'accent sur la démarche [...]. Limite pour nous les projets on s'en fout. [...] Pour moi le principal, c'est ce qui s'est fait avec les jeunes, ce qui s'est fait avec les élus, c'est ce bout de chemin qu'on

¹ Ces enjeux ont été particulièrement prégnants à la fin du projet, au moment de poser la question des suites possibles et donc de l'investissement par la collectivité dans le financement de certaines des actions du PIA.

² *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁴ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁵ *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

a fait sur la participation et sur l'expérimentation du partage de la décision. Oui c'est impalpable et c'est plus dur à mesurer [...] mais c'était bien l'objectif principal.¹ »

Plus généralement, les membres de l'équipe de coordination insistent sur les dimensions non quantifiables d'AJIR : « on ne peut pas évaluer les effets d'AJIR, ce n'est pas que du quanti, du nombre de jeunes touchés. Comment mesurer la dynamique partenariale ? Le développement d'une culture commune ? D'habitudes de travail ?² » Certains partenaires d'AJIR soulignent également la vision très normative d'un « bon jeune » qu'implique une évaluation quantitative :

« C'est pour ça quand on me parle d'évaluation... Si c'est juste pour dire on a accueilli tant de Jonathan qui ont trouvé un boulot pfff qu'on aille demander aux jeunes si aujourd'hui ils sont heureux, s'ils sont bien dans leur peau. Si on dit un jeune c'est un boulot et un logement, est-ce que pour autant il est heureux ? Je ne sais pas. Nous on est heureux parce qu'il a trouvé un boulot et un logement donc c'est un bon jeune. Et s'il vote encore plus heureux parce que c'est un bon citoyen.³ »

Le constat d'un effet limité du projet, du point de vue quantitatif, exprimé par la haute administration est particulièrement difficile à entendre pour l'équipe de coordination parce qu'il vient appuyer sur un sentiment d'échec largement partagé par les agents eux-mêmes. Ces agents ont conscience de la portée modeste du programme sur le quotidien des jeunes ou sur leurs difficultés et ils peuvent l'évoquer lorsqu'ils sont entre eux :

« Si on veut faire de l'évaluation avec les jeunes, [il faut] aller demander aux jeunes : "est-ce que AJIR a amélioré votre vie ces cinq dernières années ?" Ils vont répondre non et on va tous pouvoir démissionner [rires].⁴ »

Ainsi, nous avons observé de nombreux constats de déception devant la faible mobilisation du public lors d'actions ou, à l'inverse, l'expression de motifs de satisfaction quantitative lorsque le nombre de participants est supérieur à celui qui était espéré⁵. Ils peuvent parfois rire d'eux-mêmes en mobilisant le registre de l'efficacité de leurs actions : « comme d'habitude, on sera plus d'animateurs que de jeunes... Heureusement que personne ne surveille à quoi on est payé.⁶ » Autrement dit, pour eux, ou entre eux, ils acceptent en partie cette norme quantitative – qui revient à dire que l'action est pertinente si elle touche un minimum de personnes. Ce qui signifie que ce qui est en jeu est moins une norme d'évaluation par rapport à une autre, que le contrôle bureaucratique qui en découle. Il est en particulier difficile d'accepter un contrôle hétéronome, suivant des critères exogènes au projet et à ses protagonistes, puisqu'il participe à remettre en question l'utilité et la pertinence même de la logique de développement et donc de leur travail.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ Entretien Loïc H., *op. cit.*

⁴ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

⁵ Ce fut le cas pour le budget participatif, où pour une fois l'objectif quantitatif était clairement visé et partiellement atteint, ce qui fut source de satisfaction (beaucoup de projets) et de frustration (pas assez de jeunes votant).

⁶ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

1.3 Le goût pour le développement local

De manière générale, les agents que nous avons rencontrés sont plutôt satisfaits de leur travail¹. Néanmoins, les missions sont jugées d'autant plus intéressantes si les agents disposent d'une « autonomie » et d'une « capacité d'action » pour y répondre. Ce sont deux aspects caractéristiques de la posture professionnelle des agents de développement par rapport à la vision traditionnelle de la bureaucratie wébérienne.

Articuler le concret et le stratégique

Au cœur de l'espace professionnel du développement territorial, on retrouve des agents généralistes qui tirent un plaisir dans les missions de coordination et de développement : « moi j'aime bien ce côté démarche globale, j'aime pas me spécialiser sur un sujet.² » Ils éprouvent du plaisir « à faire aboutir un projet avec les partenaires », d'avoir « cette capacité d'impulser des projets.³ » Pour Hannah R., chargée de mission en association, ce qui la motive le plus « c'est de réfléchir ensemble à des problématiques et essayer de trouver de nouvelles solutions.⁴ » Dans cette perspective, certains agents valorisent davantage l'amont de la politique publique, c'est-à-dire le montage de projets complexes et la conception de politiques publiques : « ce qui m'anime c'est la stratégie [...], j'aime bien cette phase de conception.⁵ » C'est le cas de cette consultante en participation citoyenne qui est passionnée par la réflexion stratégique, par le montage de dispositifs complexes de participation : « quand on me parle systèmes d'acteurs complexes, je fonce, mon cerveau va vite sur la stratégie de mobilisation, etc. C'est comme une drogue.⁶ » C'est une motivation de technicien et de stratège que d'arriver à monter un projet, de passer de l'idée à l'action, comme le dit Isabelle C. :

« [Ce qui me motive] c'est le développement de projet, que ce soit des petits ou des gros projets, t'es super content quand tu as créé un projet où tu réunis plusieurs structures ensemble et tu vas voir ce qu'il en émerge. [...] C'est plus le travail d'architecte d'arriver à monter des projets, il faut regrouper les partenaires il faut les convaincre, et il y a du challenge !⁷ »

¹ 93,5% des agents de développement trouvent leur travail intéressant selon *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*

² *Entretien Corinne L.*, *op. cit.*

³ « Ce que je fais avec le plus de plaisir, c'est quand tu réussis à faire aboutir un projet avec les partenaires. T'es plusieurs autour de la table, mais il faut appeler untel, il veut pas tout de suite y aller, donc tu passes par un autre biais... Avoir ce niveau de coordination et cette capacité d'impulser des choses, des projets, j'aime bien. Alors c'est pas facile, parce que tu dois appeler, convaincre, trouver des subventions, aller trouver l'État, et tu reviens, tu vas voir les élus... ça j'aime beaucoup. » *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*, p. 18.

⁴ « [Ce qui me plaît] c'est de réfléchir ensemble à des problématiques et essayer de trouver tes nouvelles solutions, même si on sait que ce sera pas forcément la solution miracle, mais au moins se mettre d'accord sur les constats et essayer d'innover un tout petit peu à notre échelle. Echanger avec les acteurs en Ardèche mais aussi en France ou ailleurs pour prendre les bonnes idées, et essayer d'avancer ensemble sur une problématique. » *Entretien Hannah R.*, *op. cit.*

⁵ *Entretien Salomé V.*, *op. cit.*

⁶ *Entretien Marion M.*, *op. cit.*

⁷ *Entretien Isabelle C.*, *op. cit.*

Dans les entretiens, les agents de développement sont souvent à la recherche du « bon niveau » au sein de l'action publique. Chaque agent cherche son propre équilibre entre le « concret et le terrain » d'un côté, et la réflexion sur « la stratégie globale » de l'autre, comme l'exprime Héloïse M. :

« Le poste qui va se créer en développement local sur le huitième [arrondissement de Lyon] c'est celui qui me plairait, il est au bon niveau. J'ai envie d'être concret et terrain [...]. J'ai vraiment envie de rester sur cet aspect développement local. [...]. Se retrouver dans des groupes inter-bailleurs où on va discuter de la stratégie globale et le lendemain je vais être sur le terrain en train d'aider à animer une action. Je navigue entre les deux et ça me va bien. Mais je pense que l'un ou que l'autre, je saturerais un moment.¹ »

Il ressort de cet extrait d'entretien que les deux facettes du métier sont complémentaires. Le lien au terrain permet de se distinguer du reste de l'administration et des fonctionnaires « coupés de la réalité ». Mais ce travail de terrain n'est valorisé que parce qu'il est accompagné d'un travail intellectuel, stratégique et politique. Le point commun des professionnels du développement est de valoriser la variété des postures, la possibilité d'être à la fois en animation sur le terrain et de discuter stratégie avec les décideurs. Le positionnement transversal des professionnels du développement les conduit à être en contact avec des thématiques variées et leur offre la possibilité de pouvoir continuer à apprendre et à se former. Tous les agents soulignent la polyvalence et la transversalité comme deux sources d'épanouissement professionnel, qu'ils soient fonctionnaire², consultant³, animateur⁴ ou directeur de structure sociale⁵.

Trouver un compromis entre autonomie et capacité d'action

L'attrait pour la diversité – des missions, des thématiques, des postures – va de pair avec la recherche d'une certaine autonomie et une capacité d'action. Ainsi, pour Cyril P., la satisfaction de ne pas « être enfermé dans un truc » et de pouvoir intervenir sur toutes les thématiques et avec des publics différents, est liée au fait d'« avoir les mains libres » et d'avoir « l'autorisation officielle de pouvoir innover.⁶ » De la même manière, si Corinne L. a pu « s'éclater à fond » les premières années dans son poste de chef de projet Agenda 21 c'est grâce à l'autonomie qui lui était laissée, à la confiance des élus qui lui ont permis « d'expérimenter à

¹ *Entretien Héloïse M.*, Lyon, chargée de développement local, 2021.

² « Ce qui me motive le plus, c'est la diversité des missions, je fais plein de choses différentes ça change tous les jours et d'ailleurs parfois c'est pas facile, passer des jeunes majeurs à la question des couches et des repas pour la crèche donc on fait un peu le grand écart. Au moins, tu n'as pas de routine. » *Entretien Isabelle C.*, *op. cit.*

³ « Le truc cool que je trouve en agence, c'est la diversité des sujets, j'apprends pleins de choses et c'est ultra dynamique et ça change tout le temps. » *Entretien Constance D.*, Paris, Consultante participation.

⁴ « C'est la polyvalence. Le fait d'être dans une petite structure ça nous oblige à tout gérer nous-mêmes, j'apprécie cette montée en compétence. Tu es animateur uniquement pendant les vacances, le reste je fais de la gestion administrative et financière. Ce qui me plaît c'est la polyvalence et on a vraiment les mains libres, nos responsables nous font confiance, Je n'ai jamais eu de commentaire sur les activités que je mets en place, sur mon projet pédagogique, j'ai carte blanche. Cette année je l'ai orienté autour de l'écologie. » *Entretien Anthony C.*, *op. cit.*

⁵ « Le centre social c'est global. Là où je moi je me fais plaisir ici, c'est qu'on travaille avec toutes les catégories de population : les pauvres, les riches, les vieux, les jeunes, les vieux, les bébés, les femmes, les hommes, les immigrés, les de souche, les machins, tout. Je suis pas du tout segmentée en termes de public. [...] Et le fait que ce ne soit pas segmenté c'est hyper-bien parce que [...] je ne suis pas enfermé dans un truc. Pour le coup ça, c'est vraiment passionnant, dans les centres sociaux, je peux toucher à toutes les politiques publiques. » *Entretien Cyril P.*, *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

fond, de [se] surinvestir aussi à être à la fois du côté de l'initiative [citoyenne] et institutionnelle.¹ » Le changement de majorité politique a remis cette capacité d'action en question. Les entretiens avec les agents de développement soulignent donc une attention à l'autonomie qu'ils peuvent avoir dans leur poste. Il ressort également un goût pour les postes « à faire », qui laissent une marge de manœuvre conséquente dans l'orientation même à donner à ce poste. Éric P. apprécie avoir pu faire évoluer son poste et qu'il ne soit pas « limité au rôle administratif et financier ». Lorsque nous lui avons demandé ce qui était le plus important pour lui dans son poste actuel, il a répondu :

« C'est vraiment de pouvoir le transformer, cette possibilité de pouvoir prendre un poste mais pouvoir éclater la fiche de poste. Après, je ne suis pas un rebelle, si on me dit de faire des choses je les fais mais de pouvoir faire évoluer ma mission ça me porte vraiment, c'est ce qui me motive d'avoir cette curiosité de faire plus, de pas m'arrêter à ma petite mission.² »

On retrouve dans cet extrait d'entretien les ressorts principaux de distinction de la posture d'agent de développement, il n'est ni un « rebelle » ni un bureaucrate qui s'en tient uniquement à sa « petite mission ».

Lorsqu'ils évoquent leur souhait de mobilité professionnelle, l'équilibre entre l'autonomie et les moyens d'action apparaît comme un critère déterminant. Ainsi, Camille A., salariée contractuelle d'une collectivité territoriale, exprime son envie de « repartir dans le milieu associatif » parce que « tu sens quand même un peu plus de flexibilité, d'autonomie.³ » Pour Héloïse M., le choix de travailler pour un bailleur plutôt que pour une association est avant tout une question de moyens mis à disposition :

« Je trouve que le bailleur a quand même un pouvoir sur le territoire qui est vraiment intéressant, en étant une institution donc quand même un peu bloquée par les questions politiques, mais du coup en ayant du poids et du budget, et en même temps, en étant vraiment un acteur local en étant au contact direct des habitants, en mettant en place des choses concrètes, donc je trouve aussi que c'est un bon niveau pour moi, je suis bien là-dedans. C'est quand même important d'avoir du budget. J'avais toujours en tête l'asso qui pour 500 balles doit aller chercher du budget, alors que là quand tu dis il me faudra 500 balles de plus on me dit oui, c'est ok. C'est aussi sympa de pouvoir travailler sans avoir toujours cette question du budget au-dessus de la tête.⁴ »

La possibilité de « se sentir libre » dans son poste dépend donc beaucoup du cadre dans lequel il s'effectue. Certains agents sont très attachés à AJIR justement car ce programme, et ses financements, ont permis d'instaurer un cadre dans lequel ces professionnels ont pu s'épanouir, toujours en se distinguant du reste de l'administration, c'est le cas par exemple de Suzanne P., une animatrice d'un point info-jeunes (PIJ) :

« Le cadre d'AJIR, qui me permet... On expérimente, je teste des choses. C'est aussi mes chefs qui permettent ça, mais je peux, j'ai assez carte blanche. Ce que j'adore vraiment c'est une liberté. Avec l'info jeunesse, tant

¹ Entretien Corinne L., *op. cit.*

² Entretien Éric P., *op. cit.*

³ Entretien Camille A., Grenoble, chargée de mission concertation, 2021.

⁴ Entretien Héloïse M

que tu es dans la tranche d'âge et dans les thématiques, tu peux expérimenter ce que tu veux, donc je ne fais pas de statistiques fréquentations, c'est pas Pôle emploi.¹ »

Le fait de travailler au sein d'un cabinet d'études peut également offrir une certaine liberté ressentie vis-à-vis des commanditaires². Ces agents du pôle privé sont en lien permanent avec les collectivités locales, mais leur lien de subordination avec les élus est indirect, ils ne sont pas « enfermés » avec une institution. Alexandre C. regrette parfois de « papillone[r] d'un territoire à l'autre [sans] jamais rien faire de concret dans une collectivité locale. » Néanmoins, être fonctionnaire territorial et travailler pour une collectivité ne le fait pas « forcément rêver », il craint de se retrouver « en dissonance cognitive entre ce qu'[il] porte, ce qu'[il] a envie de vivre en tant que citoyen et les moyens qu'on [lui] donne pour le faire.³ »

Les descriptions des « bonnes » conditions de travail sont convergentes. Il s'agit avant tout de la possibilité de trouver un sens dans son travail et dans les finalités poursuivies. Surtout, cela renvoie à une certaine autonomie professionnelle. Les meilleures expériences de travail sont celles où les agents sont les plus autonomes vis-à-vis des élus et de l'administration, comme le raconte Antoine B. à propos d'un de ses précédents postes : « on était un peu une bulle en quelque sorte, on nous laissait faire ce qu'on voulait, on avait un gros budget tout allait bien.⁴ » Le rapport aux élus est donc déterminant dans la possibilité, ou non, de s'épanouir dans une posture professionnelle de développement.

2. Rapport ambivalent au politique

La critique de l'administration est indissociable d'un rejet très présent du pouvoir politique. Les agents de développement distinguent nettement leur posture professionnelle de celle des élus, perçus généralement comme les représentants d'une « mauvaise politique », « corrompue » par des intérêts personnels et par les enjeux de pouvoir. C'est en contraste avec cette image de la « politique politicienne », intéressée par les enjeux de court terme et d'image, que les agents définissent leur posture professionnelle marquée par la compétence, l'expérience de terrain et le désintéressement. Ainsi, pour les agents de développement « tenir à distance les élus, dans les relations quotidiennes, permet de faire de la politique "au sens noble", loin des calculs politiques.⁵ » Le rapport au politique dans leur pratique professionnelle est donc marqué par la relation parfois tendue avec les élus (2.1), qui participe d'un brouillage de la distinction entre politique et technique (2.2).

¹ *Entretien Suzanne P., Ardèche, animatrice PIJ, 2021.*

² « Et je pense que ça nous laisse un peu, pas libre parce qu'on est lié à l'agence, mais on est aussi un peu plus libre de proposer ce qu'on veut et, et ça je pense que c'est important pour moi, de ne pas être dans cette posture d'être sous un élu, dans les services des fois j'ai l'impression qu'ils ne peuvent pas dire les choses. » *Entretien Constance D., op. cit.*

³ *Entretien Alexandre C., op. cit.*

⁴ *Entretien Antoine B., op. cit.*

⁵ É. BILAND, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales »..., *op. cit.*

2.1 Le rejet de la « politique politicienne »

Les démarches de développement territorial se construisent dans une tension autour de l'autonomie de ces espaces collectifs, vis-à-vis de l'administration et du pouvoir politique. Le positionnement hybride des équipes de développement nourrit ou exacerbe les tensions entre les techniciens et les élus. Très souvent dans AJIR, les techniciens engagés dans le projet sont arrivés à la conclusion que les élus étaient le frein principal de la démarche, comme le résume Catherine S. : « on en revient toujours là, il y a peut-être un problème avec les élus [rires]. Je me dis qu'il faut transformer la relation technicien/élu.¹ »

Une critique acerbe des élus

La critique des élus portée par les agents de développement est de deux ordres : une critique générale de la politique comme « corrompant » le principe d'intérêt général ; et une critique plus individualisée des élus vus comme « incompetents » et comme un « frein » aux démarches de développement territorial. Les élus sont perçus comme avant tout intéressés par les rétributions symboliques de l'action politique. Ainsi, de nombreux agents font le constat amer qu'il n'y a pas de « sincérité politique » dans l'implication des élus dans les démarches de développement. Cyril P., après avoir travaillé dans le milieu associatif, intègre une collectivité territoriale en espérant « pouvoir faire des choses qui sont un peu pérennes.² » Ses espoirs sont rapidement déçus :

« J'avais une espèce d'idéal à l'époque, mais j'en suis revenu. Une espèce d'idéal en me disant, [les élus] ne se servent pas du service public à des fins politiques... En fait, si. [...] Je pense qu'il n'y a pas de sincérité politique, quel que soit le bord politique d'ailleurs. [...] Ils sont très rares à être vraiment sincères, en particulier quand il s'agit de participation des habitants ou de démocratie. Souvent, c'est de l'affichage, souvent c'est juste pour faire beau.³ »

De même, Kylian B. considère que « la politique corrompt forcément » les démarches de participation citoyenne. Il oppose ainsi ceux qui travaillent au cabinet, qui « travaillent pour faire réélire une personne » et ceux qui travaillent pour la ville. Pour cet agent, l'engagement pour la participation citoyenne n'est pas compatible avec un engagement politique au sein du cabinet d'un élu⁴. Si on observe une forme de rejet généralisé du monde politique local, il s'exprime différemment selon les positions occupées au sein de l'espace professionnel du développement territorial. Dans le pôle plus militant et moins institutionnel, le pouvoir politique est clairement affiché comme bloquant et corrompu : « il y a un moment où on sera bloqué

¹ Catherine S., *Journal de terrain (2019-2022)*..., op. cit.

² « Au départ, je suis rentré en me disant je vais pouvoir faire des choses qui sont un peu pérennes. Dans le milieu associatif dans lequel j'étais à l'époque, [...] on vivait tous les ans, il fallait refaire des projets en permanence. Je m'étais dit en collectivité, on va monter un projet jeunesse et puis on va pouvoir le développer sur 10 ans. » *Entretien Cyril P.*, op. cit.

³ *Ibid.*

⁴ « [Travailler au cabinet] ce serait une ligne rouge que je ne franchirai pas, parce que c'est une forme d'engagement politique que je ne souhaite pas avoir, je ne souhaite pas être marquée par ça. Entrer dans un parti ou me faire élire, ça m'intéresse pas du tout. » *Entretien Kylian B.*, op. cit.

par le pouvoir politique.¹ » Le « jeu politique » est présenté comme « bloquant » et nuisant au travail des techniciens. C'est une situation qui revient souvent lorsqu'un projet sur lequel des techniciens ont consacré du temps est finalement abandonné pour des « raisons politiques ». Par exemple, Sylvain L. nous relate son projet autour des mobilités alternatives :

« Les deux comcom nous ont annoncé, sans avoir prévenu personne, qu'ils ne soutiennent plus le projet [...], c'est pas les techniciens qui bloquent, c'est les élus. C'est de la politique clairement. Ils veulent juste distribuer des kits et faire de la com grand public, pour être bien en visibilité. Mais c'est du jeu politique, nous on a beaucoup bossé pour rien finalement, le site est prêt quoi.² »

Dans nos observations de l'équipe de coordination, le constat que « les guéguerres politiciennes » entravent les projets revient très souvent dans les discussions. Marina M. considère que « c'est triste que les considérations politiques prennent le dessus.³ » Dans le pôle plus administratif, plus proche des élus, cette critique est nuancée. Ainsi Isabelle C. reconnaît que certains élus s'engagent vraiment pour leur territoire. Elle regrette seulement qu'« il n'y en ait pas assez. » Si elle n'aime pas « le jeu politique », elle apprécie néanmoins travailler à leurs côtés :

« Le travail avec les élus ça peut aussi être super énervant en fonction de la structure dans laquelle tu es, ça peut être un côté très négatif du travail, si tu tombes sur une mauvaise équipe d'élus avec qui ça se passe mal. Mais si ça se passe bien, c'est hyper intéressant de les conseiller, de les accompagner dans la construction de leur projet politique.⁴ »

Le cas des démarches de participation citoyenne est particulièrement éclairant pour montrer le désarroi des agents chargés de leur mise en œuvre, comme nous l'avons pu l'observer lors d'une réunion de partage d'expériences entre chargés de participation citoyenne dans les départements⁵. Ces derniers racontent que les élus sont présents uniquement sur les temps où de fortes rétributions symboliques sont possibles pour eux et ils pointent le « décalage » qui existe toujours entre « les annonces et ce qu'on se retrouve à faire tous avec nos budgets participatifs.⁶ » Ils considèrent que derrière « l'objectif officiel, [...] les objectifs officieux sont électoraux.⁷ » Si beaucoup d'agents étaient au départ convaincu par l'outil du budget participatif, ils concèdent être très déçus des formes prises par ces politiques participatives. Selon une participante, la démarche a été lancée « pour de mauvaises raisons » et elle a servi principalement d'outil de communication pour les élus⁸. Au-delà de la mise en œuvre d'un outil, ici le budget participatif, ces agents

¹ Entretien Loïc H., *op. cit.*

² Sylvain L., *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Entretien Isabelle C., *op. cit.*

⁵ *Temps d'échange, réseau praticien participation département ICPC...*, *op. cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Une chargée de mission participation d'un département confirme : « On était partis assez enthousiaste avec notre BP [...] mais c'est devenu un vrai délire le BP, les élus ne jurent que par ça. Ils ont repoussé la date de clôture pour afficher un plus grand nombre d'idées. On se retrouve à faire que de la sub, surtout vers les mairies, sur des city stade ou des pump track par exemple. Les élus se sont vraiment saisis de cet outil comme outil de communication. » *Ibid.*

donnent un sens à leur activité professionnelle : œuvrer pour une démocratisation des institutions. Or, c'est le sens même de leurs missions qui est mis à mal par la confrontation avec les intérêts des élus¹. C'est également ce qu'a vécu l'équipe de coordination d'AJIR après le changement de majorité départementale, lorsqu'il leur a été demandé d'animer des démarches de concertation (notamment les assises de la vie associative) sans que les agents ne perçoivent le « sens » de ce projet, comme le raconte Angélique F. :

« C'est affligeant [...] on fait de la concertation mais on sait déjà ce qu'on veut faire. Dans ce cas-là, on ne dit rien et on serre les dents. Là c'est vraiment pour faire de l'affichage. [...] J'ai peur que ce soit une fausse consultation, ils ont déjà leurs objectifs, et ils veulent surtout communiquer sur le fait d'avoir fait une grande consultation. Après, ça va quand même faire remonter des éléments, ça pourra nous faire des arguments pour nous en tant que techniciens.² »

On retrouve cette critique des élus dans le pôle privé de cet espace professionnel, notamment chez les consultants, qui sont souvent critiques des élus qu'ils rencontrent. Alexandre C. dénonce ainsi l'écart entre « le vernis qu'on nous a vendu quand on répond à l'appel d'offres » et « les élus qui sont complètement sur le frein, ils sont encore dans un logiciel du XX^{ème} siècle ». Constance D. qui travaille également dans un cabinet de conseil, ne se voit pas poursuivre sa carrière au sien d'une collectivité par peur d'être « phagocytée par des élus.³ »

Ces prises de position critiques s'inscrivent dans un contexte plus large de dénigrement au quotidien des élus. Dans les échanges informels, les élus sont non seulement critiqués pour leurs visions court-termistes et électorales, mais ils sont également présentés comme incompetents⁴. Comme le relèvent ces quelques verbatims, particulièrement sévères dans le traitement des nouveaux élus après le changement de majorité au département :

« Le DGA craint de faire intervenir Rémi G. et le CRIJ, car les élus ne pourront pas briller et tenir la discussion » ; « ils sont rarement malins » ; « à la fois j'ai trouvé que le travail avec les élus était hyper-enrichissant, mais des fois je les ai trouvés vraiment bêtes et je trouvais qu'ils prenaient vraiment des décisions de merde » ; « franchement ils sont nuls »⁵.

Les sources de frustration vis-à-vis des élus sont multiples. Les agents leur reprochent notamment leur non-connaissance des dossiers (« ils ne lisent pas les notes »), le non-respect de leur posture dans les animations

¹ Ce conflit de sens est explicite dans la prise de parole d'une participante : « quand on a posé la question à notre DG sur l'articulation avec d'autres démarches participatives, ils nous ont dit qu'il fallait qu'on le sorte en premier. » *Ibid.*

² *Entretien Angélique F., op. cit.*

³ « Si je parlais de l'agence, je n'irai pas forcément dans un service de démocratie participative, dans une collectivité, parce qu'en fait, je pense que tout ce que j'aime pas c'est par rapport aux élus, c'est pas l'administratif, mais c'est toute l'énergie qu'il faut mettre en œuvre pour faire aboutir des choses. Je crois que dans l'administration on peut être très vite phagocyté par des élus. » *Entretien Constance D., op. cit.*

⁴ Ainsi, nous avons noté cette blague lors d'un atelier de travail sur l'écriture des scénarii post AJIR : « je propose qu'on commence comme ça « face à l'incompétence des élus... ». Finalement il est inscrit « l'importance de former les élus ».

⁵ *Journal de terrain (2019-2022)..., op. cit.*

participatives (« ils se mettent toujours en avant »¹), et leur incompétence (« les élus n'ont aucune idée de ce qu'il faut faire avec la jeunesse, ils ne sont pas spécialistes² »).

Le double jeu des techniciens : faire avec les élus

Les agents développent donc une vision des élus comme de potentiels freins à leur action. Par conséquent, leur posture professionnelle se construit avec une attention pour l'autonomisation vis-à-vis des élus³. Au quotidien, la relation avec les élus est souvent source de tensions : « je trouvais ça très compliqué de devoir gérer à la fois de faire mon service public mais en étant en proximité vraiment des élus, parce que du coup vous êtes soumis à leur management.⁴ » Les professionnels du développement territorial se positionnent comme garant des missions de l'institution (le service public) face aux enjeux politiques et personnels des élus. Pour Kylian B., appartenir à l'administration permet une mise à distance des élus, il peut affirmer à ses élus : « je ne travaille pas pour vous, je travaille pour la ville, mon chef c'est le DGS⁵, c'est pas l'élu.⁶ » Dans ce cas, le registre administratif permet de se prémunir de la proximité avec des élus sur des thématiques très politiques comme la participation citoyenne. De la même manière, les agents de l'équipe de coordination d'AJIR devaient rappeler régulièrement qu'ils étaient au service du projet collectif et non de l'institution départementale.

Pour tenir leur rôle d'être garant des missions du développement territorial contre son dévoiement par les élus, les agents avancent en permanence dans un double jeu, en prenant en compte, ou projetant, les attentes des élus pour faire avancer leur propre agenda. C'est ce que nous explique Sylvain L. : « je fais des choix d'actions, j'essaie de rentrer dans leur cadre flou de leur programme. Faut trouver un angle pour rentrer dans leur jeu.⁷ » Sur le ton de l'humour ils parlent souvent de « manipuler les élus [...] un peu mais pas trop, en tous cas il ne faut pas que ça se voie [rires].⁸ » Dans certaines situations, les agents de développement peuvent ainsi mobiliser à leur avantage « l'incompétence » des élus, comme nous l'explique Sylvain L. à la sortie d'une réunion :

« Ça s'est bien passé mais j'ai été étonné par le vide sidéral des élus. Ils n'ont rien à dire. Pourtant la mobilité c'est le cœur de leur sujet, le département ils ont les routes et le RSA. On peut vraiment leur faire passer ce qu'on veut, selon la manière dont on présente les choses. C'est de la technocratie, après ça m'arrange, je suis

¹ Entretien Marion M., *op. cit.*

² *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ Voir également sur ce sujet M. PESLE, « Le pouvoir des “cadres intermédiaires” métropolitains. », *op. cit.* : « Cette génération d'agents développe une relation aux élus particulière. Ils ne valorisent pas une grande proximité avec les représentants politiques et tiennent à entretenir des rapports sur un registre professionnel. [...] La relation complexe entre l'agent territorial et l'élu de référence est empreinte d'une volonté des agents de se démarquer du système politique local et d'affirmer leur profession et leur autonomie. »

⁴ Entretien Cyril P., *op. cit.*

⁵ Directeur général des services

⁶ Entretien Kylian B., *op. cit.*

⁷ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁸ « J'aimerais bien qu'on reparte plus sur ce qu'on a déjà mis en place, notamment les AJIRAs ou le BP, et moins sur leur idée de CDJ, mais faut aussi voir les attentes des élus, faut pas trop les manipuler non plus, un peu mais pas trop, en tous cas il faut pas que ça se voie [rires]. » *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

technocrate en ce moment, donc si je peux faire passer mes idées ça m'arrange, mais c'est un peu inquiétant sur le fonctionnement des institutions.¹ »

Les techniciens du département anticipent les réactions des élus, et peuvent s'auto-censurer dans leur proposition pour éviter la réaction trop négative des élus². Par exemple sur le budget participatif, Louise R. souhaitait éviter de proposer un dispositif trop ambitieux car elle craignait le retour des élus : « c'est casse-gueule... Ça va être l'enfer. Je le sens mal, les élus ils ne vont pas kiffer du tout, du tout. Tant qu'on n'a pas mis le doigt dans l'engrenage on ne réalise pas, même moi je n'avais pas compris ça.³ » En outre, les agents les plus proches de l'administration intègrent les attentes communicationnelles des élus sur les événements participatifs : « il faut faire la com pendant le jury, il y aura des jeunes, des élus, il faut faire venir la presse, on peut en faire un buzz.⁴ » Sur le BP, les agents regrettent justement que les élus, pour une fois, ne fassent pas plus de « com » dessus : « ce serait bien qu'ils s'en saisissent pour faire leur com, surtout qu'on est bientôt en campagne. Là y a de quoi faire un buzz, ils peuvent communiquer sur les projets dans leur territoire.⁵ » Et Amandine D. de confirmer : « oui, que ça nous serve pour une fois qu'ils soient en campagne ». Ce faisant, les agents de développement se retrouvent dans un double jeu, entre « devoir de loyauté et droit à la critique.⁶ » Il s'agit surtout d'une agilité de ces qui apprennent à jouer avec les différentes contraintes, avec les différents rôles institutionnels, comme le souligne cette scène d'observation :

Sylvain L. : Ah le chef ne sera pas là au prochain atelier jeunes ? Chouette je pourrai dire ce que je veux !

Marina M. : Tu n'es pas censé être neutre en tant que technicien ?

Sylvain L. : Ils sont neutres les élus ? Moi aussi je peux manipuler [...] Bon là je fais le malin parce qu'on est entre nous, mais en réunion je m'écraserai comme d'habitude.⁷

La frustration de ne pas avoir le pouvoir politique

Cette critique des élus reflète l'ambivalence de leur poste et la frustration de n'être que dans une posture de délégation. Il ressort que les critiques contre l'administration (et en particulier la hiérarchie) et contre les élus sont les deux faces d'une même pièce : la frustration de ne pas être autonome sur des finalités et sur le sens de son engagement professionnel. En effet, ces agents expriment souvent le regret de n'avoir

¹ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² C'est ce que nous explique Isabelle C., chargée de mission dans une communauté de commune, les projets présentés par les techniciens sont rarement discutés, sauf si le budget est conséquent, donc « stratégiquement » ils ne proposent que des actions avec des petits budgets : « On rigole parfois avec nos collègues parce que quand on fait des réunions avec les élus... généralement en Conseil communautaire les projets sont votés, ils sont présentés par le président, il y a le technicien qui développe un peu le sujet donc qui est pour qui est contre, et généralement il n'y a pas de débat, c'est fou. [...] Ça bloque dès qu'on aborde les questions financières généralement les élus sont d'accord pour faire des choses pour les jeunes les familles mais dès que ça coûte un peu d'argent ça bloque. Mais ça n'arrive pas souvent car stratégiquement on essaie de pas proposer des choses qui coûtent trop cher. » *Entretien Isabelle C.*, *op. cit.*

³ *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁴ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁵ Louise R., cheffe de service, *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁶ É. BILAND, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales »..., *op. cit.*

⁷ *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

pas un accès plus direct au pouvoir, notamment dans les collectivités locales. Amandine D. exprime explicitement la difficulté d'être dirigée et contrainte dans son engagement professionnel :

« Je ne suis pas élue donc je ne suis pas légitime, mais il y a un côté un peu frustrant à ne pas être maître de ce que tu veux mettre en place. [...] C'est vraiment inconfortable d'être dans la position de ceux qui ne prennent pas les décisions. En fait, je n'accepte pas qu'il y ait un type qui ne comprenne rien à ce qu'on fait, au taf qu'on fait tous les jours et à l'engagement qu'on a pour notre boulot et qui vient nous dire qu'il faut faire autrement.¹ »

Souvent cette frustration s'exprime par une envie d'autonomie qui peut passer par le souhait de quitter le monde des collectivités pour celui de l'associatif où il y a « quand même plus de souplesse » selon Amandine D. Pour certains d'entre eux, les plus prédisposés, cette frustration peut donner naissance à un engagement politique² : « je veux bien retourner en collectivité mais en tant qu' élu. [...] C'est la frustration de ne pas pouvoir développer ce que moi je voulais qui m'a donné envie de m'engager et d'être élu pour pouvoir développer une autre politique.³ »

Pour Héloïse M., ces questions rentrent également en compte dans ses choix professionnels. Ses hésitations entre travailler chez un bailleur social, à la métropole ou pour une association, expriment cette ambivalence, ou plutôt cette capacité à jouer sur plusieurs registres : elle ne veut ni « être trop dépendante des élus » ni « n'être qu'agent administratif et ne pas avoir un pouvoir de décision. ⁴ » De la même manière, pour Amandine D., il est important de trouver le bon « échelon de collectivité » :

« Pas trop petit parce que quand tu es trop proche des élus tu peux un peu péter un plomb, et pas trop grand non plus parce que quand tu es maître de rien et que tu dois faire valider par 250 personnes qui ne te reçoivent pas dans leur bureau avec qui tu n'échanges pas, c'est pesant aussi. ⁵ »

Ainsi, dans leur questionnement réflexif sur leur engagement professionnel, les agents soulèvent la question du pouvoir et des lieux du pouvoir. Plus précisément, ils questionnent les espaces où ils pourraient avoir du pouvoir, compris comme une capacité d'action et de transformation. Au cours de l'entretien avec Valentine S., cet enjeu est ressorti très nettement :

« Bref, je suis un peu perdue, je ne sais pas où est le pouvoir pour renverser la table. Parfois je me dis être élu avoir le pouvoir pour le redistribuer. En même temps tout le processus d'ascension pour arriver au pouvoir ne me plaît pas du tout. Agent oui mais on n'a pas assez de pouvoir parce qu'on est forcément

¹ Entretien Amandine D., *op. cit.*

² Alexandre C. également se pose la question : « C'est pas un but en soi pour moi d'aller dans la fonction publique justement pour cette question d'inertie liée aux élus qui sont au-dessus de toi. J'ai plus envie de devenir élu d'une collectivité locale plutôt que travailler au service d'une collectivité locale, mais bon ce n'est pas le bon timing pour moi dans ma vie donc on verra peut-être ça plus tard. » Entretien Alexandre C., *op. cit.*

³ Entretien Cyril P., *op. cit.*

⁴ Héloïse M., entretien : « Je pourrais tout à fait candidater chez un bailleur social. Sinon pourquoi pas travailler à la métropole ou à la ville, mais je ne sais pas trop à quel niveau parce que j'ai pas envie d'être trop dépendante des élus. J'ai des collègues comme ça qui ont bossé et si l' élu décidait ça ou non comme ça, du coup on fait plus. Ça je trouve ça hyper lourd de n'être qu'agent administratif et de ne pas avoir un pouvoir de décision, je trouve ça dommage. Sinon je pars de l'autre côté, à un niveau plus local, associatif ou fédération associative, un truc comme ça. »

⁵ Entretien Amandine D., *op. cit.*

*contraint par la vision de l'élue on est un peu le sbire, sauf si on est l'agent public de Jo Spiegel¹, alors là...
Mais il est à la retraite [rires].² »*

L'entretien a lieu à un moment particulièrement propice à la réflexivité pour cette professionnelle qui se questionne sur la suite de son parcours. Derrière les questions de position professionnelle, il se révèle les questions du pouvoir et de la capacité à agir. Néanmoins, comme elle le souligne, elle ne se retrouve ni dans la figure de l'élue, puisque le jeu politique ne l'attire pas, ni dans celle de l'agent administratif, puisque justement « on n'a pas assez de pouvoir ». La seule solution qui émerge dans cet extrait est de travailler au service d'un élu « alternatif » partageant la même vision politique. Finalement, c'est dans cet interstice, entre le politique et l'administratif, qu'essaie de se maintenir les agents de développement territorial, en créant ou investissant des poches d'autonomie relative au sein des institutions.

2.2 Un brouillage de la distinction politique / technique

Il ressort de cette analyse que la posture de développement implique une ambivalence vis-à-vis des élus, marquée à la fois par un rejet, une frustration, une attirance et une volonté de mise à distance. Par conséquent, au sein des collectivités locales, la présence d'agent de développement vient (re)questionner la relation élu/technicien et participe à brouiller les frontières entre les deux. Les agents de développement sont au cœur des frontières mouvantes entre ces deux mondes de la politique (« qui décide et endosse la responsabilité ») et de la technique (« qui applique les décisions »³). Pour J. de Maillard « il paraît singulièrement difficile de trancher entre le caractère politique ou technique des missions conduites » par ces agents. Il propose de parler de « fonctionnaire politique » puisqu'ils sont « chargés de conseiller, d'orienter, de proposer, plutôt que de gérer du personnel ou d'appliquer la règle de droit.⁴ » Plusieurs auteurs ont participé à questionner ces catégories en « montrant la porosité des frontières entre le politique et l'administratif et en invitant plutôt à les considérer comme des catégories de classement labiles.⁵ » La distinction entre la prise de décision et son application ne résiste pas en effet au travail d'observation *in situ* qui montre que le travail de mise en œuvre est éminemment politique. C'est particulièrement vrai pour les agents de développement qui font preuve d'une « politisation fonctionnelle⁶ », lorsque les agents « proposent des solutions, orientent les décisions et conseillent, parfois de manière très rapprochée, leurs élus.⁷ » Sans que ce soit toujours conscientisé par les agents, « ils participent aux choix pris, en traduisant à leur manière et selon leur appréciation les attentes politiques en actions opérationnelles.⁸ » Autrement dit, la politisation

¹ Joseph Spiegel a été maire de Kingersheim entre 1989 et 2020. Il est reconnu pour sa pratique de la démocratie participative.

² *Entretien Valentine S., op. cit.*

³ J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ F. DESAGE, « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? »..., *op. cit.*

⁶ Stéphane DION, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.

⁷ M. PESLE, « Le pouvoir des "cadres intermédiaires" métropolitains. »..., *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

au travail de ces agents passe donc par « l'intégration par les fonctionnaires, dans leur action quotidienne d'objectifs et de contraintes définis comme politiques et/ou signifiants pour les élus.¹ » L'idéal de « neutralité » du technicien est un sujet de blague récurrente chez ces agents : « Ah non moi je suis neutre, comme un vrai fonctionnaire, je peux travailler avec tout le monde, je m'adapte [rires].² »

Dans le cas d'AJIR, le caractère nouveau et hybride de la position de l'équipe de coordination au sein du département a créé des difficultés pour l'administration quand il s'agissait de suivre leurs activités et faire le lien avec le reste de l'institution et les élus. En effet, comme le souligne M. Pesle, les agents de développement travaillent au quotidien sur des objectifs assez flous qui laissent « des zones d'incertitude au quotidien » renforcées par « l'absence de moyens de contrôle politique et hiérarchique direct.³ » Cette situation de travail participe à un « accroissement de la porosité du politique et du technique, les administratifs pouvant disposer d'une réelle capacité de négociation avec les élus.⁴ »

L'ambiguïté du rapport au politique des agents de développement est un élément commun à la plupart des entretiens. Les agents racontent parfois des fortes proximités avec certains élus qui leur permettent d'avancer avec une grande autonomie. Mais cette proximité peut se révéler fatale en cas de changement de majorité, comme ce fut le cas plusieurs fois pour Corinne L. ou pour Philippe L.⁵ Le département de l'Ardèche à ce titre représente une collectivité conséquente (« une grosse machine ») dont la place des élus semble particulière : « ici les élus ne sont pas en amont de la décision, on apporte des éléments techniques et après ils choisissent⁶ » ; « dans cette collectivité les élus ne sont pas pro-actifs, il faut amener des propositions.⁷ » Même dans les cas *a priori* favorables, avec un accord « sur le fond » entre élus et agents de développement, il y a toujours le risque d'avoir des désaccords « sur la forme », en particulier pour délimiter « ce qui relève du politique et ce qui relève du technicien.⁸ »

¹ F. DESAGE, « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? »..., *op. cit.*

² *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)*..., *op. cit.*

³ Manon PESLE, « Saisir le processus décisionnel à l'aune de la mise en oeuvre : le pouvoir des "cadres intermédiaires" métropolitains. », Louvain, 2017.

⁴ M. PESLE, « Le pouvoir des "cadres intermédiaires" métropolitains. », *op. cit.*

⁵ « Je pense que dans ce métier il y a un énorme problème de relations avec les élus. J'avais une relation assez intime avec un élu qui était un gros notable du PS [...], c'était la confiance totale il m'appelait "mon petit", il me disait « moi je donne les grandes orientations et c'est toi qui manœuvre » et il le faisait, il en avait rien à faire des trucs du quotidien. [...] On s'est très bien entendu mais je sentais bien qu'il y avait quelque chose d'un peu ambigu et ça m'a rattrapé quand la droite est arrivée au pouvoir où là j'ai commencé à avoir un peu des ennuis avec le nouveau président du Conseil général. » PAL, entretien.

⁶ Louise R., cheffe de service. *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁷ Directeur de la direction jeunesse et éducation. *Ibid.*

⁸ « Les Baronnie c'est clairement plutôt socialiste donc plutôt soutenant dans les projets et le développement. Mais je ne les suis pas toujours dans les manières de faire, il y a eu des frictions, on pouvait être d'accord sur le fond... Mais plutôt en friction sur ce qui relève du politique et ce qui relève du technicien. Un moment donnez-moi des orientations et moi en tant que chef de service je vous dirai comment on peut les mener à bien plutôt que me dire à la fois les orientations et comment je dois le faire. Ça s'est produit plusieurs fois. C'est normal qu'on me donne des orientations mais dès lors que ces orientations étaient posées, j'apprécie de pouvoir faire des propositions et qu'on discute à partir de mes propositions techniques. » *Entretien Antoine B.*, *op. cit.*

La question du rapport aux élus renvoie également à la politisation de l'administration et le rapport entre une idéologie professionnelle historiquement ancrée dans des principes de gauche et des élus de bord différents. Le développement territorial est-il forcément de gauche ? Peut-on travailler avec des élus de bords politiques opposés ? Ce sont des questions qui font l'objet de nombreuses discussions entre les agents.¹ La rhétorique professionnelle postule que l'agent de développement peut travailler avec tous les bords politiques et que la logique de développement n'est pas liée à un parti ou une orientation politique particulière. Surtout, les agents rappellent qu'ils sont au service d'un territoire, d'une population et non d'un élu. Par conséquent, il est justifié de travailler avec des élus de bords politiques différents puisque tous les habitants ont le droit à des démarches de qualité². De nombreux agents, bien qu'ils aient le « cœur plutôt à gauche » (Kylia B.), aiment rappeler qu'ils ont « travaillé avec des gens de droite et de gauche » (Philippe L.). Plus que le bord politique, ils estiment que c'est la relation avec l'élu qui compte, puisqu'elle va déterminer « l'ambiance³ » de travail mais surtout les capacités d'action de l'agent : « pour moi ça dépend plus des personnes que des étiquettes politiques. J'ai parfois mieux travaillé avec des gens de droite qu'avec des édiles du PS.⁴ » Un bon élu est décrit comme « bienveillant » mais surtout, selon Isabelle C., c'est un élu qui « s'intéresse au projet » et qui « fini[t] par voter les projets même s'il pose des questions.⁵ » Bien sûr la relation élu/technicien est différente en fonction des collectivités, notamment selon leur taille. Certains agents, comme Antoine B.⁶ ou Isabelle C.⁷, expliquent préférer travailler dans de petites structures en milieu rural

¹ « On peut se poser la question de savoir si la participation est de gauche ou pas. » *Temps d'échange, réseau praticien participation département ICPC...*, *op. cit.*

² « Sans surprise, comme la grande majorité des professionnels de la participation mon cœur est plutôt à gauche, mais je ne prendrai pas ça en compte parce que j'estime que des citoyens même dans une ville de droite mérite d'avoir une démarche de qualité si on me permet de le faire. À la fac, j'avais étudié le budget participatif de la ville de Béziers qui est vraiment nul et je me disais à l'époque qu'en tant que prestataire je n'aurais jamais accepté de travailler pour cette ville, jamais je ne travaille pour Robert Ménard. J'avais rencontré ce prestataire lors des rencontres de la participation j'en avais discuté avec lui et il m'a dit effectivement le maire il est comme ça, mais les habitants est-ce qu'ils ne méritent pas ça ? Les habitants n'y sont pour rien que ce soit lui le maire, ils n'ont pas tous voté pour lui. Même s'ils ont voté pour, est-ce qu'ils ne méritent pas d'avoir une démarche de participation de qualité, ce sont des citoyens comme les autres même si tu n'es pas d'accord avec eux. J'ai trouvé que c'était assez pertinent même si je ne travaillais quand même pas pour la ville de Béziers. » *Entretien Kylia B.*, *op. cit.*

³ « L'ambiance et l'état d'esprit des élus ça change beaucoup en fonction des territoires, parfois il y a des tensions, c'est pas toujours simple. Ça fait partie des choses que l'on regarde un peu si on a envie d'aller bosser ailleurs, on regarde l'ambiance. Moi je me dis qu'un jour ce serait super intéressant d'aller travailler au département mais en fait non je ne n'irai jamais là-bas, ça m'intéresse techniquement par rapport à ce qu'ils font [...] mais en fait l'entité, la nébuleuse, le nombre de personnes... » *Entretien Isabelle C.*, *op. cit.*

⁴ Sylvain L., *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)*..., *op. cit.*

⁵ *Entretien Isabelle C.*, *op. cit.*

⁶ « En milieu rural, les élus sont plus un souci de rendre service aux habitants avec un fond politique forcément mais c'est assez différent ça ne se traduit pas pareil. Après quand il y a les élections les élus sont tous un peu énervés ou agacés de ce que font leurs collègues et opposants mais j'ai l'impression que ça passe assez vite c'est juste sur un temps précis. » *Entretien Antoine B.*, *op. cit.*

⁷ « C'est vrai que la relation est plutôt directe et confiante mais c'est aussi parce que c'est un petit territoire donc on se connaît, il n'y a que 13 communes donc on connaît les élus. Le président de la comcom il est là depuis la création de la communauté de communes en 2004 donc il connaît tout le monde et tout le monde le connaît, on peut se dire les choses on est sur une relation de confiance. [...] La taille de la collectivité ça joue énormément sur ta façon de travailler avec les élus. Dans une grosse institution comme ça si ça change d'équipe comme ça a été le cas-là, il y a les trois quarts des personnes qui s'en vont de leur plein gré parmi les techniciens ou à qui on demande de s'en aller et après tu ne sais pas sur qui tu vas tomber. » *Entretien Isabelle C.*, *op. cit.*

pour être plus en proximité des élus et être moins pris dans des enjeux électoraux. S'ils reconnaissent que l'orientation politique à gauche est plus favorable à la mise en œuvre de démarches de développement territorial, ce n'est pas un critère suffisant¹ : « la couleur politique n'est pas le critère le plus pertinent » pour Kylian B., qui insiste davantage sur « le projet et la manière dont [il] perçoi[t] l'ambiance de travail et la volonté politique derrière cette participation citoyenne.² » Ce qui compte finalement, comme l'exprime Angélique F. à propos de ses postes précédents, c'est l'engagement des élus et l'autonomie du technicien :

« Que ce soit à droite ou gauche, je n'ai pas eu de problème, j'ai toujours eu des élus engagés pour le territoire, pour un projet de développement. [...] Les élus étaient engagés pour le territoire et je ne l'ai pas ressenti comme une politique de droite ou de gauche. [...] Je me suis retrouvée avec des élus avec lesquels il était très facile de bosser, [...] avec lesquels tu peux vraiment t'exprimer et être cohérent avec ce que tu penses et ce que tu fais. J'ai rarement eu à manger des couleurs peut-être parce que j'étais trop jeune et que je ne me rendais pas compte.³ »

Ce sont les profils les plus administratifs qui se montrent le plus attachés à la neutralité politique. Angélique F. affirme qu'en tant que fonctionnaire elle est « loyale au projet de l'élu ». Louise R. se dit intéressée par les démarches « innovantes », de droite comme de gauche. Elle rappelle qu'« il y a des maires de droite qui font des trucs super et des maires de gauche aussi, le parti politique n'est pas gage de qualité.⁴ » Ce discours professionnel est nécessaire, pour ceux qui travaillent en collectivité locale, afin de maintenir leur position professionnelle, en particulier en période de changement de majorité. Malgré cet affichage de neutralité et de capacité à travailler avec tous les bords politiques, dans les échanges informels les agents expriment leurs préférences pour travailler dans des contextes plus porteurs politiquement, où ils se sentent plus alignés avec l'orientation des élus. Ainsi, au sein de l'équipe de coordination, les agents faisaient souvent référence aux collectivités perçues comme « en avance » sur les questions de développement territorial ou de participation citoyenne, et dans lesquels ils aimeraient travailler, notamment le département de la Gironde ou de Loire-Atlantique.

¹ « Un peu naïvement je pensais qu'il n'y avait que des villes de gauche ou des collectivités de gauche qui faisaient de la participation de qualité et ce n'est pas si vrai que ça. Je peux citer par exemple Angers ou Mulhouse. Angers c'est vraiment une référence française de tout ce qui est participation citoyenne et pourtant c'est un maire de droite. Pour ce genre de ville, avec un projet intéressant je pourrais dire oui. Mais le fait est qu'elles ne sont pas majoritaires, c'est plutôt des villes de gauche qui mènent des politiques participatives. Mais les villes de gauche ne mettent pas toutes en place des politiques de participation de qualité, il y a de la com' partout, il y a de la mauvaise gestion de partout, il y a des mensonges de partout. Donc ce n'est pas le seul critère. » *Entretien Kylian B., op. cit.*

² « Si le projet politique dans une ville qui est à droite et que je sens qu'il y a une vraie place pour la participation une vraie envie stratégique ou une vraie réflexion pourquoi pas, ce ne serait pas un critère déterminant pour moi. » *Ibid.*

³ *Entretien Angélique F., op. cit.*

⁴ *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...., op. cit.*

3. Trouver et défendre sa place

La posture critique des agents de développement, mettant à distance l'administration et la politique partisane, peut être mise en lumière avec la position marginale qu'occupent ces agents dans le champ administratif territorial. S'ils occupent des postes de catégorie A et disposent d'un fort niveau de diplôme, ils restent bien souvent éloignés des centres de décisions et n'occupent pas de positions d'encadrement. Ce sont des parcours davantage marqués par une évolution horizontale, jalonnée par des changements de territoires ou de thématiques d'intervention¹. La posture professionnelle se construit au quotidien par un effort de distinction mais également par une recherche de légitimation. Puisqu'occupant des positions marginales dans les institutions, les agents de développement façonnent un discours de justification de leur spécificité professionnelle. Les recompositions de l'action publique territoriale, depuis les années 1980, tendent à assigner des fonctions modernisatrices aux agents de développement (coordination, déssectorisation, participation, etc.), tout en leur allouant des moyens limités et une faible reconnaissance en interne au sein des institutions. Comme le notent A. Vion et T. le Bianic, à rebours du « modèle de professionnalité proprement bureaucratique des cadres administratifs [qui articule] autonomie professionnelle et distance au public », les agents de développement inventent une professionnalité « de type artisanale, avec une grande autonomie d'action mais non de détermination des finalités dernières de celles-ci.² » L'observation quotidienne des pratiques et des prises de position professionnelles au sein d'AJIR souligne l'enjeu de maintenir les spécificités de sa position professionnelle face au contrôle administratif et politique. Cela passe par la défense de son autonomie (3.1) et par la légitimation de sa posture (3.2).

3.1 Préserver son autonomie et ses marges de manœuvre

L'autonomie accordée dans le travail quotidien apparaît comme une des conditions à l'engagement professionnel. Il est possible de distinguer trois dimensions de l'autonomie des groupes professionnels : l'« autonomie institutionnelle » qui renvoie à « l'existence de protections et de statuts juridiques particuliers » ; l'« autonomie professionnelle » qui se caractérise par « la capacité d'un groupe à définir ses missions et ses activités » ; et enfin l'« autonomie au travail », c'est-à-dire « l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans l'exécution du travail au quotidien ou de la possibilité qu'ont les travailleurs de s'écarter du travail prescrit.³ » Dans le cas des agents de développement, nous avons vu qu'il ne s'agit pas d'un groupe professionnel défini et circonscrit selon le modèle des *professions* anglo-saxonnes. Il n'existe pas de statuts

¹ C'est le cas du parcours professionnel de Corinne L., qui a travaillé dans plusieurs territoires et sur plusieurs thématiques. À 26 ans elle était promue cheffe de projet grâce aux opportunités offertes par la politique de la ville et elle l'est toujours vingt ans plus tard.

² T. LE BIANIC et A. VION, *Action publique et légitimités professionnelles...*, *op. cit.*, p. 140.

³ Léonie HENAUT et Frédéric POULARD, « Réformes publiques et autonomie des groupes professionnels : le jeu des segments », *Revue française de sociologie*, 59-2, 2018, p. 259- 284 ; Didier DEMAZIERE et Philip MILBURN, *L'injonction au professionnalisme: analyses d'une dynamique plurielle*, Presses universitaires de Rennes, 2010.

juridiques particuliers, ni d'un auto-contrôle de la profession sur elle-même. Les enquêtes auprès des agents de développement montrent qu'ils possèdent une assez grande autonomie sur l'organisation de leur travail au quotidien mais qu'ils n'ont pas, ou peu, de contrôle sur les orientations stratégiques à suivre. Selon une enquête de Cap Rural, « 44% des agents déclarent avoir une autonomie élevée dans leur travail ». Les répondants déclarent être particulièrement autonomes sur l'organisation du travail (81,2%) et la gestion des horaires (77%). Cependant, ils sont beaucoup moins autonomes sur les décisions plus stratégiques comme le « choix des actions » (32%), le « choix des moyens matériels » (33%) et surtout le « choix des moyens financiers » (17%).¹ Si les agents de développement ne disposent pas d'une « autonomie institutionnelle », ils agissent, néanmoins, au quotidien pour défendre leur « autonomie professionnelle » et leur « autonomie au travail ».

Négocier des marges de manœuvre en tant que partenaires des institutions

Les appartenances statutaires jouent dans le rapport à l'institution et dans la capacité à prendre de la distance avec ses demandes. Les agents travaillant en bureau d'étude ou dans le secteur associatif apprécient d'avoir une plus grande « liberté de ton.² » Marion M., qui est consultante indépendante, a candidaté une fois sur un poste de chargée de participation citoyenne pour une municipalité. Finalement elle n'a pas été prise, et apprécie après coup le fait d'être restée dans le conseil : « j'apprécie cette indépendance, de faire ce que je veux.³ » Ces prises de position révèlent que la tension fondamentale de l'espace professionnel du développement est celle de l'autonomie, de son rapport aux institutions. La plus ou moins grande autonomie des agents peut passer par des appartenances statutaires : le fait d'être fonctionnaire par rapport au fait d'être contractuel, le fait de travailler pour une collectivité ou un bureau d'étude, etc. Néanmoins, cette autonomie est toujours relative. S'investir professionnellement dans le secteur associatif plutôt qu'au sein de l'administration permet d'agir au nom de l'intérêt général sans avoir le sentiment d'être soumis à l'autorité directe des élus. Autrement dit, de pouvoir suivre de manière plus autonome ses propres objectifs. Les salariées associatifs ne sont pas sous le contrôle direct de l'administration, pour autant cette autonomie reste relative dans la mesure où ils doivent rendre des comptes et sont dépendants des pouvoirs publics pour leur financement⁴. Prenons cet extrait d'entretien avec Cyril P., directeur de centre social :

« Après, c'est comme tout projet [...] si vous percevez de l'argent public, c'est bien normal que vous adhérez à cette politique publique, sinon vous ne demandez pas le financement, vous vous démerdez à financer le truc par vous-même si vous voulez faire autre chose. [...] Nous on est entre les deux. Parce que j'ai de l'argent qui est vraiment fléché sur telle ou telle politique publique, mais j'ai aussi des subventions de fonctionnement,

¹ E. GRASSET, D. LAPOSTOLLE, S. DUVILLARD et E. TURQUIN, *Les agents de développement rural en Rhône-Alpes. Enquête 2009.., op. cit.*

² « [En bureau d'étude] on a cette liberté de ton que quand on est dans la collectivité on ne peut plus avoir, donc ça c'est intéressant. » *Entretien Alexandre C., op. cit.*

³ *Entretien Marion M., op. cit.*

⁴ Simon COTTIN-MARX, Matthieu HELY, Gilles JEANNOT et Maud SIMONET, « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, N° 163-3, 2017, p. 463- 476.

qui doivent me permettre d'expérimenter des choses, mais je reste rattaché à un agrément, des autorisations, donc il faut réussir à trouver le point d'équilibre entre les deux. Après, je ne vous cache pas qu'on fait bien comme on veut [rires]. Entre le projet qu'on dépose et la manière dont on le fait... La manière dont on va le pratiquer, ça, ça nous regarde. C'est là qu'on trouve notre marge de manœuvre. C'est pas simple tous les jours.¹ »

Dans ce passage, Cyril P. montre que le monde associatif reste dépendant du financement des institutions publiques. Les associations qui s'inscrivent dans l'espace du développement territorial sont dans cet équilibre de faire avec le soutien des institutions tout en se ménageant une marge de manœuvre. Ce qui les distingue d'ailleurs des « assos militantes » qui vont se financer par leurs propres moyens pour ne pas avoir de comptes à rendre à l'institution. Pour ces associations, l'autonomie repose sur la liberté offerte dans la manière de mettre en œuvre des principes de politiques publiques auxquels sont rattachés ces financements (« autonomie au travail »). De fait, par cette autonomie statutaire les acteurs associatifs sont davantage en mesure de revendiquer une autonomie d'action et une autonomie politique vis-à-vis de l'institution, bien qu'elles doivent rendre des comptes. C'est le sens de cette invective d'Aurélie J., déléguée d'une fédération de centres sociaux : « attention, les centres sociaux ne sont pas des opérateurs ! On a un projet associatif et politique ! On n'applique pas des actions décidées par le département ou les comcom.² » Cette sortie insiste à la fois sur la distinction avec l'administration (« on n'est pas des opérateurs ») et sur l'autonomie politique vis-à-vis des élus (« on a un projet associatif et politique »). Néanmoins, les évolutions de ces dernières années vont plutôt dans le sens d'une reprise en main et d'un contrôle accru des associations, avec notamment moins de financements de fonctionnement pluriannuels et davantage de financements sur projet (et donc des comptes à rendre spécifiquement sur les résultats de ces projets)³.

Nous voulons montrer que cette double démarcation – du politique et de l'administratif – est au cœur même de l'espace professionnel et de l'idéologie professionnelle des agents de développement mais qu'elle s'exprime différemment, de manière plus ou moins marquée, en fonction des contextes matériels et statutaires. Le type de structure joue donc dans la possibilité de s'affirmer pleinement dans une posture de développement territorial ou non. C'est également la thèse de S. Nicourd pour qui « les formes d'organisations associatives ont une incidence sur les modes d'engagement.⁴ » Elle distingue en particulier les associations selon leurs liens avec les acteurs publics : « s'il s'agit toujours d'une relation de pouvoir celle-ci prendra la forme soit d'une opposition, soit d'une alliance, soit d'une négociation.⁵ » Dans le cas du développement territorial, les partenaires associatifs sont davantage dans une posture de « négociation » :

¹ Entretien Cyril P., *op. cit.*

² *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ S. COTTIN-MARX, M. HELY, G. JEANNOT et M. SIMONET, « La recomposition des relations entre l'État et les associations »..., *op. cit.*

⁴ Sandrine NICOURD, « Éducation populaire : organisation du travail associatif et action publique », *Entreprises et histoire*, 56-3, 2009, p. 62- 72.

⁵ « La première forme typique rassemble les associations qui s'affirment en opposition ou en rupture avec l'action publique et les politiques publiques quelles qu'elles soient. La deuxième réunit des associations qui ont essentiellement

« [Ces acteurs associatifs] ne se reconnaissent ni dans la subordination ni dans la contestation, mais ils tentent de ménager des marges de manœuvre pour réaliser leur projet socio-éducatif. Ces associations ont le souci de fabriquer des espaces d'interprétation des politiques publiques. Plusieurs stratégies sont alors déployées : soit une conformité en apparence aux orientations proposées par la logique de subvention, soit une négociation des finalités et des termes d'application. Ces acteurs associatifs analysent très bien les attentes et connaissent les discours formatés (lutte contre l'exclusion, participation des usagers, réussite éducative...). Dans les modalités concrètes de mise en œuvre de ces projets, une fois la subvention obtenue, ils s'autorisent des aménagements qui laissent place à leur propre interprétation selon leur expérience spécifique des relations avec le public, par exemple. Il s'agit d'une forme de résistance implicite à la standardisation proposée par l'action publique. [...] Au nom de la liberté associative, ces acteurs retravaillent le lien entre financement et pratiques pour poursuivre leur projet associatif.¹ »

Défendre son autonomie au quotidien dans les collectivités locales

Les agents en collectivité qui sont dans une logique de développement construisent leur engagement professionnel sur la double démarcation avec l'administration et les élus, mais pour cela ils doivent jouer sur d'autres leviers que l'autonomie statutaire des associations. Le premier moyen est de s'assurer du soutien de sa hiérarchie. L'autonomie, « garder la main », résulte de la confiance des élus et de l'administration, mais dépend aussi d'un effort de la part de l'agent, comme le relate cet extrait d'entretien avec Kylian B. :

« Ce qui est cool c'est que quand je veux mettre un truc en place et qu'ils arrivent à me faire confiance, après beaucoup d'efforts, ils me laissent plutôt la main. C'est un peu paradoxal parce que parfois ils vont mettre des coups de rabot, assez souvent, mais quand j'arrive à gagner et un peu impulser une idée participative dans quelque chose j'arrive, à aller à des niveaux intéressants.² »

Le soutien de la hiérarchie peut être déterminant, comme nous le raconte Héloïse M. Dans ce cas, la hiérarchie, administrative ou politique, accepte la position particulière de l'agent de développement qui requiert un niveau d'autonomie et de prise d'initiative important pour mener à bien ses missions :

« J'ai un nouveau directeur depuis qui m'encourage vachement dans cette direction-là et c'est important pour moi professionnellement de me sentir soutenue par ma hiérarchie. En gros c'est je te couvrirai, donc je fais ce que j'ai à faire. J'ai le bon niveau d'autonomie, je peux faire ce que je veux de mes journées [...] mais toujours soutenue derrière quand il faut aller faire valider les choses.³ »

Le deuxième moyen est de justifier son autonomie par un dispositif ou un financement particulier. Dans ce cas, l'agent ne rend pas de compte, ou pas seulement, à l'institution mais également aux partenaires et au bailleur de fonds. Ainsi, les agents de coordination d'AJIR disposent d'une autonomie particulière au sein du département au vu du financement de leur poste. L'expérience d'AJIR a permis à certains agents

le souci d'appliquer les politiques publiques en lien avec des financements finalisés sur des objectifs tels que la réussite éducative par exemple. Enfin, la troisième se définit par des formes de négociations à l'égard de ces recommandations ou injonctions publiques. » *Ibid.*

¹ *Ibid.*

² Entretien Kylian B., *op. cit.*

³ Entretien Héloïse M., *op. cit.*

d'expérimenter cette position de développeur, de bénéficiaire grâce à un support financier sur plusieurs années, d'une autonomie relative et d'un certain accès aux institutions.

Un troisième moyen est de se garantir des portes de sortie. Pour Amandine D., se ménager la possibilité de partir était un moyen de se « rassurer¹ » face à un poste qui était parfois source de tensions. Le fait de choisir de rester contractuel par exemple est un moyen de ne pas prêter allégeance à l'institution et de rester « libre ». Pour Corinne L., le refus d'être titularisée était un choix explicite. Elle explique être contractuelle « depuis de longues années [parce qu'elle] veu[t] rester libre.² » Cette fidélité contrastée à l'institution fait écho au « refus d'être fonctionnaire » mis en lumière dans certaines professions éducatives ou sociales³. Ainsi Corinne L. ne s'identifie pas au champ bureaucratique, elle se positionne plutôt comme une « courroie de transmission entre l'intérieur et l'extérieur. » Elle se dit « au service de la population et pas de l'institution.⁴ » De fait, elle se sent « tirillée » entre d'une part « les habitants, à force de susciter les collectifs citoyens » et d'autre part « les élus et les services qui m'en veulent à mort quand je lance des trucs pour les citoyens.⁵ »

Cette quête de l'autonomie, ou le refus de l'hétéronomie c'est-à-dire du fait d'être dépossédé des finalités de l'action, peut également passer dans des projections professionnelles d'*exit*, avec la possibilité de sortir de l'institution pour retrouver une plus grande autonomie :

« Peut-être que dans quelques années j'aurais envie de retourner à de l'associatif et pourquoi pas dans une direction de structure. [...] Soit carrément faire mes propres trucs. Monter ma propre asso ou de montrer notre propre accueil de loisirs avec d'autres coordo [...] Si on se met à deux ou trois on peut faire un truc qui déchire et en étant complètement autonome et en connaissant comment il faut faire pour monter des dossiers, pour avoir des sous parce que c'est toujours ça, le nerf de la guerre c'est trouver les sous pour pouvoir faire vivre ton truc mais en étant autonome et décider tout seul. Mais ça, ce sera plus tard quand mes enfants seront grands et que j'aurai le temps [rires].⁶ »

Il est intéressant de noter que cette agente, à partir d'une question sur ses projections pour les suites de son parcours professionnel insiste autant sur le fait d'être « complètement autonome » et de « décider toute seule », en mettant à profit sa connaissance de l'intérieur pour « monter des dossiers » et « aller chercher des fonds ». Pour les agents en collectivité, la question de changer de statut, de quitter l'institution, pour gagner en autonomie revient fréquemment. Se laisser la possibilité de partir peut réconforter et justifier le fait de

¹ « C'est marrant parce que je me suis toujours dit que je restais là un an, et à chaque fois je résignais un contrat en me disant que c'était la dernière année, et au final je suis restée trois ans et demi. Ça me rassurait de me dire que je pouvais partir. » *Entretien Amandine D., op. cit.*

² *Entretien Corinne L., op. cit.*

³ Pierre BOURDIEU (éd.), *La misère du monde...*, *op. cit.*, p. 659 ; D. SCHNAPPER, « Les expériences vécues dans quelques métiers de l'Etat providence »..., *op. cit.*

⁴ *Entretien Corinne L., op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Entretien Isabelle C., op. cit.*

rester pour le moment, comme l'exprime Isabelle C. : « un jour, je retournerai dans l'associatif, je ne peux pas rester toute ma vie dans une collectivité.¹ »

3.2 Construire une légitimité professionnelle

La question de la légitimité se pose à l'échelle macrosociale où des collectifs tendent de défendre la pertinence et la légitimité de l'ingénierie territoriale. Elle se pose également au quotidien, à l'échelle individuelle, pour les agents qui doivent se justifier devant leur hiérarchie, les élus ou leurs partenaires. La légitimité professionnelle des agents de développement se dessine en creux de leurs efforts de distinction, faisant jouer en miroir leurs critiques de l'administration et des élus. Les agents mobilisent la compétence et l'expertise comme source de légitimité face aux élus et mettent en avant la proximité avec le public et la société civile contre l'administration. Surtout, les agents de développement semblent revendiquer une légitimité démocratique face à l'institution.

J. Chevallier rappelle que la légitimité de l'administration est fondée, en théorie, sur « la séparation de l'administration et du politique. »² Autrement dit, l'administration « ne dispos[e] d'aucune légitimité propre », elle ne dispose que d'une légitimité médiatisée. L'observation des professionnels du développement territorial montre que cette séparation théorique peut « joue[r] à la fois négativement comme élément de subordination, et positivement, comme facteur d'émancipation. » En effet, en pratique, les agents s'efforcent de « sécréter [leur] propre système de légitimation », en s'appuyant sur « leur autonomie par rapport au politique.³ » Ainsi, la légitimité des agents n'est pas fondée « sur/par le politique mais contre lui » et les agents « vont renforcer leur position face au politique en s'appuyant sur d'autres sources de légitimité.⁴ » La source de légitimité la plus souvent mise en avant contre les élus est celle de la compétence. La professionnalisation des métiers du développement territorial permet à ces agents de s'appuyer sur un savoir et des compétences « pour renforcer leur position face aux élus ». Cette « idéologie technocratique » n'est ni nouvelle, ni l'apanage des professionnels du développement. Elle se développe au cours de la III^{ème} République, avec l'idée que les fonctionnaires doivent « ramener au réel » les élus, les « rappeler à l'ordre » et « éviter les erreurs » des élus qui sont « voués à l'improvisation, à l'irrationalité, à l'inconséquence ».

Au-delà d'une légitimité de compétence, J. Chevallier distingue trois autres sources de légitimité que les fonctionnaires peuvent opposer aux élus et ainsi les contester dans leur légitimité politique : l'apolitisme, la permanence et la représentativité. L'apolitisme est particulièrement prégnant dans cet espace professionnel.

¹ *Ibid.*

² Sauf mention contraire, toutes les citations de cette sous-partie sont issues de Jacques CHEVALLIER, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement », in *Discours et idéologie*, PUF, 1980, p. 3- 58.

³ J. Chevallier note que « le principe de séparation de l'administration et du politique permet ainsi aux fonctionnaires d'utiliser le politique alternativement comme écran protecteur et comme repoussoir. »

⁴ J. Chevallier montre que cette construction de la légitimité contre le politique n'est pas spécifique aux agents de développement mais est inhérente au processus de spécialisation et d'autonomisation de l'administration au cours de la III^{ème} et IV^{ème} République.

Nous avons souvent observé des agents « se poser en seuls défenseurs réels de l'intérêt général », réduisant les élus au domaine des « intérêts particuliers ». L'opposition aux élus passe également par l'enjeu de permanence. Par leur statut et leurs missions, les fonctionnaires se distinguent des élus par leur stabilité dans l'institution. En conséquence, « les fonctionnaires prétendent avoir seuls la continuité de vue indispensable à la bonne marche des affaires publiques. »

Non seulement, les agents de développement mettent en avant une légitimité professionnelle « différente et même antagonique à celle des élus » – fondée sur la permanence, l'apolitisme et la compétence –, mais en outre, ils tendent à « concurrence[r] les élus sur leur propre terrain en se dotant d'une dimension représentative ». L'ethnographie montre que les agents de développement ont tendance à se positionner comme les garants de l'intérêt général contre les dérives politiciennes, participant ainsi à une inversion de la logique représentative¹. En effet, les agents de développement sont en interaction avec « le milieu social sur lequel [ils] agi[ssent] ». Ils se positionnent « à la jointure de l'appareil administratif et de la société civile » et tentent de constituer « de[s] systèmes relativement autonomes de régulation et d'échanges. » Il apparaît que les agents de développement sont plus enclins que d'autres segments de l'administration à « se montre[r] sensible [aux] préoccupations, [et] soucieux de[s] intérêts » de leur milieu d'intervention. Les agents de développement acquièrent et intériorisent les intérêts du milieu, non pas seulement à son contact mais parce qu'ils en sont issus dès le départ. Comme nous l'avons vu, les agents de développement défendent des valeurs portées par des groupes hors de l'institution, et se positionnent comme les relais ou le « porte-parole et le défenseur dans l'ordre politico-administratif. » Pour reprendre une expression de Lucien Nizard, il est possible de dire qu'ils assurent « une fonction représentative », ils se transforment en représentants de leur milieu d'intervention. En retour, les agents de développement peuvent se prévaloir « de l'appui [du milieu d'intervention] et de sa reconnaissance pour renforcer leur position face aux élus ». Mobilisant des stratégies hétéronomes au champ bureaucratique, ces « fonctionnaires acquièrent de ce fait une légitimité d'ordre politique, puisqu'elle s'appuie sur la représentation, et concurrente de celle des élus ». Les analyses de J. Chevallier convergent avec nos observations, en montrant que « le processus par lequel les fonctionnaires s'identifient à l'État et prétendent en accaparer la légitimité apparaît comme étant essentiellement dirigé contre les élus, qu'ils cherchent à court-circuiter. »

La réflexion de J. Chevallier a le mérite de mettre en lumière le fait que les discours autour de la « participation » et de la « démocratie » – et plus largement tout le discours de transformation des formes de l'action publique porté par le développement territorial – font partie intégrante d'une rhétorique professionnelle qui cherche à construire une légitimité démocratique, et pas uniquement technique, face aux élus. Traditionnellement, les fonctionnaires jouent un rôle politique en mobilisant leur « rationalité technique » au moment de la préparation des choix politiques tout en respectant « au moins formellement,

¹ David GUERANGER et Fabien DESAGE, *La politique confisquée : Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, 2011.

la liberté de décision des responsables politiques. » Or, comme on l'observe dans le cas d'AJIR, « du fait de leur neutralité, de leur impartialité et de leur compétence », les agents de développement peuvent être amenés à « se considér[er] comme de meilleurs décideurs que les élus », « n'hésitant pas à défendre leur propre conception de l'intérêt général contre les vues des gouvernants », au risque de se « trouver en porte-à-faux par rapport à l'idéologie démocratique », comme nous l'avons vu lors de la séquence du changement de majorité. J. Chevallier montre que l'ouverture à la société civile et les ambitions participatives, portée par une partie de l'administration, permettent à ces fonctionnaires « de se parer d'une légitimité démocratique parallèle mais peut-être aussi supérieure à celle des élus. » Par la diffusion du discours participatif, « la principale différence qui existait entre fonctionnaires et élus tend à s'estomper ». Ainsi, l'idée de concertation sera portée à travers l'administration par les « corps de fonctionnaires dynamiques et innovateurs qui s'en servent pour renforcer leur position dans l'appareil ».

L'étude des légitimités professionnelles montre que les agents de développement accentuent et rendent visibles des traits typiques de l'idéologie des fonctionnaires. A ce titre, les agents de développement sont un point d'entrée révélateur des tensions entre politique et technique au sein des appareils d'État. Si certains agents peuvent assumer la recherche d'« une double légitimité, l'une d'ordre technique, l'autre d'ordre démocratique », la capacité à assumer une légitimité politique dépend, néanmoins du positionnement dans le champ bureaucratique. Ainsi, pour les postes plus administratifs, la revendication d'une légitimité démocratique reste imbriquée dans un discours technique de subordination, à l'instar de Louise R. : « c'est normal de s'adapter pour répondre à une commande politique, on est un service public. » À l'inverse, les salariés associatifs qui sont plus à distance des décideurs publics, peuvent entretenir l'illusion d'une plus grande autonomie dans les finalités poursuivies.

Les discours de légitimation des agents de développement s'appuient sur la rhétorique administrative fondée sur la compétence, l'intérêt général et la neutralité. Mais, à la différence des fonctionnaires étudiés par J. Chevallier, les agents de développement rompent, mais en partie seulement, avec cette apparence de la neutralité. Ils assument être engagés pour une cause. Finalement, il apparaît que la rhétorique professionnelle du développement territorial s'inscrit dans la continuité des évolutions de l'idéologie des fonctionnaires analysées par J. Chevallier. Les agents de développement incarnent la désacralisation de la posture de l'élu comme garant de l'intérêt général et l'aspiration des techniciens à devenir acteurs du changement¹.

¹ « L'administration ne peut plus se tenir à l'écart du champ social : la société a besoin de sa présence constante, de ses interventions répétées pour parvenir à surmonter ses contradictions internes et se reproduire ; abandonnant son statut de neutralité, l'administration est amenée à prendre en main le développement d'ensemble de la société. Cette promotion de l'administration au cœur de la société a profondément modifié les représentations des fonctionnaires relatives au sens de leur mission : il n'est plus question d'"arbitrer" mais d'"agir", et de la manière la plus efficace possible [...] Les valeurs dominantes dans la fonction publique sont désormais entièrement tournées vers l'action et le changement. » J. CHEVALLIER, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement »..., *op. cit.*

Conclusion chapitre 4. Une autonomie précaire

La posture professionnelle des agents de développement est marquée par un effort de distinction, symbolique et pratique, vis-à-vis de l'administration et du pouvoir politique incarné par les élus. La construction quotidienne de leur professionnalité est caractérisée par une recherche d'autonomie et de légitimation, mobilisant pour cela des ressources hétéronomes, c'est-à-dire extérieures au champ administratif. Cette posture professionnelle, tout en équilibre, est source de tensions. L'autonomie est toujours précaire puisqu'elle reste dépendante de la volonté des élus, du soutien de la hiérarchie administrative ou de l'existence de dispositifs ou de financements spécifiques. L'agent de développement se positionne toujours de manière ambivalente par rapport à l'institution : il « doit parvenir à se faire reconnaître comme légitime, incontournable, tout en conservant une position d'extériorité.¹ » Par conséquent, c'est une posture instable, à construire perpétuellement.

¹ J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain »..., *op. cit.*

Chapitre 5

Des activistes institutionnels

La description de la posture professionnelle des agents de développement fait ressortir l'importance de l'engagement au quotidien. Cette spécificité du métier est d'ailleurs revendiquée par les agents eux-mêmes et par les organisations professionnelles. L'enquête de l'IR-DSU parle d'une « culture de l'engagement », précisant que « 84% des professionnels ont choisi ce métier par vocation.¹ » Non seulement leur rapport au travail est guidé par certaines valeurs et certains idéaux politiques, mais cela s'incarne très concrètement dans une volonté de transformer les institutions dans lesquelles ils sont intégrés. Par conséquent, l'action des agents de développement s'inscrit dans une dimension politique bien qu'elle soit non partisane. Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux formes et aux conditions de cet engagement professionnel. Comment ces agents mobilisent un registre d'engagement politique au sein de la mise en œuvre de l'action publique territoriale ? Et quels rapports à l'institution impliquent cette posture d'engagement ? Dans un premier temps, nous documenterons les formes que prennent cet engagement professionnel au quotidien que nous qualifions d'*activisme institutionnel* (**section 1**). Dans un second temps, nous questionnerons les conditions du maintien et du renouvellement de cet engagement professionnel face aux nombreuses désillusions (**section 2**).

¹ *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*, p. 10.

Section 1.

L'engagement comme posture professionnelle

La dimension de l'engagement est omniprésente, tant dans les discours que dans les pratiques des agents de développement. Pourtant, la professionnalisation de ces métiers est souvent présentée comme synonyme de dépolitisation. Dans cette section, nous voulons montrer que la dimension politique a effectivement évolué au gré de la dynamique d'institutionnalisation et de professionnalisation mais sans pour autant disparaître. Les relations entre institutionnalisation et dépolitisation sont complexes et enchevêtrées¹. Nous souhaitons mettre la lumière sur les contradictions auxquelles sont soumis ces agents mais également les « marges de manœuvre et espaces de jeux² » qu'ils conservent dans ces configurations. Si le terme de « militant professionnel » permet de décrire le rapport au politique des premières générations d'agents de développement, nous préférons parler d'*activisme institutionnel* pour désigner l'engagement plus individualisé et à distance des organisations politiques traditionnelles, qui caractérise les nouvelles générations de professionnels (1). Nous questionnerons ensuite les ressorts de cet engagement professionnel, en analysant les pratiques quotidiennes et les stratégies de subversion institutionnelle (2).

1. Des militants aux activistes professionnels

Les travaux portant sur la période d'émergence des politiques de développement territorial, dans les années 1980, notent l'importance de la figure du « militant professionnel » qui aurait disparue au fur et à mesure de l'institutionnalisation, de la professionnalisation et de la reprise en main gestionnaire des dispositifs de développement. Incontestablement le rapport au politique a évolué parmi ces professionnels, il est plus distancié et plus individualisé. Néanmoins la thèse d'une dépolitisation semble trop réductrice car, d'une part, dès les premières générations le rapport au politique était ambigu (1.1), et d'autre part, l'engagement des agents est toujours présent, même s'il s'exprime dans des formes différentes (1.2).

¹ Comme le rappellent les travaux sur la « cause des femmes », le terme d'institutionnalisation « renvoie à des réalités différentes et entremêlées » comme « la transformation d'une association militante en structure professionnalisée, la captation des revendications [...] par l'État, la création de services dédiés dans les administrations publiques, etc. » Afin d'analyser ces processus « il est nécessaire de se dégager des présupposés normatifs en vertu desquels l'institutionnalisation signifie nécessairement un succès des revendications [du mouvement] ou, inversement, une « récupération » ou une dépolitisation. S. BLANCHARD, A. JACQUEMART, M. PERRIN et A. ROMERIO, « La cause des femmes dans les institutions »..., *op. cit.*

² Cécile ROBERT et Yannick BARTHE (éd.), « Militantismes institutionnels », *Politix*, 70-2, 2005, p. 3- 6.

1.1 La fin des militants professionnels ?

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, le mouvement de décentralisation et le lancement de « nouvelles » politiques sociales territorialisées, à l'instar de la politique de la ville, ont offert des opportunités de « reconversions » professionnelles pour des militants investis dans des mobilisations sociales au cours des années 1970. Dans ce contexte, des agents vont pouvoir recycler leur « capital militant » en « capital professionnel ». On parle alors de « militantisme institutionnel » pour désigner ces agents qui sont définis par leurs appartenances militantes en-dehors de la sphère administrative et qui vont trouver des opportunités professionnelles pour prolonger leurs luttes au sein des administrations.¹ Deux études en particulier documentent cette dynamique de reconversion : les travaux de Vincent Dubois sur la politique culturelle² et ceux de Sylvie Tissot concernant la politique de la ville³. La mise en parallèle de ces enquêtes montre bien que les processus de déploiement d'une nouvelle forme d'action publique, de reconfiguration des rapports entre mouvements sociaux et État, et de trajectoires militantes et professionnelles, ne sont pas propres à des effets de secteurs ou de territoires, mais renvoient davantage à une configuration socio-historique particulière. V. Dubois observe le développement puis l'institutionnalisation de l'action culturelle dans une ville de banlieue lyonnaise entre 1970 et 1990 :

« [Dans les années 1970], certains de ces militants convertissent leur militantisme en projet professionnel, en s'engageant – au double sens du terme – dans les nouveaux métiers de l'animation culturelle. Ces nouvelles positions professionnelles encore largement à faire [...] offrent la possibilité de prolonger dans des pratiques professionnelles et de valoriser dans un emploi l'ethos et les ressources issus de l'expérience militante.⁴ »

V. Dubois parle de « militants convertis » pour désigner ces premières générations de professionnels du développement, dans le sens où ce sont des « croyances politiques » qui sont progressivement transformées en « croyances professionnelles ». L'entrée dans le métier est souvent précédée « d'un engagement militant, sous forme de travail bénévole [...] qui conduit à envisager ce type d'activités comme choix professionnel possible.⁵ » L'ouverture des processus décisionnaires à l'échelle locale a fait naître des espérances dans la possibilité de « changer la société en inventant de nouvelles formes d'engagement et de nouvelles activités professionnelles.⁶ » S. Tissot, en prenant pour objet la politique de la ville, raconte une histoire similaire. Elle étudie les trajectoires des premières générations de professionnels dans la politique de la ville et note que « beaucoup [sont] issus de la gauche et de l'extrême gauche.⁷ » Ainsi la question des

¹ Jan OLSSON et Erik HYSING, « Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below », *Planning Theory and Practice*, 13, 2012.

² Vincent DUBOIS, « Du militantisme à la gestion culturelle », in *Reconversions militantes*, Presses Universitaires de Limoges., 2006, p. 139-162.

³ S. TISSOT, « Reconversions dans la politique de la ville »..., *op. cit.*

⁴ V. DUBOIS, « Du militantisme à la gestion culturelle »..., *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ S. TISSOT, « Reconversions dans la politique de la ville »..., *op. cit.* : « ils ont fréquenté qui les groupuscules maoïstes, qui les organisations trotskistes, qui le PSU, le PS ou le PC, tandis que d'autres ont participé à des mouvements associatifs, aux luttes dites urbaines, antiracistes ou encore féministes.

« quartiers », à l'instar de la démocratisation culturelle, est devenue, au début des années 1980 « un espace de reconversion particulièrement approprié pour de tels acteurs¹ ». Ces « anciens militants reconvertis » peuvent mobiliser à leur profit le registre du « rapport physique au terrain² ». Ces militants, ou anciens militants, ont ainsi pu transférer des compétences d'animation, d'organisation acquises dans les luttes sociales vers des parcours professionnels.

Les espoirs de transformation sociale par les institutions sont rapidement déçus face à la reprise en main gestionnaire des dispositifs de développement territorial à partir des années 1990. Les deux études pointent le caractère éphémère et précaire de cette figure du « militant institutionnel », qui apparaît, lié à un contexte politique particulier. La rationalisation de l'action publique territoriale, renforcée parfois par des changements d'orientation politique au niveau national ou local, a entraîné une profonde désillusion chez ces militants professionnels. Pour V. Dubois, l'institutionnalisation des politiques culturelles entre les années 1970 et 1990 peut se résumer à « l'histoire d'une désillusion et d'une dépossession.³ » Suivant un mouvement de rationalisation de l'action publique, ces politiques se sont tournées progressivement vers des savoirs spécialisés mettant à l'écart les références au militantisme. J. de Maillard montre que l'institutionnalisation de la politique de la ville a contribué à faire évoluer les attentes autour des chefs de projet : « à la figure du chef de projet, militant, expérimentateur, se substitue celle du chef de projet s'inscrivant dans la logique d'action municipale.⁴ » Il montre les effets ambivalents de l'institutionnalisation qui permet une « prise au sérieux » de cette politique, qui « sort du seul registre de l'expérimentation », mais ce faisant « cette intégration à l'appareil municipal peut constituer une normalisation de l'action des chefs de projet et agents de développement local, ceux-ci étant désormais obligés de se conformer aux projets municipaux et de s'inscrire dans les figures imposées de l'activité administrative.⁵ » Progressivement ce sont les aspects les plus gestionnaires du métier qui vont prendre le plus de place entraînant « une disqualification de l'action revendicative et protestataire.⁶ »

A partir des années 1990, la logique de l'engagement professionnel semble s'inverser, ce n'est plus le militantisme politique qui détermine les orientations professionnelles mais plutôt « les logiques professionnelles qui déterminent des prises de position politique.⁷ » Autrement dit, le capital scolaire et professionnel a remplacé le capital militant pour expliquer l'entrée dans la profession. Désormais les « professionnels du développement social urbain considèrent leur activité comme une profession davantage

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ V. DUBOIS, « Du militantisme à la gestion culturelle »..., *op. cit.* : « Une vingtaine d'années plus tard, ces militants culturels n'ont pas seulement, comme beaucoup d'autres, dû réviser à la baisse leurs ambitions de changement social. Ils ont dû également renoncer à leur conception globalisante de l'action culturelle, en redéfinissant leurs fonctions et leurs pratiques sur le mode rationalisé de la spécialité professionnelle, désormais distinguée de l'humeur militante des débuts, voire opposée à elle. »

⁴ J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain »..., *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ S. TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique...*, *op. cit.*, p. 283.

⁷ V. DUBOIS, « Du militantisme à la gestion culturelle »..., *op. cit.*

qu'un engagement militant.¹ » Les nouvelles générations de professionnels sont plus diplômées, avec souvent une formation spécialisée, et n'ont pas de socialisation militante particulière. D'ailleurs ils ne revendiquent pas forcément un caractère militant de leur engagement professionnel.² Ce renouvellement s'inscrit dans une évolution plus large du rapport des cadres territoriaux à l'institution et au politique, marqué par une « prise de distance vis-à-vis des élus.³ » Ils revendiquent désormais le professionnalisme et la neutralité : « il s'agit de s'affirmer comme professionnels et techniciens.⁴ » Ainsi, plusieurs chercheurs observent depuis les années 1980, la volonté des nouvelles générations de cadres territoriaux de « contribuer à la définition de l'action publique⁵ » au nom « d'une expertise qui se dit autonome.⁶ » Doit-on pour autant conclure à la « fin des militants » dans le développement territorial ? L'institutionnalisation et la professionnalisation ont-elles rendu caduque la notion d'engagement professionnel dans ce secteur ? Il faut se garder d'adopter une lecture manichéenne qui associe trop rapidement institutionnalisation et dépolitisation. Si l'on adopte une définition large de la politisation au sein de l'action publique⁷, il est alors possible d'observer le maintien d'un engagement à dimension politique au sein de l'action publique territoriale.

Rémi G., figure du militant institutionnel.

Rémi G. correspond à ce schéma d'entrée dans cet espace professionnel, comme il le résume par lui-même : « je dirais que je me suis investi pour cette cause-là et que parfois j'ai été payé. C'est plus dans ce sens-là et pas dans l'autre.⁸ » La prédominance, du moins dans le récit autobiographique, de l'engagement militant sur la carrière professionnelle est typique de la figure du « militant professionnel ». Rémi G. est très tôt engagé dans le militantisme. Il s'implique dans les mobilisations lycéennes et rejoint le mouvement des Jeunesses Communistes Révolutionnaires. Il décrit sa scolarité au lycée comme « assez chaotique », il redouble plusieurs fois et obtient son bac ES « avec 4 ans de retard ». Il montre pourtant des dispositions scolaires dans certaines disciplines qui l'intéressent, en lien avec son engagement politique, notamment en économie. Il est sur liste d'attente à la suite du concours de Sciences Po Grenoble et s'inscrit en faculté de sociologie, jusqu'au DEA. En parallèle de ces études, il réalise des missions d'enquête et monte une entreprise avec des camarades de promotion. Par ses engagements militants et ses activités professionnelles, il se rapproche puis intègre une association d'une dizaine de salariés travaillant notamment sur l'initiative

¹ M. PESLE, « Le pouvoir des “cadres intermédiaires” métropolitains. », *op. cit.*

² Alice Romerio fait le même constat à propos du travail féministe au planning familial. Voir Alice ROMERIO, *Le travail féministe. Le militantisme au planning familial à l'épreuve de sa professionnalisation.*, Presses Universitaires de Rennes, coll.« Archives du féminisme », 2022, p. 139- 153.

³ É. BILAND, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Joseph FONTAINE, « Être cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politiques et Management Public*, 4-3, 1986, p. 27- 62.

⁶ É. BILAND, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *op. cit.*

⁷ Pour S. Dion, la politisation des cadres territoriaux ne renvoie pas seulement à la dimension partisane mais également à la « conscience constante des effets politiques de l'action. » S. DION, *La politisation des mairies...*, *op. cit.*

⁸ *Entretien Rémi G., op. cit.*

jeunesse et l'accompagnement des projets de jeunes. Il développe des recherches-actions, monte des formations pour les professionnels. Il devient progressivement un chercheur appliqué sur les questions de jeunesse, mais son rapport à la recherche académique est distancié : « le choix de faire ça, ce n'est pas pour faire de la sociologie, c'est pour faire avancer les questions jeunesse. » Encore une fois, la finalité politique passe avant la finalité professionnelle (ici académique). Rémi G. explique d'ailleurs que ce positionnement plus « militant » en milieu professionnel peut être source de tensions, par rapport à ceux qui vivent leur rapport au public cible et aux enjeux de manière plus « désinvolte » :

« Quand tu es militant et que tu te retrouves engagé dans un cadre professionnel, ce n'est vraiment pas évident. Tu dois faire face à une certaine désinvolture du professionnel. Alors que toi tu vois l'urgence de la population, eux ils voient les 35 heures. [Pour moi la jeunesse] c'est urgent il faut s'en occuper tout de suite C'est pour ça que cette posture professionnelle n'est pas évidente.¹ »

1.2 Une « nouvelle » forme d'activisme quotidien ?

L'engagement dans le travail est toujours au cœur des trajectoires que nous avons observées – 85% de nos enquêtés considèrent leur travail comme une forme d'engagement² –, mais les modalités d'engagement ont évolué. Nous proposons de parler d'*activistes institutionnels* pour montrer la permanence d'un engagement dans le travail qui ne se définit non plus par des appartenances militantes préalables, mais par les postures et les pratiques de travail au sein de l'administration. Les agents se perçoivent comme des « activistes » au sein des appareils d'État, non pas au service d'un projet politique particulier, mais plutôt au nom de valeurs universelles comme la démocratie³. L'orientation professionnelle, la représentation de son métier et la manière de s'investir au travail deviennent un engagement en soi. Désormais, « ce sont les conditions et [les] pratiques de travail qui [...] requièrent des agents qu'ils s'engagent avec passion et parti pris.⁴ » L'engagement se fait également à distance des partis et des organisations politiques. Il se vit sous un registre individualisé de recherche de sens et du compromis. Chaque agent, en fonction de ses dispositions, de son capital militant ou professionnel, avance sur une ligne de crête pour concilier « engagement militant et tendance à la professionnalisation.⁵ »

¹ *Ibid.*

² Données issues de notre enquête par questionnaire auprès d'agents de développement territorial (n=231).

³ Nous nous appuyons sur la distinction schématique entre le *militantisme* et l'*activisme* proposée notamment par Albert Ogién. Le passage de l'un à l'autre permet de souligner le caractère moins doctrinal, plus individualisé et moins affilié de l'engagement politique. Albert OGIÉN, *Politique de l'activisme : essai sur les mouvements citoyens*, PUF, 2021, p. 98.

⁴ A. MAZEAUD, G. GOURGUES et M. NONJON, « Du tournant participatif des administrations à la bureaucratisation de la démocratie participative. Étude à partir du cas français. », *op. cit.*

⁵ A. MAZEAUD, « Administrer la participation »..., *op. cit.* ; M. NONJON, « Professionnels de la participation »..., *op. cit.*

Peu mobilisée dans la littérature francophone¹, la notion d'« activiste institutionnel » a surtout été travaillée dans le contexte sud-américain². Les travaux de Rebecca Abers ont développé ce concept à partir de l'observation des fonctionnaires du ministère de l'environnement brésilien qui s'éloignent du comportement conventionnel des fonctionnaires et « agissent comme des activistes [...] même quand cela va à l'encontre des demandes de leurs supérieurs.³ » J. Olsson et E. Hysing définissent un « activiste institutionnel » comme :

« Un individu qui est engagé dans des réseaux et organisation de la société civile, qui détient une position officielle dans une administration publique et qui agit stratégiquement depuis l'intérieur de l'administration pour transformer la politique publique en lien avec des valeurs et engagements personnels.⁴ »

R. Abers ne fait pas de l'appartenance à une organisation de la société-civile un préalable à la catégorie d'activisme. Selon elle, la notion d'« activisme institutionnel » (ou « activisme bureaucratique ») permet de désigner une forme d'engagement depuis les institutions même en l'absence de liens avérés avec des organisations du mouvement social. Ce terme renvoie davantage à la manière dont les agents administratifs perçoivent leur rôle, leurs responsabilités, et en particulier au fait de mettre en œuvre des stratégies pour influencer l'action publique, en lien avec « des valeurs, des idéologies ou des projets politiques.⁵ » L'activisme se définit donc comme l'action proactive en faveur d'un idéal ou d'une cause contentieuse. L'engagement ne doit pas être compris comme une simple préférence individuelle mais doit s'inscrire plus largement dans les thèmes portés par les mouvements sociaux⁶. Alors que la majeure partie de la littérature examine le militantisme institutionnel à partir des liens entre les fonctionnaires et les mouvements sociaux, la notion d'activisme institutionnel permet d'appréhender les engagements au sein des institutions comme une forme de mobilisation en soi. Si l'on suit R. Abers, pour identifier une forme d'activisme, il est donc nécessaire d'identifier quelle est la cause défendue (« *a kind of idea* »), puis d'analyser le mode d'action (« *a kind of action*⁷ »).

Cette perspective questionne le lien parfois trop automatique qui est fait entre professionnalisation et dépolitisation. Le cas du développement territorial en France, ou celui de l'environnement au Brésil,

¹ Dans la littérature francophone la notion d'activiste institutionnel a été davantage mobilisée pour réfléchir aux interactions entre « mondes militants et mondes économiques. » Voir Laure BERENI et Sophie DUBUISSON-QUELLIER, « Au-delà de la confrontation : saisir la diversité des interactions entre mondes militants et mondes économiques », *Revue française de sociologie*, 61-4, 2020, p. 505- 529.

² Voir la thèse de Yoletty Brachetto pour une introduction à cette littérature en français. Yoletty BRACHO, « Militer dans l'État: sociologie des intermédiations militantes de l'action publique au sein des classes populaires à Caracas (Venezuela) », Thèse de doctorat, Lyon 2, 2022.

³ « Neither rule followers, apolitical technocrats, nor selfish individualists, these actors pursued environmentalist agendas. They were activists. » Rebecca ABERS, « Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State », *Latin American Politics and Society*, 61, 1 mai 2019, p. 21- 44.

⁴ J. OLSSON et E. HYSING, « Theorizing Inside Activism »..., *op. cit.*

⁵ R. ABERS, « Bureaucratic Activism »..., *op. cit.*

⁶ Par exemple D. Pettinichio le définit comme un « insider qui travail de manière proactive sur des enjeux qui sont aussi portés par les mouvements sociaux. » David PETTINICCHIO, « Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy », *Sociology Compass*, 6-6, 2012, p. 499- 510.

⁷ R. ABERS, « Bureaucratic Activism »..., *op. cit.*

montre qu'une génération de militants en-dehors de l'État ont investi les institutions lorsque l'opportunité s'est présentée. La professionnalisation de ces postes a favorisé l'arrivée d'une seconde génération qui ne dispose plus de liens directs avec les organisations du mouvement social. Pour autant, l'observation ethnographique met en lumière la persistance d'une position d'activiste au sein des institutions, en faveur de la défense d'une cause et parfois contre l'administration. L'autre intérêt de cette notion est de rompre avec l'opposition entre l'État et la société civile. Traditionnellement, militantisme est présenté comme un ensemble d'activités qui prennent place en-dehors des institutions publiques¹. Les mouvements sociaux sont généralement définis par leur caractère « extra-institutionnel », par leur extériorité vis-à-vis des institutions politiques conventionnelles, c'est-à-dire comme des « challengers » ou des « outsiders » qui n'ont pas accès aux ressources politiques institutionnelles². La notion d'activiste institutionnel permet de questionner cette dichotomie entre *insider* et *outsider*³.

L'activisme institutionnel caractérise le rapport au politique des nouvelles générations de professionnels du développement. Selon E. Biland, si les deux générations de professionnels se retrouvent dans l'idée d'un engagement professionnel et d'une recherche de sens, l'évolution concerne « la manière dont ils perçoivent le lien entre leur engagement politique et leur activité professionnelle.⁴ » En particulier, l'engagement est davantage séparé des finalités électorales. Pour les agents entrés plus récemment dans la profession, il est encore plus important que les dispositifs de développement soient au service d'une démarche partenariale et non au service des visées électorales des élus. Selon E. Biland, si les professionnels plus jeunes nouent un rapport plus distancié à l'institution et aux élus, ils entendent tout de même « peser sur leur décision et faire avancer leur conception de la [politique].⁵ » À rebours de l'idée d'une fin de l'engagement politique, notre enquête montre la persistance d'une forme d'engagement fortement ancré dans certaines franges de l'action publique territoriale, à la lisière entre l'administration et le secteur associatif. La forme que prend cet engagement diffère avec les descriptions des engagements des premières générations de « militants professionnels ». L'engagement *activiste* est davantage désintermédié, désaffilié et individualisé, ce qui passe aussi par une mise à distance, par les profils plus administratifs, de la figure du militant :

« Il ne faut pas confondre moi je suis un agent pas un militant, il ne faut pas confondre les rôles. Il y a énormément d'agents qui sont en fait des militants et pour moi c'est une frontière à pas dépasser parce que à partir du moment où tu fais ça tu perds ta neutralité. [...]. Mais je ne suis pas militant je suis agent. Pour moi c'est une barrière importante.⁶ »

¹ D. PETTINICCHIO, « Institutional Activism »..., *op. cit.* La sociologie des mouvements sociaux a en effet constitué son objet d'étude à partir de la séparation entre ce qui relève de la politique institutionnelle – l'action de l'État – et ce qui dépend de l'action politique non-institutionnelle – les mouvements sociaux.

² Voir notamment Charles TILLY, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass, Addison-Wesley, 1978 ; William A. GAMSON, *The Strategy of Social Protest* by, Wadsworth Pub Co, 1990.

³ J. OLSSON et E. HYSING, « Theorizing Inside Activism »..., *op. cit.*

⁴ É. BILAND, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales »..., *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Entretien Kylian B., *op. cit.*

Le passage du militantisme à l'activisme institutionnel renvoie aux transformations structurelles du militantisme sur les cinquante dernières années qui ont été largement documentées par la littérature¹. Néanmoins, si la forme évolue, les ressorts sociaux de l'engagement dans le développement territorial n'apparaissent pas si différents entre les *activistes* et les *militants institutionnels*². M. Prévot souligne que l'activisme institutionnel observé aujourd'hui chez les professionnels du développement territorial s'inscrit tout à fait dans la continuité du renouveau des formes de militantisme proposé par « la deuxième gauche » dans les années 1970³. À partir de l'étude des militants de l'ADELS, M. Prévot montre déjà un « habitus militant » qui ne s'appuie pas « sur le dogme mais sur les pratiques » et sur l'importance de la « démonstration par l'exemple » plutôt que sur un « message [...] théorisé.⁴ » S. Tissot montre que l'ambivalence du rapport au politique est constitutive de la politique de la ville, qui est un dispositif institutionnel et dépolitisé depuis son origine. La politique de la ville apparaissait séduisante par sa « rhétorique plus consensuelle [...], l'appel à la bonne volonté et la disqualification du conflit et de "l'idéologie".⁵ » L'engagement professionnel pour les « quartiers » s'appuyait sur les mêmes ressorts idéologiques qu'aujourd'hui, notamment sur la critique de la « bureaucratie »⁶. Ainsi, J. de Maillard rappelle que, dès le départ, « les chefs de projet n'étaient pas de simples militants ». Ils articulaient des savoir-faire et compétences issus de leurs engagements militants avec des « compétence[s] technique[s] en matière de gestion urbaine » et de gestion de projet⁷, notamment issues de formations universitaires⁸. Ces « nouveaux » métiers se sont donc constitués, dès le départ, sur une

¹ Notamment popularisé par les travaux de Jacques Ion à la fin des années 1990 sur « la fin des militants » et l'engagement « post-it ». Voir Jacques ION, *La fin des militants ?*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1997. Ces thèmes étaient déjà portés au début des années 1980 autour de la notion de « militantisme moral » introduit par E. Reynaud. Voir Emmanuelle REYNAUD, « Le militantisme moral », in Henri MENDRAS (éd.), *La sagesse et le désordre : France 1980*, Paris, Gallimard, 1980, p. 271- 286.

² L. Mathieu rappelle que, de la même manière, l'opposition entre « nouveaux » et « anciens » militants est souvent trop réductrice. Les observateurs ont tendance à se focaliser sur la « nouveauté » et la « rupture » au risque d'invisibiliser la continuité et la coexistence de formes d'engagements : « Il apparaît que bien des traits posés comme exemplaires de l'innovation militante existent en réalité de longue date, et que ce sont les logiques et les contraintes propres à la pratique contestataire qui amènent les générations successives de militants à les redécouvrir régulièrement. » Lilian MATHIEU, *La démocratie protestataire. Mouvements sociaux et politique en France aujourd'hui.*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 46. Pour une discussion critique des travaux de Jacques Ion sur « la fin des militants », voir aussi Annie COLLOVALD, « Pour une sociologie des carrières morales des dévouements militants », in *L'humanitaire ou le management des dévouements : Enquête sur un militantisme de «solidarité internationale» en faveur du Tiers-Monde*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2015, p. 177- 229 ; Frédéric SAWICKI et Johanna SIMEANT, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du travail*, 51-1, 2009, p. 97- 125.

³ Pour M. Prévot l'activisme est « une attitude à la fois morale et politique qui vise à agir concrètement, à réaliser des choses qui insiste sur la nécessité de la vie et de l'action plus que sur les principes théoriques. » Cette « nouvelle » forme d'engagement s'appuie notamment sur une mise à distance du militantisme traditionnel lié au mouvement ouvrier. M. PREVOT, « Les militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Sylvie TISSOT, Marie-Hélène LECHIEN et Christophe GAUBERT, *Reconversions militantes*, Presses Universitaires de Limoges, 2005.

⁶ « Pour tous, ce registre de justification mi-professionnel, mi-militant est particulièrement utile. La délégitimation d'administrations accusées d'être « bureaucratiques », coupées du « terrain », loin des « réalités » se révèle être un moyen efficace pour y trouver une place ». Tissot.

⁷ J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain »..., *op. cit.*

⁸ « L'administration de la politique de la ville va recruter largement parmi la frange, relativement importante à la fin des années 1970, des anciens étudiants militants de mai 1968 ou des années suivantes, dotés d'un fort capital scolaire, mais

tension « entre militantisme et professionnalisme.¹ » Si dans les premières années, le caractère marginal de cette politique publique a pu permettre des expressions plus politisées, l'intégration municipale a progressivement réduit l'illusion d'autonomie professionnelle des premiers agents². Autrement dit, la tension entre *ensauvagement* et *domestication*, est moins le résultat du processus d'institutionnalisation qu'une caractéristique constitutive de cette idéologie en acte. Le mouvement pour le développement local, même dans sa période « militante » représentait une alternative peu conflictuelle, ouverte au dialogue avec les institutions, par rapport à l'offre militante de l'époque.

L'activisme institutionnel se déploie au sein de certaines institutions qui offrent un contexte organisationnel et des opportunités politiques propices. R. Abers mentionne les administrations en charge de la « promotion de la justice sociale et environnementale » comme des espaces où la « défense proactive d'une cause contentieuse par des bureaucrates est une pratique commune.³ » Au-delà des politiques environnementales qui constituent la plupart des études anglophones sur le phénomène d'activisme institutionnel, J. Olsson identifie trois caractéristiques des domaines d'action publique qui sont plus favorables à l'activisme institutionnel⁴. Il note l'importance des politiques de développement et d'expérimentation qui nécessitent un usage de l'expertise, de la connaissance pour produire des réponses innovantes. Ce sont aussi des politiques dans lesquelles de nombreuses organisations de la société civile sont présentes et engagées. Enfin, il insiste sur le caractère « nouveau » des politiques concernées. Dans leur phase d'émergence et de structuration, les politiques publiques offrent généralement plus de possibilités d'influencer leur mise en œuvre⁵. Ces trois caractéristiques correspondent à la forme d'action publique du développement territorial.

dont la scolarité s'est souvent prolongée ou a été relativement peu rentabilisée, du fait de l'intensité de l'engagement. » S. TISSOT, M.-H. LECHIEN et C. GAUBERT, *Reconversions militantes...*, *op. cit.*

¹ J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain », *op. cit.*

² « En important dans l'action publique des mots d'ordre issus d'expériences militantes, ils ont insufflé une tonalité critique qui s'est rapidement infléchie, voire effacée, à mesure que des liens de plus en plus étroits se nouaient avec les institutions et la politique gouvernementale, et que les agents de la politique de la ville se ralliaient, bon gré mal gré, aux choix de municipalités soucieuses de contrôler plus étroitement leur action. » S. TISSOT, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique...*, *op. cit.*, p. 282.

³ R. ABERS, « Bureaucratic Activism », *op. cit.*

⁴ J. OLSSON et E. HYSING, « Theorizing Inside Activism », *op. cit.*

⁵ Frank R. BAUMGARTNER et Bryan D. JONES, *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, 1993.

2. Les ressorts de l'engagement professionnel dans le développement territorial

Les rapports entre les activités professionnelles et les engagements politiques, ou plus généralement entre socialisation politique et professionnelle, sont complexes et relativement peu abordés dans la littérature¹. Selon M. Surdez, I. Sainsaulieu et E. Zufferey, les rares études portant sur cette relation abordent plutôt des univers professionnels conflictuels, laissant de côté les enjeux de politisation ordinaire au travail², et investiguent davantage l'angle de « l'enracinement professionnel des opinions politiques³ », en étudiant dans quelle mesure les opinions politiques, et plus largement notre manière d'appréhender les faits politiques, sont induits ou façonnés par nos pratiques professionnelles⁴. Nous nous intéressons ici à l'autre sens de la relation : dans quelle mesure les convictions politiques se retranscrivent dans les pratiques professionnelles⁵ ? Ainsi, nous nous attacherons moins « aux discussions et représentations politiques sur le travail et au travail » mais davantage, comme le préconisent M. Surdez et I. Sainsaulieu « à l'articulation entre des manières d'accomplir le travail [...], des référentiels symboliques ou des critères de positionnement politique qui s'actualisent au travail [...] et des actions à portée politique qui peuvent être menées dans des contextes de travail.⁶ » Pour analyser les ressorts de l'engagement professionnel dans le développement territorial, nous étudierons les motivations des agents et l'importance de la recherche de sens dans l'activité (2.1). Puis, nous analyserons plus spécifiquement les modes d'engagements quotidiens au sein des institutions (2.2). Enfin, nous questionnerons les rapports à l'institution que cette posture d'engagement implique (2.3).

¹ La relation entre politisation et parcours professionnel est à double sens : il existe « un lien étroit et spécifique entre activités professionnelles et engagements, pouvant se traduire à la fois par des engagements d'une nature particulière, dont l'expertise est un ressort, et par des pratiques professionnelles modifiées, pour les rendre compatibles avec les idéaux revendiqués. » Florent CHAMPY et Liora ISRAËL, « Professions et engagement public », *Sociétés contemporaines*, n° 73-1, 17 mars 2009, p. 7- 19.

² Pour un contre-exemple d'enquête sur la politisation ordinaire en milieu professionnel, voir Romain PUDAL, « La politique à la caserne. Approche ethnographique des rapports à la politique en milieu pompier », *Revue française de science politique*, 61-5, 2011, p. 917- 944.

³ Muriel SURDEZ, Éric ZUFFEREY, Francesca POGIA MILETI, Plomb FABRICE et Ivan SAINSAULIEU, *L'enracinement professionnel des opinions politiques. Enquête auprès d'agriculteurs, d'ingénieurs et de directeurs des ressources humaines exerçant en Suisse*, Editions Seismo, 2015.

⁴ Voir aussi les travaux de J. Chevallier sur l'idéologie des fonctionnaires. J. Chevallier se demande « si la position particulière que les fonctionnaires occupent dans la société se traduit par l'élaboration de représentations qui leur soient propres, et si ces représentations s'articulent de manière à former une idéologie, au moins en partie, spécifique ». J. CHEVALLIER, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement »..., *op. cit.*

⁵ Dans la même perspective mais dans un autre univers professionnel voir par exemple : Liora ISRAËL, *À la gauche du droit: Mobilisations politiques du droit et de la justice en France*, Paris, Editions de l'EHESS, 2020.

⁶ Ivan SAINSAULIEU et Muriel SURDEZ, *Sens politiques du travail*, Armand Collin, 2012, p. 17. : « Pour "penser la politique au travail", il ne faut pas seulement s'intéresser aux discussions et représentations politiques sur le travail et au travail, il faut s'intéresser, ce qui est plus compliqué, à l'articulation entre des manières d'accomplir le travail – être efficace, être moderniste, être méticuleux, être indépendant ou dépendant des pouvoirs politiques, des référentiels symboliques ou des critères de positionnement politique qui s'actualisent au travail – sur le mérite, la justice, l'égalité, le droit d'accéder à tels postes après avoir fait telles études – et des actions à portée politique qui peuvent être menées dans des contextes de travail. »

2.1 « Faire bouger les lignes » : l'engagement au service d'un idéal

A l'instar de la sociologie du monde associatif, nous observons dans les politiques de développement territorial un brouillage entre engagement et travail¹. Ces politiques publiques peuvent être appréhendées non seulement comme des espaces de travail mais aussi des espaces d'engagements. Dans les entretiens, la dimension de l'engagement semble inhérente à la posture de développeur. Les professionnels enquêtés sont nombreux à évoquer l'idée que « ce n'est pas un simple travail ». Valentine S., par exemple, explique qu'elle a choisi de s'engager dans ce métier avec « l'espoir de créer un monde meilleur.² » Dans notre questionnaire, nous avons questionné ces professionnels sur les critères les plus importants dans leur travail. Les critères « intéressant » (94%), « accord avec mes valeurs » (80%) et « être utile à la société » (76%) sont les items les plus cités et considérés comme « très important » dans leurs choix professionnels³. Cette recherche de « sens » et « d'utilité » semble être un trait commun de ces professionnels qui les distinguent de la majorité des travailleurs⁴, comme le soulignent Isabelle C. et Héloïse M. :

« Il y a aussi cet aspect de voir ce que tu peux apporter aux habitants. Au final tous les jours tu aides au fonctionnement de structures qui aident les habitants au quotidien. [...] Tu te dis que tu participes à la vie quotidienne de tout le monde.⁵ »

« Moi c'est l'impression d'être vraiment utile, je sais pas ... D'être utile concrètement en fait. Et c'est là où ça va commencer à être intéressant pour toi.⁶ »

Le sentiment d'avoir une utilité est un critère déterminant pour décider de rester ou pas dans une situation professionnelle :

« [Dans mon précédent poste] j'étais plus en lien avec les acteurs du territoire et c'est peut-être plus ça qui est important pour moi, je me sentais plus utile quoi. Là, vraiment, j'ai l'impression de pédaler dans la semoule, un sentiment d'inutilité qui me déprime [rires]. Donc je vais chercher autre chose.⁷ »

¹ Maud SIMONET, « Le monde associatif : entre travail et engagement », in *Sociologie du monde du travail*, Presses Universitaires de France, coll.« Quaridge », 2012, p.

² Citation complète : « Mes collègues me demandaient justement, pourquoi tu fais ce boulot ? Et moi j'ai répondu : j'ai l'espoir de créer un monde meilleur. [...] Si on associe tout le monde à la décision [...] on va arriver à un monde meilleur parce qu'il sera plus partagé [...]. C'est aussi de notre responsabilité de bâtir le monde de demain parce qu'en fait, on peut, on peut changer de paradigme, de monde, on peut renverser la table en disant que la façon dont on vit depuis des siècles en fait n'est pas forcément la bonne. On peut-on peut tous s'associer, participer à la Res Publica. Voilà, c'est vraiment mon objectif et c'est pour ça que j'ai voulu rejoindre ce secteur-là. » *Entretien Valentine S., op. cit.* Voir aussi Loïc H. : « J'ai commencé à faire ce boulot-là parce qu'un moment je voulais changer les choses quoi. »

³ Viennent ensuite « être autonome » (48,5%), « aider les autres » (42%) et « exercer des responsabilités d'encadrement » (13%).

⁴ Afin d'avoir un point de comparaison en population générale, nous avons repris les catégories proposées dans le questionnaire de l'ISSP. Dans l'enquête de 2015 de l'ISSP, le critère « être utile à la société » n'est cité comme étant « très important » seulement par 24% des répondants.

⁵ *Entretien Isabelle C., op. cit.*

⁶ *Entretien Héloïse M., op. cit.*

⁷ *Entretien Camille A., op. cit.*

Plus qu'un choix, l'engagement professionnel, apparaît comme une condition inhérente à la posture des agents de développement. Comme l'explique Kylian B., ce métier nécessite une conviction particulière et un engagement personnel qui les différencient des postes plus administratifs :

« Cette forme de militantisme tu l'acquies forcément quand tu es dans ce milieu-là sinon tu peux pas aimer ce que tu fais comme métier. Sinon tu fais de la gestion, tu organises des réunions de conseil de quartier pour parler des crottes de chien voilà ce que tu fais si t'aimes pas ce métier. C'est un investissement ce métier, tu travailles le soir, tu travailles le week-end, tu peux pas ne pas être passionné par ce que tu fais. [...] C'est un investissement. Considérer ce métier comme un simple métier administratif de gestion c'est pas possible sinon tu fais pas ça, sinon tu pêtes un plomb et tu changes de boulot.¹ »

Cette prise de position est aussi un discours de justification professionnelle qui tend à minimiser l'aspect routinier et gestionnaire. Il ressort de cet extrait que l'engagement est lié à la « passion » et que cet attachement au travail est une condition nécessaire de sa réalisation. Autrement dit, il n'est pas possible de ne pas s'engager intimement pour mener à bien ce type de mission et pour en accepter les contraintes². Cette marque distinctive est entretenue par les organisations professionnelles qui relatent cet engagement quotidien qui fait du métier d'agent de développement un métier à part. La charte du métier d'agent de développement local explique ainsi que « le métier d'agent de développement ne se réduit pas à un celui d'un technicien de la croissance mais a pour mission de s'impliquer et de mobiliser le maximum d'habitants d'un territoire dans cette quête de sens.³ »

Les enquêtes menées par ces organisations mettent en avant ce fort engagement professionnel. Par exemple, l'enquête de l'IR-DSU, souligne la dimension vocationnelle de l'orientation professionnelle vers la politique de la ville⁴. Selon cette enquête, les motivations principales des agents « relèvent des champs de l'engagement et de l'utilité sociale : tous les professionnels de notre échantillon citent la volonté de contribuer à la réduction des inégalités en se mettant au service des habitants via le levier de l'action publique locale.⁵ » Les extraits d'entretien mobilisés à l'appui de cette enquête convergent avec nos propres observations. Une enquêtée explique que pour elle « l'engagement c'est évident, c'est implicite » dans les métiers de la politique de la ville. Un autre « par[t] du principe que quand on fait ce métier en politique de la ville, on est tous plus ou moins militants professionnels ». Ces enquêtés insistent encore une fois sur la

¹ Entretien Kylian B., *op. cit.*

² Sur ce dernier point, voir Simon COTTIN-MARX, *C'est pour la bonne cause ! Les désillusions du travail associatif*, Ivry-sur-Seine, Editions de l'Atelier, 2021.

³ Charte métier agent développement local p5 :

⁴ L'enquête Ingeterr sur le développement territorial va dans le même sens : « L'engagement professionnel dans le développement des territoires semble résulter d'un choix personnel, souvent motivé par de précédents engagements. La conviction personnelle paraît donc un facteur important dans le choix de ce secteur d'activité. » E. GRASSET, D. LAPOSTOLLE, S. DUVILLARD et E. TURQUIN, *Les agents de développement rural en Rhône-Alpes. Enquête 2009...*, *op. cit.*

⁵ *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*, p. 10.

distinction avec les métiers plus administratifs : « je ne pourrais pas être aux finances, être RH » ; « on n'est pas sur un métier alimentaire, loin de là »¹.

Les professionnels du développement semblent donc converger vers la défense d'un idéal commun, formant ainsi une « coalition de cause² » au-delà des attachements statutaires ou institutionnels. Dans le cas d'AJIR, certains exprimaient directement leur attachement à la « cause des jeunes³ ». Néanmoins, la « cause » défendue est généralement plus large, faisant écho à certaines valeurs politiques : le service public, la démocratisation, la réduction des inégalités territoriales, la protection de l'environnement, l'égalité entre les sexes, etc. C'est ce qu'exprime Kylian B. qui mobilise le registre vocationnel et le discours de l'engagement individuel⁴ :

« J'ai vraiment un attachement au service public, à l'intérêt public et à ... à offrir aux populations quelque chose de qualité parce que je pense que tout le monde le mérite et malheureusement je pense qu'il y a trop d'inégalités territoriales, sociales, et humblement j'aimerais en gommer une toute petite partie, même si je n'y arriverai pas, peut-être que je me complais dans cette illusion, j'en sais rien, mais c'est une forme d'engagement très clairement [...] je ne me voyais pas faire autre chose. »⁵

Cet engagement dans le travail peut prendre plusieurs formes concrètes mais qui convergent dans l'idée d'arriver à faire « bouger les lignes ». C'est une expression omniprésente dans les entretiens mais également dans les prises de parole spontanées que nous avons observées. Arriver à faire « bouger les lignes » représente le cœur noble de la mission de ces agents de développement. À la suite de l'expérience du budget participatif, la cheffe de service envoie un mail de remerciements et de félicitations à l'équipe, elle insiste sur l'engagement de l'équipe de coordination : « merci pour votre investissement, votre engagement, vous contribuez à faire bouger les lignes que ce soit dans notre direction ou plus globalement pour le département.⁶ » Dans cet extrait, il est possible de noter le double objectif interne et externe que se fixent les agents de développement : transformer de l'intérieur l'institution pour avoir un impact positif sur le territoire ou le public cible. Les agents se perçoivent comme le « poil à gratter » qui « bouscule un peu les choses. »⁷ Cette fonction s'exerce vis-à-vis des différents partenaires qui gravitent autour, et notamment des élus. Comme le dit Isabelle C. :

¹ *Ibid.*

² Ou « advocacy coalition », définis par P. Muller comme un « ensemble d'acteurs d'une politique publique en tant qu'ils partagent un certain nombre de croyances constituant une vision du monde ». P. MULLER, *Les politiques publiques...*, *op. cit.*, p. 61.

³ L'expression est utilisée dans un mail pour annoncer le départ d'un chargé d'évaluation du projet : « Je continuerai dans mes missions futures à défendre la cause des jeunes, à faire reconnaître l'engagement des jeunes des professionnels qui œuvrent sans relâche et à distiller ce petit grain de folie qui a rendu possible l'improbable ».

⁴ Voir également *Entretien Mathilde R.*, *op. cit.* : « il y a un côté de réduire les inégalités territoriales, c'est évident. Réduire les inégalités en prenant en compte la singularité de notre territoire, de ses habitants. »

⁵ *Entretien Kylian B.*, *op. cit.*

⁶ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁷ Angélique F., *Ibid.*

« Nous dans notre champ d'action c'est quand même l'objectif d'arriver à convaincre les élus qu'il faut faire une politique jeunesse et qu'il faut faire un peu tomber les a priori, il faut secouer un peu les élus, voir les choses de façon un peu moderne.¹ »

Les professionnels de la politique de la ville mobilisent le même registre de discours en se qualifiant comme des « empêcheurs de tourner en rond » ou des « grains de sable dans la machine ». Pour S. Tissot, ce sont des expressions : « qui expriment la conviction, non pas tant de mettre en œuvre une politique publique institutionnalisée, que de remplir une "mission" : celle qui consiste, par une action globale [...] à favoriser la « démocratie locale » et la restauration du "lien social".² » Autrement dit, la particularité de ces postes professionnels de développement territorial, marqués par les attentes d'expérimentation et de changement institutionnel, implique pour les agents un engagement fort dans leur travail. C'est ce qu'observe Louise R. qui découvre la posture de développement territorial à l'occasion du programme AJIR : « je ne me suis jamais autant battue qu'à ce poste, j'imagine que c'est ça aussi de porter de l'innovation.³ » AJIR est décrit par un membre du cabinet comme « une sorte de laboratoire gigantesque de dynamisme et d'idée » qui a pour but de « bousculer les manières de faire.⁴ »

L'engagement professionnel est au service d'un idéal, il vise à « diffuser une culture », que ce soit la « culture de la participation », la « culture du développement durable⁵ » ou de la « gouvernance partagée », en tous cas, au service de la diffusion d'une autre manière de conduire les politiques publiques locales⁶. Les agents de développement ont l'espoir que leurs pratiques et leurs visions de l'action publique se diffusent plus largement au sein des institutions dans lesquelles ils sont impliqués. En parlant du budget participatif, les agents de l'équipe de coordination soulignent leur ambition « d'infuser dans toute la collectivité » afin que la démarche soit « plus large, plus ambitieuse » et qu'elle « soit un outil pour plus de démocratie participative sur le territoire plus globalement.⁷ »

¹ *Entretien Isabelle C., op. cit.*

² S. TISSOT, « Reconversions dans la politique de la ville »..., *op. cit.*

³ *Entretien Louise R., op. cit.*

⁴ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁵ Par exemple sur le développement durable : « Le développement durable c'était une mission transversale on évaluait les projets, on évaluait certains projets pas tous en fait, l'objectif c'était vraiment la montée en compétence des partenaires et des professionnels pour qu'ils soient eux capables d'accompagner les projets et que tout le monde ait la culture développement durable. » *Entretien Marina M., op. cit.*

⁶ D'ailleurs, le référentiel des compétences des métiers du développement territorial présente les agents de développement territorial comme les garants et les promoteurs de la diffusion d'une « culture du développement territorial ». A. KILLI et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers...*, *op. cit.*, p. 18.

⁷ *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

2.2 Manœuvrer dans les marges de l'institution

L'engagement professionnel semble donc découler du positionnement et des objectifs des politiques de développement territorial. En pratique, les agents investis dans ces missions de développement cherchent des stratégies pour gagner en capacité d'action sur la transformation des institutions. L'engagement dans le développement territorial, aujourd'hui plus contraint que ce qu'il a pu être à ses débuts, revient à chercher et à « retrouver des marges de manœuvre qui permettent d'être individuellement et collectivement acteur malgré toutes les contraintes.¹ » Le développement territorial est perçu par les agents comme un « contre-pouvoir », un endroit où il est possible de « faire bouger les choses » et d'« influencer les politiques publiques.² »

Prendre au mot les politiques de développement

Il revient aux agents de développement d'opérationnaliser les mots d'ordre ambitieux et flous portés par les dispositifs de développement territorial (participation, réduction des inégalités, transition écologique, lutte contre les discriminations, etc.). C'est là que réside le principal levier d'engagement des professionnels du développement. En effet, ces « idéologies molles³ » acceptent une diversité de conceptions qui créent des décalages entre les attentes des professionnels et la réalité du portage politique et des contraintes institutionnalisées. C'est ce décalage qui rend la posture du développeur à la fois précaire, épuisante, mais qui constitue, dans le même temps, le terreau de leur engagement professionnel. En prenant aux mots les objectifs fixés par les programmes d'action publique, d'autant plus lorsqu'ils ont participé à les proposer et faire accepter comme dans le cas d'AJIR, leur engagement se construit contre l'administration et les élus pour leur faire respecter les engagements pris, voire pour tenter de les généraliser.

Cette posture est particulièrement visible dans le cas de la participation. En effet, derrière des objectifs consensuels se cachent des manières d'envisager la participation du public très différentes. Les professionnels de la participation perçoivent leur rôle comme un « garde-fou » pour limiter les dérives et la récupération politicienne. C'est ce que nous dit Marina M. : « les acquis d'AJIR c'était aussi de dire qu'on ne laisserait pas faire n'importe quoi en matière de participation.⁴ » Pour Amandine D. c'est même une « fierté d'être garant de ce truc-là.⁵ » Les agents développent donc une vision de la « bonne participation ». Kylian B. est explicite à ce propos :

¹ Séance de clôture de la semaine du développement local, UNADEL, 2021. *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² Verbatims issus de l'enquête de l'IR-DSU : « je suis dans le territorial car je considère que c'est un contre-pouvoir (...). Je suis très content, on peut faire bouger les choses » ; ou encore « l'intérêt pour la PV et ce qu'elle représente comme capacité à influencer les politiques publiques car ça aussi c'est extraordinaire d'être dans un milieu professionnel qui permette d'avoir accès à ceux qui décident. » *L'ingénierie de la politique de la ville...*, *op. cit.*, p. 11- 12.

³ Bruno JOBERT, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42-2, 1992, p. 219- 234.

⁴ Entretien Marina M., *op. cit.*

⁵ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

« Pour moi faire une fête de quartier ce n'est pas de la participation citoyenne, avoir un comité consultatif à qui on demande la couleur du hall d'immeuble, pour moi c'est pas de la participation citoyenne, ou une assemblée pour se plaindre des crottes de chiens ou des jeunes qui font du bruit, c'est pas la participation citoyenne et dans les faits c'est beaucoup ça. Et même si on essaie de mettre une touche d'originalité avec des thématiques intéressantes c'est beaucoup d'efforts pour relativement peu d'effets.¹ »

Cette mission devient une lutte à partir du moment où il y a un décalage dans les significations investies derrière un même objectif flou ou, c'est souvent lié, lorsqu'il n'y a pas ou peu de volonté politique et institutionnelle d'aller au-delà de l'affichage symbolique. Le rôle des agents de développement devient alors de convaincre l'administration, notamment les échelons supérieurs, et parfois aussi les élus, de devoir mettre en place les dispositifs qu'ils ont pourtant initiés, comme nous l'avons vu pour le budget participatif. Valentine S. est chargée de participation citoyenne pour un département francilien qui a lancé un budget participatif. Pour autant, elle considère qu'une partie importante de son travail consiste à devoir convaincre la direction générale et à mener « une bataille de tous les instants » pour que ce dispositif ne devienne un outil de « fake » participation :

« Autant j'ai ma manager qui est convaincue comme moi je pense qu'on est vraiment sur la même longueur d'onde mais ma manager n'est pas la DGS [rires]. Par exemple là le budget participatif, c'est clairement une volonté de le mettre en place pour faire comme tout le monde mais il n'y a pas de volonté politique derrière. [...] On sait que derrière il n'y a rien. Nous on a la volonté de faire bien de ne pas faire du bullshit et on sent qu'il nous emmène vers quelque chose qui est fake. Nous on va essayer de pas utiliser des termes qui sont trompeurs, de pas faire de la publicité mensongère, mais clairement nous-mêmes on est manipulé, on est tiraillé, fatigué entre le fait de vouloir pousser des choses vraies qui nous semblent justes pour l'intérêt général et les décisions de nos chefs. C'est une bataille de tous les instants.² »

Cet extrait d'entretien exprime bien toute l'ambivalence de cette posture professionnelle « tiraillée » entre leurs valeurs personnelles, leur vision de la participation et les contraintes posées par « les chefs ». Plus loin, elle dira que les élus sont des « freins » dans la réalisation de la politique de participation qu'ils ont pourtant initiée. De même, Kylian B. envisage « une forme de militantisme à travers [s]on boulot » puisqu'il s'implique pour « faire pour une démarche de qualité », ce qui, selon lui, implique d'aller au-delà de la commande politique : « c'est une forme de militantisme en soi car je pourrais m'arrêter à la commande et faire un truc bidon ou juste faire un copié-collé mais ce n'est pas ce que je fais.³ » Ces techniciens sont largement conscients des limites des dispositifs de participation institutionnelle. Sans rejeter l'idée même de participation citoyenne et institutionnelle, qui est leur raison d'être professionnelle, ils se mobilisent pour pousser leur vision de la « bonne » participation.

Les scènes d'échanges entre professionnels sont à ce titre éclairantes, car soulagés de la nécessité d'avoir une parole publique et de défendre leur dispositif, ils peuvent se livrer plus honnêtement sur leur

¹ Entretien Kylian B., *op. cit.*

² Entretien Valentine S., *op. cit.*

³ Entretien Kylian B., *op. cit.*

ressenti face aux politiques de participation, en « parlant au nom de [leurs] tripes et non de [leurs] institutions.¹ » Nous avons ainsi participé à plusieurs temps d'échange d'un réseau de praticiens de la participation à l'échelle départementale. Lors d'un de ces temps d'échanges, les techniciens proposent un « manifeste pour des départements participatifs ». L'enjeu est de formaliser leur vision de la participation pour « éviter la gadgetisation de la démocratie participative » et de mettre en commun des ressources pour « appuyer ce qu'on fait laborieusement chacun de son côté.² » Le manifeste est ainsi pensé comme un outil pour « assoir [leur] légitimité » face aux élus. Les prises de paroles s'enchaînent pour défendre la vision d'une participation « noble » éloignée des pratiques communicationnelles de la participation souvent mise en œuvre³. Ce réseau officieux inter-départemental à l'initiative de techniciens qui recherchent du soutien dans le partage avec des confrères, se met en place dans un contexte d'inflation de dispositifs participatifs à l'échelle départementale. Tous les agents présents expliquent ressentir du « mépris » pour l'usage politicien de la participation. Leur engagement professionnel repose sur le fait de prendre aux mots les objectifs de politiques publiques de développement et de lutter contre le dévoiement de ces objectifs, notamment par les élus. C'est ce que disent deux participantes à ce temps d'échange : « notre rôle c'est de limiter les dégâts⁴ » et de « tirer tout ce qu'on [peut]⁵ » de ces dispositifs de participation institutionnelle⁶. Les agents présents sont particulièrement critiques vis-à-vis des budgets participatifs qui concentrent l'attention au détriment d'autres dispositifs participatifs. Une participante regrette même que « malheureusement je pense qu'on ne va pas réchapper à un nouveau budget participatif en 2022. »

Cette posture d'engagement en faveur d'une vision personnelle et normative de la participation n'est pas propre aux fonctionnaires territoriaux, on la retrouve également dans les autres sphères de cet espace professionnel, par exemple chez les consultants, bien que sous une forme souvent euphémisée. Ainsi, Constance D. nous explique qu'elle a choisi son agence parce que « eux ils sont un peu éthiques », et « qu'ils ont suffisamment de projets pour pouvoir les choisir.⁷ » Constance D. a fait des choix de carrière professionnelle selon ce critère. Elle est notamment partie d'une précédente agence « parce que ce [n'était]

¹ *Temps d'échange, réseau praticien participation département ICPC..., op. cit.*

² *Ibid.*

³ « Je voudrais insister sur le fait que ce n'est pas un gadget ou de la com (...) il faut dire que faire de la démocratie participative pour faire de la pédagogie ou des démarches quand tout est déjà ficelé, ça abîme la démocratie. J'aimerais bien que ce soit écrit noir sur blanc. » *Ibid.*

⁴ « Le BP c'est un grand kiff pour les communicants politiques, nous notre rôle c'est de limiter les dégâts, faire que l'idée posée ne soit pas niquée. Que toute notre énergie ne passe pas que sur ce qui est jolie et ce qui passe très bien. Même si nous on n'a pas accès à la prise de décision. » *Ibid.*

⁵ « On était partie assez enthousiaste avec notre BP [...] mais c'est devenu un vrai délire le BP, les élus ne jurent que par ça. Ils ont repoussé la date de clôture pour afficher un plus grand nombre d'idées. On se retrouve à faire que de la sub, surtout vers les mairies. [...] Les élus se sont vraiment saisis de cet outil comme outil de communication. [...] On a essayé de tirer tout ce qu'on pouvait de ce BP, en argumentant pour une commission citoyenne par exemple. » *Ibid.*

⁶ Dans le cas d'AJIR, lorsque le budget participatif a été repris en main par l'administration et les élus, cela a été vécu de la même manière par les agents de l'équipe de coordination. Leur implication consistait à « juste essayer de sauver les meubles. »

⁷ *Entretien Constance D., op. cit.*

pas vraiment de la concertation [...] c'était vraiment trop pro-élu.¹ » De même Valentine S., avant d'intégrer un conseil départemental, a été recrutée dans un important cabinet de conseil mais n'est restée qu'un mois parce qu'elle « s'est rendue compte que c'était complètement bullshit [...] c'était pas du tout de la concertation, c'était juste de l'acceptabilité des projets.² » Elle a rapidement démissionné de cette agence et explique qu'elle a besoin d'« un boulot avec du sens, avec des valeurs.³ » Marion M., consultante indépendante, défend une « éthique rigoureuse de son métier », fondée sur la neutralité et la libre expression de toutes les opinions, « notamment ceux qui sont contre ». Le plus important pour elle, c'est « l'exigence démocratique » qui implique d'assumer la « dimension politique et conflictuelle » dans chaque initiative de concertation. Elle ne « veu[t] pas faire juste du design de politiques publiques ou de l'acceptabilité de projet » et se permet donc de refuser les contrats trop orientés vers de l'acceptabilité⁴. Cette « éthique » professionnelle est au cœur du discours de légitimation et de distinction de ces professionnels.

Les agents de développement prennent au mot les objectifs affichés et les mobilisent comme levier de transformation de l'action publique, parfois contre l'institution. Si ces agents adoptent un comportement « subversif », celui-ci est généralement justifié en mobilisant « les registres classiques de la légitimation des institutions », c'est-à-dire « en s'efforçant de montrer tout ce qu'il y a de compatible entre ce qu'ils font et ce qu'est supposée être l'"essence" même de l'institution.⁵ » C'est donc, comme le disent J. Lagroye et J. Siméant, la « fidélité à des finalités et à des valeurs que l'institution trahit » qui légitime « l'insoumission »⁶. D'ailleurs, les critiques envers les institutions par les agents sont d'autant plus fortes que les espoirs qu'ils avaient investis en elles étaient grands⁷.

Mettre « le pied dans la porte »

L'engagement professionnel dans le développement territorial est fondé à la fois sur une adhésion avec un ensemble de valeurs portées par la grammaire du développement, mais aussi sur le constat de l'écart entre les objectifs affichés et de la réalité des soutiens politiques et institutionnels à ces démarches. Autrement dit, l'engagement est moins orienté vers l'extérieur pour atteindre ces objectifs ambitieux, il est avant tout orienté en interne pour faire advenir ces objectifs malgré l'institution. Une première stratégie mise en place face au constat d'un décalage entre les attentes et la réalité est celle du « pied dans la porte⁸ ». C'est tout à la fois une stratégie d'engagement assumée et une manière de se justifier, à soi-même et aux autres,

¹ « En fait, moi j'ai bossé pour la métro à Lyon et en gros, j'écrivais les discours de Gérard Collomb pour défendre des choses avec lequel moi je ne croyais pas vraiment non plus. » *Ibid.*

² *Entretien Valentine S., op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ *Entretien Marion M., op. cit.*

⁵ Delphine DULONG, « Au dedans et en dehors : la subversion en pratique », in Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (éd.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 249- 265.

⁶ Jacques LAGROYE et Johanna SIMEANT-GERMANOS, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 53- 71.

⁷ *Ibid.*

⁸ Marion M. explique que dans son travail quotidien, elle « essaie de pousser pour une plus grande exigence démocratique » ce qui est possible « une fois qu'on a mis le pied dans la porte ». *Entretien Marion M., op. cit.*

l'intérêt et la pertinence de sa démarche et de son engagement professionnel. Cette idée est très répandue chez les agents que nous avons rencontrés. Elle consiste à appréhender les démarches de développement territorial comme des espaces de liberté relative, d'expérimentation, qui permettent d'entrer dans l'institution et d'entamer une transformation. Selon eux, il faut se saisir de ces opportunités, investir ces espaces, même s'ils ne sont pas à la hauteur de leurs attentes, afin de « mettre les élus face à leurs contradictions » et pour « habituer l'éco-système à ce genre de pratiques¹ », même si elles ne sont pour le moment pas effectives. Cette stratégie leur permet d'expliquer à la fois qu'ils considèrent que les politiques mises en œuvre sont largement insuffisantes, tout en justifiant le fait de continuer de s'y impliquer. L'idée est qu'une fois qu'on a mis le « pied dans la porte », on peut espérer pousser ces dispositifs plus loin. C'est ce que propose Amandine D. à propos du budget participatif, en espérant « une montée en puissance, étape par étape pour arriver à quelque chose qui nous motive vraiment, quitte à faire d'abord une édition qui nous ressemble moins.² » Ces agents justifient alors leur engagement professionnel par la capacité à « ouvrir des brèches », à « pousser les dispositifs plus loin » pour « transformer un truc de com en actions intéressantes pour le territoire. » À l'occasion de la fin du programme d'AJIR et du changement de majorité, les questions stratégiques sont devenues plus explicites et au centre des débats. Ainsi, Sylvain L., assume le choix de « l'entrisme³ », selon lui il faut trouver « le bon cheval de Troie ».

Catherine S., une salariée d'une association participante au programme AJIR, constate qu'il n'est pas possible « de tout changer les institutions », mais son espoir réside dans la possibilité de trouver « des petites marges de manœuvre, de laisser de la place à un groupe expérimental abrité par les institutions.⁴ » Pour Catherine S., il faut moins chercher à prendre le pouvoir ou transformer radicalement l'institution, mais davantage à créer et développer des « bulles de changement » au sein des institutions : « il faut faire vivre au sein des institutions un groupe expérimental qui pourrait ensuite s'autonomiser ou infuser.⁵ » AJIR a pu représenter une « bulle de changement » et être perçu comme un espace d'autonomie au sein des institutions. Se pose ensuite la question de la « diffusion », c'est-à-dire de l'influence de cette « bulle » sur le reste des pratiques institutionnelles. Le cas d'AJIR tend à confirmer la relation inversement proportionnelle entre autonomie et pouvoir. Autrement dit, si certains segments de l'administration disposent d'une autonomie plus grande, par exemple dans le cadre d'un projet expérimental, cela s'accompagne d'une faible intégration à l'administration et d'une faible capacité à influencer l'institution. Louise R., rappelle qu'« on ne peut pas à notre niveau changer toute l'institution.⁶ » C'est donc un engagement au quotidien « dans l'ombre », loin des prises de position radicales ou des coups d'éclat militants, pour convaincre la hiérarchie,

¹ *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

² *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ Référence à la stratégie trotskyste de transformation par l'intérieur des organisations. Sylvain L. : « il faut s'appuyer sur ce qui existe déjà, [...] l'entrisme il n'y a que ça de vrai. » *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

pousser certains projets, défendre une vision et des principes dans le quotidien professionnel. Pour reprendre les mots de Corinne L., c'est une implication permanente qui consiste à « titiller pour essayer de changer l'existant. » Selon elle, la stratégie consiste davantage à « être un sachet de thé pour infuser et transformer le milieu ou l'organisation dans laquelle on est plutôt que faire l'œuf et se durcir.¹ » Cette posture d'activiste au sein de l'institution résulte d'un apprentissage, d'une connaissance des rouages, des jeux d'acteurs, des manières de formuler, d'appréhender les marges de manœuvre ou non.

« Y aller de manière frontale je le faisais plus jeune, j'avais ce côté impulsif. Maintenant c'est beaucoup plus hophop, je place mes petits pions. C'est avec l'expérience et la pratique qu'on apprend à faire autrement.² »

Les agents les plus militants dans leur poste cherchent à « désinstitutionnaliser l'institution ». Face au constat qu'une forme de dépolitisation du développement territorial lié à son institutionnalisation, les agents, depuis leur positionnement intermédiaire, cherchent à ré-ensauvager l'institution en l'ouvrant à la société civile. Cette position n'est assumée que par une minorité d'agents, qui sont dans des contextes institutionnels qui leur permettent de se sentir autorisés à une politisation plus affichée de leur action. C'est le cas dans certaines collectivités, par exemple au département de La Gironde, où une chargée de mission participation citoyenne explique : « on essaie de désinstitutionnaliser la participation citoyenne, en allant chercher d'autres collectifs, par exemple on veut bosser avec XR et La Bascule sur une assemblée citoyenne ». Cela nécessite de « faire de l'accompagnement de collectifs citoyens, sans plaquer nos modèles institutionnels et nos politiques publiques.³ » Cette agente a pour objectif de « ne pas trop institutionnaliser la démocratie participative. » Elle se fixe comme horizon de « passer d'une démocratie participative d'élevage à une démocratie participative sauvage, en allant chercher d'autres collectifs, en sortant des têtes des réseaux habituels de la participation.⁴ » Mais cette intention qui « fait rêver » les autres chargés de mission présents dans ce groupe informel de partage, révèle toute l'ambiguïté de cette position, puisqu'il faut « accompagner des collectifs militants sans les institutionnaliser », en sachant que ces mêmes collectifs les « cartonnent sur d'autres projets.⁵ » La tension entre *ensauvagement* et *domestication* qui structure toutes les démarches de développement territorial est donc vécue, très concrètement, par les agents chargés de leur mise en œuvre. Certains agents conscientisent cette position d'« alliée » au sein de l'institution au service des « initiatives citoyennes »⁶.

¹ Entretien Corinne L., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Temps d'échange, réseau praticien participation département ICPC..., op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ C'est le cas de Corinne L. notamment : « E : j'imagine que ces collectifs te percevaient comme l'alliée au sein de l'institution. Corinne L. : Oui et donc pas mal sollicité, le soir et le weekend : "t'as pas un contact ? Tu peux m'aider sur l'appel à projets ?" J'ai fait et je continue à faire. C'est important qu'il y ait des courroies de transmission entre l'intérieur et l'extérieur, y a des clefs, des manières de présenter, de rédiger. C'est vrai que je suis très spécialisé dans l'écriture de réponse aux appels à projet [rires]. » Entretien Corinne L., *op. cit.*

Si ces prises de position assumées sont assez rares, la norme étant plutôt l'évitement du politique, elles rejoignent néanmoins une « humeur anti-institutionnelle¹ » très partagée chez les agents de développement. Ces agents sont très souvent méfiants vis-à-vis de l'institutionnalisation tout en y participant depuis les institutions. Ainsi, Antoine B., coordinateur jeunesse au sein d'une communauté de communes et venant de l'éducation populaire, exprime explicitement cette méfiance vis-à-vis de l'institution :

« [Je considère que] du moment que les choses sont reprises [par l'administration] dans les paroles, les techniques, les méthodes, ça veut dire que c'est foutu, que ça s'est fait récupérer, que ça s'est fait institutionnaliser. C'est pour ça que j'ai tendance à être méfiant. [...] Moi j'ai plutôt une position anti-institutionnelle, ça c'est peut-être aussi mon passé militant et éducation populaire qui est toujours là même si je suis fonctionnaire. Je suis assez facilement critique dès lors que les choses s'institutionnalisent. Quand l'État dit participation des jeunes ou lorsque l'État emploie des mots comme engagement des jeunes, j'ai un a priori plutôt négatif et je me dis attention. Je suis toujours un peu critique.² »

Nous lui avons alors fait remarquer l'originalité de ce positionnement qui cherche à « lutter contre l'institutionnalisation depuis l'institution ». Sa réponse éclaire sa recherche d'une position efficace pour participer à « transformer la société » :

« [Rires] Oui et en plus je suis fonctionnaire. J'en ai discuté pas mal avec mes anciens collègues, je me dis c'est que de ma place, j'ai peut-être quelque chose à proposer de différent aux institutions mais en étant à l'intérieur des institutions. [...] Il y a un fossé qui est en train de se creuser entre les collectivités et les associations, les collectivités renvoient souvent aux associations qu'elles ne sont pas réalistes, qu'elles ne connaissent pas les enjeux... Là où je donne du sens à ma place aujourd'hui c'est d'être dedans, d'être chef de service, d'être attaché territorial et donc je peux porter un discours, c'est prétentieux de dire ça, je peux porter un discours différent... Je peux proposer un discours et des outils à contre-courant et j'ai une meilleure écoute que si j'étais au centre social machin truc et que je proposais un outil de l'éducation populaire. C'est ça mon parti pris pour essayer de transformer un peu la société, puisqu'on voit qu'on n'a pas le pouvoir de la transformer globalement [rires].³ »

Le parcours d'Antoine B. illustre cette volonté d'engagement pour un idéal depuis les institutions malgré un regard critique sur ces dernières. Pour lui, devenir fonctionnaire territorial est une manière de prolonger de manière plus efficace son engagement initié dans l'éducation populaire (« j'ai une meilleure écoute que si j'étais dans un centre social »), qui s'est aussi construit dans un contexte de déception réaliste (« puisqu'on voit qu'on n'a pas le pouvoir de la transformer globalement »). Dans les entretiens, la question de la position la plus efficace pour transformer le réel et notamment la question du rapport aux institutions (lutter contre, lutter sans, lutter dans), revient très fréquemment. Antoine B. estime qu'« aujourd'hui, pour moi, mon moyen d'agir j'ai l'impression qu'il est plus à l'intérieur de l'institution, ou à l'intérieur de certaines collectivités. ⁴ » Valentine S., chargée de mission participation citoyenne pour un Département, « est un peu

¹ Selon l'expression de P. Bourdieu. Voir Pierre BOURDIEU, *La Distinction : Critique sociale du jugement*, Paris, Les Editions de Minuit, coll.« Le sens commun », 1979, p. 161.

² *Entretien Antoine B., op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

perdue », elle « ne sai[t] pas où est le pouvoir pour renverser la table. » L'extrait d'entretien suivant montre que l'engagement professionnel dans le développement territorial correspond à une recherche du meilleur levier pour avoir un pouvoir de transformation :

« Ah la fameuse question... Ça fait des années que je pose cette question et j'ai toujours pas réussi à répondre. Est-ce qu'on le fait depuis l'extérieur et ce qu'on fait depuis l'intérieur ? En fait je n'arrive pas à savoir où est le pouvoir. Il faut changer peut-être la façon dont on voit le pouvoir. Parfois je me dis il faut être élu, mais je ne suis pas prête. ...] Je pense que ça dépend beaucoup là où on est et puis je pense quand même qu'il faut continuer à prêcher dans le désert et d'avoir un peu de courage [...]. Le métier [c'est] de convaincre toujours d'autres gens.¹ »

L'importance du registre de la « pédagogie »

Dans la plupart des cas, cet engagement professionnel est largement dépolitisé. Ce faisant, ce discours professionnel, quoique critique, reste compatible, et donc audible et toléré, par les institutions. Il s'appuie sur une rhétorique humaniste qui traduit les conflits politiques, les questions de pouvoir, de domination et d'intérêt, dans le registre de la culture et de l'éducation. Ainsi, dans le cas d'AJJIR, les enjeux « pédagogiques » et « culturels » sont dominants. Par exemple, les questions du manque de représentativité et de l'absence de certains publics sont fréquemment retraduites dans des enjeux pédagogiques aboutissant à proposer des « formations des élus » ou des outils de « sensibilisation ». Ce prisme peut être analysé comme le fruit d'une socialisation professionnelle, faisant de nécessité vertu, puisque ce sont des leviers disponibles, sur lesquels les agents peuvent agir directement. Pour ces agents, la formation et la sensibilisation des différents acteurs est la solution principale disponible pour répondre à des enjeux politiques structurels. Dans cette perspective, de nombreux agents au sein d'AJJIR perçoivent leur engagement avant tout comme un effort de conviction, d'argumentation pour « changer un peu la vision des élus ». Mais ce travail pédagogique est très précaire et doit être sans cesse renouvelé, comme le rappelle une participante d'un séminaire d'AJJIR : « et là patatra, avec les élections, il faut retrouver l'énergie pour reconvaincre les élus.² » L'engagement des agents repose moins sur un conflit de valeurs ou d'intérêts, que sur des questions de connaissance des problèmes et des solutions³. Ce registre « pédagogique » semble être la forme dominante que prend le rapport au politique en contexte professionnel pour les agents intermédiaires du développement territorial⁴.

On retrouve souvent un vocabulaire psychologisant pour expliquer des différents politiques. Un des chercheurs de l'équipe d'évaluation embarquée parle, par exemple, de « thérapie des acteurs

¹ Entretien Valentine S., *op. cit.*

² Gouvernance et séminaire AJJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

³ C'est le sens de la prise de position de Rémi G., suite au changement de majorité départementale, qui considère que si la nouvelle majorité fait un « travail sérieux d'expertise » alors « ils ne peuvent pas arriver à d'autres conclusions que les [n]ôtres, sinon ce serait de l'idéologie. » *Ibid.*

⁴ Au-delà d'AJJIR, nous avons retrouvé ce prisme pédagogique dans d'autres scènes d'observation, par exemple lors d'une rencontre des professionnels de la participation à l'échelle départementale où les participants insistaient également sur la formation des élus.

décisionnels » pour « changer les pratiques [des élus] et impliquer les jeunes.¹ » De la même manière, le consultant-formateur qui a accompagné la structuration de la gouvernance d'AJIR explique, au cours d'une discussion informelle, que les élus sont « malades » ou « fous » de maintenir ce système et de se croire légitimes. Selon lui, « le problème de la démocratie c'est aussi une question de méconnaissance par les élus ou les décideurs du travail des chercheurs.² » Dans la même veine, une divergence politique peut être interprétée par un technicien d'une collectivité comme un « manque de maturité » des élus³.

2.3 Des fidélités contrastées à l'institution

Cette posture d'engagement dans le travail entraîne un rapport particulier à l'institution, puisque c'est tout à la fois un engagement pour l'institution, par l'institution et contre l'institution. En cela, l'engagement professionnel dans le développement territorial peut s'appréhender dans le prolongement du rapport des mouvements sociaux aux institutions⁴. En effet, tous les mouvements sociaux construisent leur action politique en relation avec le pouvoir institutionnel, que ce soit pour viser le pouvoir, le transformer ou le contourner. L'institution est l'horizon indépassable de l'action politique, même lorsque les mobilisations conscientisent la stratégie de ne pas prendre le pouvoir⁵. La typologie de A. O. Hirschmann est souvent mobilisée pour caractériser ces rapports. Ainsi, en cas de désaccord entre un agent de développement et l'institution de rattachement, trois options sont possibles : *exit, voice, loyalty*⁶. Ces catégories opposent schématiquement « rupture ou fidélité, défection ou protestation, engagement ou désengagement.⁷ » Ces différentes alternatives sont organisées autour d'un critère principal qui est la fidélité à l'institution, avec l'opposition fondamentale entre le dedans/dehors⁸. Une partie des acteurs conscientisent eux-mêmes ce rapport ambivalent à l'institution. Ainsi, un rapport de l'UNADEL et de l'IR-DSU schématisent les « positionnements multiples [des porteurs d'initiatives liées aux transitions] vis-à-vis des

¹ *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, *op. cit.*

² *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

³ « Il y a une volonté politique mais ils ne sont pas matures, ils ne se rendent pas compte de ce que ça implique. ». *Ibid.*

⁴ Voir notamment le dossier Politix sur le militantisme institutionnel : « La sociologie des mouvements sociaux a souvent souligné le dilemme devant lequel se trouvent placés tôt ou tard la plupart des groupes mobilisés autour d'un problème : soit maintenir une position d'extériorité critique vis-à-vis des instances politiques et administratives en charge du traitement du dossier, quitte à radicaliser la contestation ; soit chercher au contraire à participer à la formulation de l'action publique, au besoin en s'inscrivant dans une logique de négociation et de compromis avec les « propriétaires » légitimes d'une question. [...] La multiplication actuelle des procédures et des dispositifs censés favoriser la participation des usagers, des patients, des habitants, des associations à la formulation de l'action publique ne fait qu'aviver la tension entre ces deux positionnements militants. » Cécile ROBERT et Yannick BARTHE (éd.), « Militantismes institutionnels »..., *op. cit.*

⁵ Pour une analyse des différentes stratégies politiques pour la transformation sociale et leur rapport aux institutions étatiques voir notamment Erik Olin WRIGHT, *Stratégies anticapitalistes pour le XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 2020.

⁶ Albert O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, 1970.

⁷ Yann RAISON DU CLEUZIQU, « Fidélités et militantisme institutionnel », in *Rencontres avec Michel Offerlé*, Éditions du croquant, 2018, p. 189- 195.

⁸ J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain »..., *op. cit.*

pouvoirs publics.¹ » Ils distinguent les initiatives développées en complémentarité avec les institutions (ce qui représenterait l'option *loyalty*) ; les actions « en marge, voire en opposition » par rapport aux institutions et qui portent un modèle de « contre-société » (option *exit*) ; les actions de « lobbying » pour influencer les pouvoirs publics qui peut aller jusqu'à « proposer un nouveau projet politique pour accéder au pouvoir » (option *voice*).

Toutefois, dans le cas des politiques de développement, ces positionnements sont moins tranchés, la coupure entre le dedans et le dehors, entre la fidélité et la contestation est plus poreuse que ne le donne à voir cette typologie. L'espace du développement territorial se caractérise justement par l'hybridité entre ces postures avec/sans/contre, qui le distingue du champ bureaucratique ou de l'espace des mouvements sociaux². Le développement territorial comme option institutionnalisée de mobilisation politique propose un rapport aux institutions spécifique et ambigu qui emprunte à ces différents registres. Les agents de développement naviguent en permanence entre fidélité, défection et prise de parole. Il est donc primordial de distinguer deux types de fidélité à l'institution : « la fidélité dans l'institution – limitée aux frontières de l'appartenance que la structure délimite – et la fidélité à l'institution – ouverte à tout ce que l'institution peut représenter.³ » En effet, nous avons vu qu'un des ressorts de l'engagement se trouve dans une adhésion à l'idéal incarné par l'institution et qui se traduit en pratique par une infidélité à l'institution. Autrement dit, pour certains agents, il est possible, ou même parfois nécessaire, d'être en marge de l'institution pour être fidèle à l'idée qu'ils se font de l'institution et de l'idéal qu'elle défend.

En réalité, l'opposition dedans/dehors ne paraît pas si pertinente, ni opérationnelle, pour des agents qui agissent souvent à la marge de l'institution⁴. Bien que les agents de développement partagent une méfiance envers l'institution, ils restent des agents institutionnels, qui travaillent pour ou avec les institutions publiques. Ce qui caractérise le rapport aux institutions du développement territorial serait donc davantage le « avec » plutôt que le « contre » ou le « sans ». Pour Catherine S. la spécificité d'AJIR repose justement dans ce « avec », ce qui l'incite, en tant que salariée associative, à « continuer à aller dialoguer avec les institutions et le politique.⁵ » L'observation permet donc de mettre au jour ce qui ressemble davantage à un

¹ *Les transitions territoriales. Un défi et une opportunité pour les acteurs du développement territorial...*, *op. cit.*, p. 21. Typologie inspirée par les travaux de D. Bourg.

² L. MATHIEU, « L'espace des mouvements sociaux »..., *op. cit.*

³ Y. RAISON DU CLEUZIOU, « Fidélités et militantisme institutionnel »..., *op. cit.*

⁴ Néanmoins, cette opposition dedans/dehors doit être prise en compte puisqu'elle hante les récits des professionnels. Ce sont des bornes par rapport auxquels ils se positionnent, ou du moins tentent de se positionner.

⁵ « Ce qui fait la force d'AJIR ce n'est pas le « sans », c'est le « avec », avec une place pour les institutions et les associations. C'est ça qu'il ne faut surtout pas perdre, et ne pas retomber dans le « côte à côte ». [...] On était déjà convaincu que c'était par-là que ça allait changer. On avait aussi le vécu que quand tu fais avancer des choses au niveau associatif et que tu ne l'installes pas dans une politique publique, en fait ça finit par s'éteindre [...], ça meurt parce que ce n'est pas stabilisé par des choix politiques, par des politiques publiques [...]. Donc peut être que la solution passe par installer les choses ensemble. Et donc on doit apprendre à se connaître, même si ça prend du temps et de l'énergie. [...] Ça fait partie des enjeux pour moi d'aller continuer à dialoguer avec les institutions et le politique. » *Entretien Catherine S...*, *op. cit.*

continuum de positions et de pratiques dans le rapport à l'institution¹. L'activisme institutionnel se déploie tout à la fois dans une forme de désaffiliation – par des stratégies d'évitement, de prise de distance d'autonomisation, de ligne de fuite – et dans une logique d'affiliation, par la confrontation ou les tentatives « d'infusion ». L'activisme institutionnel nous renseigne donc sur la pluralité des manières d'être fidèle et d'appartenir à une institution. Y. Raison du Cleuziou complexifie la typologie d'A. O. Hirschmann pour montrer que, dans le cas de l'activisme institutionnel, la fidélité à l'institution peut passer par de la « protestation interne² » ou de la « défection interne³ ». L'activisme institutionnel s'inscrit dans les limites de la fidélité à l'institution mais en explorant les marges de celle-ci.⁴ Il ressort que l'activisme institutionnel s'appuie fondamentalement sur une forme de fidélité à l'institution constitutive de cette forme d'engagement, bien qu'il s'agisse de « fidélités contradictoires » ou « concurrentes⁵ ».

¹ Yann RAISON DU CLEUZIOU, « Des fidélités paradoxales : recomposition des appartenances et militantisme institutionnel dans une institution en crise », in Michel OFFERLE et Jacques LAGROYE (éd.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 267- 290.

² La « protestation interne » recouvre une variété de pratiques comme la « menace de défection », la « subversion », les « protestations pratiques : aménagements, innovations », la « protestation larvée : mauvaise volonté », le « silence contestataire ».

³ « Défection interne » (« auto-marginalisation, retrait stratégique, free rider ») ou « double jeu » (« hypocrisie, détournement »).

⁴ Y. RAISON DU CLEUZIOU, « Des fidélités paradoxales : recomposition des appartenances et militantisme institutionnel dans une institution en crise »..., *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

Section 2.

Maintenir les conditions de son engagement au travail

Le maintien d'un fort engagement au travail chez les agents de développement, bien qu'il s'incarne dans des formes différentes pour les nouvelles générations de professionnels, soulève la question du renouvellement des conditions de l'engagement au travail. L'engagement nécessite en effet une croyance dans le bien-fondé de l'action et donc, dans une certaine mesure, une adhésion à l'action institutionnelle dans laquelle ils sont impliqués¹. Ce faisant l'activisme institutionnel implique une forme de fidélité à l'institution, même sous la forme d'une « fidélité contestataire », c'est-à-dire une forme d'adhésion distanciée ou critique à l'institution qui porte la démarche de développement, et plus particulièrement dans la croyance d'une transformation possible par et dans l'institution. De fait, les activistes institutionnels avancent constamment entre critiques des mondes administratifs et politiques auxquelles ils appartiennent, malgré leurs efforts de distinction symbolique, et un besoin « d'enchantement » de leurs missions. Il s'agit pour ces agents d'inventer et de se convaincre de marges d'autonomie dans les appareils d'État afin de poursuivre l'utopie de « faire de la politique autrement² ». Ces espaces d'autonomie professionnelle sont précaires et font l'objet de luttes quotidiennes. Cette posture d'activiste institutionnel peut donc entraîner une fatigue professionnelle et des désillusions, pouvant déboucher sur des formes de désengagement ou, à l'inverse, de (re)politisation individuelle (1). Si beaucoup évoquent la possibilité de fuite, peu le font, l'engagement professionnel reste la norme. Les agents de développement ont besoin de continuer à croire dans la possibilité d'un changement pour se maintenir dans ces postes. Ils mettent donc en œuvre des arrangements quotidiens pour renouveler les conditions de leur engagement (2).

1. Un engagement en tension

La posture d'activiste institutionnel est source de tensions et de fatigues professionnelles. Les agents doivent gérer au quotidien la frustration de constater un décalage entre leurs attentes et celles de l'institution, ce qui peut les amener à questionner la pertinence et l'utilité de leur engagement dans ces politiques publiques, comme le résume H. Reigner à propos de la politique de la ville :

« Invariablement, les acteurs territoriaux de la politique de la ville s'épanchent sur leurs difficultés : sentiment de porter ce qu'ils nomment des politiques "sparadrap", d'"écoper avec un verre d'eau", de "lutter contre des moulins à vent" dans leurs marges métropolitaines. Pour autant, si les difficultés, le désarroi, la fatigue sont

¹ Comme le disent S. Nicourd et I. Ruggero « s'engager dans une association ou une institution de travail social renvoie toujours à mettre en jeu des croyances et plus largement une dimension symbolique qui va donner du sens à l'implication concrète. » Ruggero IORI et Sandrine NICOURD, « La construction des discours vocationnels comme support de légitimité dans le champ de l'intervention sociale », *Vie sociale*, 8-4, 2014, p. 101- 112.

² H. HATZFELD, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970.., op. cit.*

systématiquement évoqués, une seconde caractéristique saute aux yeux chez ces acteurs, qui renvoie au registre de la résistance.¹ »

Nous verrons d'abord dans quelle mesure l'activisme institutionnel peut être source de fatigue professionnelle (1.1). Puis, nous observerons comment les agents réagissent à ces désillusions quotidiennes en questionnant les dynamiques de politisation ou dépolitisation au travail (1.2).

1.1 Un engagement dans le travail source de tensions et de fatigues

Si l'engagement est le point commun de nos agents, la fatigue professionnelle en est le pendant incontournable². Dans les entretiens avec les agents de développement, nous avons identifié deux leviers principaux de fatigues professionnelles. D'une part, l'attachement à la mission et à ses finalités participe d'un sur-investissement. Et d'autre part, la confrontation quasi-systématique au constat du décalage entre les objectifs annoncés et les moyens affectés peut entraîner un découragement.

La sur-implication

De nombreux récits font état d'investissement jusqu'au surmenage. Les professionnels du développement défendent de manière proactive, au-delà de leurs prérogatives, des causes qui leur tiennent à cœur personnellement. Ce mode d'implication au travail « est caractérisé par le débordement du travail prescrit et un engagement personnel pouvant aller jusqu'à la sur-implication.³ » Cette implication individuelle rend les expériences professionnelles « intense[s] et totale[s] » selon les mots de Marina G. Le cas du programme AJIR illustre ce surmenage. Au lancement du projet, une chargée de mission avait été recrutée pour la coordination du programme, elle est partie au bout d'un an pour « burn-out ». Plusieurs agents ont ensuite été recrutés pour effectuer les missions de coordination, dont une coordonnatrice à temps plein et trois chargés de mission à temps partiel sur le programme AJIR. Voici ce que dit Amandine D. qui a pris le relais :

« Je pense que si j'avais eu le même poste toute seule comme dans les conditions de Cécile, ça m'aurait dégoûtée de la fonction publique et ça m'aurait brisée. Là il y a eu des moments où j'ai eu envie de lâcher l'affaire et d'envoyer tout balader, il y a des moments où ça m'a vraiment poussée à bout de nerf, où je rentrais chez moi et je chialais juste parce que c'était prenant. Je pense que s'il n'y avait pas eu l'équipe, il y aurait eu plein de moments où j'aurais abandonné. Le fait qu'on soit cinq ça changeait tout.⁴ »

¹ H. REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste...*, op. cit.

² Pour une analyse centrée sur la participation du lien entre engagement et fatigue professionnelle, voir William ARHIP-PATERSON, « L'usure à la tâche. La fabrique éreintante du budget participatif de la Ville de Paris pour les agents municipaux (2014-2020) », 2020.

³ Maurel, 2000, p136, cité par Dubar et Tripier, P177

⁴ Entretien Amandine D., op. cit.

Même avec une équipe renforcée, les membres de la coordination du projet rappellent l'intensité émotionnelle liée à ce type de pose et la difficulté de « prendre de la distance » :

« Pendant AJIR, il y a eu des moments, quand je rentrais du boulot au bout du rouleau épuisée, où je me disais ou même [mon partenaire] me disait il faut que tu prennes de la distance. Et je n'y arrivais pas. Je partageais le bureau avec [une collègue] parce qu'on a une sensibilité un peu similaire et donc des fois on fermait la porte du bureau et on pleurait et après ça allait mieux. [...] Des fois ça m'impacte et ça me blesse au-delà du professionnel parce que je me suis investi personnellement, j'y ai mis du cœur donc quand ça marche pas... Voilà. »

La posture particulière de l'équipe de coordination d'AJIR, posture intermédiaire entre différents acteurs institutionnels et non-institutionnels dans laquelle se retrouve de nombreux agents de développement, est source de tensions récurrentes, avec des attentes différentes selon les partenaires :

« Je pense que je me mettais beaucoup la pression vis-à-vis des partenaires parce que j'avais quand même vraiment envie qu'ils arrivent à ce qu'ils voulaient faire. Avec le budget participatif quand on était en relation direct avec les jeunes je mettais beaucoup la pression auprès des jeunes parce que je n'avais pas envie de décevoir. »

Les agents « se mettent la pression » parce qu'ils croient au projet, ils « veu[ent] que ça marche³ ». Comme le soulignent M. Surdez et I. Sainsaulieu, c'est justement parce qu'il y a un profond attachement au travail, à l'idéal qui le sous-tend, que les agents « éprouvent durement les situations pénibles qu'ils y vivent.⁴ » C'est exactement ce que nous rapporte Amandine D. lorsqu'elle compare son ancien travail « intense » à la coordination d'AJIR et son nouveau travail « moins prenant » :

« Là dans mon boulot aujourd'hui si on me donne un contre-arbitrage alors que j'ai commencé à bosser ça me fait chier mais je le refais et ça ne m'impacte pas, c'est presque comme si ça ne me concernait pas en fait, ça m'importe pas en termes de ce que je porte comme valeur professionnelle. »

Lorsqu'elle compare ses deux expériences professionnelles, elle observe qu'elle se sent « moins utile » dans son nouveau poste mais que c'est aussi « moins prenant », elle fait donc le lien entre l'implication personnelle et la charge mentale qui en découle :

« À la fois je me sentais plus utile et en même temps j'étais beaucoup plus investi et donc je ramenait beaucoup plus de travail chez moi, j'y pensais le soir, j'y pensais le week-end, j'étais un peu tout le temps en train de penser à ça. Et là c'est un peu reposant de se dire quand j'ai fini à 17h30 je rentre chez moi et je pense plus aux commandes qui m'attendent pour le lendemain [...] C'est difficile je trouve de trouver l'équilibre entre un truc qui t'amène mais qui ne te bouffe pas ta vie. »

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ I. SAINSAULIEU et M. SURDEZ, *Sens politiques du travail...*, op. cit., p. 11.

⁵ Entretien Amandine D., op. cit.

⁶ Ibid.

L'engagement professionnel peut aussi amener à accepter des horaires et une charge de travail plus conséquents, eux-mêmes liés au besoin du poste (rencontre avec des citoyens ou des partenaires en soirée ou weekend). Pour Salomé V. la fatigue professionnelle est surtout liée aux horaires et à la disponibilité nécessaire le soir et les weekends¹. Ils sont nombreux à décrire leurs métiers comme « des boulots où on ne compte pas les heures.² » Les agents ont donc conscience de la charge que représente souvent ce type de poste et le prennent en compte dans leur choix de carrière, à l'image de Kylian B., qui comme Marina M. ou Corinne L., parle de préserver leur « santé mentale » :

« Mon contrat se termine en mars et je ne sais pas si mon avenir sera [dans cette mairie] en mars, je ne sais pas, c'est un peu compliqué en ce moment j'ai pas envie de faire un burn-out à 27 ans. Si mes conditions de travail ne s'améliorent pas c'est possible que je prenne la porte de sortie en fin de contrat. [...] Ce n'est pas que dans ce monde-là mais c'est aussi dans le monde associatif de la participation citoyenne, de la transition écologique ou du développement territorial, il y a beaucoup de burn-out de personne qui arrête ou qui change complètement à 45 ans. Je pense qu'il y a à la fois la charge de travail et la frustration, les deux.³ »

Le décalage entre les aspirations et la réalité institutionnelle

Comme le précise Kylian B. dans l'extrait précédent, au-delà de la fatigue professionnelle, le registre de la frustration est également omniprésent dans les entretiens. Cet engagement n'est pas un dévouement à l'institution, au contraire, c'est un engagement au sein de l'institution, parfois contre l'institution, au nom de valeurs morales ou politiques portées par l'agent. De fait, ces professionnels doivent gérer au quotidien des « dissonances de valeurs », pour reprendre l'expression de Corinne L., entre les attentes qu'ils investissent personnellement dans le poste et la réalité de ce qu'on leur demande ou permet de faire. Les agents se sentent souvent démunis face à l'ampleur des enjeux à résoudre par rapport à la faiblesse des moyens à leurs dispositions. Ils constatent qu'ils font face à des acteurs politiques bien plus puissants et qui se situent à d'autres échelles de gouvernance⁴. C'est particulièrement clair sur les questions de participation citoyenne ou de transition écologique où les actions mises en œuvre leur paraissent souvent « ridicules » par rapport aux enjeux :

« Evidemment c'est un pansement sur une jambe de bois, c'est soigner un cancer avec un verre d'eau. C'est évident que mon action n'aura aucun impact réel sur les inégalités en France. Il faudrait être mégalomane ou complètement fou pour penser ça.⁵ »

¹ « Les panels citoyens c'est 3 week-ends d'affilée parfois. C'est là où ça rejoint l'engagement militant. [...] Là depuis mai j'ai un à 3 ateliers à animer par semaine, on a juste plus envie. [...] C'est un rythme qui est compliqué. » *Entretien Salomé V., op. cit.*

² *Entretien Camille A., op. cit.*

³ *Entretien Kylian B., op. cit.*

⁴ Par exemple dans l'entretien avec Salomé V. : « Sur des enjeux plus larges comme l'alimentation par exemple, on pose la question des lobbies, on pose la question de l'Union européenne, des moyens de production agricole ... Aujourd'hui c'est difficile d'avoir une réelle action là-dessus. » *Entretien Salomé V., op. cit.*

⁵ *Entretien Kylian B., op. cit.*

C'est pourquoi Corinne L. décrit ainsi ses différents postes comme une « mission impossible¹ ». Pour Marina M., le métier d'agent de développement est un éternellement recommencement : « c'est un peu Sisyphe, on ne va jamais y arriver et puis il faut toujours recommencer et jamais désespérer, tu parles d'un métier [petits rires]. » Cette frustration peut être liée aux objectifs de la politique pas assez ambitieux (« c'est une source de frustration, ça ne va pas assez vite et surtout pas assez loin² ») ou aux moyens à disposition (« dans une petite collectivité [...] on n'a pas de levier, on n'est pas assez gros, il y a plein de choses qu'on aimerait faire qu'on peut pas. Parfois ça peut être très frustrant c'est vrai.³ ») L'engagement dans le travail peut être source de désillusion face à la modestie des résultats malgré toute l'énergie investie. C'est par exemple ce que nous livre Constance D., consultante en concertation qui explique que le résultat n'est « pas à la hauteur de [s]es attentes » :

« Je trouve que parfois, on s'embête beaucoup, on se remue beaucoup, on dépense beaucoup d'énergie pour finalement se demander, est-ce que ça en vaut vraiment la peine ? [...] Enfin ça marche pas ... je veux pas être trop négative, ça marche un peu mais c'est pas super non plus, pas à la hauteur de mes attentes [rires].⁴ »

Aussi fortes soient-elles, les croyances qui poussent les agents à s'investir dans des institutions se confrontent à la réalité du fonctionnement des institutions⁵. Le registre de la « naïveté » revient souvent dans les échanges. Des agents expliquent qu'ils sont arrivés en pensant « naïvement » qu'ils pourraient changer les choses puis qu'ils ont été confrontés à la réalité de l'exercice des missions de développement et de coordination. Par exemple, Cyril P. considère qu'il était, au début de sa carrière, « un béotien du centre social », croyant dans le projet de participation des habitants :

« J'avais plein d'illusions en arrivant, enfin pas des illusions mais de la naïveté un petit peu. Je me suis dit, chouette, un secteur où je vais pouvoir vraiment faire participer les habitants et être vraiment au service de ça.⁶ »

Or, il réalise rapidement que « dans tous les processus de participation des habitants, il y a toujours un contrôle de la validité de la citoyenneté et de [la] participation. » Il décrit cela comme une « grosse désillusion.⁷ » De même, Constance D. reconnaît les limites des dispositifs de participation : « force est de reconnaître que ça ne fonctionne pas non plus tant que ça ... C'est pas non plus tout le temps d'intérêt général.⁸ » Les agents ne sont donc jamais ignorants des effets secondaires, des objectifs latents, d'une

¹ Voir à ce sujet P. BOURDIEU, « Une mission impossible »..., *op. cit.*

² *Entretien Cyril P., op. cit.*

³ *Entretien Isabelle C., op. cit.*

⁴ *Entretien Constance D., op. cit.*

⁵ Comme le rappelle J. Lagroye et J. Siméant à propos de l'humanitaire : « il reste que "croire" que l'on pourra "changer les choses", "sauver des vies", "aider les autres" ou "lutter contre la misère" en entrant dans une institution ne dit rien ensuite de la pérennité de cette croyance confrontée à la réalité de ce que permet l'institution investie. Quand bien même on a totalement intériorisé les objectifs affichés de l'institution, il faut souvent se résoudre à admettre que ces objectifs n'ont que peu de chances d'être atteints. » J. LAGROYE et J. SIMEANT-GERMANOS, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions »..., *op. cit.*

⁶ *Entretien Cyril P., op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Entretien Constance D., op. cit.*

politique de développement. Par exemple, Marion M. a conscience que les démarches de concertation jouent un rôle politique : « c'est sûr que ça légitime l'exécutif, on participe à lui faire une bonne image ou un bon bilan.¹ » Elle est consciente des limites de sa posture : « on sert de pansement pour faire perdurer la démocratie représentative », alors qu'elle pense qu'il faudrait changer complètement le système représentatif. Cela ne l'empêche pas de vouloir s'engager pour que cette démarche soit la plus transparente possible malgré les risques d'instrumentalisation. Les agents de la participation publique avancent dans un équilibre fragile entre leur compréhension de ce qui peut servir des intérêts privés et l'intérêt général :

« Pour être tout à fait honnête, parfois on me demande de faire un truc de grosse com politique pété à grosses ficelles. J'en ai conscience aussi. J'arrive encore à pondérer, parce qu'on me laisse la main sur les trucs intéressants, mais si demain la balance elle balance trop d'un côté., je ne serai pas satisfait non plus, parce que je me rends bien compte que quand on me fait faire un truc de merdre pour une volonté 100% politique et qu'il n'y a pas d'autres visées que de satisfaire tel ou tel public, d'acheter la paix en tenant un discours pour tel ou tel public, qui n'est pas ce que je pense bon en moi. [...] C'est un sport de combat mais il faut essayer de faire une démarche participative la plus qualitative possible, en pensant à tous les biais de la participation qu'on connaît et auxquels l'élu n'a pas forcément réfléchi.² »

L'absence de résultats nourrit un sentiment d'inutilité, comme l'exprime Camille A. : « Là vraiment j'ai l'impression de pédaler dans la semoule, un sentiment d'inutilité qui me déprime [rires]. Donc je vais chercher autre chose.³ » L'expression « tout ça pour ça » revient fréquemment dans les entretiens :

« C'est épuisant cette énergie passée à essayer de convaincre, et à se heurter à des murs et à des jeux de pouvoir qui bloquent vraiment. [...] Et puis de se dire tout ça pour ça... ça fait 30 ans puis voilà... Le sentiment qu'on réinvente la poudre.⁴ »

La « fatigue professionnelle » qui s'accumule progressivement semble mener à la rupture en particulier dans les situations de changement d'orientation politique et du retrait du soutien politique aux démarches de développement. Plusieurs agents nous rapportent ce scénario difficile à vivre en tant que professionnel. C'est le cas de Marina M. qui travaillait pour un syndicat mixte, notamment sur un Contrat de Développement Durable⁵ ou de Corinne L. lorsqu'elle était en charge de l'Agenda 21 pour une municipalité⁶.

¹ Entretien Marion M., *op. cit.*

² Entretien Kylian B., *op. cit.*

³ Entretien Camille A., *op. cit.*

⁴ Entretien Corinne L., *op. cit.*

⁵ « Entre-temps il y a Wauquiez qui est passé par là et qui a cassé les CDDRA... pfff, du jour au lendemain il n'y a plus de contrat. On a reçu un courrier de M. Wauquiez qui nous disait « en fait tout le travail que vous avez fait, ça nous intéresse plus. Le contrat qu'on avait signé bah maintenant on le signe plus. » Ça fout quand même un peu la... ça met en colère. J'étais à l'époque en plein milieu de mon congé mat'. Quand les collègues m'ont raconté ça je n'y croyais pas, c'était pas possible, ils se rendent pas compte qu'on travaille, ça donne vraiment l'impression... qu'on n'est rien en fait. Les élus peuvent arriver et... c'est ça aussi la démocratie mais ça fait vraiment une drôle d'impression. On a travaillé avec la population pour imaginer ce projet de territoire, avec des élus locaux, on n'est peut-être pas trop à côté de la plaque, mais ils ont juste décidé que c'était pas comme ça qu'ils ont envie de travailler et maintenant il voulait travailler directement avec les communes, et on revient au fonctionnement d'il y a trente ans... C'était très dur cette période. » Entretien Marina M., *op. cit.*

⁶ « J'ai fait un burn-out suite à une bascule municipale dans la ville de Pessac qui [...] qui a basculé de gauche plurielle écolo à droite et qui a tout anéanti. J'ai pas trop supporté la bascule parce qu'on m'a demandé de détruire 10 ans de

Le changement d'orientation politique est ici difficile à vivre pour ces agentes car il est perçu comme une dévalorisation du travail effectué et de leur position professionnelle : « ça donne vraiment l'impression qu'on n'est rien en fait.¹ » Ces changements de soutien politique s'incarnent souvent dans une relation personnelle avec un supérieur hiérarchique qui devient problématique². Angélique F. aussi se questionne sur la suite de son parcours professionnel, en particulier après la fin du programme AJIR et le changement de majorité. Elle craint de faire un « burn-out » si elle ne « retourne [pas] sur un projet où [elle sera] cohérente entre [s]on travail et les élus.³ » Ainsi, le rapport à l'engagement est étroitement lié avec le bien-être au travail, dans une recherche d'équilibre entre les deux. Comme le dit Corinne L., « il faut peut-être déjà se sauver soi ». La question de la santé mentale ou du « burn-out » revient souvent dans les discussions informelles entre les agents. Comme le disent Amandine D. et Sylvain L., il faut parfois « laisser filer » pour ne pas « finir en dépression »⁴.

Ce décalage entre les aspirations et la réalité est parfois trop important, il fissure alors l'envie de s'engager professionnellement dans ces dispositifs. Il est possible de trouver des indices de ce décalage entre les aspirations et la réalité professionnelle, dans les réponses à notre questionnaire. Ils sont respectivement 18% (« souvent ») et 49% (« parfois ») à ressentir des désaccords ou des frustrations avec la direction de leur structure⁵. De plus, ils sont 99% à estimer que le fait d'être en accord avec ses valeurs dans son travail est important, mais seulement 61,5% considèrent qu'ils le sont en pratique. Une autre manière d'objectiver cet écart est de demander aux agents quelles seraient les finalités idéales du développement territorial ou de la participation citoyenne, et de les confronter à ce qu'ils estiment être les objectifs de ces politiques publiques

gros investissements personnels de gros boulot. [...] En arrivant, ils ont décidé que l'administration était nulle et trop convertie aux sortants, donc ils réinventent la poudre et ils déconstruisent pour faire autre chose et finalement tu changes juste un nom ... Ils avaient pas la fibre solidaire du tout ... un certain nombre de trucs qui était pas possible pour moi, donc on était en tension, de dissonances de valeurs. Et puis poum, je suis tombé le jour de l'attentat de Charlie Hebdo, je sais pas ça a été la goutte d'eau, je me suis écroulée, plus capable de rien, ma vie s'est écroulée, tout s'écroulait donc j'ai fait six mois de burn-out, je ne suis même pas retournée, c'est la première fois après dix ans d'investissements forts, je n'ai dit au revoir à personne, je n'ai pas vidé mon bureau, j'ai tout laissé, je ne suis pas retournée les voir, je n'y suis pas arrivée, physiquement ce n'était pas possible. » *Entretien Corinne L., op. cit.*

¹ *Entretien Marina M., op. cit.*

² C'est le cas pour Marina M. : « Il y a eu un changement de président du CLD. Je m'entendais vraiment super bien avec le premier, c'est quelqu'un hyper riche, très intéressant qui a beaucoup travaillé sur la coopération décentralisée qui m'a poussée à faire des formations sur l'animation participative. Par contre le deuxième était un peu manipulateur, avec une relation hyper complexe, très méprisant, je me suis sentie harcelée, à un moment je pleurais toutes les nuits, donc à un moment je me suis dit c'est plus possible je quitte le poste [...] parce que je ne peux plus supporter. » *Ibid.*

³ « Là je me sens mal par rapport aux élus, plutôt vis-à-vis du projet. Je rapporte à la maison toute la colère que j'ai par rapport à cette absence de service public et donc pour arrêter de faire peser à ma famille ce que je ressens, il faut que je retourne sur un projet où je vais être cohérente entre mon travail et mes élus, c'est aussi une question de survie. » *Entretien Angélique F., op. cit.*

⁴ *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*. Sylvain L. : « Moi je laisse filer, je ne veux pas revivre ce qu'on a vécu l'année dernière, sinon on finit en dépression. [...] J'ai dépassonné le truc, il faut lâcher prise ... parfois on n'a pas de prise, sinon on s'épuise ». Amandine D. : « Tu as la bonne manière de réagir, il faut laisser couler. L'année dernière on avait plus de marge de manœuvre, là on a en moins. »

⁵ La question était la suivante : « Est-ce qu'il vous arrive de ressentir des désaccords politiques ou des frustrations avec l'orientation et les priorités que choisissez votre structure ? » A noter, que les agents travaillant dans le public déclarent être davantage en désaccords avec leur structure (29% « souvent » et 59% « parfois »).

dans la réalité. Ainsi, 40% des répondants affirment que dans l'idéal, le développement territorial a pour but de « développer l'innovation sociale grâce à l'intelligence collective », 25% que l'objectif est de « réduire les inégalités territoriales », et 23% de « favoriser la convergence d'énergies citoyennes, militantes et associatives ». Ces trois propositions ne regroupent plus que 25% des répondants lorsqu'on leur demande l'utilité réelle de ces politiques (contre 87% dans l'idéal). En « réalité », 61,5% des répondants estiment que les démarches de développement territorial servent d'abord à « participer au développement économique et à l'attractivité des territoires ».

Tableau 1. Les objectifs du développement local

Quels sont les objectifs du développement local ?	Dans l'idéal	En réalité
Développer l'innovation sociale grâce à l'intelligence collective	39,1%	8,8%
Réduire les inégalités territoriales	25,0%	12,1%
Favoriser la convergence d'énergies citoyennes, militantes et associatives	22,8%	5,5%
Participer au développement économique et à l'attractivité des territoires	13,0%	61,5%
Donner aux habitants l'impression que les pouvoirs publics agissent	0,0%	12,1%
Total	100%	100%

L'écart est encore plus révélateur sur la participation citoyenne : 34% des répondants estiment que les politiques de participation devraient, dans l'idéal, avoir pour objectif de « donner la parole à ceux qui sont moins bien représentés », et 31% à « mieux répondre aux besoins des citoyens ». Pourtant, 44% estiment qu'en « réalité » ces dispositifs servent d'abord à « donner l'impression que les pouvoirs publics agissent » et 23% à « améliorer l'efficacité des politiques publiques » (et seulement 5,5% à « donner la parole à ceux qui sont moins bien représentés »).

Tableau 2. Les objectifs de la participation citoyenne

Quels sont les objectifs de la participation citoyenne ?	Dans l'idéal	En réalité
Donner la parole à ceux qui sont moins bien représentés dans le système actuel	33,8%	5,5%
Mieux répondre aux besoins des citoyens	31,1%	11,0%
Participer à la cohésion sociale	20,3%	16,4%
Améliorer l'efficacité des politiques publiques	14,9%	23,3%
Donner l'impression que les pouvoirs publics agissent	0,0%	43,8%
Total	100%	100%

1.2 Réagir face à la déception : entre désengagement et politisation

Si tous les agents que nous avons rencontrés font face au quotidien à de la fatigue professionnelle et à une forme de désillusion, les manières de gérer l'écart entre leurs attentes et la réalité peuvent différer. En particulier, la frustration peut entraîner des dynamiques de politisation ou de dépolitisation selon les trajectoires des agents et les contextes de travail. J. Lagroye et J. Siméant soulignent que les itinéraires de déception sont généralement marqués par « un processus général de prise de distance à l'égard de l'institution [et d']un moindre investissement dans ses activités ». Toutefois, ces itinéraires prennent des formes très différentes selon les parcours individuels et « ne conduisent pas nécessairement au retrait » ou à « une remise en cause globale de l'institution et de ses dirigeants.¹ »

La possibilité d'une politisation au travail ?

La mise en lumière du maintien d'un activisme institutionnel dans certaines administrations ou certaines politiques publiques, pose la question du rapport entre professionnalisation et (dé)politisation. Si la littérature met davantage en avant l'effet de dépolitisation liée à la professionnalisation, il nous semble que le rapport est souvent plus complexe. V. Dubois et S. Tissot terminent leurs études à la décennie 1990 et pointent tous deux la possibilité d'une repolitisation du développement social et territorial en réaction à l'emprise néomanagériale et à la perte de sens qu'elle induit pour ces agents.

Pour se saisir la question de la (dé)politisation, il est nécessaire de distinguer deux niveaux. L'observation *in situ* des effets de la professionnalisation du développement territorial fait ressortir la « double dynamique de l'institutionnalisation² ». Cette notion, forgée à partir de l'étude de l'institutionnalisation de la « cause des femmes », permet de distinguer un effet de dépolitisation générale de la cause avec son entrée dans l'institution et un effet, plutôt une possibilité, de repolitisation individuelle, à partir de l'expérience contrariée des professionnelles de cette cause³. En se plaçant à hauteur de professionnel, la relation entre professionnalisation et dépolitisation semble plus complexe et intriquée⁴. Dans ce contexte, la politisation au travail repose davantage sur une expérience individuelle de l'agent dans un contexte d'indétermination politique des finalités de son action. Il en résulte une diversité de

¹ J. LAGROYE et J. SIMEANT-GERMANOS, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions »..., *op. cit.*

² S. BLANCHARD, A. JACQUEMART, M. PERRIN et A. ROMERIO, « La cause des femmes dans les institutions »..., *op. cit.*

³ « L'analyse de ces mécanismes met finalement en évidence une double dynamique. D'un côté, soumise aux contraintes des institutions et aux rapports sociaux de domination qui s'y exercent, la cause des femmes est euphémisée et dépolitisée pour être reconnue et vaincre les résistances qui lui sont opposées. De l'autre, elle est le support de politisations individuelles ou collectives des rapports de genre à l'intérieur même des institutions. Ce double mouvement ne dessine pas deux formes d'institutionnalisation mais renvoie à deux faces d'un même processus. » *Ibid.*

⁴ Pour une analyse similaire sur un objet proche, la professionnalisation des luttes féministes, voir les travaux d'A. Romerio, qui se demande « dans quelles conditions le travail salarié dans une association féministe [...] peut-il conduire à des processus de politisation individuelle ? » A. ROMERIO, *Le travail féministe...*, *op. cit.*

positionnement et de dynamiques de politisation, ou de dépolitisation, en fonction des contextes de travail, du parcours et des dispositions de ces agents.

L'engagement dans le travail, même s'il est vécu dans un registre moins politique et militant, peut être vecteur de politisation à l'échelle individuelle dans la mesure où il met au jour la distance entre le discours affiché et les réalisations effectives. La politisation est toujours liée à un écart entre les attentes individuelles, nourrie par les affichages et ambitions politiques affichées, et la réalité du soutien politique, des moyens accordés et, *in fine*, dans la capacité de transformation effective. C'est « la faible cohérence interne » des institutions en charge du développement territorial qui permet l'expression, et la coexistence, de finalités politiques divergentes¹. En outre, la « porosité des frontières entre espaces militants et institutions » offre des ressources de politisation individuelle pour ceux engagés dans les institutions et ayant accès à des ressources intellectuelles critiques militantes ou académiques². Toutefois, le développement territorial était dès le départ un mouvement peu politisé et peu radical. Nous n'avons pas observé, contrairement à A. Romerio dans son étude sur la professionnalisation des militantes féministes au planning familial, des effets de socialisation militante par le contact entre d'anciennes professionnelles dotées en capitaux politiques et de nouvelles professionnelles moins socialisées à l'histoire militante du féminisme³. La politisation reste limitée dans le cas du développement territorial. Elle se traduit davantage par une remise en question individuelle, vécue sous le registre du compromis et de la gestion des dissonances cognitives.

La politisation pour les agents de développement territorial passe également par « la prise de conscience [...] de la portée politique de leurs activités.⁴ » Ce ressort de politisation qui pousse les agents « à concevoir leur activité professionnelle au-delà de ses finalités propres », est toujours à l'œuvre aujourd'hui. Dans ses travaux F. Champy montre que les métiers disposent d'une « propension inégale à la politisation du travail », en fonction du type d'activité. En particulier, il identifie les « professions à pratique prudentielle » qui doivent faire face à des situations d'incertitude dans lesquelles « on ne peut se contenter d'appliquer un savoir normalisé.⁵ » Ces situations nécessitent d'« avoir une délibération sur les finalités de l'activité à privilégier.⁶ » Ces professions se caractérisent donc « par la place tout à fait singulière que le politique peut être amené à prendre au cœur même de leur activité.⁷ » Par conséquent, elles ont une plus grande propension à la politisation du travail, puisque les agents doivent en permanence hiérarchiser entre des finalités différentes. L'approche de F. Champy s'applique donc assez bien au cas des agents de développement. Ils

¹ S. BLANCHARD, A. JACQUEMART, M. PERRIN et A. ROMERIO, « La cause des femmes dans les institutions »..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ A. ROMERIO, *Le travail féministe...*, *op. cit.*

⁴ Florent CHAMPY, « Activités professionnelles prudentielles et production de la société », in Muriel SURDEZ et Ivan SAINSAULIEU (éd.), *Sens politiques du travail*, Armand Colin, 2012, p. 57- 70.

⁵ Nadège VEZINAT, « Une nouvelle étape dans la sociologie des professions en France. », *Sociologie*, 1-3, 2010, p. 413- 420.

⁶ F. CHAMPY, « Activités professionnelles prudentielles et production de la société »..., *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

s'appuient sur un savoir spécialisé, disposent d'une certaine autonomie professionnelle mais surtout se retrouvent fréquemment en situation d'incertitude et face à des objectifs partiellement contradictoires.

Cette approche de la politisation au travail permet à la fois de comprendre le maintien d'un rapport au politique spécifique dans cette profession, malgré l'institutionnalisation et la professionnalisation. En effet, il est possible de faire l'hypothèse raisonnable, qu'au lancement des démarches de développement territorial au tournant des années 1970-1980, la dimension politique était plus assumée, à la fois par les techniciens en charge de leur mise en œuvre et par les élus locaux qui s'y engageaient. L'institutionnalisation a effectivement produit une normalisation et une dépolitisation du cadrage symbolique et discursif de ces politiques de développement. Toutefois, si elle n'est plus exprimée directement, la dimension politique est latente, elle s'actualise au cours de la mise en œuvre, face à la polysémie possible des thématiques portées et dans des situations de confrontations particulières. Ainsi, les agents de développement se retrouvent plus isolés à devoir naviguer entre ces finalités, tiraillés entre des dimensions différentes de leur activité.

Se radicaliser ou se désengager ?

L'engagement au travail nécessite l'adhésion à des croyances. Par conséquent « l'effritement des croyances acquises [...] peut conduire à une réévaluation à la baisse des sacrifices que l'on est prêt à faire pour la cause.¹ » Après trente ans de carrière dans l'éducation populaire puis dans un service jeunesse d'une collectivité locale, Antoine B. explique justement qu'il a perdu cette croyance dans la possibilité de « changer la société » :

« Quand j'avais 20 ans, je me disais dans l'animation on va pouvoir vraiment changer les choses, et quelque part j'y croyait vraiment. Je pense que ça allait faire bouger la société où certaines choses [rires]. Avec 30 ans de recul et les constats que je fais aujourd'hui, je suis plutôt un pessimiste joyeux, je suis un peu désabusé, je n'y crois plus trop que ça fait bouger les gens même s'il y a des nuits debout et même si Cyril Dion fait des films, et même s'il y a des conventions climat, si on parle de participation et je sais pas quoi ... En fait c'est toujours la même expression qui me vient mais pour moi c'est encore du flan, il n'y a pas de vraie consistance. [...] J'ai plutôt l'impression qu'on devient plus en plus capitaliste, individualiste et égoïste. Il y a un truc un peu désabusé en moi, je ne vais pas pouvoir depuis ma place professionnelle faire bouger les choses, j'en reviens un peu par rapport au début. Après faire passer des bons moments aux enfants, les amener dans la nature, ça oui encore, mais arrêtez de dire qu'on va transformer la société, même des programmes comme AJJR ... Je pense que c'est plutôt mal barré ... C'est pas du tout optimiste de dire ça.² »

Cet extrait montre bien le rôle central des croyances pour comprendre l'engagement professionnel. En effet il est nécessaire de croire qu'il est possible de « faire bouger les choses » depuis sa position professionnelle pour y rester. Antoine B. est un professionnel expérimenté qui s'est engagé en croyant dans l'éducation populaire et le développement territorial et qui est désormais désabusé. Cet « effritement des croyances », produit par la confrontation quotidienne avec la réalité institutionnelle, peut produire à la fois des formes

¹ Olivier FILLIEULE, *Le désengagement militant*, Paris, Belin, 2005.

² Entretien Antoine B., *op. cit.*

de désengagement et des formes de politisation individuelle du vécu professionnel. Dans les deux cas, cela implique une rupture, totale ou partielle, avec l'institution qui porte la démarche de développement territorial. Plusieurs enquêtés, notamment des femmes, diplômées et relativement jeunes, évoquent une forme de désengagement face à la déception et au découragement, en insistant sur la charge mentale et émotionnelle de l'engagement au travail. Ce désengagement s'explique donc par une baisse des rétributions symboliques associées à l'engagement au travail, mais surtout par une perte de sens idéologique¹. À la suite de l'expérience à la fois enrichissante et éprouvante de l'implication dans le programme AJIR, Amandine D. a fait le choix de trouver un poste « moins intéressant » mais dans lequel elle est aussi plus distanciée². Ce désengagement au travail n'est pas pour autant synonyme de désengagement militant. Retrouver un travail qui a moins de sens permet alors de laisser de la place pour des engagements extra-professionnels selon l'image des « vases communicants » :

« Ça fait 5 ans que je fais des boulots qui ont leur utilité et leur sens. [...] Pour autant ça me parle aussi de peut-être faire un truc qui a un peu moins de sens dans mon futur boulot mais par contre, bénévolement, à côté, faire des trucs qui là me bottent. En ce moment je suis prête à bazarder un peu le côté utilité et envie dans mon boulot qui est présent à 100% actuellement, mais c'est pour le retrouver ailleurs en vase communicant. C'est sûr que si je sens que je suis nuisible à la société ça n'irait pas.³ »

Face à « l'effritement des croyances », certaines trajectoires impliquent une sortie partielle de l'espace professionnel du développement territorial permettant une (re)politisation de l'activité. C'est le cas de Quentin V. qui après des études de géographie et avoir travaillé dans la mise en place d'un PCAET est partie travailler à l'Alliance Citoyenne⁴, dans une dynamique politique plus affichée et moins consensuelle. Un autre cas est celui de Matthias R., qui après avoir travaillé une quinzaine d'années dans l'éducation populaire en occupant notamment plusieurs postes de directeurs de centres sociaux, s'est « lassé du boulot de directeur », car selon lui c'était « trop lié et dépendant de l'institution⁵ ». Il a quitté cette carrière car il ne voulait plus être « un gestionnaire de fiches actions », ce que sont devenus selon lui les directeurs de centres sociaux. La suite de son parcours l'a rapproché de la politique locale. Il a initié et accompagné le lancement d'une liste citoyenne dans son village et ensuite, il a accompagné des collectifs citoyens pour les élections municipales de 2020. Ce parcours est intéressant parce qu'encore une fois c'est le sentiment de dévoiement,

¹ O. Fillieule distingue trois niveaux interdépendants pour appréhender le désengagement : « l'épuisement des rétributions de l'engagement, la perte de sens idéologique et la transformation des relations de sociabilité. » O. FILLIEULE, *Le désengagement militant...*, *op. cit.*

² « Là c'est un peu de reposant de se dire quand j'ai fini à 17h30 je rentre chez moi et je pense plus aux commandes qui m'attendent pour le lendemain, même si c'est pas toujours vrai j'y pense quand même un peu mais beaucoup moins. » *Entretien Amandine D.*, *op. cit.*

³ *Entretien Chloé P.*, Lyon, Chargée de mission développement local, 2021.

⁴ L'Alliance Citoyenne est une association qui s'inspire des méthodes du *community organizing* afin d'accompagner des collectifs citoyens.

⁵ « Le centre social, même si c'est une asso, ça ressemble de plus en plus à un service public prestataire. C'est financé à 80% par les subs sur des fiches actions précises. Il y a peu de place pour un projet de structure. » (Matthias R., discussion informelle).

l'impression que son métier s'est éloigné des « valeurs de l'éducation populaire », qui l'a incité à prendre ses distances¹.

Le cas de Quentin V. et de Matthias R. montrent que la (re)politisation de l'expérience vécue au travail, liée à la désillusion sur l'action publique transformative, peut entraîner un départ du poste, puisque cette politisation revient à mettre en question le bien-fondé de son action et de l'action de l'institution pour laquelle ces agents travaillent. C'est pourquoi ces politisations assumées sont rares car elles sont coûteuses en termes de carrière, ou plutôt qu'il est nécessaire d'avoir accumuler des capitaux hors de l'institution pour pouvoir la quitter. Les positions comme l'Alliance Citoyenne ou l'accompagnement de listes citoyennes sont en marge de l'espace professionnel du développement territorial. Elles permettent d'assumer une posture plus politique tout en maintenant sa position professionnelle et le développement de ses compétences. Néanmoins, ces possibilités de reconversion sans déclasser professionnel sont rares et ne sont pas disponibles à tous.

Une autre possibilité pour gérer cette frustration consiste à accéder au pouvoir. Pour Camille A., la décision de s'engager dans la vie politique locale découle d'un sentiment de « frustration de ne pas avoir le pouvoir de faire bouger et évoluer les choses » en tant que professionnelle. Lorsqu'elle était animatrice à l'environnement, la structure qui l'embauchait a proposé à ces salariés un accompagnement sur leurs pratiques professionnelles qui lui a fait réaliser les « limites de leur action ». Elle en est arrivée à la conclusion « qu'il y a qu'une chose à faire c'est de s'engager politiquement quoi [rires].² »

Néanmoins, ces sorties l'espace du développement territorial sont plutôt rares. Les récits des agents de développement territorial sont habités par la possibilité de la fuite, sans pour autant la mettre en œuvre. C'est une construction imaginaire et discursive qui permet de justifier l'engagement présent dans des conditions non satisfaisantes. En effet se ménager la possibilité de partir donne l'impression de garder la main sur son implication et son action. Les agents, au moins dans les discours réflexifs, fixent des « lignes rouges » qu'ils ne souhaitent pas franchir. Antoine B., fonctionnaire territorial, nous explique qu'il est prêt à partir s'il a l'impression qu'il ne peut pas effectuer son travail dans de bonnes conditions³. Pour poursuivre son engagement professionnel, il a besoin de sentir qu'il peut « apporter quelque chose que ce soit à des

¹ On retrouve l'ambiguïté de ces agents, puisqu'il est parti pour retrouver de l'autonomie (ne plus dépendre de l'institution) et disposer d'une liberté de ton pour assumer des choix politiques, et en même temps, il se retrouve prestataire pour ces mêmes institutions. C'est lui qui a accompagné la structuration de la gouvernance d'AJIR apportant une caution plus « politique » et plus « radicale » au souhait de transformation de l'action publique.

² « Je pense qu'on a eu une réflexion de groupe. Je me rappelle que la première fois qu'on en a parlé on est arrivé à la conclusion qu'il y a qu'une chose à faire c'est de s'engager politiquement quoi [rires]. Et bing ! [...] On était plein à se dire bah essayons d'aller à l'intérieur de la machine pour faire bouger les choses. [...] J'ai aussi beaucoup accompagné les collectivités, les communautés de communes sur des agendas 21 notamment, et convaincre des élus c'est vachement épuisant, donc comme moi je suis convaincue autant être élue [rires]. » *Entretien Camille A., op. cit.*

³ « Je suis là pour faire le boulot, le faire du mieux que je peux mais après si ça ne me convient pas je m'en vais. [...]. Si je ne peux pas faire mon boulot comme j'aimerais le faire, c'est pas grave si je dois partir. Ça permet de faire son travail avec plus de distance, sans arrière-pensée personnelle, peut-être de mieux faire son travail. » *Entretien Antoine B., op. cit.*

élus, à des enfants, des jeunes des collègues ou à un territoire ». Au bout de « trente ans de vie professionnelle ou semi-professionnelle dans l'animation », il ne « sai[t] plus trop ce [qu'il] peu[t] apporter¹ ». Il imagine quitter cette carrière professionnelle pour avoir une activité plus manuelle et indépendante. Catherine S., salariée d'une association d'éducation à l'environnement, affirme qu'elle « rest[e] dans une structure ou dans un projet tant qu'il est en phase avec [s]es valeurs. » Pour elle, il n'est pas possible de « travailler à l'encontre de tes valeurs persos, de tes engagements. » Elle a donc toujours « cherché à ce que ce ne soit pas trop en décalage, même si parfois ça l'est [...], pour [faire] le moins possible le grand écart.² »

Se laisser la possibilité de partir peut répondre à un besoin de retrouver une situation avec une moins grande dissonance entre les valeurs portées par l'agent et celles de l'institution. Pourtant, cela peut aussi être vécu comme une situation d'échec pour l'agent, à la fois parce que cela signifie qu'il n'a pas réussi à transformer l'institution de l'intérieur ou qu'il n'a pas la force de « continuer à prêcher dans le désert ». En poste en tant que chargée de mission démocratie participative dans un conseil départemental, mais avec peu de soutien institutionnel et politique, Valentine S. commence à chercher un poste ailleurs, car elle est « découragée » face au manque de soutien politique au sein de sa collectivité :

« Je crois que je ne fais pas partie de ces agents courageux qui veulent prêcher dans le désert pendant des années jusqu'à ce que un jour il y ait une petite pousse. Je croyais que j'étais un peu comme ça mais ça me décourage franchement. La complexité organisationnelle fait que nous [dans notre service], il n'y a pas de ligne directrice claire, alors qu'on le demande. Moi j'ai proposé mille et une idées que seule ma cheffe a lues et qui ne sont pas montées ailleurs, au bout d'un moment... Au début je me disais c'est pas grave, c'est beau d'arriver dans une institution publique où il n'y a rien et de tout construire, c'est plus challengeant que d'arriver dans un endroit où les gens sont convaincus. Mais en fait je veux qu'il y ait quand même un minimum de conviction, si je ne me sens pas portée je finis vraiment par être découragée... Qu'est-ce que je peux faire ? J'ai l'impression de plus servir à rien. »³ »

Si Corinne L. se sent également découragée face au manque de soutien politique et de changement, cette désillusion lui fournit le terreau à une forme de politisation individuelle :

« Là ça devient pesant parce que justement, [il y a] trop de dissonances cognitives entre la réalité de l'urgence et les actions... Je commence à fatiguer à 47 ans que tous les colloques sur la transition, la participation citoyenne, le développement durable et cetera... La résilience maintenant... On invente de beaux concepts, mais derrière c'est le même truc qui est dit... J'ai l'impression de me radicaliser, voilà, c'est clair et d'avoir envie de lâcher tout ça pour aller dans un collectif citoyen. Voilà où j'en suis. »⁴ »

L'enquêtee parle de « radicalisation » pour indiquer la fragilisation de sa croyance dans le bien-fondé de l'institution comme garant de l'intérêt général et comme levier de transformation. Or cette croyance est au cœur de l'engagement professionnel dans le développement territorial. Ainsi, l'idée qu'il est possible de

¹ Ibid.

² Entretien Catherine S., op. cit.

³ Entretien Valentine S., op. cit.

⁴ Entretien Corinne L., op. cit.

« changer le monde » en investissant les institutions locales, socle implicite de l'activisme institutionnel, est mise à mal par la pratique professionnelle et l'accumulation d'expériences difficiles. Dans le cas de Corinne L., la politisation se fait à l'encontre de la logique de développement territorial. Il y a « radicalisation » parce qu'elle ne croit plus en l'action publique transformatrice :

« De plus en plus je crois plus à l'action publique qui transformera mais plus à l'action citoyenne et collective des ONG tout ça parce que l'action publique c'est une telle machine, c'est pire qu'un mammouth c'est un paquebot et c'est trop lié à des enjeux privés je pense. ¹ »

Les perspectives d'évolution professionnelle de Corinne L. sont hantées par la possibilité d'*exit*, de fuite de l'institution, pour sortir de cette contradiction. Néanmoins, les possibilités de bifurcation et de (ré)engagements évoquées dans l'entretien restent délimitées par les « compétences professionnelles » et le fait de pouvoir vivre financièrement de son engagement. Finalement, lorsque Corinne L. évoque son envie de « tout lâcher » pour « mettre ses compétences professionnelles au service d'initiatives citoyennes », ce n'est qu'une manière de réactualiser son idéal, en partie frustré par la pratique, qui l'a poussée depuis le début de sa carrière professionnelle à s'engager dans des dispositifs de développement territorial. Cet espoir tend à se déporter vers de nouveaux espaces, en marge des institutions, qui semblent disposer de davantage d'autonomie politique, comme les tiers-lieux, les « initiatives citoyennes », ou les listes participatives.

A l'inverse, certaines agentes sont dans une dynamique de modération politique depuis leur entrée dans cet espace professionnel. Elles expliquent que leurs positions politiques se sont « adoucies » par la découverte du fonctionnement « de l'intérieur de la machine ». C'est le cas de Maude D. et d'Aurore P. :

« J'ai évolué dans mes idées, elles sont moins radicales qu'avant. Quand j'ai commencé j'étais plus jeune, et peut être plus influençable aussi, et maintenant, je vois un peu comment ça fonctionne la machine. Par exemple, mes potes, certains sont très très à gauche, [...] mais en fait, moi je relativise toujours un peu les situations. [...] Mes potes me disent que c'est un peu cynique, mais pour moi en fait c'est le jeu politique. Mais je pense que, en effet, c'est parce que on est dedans et qu'on voit comment ça se passe et franchement, je suis enfin moi, je suis assez optimiste quand même. [...] Enfin, je pense que notre modèle, en vrai, il fonctionne pas si mal.² »

« Je pense que j'ai aussi évolué avec la thèse là-dessus. Avant, pour moi, la politique politicienne elle n'avait aucun intérêt. J'étais assez radicale sur cette question il y a quelques années. Et après avoir vécu quand même cette volonté de co-construction, je me dis qu'il y a pleins de trucs à faire, mais sous une autre forme. La démocratie représentative... peut évoluer quoi.³ »

Ces prises de position optimistes sont plutôt l'exception dans notre échantillon. Il est intéressant de noter qu'elles sont le fait de deux personnes qui partagent certaines caractéristiques. Ce sont des femmes, relativement jeunes, venant d'un milieu plutôt populaire et peu politisé, qui ont connu une ascension grâce

¹ *Ibid.*

² *Entretien Maude D., op. cit.*

³ *Entretien Aurore P., op. cit.*

à leur parcours scolaire. En outre, les deux occupent des positions non centrales dans l'espace du développement territorial : l'une est consultante et l'autre est accompagnatrice en recherche-action.

2. Ré-enchanter l'action

Lorsque l'écart est trop grand entre les aspirations des professionnels et la réalité institutionnelle, ou autrement dit, si la logique du développement territorial à laquelle ils croient n'est plus compatible avec les actions de leurs institutions, les agents se retrouvent alors confrontés à un choix, que l'on peut réduire schématiquement à deux options : soit les agents choisissent de maintenir leur position professionnelle et institutionnelle quitte à abandonner leur engagement pour « se sauver » ; soit ils souhaitent maintenir leur engagement, et dans ce cas, cela passe par une sortie de l'institution. Finalement, la question de la politisation ou de la dépolitisation renvoie davantage à l'enjeu de la fidélité à l'institution et à la croyance dans la possibilité d'une transformation de la situation institutionnelle existante. Que ce soit dans la prise de parole ou la défection, lorsque la position d'activiste institutionnel n'est plus tenable, cela peut amener à rompre avec la fidélité institutionnelle et donc à sortir de l'espace du développement territorial. Si les possibilités de protestation plus radicale (*voice*) ou de désengagement (*exit*) sont toutes deux présentes dans les discours des agents, en pratique les sorties de l'espace professionnel sont relativement rares. Nous avons davantage observé des aménagements au sein de l'institution ou des déplacements horizontaux (changement de territoire, de thématique, de structure, etc.) qui entrent dans le continuum des « fidélités contestataires » à l'institution. Le maintien dans l'espace professionnel du développement territorial implique de renouveler leurs croyances dans le bien-fondé de leur action institutionnelle (2.1), ce qui peut passer par des stratégies discursives, plus ou moins conscientes, pour ré-enchanter leurs fonctions (2.2).

2.1 L'importance des croyances dans le développement territorial

L'engagement professionnel dans la réforme de l'action publique, et *a fortiori* dans le développement territorial, nécessite d'adhérer « à certaines doctrines administratives », dont l'expérimentation ou la participation pourraient être des exemples dans le cas d'AJIR. Mais il est également nécessaire de croire « à la possibilité de les réaliser sous certaines conditions.¹ » Par conséquent, il est nécessaire de questionner sur « les modalités de croyance » de ceux qui les mettent en œuvre et en particulier de se demander « comment ils croient et comment ils "composent" leurs engagements en ajustant leurs croyances et leurs pratiques.² »

¹ La théorie de l'action du projet AJIR construit par le laboratoire embarqué offre un bel exemple d'explicitation de cette croyance en la capacité de réaliser cette transformation.

² Philippe BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 50-2, 2000, p. 307- 332.

Le besoin de croire

Si on luttait dans les années 1970 pour « faire de la politique autrement¹ », on s’engage aussi aujourd’hui dans le développement territorial « parce qu’on croit qu’un autre développement est (encore) possible.² » Par conséquent, l’engagement dans le développement repose sur une croyance : « la confiance en la capacité des territoires à construire un nouveau modèle de société plus horizontal, plus égalitaire, plus solidaire.³ » Marina M. confirme qu’« il y a un côté un peu utopique » à continuer à croire qu’il est possible « d’impacter sur l’avenir du territoire et des personnes qui sont dans le territoire.⁴ »

Mais qu’est-ce que veut dire *croire* dans le développement territorial ? Cela renvoie à un ensemble de croyances pratiques qui se configurent de manières différentes selon les individus. Ces croyances sont par exemple : croire que l’échelle locale est pertinente pour amorcer des changements politiques, croire dans ses marges de manœuvre au sein d’une institution, croire à son autonomie, croire aux bienfaits d’un dispositif d’action publique. Le rappel régulier de l’adhésion à ces croyances est d’autant plus nécessaire qu’elles sont mises à rudes épreuves dans le quotidien professionnel. Les agents doivent trouver des manières de renouveler leur engagement alors même qu’ils sont conscients, ou qu’ils réalisent dans l’action, la portée très limitée de leurs investissements. La participation citoyenne et la transition écologique sont des cas d’étude particulièrement révélateurs des tensions entre idéal et réalité, dont les praticiens sont largement conscients⁵. Notre étude vise justement à étudier les stratégies mises en place à l’échelle individuelle pour « faire avec » cette tension.

Les « mythes d’action publique », très visibles dans le développement territorial, ne sont pas seulement des discours de justification venus d’en haut. Ils sont aussi appropriés par les agents chargés de leur mise en œuvre et ils leur servent de support symbolique à leur engagement professionnel. Les récits de politique publique sont réappropriés, endossés, et parfois co-crés par ces agents. La croyance est un prérequis pour l’engagement professionnel. Les discours de croyance ne sont pas seulement des « actes de description de la réalité, ils sont également des actes de construction de cette réalité.⁶ » Pour J. de Maillard,

¹ H. HATZFELD, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970.*, *op. cit.*

² Unadel, C. Grivel, Journée des territoires

³ *Manifeste Paris-Pajol*, Paris, UNADEL, 2023.

⁴ *Entretien Marina M.*, *op. cit.*

⁵ Nicolas Rio et Manon Loisel, deux consultants en participation citoyenne, ont rédigé une tribune en 2023, dont l’intérêt est de poser explicitement des enjeux souvent sous-jacents. Cette tribune rappelle l’écart entre une mise à l’agenda et une mise en avant symbolique très forte des démarches de participation citoyenne et de transition écologique, et le constat que ces mesures « apparaissent dérisoires » face à la situation. Dans notre enquête nous avons rencontré des agents qui souvent se posent la question, dans des espaces informels entre pairs, de leur contribution, ou pas, à la transformation sociale. Ces deux praticiens réflexifs se font le relais de cette « angoisse professionnelle » en interrogeant de manière explicite les finalités de leur implication professionnelle : « sommes-nous en train de contribuer à une forme de greenwashing de l’action publique ? ». N. Rio et M. Loisel posent la question du rôle des professionnels du développement et des finalités des politiques mises en œuvre : la multiplication des dispositifs de participation et de transition est-elle « un moyen de masquer l’inaction ? » Voir : <https://participrenante.com/transition-ecologique-pourquoi-on-ny-arrive-pas/> (consulté le 13/11/2023)

⁶ J. MAILLARD DE, « Le partenariat en représentations »..., *op. cit.*

« ces discours jouent un rôle de voile enchanteur de la réalité.¹ » Mais plutôt que de voir, une « illusion » dont les agents seraient des « victimes », l'enquête de terrain met au jour qu'ils ont, en partie, conscience des limites de ces discours et en même temps, ils ont besoin de cette autojustification qui est donc le résultat d'un travail de construction conscient. C'est ce que dit Kylian B., qui représente un cas d'agent particulièrement réflexif sur son rapport à la croyance professionnelle. Il explique que cette croyance dans le bien-fondé d'une politique de participation citoyenne et dans la capacité de transformation sociale par l'action institutionnelle, est en grande partie une « illusion », mais une « illusion » nécessaire pour s'impliquer dans son travail :

« Mais cette illusion permet aussi d'avancer, si je le l'ai plus cette illusion demain je ne vais plus au travail. C'est un espoir plus qu'une illusion, un espoir ou une envie, ou un rêve je ne sais pas. »²

Les professionnels doivent donc renouveler, d'une manière ou d'une autre, leur croyance dans le bien-fondé des dispositifs dans lesquels ils sont engagés s'ils veulent maintenir leur position professionnelle, tout en ayant en partie conscience des limites de ces derniers. Ces agents nous expliquent, de manière quasi-systématique, que malgré toutes les critiques qu'ils peuvent faire aux politiques publiques dans lesquelles ils sont impliqués, « ils y croient forcément un peu », sinon ils ne pourraient pas continuer à exercer ce métier. Loïc H. résume bien cette idée :

« Je suis plutôt utopiste, on va dire que j'y crois. Sinon j'arrêterai de travailler dans ce genre de boulot, je ne me casserai pas le cul à faire tout ça, j'irai bosser à l'usine, c'est bien aussi. Non si je reste dans les métiers de l'humain c'est qu'il y a des lignes qui peuvent bouger, mais il faut se battre contre des grosses machines. »³

Pour faire « ce genre de boulot », il faut donc « y croire », sinon on n'accepterait pas de s'investir autant. C'est une croyance dans les finalités de l'action, les valeurs portées et affichées par la politique publique, mais également, et peut-être avant tout, il s'agit d'une croyance que le changement est possible, que « les lignes peuvent bouger ». C'est bien ce deuxième type de croyance qui est le plus mis à rude épreuve. Ce besoin de croire est consubstantiel de leur position professionnelle. Les professionnels du développement territorial doivent leur existence à ce récit de politique publique, ils ont donc un intérêt vital, en tant que professionnel, à son entretien vis-à-vis du reste de la société mais également vis-à-vis d'eux-mêmes. Pour paraphraser M. Nonjon et A. Mazeaud, il est possible de dire que pour « vivre de » il faut d'abord « vivre pour » le développement territorial⁴. Ce besoin d'adhésion est générique aux agents de développement et s'actualise dans des situations particulières comme l'a été le programme AJIR :

« J'y croyais, vraiment, le fond du fond du projet AJIR, je trouvais que c'était génial. Alors c'est sûr au milieu de tout ça il y avait beaucoup de masturbation intellectuelle, il y a eu beaucoup de personnes qui se sont servies sur les subventions publiques et qui finalement ont fait des trucs qui n'étaient pas incroyables. Je dis pas du

¹ *Ibid.*

² Entretien Kylian B., *op. cit.*

³ Entretien Loïc H., *op. cit.*

⁴ A. MAZEAUD et M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative...*, *op. cit.*, p. 10.

tout que c'est le truc qui a révolutionné le territoire mais sur le fond et sur ce qui animait les gens derrière il y avait quand même un truc cool. Se dire qu'on était en capacité de redonner du pouvoir aux jeunes pour qu'ils disent ce dont ils avaient besoin. Il y avait tout un truc autour du développement local qui était très cool et auquel je croyais et j'avais pas envie que ça ne marche pas.¹ »

Dans cet extrait d'entretien, Amandine D. montre bien que malgré toutes les critiques qu'elle peut faire sur le fonctionnement ou les effets du projet, elle adhère à ses finalités, elle partageait « le fond du fond ». D'ailleurs, elle explique plus loin que le travail au sein de l'équipe de coordination était particulièrement porteur : « on formait une équipe vraiment soudée, on croyait à ce qu'on faisait, on avait envie de se tirer vers le haut et de ne pas abandonner parce que collectivement on est convaincu que ce qu'on faisait c'était important.² » Cette croyance des agents de développement renvoie pour partie à une adhésion plus générale à l'État et au service public, que l'on retrouve logiquement chez les agents publics³, mais également parmi les salariés du privé qui travaillent avec des collectivités, comme chez Alexandre C. :

« J'ai été aussi élevé par deux fonctionnaires donc on s'approche aussi une certaine vision du monde et je crois beaucoup en l'État, je crois beaucoup dans la puissance publique au-delà de l'État.⁴ »

Néanmoins cette adhésion s'exprime rarement aussi explicitement. Elle s'inscrit généralement dans un discours critique contre l'institution accusée de se détourner de ses missions originelles de service public. Lorsque cette confiance est entamée, il reste la croyance en la possibilité de transformer l'institution de l'intérieur, comme l'exprime Corinne L. :

« J'ai encore l'espoir un peu de changer de l'intérieur et je pense que c'est important d'avoir des gens pour pouvoir transférer de l'intérieur vers l'extérieur, pour donner les infos clés, pour essayer de démanteler la machine de l'intérieur, mais là j'y crois de moins en moins ça devient compliqué.⁵ »

Les agents, et plus encore les organisations professionnelles du développement territorial, effectuent donc un travail rhétorique d'auto-conviction pour nourrir et faire perdurer cette croyance. Ainsi certaines scènes quotidiennes dans leur travail peuvent s'apparenter à des « liturgies de célébration » dont le rôle est de « réaffirmer la possibilité et la validité de l'entreprise, d'affirmer la foi de chacun en la revivifiant au contact de celle des autres, bref de constituer l'imaginaire en réalité pour ne pas voir la réalité de la réalité.⁶ » Les temps de rassemblement que nous avons observé, par exemple ceux de l'UNADEL, sont aussi des occasions de montrer et de ré-affirmer aux agents « le pouvoir d'agir incroyable dont [ils sont] capable[s] »,

¹ Entretien Amandine D., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ « Oui j'ai confiance dans le mécanisme de l'institution et sa justice. Je peux dire que j'ai confiance en la République, c'est évident, sinon je ne serai pas dans ce pays, je ne serai pas là en bon soldat dans un établissement public. » Entretien Mathilde R., *op. cit.*

⁴ Entretien Alexandre C., *op. cit.*

⁵ Entretien Corinne L., *op. cit.*

⁶ L'engagement professionnel dans le développement territorial, à l'instar de l'expérience communautaire est un « apprentissage des démentis que le réel inflige à tout instant aux espérances des protagonistes », marqué par l'écart entre ce que l'agent « croit être et pense faire et ce qu'ils font ils sont en réalité. » Bernard LACROIX, *L'utopie communautaire : Histoire sociale d'une révolte*, Paris, PUF, 2006, p. 67.

en les encourageant à « retrouver des marges de manœuvre qui [leur] permettent d’être individuellement et collectivement acteur malgré toutes les contraintes.¹ »

L’autonomie comme support aux croyances professionnelles

L’engagement professionnel ne semble possible qu’à la condition du maintien d’une certaine autonomie. Cette autonomie permet de créer un espace d’investissement individuel, une distanciation par rapport aux attentes institutionnelles. C’est parce qu’il y a autonomie que les agents peuvent maintenir cette illusion de la transformation, cette apparence de la différence, qui justifie leur engagement, fut-ce au prix d’un éloignement des sphères de décision. L’intérêt ou la finalité de la participation peut tout à fait différer entre les agents chargés de leur mise en œuvre et les commanditaires de ces dispositifs, mais l’écart entre les deux récits offrent l’espace à un engagement activiste dans le travail².

Cette autonomie dans les pratiques professionnelles quotidiennes permet à « chacun [d’]interprète[r] à sa façon son rôle professionnel et institutionnel, en fonction de ses propres priorités, de sa place dans l’équipe ou de ses relations avec son supérieur.³ » Cette autonomie est également une manière pour l’institution de s’assurer l’adhésion d’agents sur des missions qui nécessitent de le faire « en y croyant » : « moins l’institution leur impose directement un fonctionnement, plus ils sont convaincus que leur action individuelle participe à l’action politique métropolitaine.⁴ » En effet, une des particularités du métier d’agent de développement, et par extension des agents qui s’inscrivent dans une action publique transformative, est de « devoir y croire » pour mener à bien ces missions. Les professionnels de la participation doivent croire aux bienfaits d’une offre institutionnelle de participation pour pouvoir être performants dans leur mission d’enrôlement participatif. Ils participent de fait à transmettre et à faire vivre des croyances ou une idéologie, ce qui nécessite une forme d’adhésion, même distanciée, à ce discours pour pouvoir le propager de manière efficace.

La condition statutaire associée à cette fonction est donc une autonomie relative de ces professionnels. L’institution organise une marge d’autonomie suffisante au maintien de cette adhésion subjective. C’est le sens de la notion de « dissidences licites » : la possibilité qui est laissée à ces agents pour agir en activiste, c’est-à-dire de prendre des distances avec le fonctionnement habituel de l’administration est une « condition nécessaire au maintien de l’*illusio*.⁵ » L’institution peut donc avoir intérêt à maintenir ou

¹ « C’est le temps des territoires. [...] Retrouver des marges de manœuvre qui nous permettent d’être individuellement et collectivement acteur malgré toutes les contraintes. Tous les témoignages de cette semaine montrent le pouvoir d’agir incroyable dont on est capable ». Séance de clôture de la Semaine du développement local, Unadel, 2021. *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² Pour une analyse similaire formulée dans la grammaire spinoziste, voir Frédéric LORDON, *Capitalisme, désir et servitude. Marx et Spinoza.*, Paris, La Fabrique Editions, 2010, p. 57.

³ M. PESLE, « Le pouvoir des “cadres intermédiaires” métropolitains. », *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Sylvain LAURENS et Choukri HMED, « Les résistances à l’institutionnalisation », in *Sociologie de l’institution*, Belin, 2011, p. 131- 148. « Loin d’être placés dans des institutions prescrivant à chaque instant une façon d’être et de penser, les agents des ministères disposent parfois de suffisamment de marge de manœuvre pour que puissent être exprimées des

créer les conditions du déploiement d'un activisme institutionnel, potentiellement subversif, dans la mesure où cela participe d'une légitimation de l'institution¹, donne du corps aux affichages symboliques, tout en les maintenant en position marginale et en assurant un contrôle, à distance de leurs activités². Ainsi, ces pratiques déviantes sont tolérées « d'autant plus facilement qu'elles n'engagent pas vraiment l'institution.³ » Pour D. Serre et S. Laurens, ces marges de liberté accordées dans la mise en œuvre de l'action publique permettent à la fois de s'assurer « de la loyauté des agents » et de « garantir le bon fonctionnement des services. » C'est pourquoi, paradoxalement, on peut dire que « les résistances à l'institutionnalisation participent même parfois au processus de production de l'institution.⁴ » Comme le note E. Biland, la contestation peut être « un moyen de s'accommoder des exigences de l'institution : ils acceptent de travailler pour une ville dont ils ne partagent pas toutes les options parce qu'il est possible d'y exprimer ses désaccords.⁵ » Ces « fidélités contestataires » participent à légitimer les institutions et permettent le fonctionnement des dispositifs de développement territorial. Par ces investissements hétérodoxes, ces « stratégies discrètes d'*agency* » pour reprendre la formule de G. Perrier et E. Breton, les agents « contribuent à donner consistance aux réformes⁶ ».

Autrement dit, les agents investissent un sens différent, cherchent des finalités alternatives, tentent de détourner les instruments et de jouer dans les interstices créés par les réformes, mais, paradoxalement, l'ensemble de ces investissements, à la fois pratiques et symboliques, « participent à consolider la "réalité" de la "modernisation" des administrations ainsi que la performativité des mots d'ordre réformateurs.⁷ » En laissant des « espaces de jeux », ces réformes permettent un investissement des agents critiques qui participent aussi de la réussite de ces réformes.

remarques personnelles dans le cadre d'échanges internes et semi-privés. Ces « dissidences licites » prouvent que l'ensemble du travail administratif s'effectue dans une contrainte intériorisée qui ne se réduit pas à une contrainte juridique [...] Cette marge de liberté ne peut être analysée uniquement dans les termes normatifs d'un manque ou d'une carence. Elle n'est pas « que » le résultat d'un « écueil » de l'institution. Bien au contraire : les moments où ces agents peuvent déroger ou désobéir en connaissance de cause sont sans doute une condition nécessaire au maintien de l'*illusio*. »

¹ « Tout se passe de surcroît comme si la légitimité des dirigeants pouvait être aussi renforcée par le fait de tolérer des pratiques qui ne sont pas encouragées explicitement par l'institution. Le sentiment de réalisation de soi peut naître dans ces pratiques que les dirigeants ne valorisent pas, voire tiennent pour suspectes, mais qu'ils acceptent à défaut de les encourager explicitement. » J. LAGROYE et J. SIMEANT-GERMANOS, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions »..., *op. cit.*

² Comme le note V. Dubois, l'autonomie des agents au service de l'État peut être un outil efficace pour légitimer le pouvoir politique : « les agents [...] qui interviennent à divers titres dans la fabrication d'une politique sont des auxiliaires d'autant plus efficaces du pouvoir politique qu'ils n'apparaissent pas comme tels mais se présentent comme indépendants de lui, c'est-à-dire comme les agents d'un champ doté de règles et de logiques irréductibles à celles des gouvernants. » V. DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux »..., *op. cit.*

³ D. DULONG, « Au dedans et en dehors : la subversion en pratique »..., *op. cit.*

⁴ S. LAURENS et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeable ? » *op. cit.*

⁵ É. BILAND, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales »..., *op. cit.*

⁶ É. BRETON et G. PERRIER, « Politique des mots d'ordre réformateurs »..., *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

2.2 Des stratégies discursives de ré-enchantement

C'est dans l'écart entre les « aspirations réformatrices et la préoccupation pour la faisabilité » que se joue la question du maintien et du renouvellement des conditions cognitives de l'engagement professionnel, puisqu'il est « difficile pour un individu d'aspirer ou d'adhérer à quelque chose qui ne peut être réalisé, c'est-à-dire de vivre avec une dissonance entre ses aspirations et les contraintes.¹ » Dans cette situation « l'agent-réformateur » essaie de réduire cet écart en cherchant à mettre « ses aspirations réformatrices en accord avec la croyance qu'il entretient par ailleurs sur la faisabilité politique de ses idées.² » Il est donc possible de porter une attention sur les stratégies de réduction de la dissonance cognitive « entre aspirations réformatrices et souci de faisabilité ».

Les agents mettent donc en œuvre au quotidien des stratégies d'adaptation pour tenir leur position professionnelle et pour « éviter que ne se produise, entre les pratiques et les représentations, une distorsion trop forte.³ » En effet, une dissonance trop importante peut conduire, selon J. Chevalier, soit à « discréditer les pratiques suivies – en suscitant du même coup un sentiment pénible de faute et de culpabilité », soit à « révéler le caractère illusoire, trompeur, mensonger, des représentations – en provoquant une grave crise de légitimité.⁴ » Pour cela, ils se construisent des « bulles de sens » en se persuadant de la possibilité de changement à certains endroits, à certaines échelles, dans certaines conditions. Ils ménagent une mise en suspension de la critique pour leur cadre professionnel perçu comme une « brèche » ou une « exception » qui peut être territoriale (« dans ce territoire... »), politique (« avec cet élu... ») ou organisationnel (« grâce à ce dispositif... »). Notre immersion à leur côté nous a permis d'identifier plusieurs stratagèmes, plus ou moins conscients, pour « garder espoir », du moins pour réduire la « dissonance cognitive » en « ré-enchantant » leur action.

Le local comme lieu du possible

Nous avons observé des positionnements « de type schizophrénique » avec « la juxtaposition de deux discours – l'un distancié et critique tenu sur l'administration en général, l'autre conforme axé sur les pratiques quotidiennes et le vécu du fonctionnaire.⁵ » En effet, en permanence, les agents de développement articulent un discours critique et une mise en suspension de cette critique dans certains contextes, pour ménager la pertinence de leur engagement professionnel. La comparaison entre les échelles locales et nationales est le premier élément qui justifie cette « juxtaposition de discours » : la critique politique est

¹ P. Bezes s'appuie sur les travaux de L. Festinger sur les dissonances cognitives (1975). P. BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? »..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ J. CHEVALLIER, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ La situation des agents de développement fait écho à celle des fonctionnaires marxistes étudiés par J. Chevalier, pris dans une contradiction entre l'idéologie politique dont ils se réclament et « l'idéologie professionnelle » qu'ils mettent en œuvre. *Ibid.*

attachée à l'échelle nationale et supranationale, tandis que le « ré-enchantement de l'action publique » est consacré à l'échelle locale. En questionnant ces agents, il s'avère que leur rapport au politique se construit en dualité. En effet, nous avons souvent observé, notamment dans des discussions informelles mais également en entretien, des prises de position très critiques et politisées concernant la vie politique et le fonctionnement des institutions nationales. En revanche, nous avons constaté une suspension de la critique politique à l'échelle locale, ou plutôt une retraduction de cette critique dans le registre « pédagogique » et « culturel » afin de permettre et de justifier un investissement professionnel dans cet espace. Ce jeu entre les échelles est particulièrement visible chez, Anthony C., animateur jeunesse, qui insiste sur la dimension locale et la spécificité du territoire ardéchois pour justifier son optimisme :

« Là je me sens plutôt optimiste, [...] en tous cas dans ce département, tout est fait pour que tout le monde puisse s'impliquer. Je trouve ça super, je ne suis pas sûr que ce soit partout pareil. Je reste optimiste parce que je fais confiance à tout ce qui se passe localement.¹ »

Pourtant, un peu plus tôt dans l'entretien, il tenait un discours radicalement différent en ce qui concerne l'échelle nationale :

« Non... J'ai absolument pas confiance, en tous cas aux très hautes instances. Je ne fais absolument pas confiance au ministère et aux haut-fonctionnaires parce que je pense qu'ils sont influencés par pleins de lobbys. Je pense qu'il y en a beaucoup qui arrivent pleins de bonne volonté et une fois dans le système ils sont bloqués, [...]. Donc je ne leur fais pas confiance.² »

Ainsi, l'investissement au niveau local agit pour ces agents comme un filtre protecteur. Le local est perçu comme un espace en partie préservé de la « mauvaise politique » et où il existe encore des « marges de manœuvre », comme l'explique Suzanne P., animatrice d'un point info jeune itinérant :

« Ça dépend de l'échelle. Je pense que dans un petit village on peut faire des miracles, dans une petite école de 15 élèves on peut avoir un modèle alternatif... à petite échelle, j'ai confiance, il y a de vrais gens qui ont des vraies valeurs. On ne dit pas que c'est facile, mais au moins avoir de la bienveillance et essayons ! Localement j'ai confiance complètement. Après au niveau national, j'ai l'impression que c'est vraiment corrompu, alors que localement on peut faire des trucs de fou. Il y a une marge de manœuvre je pense.³ »

Cet extrait d'entretien est révélateur car il met en opposition de manière explicite l'échelon national « vraiment corrompu » et l'échelon local où il est possible d'avoir « un modèle alternatif ». Cette matrice de pensée n'est pas toujours exprimée aussi frontalement par les autres agents mais elle est structurante dans beaucoup de discours. Cette distinction est liée ici à la « confiance », indissociable dans la croyance d'une possibilité de changement. Néanmoins, la « confiance » dans les institutions au niveau local est en partie un effort intellectuel pour préserver son engagement professionnel. L'enquête mobilise le registre spirituel, en

¹ Entretien Anthony C., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Entretien Suzanne P., *op. cit.*

parlant de la possibilité de faire des « miracles » au niveau local. Elle précise que « ce n'est pas facile », mais insiste sur le fait qu'au niveau local il faut « avoir de la bienveillance » pour « essayer ».

A l'instar d'Anthony C., Mathilde R. insiste sur la particularité du territoire. L'Ardèche est perçue comme particulièrement propice à l'alternative car il existe « une capacité citoyenne et collective à répondre à des besoins que l'État ne satisfait pas » et une ouverture aux « innovations sociales »¹. Cet aspect du « ré-enchantement de l'action » est ancré dans l'idéologie du développement territorial qui s'appuie sur la représentation du territoire comme espace de possible, d'expérimentation, de transformation. Il s'agit d'une des croyances fondatrices de cet espace professionnel².

La confiance dans la « société civile »

La confiance dans la « société civile » est un autre levier identifié pour faire perdurer la croyance dans le développement territorial. Cela permet d'articuler un discours très critique – envers les institutions, la situation politique, etc. – et en même temps renouveler une forme d'optimisme nécessaire à l'engagement dans cet espace professionnel. C'est un aspect que nous avons retrouvé de manière très fréquente dans les discours des agents, par exemple chez Hannah R. :

« E : Tu dirais que tu fais confiance au système politique ?

Hannah R. : Non ... Je fais confiance à des acteurs... à des citoyens qui s'impliquent qui prennent les choses en main et essaient de changer les choses à leur échelle, par exemple les listes citoyennes, là-dessus je fais confiance à une certaine résilience citoyenne à leur échelle. Après sur le système... j'avoue le système électoral, le système politique en France et en Europe, je suis assez critique.³ »

Le report vers la société civile, qui est une dimension présente dès le départ dans l'idéologie du développement territorial, est aussi une manière de gérer la désillusion de son action institutionnelle, par exemple chez Corinne L. :

« De plus en plus je ne crois plus à l'action publique qui transformera, mais plus à l'action citoyenne et collective des ONG, tout ça parce que l'action publique c'est une telle machine, c'est pire qu'un mammoth c'est un paquebot, et c'est trop lié à des enjeux privés je pense.⁴ »

Dans cet extrait, il pourrait paraître étonnant au premier abord qu'une agente qui a passé toute sa carrière dans des collectivités locales ou des établissements locaux dise explicitement qu'elle « ne croi[t] plus à l'action publique ». Toutefois, dans sa perception du développement territorial, sa position au sein des institutions est une manière d'être utile et de servir de relais vers des organisations extra-institutionnelles. Elle continue de justifier sa place au sein de l'institution en reportant son espoir de transformation vers des acteurs de « la

¹ *Entretien Mathilde R., op. cit.*

² « Parmi les multiples normes et croyances portées par la professionnalisation, la première est sans doute celle qui a à voir avec la valorisation du territoire comme ressource et comme cadre de l'action, une croyance partagée dans les vertus de la territorialisation. » A.-F. TAICLET, « Chapitre 3 »..., *op. cit.*

³ *Entretien Hannah R., op. cit.*

⁴ *Entretien Corinne L., op. cit.*

société civile», se percevant elle-même comme « une courroie de transmission entre l'intérieur et l'extérieur ». Philippe L., chercheur en géographie et proche des organisations du développement local, tient un discours similaire, articulant une forte critique et un certain pessimisme (« j'ai quand même des craintes très fortes sur les risques auxquels on est confronté. On est sur un modèle qui est extrêmement fragile et rien ne change »), mais également un certain optimiste et espoir qu'il trouve du côté de la « nouvelle génération de jeunes qui s'engagent de façon différente » : « s'il y a un espoir il est là dans toute cette multiplication d'innovation sociale.¹ » Dans le même temps, Philippe L. est tout à fait conscient des limites de ces « innovation sociales », il est « persuadé ça ne suffira pas » et reconnaît que c'est « un peu faux cul ». Catherine S., salariée associative, relate le même questionnement, elle croît à la « créativité » (« je pense qu'on n'a pas encore prospecté toute l'innovation possible »), mais reconnaît que cette vision « optimiste » est limitée par des questions politiques :

« Là où j'ai une interrogation aujourd'hui c'est quand la créativité ne va pas suffire et qu'il y a la question de l'engagement politique qui va être indispensable, ce n'est pas que je suis pessimiste [mais] je ne sais pas si on va y arriver parce que sur certaines choses on n'ose pas avoir un engagement politique clair et ferme et accepter de décevoir des lobbies et de ne pas aller dans l'intérêt financier.² »

L'engagement de ces agents repose sur une adhésion distanciée, sur une fidélité contestataire, à l'institution. Les agents développent donc des tournures rhétoriques pour expliquer le maintien de leur confiance ou adhésion à l'institution tout en s'autorisant une critique de celle-ci. Une des possibilités pour résoudre cette ambivalence est de distinguer deux faces de l'institution : entre le fonctionnement idéal et le fonctionnement réel. Catherine S. distingue le « mécanisme de l'institution » avec lequel elle est en confiance (c'est-à-dire « comment l'institution est pensée, faite avec ses travailleurs, à ses agents. »), de l'orientation que prennent ces institutions et des intérêts auxquels elles sont soumises. Chloé P. tient un discours très proche de celui de Catherine S : elle a « plutôt confiance dans les institutions », mais dénonce les « enjeux politiques et les lobbies [...] qu'on ne maîtrise pas.³ » Loïc H. distingue lui les « humains » en qui il a confiance et les « postes », marqués par les contraintes institutionnelles⁴.

La croyance dans les « petits pas »

La réduction de cet écart peut également passer par la revue à la baisse de ses aspirations afin de « les mettre en conformité avec les moyens dont il dispose.⁵ » Si P. Bezès insiste sur les stratégies d'adaptation des croyances en fonction des possibilités de réussite pour les hauts-fonctionnaires, les agents

¹ Entretien Philippe L., *op. cit.*

² Entretien Catherine S.

³ Entretien Chloé P., *op. cit.*

⁴ « Si on ne parlait que d'être humain je suis certain que ça pourrait bouger mais dès qu'on a affaire à des professionnels là c'est plus compliqué. Avec tous les êtres humains que j'ai rencontrés dans Ajir ce serait facile de faire bouger, mais il y a beaucoup d'êtres humains qui sont tenus par leur boulot par leurs institutions c'est plus compliqué. » Entretien Loïc H., *op. cit.*

⁵ P. BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? »..., *op. cit.*

de développement ont tendance à maintenir leurs aspirations quitte à ce qu'il n'y ait pas d'adéquation « entre les intentions d'agir et les capacités d'agir ». La question est donc de savoir « comment [ils] endosse[nt] des projets dont la faisabilité n'est pas assurée ? » Face au constat de l'écart entre les intentions et les réalisations, une stratégie pour garder la face est de justifier ex-post son action « en défendant les valeurs de l'incrémentalisme, c'est-à-dire défendre la politique des petits pas comme moyen d'agir dans un système pluraliste.¹ » D'ailleurs J. de Maillard précise que le métier de chef de projet s'est construit dès le départ sur le choix de privilégier « la petite ligne » plutôt que la « grande ligne² ». Dans le cas d'AJIR, lorsque des agents de l'équipe de coordination se montraient trop déçus des résultats ou trop critiques de l'administration, c'est la cheffe de service qui leur rappelait l'intérêt des « petits pas » :

« Vous êtes utopiques et plein d'ambition. Nous, dans notre service, on est sur une ligne politique de participation des habitants, ce n'est pas le cas des autres services. Ça va monter crescendo, il faut être patient.³ »

Il est fréquent d'entendre des discours en apparence contradictoires qui associent des prises de position « radicales » sur les questions politiques et, en même temps, « s'émerveillent » de dispositifs mis en place localement. C'est le cas de Matthias R. qui se dit « très radical » dans ses positions politiques, mais qui assume la « stratégie des petits pas ». On retrouve cette dimension dans de nombreux entretiens. Par exemple Camille A. explique qu'elle accepte le compromis et la stratégie du « petit colibri », en se disant que « si on avance dans le bon sens c'est déjà ça. ». Cette stratégie incrémentale peut être un moyen efficace de « gérer » sa frustration et de justifier le renouvellement de son engagement professionnel, comme l'exprime cet extrait d'entretien :

« Je suis frustré j'aurais aimé que ça aille plus loin mais quelque part je relativise en me disant qu'il y a une avancée et que l'année prochaine on fera un pas en plus. Je le gère en disant on met des petites pierres.⁴ »

Pour Loïc H., la croyance dans les « petits pas » est un apprentissage obligatoire pour pouvoir se maintenir dans cet espace professionnel. Il nous relate cette anecdote formatrice et presque initiatique qui justifie le fait de poursuivre son engagement au travail malgré les désillusions :

« Un jour j'avais eu une discussion avec mon ancien chef, il me disait : "quand tu arrives à avoir un mini impact sur un jeune, tu changes une goutte dans l'océan" J je dis : "oui mais moi j'ai envie de changer tout l'océan !" Il a répondu : "goutte par goutte, tu vas peut-être arriver à changer l'océan, mais on peut pas changer tout de suite l'océan. Donc tu ne préfères rien faire ou changer la goutte ?" Donc voilà, pour répondre à ta question l'océan est immense mais il y a des choses à changer.⁵ »

¹ *Ibid.*

² « "La petite ligne", ce sont les déplacements quotidiens opérés au sein de l'action publique, et c'est l'accumulation de ces changements, qui doit prendre une valeur exemplaire, qui conduira à une transformation plus générale, par "contamination", des modes d'action des administrations. ». J. de MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain »..., *op. cit.*

³ Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022)..., *op. cit.*

⁴ Entretien Camille A., *op. cit.*

⁵ Entretien Loïc H., *op. cit.*

Cet attachement aux « petits pas » est aussi au fondement de l'idéologie du développement territorial. La stratégie incrémentale permet également de multiplier les petites gratifications individuelles. Pour Philippe L., il est important de maintenir « cette illusion d'être dans l'action¹ ». À défaut de constater les transformations structurelles espérées, les agents se raccrochent à l'expérience de « petites victoires ». Pour Héloïse M., l'implication professionnelle « au niveau local et concret » permet d'avoir plus souvent de petites gratifications qui nourrissent l'engagement :

« Moi je suis plus à l'aise au niveau local et au niveau concret. Et puis mine de rien c'est plus facile aussi, il y a plus de petites victoires à célébrer qu'en attendant la grande, la belle, celle qui nous sauvera peut-être [rires].² »

C'est également ce que nous dit Marion M. qui doute parfois de son engagement professionnel. Elle continue de faire le métier de consultante en participation parce qu'elle aime quand, de temps en temps, son travail de facilitation permet de « transformer » une personne³. Face au constat de la difficulté de faire évoluer une politique publique ou une collectivité, elle trouve du sens dans son engagement dans la manière de le réaliser, en proposant un « rapport à l'autre » particulier, « une autre manière d'être dans les rapports sociaux » qu'elle expérimente dans ses interventions. Cette consultante indépendante en participation reprend l'image de la goutte d'eau : « pour l'instant, c'est une micro-goutte d'eau dans un putain d'océan, mais moi, je sais que de mes espaces, les gens sortent changés, enfin pas les gens, des gens, très marginalement sortent changés.⁴ » Nous avons observé le même mécanisme de gratifications lors de la mise en place du budget participatif. Par exemple chez Marina M. qui retient de cette expérience surtout l'impact et le retour des quelques jeunes qui ont participé au jury. Ces petites victoires permettent de gérer la frustration liée à l'écart entre les attentes liées au poste et les réalisations :

« Personnellement en tant que citoyenne je me suis dit waouh ! Des jeunes qui ont participé au jury, pour participer à la co-construction d'un truc comme ça qui brasse 300 000€, ils sont forcément changés dans leur parcours citoyen, c'est un impact sur la vie citoyenne de ces jeunes, c'est peut-être un peu idyllique comme vision des choses mais j'y crois.⁵ »

Le fétichisme procédural

Face à la difficulté de mettre en œuvre leurs ambitions, les agents peuvent s'appuyer sur les procédures, plus que sur leurs effets, pour se justifier, vis-à-vis de l'extérieur mais aussi d'eux-mêmes, et pour se convaincre de se maintenir dans cette position professionnelle. Cette croyance procédurale s'appuie sur l'idée d'une obligation de moyen plus que de résultat. D. Lapostolle définit le « ritualisme » des agents de développement comme « l'ignorance ou le rejet des buts généraux et concrets de l'activité considérée et

¹ Entretien Philippe L., *op. cit.*

² Entretien Héloïse M., *op. cit.*

³ « Une fois tous les 2 ans, quelqu'un vient me voir en disant « suite aux différents ateliers avec vous, j'ai beaucoup réfléchi et je me suis engagé là ... ». Entretien Marion M., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Entretien Marina M., *op. cit.*

la primauté donnée aux moyens incarnés dans les institutions.¹ » Par exemple, lors de la mise en œuvre du budget participatif en Ardèche, les membres de l'équipe de coordination ont « lutté » pour qu'il y ait une co-construction du dispositif par des « jeunes ». Cet objectif ambitieux s'est traduit par l'envoi d'un questionnaire (140 répondants) et de l'animation de plusieurs ateliers. Le questionnaire a été utilisé par ces agents comme preuve de la « co-construction », n'hésitant pas à généraliser la portée des matériaux recueillis, avec des expressions comme « les jeunes ont décidé » ou « on ne doit pas trahir la parole des jeunes ». Cet exemple montre que la forme – c'est-à-dire le fait d'avoir mis en place un outil de co-construction – compte autant voir davantage que la substance. Il s'agit d'un discours défensif, d'anticipation des critiques, mais aussi pour s'auto-convaincre de la dimension participative.

L'importance de la forme pour les agents est également très visible dans l'énergie investie pour déployer une gouvernance partagée au sein d'AJIR. Malgré les difficultés pour opérationnaliser les schémas de gouvernance horizontale, l'équipe de coordination s'est attachée au respect des procédures prévues. Par exemple, lors du séminaire AJIR 2021, les participants travaillent à l'écriture d'un « manifeste » qui commence avec la phrase suivante : « Nous élus, jeunes et professionnels, nous nous engageons ... ». Un participant pose alors la question : « ça a vraiment été écrit avec des jeunes et des élus ce truc ?² » En effet, seulement des techniciens ont participé à la rédaction de ce document. Néanmoins, la cheffe de service peut lui répondre que : « ça a été travaillé au Comité Stratégique, donc avec les jeunes et les élus présents au comité stratégique.³ » Le fait qu'il n'y ait en réalité pas de jeunes et d'élus au comité stratégique n'empêche pas de se servir du fait que théoriquement il devrait y en avoir et que donc la rédaction du manifeste devrait, en théorie, avoir été travaillée avec des jeunes et des élus. Le fétichisme procédural permet à la fois de maintenir l'apparat participatif, de garder la face, mais aussi de se dédouaner des dysfonctionnements structurels, en se persuadant qu'en tant qu'agents de développement, ils ont fait ce qu'ils ont pu⁴.

Parfois, ce fétichisme de la règle aboutit à des situations absurdes lorsque l'écart avec la réalité est trop manifeste. Ainsi, il était prévu que des « jeunes » puissent participer au comité stratégique d'AJIR. C'était une règle contraignante, un nombre minimum de jeunes avait été fixé pour que le comité stratégique puisse se tenir. Or, l'implication de jeunes à cette échelle de gouvernance n'a jamais réellement fonctionné. À défaut d'une participation effective, les partenaires d'AJIR s'attachent au respect formel de la règle qui donne à voir leurs intentions ambitieuses. Le respect de la règle doit se faire parfois au prix du détournement de l'esprit de la règle lorsque le quorum de jeunes n'est pas atteint. À plusieurs reprises les professionnels

¹ D. LAPOSTOLLE, *L'ingénierie territoriale vue des pays...*, *op. cit.*, p. 221.

² *Journal de terrain (2019-2022)*..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Comme le souligne F. Desage et J. Godard : « Ainsi, déplacer symboliquement les objectifs de l'action publique, qui deviennent notamment procéduraux, permet aux acteurs de se jouer de l'évaluation de leur action et de produire des explications *ad hoc* de son échec éventuel. Les partenariats sont alors insuffisamment « travaillés », les dispositifs « à approfondir », sans que jamais ne soit mise en doute la capacité structurelle du conseil régional Nord-Pas-de-Calais à provoquer le développement économique local, qui s'apparente dès lors à un mythe. » F. DESAGE et J. GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales »..., *op. cit.*

de moins de 30 ans, qui dans tous les cas auraient été présents, ont été décomptés au sein du « public jeune participant ». Les agents de l'équipe de coordination espéraient une participation effective, mais devant l'échec de cette ambition, ils se raccrochent à la réalité théorique, comme manière de gérer cette déception.

Le besoin de réduire l'écart entre ses aspirations et la réalité peut donc passer par un attachement à la forme afin de mettre à distance une réalité non-conforme à son idéal. Lorsque le constat d'échec est trop conséquent pour pouvoir le contourner, un autre processus se met en œuvre, celui de la surenchère procédurale. Lorsqu'un dispositif ne fonctionne pas, les agents de développement peuvent avoir tendance à se projeter immédiatement dans un autre dispositif, ou une autre variante de ce dispositif, permettant ainsi de contourner la question irrésoluble des raisons structurelles de cet échec, comme le souligne N. Rio :

« Quand un dispositif génère de la frustration, quel est le réflexe ? C'est d'en organiser un autre. Il y a une forme d'ivresse à « donner la parole aux citoyens ». Et le seul moyen d'éviter la gueule de bois produite par l'absence d'effets est de se resserrer en lançant une nouvelle démarche. [...] Cela ne peut pas durer. Nous risquons, à terme, une sorte de burn-out collectif.¹ »

Cette ivresse procédurale est une manière de continuer à avancer malgré la frustration et les résultats mitigés. C'est ce qui ressort de l'entretien avec Marina M. lorsqu'elle revient sur les déceptions à la suite des États Généraux de la Jeunesse. Cet évènement a suscité une grande déception, à la hauteur des attentes. Elle raconte d'abord que cet évènement a soulevé pour elle et pour de nombreux participants un grand enthousiasme : « ça me faisait vraiment rêver !² » Puis, elle explique qu'il n'y a pas eu de suites à cet évènement créant de grandes frustrations et de nombreuses critiques des partenaires : « ça a été une déception pour moi de voir que toute cette richesse d'échange, cette dynamique d'expression n'ait pas abouti à grand-chose. » Pour certains partenaires, notamment des acteurs du secteur jeunesse et de l'éducation populaire, « il n'[était] pas possible de refaire un évènement ou de la participation après ça. » Pour Marina M., au contraire, cet épisode a montré qu'« il [fallait] faire autrement pour la suite, arrêter de faire de gros évènements jeunesse et plutôt essayer de faire d'autres choses plus concrètes.³ » Autrement dit, face à cette déception, Marina M. se projette tout de suite sur un nouveau dispositif et réfléchit à de nouvelles modalités de participation en réponse à cet échec. C'est à ce moment qu'elle envisage l'idée d'un budget participatif comme outil de participation plus concret.

Cette « quête du perfectionnement⁴ » est infinie. Néanmoins, la projection sur la prochaine étape est nécessaire pour maintenir l'engagement professionnel. Il est intrinsèquement lié à la croyance d'une amélioration et d'une transformation possibles, justifiant qu'il y a un intérêt à poursuivre l'engagement, autrement dit que le jeu en vaut encore la chandelle. Pour décrire cet attachement à la procédure, Daniel

¹ Interview N. Rio, <https://democracies.media/en-finir-avec-la-democratie-participative/>, consulté le 25/02/2024.

² « C'était un temps hyper fort en espoir en me disant ça y est on va y arriver. C'était beau en plus il y avait une grande scène dans le collège, voyez tous ces jeunes avec les élus, c'est très multi-ethnique parce qu'il y avait beaucoup de migrants. Ça me faisait vraiment rêver ! » *Entretien Marina M., op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Interview N. Rio, <https://democracies.media/en-finir-avec-la-democratie-participative/>, consulté le 25/02/2024.

Gaxie parle de la dimension « magique » des politiques publiques. En effet, « le constat d'échec des dispositifs précédents ne conduit jamais à une remise en cause de la politique elle-même, mais intervient plutôt comme prélude et exposé des motifs de nouvelles "actions" qui sont autant de nouvelles raisons d'espérer.¹ » Il ressort donc que l'engagement des professionnels du développement repose moins sur la « croyance dans la faisabilité [que] sur la seule croyance en la valeur de l'idéal visé.² »

¹ Daniel GAXIE, « Des luttes institutionnelles à l'institution dans les luttes. », in *Luttes d'institutions : Enjeux et contradictions de l'administration territoriale.*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 9- 21.

² C'est une manière « de réduire la dissonance entre les aspirations fortes du réformateur et son scepticisme apparemment absolu dans les moyens d'y parvenir. » P. BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? »..., *op. cit.*

Conclusion chapitre 5. Engagement et *illusio*

À la fois pour défendre leur singularité professionnelle, mais également au nom d'un idéal, les agents du développement tendent à agir comme des *activistes institutionnels*. En cela, le développement territorial s'inscrit dans le prolongement d'un mouvement plus large d'« émergence de professions qui s'apparentent à un engagement militant¹ », à l'instar des observations de Johanna Siméant et Pascal Dauvin sur le terrain humanitaire². L'engagement professionnel nécessite l'adhésion au bien-fondé de l'action et la croyance dans la possibilité d'une transformation. Cet engagement réside donc sur une forme de « mystification ». Néanmoins, si les agents de développement peuvent être analysés comme des « mystificateurs mystifiés » au sens où « ils sont les premières victimes des opérations qu'ils effectuent³ », force est de constater que, dans des moments propices à la réflexivité, ils ont conscience de « s'auto-mystifier » afin de maintenir les conditions de leur engagement professionnel. L'investissement dans l'espace professionnel du développement implique d'en partager *l'illusio*, c'est-à-dire « de prendre le jeu au sérieux⁴ ». Cela nécessite un travail semi-conscient pour faire vivre la croyance dans le bien-fondé de leur action et de l'action institutionnelle dans laquelle ils sont engagés. Concrètement et au quotidien, les agents de développement doivent se donner les moyens d'y croire face aux démentis infligés par la réalité. Ainsi, nous pouvons dire avec P. Bèzes, que les agents de développement n'ont objectivement pas « de raisons de croire mais [ont] des raisons de vouloir croire.⁵ » Nous nous demanderons donc, dans la partie suivante, pourquoi ces agents sont si profondément attachés à cette croyance. *L'illusio* comme « croyance préréflexive en la nécessité d'un champ » résulte de l'interaction entre un habitus et un champ⁶. Comprendre l'investissement dans le poste nécessite donc d'étudier les trajectoires sociales des agents et la construction de leur disposition à l'engagement dans le développement territorial.

¹ Ollitrault – Militer pour la planète (2008), P208

² Pascal DAUVIN et Johanna SIMEANT-GERMANOS, *Le travail humanitaire*, Presses de Sciences Po, 2002.

³ Pierre BOURDIEU et Monique de SAINT MARTIN, « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1-3, 1975, p. 68- 93.

⁴ Pierre BOURDIEU, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Points, 2014, p. 150.

⁵ BEZES Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 50-2, 2000, p. 307-332.

⁶ « Tous les jeux sociaux, dès qu'ils sont vus du dehors, apparaissent comme ayant des intérêts illusoires [...]. Par conséquent, pour être reconnu socialement, pour être pris au sérieux [...] le jeu doit produire des habitus ajustés de façon à ce que le jeu ne soit pas mis en question. » P. BOURDIEU, *Microcosmes. Théories des champs...*, *op. cit.*, p. 225.

PARTIE III.

Un engagement de classe ?

« L'urgence théorique est donc la suivante : saisir l'inscription de la lutte des classes [...] dans l'ossature institutionnelle de l'État. »

Nicos Poulantzas¹

Après avoir délimité et caractérisé un espace professionnel, nous pouvons questionner son ancrage social et identifier les dispositions sociales propices à l'engagement au sein de cet espace. En effet, le rapport au travail dépend « des dispositions, des représentations du monde professionnel et des attentes intériorisées vis-à-vis de celui-ci [...] au fil de la socialisation.² » Ainsi, travail et hors-travail apparaissent-ils comme des sphères connectées qui « s'articulent et se façonnent réciproquement.³ » L'analyse des professionnels du développement territorial est donc indissociable de l'étude « de leurs inscriptions sociales.⁴ » Nous souhaitons, dans cette partie, questionner les affinités entre cet espace professionnel et les habitus des agents qui y sont impliqués. Cette perspective permet à la fois d'éclairer les tensions entre différents pôles ou segments au sein de cet espace, mais aussi de montrer les ressorts biographiques de l'engagement dans le développement territorial (**chapitre 6**). Le développement territorial est une pratique professionnelle et une forme d'engagement révélatrice, plus largement, du rapport de la « nouvelle petite bourgeoisie » à l'État et au politique (**chapitre 7**).

¹ Nicos POULANTZAS, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, 2^{de} édition., Paris, Les Prairies Ordinaires, 2013, p. 145.

² Christelle AVRIL, Marie CARTIER et Delphine SERRE, *Enquêter sur le travail. Concepts, méthodes, récits.*, Paris, La Découverte, 2010.

³ *Ibid.* En effet comme le rappelle M. Darmon : « La socialisation professionnelle comme d'autres socialisations secondaires [...] s'exerce sur des individus qui sont déjà dispositionnellement constitués. [...] Pour étudier la socialisation professionnelle, il convient donc de prendre en compte à la fois la force de la socialisation primaire et la possibilité transformatrice de la socialisation secondaire. » DARMON Muriel, « La socialisation secondaire ne s'exerce pas sur une page blanche » : Entretien avec Muriel Darmon », *Emulations - Revue de sciences sociales*, 25, 2018, p. 115- 121.

⁴ D. PICHONNAZ et K. TOFFEL, « Pour une sociologie structurale du travail »..., *op. cit.*

Chapitre 6

L' enrôlement bureaucratique de dispositions sociales

Dans ce chapitre, nous explorons la construction des dispositions à l'engagement professionnel dans le développement territorial. Cet engagement professionnel ne peut pas se comprendre uniquement par l'observation *in situ* des pratiques et des discours. Les différents rapports au travail et à l'engagement prennent sens lorsqu'ils sont incarnés dans des trajectoires individuelles¹. Dans cette perspective, il est alors possible d'étudier « l'ajustement dispositionnel² » des agents de développement à leurs postes, c'est-à-dire les effets d'enrôlement mais aussi l'écart entre les dispositions acquises des individus et les attentes institutionnelles³. Le contexte professionnel peut mobiliser et activer des dispositions constituées socialement dans d'autres cadres (familial, scolaire, religieux, etc.). En s'appuyant sur les données du questionnaire et des entretiens biographiques, il ressort que les agents qui s'investissent dans l'espace professionnel du développement territorial peuvent être doublement caractérisés, à la fois socialement comme des agents en légère ascension sociale grâce à leurs investissements scolaires (**section 1**) ; mais aussi politiquement, par une propension à l'indignation morale, mais une relativement faible socialisation militante (**section 2**). Au sein de ces deux axes, nous montrons que l'origine et la trajectoire sociale permettent de comprendre des rapports au travail et à l'engagement différents au sein de cet espace professionnel.

¹ Julie PAGIS et Maxime QUIJOUX, « Des ressorts aux incidences biographiques du travail. Socialisation professionnelle et circulations dispositionnelles », *Terrains & travaux*, 34-1, 2019, p. 5- 18.

² S. LAURENS et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeables ? » *op. cit.*

³ PICHONNAZ David et TOEFEL Kevin, « Pour une analyse dispositionnelle des pratiques professionnelles », *Emulations - Revue de sciences sociales*, 25, 2018, p. 7- 21.

Section 1.

Origine et mobilité sociale

L'étude du développement territorial permet de questionner la notion d'« habitus professionnel¹ » comme le produit d'une rencontre entre disposition et position ou, autrement dit, comme « une extension et une confirmation de l'habitus de classe » qui s'exprime dans le cadre professionnel². Pour qu'un « habitus professionnel » émerge, il est nécessaire que « le poste, plus ou moins institutionnalisé, avec le programme d'action, plus ou moins codifié, qu'il enferme, trouve, à la façon d'un vêtement, d'un outil, d'un livre ou d'une maison, quelqu'un pour s'y retrouver et s'y reconnaître assez pour le reprendre à son compte, le prendre en main, l'assumer, et se laisser du même coup posséder par lui.³ » L'objectif de cette section est de présenter les principales caractéristiques sociales des agents investis dans ce groupe professionnel pour comprendre les différents rapports au travail et à l'institution qui se nouent. Nous analyserons d'abord les données issues du questionnaire pour faire ressortir les principaux points de convergence et de divergence dans les caractéristiques sociales des agents de développement. Ces données font en particulier ressortir une corrélation entre une origine sociale plus ou moins favorisée, un rapport au travail plus ou moins militant et le secteur d'exercice des missions de développement territorial (public, associatif ou privé). Les données récoltées par notre questionnaire nous permettent seulement d'indiquer des tendances et des profils « types » au sein de cet espace professionnel (1). Nous approfondirons ensuite ces pistes, en analysant plus finement les parcours sociaux et professionnels des enquêtés à partir des entretiens biographiques. Pour cela, nous distinguerons différents profils, avec d'une part, les agents qui doivent leur entrée dans l'espace professionnel plutôt à leurs capitaux militants et à leurs expériences professionnelles de terrains (2) ; et, d'autre part, ceux pour qui le parcours scolaire a été plus déterminant (3). Au sein de ces deux ensembles, nous porterons une attention particulière aux mobilités inter-générationnelles – d'ascension ou de déclassement social – qui participent à façonner des rapports différents au travail et à l'engagement.

¹ M. Quijoux, s'appuyant sur les travaux de P. Bourdieu, définir l'habitus professionnel comme « la rencontre entre un conditionnement extra-professionnel et les propriétés sociales, économiques et techniques d'un poste ou d'une profession. » Maxime QUIJOUX (éd.), *Bourdieu et le travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Le sens social », 2015, p. 51.

² *Ibid.*, p. 54. M. Quijoux précise que l'« habitus professionnel » correspond d'autant plus à l'« habitus de classe » que l'agent dispose d'une autonomie dans la réalisation de ses missions

³ Pierre BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 2003, p. 221- 222.

1. L’ancrage social des professionnels du développement

Au cœur de l’espace professionnel du développement territorial, les agents occupent des positions sociales et professionnelles relativement proches, marquées par un haut niveau de diplôme et une relativement faible position hiérarchique. Ils sont 76,6% à avoir un niveau de diplôme supérieur ou égal à bac+5¹, mais seulement une minorité d’agents est en position d’encadrement (31,6%²). En revanche, leur position de travail est marquée par une forte autonomie : 94,8% des répondants considèrent qu’ils sont autonomes dans leur travail.

Il a été demandé aux enquêtés de se situer sur une échelle sociale entre 1 et 10 pour comparer leur situation sociale dans leur enfance et celle aujourd’hui. Dans l’ensemble, à partir des réponses au questionnaire, les agents déclarent plutôt une légère ascension sociale : le score médian est de 7 lorsqu’on les interroge sur leur situation sociale actuelle, contre 6 dans leur enfance. Parmi les professions des pères des répondants, les cadres d’entreprise et professions libérales et les cadres de la fonction publique sont sur-représentés (respectivement 26,8% et 12,6%), suivent ensuite les professions intermédiaires du public (8,2%) et du privé (7,4%), les employés du public (8,7%) et du privé (4,8%) et enfin les ouvriers (8,7%). En ce qui concerne les mères, les professions intermédiaires du public sont sur-représentées (21,2%), viennent ensuite les cadres du public (13%) et du privé (10,8%), les employés du public (11,3%) et du privé (12,6%).

Tableau 3. Catégories socio-professionnelles du père

CSP du père	Public	Privé	Associatif	Ensemble
Cadres d’entreprise et professions libérales	21,2%	30,8%	28,6%	26,8%
Cadres de la fonction publique	8%	12%	16,5%	12,8%
Professions intermédiaires du public	9%	6%	8%	8,2%
Professions intermédiaires du privé	11%	4%	8%	7,4%
Employés du public	8%	15,4%	4,4%	8,7%
Employés du privé	4%	3%	6%	4,8%
Ouvriers	20%	12%	12%	14,7%
Chefs d’entreprise	4%	6%	5,5%	4%

L’espace professionnel du développement territorial peut être décomposé en trois pôles selon le statut des agents : public, privé ou associatif, aux effectifs relativement similaires (respectivement 32,5%, 28,1% et 39,4%). Ces trois ensembles se distinguent par des origines sociales différenciées et un rapport au politique plus ou moins militant. En-dehors de ces deux axes principaux, il y a des ensembles assez proches

¹ Au sein de cette sous-partie, l’ensemble des données mobilisées sont issues de notre enquête par questionnaire (n=231).

² L’encadrement est compris ici comme le fait d’avoir des agents sous sa responsabilité. D’ailleurs, ils ne cherchent pas particulièrement à obtenir des postes à responsabilités. Les répondants au questionnaire sont 13% à le considérer comme un critère « très important » et 49% comme « important » dans leurs choix professionnels.

en termes de composition. Notons tout de même un possible effet d'âge et un effet géographique, en moyenne, les professionnels du secteur associatif sont plus jeunes et résident davantage en ville.

Tableau 4. Comparaison de la composition des secteurs public, privé et associatif

	Public	Associatif	Privé	Ensemble
Diplôme égal ou supérieur à bac+5	73,3%	75,8%	81,5%	76,6%
Proportion de femme	69,3%	70,3%	67,7%	69,3%
Age moyen	37,0	35,4	36,2	36,2
Réside dans une grande ville	28,0%	52,7%	58,5%	46,3%
Effectif dans l'échantillon	32,5%	39,4%	28,1%	100,0%

Ces trois secteurs se distinguent, en revanche, par une composition sociale différente. Si les agents du privé sont souvent proches de la moyenne des répondants, il ressort de notre enquête par questionnaire une distance notable entre les agents du secteur public et ceux du secteur associatif en matière d'origine sociale. En effet, les agents qui travaillent dans le secteur public sont, en moyenne, d'origine plus modeste que ceux des secteurs privés ou associatifs. Ainsi, les agents du secteur public déclarent moins de pères cadres (29%) que ceux du secteur associatif (45%). A l'inverse, les agents du publics sont plus nombreux à avoir un père ouvrier (20%) que ceux du secteur associatif (12%). Par conséquent, ce sont les professionnels du développement territorial employés dans le secteur public qui sont le plus marqués par une dynamique d'ascension sociale vis-à-vis de leurs parents (le score médian passe de 5 à 7), tandis que ceux du secteur associatif se caractérisent plutôt par une stabilité intergénérationnelle ou un léger déclassement (de 6,3 à 6).

Ces différences entre secteurs se retrouvent dans les questions portant sur l'engagement au travail. L'écart est particulièrement notable entre le secteur associatif, qui représente le pôle le plus « militant » de l'espace professionnel, et le secteur privé. Ainsi, les agents du secteur associatif sont ceux qui déclarent le plus considérer leur travail comme un engagement (91% contre 85% dans le reste de l'échantillon). L'écart est encore plus net lorsqu'il leur est demandé s'ils considèrent que leurs missions professionnelles relèvent du militantisme : la moitié des salariés des secteurs public et privé (respectivement 48% et 53%) se considèrent comme des militants au travail alors qu'ils ont 72,5% parmi les travailleurs associatifs. À l'inverse, les agents qui se définissent comme des individus pas ou peu engagés politiquement sont plus nombreux parmi les salariés du privé que dans l'ensemble des répondants (26% contre 14%).

Dans leurs choix professionnels, les salariés associatifs valorisent davantage le fait d'être « utile », « d'aider les autres » et « d'agir pour un monde meilleur » dans leurs choix professionnels ; tandis que ceux du privé mettent plutôt en avant le fait « d'apprendre » et de « monter en compétences ». Pour les salariés associatifs, le salaire est moins un critère important d'évolution professionnelle que pour les agents du public et du privé. En revanche, les salariés associatifs sont plus nombreux à indiquer qu'il est important d'être en accord avec ses valeurs dans son travail (86,8% contre 75% dans le public et 77% dans privé) et, de fait, ils se déclarent plus alignés avec les orientations de leurs structures. Ce sont les agents du secteur public qui

déclarent le plus ressentir des désaccords ou des frustrations avec les orientations prises par leurs structures (86,7% contre 67% dans l'ensemble). Enfin, les réponses au questionnaire indiquent que les agents du secteur associatif sont beaucoup moins optimistes (57% à se dire pessimiste contre 48% dans l'ensemble) et ont moins confiance en la démocratie et dans l'administration (49,5% ne font pas confiance à l'administration contre 37,7% dans l'ensemble).

Tableau 5. Rapport au travail et à l'engagement en fonction des secteurs d'emploi

	Public	Privé	Associatif	Ensemble
Je ressens des désaccords politiques ou des frustrations au sein de ma structure	86,7%	55,4%	59,3%	67,0%
Le salaire est un critère important pour moi	54,7%	50,8%	37,4%	46,8%
Mes missions relèvent du militantisme	48,0%	53,8%	72,5%	59,3%
Je me sens optimisme par rapport à l'avenir	53,3%	60,0%	42,9%	51,1%
Je considère que la démocratie fonctionne bien en France	30,7%	40,0%	26,4%	31,6%
J'ai confiance dans l'administration	76,0%	63,0%	49,5%	61,9%
Être en accord avec mes valeurs est un critère très important	74,7%	76,9%	86,8%	80,1%
Actuellement, je suis en accord avec mes valeurs	42,7%	52,3%	64,8%	54,1%

Il se dessine deux axes d'analyse qui pourraient expliquer des rapports au travail et à l'engagement différent : la question de l'origine sociale et de la mobilité intergénérationnelle d'une part, et le rapport à l'engagement et au politique d'autre part. À partir des données du questionnaire, il ressort que les professionnels du développement territorial travaillant dans le secteur public venant en moyenne de milieux sociaux plus modestes développent un rapport au travail davantage marqué par l'attachement à la sécurité matérielle et par l'aversion au risque, quitte à subir un désalignement entre les missions professionnelles et les idéaux portés par les agents. À l'inverse, les agents évoluant au sein du secteur associatif sont relativement dotés en capitaux, notamment culturels, ils acceptent une certaine précarité dans leur parcours professionnel et un niveau de rémunération plus faible afin de pouvoir vivre leur implication professionnelle sous un registre plus militant. Toutefois, des données issues de notre enquête par questionnaire sont mobilisées à titre indicatif pour indiquer des tendances possibles qu'il convient d'affiner et d'enrichir grâce à l'analyse des parcours biographiques de ces agents.

2. Une entrée dans le développement territorial par l'animation et l'éducation populaire

Étudier les trajectoires socio-professionnelles des agents de développement permet de mettre en lumière des voies d'entrée hétérogènes dans cet espace professionnel. Plusieurs de nos enquêtés ont des parcours marqués par l'éducation populaire et le travail dans l'animation. Cet héritage est particulièrement présent sur les thématiques de jeunesse et de participation. Pour une partie d'entre eux, les professionnels du développement doivent leur entrée dans cet espace professionnel à leurs expériences de « terrain », qu'elles soient professionnelles – notamment dans l'éducation populaire, l'animation ou le travail social – ou militantes. Cette voie d'entrée fait écho à celles des premières générations de professionnels du développement territorial. Ce sont des profils qui ont cumulé les expériences professionnelles dans l'associatif et qui, ensuite, au gré d'opportunités professionnelles, se sont rapprochés des institutions et du développement territorial. Pour ces enquêtés, l'expérience de terrain apparaît plus déterminante que le capital scolaire. Néanmoins, les agents qui sont le plus intégrés dans l'espace du développement territorial sont ceux qui cumulent expériences de terrain et un certain capital culturel, certifié notamment par le passage de diplômes en formation continue. Au sein de cet ensemble, il convient donc de distinguer les trajectoires qui combinent capital professionnel de « terrain » avec un capital culturel (1.1), des trajectoires ascendantes d'agents venant de milieu populaire et ne s'appuyant pas sur la réussite scolaire (1.2).

2.1 Classes moyennes du public et parcours professionnel hors cadre scolaire

Cette première catégorie d'agents regroupe des parcours d'entrée dans le développement territorial qui ne passe pas par les études supérieures, et encore moins par des cursus universitaires spécialisés. Néanmoins, ce sont des agents qui ont su valoriser leurs expériences associatives, militantes et professionnelles dans l'animation et l'éducation populaire, en mobilisant leur capital culturel non certifié, c'est-à-dire grâce au capital culturel transmis par leurs parents et non traduit en capital scolaire. Leur carrière ascendante au sein de l'animation et de l'éducation populaire les a amenés à se rapprocher des collectivités territoriales et, ainsi, intégrer l'espace professionnel du développement territorial.

Isabelle C. et Antoine B. : l'éducation populaire comme possibilité d'ascension professionnelle

Les trajectoires d'Isabelle C. et Antoine B., responsables du secteur jeunesse dans deux communautés de communes, ont plusieurs points communs. Ils ont grandi en milieu rural – dans la Drôme pour Antoine B. et en Ardèche pour Isabelle C. – et ont souhaité y revenir habiter plus tard. Ils sont partis « en ville » faire des études, en suivant les matières qui les intéressaient – l'histoire pour Isabelle C. et les mathématiques pour Antoine B. – avec l'idée de peut-être entrer dans l'Éducation nationale à la suite de

leurs études¹. Finalement, face à l'échec ou l'abandon de ce projet professionnel, ils commencent à travailler dans l'animation « par hasard » :

« A la base, j'ai fait des études d'histoire, j'ai une maîtrise en histoire contemporaine. J'ai passé les concours de prof d'histoire mais je n'y arrivais pas. Et puis je me suis rendue compte que j'avais pas du tout envie de faire prof, donc j'ai bossé pour gagner ma vie dans un centre social dans la banlieue de Lyon qui m'a formée. [...] En fait c'est vraiment par hasard, en cherchant un job pour gagner ma vie que je suis rentrée dans le centre social.² »

« J'ai une licence de mathématiques. L'idée c'était juste d'avoir une licence et comme les maths ça me plaisait voilà... En parallèle, j'ai fait beaucoup d'animation en centre de loisirs, en classe de découverte aussi. [...] Après ma licence, la question s'est posée pour moi d'aller soit vers l'Éducation Nationale, soit vers l'animation, mais le côté liberté de projet, liberté d'action me motivait beaucoup plus dans le secteur disons jeunesse et sport que dans l'Éducation Nationale.³ »

Isabelle C. et Antoine B. ont découvert l'éducation populaire en y travaillant, d'abord comme un « petit boulot » puis comme une véritable carrière professionnelle, en se formant progressivement et en gagnant en responsabilité :

« J'avais le BAF A [brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur] depuis super longtemps, je faisais de l'animation depuis mes 17 ans. Mais là [au centre social à Lyon] ils m'ont formée à l'animation professionnelle, au montage de projets. [...] J'ai découvert à ce moment-là que tu pouvais travailler dans l'animation, voire même plus haut parce que dans les centres sociaux t'as des postes de coordination, de responsable de secteur. [...] Et donc j'ai passé après un BPJEPS [brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport].⁴ »

« J'ai commencé l'animation à 17 ans avec le BAF A, j'ai fait des colos [...] et à 21 ans j'ai passé mon BAF D [brevet d'aptitude aux fonctions de directeur en accueil collectif de mineurs] parce que je voyais que j'avais aussi envie de proposer ma propre manière de diriger les centres de loisirs et les colos. Assez vite j'ai eu envie de prendre des responsabilités, je ne sais pas pourquoi mais c'est comme ça, j'avais envie de diriger des centres quoi.⁵ »

Ce parcours au sein de l'éducation populaire les a amenés à se rapprocher des collectivités locales, jusqu'à les intégrer lorsque l'opportunité s'est présentée pour eux⁶. C'est le cas notamment de Isabelle C. qui explique qu'elle n'avait pas « du tout l'intention de travailler dans la fonction publique parce qu'[elle est]

¹ « L'idée de l'enseignement... Je voulais faire quelque chose avec les enfants, transmettre quelque chose. Comme j'étais passionnée d'histoire au lycée et que c'étaient mes meilleurs résultats, je me suis dit on va déjà aller en fac d'histoire, et après de façon classique j'ai tenté les concours du CAPES [certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré] et du CRPE [concours de recrutement de professeurs des écoles]. Et c'est en les tentant que je me suis rendue compte je voulais travailler dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse mais que je ne voulais pas faire de l'enseignement, ça me gonflait. » *Entretien Isabelle C., op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Entretien Antoine B., op. cit.*

⁴ *Entretien Isabelle C., op. cit.*

⁵ *Entretien Antoine B., op. cit.*

⁶ « En découvrant les collectivités et j'ai aperçu que c'était un échelon qui m'intéressait à la fois en lien avec des élus de terrain mais pas trop pris dans les histoires de mairie d'administration et cetera. » *Ibid.*

vraiment plutôt tournée vers l'associatif.¹ » C'est l'ouverture d'un poste dans une communauté de communes qui recherchait spécifiquement « quelqu'un qui avait une expérience dans un centre social pour travailler [le] lien entre associations et collectivités », qui lui a fourni cette opportunité. Elle se perçoit comme une « charnière », un point de passage entre le monde de l'éducation populaire et celui des institutions locales, en cherchant à lutter contre les préjugés des uns sur les autres afin d'œuvrer à leur rapprochement². Elle apprécie ce positionnement à la frontière entre ces deux univers³. Toutefois, elle ne se voit pas forcément poursuivre une carrière de technicienne ou de fonctionnaire, puisqu'elle estime que cela ne lui correspond pas. Elle envisage plutôt de revenir dans le secteur de l'éducation populaire pour faire bénéficier les structures de son expérience et sa connaissance des institutions⁴.

Les aspirations professionnelles d'Isabelle C. sont assez conformes au milieu social dans lequel elle a grandi, celui de la petite classe moyenne du public. Sa mère était comptable dans le secteur associatif et son père « a travaillé très longtemps dans la fonction publique, il était directeur d'un office HLM. » Elle retrouve dans la profession de ses parents « un côté très administratif, très financier et en même temps [...] il y a aussi une partie sociale.⁵ » Ses deux parents étaient engagés bénévolement dans des associations sociales et caritatives⁶. Ses parents vivaient en Ardèche, mais comme elle le précise « [ils] ont choisi de venir vivre ici pour le cadre de vie, la tranquillité et la mentalité des gens.⁷ »

Le parcours d'Antoine B. est assez similaire. Venu de l'éducation populaire et de l'animation, il a intégré, pour un temps, l'univers des collectivités locales, sans forcément s'y projeter pour toujours : « je me sens un peu parfois en décalage, mais j'ai fait le choix d'être dans la fonction publique, si ça me gonfle j'irai travailler en milieu associatif. » Selon lui, son parcours a suivi le mouvement d'institutionnalisation de l'animation⁸. Antoine B. poursuit un engagement important dans les mouvements d'éducation populaire et d'éducation à l'environnement. Par rapport à Isabelle C., il a des origines plus bourgeoises par ses grands-

¹ *Entretien Isabelle C., op. cit.*

² « Le centre social s'est rendu compte que moi je connaissais comme j'avais travaillé pendant une douzaine d'années dans un centre social ça les a rassurés ils se sont dit ok elle comprend ce qu'on fait, elle comprend notre cœur de métier, elle ne nous juge pas. » *Ibid.*

³ « C'est hyper intéressant de participer à ce que deux structures apprennent à se connaître. » *Ibid.*

⁴ « Je suis bien où je suis pour le moment mais peut être que dans quelques années j'aurais envie de retourner à de l'associatif et pourquoi pas dans une direction de structure où là ce serait intéressant parce que j'aurais eu les 2 expériences. » *Entretien Isabelle C., Coordinatrice jeunesse, 2021.*

⁵ Elle conclut d'ailleurs le récit de son parcours en notant la proximité avec celui de ses parents : « donc tu vois, au final, on n'arrive pas de nulle part quand on analyse le truc, ce n'est pas étonnant dans le parcours, même s'ils n'ont jamais travaillé dans l'associatif, sauf ma mère en tant que comptable. »

⁶ « Mon père est toujours à la fédération des œuvres laïques et ma mère était engagée bénévolement au Secours populaire. » *Entretien Isabelle C., Coordinatrice jeunesse, 2021.*

⁷ *Entretien Isabelle C., Coordinatrice jeunesse, 2021.*

⁸ « Pour moi c'était une envie de toute façon l'animation elle s'était déjà institutionnalisée et de plus en plus les mairies les com-com ont pris des compétences il y a beaucoup de choses qui étaient associatives qui sont maintenant gérés directement par les collectivités donc à un mouvement un peu national de cet ordre-là donc j'ai un peu suivi ce mouvement. » *Entretien Antoine B., op. cit.*

parents (pharmacien et directrice d'une école catholique)¹. Les questions pédagogiques, notamment inspirées de la « nouvelle éducation » sont très présentes chez ses grands-parents et chez son père qui devient instituteur avec une sensibilité pour la pédagogie Freinet. Sa mère obtient un BTS en comptabilité et occupe différents postes de comptabilité ou de secrétariat avant de reprendre une formation en herboristerie. D'origine lyonnaise, ses parents ont choisi de s'installer dans le sud de la Drôme.

Les trajectoires d'Antoine B. et Isabelle C. sont révélatrices d'une forme de déclassement au début de leur parcours professionnel, en décidant, par choix ou par contrainte, de travailler dans l'animation². Ce décalage initial est ensuite rattrapé par une ascension professionnelle au sein de l'éducation populaire, en se formant en continu et en obtenant des postes à responsabilités dans le secteur associatif puis au sein de collectivités locales. Ces deux agents se sont appuyés sur leur capital culturel issu de leurs familles respectives, et partiellement traduit en capitaux scolaires, pour se construire un parcours et une légitimité professionnelle dans un secteur ouvert aux carrières « atypiques ».

Catherine S. : à la recherche d'une vie « alternative »

Le cas de Catherine S. éclaire une autre facette de ces trajectoires depuis le « terrain » vers les institutions comme voie d'entrée dans le développement territorial. Son parcours est marqué par la recherche d'une vie alternative, d'un engagement écologique fort et d'une cohérence entre vie personnelle et vie professionnelle.

« Je suis arrivé en Ardèche à la recherche d'un lieu qui incarne un peu tout ça et qui peut mettre de la cohérence, entre éducation populaire, éducation à l'environnement et tout. [...] J'étais prête à acheter des ruines avec d'autres et créer un projet collectif [...] Donc je décide de faire une pause pour prendre le temps de penser mon projet de vie et de prospecter. Je vais voir les projets alternatifs qui existent.³ »

Son parcours professionnel s'est construit dans les « utopies réelles » associatives, à distance des institutions⁴. Néanmoins, elle s'est rapprochée de ces derniers dans le cadre de dispositif de développement territorial, comme AJIR ou le programme LEADER⁵. Elle s'était d'abord orientée vers des études scientifiques, en validant un DEUG⁶ de biologie, puis un DUT⁷ de gestion des entreprises et des administrations. Ses origines sociales sont ancrées dans la petite classe moyenne du public, avec un père militaire de carrière et une mère contrôleuse des impôts, même si elle précise que « ni l'un ni l'autre n'avait le profil de leurs fonctions », elle se demande même « comment ils ont pu faire carrière là-dedans ». Pour

¹ « En termes de milieu je dirais ... Plutôt bourgeoisie lyonnaise. Mon grand-père maternel est décédé très tôt, il était issu il s'agit d'une famille d'industriel lyonnais. » *Ibid.*

² Plus précisément, Antoine B. poursuit la dynamique de déclassement enclenché par ses parents vis-à-vis de ses grands-parents.

³ *Entretien Catherine S., op. cit.*

⁴ Erik Olin WRIGHT, *Utopies réelles*, La Découverte, 2017.

⁵ Leader (Liaison entre action de développement de l'économie rurale) est un programme européen de soutien au développement rural.

⁶ Diplôme d'études universitaires générales, niveau bac+2.

⁷ Diplôme universitaire de technologie, niveau bac+3.

elle, ils ont avant tout fait le choix de la sécurité en devenant fonctionnaires. Ses parents n'ont jamais compris sa trajectoire et son choix de ne pas faire « un vrai métier¹ ». Catherine S. a travaillé dans l'animation et était investie en parallèle dans des projets humanitaires. Elle rencontre Pierre Rabhi au cours d'une mission humanitaire et travaille bénévolement pour lui en échange de la découverte des projets alternatifs du territoire ardéchois. C'est comme ça qu'elle a découvert l'association dans laquelle elle travaillera ensuite. Son parcours est marqué par des expériences bénévoles ou professionnelles dans l'animation et l'éducation populaire.² » Bien qu'elle se définisse comme « profondément associative³ », elle revendique une posture de partenaire de l'action publique. Elle se perçoit comme un pont entre le monde institutionnel et le monde associatif :

« Je suis profondément associative donc je n'irai pas dans le politique, j'ai l'intention plutôt de rester en appui et en échange avec le politique. [...] Ça fait partie des enjeux pour moi d'aller continuer à dialoguer avec les institutions et le politique pour qu'on avance ensemble sur ces enjeux.⁴ »

Cyril P. : un parcours professionnel en « autodidacte »

Cyril P. doit son entrée dans l'espace professionnel du développement territorial avant tout à son engagement militant et associatif au niveau local. En dépit d'un certain niveau de capital culturel transmis par ses parents qu'il décrit comme « bobo », Cyril P. arrête ses études après le baccalauréat. Ses parents sont issus de la petite classe moyenne du public – avec un père dans la fonction publique territoriale et une mère infirmière et directrice de crèche. Son père a connu une ascension sociale par rapport à ses parents en gravissant les échelons de la fonction publique territoriale : « mon père est parti en bas de l'échelle, [...] il était catégorie B dans la territoriale, puis il a pris du galon, par voie de concours et de mutation. » En outre, il a hérité d'une forte socialisation politique, avec un père « délégué départemental de la CGT » et des « grands-parents communistes ». Comme le dit Cyril P. : « ça y allait fort en termes de politique. [...] On a été biberonné à ça à Brel, Brassens et Ferré. » Cette double transmission de capitaux culturels et politiques peut expliquer la trajectoire ascendante et l'attrait pour les postes de direction.

Dans le récit de sa trajectoire, Cyril P. insiste sur la construction de son parcours en-dehors de l'institution scolaire « en autodidacte ». Il a d'abord travaillé dans le secteur culturel, il a notamment monté une association pour faire « de l'accompagnement social de jeunes artistes ». En parallèle, il s'est largement

¹ « Ils n'ont pas compris la trajectoire, et je pense qu'ils n'ont toujours pas compris. Mon père est décédé, mais ça reste une trajectoire incomprise [...] incompréhension et non reconnaissance de mes choix de vie, je pense que ce sera jusqu'au bout. Mais en faisant des blancs tu te preserves, et quand tu reviens ça glisse “oui oui, je ne fais pas un métier comme les autres”, “oui oui, c'est pas le métier que tu aurais aimé que je fasse”, mais il faut apprendre à le gérer. » *Entretien Catherine S., op. cit.*

² « Moi j'ai un parcours éducation populaire très fort, déjà j'ai un vécu enfant de colo tout ça, [...] après l'éduc pop, les BAFA, les formations BAFA, ça c'est mon parcours associatif. » *Ibid.*

³ « Donc profondément éduc pop, profondément associatif, j'aime travailler dans l'associatif, je trouve que c'est un espace de travail, de liberté, de créativité, qui me plait, même si j'ai galéré dans certaines assos, j'en ai fait plein au départ, mais globalement c'est un espace de travail qui m'intéresse. » *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

investi dans différentes associations et initiatives « dans tous les milieux ESS, culturel, jeunesse » du bassin grenoblois. Il raconte « le côté grisant » et « valorisant » de se retrouver impliqué dans des organisations très jeunes et de se « rapprocher du pouvoir » :

« À travers tous ces projets, moi, je me suis retrouvé à l'Élysée à présenter des projets à un conseiller spécial de Hollande. On s'approche très près du pouvoir, on devient vite copain avec des ministres, c'est un truc qui est... Je ne sais pas, ça brille, ça pète. Vous voyez ce que je veux dire ? Il y a un petit côté comme ça qui est assez attirant.¹ »

C'est cet engagement associatif bénévole « qui a conduit à faire de [lui] un spécialiste des politiques jeunesse. » Il a pu capitaliser à la fois sur cette expérience de terrain et sur le réseau de connaissances qu'il avait tissé pour être embauché dans une municipalité de la banlieue de Grenoble comme « chef de projet jeunesse ». Il est revenu aux études lorsqu'il estimait qu'il atteignait les limites de sa progression professionnelle sans diplôme². Il s'oriente alors vers les métiers du travail social en passant le CAFDES³, puis en dirigeant des établissements d'hébergement social et enfin un centre social. Cyril P. a ainsi connu une carrière professionnelle ascendante. Contrairement à de nombreux agents au sein de cet espace professionnel, il assume sa recherche de responsabilités professionnelles :

« Ce qui m'anime après moi en fait, ce qui m'anime, c'est très personnel... Alors y a le volet politique, mais il m'anime ici comme il m'a animé dans mes fonctions précédentes dans l'associatif [...] Moi, j'adore redévelopper les choses et remettre les choses un peu d'aplomb. J'adore la crise, j'adore la gestion de crise. [...]. La gestion de l'activité au quotidien, moi, je m'ennuie. Je vais m'ennuyer très clairement [...], je ne vais pas rester planplan pendant 5 ans ou 10 ans planqué ici, ça, ça ne m'intéresse pas. En termes de taille d'équipe, voilà, gérer 60 personnes, c'est intéressant. Managérialement parlant, c'est intéressant. Et en termes de finances aussi, dès qu'on dépasse les 100 000€, c'est aussi intéressant et là aujourd'hui je fais plus de 200 000€, donc je m'amuse bien.⁴ »

2.2 Milieu populaire et ascension professionnelle par le travail de terrain

On distingue une deuxième catégorie d'agents qui doivent également leur entrée dans l'espace professionnel du développement territorial à leurs expériences professionnelles de « terrain » dans l'animation ou le travail social. Néanmoins, contrairement aux trajectoires précédentes, les parcours de Loïc H. et d'Éric P. sont caractérisés par une origine sociale plus modeste et un parcours scolaire plus difficile. Ces agents, minoritaires au sein de notre échantillon, occupent plutôt des positions plus marginales

¹ Entretien Cyril P., *op. cit.*

² « Voilà pour le parcours, après je vous dis vraiment autodidacte jusqu'à un point où les limites font que on n'y arrive plus en étant autodidacte. Puis reprise d'études et là, ça m'a permis, voilà d'accéder à des choses qui m'intéressent. » *Ibid.*

³ Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale.

⁴ Entretien Cyril P., *op. cit.* Rémi G. nous a fait part d'une expérience similaire quand il a rencontré Benoît Hamon alors secrétaire d'État à l'Économie Sociale et Solidaire.

dans l'espace professionnel du développement territorial et ont des prises de position plus critiques sur les dispositifs de développement territorial, comme AJIR. C'est notamment le cas de Loïc H qui a un discours très critique et une vision désenchantée du monde politique, qui le distingue de la majorité des agents de développement :

« Je pense qu'il faut que tout explose. Alors est-ce que tu fais confiance au pouvoir politique ... Ouais pour aller droit dans le mur j'y crois. [...] Je pense que le pouvoir politique est tellement en train de partir en vrille que ça va tout exploser un jour ou l'autre.¹ »

Loïc H. est issu d'un milieu populaire² et a eu, selon ses mots, « un parcours scolaire pourri³ ». Il a néanmoins connu une trajectoire professionnelle ascendante. Il a d'abord commencé comme éducateur de rue, puis a gravi des échelons jusqu'à devenir directeur d'une structure sociale qui œuvre pour le logement des jeunes et qui est partenaire du projet AJIR. Il a atteint une position professionnelle en décalage avec son niveau d'étude, ce qui l'a amené à valider un master en formation continue⁴.

De manière similaire, Éric P. décrit son profil comme « pas très scolaire⁵ ». Il s'oriente vers des études professionnelles en passant un BEP puis un bac professionnel en comptabilité : « je ne savais pas trop ce que je voulais faire donc ça me permettait d'avoir un métier.⁶ » Il tente de continuer en BTS en alternance mais arrête au bout de six mois « parce qu'aller à l'école [lui] moi c'était trop dur. » Éric P. réfléchit à se réorienter, il est intéressé par le secteur culturel. Il trouve un emploi de comptable dans un théâtre associatif à Lyon. Cette expérience sera très enrichissante pour lui⁷. Il se rend compte « que comptable, ça peut être épanouissant. » Cela le conduit à s'impliquer au-delà de ses heures de travail. Progressivement, il récupère d'autres missions autour de l'éducation culturelle et artistique, ce qui le conduit à abandonner ses missions de comptable. Il quitte ce poste pour partir en Ardèche et découvre l'éducation populaire en étant embauché

¹ *Entretien Loïc H., op. cit.*

² « J'ai cumulé les problèmes, j'ai été l'enfant de divorcé, ma mère qui nous élevait toute seule avec trois garçons, j'avais tous les critères d'échecs. Ma mère au chômage longue durée, j'ai été vraiment le mec qui devait échouer. Mais on s'en est tous bien sorti, mon grand frère est chef d'entreprise, mon petit frère est DRH, moi je suis directeur dans le social. On vient du monde ouvrier, j'ai grandi en HLM. » *Ibid.*

³ « Je me suis retrouvé à faire de l'électronique et de la compta. Je suis arrivé à un moment à 21 ans c'est bon je me casse je vais bosser à l'usine. Je n'avais pas envie de faire électronique ni de la compta, ça m'intéresse pas. » *Ibid.*

⁴ Loïc H. : « J'ai eu mon BEJPS en 2011, je suis né en 1983 et mon master il y a un an, en partant avec un bac STG. »

⁵ On retrouve cet aspect chez Camille A. Si elle est allée plus loin dans les études, en validant une maîtrise de géologie, elle partage aussi ce rapport distancié à l'école et aux études. Venant de milieu populaire, obtenir un bac généraliste était déjà une fierté pour ses parents : « J'ai toujours un peu galéré dans les études [...], je n'ai pas été une flèche [rires]. J'ai mis 3 ans à avoir mon DEUG, je n'ai pas réussi à avoir un master. Et après je suis un peu démerde donc j'ai toujours réussi à rebondir à trouver un boulot, à trouver à vivre et avoir des passions à côté. [...] Le bourrage de crâne sans comprendre c'était pas trop mon truc, enfin voilà j'étais pas très scolaire quoi. » *Entretien Camille A., op. cit.*

⁶ *Entretien Éric P., op. cit.*

⁷ « Je m'épanouis vraiment là-dedans. Il y a une espèce de déclic dans ma personnalité qui fait que je prends vraiment confiance. » *Ibid.*

dans une fédération de théâtre amateur.¹ Le réseau d'interconnaissances professionnelles qu'il se constitue grâce à ce poste le mettra ensuite sur la piste d'un poste de gestionnaire au sein du programme AJIR.

3. De bons élèves qui se cherchent : entre ascension sociale et reproduction contrariée

La première catégorie identifiée regroupe donc des agents issus de milieux populaires ou de petite classe moyenne du public qui se distinguent de l'ensemble des professionnels du développement territorial par leur relative faible niveau de diplôme, du moins en formation initiale, et leurs parcours professionnels au sein de l'animation et de l'éducation populaire. Le deuxième groupe se distingue, à l'inverse, par un niveau de diplôme important (bac+5), avec une spécialisation vers les métiers du développement territorial. Pour ces agents, l'entrée dans l'espace professionnel est le résultat de choix d'orientation scolaire et d'un parcours professionnel orienté vers ces postes. Néanmoins, au sein de cet ensemble, le rapport au poste peut se caractériser plus finement selon la trajectoire intergénérationnelle. Il est possible de distinguer d'une part, les trajectoires ascendantes grâce à des investissements scolaires (par rapport aux parents et/ou à la fratrie) qui permettent d'accéder à des études supérieures généralistes pour des agents issus de milieux populaires ou de petites classes moyennes du public et du privé (2.1). Et d'autre part, des trajectoires de reproduction sociale contrariée, dans lesquelles l'orientation vers le développement territorial est le produit d'un réajustement des aspirations initiales par rapport aux possibilités objectives qui leur sont offertes (2.2).

3.1 Des possibilités d'ascension sociale pour de bons élèves de milieu populaire

Le développement territorial offre des opportunités professionnelles à des agents issus de catégories populaires ou de petites classes moyennes qui ont su réussir scolairement par rapport à leur entourage familial. Ces agents ont donc connu une trajectoire d'ascension sociale par l'école, alors même que leurs parents ne les avaient pas spécialement poussées dans ce sens². C'est notamment le cas d'Aurore P. (père ouvrier et mère « dans le social³ ») :

« Ils ne m'ont pas du tout poussé [à faire des études]. Mon père disait, un peu pour rigoler "de toute façon si vous ne voulez pas faire tes études c'est pas grave, il y a du boulot chez Coutant", c'était la boîte de maçonnerie

¹ « Pendant l'entretien on me demande si je connais les valeurs de l'éducation populaire et moi alors je brodé mais je ne savais pas ce que c'était en fait, je n'avais pas mis de mots là-dessus, mais en fait je me suis rendu compte que j'étais quelqu'un qui venait de l'éducation populaire. » *Ibid.*

² On retrouve cette caractéristique chez Chloé P. (père préparateur en pharmacie et mère assistance sociale) : « Je pense que j'ai assez vite suivi les règles et les consignes à l'école, c'est aussi mon caractère de bien suivre les choses quand je trouve qu'elles sont logiques, donc je n'ai pas eu de problème à l'école, j'ai toujours été une bonne élève, très curieuse. Mais, au niveau de l'éducation, j'ai pas senti qu'il y avait une pression à être bien dans l'école mais je me suis jamais classée en numéro un, j'étais juste dans la moyenne plus. » *Entretien Chloé P., op. cit.*

³ « Mon père est ouvrier et ma mère travaille dans le social un peu, elle a fait pas mal de petits boulots, là elle travaille dans une mairie elle aide les gens à faire des CV. » *Entretien Aurore P., op. cit.*

du coin. Même quand j'ai fait un bac il disait "quelle idée de faire des études quand on ne sait pas ce qu'on veut faire après". Donc non je n'ai pas été poussé à faire des études.¹ »

Pour Aurore P. comme pour la plupart des agents dont les parents sont issus de classes populaires, l'orientation professionnelle s'est construite de manière processuelle, en découvrant progressivement les possibilités professionnelles ouvertes par l'accès aux études :

« J'ai fait un BTS puis une licence pro, c'était à chaque fois pour arrêter ensuite. Puis, je m'emmerdais donc je reprenais les études, jusqu'à la thèse... Je ne sais pas pourquoi [rires]. Je ne sais pas ce que je veux faire derrière, je voulais à moitié faire de la poterie, et mon père m'a dit un jour "c'est quand même con d'avoir bac + 8 pour faire de la poterie".² »

Dans les entretiens, ces agents, à l'instar de Constance D. ou de Kylian B., mettent en avant « le hasard » et les choix progressifs qui les ont menés vers un secteur professionnel qu'ils ne connaissaient pas. Le choix du développement territorial ou de la participation citoyenne, est un moyen pour ses agents de se sentir « utile » et d'œuvrer pour l'intérêt général. Dans leurs pratiques du métier, et contrairement à des agents avec un profil plus intellectuel, ces agents mettent en avant les dimensions « concrètes » et l'attrait pour la relation avec le public. Ils sont à la recherche d'un certain confort économique, mais sans avoir de prétentions de carrières ou d'aspirations pour atteindre des postes de direction. Au sein de ces trajectoires d'ascension par l'école, nous distinguons les agents investis dans le pôle privé et dans le pôle public de l'espace professionnel du développement territorial.

Constance D. et Salomé V. : le privé comme possibilité d'ascension sociale

Le parcours de Constance D. est assez exemplaire de ce type de parcours d'ascension par l'école. Ses deux parents sont ouvriers en milieu agricole. Elle s'est orientée progressivement vers la démocratie participative au cours d'un processus d'aller-retour entre ses aspirations nourries par l'accès aux études et les possibilités objectives qu'elles estimaient. Elle est aujourd'hui consultante en concertation. Elle insiste sur le rôle du « hasard » et de la contrainte dans ses choix. Très tôt Constance D. était animée par une volonté de « travailler dans le public » : « pour moi ça a du sens de travailler pour le commun, je ne voulais pas travailler pour le privé, pour des objectifs financiers. » Ses parents l'ont plutôt incité à choisir « une voie professionnelle », elle se destinait dans un premier temps à l'hôtellerie-restauration. Néanmoins, elle était assez bonne élève et c'est une enseignante de français qui « s'est battue » pour qu'elle puisse continuer au lycée. A ce moment-là, elle ne « savait pas vraiment ce qu'[elle] voulait faire ». Elle imaginait continuer dans une école de commerce « parce que j'avais toujours ce truc de, il faut faire un métier, et en école de commerce ils te donnent un métier. » Ses parents l'ont plutôt poussé pour qu'elle s'inscrive en BTS. Constance D. explique qu'à chaque fois « il a fallu convaincre » ses parents pour continuer ses études. La deuxième fois, c'est la mère de son copain qui a convaincu ses parents de la laisser s'inscrire en classes préparatoires.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

Finalement, elle est allée en « fac de communication » à la suite d'un échec pour rentrer en classes préparatoires¹.

Au cours de ses études, elle est attirée par le monde culturel. Elle oriente donc son parcours dans cette direction en suivant une L3 en « médiation culturelle » qui lui a beaucoup plu (« ça a été une année trop bien »). Toutefois, elle ne s'est pas sentie à sa place dans ce « monde-là » et a donc réajusté ses aspirations :

« Je me suis rendue compte que si tu veux travailler dans le milieu culturel, c'est un milieu de niche et c'est hyper difficile, il faut être hyper expert de ces sujets. Enfin moi, mes potes qui ont continué là-dedans, elles étaient genre hyper calées en opéra, enfin, plein de truc comme ça. Je me suis dit que ce n'était quand même pas mon milieu et que globalement je n'y arriverai pas.² »

En outre, venant de milieu populaire, elle était à la recherche d'un parcours qui lui permettrait de rentabiliser son diplôme sur le marché du travail en l'absence d'autres capitaux, notamment relationnels. Le secteur culturel l'attirait, mais la précarité associée était pour elle un frein : « j'avais aussi envie de gagner de l'argent un jour et de pas forcément être dans un truc associatif. » Elle décide alors de s'orienter plutôt vers la science politique et c'est à ce moment qu'elle commence à envisager de s'orienter vers la démocratie participative. Elle a l'impression que « ça [lui] correspond mieux », car il y a « cette notion de donner accès aux gens, de se retrouver, d'avoir des moments d'échange et d'ouvrir un peu les gens à quelque chose d'extérieur. » La concertation lui apparaît comme un horizon possible pour mettre en œuvre à la fois ses compétences acquises en communication et ses aspirations à aider « les gens », les « ouvrir », dans un univers moins élitiste, tourné vers le plus grand nombre. Elle se projette de travailler au niveau local, dans un univers socio-professionnel qu'elle connaît mieux. Néanmoins, ce domaine professionnel reste à ce moment très opaque pour elle :

« Franchement, quand j'ai décidé ça, je pense que je ne savais pas ce que c'était. Je me disais, ouais, on va faire de la démocratie participative, ça va être super. À l'époque, je me disais, je travaillerai dans une mairie par exemple, on fera des budgets participatif [rires]. Je me rends compte maintenant, a posteriori, que je ne savais pas ce que c'était vraiment.³ »

Elle poursuit donc dans un master 2 « métier des études et du conseil ». Pour son stage, elle a cherché une expérience qui lui permettrait de combiner communication et concertation.

Constance D. ressent le besoin de donner un sens à son activité professionnelle. Son engagement n'est pas très militant, mais il est tout de même animé par l'envie d'être au service de l'intérêt général. Elle indique clairement qu'elle n'aurait pas pu exercer dans le secteur de la communication pour les entreprises :

¹ « J'étais en fac de communication, un peu complètement par hasard. Enfin pas complètement, c'est parce que je n'ai pas eu la prépa [rires]. J'ai pas été prise en prépa, j'avais pas le niveau. Du coup, je suis allée à la fac, mais un peu au dernier moment. » *Entretien Constance D., op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

« ça n'aurait pas trop de sens pour moi.¹ » Cette aspiration l'amène à être parfois critique du secteur professionnel de la participation :

« Je trouve des fois qu'on met beaucoup d'énergie pour un truc, et finalement on se dit est-ce que ça en valait bien la peine ? Est-ce que ça va être pris en compte ? Est-ce que ça va changer quelque chose ? [...] Force est de reconnaître que... ce n'est pas tout le temps d'intérêt général. On n'est pas dans un modèle super non plus, ça ne fonctionne pas super bien.² »

Elle estime qu'elle se situe « dans le modèle le plus capitalistique de la participation », notamment par rapport à ceux qui travaillent en association. Cette position professionnelle lui permet d'avoir un meilleur niveau de vie, auquel elle s'est habituée et sur lequel il serait difficile de revenir selon elle. Cela explique en partie pourquoi elle choisit de rester en cabinet alors qu'elle pourrait « rechercher des choses qui [sont] peut être plus en adéquation avec [s]es convictions.³ » Sur les questions politiques, si elle a « des idées bien arrêtées », Constance D. ne se considère pas comme quelqu'un de très engagée.

« Je pense que je suis engagée dans le sens où j'ai des avis, j'ai des idées bien arrêtées. Quand il y a des élections, moi je vais toujours voter. Je sais pour qui voter [...] et j'ai mon avis sur chaque programme. Mais je ne suis pas engagée. En gros j'ai la conscience de pourquoi c'est important et pourquoi il faut le faire mais par contre je ne suis pas engagée dans un parti politique par exemple. [...] Je m'engage par sur des vraies actions super concrètes.⁴ »

Contrairement à d'autres agents, Constance D. porte un regard plus modéré sur le système politique et le fonctionnement des institutions, qui ne fonctionne « pas si mal au fond » selon elle. Parallèlement, elle porte aussi un discours moins enchanteur sur la démocratie participative qui n'est pas porteuse d'un modèle profondément alternatif. Finalement, on ne retrouve pas, dans son discours, l'écart symbolique typique entre la critique du système politique d'un côté, et l'attachement aux principes du développement territorial et de la participation de l'autre côté. Elle décrit son rapport au politique comme plus « cynique » et moins « utopique » que d'autres professionnels de la participation.

« Je ne suis pas si négative que ça. Je trouve qu'il y a quand même plein de choses qui fonctionnent bien. [...] La politique, je trouve quand même qu'elle ne fonctionne pas trop mal et les hommes politiques, peut-être parce que je connais bien, mais chacun est dans son rôle, chacun essaie de défendre son bout de gras et du coup voilà, je ne suis pas si négative que ça. Après je n'ai pas hyper envie de m'engager politiquement parce que si j'ai des idées arrêtées sur les partis que qui me vont bien, autant ça ne me convainc jamais à 100%. En fait, je n'ai pas assez de motivation pour me dire « ça c'est vraiment le modèle de société dont j'ai envie. » [...] Enfin, je pense, que notre modèle en vrai, il ne fonctionne pas si mal. En fait, je n'ai pas une autre

¹ « J'aurais pu choisir faire la communication pour les entreprises mais pour moi c'est pas du tout quelque chose que j'avais envie, parce que je ne comprends pas trop à quoi ça sert, et je ne comprends même pas en fait qu'on puisse avoir envie de faire ça et qu'on aime faire ça. [...] Mais faire ça pour vendre des croquettes ou des bougies, ça n'aurait pas trop de sens pour moi. » *Ibid.*

² *Ibid.*

³ « Si j'avais commencé en asso, j'aurais à mon avis pu continuer dans ce modèle sans trop rechercher plus, mais en fait une fois que tu t'habitues à un certain niveau de vie.... Je pense que c'est quand même important pour moi et je vais avoir du mal à retourner à quelque chose de beaucoup moins bien payé quoi. » *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

idée de modèle. Je n'aspire pas à un modèle de société où les citoyens auraient une grande assemblée, comme dans Nuit Debout. [...] Peut-être que je suis un peu cynique, mais bon ça fonctionne.¹ »

L'exercice professionnel de consultante l'a même amenée à modérer ses opinions, en ayant accès aux contraintes et difficultés que rencontrent les élus locaux dans l'exercice de leurs mandats et en rencontrant des élus intéressés et motivés par ce qu'ils faisaient. Pour comprendre la construction du rapport à la politique de Constance D. il faut ajouter que ses parents, certes issus d'un milieu populaire et ouvrier, lui ont aussi transmis une culture de l'engagement local et du bénévolat. Elle parle de sa mère comme quelqu'un de « très impliqué dans la vie locale », notamment dans une coopérative agricole. De plus, son père a été adjoint au maire de sa commune.

Si elle occupe une position plutôt dans le pôle économique que militant de l'espace professionnel du développement territorial, elle ne cherche pas non plus à faire carrière à tout prix. Elle a, au cours de ces cinq premières expériences professionnelles, remis en question ses aspirations d'évolution professionnelle et n'aspire plus à une carrière ascendante et à un rôle de direction.

« Je n'ai pas de velléité, mais c'est un truc un peu nouveau je pense, parce que en cinq ans j'ai pas mal évolué sur ma vision du métier. Avant, quand j'ai commencé ma première expérience, j'imaginai que je serais chef de projets, après je serais consultante et après directrice. J'avais un peu un plan de carrière et je pense que je me donnais beaucoup pour ça. Et aujourd'hui, je n'ai plus cette velléité. Plus ça avance et plus je me rends compte de ce que ça veut dire en termes de mobilisation et en termes de responsabilité, et je n'ai plus très envie de ça. Aujourd'hui pour moi, ce n'est plus un objectif de devenir directrice dans une agence. Je n'en ai même pas très envie parce que je trouve que vraiment on se donne beaucoup de mal, beaucoup d'énergie, alors qu'il faut relativiser les choses.² »

Constance D. se projette davantage dans une position plus autonome « en freelance [pour] proposer mes services à soit des agences mais aussi peut-être à des collectivités et faire des petites missions comme ça, de façon autonome. » Elle ne projette de rester à Paris ou dans une grande ville, mais imagine plutôt revenir dans « un lieu un peu plus rural. » Ses envies d'évolution sont aussi marquées par l'envie d'aller sur des postes « plus concrets », d'être au service des habitants pour être « un peu utile pour la vie locale.³ » D'ailleurs, c'est cette proximité avec « les gens » qui lui plaît actuellement dans son métier : « moi je pense que je pourrais être boulangère. Ce que j'aime bien pendant les ateliers c'est aussi de prendre soin des gens pour qu'ils passent un bon moment où ils ont pu échanger et rencontrer des gens. » Pendant longtemps, la partie du métier qu'elle préférerait était « les moments d'animation. » À l'inverse, les aspects abstraits lui plaisent moins, surtout si elle ne peut pas voir le résultat des projets sur lesquels elle a travaillé⁴. Ce rapport

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ « Quand j'arrêterai, j'irai plutôt sur des choses plus concrètes. Par exemple, y'a pas mal dans les villes des postes pour aider les assos à monter des choses, leur trouver des locaux pour faire une animation ou monter des événements. Enfin voilà, et c'est plutôt d'être sûr de l'animation de ville et de créer des espaces pour que les gens se rencontrent et fassent des trucs pour les autres et pour l'intérêt général. » *Ibid.*

⁴ « Là par exemple, j'ai travaillé 5 ans et demi, et il n'y a aucun projet sur lequel j'ai travaillé qui existe vraiment, même pas une pierre sur un endroit. » *Ibid.*

au métier de consultante tranche avec celui d'autres agents, qui en apparence ont une position similaire dans l'espace professionnel. C'est le cas de Marion M. (père ingénieur) qui est également consultante en participation citoyenne mais pour qui, au contraire, « l'engagement corporel » et le travail au contact du public sont des passages obligés des missions de concertation. Elle valorise davantage le travail en amont de conception.

Ce parcours d'ascension fait écho à celui de Salomé V. qui travaille également dans un cabinet de conseil sur les questions de participation. Ses deux parents sont « archéologues en préventif », plutôt en ascension par rapport à leurs propres parents qui venaient « de catégories modestes » : « ils se sont battus pour pouvoir faire ce qu'ils voulaient faire, mon père [était] un des premiers à faire des études dans la famille. » Elle a grandi « dans une petite ville des Ardennes ». Ses parents l'ont incité à choisir « un métier qui [lui] plaît.¹ » Elle fait des études artistiques, comme sa mère, avec l'idée au départ d'être ensuite « prof d'arts plastiques au collège et au lycée. » Puis, elle s'oriente vers le design : « en me disant que je voulais être architecte d'intérieur, ça m'intéressait d'aménager les espaces pour les gens. » Progressivement elle s'intéresse davantage à l'espace public² et réalise un master en sociologie à Saint Etienne « sur l'espace public [...] où [elle] étai[t] avec des architectes, des urbanistes, des sociologues, des artistes. » Elle réalise qu'elle a un attrait particulier pour la « conception d'outils pédagogiques ». Elle se décrit comme étant « très terrain », bien que cette orientation soit plutôt mal perçue aux beaux-arts³. Elle s'est d'abord lancée en tant qu'auto-entrepreneuse pour proposer des animations participatives dans l'espace public, puis elle a réalisé un service civique à la mairie de Paris sur le budget participatif. Depuis, elle a travaillé quatre ans au sein d'une agence de concertation et d'urbanisme, « au début chargé de mission puis chef de projet et enfin directrice d'études. »

Kylian B. et Angélique F. : le goût du secteur public pour les agents d'origine populaire

Kylian B. vient d'un milieu populaire. Les deux parents de Kylian B étaient infirmiers, sans avoir de diplôme comme il le précise. Ses deux grands-pères étaient ouvriers et ses deux grands-mères étaient mères au foyer. Il décrit sa famille comme « une dynastie d'infirmiers ». Avec son frère qui est CPE⁴, il est le plus diplômé de sa famille. Et il est le seul à être parti de sa région natale. Il a fait ses études à Paris et travaille en proche banlieue. Kylian B. a suivi un parcours scolaire puis universitaire sans être brillant à l'école : « moi j'étais un lycéen et un élève plutôt médiocre je ne travaillais pas trop, j'ai toujours eu tout de justesse, j'ai un bac ES de justesse.⁵ » Après avoir fait un semestre en sociologie à l'université, il s'est réorienté « un

¹ *Entretien Salomé V., op. cit.*

² « J'ai orienté mon mémoire sur comment concevoir les usagers de la place publique, je suis passé de l'espace partagé de la colocation et de l'habitation, en me disant c'est quand même intéressant ce qui se passe dans l'espace public. »

³ « D'ailleurs on me disait aux beaux-arts, tu ne vas quand même pas faire de la participation citoyenne et bah si. Il le voyait comme quelque chose de biaisé, juste de l'acceptation projet et puis de la mascarade pure et simple. »

⁴ Conseiller Principal d'Éducation.

⁵ *Entretien Kylian B., op. cit.*

peu par hasard » en s'inscrivant « au seul DUT qui ne passait pas par post-bac¹ [et qui était] près de chez [lui] qui était un DUT carrières sociales option gestion urbaine. » A ce moment-là, il imaginait plutôt embrasser une carrière dans le social « mais très rapidement c'était l'aspect gestion urbaine qui m'a le plus intéressé ». Il a donc souhaité s'orienter vers l'urbanisme. Après son DUT, il a réalisé une licence professionnelle à Toulouse puis un master en aménagement et projet de territoire. Il explique que son parcours universitaire s'est construit progressivement au gré des opportunités : « à l'époque, je n'avais pas forcément le projet de faire un master, j'en ai deux aujourd'hui, je faisais les choses par étape. Au lycée on m'aurait dit que j'allais faire un master, je ne l'aurais jamais cru. » C'est durant son master qu'il découvre les questions de participation citoyenne. Il est en particulier attiré par cette dimension « très concrète » et « relationnelle » qui lui donne envie de travailler dans ce domaine². Il ne se retrouve pas dans le « côté snob » de l'urbanisme et cela renforce son « appétence pour le lien avec le public. » Il oriente la fin de son master sur les questions de participation citoyenne et c'est « à ce moment-là que le côté plus stratégique théorique plus universitaire [l']a beaucoup intéressé. » Il postule ensuite au « master de Loïc Blondiaux » : « pour moi c'était une sorte d'Everest, je ne pensais pas pouvoir avoir un master à la Sorbonne. » Il se sent en décalage avec le reste de la promotion, puisqu'il est le seul à avoir déjà eu une expérience professionnelle de terrain et qu'il est également le seul à ne pas avoir fait d'études de science politique :

« J'avais aucune idée de ce que c'était la science politique. [...] Le premier jour Loïc Blondiaux fait son petit speech. Il dit "cette année il y a un étudiant un peu atypique parmi nous", et c'était moi, je me suis rendu compte, en faisant le tour de table, que j'étais le seul à pas avoir fait de science politique dans mes études. J'ai un peu ramé sur tout cet aspect théorique. J'ai moyennement bien vécu ce côté un peu parisianiste. Aujourd'hui je suis resté pote qu'avec les banlieusards et les Africains de ma classe qui avait un profil sociologique un peu similaire au mien. Mais autant j'étais un peu à la ramasse niveau science politique, autant ils étaient tellement nuls sur le terrain qu'ils se battaient pour m'avoir dans leur groupe parce que j'arrivais à structurer une stratégie, animer un truc, parler aux habitants. Ils n'arrivaient pas à se mettre dans une posture d'égalité avec l'habitant. Pour moi tu dois être en capacité autant de parler avec un jeune de 16 ans qui traîne dans la rue qu'avec un PDG, avec un avocat ou avec éboueur ou avec tout le monde quoi [...], et ça c'était une vraie difficulté pour eux. J'étais le seul qui avait fait un DUT. C'est le genre de petite frustration que je n'avais pas vraiment bien vécu à l'époque maintenant je m'en fou. Donc j'ai galéré mais ça m'a beaucoup apporté de manière théorique sur ma réflexion ce master. Je n'ai rien appris en termes de stratégie de travail mais ça m'a beaucoup légitimé. Aujourd'hui pour trouver du travail... On nous appelle les "bébés Blondiaux". J'ai pas de difficulté particulière pour trouver du travail grâce à ça. »³ »

A l'instar de Constance D. ou d'Aurore P., le parcours scolaire puis étudiant de Kylian B s'est construit progressivement au gré de l'ouverture des opportunités : « si tu m'avais dit au lycée que j'allais faire un master à la Sorbonne, ou rien que habiter à Paris, je ne t'aurais jamais cru.⁴ » Il oriente son parcours

¹ Admission Post-Bac (APB) est le prédécesseur du service Parcoursup pour gérer les affectations des lycéens de terminale dans l'enseignement supérieur.

² « J'ai envie de faire de l'urbanisme mais pas tout seul derrière mon bureau, je veux le faire avec les habitants, j'ai une appétence pour ça, j'ai un bon relationnel, avec le côté animation mais le côté aussi stratégique. »

³ Entretien Kylian B., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

professionnel vers le service public et les collectivités locales avec l'idée de se « mettre au service de l'intérêt général » :

« Il y a cet esprit de je me mets au service, ça va être un peu mégalomanie ce que je vais dire, mais mon savoir, mes compétences, je le mets au service d'une collectivité, d'un territoire d'habitants plutôt qu'au service du capital, d'une entreprise, aussi éthique soit elle. ¹ »

Le secteur privé fait figure de repoussoir pour lui. En revanche, le secteur associatif pourrait apparaître comme une alternative possible à la fonction publique. Néanmoins, la question des conditions matérielles et la précarité l'encouragent plutôt à rester dans le public² :

« Je ne m'interdis rien mais je n'ai pas envie de travailler pour une entreprise. Le seul aspect privé que je pourrais m'autoriser c'est le travail dans l'associatif s'il y avait un projet qui m'intéresserait, [...] parce que je m'y retrouve dans une espèce d'éthique de travail et d'intérêt général mais il faut vraiment que je m'y retrouve donc je ne dirais pas oui à n'importe quelle association. ³ »

Contrairement à Constance D., Kylian B. s'inscrit dans un « plan de carrière » plus classique : « ce qui m'intéresserait à terme ce serait un poste de direction dans ce secteur. ⁴ »

Le cas d'Angélique F. est également éclairant sur ces agents de développement issus de milieu populaire. Angélique F. est issue de la génération précédente de professionnelle du développement qui a bénéficié des toutes premières formations spécialisées et où ces « postes flous » et « à faire » du développement territorial pouvaient offrir des opportunités professionnelles à de bons élèves en ascension sociale. Comme Constance D., Angélique F. est issue d'un « milieu ouvrier et agricole. ⁵ » Angélique F. explique que sa mère est femme de ménage « parce qu'on lui a dit de quitter l'école à onze ans » mais elle était très engagée politiquement, elle a « créé son syndicat pour les femmes de ménage, [elle a été] syndiquée, [elle] a fait toutes les manifs. » C'est elle qui l'a poussé à faire ce dont elle avait envie⁶. Elle est la seule de ses trois frères et sœurs à avoir continué les études après le bac. Son horizon professionnel était façonné par l'idée qu'une fille de son milieu, si elle est bonne élève, peut continuer les études pour devenir « enseignante

¹ *Ibid.*

² On retrouve cet aspect chez plusieurs agents d'origine modeste, par exemple chez Valentine S. : « Je suis vraiment très attaché au secteur public après je pourrais aller dans le secteur associatif mais bon c'est pas très bien payé. Les missions sont magnifiques dans le secteur associatif mais tout ça pour être payé des cacahuètes [...] c'est scandaleux. Plutôt dans le secteur public parce que j'y crois quand même ! [petit rires]. »

³ *Entretien Kylian B., op. cit.*

⁴ « Dans mon idée de plan de carrière, j'aimerais bien rester une petite dizaine ou quinzaine d'années en région parisienne puis ensuite revenir en province pour retrouver une qualité de vie intéressante et peut être trouver un poste de direction dans un service de participation citoyenne. » *Ibid.*

⁵ « Ma mère était femme de ménage et mon père était ouvrier agricole. Quatre gamins, 2 garçons et 2 filles. Puis après [mon père] est devenu fonctionnaire la consécration pour aller jardiner à l'hôpital de Salon-de-Provence. Il a fait toute sa vie au smic pour élever 4 enfants c'est peu. Il refusait que ma mère travaille elle faisait que du travail de ménage au noir. » *Entretien Angélique F., op. cit.*

⁶ « Ce qui comptait pour ma mère c'était est-ce que tu vas être heureuse là-dedans. On n'était pas obligé de faire des études, elle en n'avait rien à faire, elle n'a pas fait d'études ma mère, mais il fallait qu'on s'accomplisse et qu'on soit bien. Je n'ai pas été poussé à faire des études mais j'ai en aucun cas été empêché et j'ai été poussé à faire ce dont j'avais envie et à le faire bien. » *Ibid.*

ou fonctionnaire. » Pour s'orienter après le lycée, elle a dû se « débrouiller un peu toute seule, [s]a famille ne pouvait pas du tout [l]'aider ». Elle a fait ses choix en fonction de « ses copines » en allant en « filière philo » au lycée¹. Ensuite, elle imagine d'abord continuer à l'université en mathématiques ou en communication, mais s'inscrit finalement en sociologie, suivant une nouvelle fois ses amies et les possibilités qui lui étaient accessibles² : « j'ai choisi des études en fonction de ce qui était le plus simple pour moi. Au début je voulais faire des maths mais je n'ai pas réussi, je n'avais pas le niveau³. »

Pendant ses études elle « n'arrivai[t] pas à voir ce qu'[elle] pourrait faire après ». La perspective de créer son emploi de sociologue lui paraissait inaccessible⁴. La présentation d'une maîtrise de sciences et techniques d'aménagement du territoire lui parut plus concret et proposer des débouchés plus sûrs : « je ne savais pas exactement encore vers quoi ça allait me mener, on me proposait quelque chose de concret dans lequel on me disait que ce que j'avais appris en philo et en socio serait intéressant. » Si la perspective professionnelle lui paraissait plus concrète qu'en sociologie, en revanche elle explique qu'« au départ [elle ne s'est] pas sentie vraiment à l'aise, comme si [elle] n'étais[t] pas à [sa] place » :

« Dès les études... Alors pas en socio, il y avait plein de gens qui viennent de tous les horizons, mais en aménagement du territoire déjà j'étais moins à ma place, il y avait moins de gens qui avaient le même cursus que moi ou qui venait de la même famille, il y avait plein de gens qui avaient beaucoup plus de facilité mais je m'en suis sortie. Mais c'est là où j'ai commencé à me sentir pas tout à fait à ma place, ce qui ne m'a pas aidée dans les premiers entretiens puisque je n'étais pas tout à fait à l'aise. »⁵

Lié à ce malaise et ce sentiment de dévalorisation, Angélique F. a eu du mal à trouver son premier poste dans son secteur d'activité :

« De retour en France [après un séjour d'étude en Angleterre] j'ai eu beaucoup de mal à me projeter dans un travail, et j'ai eu un accompagnement avec la mission locale et Pôle Emploi. [...] Je me suis retrouvée à continuer à faire un peu n'importe quoi genre Mcdo en Irlande, voilà pendant un an je n'ai pas vraiment travaillé. Et après je me suis retrouvé au RMI⁶. Là je me suis dit non ce n'est pas possible.⁷ »

¹ « Une copine est partie en filière économique et sociale, je n'y aurais jamais pensé, pour moi l'économie ce n'était pas pour moi. Dans la filière philo il y avait encore une partie maths math appliqué donc ça me parlait plus et ça me permettait de rester avec mes copines. »

² « Mes collègues voulaient faire philo, une autre copine en psycho et moi c'était socio si ce n'était pas com. On est allé voir la science po aussi, mais c'était sur dossier. Sciences po avait un côté très inaccessible. Au final, on a toute postulé en socio. La psycho ne prenait que des scientifiques et l'autre n'a pas été prise en science po. On a toutes atterrie en socio. »

³ « Quand je suis arrivé à la fac j'y ai cru encore, je me suis dit je ne vais pas faire socio je vais faire math appliquée aux sciences sociales, et là j'ai appris qu'ils ne prenaient que les bac C, mais c'est logique, j'étais pas au niveau. Je devais être encore vexée. »

⁴ « A chaque fois les profs nous disaient qu'il allait falloir créer notre propre emploi et moi j'étais à des années-lumière de ça, je viens d'un milieu populaire, on avait toujours un patron au-dessus de nous, je n'avais pas ça dans mes gênes ou je n'en sais rien mais je ne me projetais pas là-dedans. »

⁵ *Entretien Angélique F., op. cit.*

⁶ Revenu Minimum d'Insertion.

⁷ *Entretien Angélique F., op. cit.*

Elle trouve une première mission au CAUE¹ de l'Ardèche sur l'aménagement des rivières en lien avec la fédération de pêche qui lui a « permis de mettre un pied dans un truc fonctionnel. » Ensuite, elle est « rentré[e] dans une association qui avait travaillé avec le contrat de développement local de la région, qui est devenu le contrat de développement durable » : « j'ai créé mon équipe, j'ai créé mon syndicat, j'ai commencé à travailler avec les élus sur les communautés de communes, donc c'était un moment très intense. »

L'origine populaire d'Angélique F. continue de peser sur sa trajectoire professionnelle qui est restée plus horizontale que verticale, évoluant plutôt d'une thématique à l'autre. En voyant qu'elle n'arrive pas à atteindre des postes de direction au sein du Département, elle sent qu'il serait temps pour elle de postuler ailleurs, mais elle n'y arrive pas.

« Je n'arrive pas à postuler, j'ai toujours eu du mal à postuler. C'est toujours une image de moi qui est très mauvaise. [...] J'ai encore 15 ans à bosser donc je peux aller bosser autre part. J'ai un peu des aillères quand même sur ce que je peux faire. J'ai des collègues qui ont moins cette frontière publique/privé, qui ont des parcours beaucoup plus varié que moi. [...] Moi je n'arrive pas à faire ça, je ne m'autorise pas à faire ça. Honnêtement j'ai une belle carrière, je n'ai pas de souci avec ça. C'est assez rare les gens qui ont une carrière comme la mienne très rectiligne. [...] Après j'ai l'impression d'avoir un peu régressé ces derniers temps même si mon salaire n'a jamais régressé. Le problème c'est que je suis chargée de mission et que j'ai un salaire qui est bien plus élevé et qui va continuer à progresser mais avec une carrière qui a stagné un peu, sur mon CV c'est un peu délicat. »²

La fonction publique territoriale lui a offert un espace possible d'évolution salariale mais elle estime ne pas avoir les dispositions sociales à l'encadrement : « si tu reviens à la famille, je n'ai pas été formée à diriger et à manager. On n'a pas cette culture de la délégation, de la gestion d'équipe. Il n'y a personne dans ma famille proche qui le fait.³ » Faire le choix de quitter la fonction publique territoriale est difficile pour elle car d'une part, devenir fonctionnaire « c'était la consécration pour toute la famille », elle tient à cette sécurité ; et d'autre part, elle ressent un « syndrome de l'imposteur » qui l'empêche postuler ailleurs⁴.

¹ Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

² *Entretien Angélique F., op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ « Donc oui j'ai regardé mais j'ai toujours pas postulé parce que pareil syndrome de l'imposteur réellement avec mon salaire je devrais postuler à la DGA ou DGS dans des communes et je me dis je peux pas faire ça en droit j'y connais rien... »

3.2 Une reproduction sociale contrariée

Les parcours précédents, notamment ceux de Constance D. et d'Angélique F., à la fois leurs entrées et leurs possibles sorties de cet espace professionnel, contrastent fortement avec les trajectoires des agents qui ont davantage hérité de capitaux culturels, et qui peuvent plus facilement évoluer au cours de leur carrière et aspirer à une carrière ascendante. La majeure partie des agents de développement sont issus des petites classes moyennes du public, de parents enseignants, infirmiers ou cadre de la fonction publique. Ils poursuivent leurs études en sciences sociales, avec l'intention de servir le bien commun, mais sans avoir d'idées très précises de ce qu'ils veulent faire. Ce sont les parcours les plus « cohérents » sociologiquement, c'est-à-dire que les agents reproduisent assez fidèlement la position de leurs parents, même si la crainte du déclassement transparait régulièrement à travers leurs choix, qu'il s'agisse d'un décalage par rapport aux aspirations créées par l'entrée dans les études (Héloïse M. et Corinne D.) ou d'un risque de déclassement objectif par rapport à la situation de leurs parents (Amandine D.)

Héloïse M. et Corinne L. : réorienter ses aspirations au changement vers le local

La majorité des postes d'agents de développement sont occupés par des individus issus des catégories moyennes publiques. Ce sont de bons élèves en petite ascension grâce à leurs investissements dans l'institution scolaire, sans pour autant que leurs parcours ne relèvent de l'excellence. Par conséquent, ils sont contraints d'ajuster leur projet professionnel initial, en réinvestissant symboliquement des postes moins valorisés professionnellement. La trajectoire sociale et professionnelle d'Héloïse M. apparait typique de cette forme de reproduction sociale par les études et le travail. Elle est issue d'une famille « avec des revenus confortables » qu'elle décrit comme une « une famille politisée pas militante ». Ses parents travaillent dans le secteur social et humanitaire, mais n'ont pas un niveau de diplôme très élevé¹. Son père « bosse en Suisse, il est logisticien à la Croix-Rouge internationale² » et sa mère est assistance sociale. Héloïse M. reconnaît que son engagement professionnel est assez consistant avec la position de ses parents : « on ne se demande pas trop d'où vient mon engagement social [rires]. »

Ses parents l'encouragent à passer les concours des instituts d'études politiques (IEP)³, mais par « peur de l'échec » elle préfère aller à l'université « pour faire [l]a fac tranquille. » Elle s'inscrit en licence bi-disciplinaire anthropologie-science politique à Lyon⁴ : « ça aurait pu être sociologie mais anthropologie ça

¹ « Ma mère elle a un bac +3 et derrière elle a refait une école pour être assistante sociale, mon père lui pour le coup n'a pas le bac mais il acheminé petit à petit jusqu'à trouver sa place assez haut dans la boîte. »

² *Entretien Héloïse M., op. cit.*

³ « J'avais pensé à faire les IEP j'ai loupé la date d'inscription au concours, acte manqué fois mille, je ne voulais pas du tout aller en IEP en fait. [...] Ma mère quand je lui ai dit que j'avais raté les dates d'inscription, j'ai cru qu'elle allait me tuer, hé mais j'avais pas envie je crois mais au final c'est très bien et je pense qu'ils sont très contents que j'ai fait des études à la fac et que j'ai réussi là-dedans et au fond ils s'en foutaient un peu de ce que ça allait donner. » *Ibid.*

⁴ « Il y avait à la fois une peur de l'échec puisqu'il y avait ce concours qui est quand même super difficile et à la fois ce côté où je m'étais toujours dit que j'allais aller à la fac et pas en école, j'avais pas envie de se côté à la fois très réduit

avait le mérite d'être original et personne ne savait ce que c'était. » En deuxième année elle abandonne l'anthropologie parce que la charge de travail est trop importante : « je n'ai pas fait une prépa je sais pourquoi. » C'est « le côté relation internationale et diplomatie » qui l'attirait dans la science politique. En troisième année de licence elle suit donc une option « métier de l'humanitaire et de l'associatif ». Durant ses études elle hésite entre une orientation vers l'action sociale ou sur les questions internationales¹. Finalement, elle choisit un master orienté vers le développement local. Elle explique ce choix par une forme de « désengagement politique » et un choix de se « concentrer sur des trucs sur lesquels [elle] peu[t] agir. » Héloïse M. a ensuite trouvé un emploi de chargée de développement local pour un bailleur social. Ce poste lui convient parce que c'est à la fois « une institution ayant du poids et du budget » mais surtout parce c'est « vraiment un acteur local en étant au contact direct des habitants en mettant en place des choses concrètes. » Elle a l'impression d'avoir trouvé « le bon niveau pour [elle].² »

Ce recentrement sur le local et le « concret » des aspirations au changement est une des caractéristiques des parcours universitaires de ces agents. L'ambition d'« agir pour un monde meilleur » est retraduite dans une envie d'engagement « concret », « local », plus modeste et moins abstrait. Le choix du développement territorial comme parcours professionnel s'est fait progressivement pour Héloïse M., par une sorte de réalisme sociologique mais réinterprété, ou vécu, sous la forme d'un stratéguisme politique qui se traduit par un recentrement sur le « local » :

« Au moment de choisir ce master, à la base j'étais plutôt intéressée par les questions humanitaires, donc dans ma tête plutôt à l'international, mais ça m'a vachement questionnée : quel rôle on a à aller chez d'autres dire comment faire, alors que quand tu regardes à côté de toi c'est vraiment la merde ? Du coup j'ai dit ok on arrête l'international, je vais me recentrer sur du plus local, sur de l'à côté de chez moi, sur comment on fait pour agir pour un monde meilleur un peu d'une certaine manière. [...] Pour moi il y a deux options, soit on se lance dans des grands débats politiques pour essayer de faire bouger les choses au niveau international et national, soit on laisse ce combat là à d'autres et on agit au local. C'est le parti pris que j'ai choisi. ³ »

Cet attrait pour l'international avec l'envie de s'engager dans une posture de « sauveur », est très fréquent dans ces récits de parcours professionnels. On le retrouve par exemple chez Valentine S. : « quand j'étais en master 2, je voulais absolument travailler à l'international⁴ » ; ou chez Alexandre C. : « j'ai fait 6 années d'études, avec toujours cette idée d'aller sauver le monde, tu vois d'aller travailler dans les pays du Sud. » Très peu d'enquêtés s'orientent de manière précoce dans des études pour travailler dans le développement

d'une promo d'école et à la fois très compétitif, j'avais vraiment envie qu'on me foute la paix que j'aille faire ma fac tranquille sans emmerder personne quoi [rires]. » *Ibid.*

¹ « Quand j'étais L1, j'étais allé voir la conseillère d'orientation de la fac, en lui disant [...] je sais pas trop quoi faire, ma mère est assistante sociale, j'hésite à être sûr de l'action sociale sur le terrain concret et mon père bosse à la Croix-Rouge et j'hésite à être sûr sur les questions internationales de diplomatie. »

² « Donc je trouve que c'est un bon niveau pour moi, je suis bien là-dedans. » *Entretien Héloïse M., op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ « Quand j'étais en master 2, moi je ne jurais que par l'international, je voulais absolument travailler avec l'international. Malheureusement, je me suis rendu compte [avec mes premières expériences], que ce n'était pas ce que je voulais et j'ai fini par changer d'avis, je trouvais que c'était plus intéressant en fait d'agir au niveau local. » *Entretien Valentine S., op. cit.*

territorial. Nous observons davantage un choix d'étude généraliste en sciences sociales, guidé par une aspiration au changement social, puis un resserrement en master vers une option plus réaliste, plus accessible et plus ajusté à leurs dispositions. L'aspect « concret » de l'engagement, à rebours d'approches plus abstraites ou plus intellectuelles, revient très fréquemment, par exemple chez Marina M.¹ :

« Depuis que j'ai choisi ma formation, j'avais envie de changer le monde. C'est un truc très naïf de faire de la socio pour changer le monde hein. Puis après je me suis dit que j'allais devenir chercheur, mais est-ce que j'allais vraiment réussir à changer le monde en faisant de la recherche ? [...] Puis après j'ai eu l'idée de faire du développement local et là je me suis dit ça va être plus concret.² »

Le parcours de Corinne L. est typique de ces « professionnels du changement ». Corinne L. est née et a grandi dans un milieu qu'on pourrait qualifier de petite classe moyenne du service public. Son père était fonctionnaire administratif au sein de l'armée et sa mère infirmière. Corinne L. décrit ses parents comme « très engagés dans leur métier » avec « une relation au travail à la limite du sacrifice ». Elle a eu une très bonne scolarité jusqu'au lycée dans une petite ville de province. A partir du lycée, son rapport à l'institution scolaire est devenu plus distancié, ses notes ont commencé à chuter. A cette époque elle rêvait de devenir médecin humanitaire. Après un échec en première année de médecine, on lui conseille de passer les concours de Sciences po. Elle intègre un IEP de province et ressent alors un « gros décalage de classe [...] et de réseau ». Elle nourrit toujours l'ambition de se mettre au service d'une noble cause en se rêvant désormais « journaliste ou grand reporter pour dénoncer les injustices », mais ne trouve pas vraiment sa place dans les filières journalistes : « je me retrouve avec le fils de machin journaliste au monde et je suis très déstabilisée parce que moi [je suis] fille de rien. » Elle se sent plutôt marginale au sein de l'IEP : « je n'étais pas à ma place, j'étais une extra-terrestre dans ce machin, j'ai vraiment eu du mal. » Elle complète sa formation avec un DESS³ « Développement local », parce qu'elle estime que dans un IEP « on n'apprend rien à faire. » Son projet professionnel n'est alors pas très défini, mais il est déjà marqué par la recherche d'utilité : « j'avais envie de travailler sur la lutte contre les discriminations, l'égalité des chances et tout ça. » Peu de temps après son deuxième master, elle trouve un poste dans une ville moyenne du nord de la France sur un dispositif expérimental porté par l'État et le Fond d'Action Sociale (FAS). Elle poursuivra ensuite son parcours professionnel au sein de la politique de la ville puis du développement durable dans différents territoires.

Pour Corinne L. comme pour Héloïse M., l'orientation vers le développement territorial provient d'un réajustement au début de leur trajectoire professionnelle entre les aspirations liées à l'accès aux études supérieures et les possibilités objectives qui leur sont offertes. Dans cette perspective, les agents de développement peuvent correspondre à une situation de déclassement symbolique. L'engagement dans cet

¹ Corinne L. l'exprime très directement : « Ce côté étalement des confitures moi ça m'a saoulé, tous ceux qui parlaient bien, c'était des parleux mais c'était pas des faiseurs, j'en ai ras le cul des parleux, il faut des faiseurs maintenant. Stop le blabla. Et concrètement toi tu fais quoi ? [...] Je ne suis pas trop dans la théorie, j'ai pas lu Marx [rires], [je fonctionne] surtout par la pratique et l'intuition. » *Entretien Corinne L., op. cit.*

² *Entretien Marina M., op. cit.*

³ Diplôme d'études supérieures spécialisées, niveau bac+5.

espace professionnel est nourri de la déception issue « d'aspirations désajustées par rapport à leurs chances objectives d'accomplissement.¹ » La sphère « locale » apparaît comme plus accessible, offrant des postes moins rémunérés mais qu'il est possible de revaloriser symboliquement par l'engagement.

Amandine D. : le développement territorial comme tremplin professionnel

Un dernier type de trajectoire se dégage, il s'agit d'agents en léger déclassement par rapport à leurs parents, ou leurs grands-parents, c'est le cas d'Amandine D. Le développement territorial apparaît, dans son parcours, comme une étape qui lui a permis d'évoluer professionnellement vers d'autres postes. Ses deux parents sont architectes de formation. Son père est « urbaniste d'état [et] a longtemps été détaché en collectivité territoriale. » Sa mère « a bossé pour des organismes HLM ». Elle a hérité de cet attachement au service public. Sa mère vient d'un milieu bourgeois (avec un père pharmacien) et son père d'un milieu plus populaire (avec une mère secrétaire de mairie) :

« [Mon père] il a un peu ce truc de gravir l'échelle sociale et surtout de subvenir aux besoins de sa famille. C'était vraiment important pour lui de pouvoir offrir à ses enfants de faire les études qu'ils voulaient, d'avoir suffisamment d'argent pour que ce ne soit pas un problème et même pas une question.² »

Par rapport, à Héloïse M. ou Corinne D., le contexte familial d'Amandine D. l'a davantage poussé à la réussite scolaire. La position professionnelle des parents leur permet d'accompagner leur fille dans ses choix d'orientation scolaire et professionnelle encore aujourd'hui. Ainsi, Amandine D. décrit son père comme quelqu'un de très « exigeant ». Ses parents l'ont poussé à faire des études :

« Je viens d'une famille où on a tous fait des études supérieures. Je pense que mes parents ont été assez exigeants avec nous. On a été très scolaire, on avait de très bonnes notes, c'était super important de bien réussir à l'école. En fait ce n'était même pas questionnable, ce n'est pas que c'était important, c'était juste comme ça. Ils ne nous ont pas vraiment mis la pression, j'avais un peu ce discours de quoi que vous fassiez on sera heureux pour vous mais on sentait qu'il y avait quand même des choses plus ou moins acceptables ou, en tous cas plus ou moins sécurisées pour eux. [...] Je pense que ça m'a quand même mis un peu dans un moule dont j'ai du mal à sortir aujourd'hui.³ »

Amandine D. est entrée dans un IEP après un an de classes préparatoires, avec l'idée de devenir journaliste. Pendant ses études, elle a avancé sans savoir ce qu'elle voulait faire, en trouvant des manières de « reculer l'échéance » et en choisissant finalement « par défaut » un master sur les questions culturelles. Par ses stages dans le domaine culturel, elle réalise que « c'était le côté éducation populaire et pas la culture en soi » qui l'intéresse le plus. Elle se sent en décalage avec les autres étudiantes de sa promotion « qui avaient souvent une passion artistique », tandis que de son côté elle « aimait[s] bien un peu tout » : « je flottais un peu parmi tout ça. » Après un stage de fin d'études au sein de la fédération des MJC⁴ et un service civique

¹ P. BOURDIEU, *Homo Academicus...*, op. cit., p. 216.

² Entretien Amandine D., op. cit.

³ Ibid.

⁴ Maison de la Jeunesse et de la Culture.

après d'une compagnie de danse, elle est embauchée comme chargée de production par un collectif de musiciens. Elle estime que c'était un travail très administratif qui ne la « bottait pas trop ». Elle ne partage pas « ce côté très militant autour du boulot » qu'elle observe dans le milieu associatif¹. Par le biais d'une connaissance personnelle, elle postule à l'offre de coordonnatrice du projet AJIR « un peu au pif ». Elle est satisfaite de cette expérience où elle s'est sentie utile :

« Ce boulot-là, il correspondait plus à ce que j'imaginais en sortant de mes études, le fait de travailler avec des structures de l'éducation populaire, de travailler au service d'un territoire. Il y avait un côté un peu noble dans le projet qui m'intéressait vraiment. Ça collait avec des valeurs un peu perso aussi donc c'était cool. Et j'ai trouvé ça très stylé aussi de travailler pour le service public. [...]. En fait j'avais l'impression de me sentir utile, utile au développement de projets, au développement d'un territoire, et ça, ça me changeait vachement par rapport à mon taf d'avant où il n'y avait pas cette notion.² »

Après s'être écartée du modèle parental, en étant intermittente du spectacle à la sortie de ses études, ses choix professionnels l'ont progressivement rapprochée de cette position. Le parcours d'Amandine D. montre que « certains diplômés profitent de l'indétermination de certains postes pour reconverter leurs qualifications et maintenir ainsi leurs aspirations professionnelles.³ » Elle considère que le fait de quitter Lyon et de travailler en Ardèche lui a permis d'avoir un poste avec plus de responsabilités que ce qu'elle aurait pu espérer au sein d'une grande ville, autrement dit d'avoir meilleur rendement de son diplôme⁴ :

« Je me rends compte aujourd'hui que le poste que j'ai eu en Ardèche je n'aurais jamais pu l'avoir sur une grande ville comme Lyon, jamais il ne m'aurait donné ma chance à peine sortie de l'école. Je pense que c'est un poste que je n'aurais jamais trouvé ailleurs que dans un département rural où ils galéraient à recruter.⁵ »

Amandine D. avait tenté le concours d'attaché territorial « un peu par hasard » à la sortie de l'IEP sans succès. Une fois en poste au Département de l'Ardèche, sa supérieure l'a incitée à le présenter de nouveau et l'a obtenu⁶. Entrer dans la fonction publique territoriale lui permet de combiner à la fois la « sécurité de l'emploi » et de donner « du sens » à son travail :

¹ « Je me suis vraiment rendue compte qu'il y avait un truc dans le milieu culturel, c'est peut-être dans l'associatif de manière générale, qui était un truc presque autour du militantisme, t'es pas très bien payée, t'es pas très bien traitée, tu fais pas toujours des boulots très intéressants, mais par contre tu dois faire des horaires de malade et tu dois le faire parce que c'est ta passion la culture. Et en fait moi c'est pas ma passion la culture et j'ai pas envie de faire des horaires de malade, j'aime bien avoir le salaire que je veux pour pouvoir faire des trucs en dehors du boulot. Bosser jusqu'à pas d'heure ça ne m'intéresse pas. » *Entretien Amandine D., op. cit.*

² *Ibid.*

³ Maxime QUIJOUX (éd.), *Bourdieu et le travail...*, *op. cit.*, p. 46.

⁴ Comme l'a montré Elie Guérault « les mobilités résidentielles peuvent être appréhendées comme une manière de tirer de ses capitaux leur meilleur rendement en jouant sur les variations de valeur de ces ressources selon la localisation dans l'espace. » Elie GUÉRAULT, « Mobiliser ses capitaux d'un espace à l'autre. Le retour qualifié dans les villes moyennes. », *Espaces et sociétés*, 168- 169, 2017, p. 51- 68.

⁵ *Entretien Amandine D., op. cit.*

⁶ « Je n'étais quand même pas très motivée à bosser l'écrit, c'est difficile de préparer un concours à côté quand tu bosses. Je n'avais pas trop fait d'efforts, mais l'exercice de note de synthèse j'en faisais quand même pas mal au boulot donc au final j'ai eu une super note sans trop me fouler, [...] ça a suffi pour passer à l'oral et dès lors que j'ai su que j'étais prêt à l'oral là j'ai vraiment bossé, j'ai fait des entretiens blancs avec mon père, j'ai récupéré les cours du CNED et au final j'ai eu une bonne note à l'oral. » *Ibid.*

« Il y avait ce côté sécurité de l'emploi [et] de pouvoir faire pas mal de choses cool qui m'ont attiré. [...] J'ai quand même choisi de bosser pour le service public alors que j'aurais pu bosser dans le privé. Il y a un côté chouette de dire que tes compétences elles se mettent au service d'un territoire, elles sont au service des gens pour améliorer la vie des gens. Ça permet de combiner des valeurs perso avec le pro comme tu n'as pas toujours le temps de t'engager vachement dans d'autres trucs à côté. Ça permet de donner du sens à ton boulot.¹ »

Elle a donc ensuite cherché un poste d'attachée territoriale pour valider son diplôme et a été embauchée comme gestionnaire budgétaire dans un syndicat de transport public, ce qui représente une sortie de l'espace professionnel du développement territorial. Elle décrit ce poste comme « plus tranquille », elle se sent moins concernée et moins engagée par les finalités des missions. Si son poste actuel se retrouve plus en adéquation avec les attentes de ses parents, Amandine D. se sent toujours en décalage avec son père, car elle ne se projette pas dans une carrière ascendante et exprime plutôt son refus d'exercer des responsabilités :

« Avec mon père on a quand même pas du tout... Sur la vision du service public ça je pense qu'on est assez d'accord, mais sur la vision du travail... Mon père a toujours énormément bossé, il rentrait tard le soir quand on était gamin, il bossait après le dîner. Lui il a monté des échelons très vite, il a été DGA, et là il a fini sa carrière comme inspecteur général je sais pas quoi, c'est vraiment un grade de haut-fonctionnaire [...] Quand on parlait de mon poste [à Lyon], il avait vraiment cette vision carrière. [Mon père] me disait c'est bien tu vas acquérir des compétences de finances, donc après quand tu dirigeras un service ce sera utile. Alors que moi je n'ai pas envie de diriger un service. Il me dit souvent tu verras quand tu manageras des gens quand tu dirigeras un service, mais moi j'ai pas du tout envie. [...] Ce qui change pas mal par rapport à la matrice de mes parents c'est que moi je n'ai pas du tout d'ambition de faire carrière, ça ne m'intéresse pas du tout d'avoir un truc linéaire qui me permet de gravir les échelons, donc je me dis que ça se trouve je vais faire plein de métiers différents et certains me plairont plus ou moins et ça ira comme ça. [...] J'ai pas du tout envie de manager des gens, ça ne m'intéresse pas d'être en position décisionnelle, ce serait trop de pression et trop de responsabilités.² »

Amandine D. a évolué professionnellement au gré des opportunités qui s'offraient à elle, sans avoir une ligne directrice claire de ce qu'elle voulait faire. Aujourd'hui encore elle n'est pas arrêtée sur la suite qu'elle veut donner à son parcours :

« Je pense que j'ai reculé très longtemps l'échéance de me poser la question de ce que je voulais faire et au final je l'ai repoussé tellement longtemps que je n'ai jamais vraiment eu à me poser la question. J'ai enchaîné les tafs parce que je ne n'avais pas envie d'être au chômage et que j'avais un peu la pression de mes parents. Je ne sais toujours pas trop ce que professionnellement je vais pouvoir faire pour les quarante prochaines années, ça c'est un peu chaud. [...] Depuis que j'ai passé le bac, je ne me suis jamais demandée ce que je voulais faire dans ma vie. J'ai un peu vogué au gré des opportunités et des fois ça a très bien marché. J'ai enchaîné les boulots. [...] Donc là j'essaie de mon de profiter de mon boulot un peu plus tranquille pour essayer de réfléchir à ce que j'ai vraiment envie de faire, quitte à changer de voie complètement, même si je pense pas que... Il y a une part de flemme, il y a une part de c'est pas facile de changer de voie. [...] Il faut que je trouve un juste milieu entre un boulot qui prend aux tripes et un boulot comme celui que je fais aujourd'hui.³ »

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Ibid.

Elle se projette dans un métier qui aurait plus de sens pour elle que son travail actuel plus gestionnaire. Un poste où elle pourrait « mettre [ses] compétences au service de gens qui ont des idées.¹ »

Les différentes configurations que nous avons identifiées dans cette partie – au croisement de l'origine sociale et de la manière d'entrer dans l'espace professionnel du développement territorial – renvoient à des rapports au travail au sein de la « petite bourgeoisie nouvelle », largement étudiés dans la littérature à la suite des travaux de P. Bourdieu². En effet, il est fréquent de distinguer, d'une part, les agents qui connaissent une trajectoire ascendante mais « n'ayant pas obtenu tout le capital culturel qui, en l'absence de capital social, est nécessaire pour échapper aux plus limitées des positions moyennes³ » trouvent « dans ces positions mal définies une manière d'échapper à des destins peu compatibles avec les promesses enfermées dans leur parcours scolaire.⁴ » Et d'autre part, des « individus en déclin dotés d'un fort capital culturel imparfaitement converti en capital scolaire ». Ces individus « peuvent trouver dans ces positions un refuge honorable [qui] leur permet d'espérer un rétablissement dans leur position d'origine.⁵ » Autrement dit, selon Gérard Chevalier, les positions professionnelles qui s'ouvrent avec le développement territorial peuvent offrir des moyens « d'échapper au déclassement ou de concrétiser des espoirs de promotion sociale.⁶ »

¹ « J'en suis toujours un peu au même point. Pendant mes études j'étais entourés de gens qui avaient des passions artistiques, maintenant je suis entourée de gens qui ont plein d'idées qui sont engagés en termes de militantisme, moi je n'ai pas forcément cette fibre-là, je suis engagée à un petit niveau perso. Je me sens plus à même mettre mes compétences au service de gens qui ont des idées pour changer la société que d'avoir moi-même ces idées là, mais ça me va, c'est participer d'une autre manière, plus dans l'ombre, plus technique, plus petite mains. » *Ibid.*

² Voir notamment Lise BERNARD, « Réflexions sur la « petite bourgeoisie nouvelle » dans les années 2000 », in *Trente ans après La Distinction, de Pierre Bourdieu*, Paris, La Découverte, coll.« Recherches », 2013, p. 266- 277.

³ P. BOURDIEU, *La Distinction...*, *op. cit.*, p. 414.

⁴ Voir notamment L. BERNARD, « Réflexions sur la « petite bourgeoisie nouvelle » dans les années 2000 », *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Gérard CHEVALIER, « L'emploi associatif et la reproduction des couches moyennes salariées », *SociologieS*, 6 juillet 2011, coll.« Théories et recherches ». : « Les principes et les modalités d'intervention publique définis dans les cabinets ministériels et les administrations de mission des années 1990 ont trouvé parmi les enfants de ceux qui les ont mis en œuvre, des conditions de développement ajustées à leurs dispositions autant qu'à leurs possibilités objectives. Dans un contexte de massification de l'enseignement supérieur et de dévaluation des diplômes, l'exploitation associative de thèmes d'action publique tels que le développement local ou le développement durable représentait un moyen, d'autant plus séduisant qu'il était parfois le seul, (e.g. : troisièmes cycles d'origines populaires). »

Section 2

Le travail comme engagement politique ajusté

Dans cette section, nous montrons que l'engagement professionnel dans le développement territorial s'inscrit dans la continuité des autres pratiques politiques de ces agents. Il reflète une aspiration au changement social et politique portée par ces agents dans les différentes sphères de leur vie dont le travail. Nous verrons, dans un premier temps, que c'est une forme cohérente d'engagement par rapport à leur socialisation politique familiale et étudiante, marquée par la propension à l'indignation et la mise à distance des registres plus protestataires (**section 1**). Puis, dans un second temps, nous montrerons que l'engagement professionnel structure les pratiques politiques des agents dans et en-dehors de la sphère professionnelle (**section 2**).

1. Une socialisation politique propice à l'indignation morale

L'orientation dans le secteur de la politique de la ville, du développement durable ou de la participation citoyenne est avant tout motivée par l'espoir de « créer un monde meilleur¹ », comme le dit Marina M. : « j'ai commencé à faire ce boulot là parce je voulais changer les choses [...] et j'ai toujours envie de changer les choses.² » Cette croyance est le fruit d'une socialisation politique spécifique, caractérisée par la transmission familiale de fortes dispositions à l'indignation morale qui se sont actualisées dans certaines expériences d'engagements, associatifs ou institutionnels, peu contestataires. Les agents de développement trouvent alors dans l'engagement professionnel une manière de concrétiser leurs principes politiques tout en ménageant leurs aspirations professionnelles. Jean-Baptiste Comby parle à ce propos de la constitution d'un « éthos pondérateur³ ». Selon lui, cet éthos particulier « résulte principalement de la conjonction entre des socialisations politiques marquées à gauche, mais peu pourvoyeuses de capitaux militants, et des parcours scolaires valorisés sans relever de l'excellence.⁴ »

¹ *Entretien Valentine S., op. cit.*

² *Entretien Marina M., op. cit.*

³ A partir d'une étude d'une mobilisation écologique à la charnière entre mondes militants et mondes économiques, J.-B. Comby identifie un type de profil intermédiaire qui fait écho à celui de nos agents : « cet article soutient que les positions d'intermédiation entre le champ économique et le mouvement écologiste sont occupées par des agents dotés d'un éthos pondérateur. » Selon lui, il est nécessaire d'étudier les trajectoires de ces agents « pour saisir ce qui les conduit à investir des espaces carrefour. » Jean-Baptiste COMBY, « Un éthos pondérateur. Adoucir et filtrer la critique écologique, l'ouvrir au capitalisme. Et vice versa », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 241-1, 2022, p. 74- 91.

⁴ *Ibid.*

1.1 Socialisation politique familiale à gauche

Le rapport au politique des agents de développement est caractérisé par une forte « propension à l'indignation morale¹ », issue de leur socialisation familiale, mais une relative faible « inclination à l'action collective », disposant de peu de capitaux militants². Leur socialisation politique est caractérisée par une ambiance familiale orientée vers les discussions politiques et le suivi de l'actualité³. Un des points communs de ces socialisations politiques familiales, c'est la transmission d'un « goût pour le public ». Ils sont nombreux à décrire un contexte familial marqué par « l'ambiance service public⁴ ». Néanmoins, l'éducation reçue par les agents n'est généralement pas « très orientée politiquement⁵ ». Héloïse M. décrit bien cette forme de socialisation « politisée mais pas militante » :

« Je viens plutôt d'une famille politisée pas militante mais où on pouvait parler de sujets politiques. Petite j'allais voter avec mes parents donc il y avait tout ce truc-là familial qui était présent. J'ai le souvenir d'aller en manif petites avec mes parents, j'ai souvenir d'aller voter ensemble, de pouvoir en parler aussi pas mal, mais après ce n'était pas non plus le sujet qui revenait tous les soirs à table, ça arrivait de temps en temps qu'on en discute au prisme d'une actualité généralement, ce n'est pas un sujet central mais c'est un sujet présent.⁶ »

Les parents des enquêtés ont des engagements à l'échelle locale plutôt peu politisés, en tous cas à distance des organisations politiques traditionnelles. Marion M. décrit les pratiques politiques de ses parents comme un engagement « pas très intense, mais existant et un peu exemplaire.⁷ » On retrouve de nombreux parents engagés dans associations culturelles ou en lien avec leurs enfants, notamment dans des associations de parents d'élèves, comme le décrit Corinne L. : « mes parents étaient assez engagés dans les trucs collectifs, parents d'élèves, bibliothèque associative, les kermesses, l'association sportive, surtout pour leurs enfants en fait.⁸ » Les parents de Angélique F. sont engagés dans une veine plus caritative, sa mère « a été présidente d'une antenne locale du CCFD terre solidaire.⁹ » Ce que transmet avant tout cette socialisation politique familiale c'est un intérêt pour les questions politiques et une propension à l'indignation morale, comme

¹ Cette « disposition à l'indignation morale » est d'ailleurs, selon P. Bourdieu, une caractéristique des « petit-bourgeois en ascension. » P. BOURDIEU, *La Distinction...*, *op. cit.*, p. 424 et 511.

² M. Lillian note que les « dispositions contestataires » s'appuient sur une « propension à contester l'ordre social établi qui apparaît comme illégitime ». Néanmoins ce « rapport critique au monde social » n'est pas suffisant pour agir en contestataire, il doit être articulé avec « une inclination à l'action collective » : « sans ça, les agents se sentent extérieurs au monde social des mouvements sociaux. » C'est ce qui définit le rapport au politique de nos enquêtés. Lilian MATHIEU, *L'espace des mouvements sociaux*, Editions du Croquant, coll.« Sociopo », 2012, p. 188.

³ Par exemple Isabelle C. : « C'était beaucoup dans les conversations, je les ai toujours entendus... Mon père il allait souvent manifester, il continue d'aller manifester alors que moi je ne vais pas manifester. Donc oui c'est des gens engagés qui ont des convictions et ils veulent défendre des choses pour qu'on ne les perde pas. Ça je l'ai toujours entendu petite et adolescente. Même après à table il y a toujours eu des discussions sur ces sujets-là, des débats. » *Entretien Isabelle C.*, *op. cit.*

⁴ « Il y avait une ambiance très service public chez moi. J'ai été vraiment élevé là-dedans. » *Entretien Cyril P.*, *op. cit.*

⁵ *Entretien Marion M.*, *op. cit.*

⁶ *Entretien Héloïse M.*, *op. cit.*

⁷ *Entretien Marion M.*, *op. cit.*

⁸ *Entretien Corinne L.*, *op. cit.*

⁹ *Entretien Angélique F.*, *op. cit.*

l'explique Corinne L. : « très tôt j'ai été assez choquée et très interpellée par tout ce qui était la Shoah, génocide, l'apartheid, le racisme, la faim dans le monde, enfin tout ça.¹ »

En outre, une petite partie des enquêtés, souvent ceux qui sont aujourd'hui les plus proches de la politique partisane et électorale, décrivent un engagement politique au niveau local ou syndical de leurs parents. C'est le cas de Léa L. que son père emmenait au conseil municipal quand elle était petite. Elle estime qu'elle a été « stimulé tôt » sur les questions politique qui a nourri un « engouement politique très tôt.² » De son côté, Alexandre C. se décrit comme quelqu'un d'« assez politisé [et] engagé », il est membre du parti EELV, sa compagne est élue locale et son père était investi dans la politique au niveau local.

La plupart des enquêtés décrivent un ancrage familial plutôt à gauche, ce qui est confirmé par notre enquête par questionnaire. Ainsi, les répondants ont déclaré à plus de 50% avoir un père « de gauche » (dont 43% « plutôt de gauche » et 7,5% « très à gauche ») contre 29% « de droite ». C'est encore plus marqué pour les mères : plus de 60% estiment que leur mère était de gauche (dont 52% « plutôt de gauche » et 9% « très à gauche »). Ces différences de contexte politique dans l'enfance se retrouvent dans le rapport au politique de ces agents. En effet, dans l'ensemble, les agents de développement s'inscrivent clairement à gauche, et même bien davantage que leurs parents : sur une échelle de 1 à 10 (de très à gauche à très à droite), la moyenne des répondants est de 3,2. Le parti dont ils se sentent les plus proches est EELV (34%), loin devant les autres partis de gauche radicale (20%, dont 14% pour La France Insoumise), Générations (6%) et le Parti Socialiste (5,5%). Les partis du centre et de la droite ne sont quasiment pas cités (7% dont 4% pour LREM)³. Les données du questionnaire sont confirmées par nos observations et entretiens. Si généralement, les enquêtés marquent avant tout un rejet de la forme partisane, le seul parti dont ils pourraient se sentir proche est généralement EELV, comme l'exprime Camille A. :

« J'ai toujours voté écolo depuis que j'ai pu voter [...] mais je ne me suis jamais rapproché d'un parti parce que je pense ... c'est aussi se couper de citoyens, j'ai l'impression que d'être étiqueté ... [...]. J'ai toujours voté écolo et je voterai toujours écolo.⁴ »

¹ Entretien Corinne L., *op. cit.*

² C'est le cas aussi de Camille A. qui s'est d'ailleurs engagée dans la politique municipale ; « Après sur l'engagement politique mon père était adjoint, mon grand-père était maire des Vans, ma tante était maire de Vogüe, et toute une famille de politiciens enfin de personnes engagées en politique au niveau local. Je me suis toujours dit que moi mon engagement était plutôt associatif, engager jusqu'à y travailler et puis finalement c'est quand j'ai été licencié du monde associatif que je me suis engagé politiquement, c'est bizarre. » Entretien Camille A., *op. cit.*

³ A noter que 27% se sont déclarés « proche d'aucun parti ».

⁴ Entretien Camille A., *op. cit.*

Tableau 6. Préférences partisanes des agents de développement

	Effectifs	%
EELV (Europe Ecologie Les Verts)	78	33.8%
Je me sens proche d'aucun parti	61	26.4%
LFI (La France Insoumise)	32	13.9%
PS (Parti Socialiste)	13	5.6%
Généralistes	13	5.6%
LREM (La République En Marche)	9	3.9%
Autre parti de gauche	5	2.2%
NPA (Nouveau Parti Anticapitaliste)	5	2.2%
Non réponse	4	1.7%
PCF (Parti Communiste Français)	3	1.3%
LR (Les Républicains)	3	1.3%
UDI (Union des Démocrates Indépendants)	2	0.9%
DLF (Debout la France)	1	0.4%
LO (Lutte Ouvrière)	1	0.4%
MoDem (Mouvement Démocrate)	1	0.4%
Total	231	100%

La socialisation politique est un des axes de distinction au sein de l'espace professionnel du développement territorial. En effet, on observe que l'appartenance à la sphère publique, associative ou privée est corrélée à l'orientation politique des parents. Les agents du public déclarent des parents plus à gauche que la moyenne, mais aussi plus modérés avec moins de parents « très à gauche ». Les agents du secteur associatif déclarent davantage de parents « très à gauche » et moins de parents « à droite ». Enfin, les agents du secteur privé ont tendance à déclarer légèrement plus de parents « à droite » que la moyenne des répondants. Les salariés associatifs sont en moyenne plus à gauche que l'ensemble des répondants (2,9 contre 3,2 sur l'échelle gauche-droite). Ainsi, parmi les répondants travaillant dans le secteur associatif, les partis de gauche sont plus souvent cités que dans la moyenne des répondants. C'est notamment le cas pour les partis de « gauche radicale » qui sont cités par 26,5% des salariés associatifs, contre 15% par les travailleurs du secteur public et 17% du secteur privé. En outre, la mention « je ne me sens proche d'aucun parti » est moins souvent citée par les travailleurs associatifs (20% contre 31% dans le secteur public et privé).

L'espace professionnel du développement territorial est donc, en partie, structuré par des ancrages politiques et un engagement plus ou moins marqué, selon les socialisations politiques des agents. Néanmoins, ces différences sectorielles ou thématiques¹ restent modérées et ne contredisent donc pas l'idée d'un rapport au politique relativement similaire au sein de cet espace.

¹ Les données récoltées par notre questionnaire indiquent qu'il existe également un effet thématique. Par exemple les agents qui relèvent en premier lieu de la participation citoyenne sont, en moyenne, légèrement plus à gauche (score moyen sur l'échelle gauche-droite de 2,9) que ceux qui travaillent sur le développement durable (3,2) ou sur l'ESS (4,2).

1.2 Vers un engagement réformateur

La socialisation politique familiale des agents de développement s'actualise dans des formes d'engagement modérées. Nos enquêtés ont côtoyé, notamment pendant leurs études, des formes plus radicales d'engagement mais s'en sont éloignés, puisqu'ils ne se retrouvaient pas dans ces formes d'actions collectives, à l'instar d'Alexandre C. :

« Je me suis dit que les idéaux révolutionnaires c'était mignon parce que ça faisait vibrer mais que très concrètement ... voilà, donc je me suis assez vite radouci et en plus je pense que c'est fondamentalement avec ma nature.¹ »

Alexandre C., a donc pris ses distances avec ces pratiques contestataires pour se tourner vers des formes d'engagement plus modérées davantage en ligne avec « [s]a nature ». Cette expression exprime un processus d'ajustement dispositionnel afin de trouver une forme d'engagement qui lui corresponde : « ma manière à moi de me battre, c'est pas de remettre en cause le système capitaliste, ce qui est le cas de certains de mes amis, mais plutôt de travailler à l'émergence d'alternatives.² » Les formes plus radicales d'engagements ne sont en effet pas compatibles avec un engagement professionnel dans le développement territorial, qui est structurellement fondé sur le compromis et la négociation. L'engagement professionnel peut ainsi être appréhendé comme un répertoire d'action appartenant à un pôle plus consensuel et moins politisé de l'espace des mouvements sociaux³.

Les enquêtés se positionnent eux-mêmes dans cet espace et se comparent à d'autres formes d'engagement. Généralement, ils comprennent les formes d'engagement plus radicales, voire les soutiennent, puisqu'elles correspondent dans les grandes lignes aux idées politiques qu'ils portent. Néanmoins, ils ressentent un désajustement et ne sentent pas « à l'aise » au sein de ces mouvements. D'une part, ils n'ont pas les codes de ces formes de mobilisation collective contestataire, ils n'ont pas été socialisés à ce militantisme. D'autre part, ils n'ont pas les mêmes aspirations individuelles, notamment en matière d'attachement au travail et à la carrière professionnelle. Comme Alexandre C., Camille A. se sent plus « utile » dans son engagement pour « faire bouger les choses » au niveau local :

« Alors... Je n'ai jamais été très engagée là-dedans [en parlant des formes de mobilisations plus radicales]. Il en faut hein, je pense qu'il n'y a que comme ça qu'on va pouvoir faire bouger les choses, mais c'est des endroits où je ne me sentirai pas utile. Je préfère militer, enfin je préfère m'intégrer à la FCPE et faire bouger la fête de l'école pour qu'il y est du local et moins de goodies, plutôt que d'aller dans ces lieux là où... je partage ce qu'ils portent et ce qu'ils veulent défendre mais dans lesquels je n'aurai pas de plus-value finalement. Est-ce que c'est par là qu'on va faire bouger... Avec une minorité active ? Ça peut. Moi je trouve que ce sont des lieux importants. Alors sur la manière il y en a qui critique, mais au bout d'un moment quand tu es

¹ Entretien Alexandre C., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ L. MATHIEU, « L'espace des mouvements sociaux »..., *op. cit.* ; Nicolas BRUSADELLI, Marie LEMAY et Yannick MARTELL, « L'espace contemporain des « alternatives ». Un révélateur des recompositions des classes moyennes ? », *Savoir/Agir*, N° 38-4, 2016, p. 13- 20.

dans l'impuissance et que ça ne bouge pas, moi je comprends franchement. Peut-être que ça va faire bouger les choses, je suis en train de cheminer. [...] Je ne sais pas comment... Je pense qu'il faut aller à l'intérieur du système pour faire bouger les choses, plutôt que de se mettre à l'extérieur et de... Après c'est un équilibre, je pense qu'il faut les deux.¹ »

Cet extrait est révélateur car il exprime bien l'ambiguïté du positionnement politique des agents de développement. Ils partagent les finalités politiques des formes d'actions plus militantes. Les désillusions professionnelles qu'ils traversent peuvent même parfois les amener à les considérer comme des leviers d'action nécessaire, voire les seuls qui puissent être vraiment efficaces (« il n'y a que comme ça qu'on va pouvoir faire bouger les choses »). Néanmoins, ils ne s'y retrouvent pas. Camille A. estime qu'elle ne se « sentirait pas utile ». Les agents doivent donc justifier la pertinence de leur position « à l'intérieur du système » qui est autant une stratégie politique conscientisée, que le reflet de leurs dispositions sociales propices à l'engagement réformateur. Chloé P. exprime un positionnement similaire. Elle reconnaît l'importance des formes d'engagement plus radicales (« je trouve que c'est important qu'il y ait de la désobéissance civile »), mais elle insiste sur le besoin de trouver une forme d'engagement qui lui convienne :

« Il faut que chacun se retrouve dans les actions qu'il mène, qu'elle soit un peu plus radicale ou un peu plus institutionnelle, pour moi les deux ont une place. Les gens ont intérêt à se sentir plus à l'aise de faire des trucs radicaux parce que ça leur convient plus ou des gens qui sont un peu plus rangés d'aller dans une structure qui va plus ressembler à quelque chose d'étatique. En soi elles ont toute leur légitimité. Moi, je ne me suis pas tournée vers ça... Je ne sais pas trop pourquoi. Peut-être que c'est encore mon côté il faut respecter les règles si elles me paraissent logiques... Et même si elles ne me paraissent pas logiques et pourtant je ne vais pas dans les ZAD² ou les trucs comme ça.³ »

La fin de cet extrait est intéressante. Chloé P. a dû mal à expliquer son engagement institutionnel par des arguments rationnels puisqu'elle concède que « même si [les règles] ne [lui] paraissent pas logiques », elle ne souhaite pas pour autant s'engager dans des formes de luttes plus radicales. Les entretiens avec les agents de développement montrent que ces derniers mobilisent deux registres de justification pour expliquer leur non-participation à des mouvements contestataires. Ils évoquent d'abord un registre « stratégique », questionnant l'utilité ou l'efficacité de se mobiliser contre ou à l'intérieur des institutions. Généralement, ce registre « stratégique » est doublé, ou progressivement remplacé, par un registre plus personnel insistant sur le besoin de se sentir « à sa place » et « à l'aise », autrement dit de trouver un engagement ajusté à ses dispositions.

Héloïse M. est explicite sur ce point. Elle n'a pas d'engagement plus politique ou militant car, comme les enquêtées précédentes, elle « n'y trouve pas [s]a place » : « je suis totalement pour, il faut y aller, après moi je ne m'y verrai pas ». Héloïse M. considère que les enjeux environnementaux se jouent à l'échelle nationale ou internationale, néanmoins, elle n'a pas l'envie de s'y impliquer, puisqu'elle est « plus à l'aise au

¹ Entretien Camille A., *op. cit.*

² Zone à défendre.

³ Entretien Chloé P., *op. cit.*

niveau local et au niveau concret.¹ » Pourtant, Héloïse M. a côtoyé un monde étudiant beaucoup plus engagé et politisé qu'elle ne l'était. Elle a fréquenté, durant ses études en licence, des amies plus politisées qui lui ont fait découvrir le milieu des mobilisations sociales et du militantisme (« les manifs, les AG, tout ça »). Par la suite, elle prend ses distances avec cette forme d'engagement politique et cherche à être « utile au quotidien » dans son métier :

« En master je suis reparti sur quelque chose de vachement plus concret, j'avais plus envie d'agir au niveau local, et je n'avais plus envie d'être dans la politique politicienne, où on débat et où on s'oppose, mais plutôt d'être dans l'action concrète et me dire voilà j'ai posé ma pierre et maintenant j'essaie de faire en sorte qu'elle tienne droite sur ce mur pas très stable. Je n'ai plus envie d'aller manifester ou quoi, éventuellement je pourrais, mais je trouve ça moins utile, que d'être là au quotidien et de pouvoir faire bouger les choses. Il y a vraiment eu cette espèce de décalage, où je me suis dit non c'est plus ça dont j'ai envie. Par contre j'ai envie d'être utile au quotidien.² »

Le parcours de politisation d'Héloïse M. retrace bien les ressorts de l'engagement professionnel dans le développement territorial, articulant à la fois une « envie d'agir » mais un rejet de l'engagement militant et politique traditionnelle. De même, si pour Marina M. c'est son « envie de changer le monde » qui a guidé ses choix d'orientation, elle considère que finalement son engagement est « un peu plus réformiste que révolutionnaire [petits rires].³ »

2. La continuité des pratiques politiques

L'engagement professionnel dans le développement territorial est révélateur d'un rapport particulier au politique. Dans cette partie nous analysons les imbrications entre engagements professionnels et les autres pratiques politiques de ces agents. Les pratiques politiques hors-travail se construisent en interdépendance avec l'engagement professionnel, soit parce qu'elles s'inscrivent dans la continuité, soit parce que l'engagement professionnel sert de justification morale au fait de ne pas avoir d'autres engagements. Le développement territorial représente une source d'engagement professionnel et politique pour ces agents. Surtout, l'orientation professionnelle et les engagements associatifs et politiques semblent suivre les mêmes processus d'affinités sociales. Comme dans le choix du métier, on observe une mise à distance des échelles nationales, abstraites et intellectuelles et une valorisation de l'échelle locale et concrète des engagements. Après avoir analysé les pratiques politiques des agents de développement dans leur ensemble à partir des données du questionnaire (2.1), nous questionnerons les deux sens de la relation entre engagement

¹ « Moi je n'y trouve pas ma place. Au contraire, je pense que ça viendra du niveau national ou international, les actions individuelles et locales elles font leur taf en fait, elles font ce qu'elles peuvent, mais c'est au niveau national et international qu'il faut un grand coup de fouet, mais moi je n'ai pas l'énergie d'aller me foutre là-dedans en fait, d'aller tous les weekends en manif, de prendre l'avion pour aller à la cop22 ou 23, non pas pour moi, mais il y en a d'autres qui font ça très bien et tant mieux, il faut que chacun trouve sa place et sa manière d'agir. Moi je suis plus à l'aise eu niveau local et au niveau concret. » *Entretien Héloïse M., op. cit.*

² *Ibid.*

³ *Entretien Marina M., op. cit.*

professionnel et pratique politique : soit l'engagement dans le travail fait office d'engagement politique principal, par conséquent on retrouve dans ce groupe des individus très engagés dans leur travail mais peu engagés en-dehors (2.2) ; soit, les engagements hors-travail s'inscrivent dans le prolongement de l'activité professionnelle (2.3).

2.1 Des individus engagés politiquement

De manière consistante avec leurs engagements professionnels, les agents de développement sont des individus plus engagés politiquement que la moyenne. 84,5% des répondants se considèrent comme des individus « engagés¹ ». L'analyse plus en détail des pratiques politiques – appartenances à des organisations, pratiques politiques et participation à certains mouvements contestataires récents – fait ressortir les traits principaux d'un éthos politique engagé mais à distance. Ainsi, du point de vue de l'appartenance à des organisations politiques traditionnelles, notre échantillon ne diffère pas du reste de la population². En effet, les proportions d'individus membres d'un parti (4% dans notre échantillon contre 5% dans celui de l'ISSP³) ou d'un syndicat (respectivement 13,4% et 13,6%) sont très proches. En revanche, l'écart est bien plus significatif lorsque l'on regarde les engagements associatifs. En particulier, les individus membres d'une association de protection de l'environnement sont plus de quatre fois plus représentés dans notre échantillon que dans celui de l'ISSP (28,6% contre 6%).

Tableau 7. Comparaison des appartenances à des organisations politiques des agents de développement avec le du reste de la population

	Oui, je suis membre	Non, mais je l'ai été pas le passé
Parti	4%	15%
	ISSP 2014 5%	6%
Syndicat	13,4%	12,6%
	ISSP 2014 13,6%	19%
Associations de loisirs	43,7%	38,5%
	ISSP 2014 37,2%	31,7%
Associations défense de l'environnement	28,6%	19,9%
	ISSP 2010 6%	
Autres associations	43%	23%
	ISSP 2014 20%	15%
Collectif militant	26,8%	17%

¹ Et seulement 15% se disent « plutôt pas engagés ».

² La comparaison est proposée uniquement pour indiquer des tendances et des ordres de grandeurs. Les différences de composition d'échantillon et de date de récolte ne permettent pas une analyse quantitative plus précise.

³ International Social Survey Programme. Les données utilisées à titre de comparaison sont issues du volet « citoyenneté » de l'enquête de l'ISSP en 2014.

Si l'on regarde les pratiques politiques, il ressort que sur l'ensemble des items proposés, les individus de notre échantillon sont plus engagés à la fois sur les registres classiques de l'engagement – voter, manifester ou signer des pétitions par exemple – mais surtout sur les registres les plus proches de leurs compétences professionnelles – contacter un élu, contacter les médias, se présenter à des élections. La proximité avec le champ politique facilite certains modes de participation à la vie politique institutionnelle. Enfin, les pratiques individuelles de « réforme de soi » et d'adaptation de son mode de vie aux enjeux environnementaux, qui sont très largement dépendantes de la situation socio-économique¹, sont omniprésentes au sein de notre échantillon.

Tableau 8. Comparaison des pratiques politiques des agents de développement avec celles du reste de la population

		Je l'ai déjà fait	Je pourrais le faire
Réunion publique		71%	24,7%
	ISSP 2014	28%	28,1%
Pétition		96%	1%
	ISSP 2014	70%	16,5%
Manifestation		84,4%	12,6%
	ISSP 2014	44,8%	28,1%
Boycott		91%	7,8%
	ISSP 2014	45%	22%
Contacteur un élu		40,3%	42,4%
	ISSP 2014	15,2%	30,4%
Dons		75%	17,7%
	ISSP 2014	39%	20%
Contacteur médias		23,4%	47,6%
	ISSP 2014	7,8%	26%
Désobéissance civile		26,4%	55,4%
Se présenter à des élections		15%	50%
Adapter son mode de vie		92,5%	4%
Faire grève		46,3%	38,5%

Si les agents de développement sont en moyenne plus « engagés » que le reste de la population, cela recouvre certaines disparités. Une nouvelle fois, les données du questionnaire font ressortir la distinction entre un pôle associatif plus militant et un pôle public moins engagé. Sur l'ensemble des items proposés en lien avec les pratiques politiques – exception faite de la participation au mouvement des gilets jaunes – les

¹ Maël GINSBURGER, « De la norme à la pratique écocitoyenne. Position sociale, contraintes matérielles et diversité des rapports à l'écocitoyenneté », *Revue française de sociologie*, 61-1, 2020, p. 43- 78 ; Matthieu GROSSETETE, « Quand la distinction se met au vert. Conversion écologique des modes de vie et démarcations sociales », *Revue Française de Socio-Économie*, 1-22, 2019, p. 85- 105.

salariés du secteur associatif apparaissent plus engagés. Ils sont, par exemple, deux fois plus nombreux à faire partie d'un collectif militant que les agents du public.

Tableau 9. Pratiques politiques selon secteur d'emploi

	Public	Associatif	Privé	Ensemble
Membre d'un collectif militant	17,3%	34,1%	27,7%	26,8%
Membre d'un parti politique	2,7%	5,5%	3,1%	3,9%
Participer à une manifestation	78,7%	90,1%	83,1%	84,4%
Participer au mouvement contre la réforme des retraites	38,7%	42,9%	43,0%	41,6%
Participer au mouvement des gilets jaunes	14,7%	9,9%	15,4%	13,0%
Participer aux marches pour le climat	61,3%	67,0%	58,5%	62,8%

2.2 L'engagement professionnel comme pratique politique principale

Plus que le prolongement, l'engagement professionnel est la forme principale d'engagement politique pour ces agents, comme le résume Angélique F. : « mon engagement, c'est dans le travail.¹ » Ainsi, 86% des répondants à notre questionnaire considèrent que leur travail relève d'une forme d'engagement. À côté de cet engagement professionnel, beaucoup reconnaissent n'être que peu impliqués dans d'autres formes de mobilisations, leur engagement professionnel leur « suffit », comme l'exprime Héloïse M. ou Marina M. :

« Non, étonnamment non. Je suis en train de réfléchir... J'ai l'impression que cet engagement perso je le retrouve aussi dans le professionnel, du coup il me suffit, et c'est aussi ma manière de m'informer et de faire des choses. Et je n'ai pas le temps, enfin je ne prends pas le temps de m'engager par ailleurs sur une asso ou quoi que ce soit. Mais je ne ressens pas le besoin de m'engager dans une asso en parallèle, mais peut-être un jour.² »

« Je ne suis pas forcément investie dans la vie de ma commune. Sinon ça ferait un trop plein avec en plus du boulot.... Même si ça m'intéresse. Je suis quand même présente sur mon territoire, je participe beaucoup aux activités culturelles artistiques tout ça, ça fait partie de mon quotidien, mais plutôt en tant qu'usagère avisée.³ »

Nous observons un décalage entre des agents politisés, qui mettent parfois en avant des idées politiques radicales, et des pratiques politiques hors-travail peu militantes, peu contestataires et qui s'inscrivent dans la quotidienneté, à distance des organisations politiques. Kylian B résume bien ce décalage entre la politisation intellectuelle et le faible engagement hors-travail :

¹ Entretien Angélique F., *op. cit.*

² Entretien Héloïse M., *op. cit.*

³ Entretien Marina M., *op. cit.*

« Je n'ai pas d'engagements que je fais vivre au quotidien, c'est juste moi et mes idées politiques, elles sont très à gauche mais je ne le formalise pas tous les jours, c'est juste moi, je mène ma vie en fonction de mes valeurs.¹ »

Souvent, les enquêtées regrettent ce manque d'engagement hors-travail et se sentent obligées de justifier ce faible engagement qui dénote avec un discours politisé et une envie affichée d'agir, à l'image d'Isabelle C. :

« Aujourd'hui, je suis engagée dans ma tête, j'ai des idées, j'ai des convictions, j'ai envie de défendre des trucs, mais dans ma pratique pas du tout. Je suis dans aucune association, sauf dans une association de parents d'élèves de mes enfants [rires]. Je ne le suis pas parce que je n'ai pas le temps et oui je pourrais trouver le temps. Et politiquement c'est pareil, j'ai des convictions, j'ai des vraies idées, mais je ne suis pas engagée comme je le pourrai. Si j'allais au bout des choses, je devrais plus être engagée... Peut-être plus tard différemment. [...] Mais voilà, j'ai 2 enfants qui ne sont pas bien grands ... C'est sûr que je pourrais trouver le temps, je pourrais les emmener avec moi en manif mais je ne le fais pas, c'est con on devrait. On est beaucoup comme ça quand même. Mais il y a plein d'engagements différents, tu peux aller manifester, tu peux t'engager dans une association, dans un mouvement et tu peux aussi tous les jours, au quotidien, œuvrer pour faire en sorte que les choses aillent mieux.² »

Les deux raisons généralement mises en avant par les enquêtées pour expliquer ce faible engagement sont le manque de temps d'une part, et la redondance avec les missions professionnelles d'autre part. Pour Salomé V., si elle soutient ou partage les mobilisations de certains collectifs ou partis, elle n'y participe pas « par manque de temps ». L'engagement professionnel permet de se « donne[r] bonne conscience³ ». Selon elle, avoir « un métier qui a du sens » fait office d'engagement politique :

« Je suis engagée pour faire la ville autrement. Je suis pas du tout engagé dans un parti politique [...] en fait je n'ai juste pas le temps. J'ai un métier qui a du sens et j'ai l'impression de contribuer un petit peu à la société et d'améliorer les choses même si c'est une petite touche, d'avoir un pouvoir... De donner du pouvoir d'agir au citoyen, c'est principalement ça mes engagements.⁴ »

Juliette M., salariée associative, insiste sur la redondance entre ses pratiques professionnelles (« je passe déjà mes journées à faire des réunions, à faire des synthèses ») et un potentiel engagement politique. L'engagement dans son travail justifie selon elle son envie de s'impliquer dans des « choses plus légères.⁵ » Si certaines, comme Juliette M., expliquent qu'elles pourraient s'impliquer dans un parti si elles avaient davantage de « temps de cerveau disponible⁶ », la majorité des enquêtées expriment plutôt leur rejet, ou leur

¹ Entretien Kylian B., *op. cit.*

² Entretien Isabelle C., *op. cit.*

³ « Je me dis qu'à mon échelle oui je participe effectivement pour faire en sorte que ça subsiste, donc en fait t'as raison je suis engagé au quotidien [rires]. C'est bien ça me donne bonne conscience [rires]. » *Ibid.*

⁴ Entretien Salomé V., *op. cit.*

⁵ « Non je n'ai jamais adhéré à un parti, je pourrais [mais] aujourd'hui je n'ai pas trop le temps de faire ça. Puis j'estime que j'ai un boulot où je fais déjà beaucoup de choses, c'est un engagement aussi ce boulot, [...] mais voilà sur le reste de la vie pfff... Si je fais de la politique ce sera vraiment sur du local et du concret, j'ai envie de parler vélo et pas de brasser des grandes idées, parce que je passe déjà à mes journées à faire des réunions, à faire des synthèses, je fais ça tout le temps donc j'ai envie de faire des choses plus légères. J'ai plus envie d'organiser une belle rando ou de rencontrer la mairie pour parler pistes cyclables, mais pas me faire des réunions et des synthèses parce que je fais déjà ça tout le temps. Adhérer à un parti c'est aussi se mettre dans ça et j'ai pas envie, j'ai pas le temps ou en tous cas j'ai pas de temps de cerveau disponible. » Entretien Juliette M., Drôme, Salariée association commerce équitable, 2021.

⁶ *Ibid.*

distance, vis-à-vis des organisations politiques traditionnelles. Ces agents se sentent plus proches du milieu associatif, et valorisent des formes d'engagement « plus souples, plus ponctuelles » qui permettent de « ne pas être affilié » selon les mots de Kylian B.¹ C'est ce qu'explique par exemple Mathilde R. :

« Je ne suis pas militante politique dans le sens je ne suis pas encartée car je ne m'y retrouve pas, dans aucun parti je m'y retrouve à 100%, mais je suis bénévole dans plusieurs assos. Je mets du pognon aussi dans plusieurs assos écolos que je soutiens [...] maigrement je participe à mon échelle.² »

Pour ces enquêtés, lorsqu'il y a un engagement en-dehors de la sphère professionnelle, il porte sur des questions d'écologie – notamment autour des mobilités douces ou de l'alimentation – ou en lien avec leurs enfants, à l'instar Juliette M. ou Camille A. :

« Je fais des petites choses. Je suis déléguée parents d'élèves depuis longtemps, ce n'est pas grand-chose mais c'est un petit bout de l'intérêt général. Je suis dans l'associatif, j'essaie de faire de la promotion du vélo. Voilà des petites choses comme ça. Je n'arrive pas dans ma vie à faire d'autres choses parce que c'est super plein, avec trois enfants, un boulot et tout ça.³ »

« En termes d'engagement, on a créé une AMAP⁴ [...]. Après j'ai toujours été dans une asso pour la promotion des mobilités douces, je me déplace qu'à vélo. On a créé une association citoyenne ici, on a mis en place des choses avec Alternatiba. Je suis parent déléguée FCPE, je l'ai été pendant des années. Je suis dans le collectif autonomie alimentaire aussi. Et là y a une association de jardins, on avait fait un petit collectif sur l'agriculture urbaine.⁵ »

Ainsi, il existe une homologie entre leurs discours sur l'engagement professionnel et leurs pratiques politiques hors-travail. Dans les deux cas, l'accent est mis sur l'importance de l'action concrète comme manière de gérer les désillusions militantes. Comme l'explique Isabelle C., à défaut de voir advenir des changements politiques structurels, on peut « agir à son échelle » :

« Je pense qu'on peut arrêter d'attendre qu'il se passe des choses politiquement pour s'engager. On voit bien, il y a plein de gens qui font des choses à leur échelle. [...] Je pense qu'il faut faire des choses concrètes maintenant sinon ça ne sert pas à grand-chose.⁶ »

Enfin, dans les entretiens, tous les enquêtés mentionnent leur engagement au quotidien pour un mode de vie plus durable. Pour Marina M., la question politique se traduit d'abord pour elle dans sa vie privée : « j'ai eu un peu plus l'impression d'agir politiquement dans ma vie privée.⁷ » Il ressort que c'est une population qui est particulièrement concernée et investie dans l'adaptation de son mode de vie par rapport

¹ Selon Maud Simonet « l'engagement associatif » peut être vu comme « un "nouveau répertoire" de participation politique. » Il propose « un espace d'engagement dans l'espace public plus conforme au modèle du "militantisme affranchi" et de "l'engagement distancié" qui succède, selon Jacques Ion, à celui du "militantisme affilié". » M. SIMONET, « Chapitre 11 - Le monde associatif »..., *op. cit.*

² Entretien Mathilde R., *op. cit.*

³ Entretien Juliette M., *op. cit.*

⁴ Association pour le maintien d'une agriculture paysanne

⁵ Entretien Camille A., *op. cit.*

⁶ Entretien Isabelle C., *op. cit.*

⁷ Entretien Marina M., *op. cit.*

aux enjeux écologiques. C'est le cas de Salomé V., qui explique « avoir une tendance plutôt écologiste », et de Kylian B. par exemple :

« A titre personnel je suis très sensible à l'écologie, à la planète. Là je suis presque en train de choisir de ne pas avoir d'enfant pour des raisons écologiques [...] Je suis assez sensibilisé à ces questions-là. De manière personnelle je fais attention, je n'ai pas de voiture, j'essaye de faire attention aux déchets que je produis, je suis dans une AMAP circuits courts, je suis assez engagé sur les démarches on va dire individuelles, même si je suis de près des collectifs qui vont agir pour le climat, je n'y participe pas, principalement par manque de temps.¹ »

« Pour moi le politique il est partout et nulle part à la fois. Tu mets tes gosses dans une école publique pour moi c'est du militantisme, c'est une forme d'engagement politique, manger moins de viande, pas trop prendre ta bagnole, pour moi c'est un acte politique, donner à une association c'est un engagement politique. J'ai des valeurs et des opinions et je les défends à travers ça [ma vie privée], plutôt qu'à travers un parti ou un syndicat ou une asso.² »

A noter, que parmi nos enquêtés, ceux qui semblent le plus éloignés de la « norme éco-citoyenne », relativement aux autres, sont des agents issus de milieux populaires. On retrouve ce positionnement à la fois plus individualiste, plus radical dans les idées mais aussi plus compréhensifs et moins jugeant sur les pratiques des autres, notamment chez Éric P. ou Loïc H. :

« Je n'essaie pas de faire évoluer les gens et j'essaie de m'appliquer mes grands principes à moi-même et c'est déjà pas mal, si moi j'arrive à vivre en accord avec mes principes ça me va. Je ne suis personne pour faire vivre les gens autrement. [...] Je roule en diesel, je suis écolo mais je roule en diesel et je n'ai pas de problème avec ça, ça me fait chier parce que je pollue mais c'est pas à moi de faire cet effort-là, je fais d'autres efforts à côté. On est tous contradictoires par rapport à nos croyances.³ »

« Militant non, je m'engage au quotidien sur des conneries et n'est pas parce que c'est bien de le faire ou que des têtes pensantes disent que c'est bien de le faire, mais juste parce que c'est logique quoi, j'habite en pleine campagne, j'aime bien manger, je trouve ça plus intéressant de payer le paysan à côté de chez moi plutôt que d'aller au supermarché payer hyper cher un truc dégueulasse. Je fais attention à acheter des fruits et légumes Drôme-Ardèche mais juste par pur égoïsme parce que c'est meilleur, il y a plus de goût. Il y a encore plus de goût quand je fais le potager à la maison. [...] Voilà, je fais des trucs qui sont bien pour la planète, mais je le fais par bon sens, parce que ma mère m'a vraiment inculqué ces trucs simples et humains. Et c'est pareil l'entourage où pour beaucoup ce n'est pas militant, je n'essaye pas de convaincre mais j'essaye de leur dire moi je fais ça, c'est bien pour moi, c'est meilleur et j'en trouve plein d'avantages. Si tu veux rouler en 4x4 et manger à McDo tous les jours Ben écoute très bien fait le si t'es heureux. C'est pour ça je ne pense pas que ce soit militant.⁴ »

¹ Entretien Salomé V., *op. cit.*

² Entretien Kylian B., *op. cit.*

³ Entretien Éric P., *op. cit.*

⁴ Entretien Loïc H., *op. cit.*

Autrement, ces individus sont plus éloignés de la « norme écocitoyenne », en tous cas s'en tiennent à distance dans le discours, en assumant un certain « égoïsme » réaliste, en mettant en avant une logique de « bon sens » sans chercher à convaincre les autres¹.

2.3 L'engagement politique dans la continuité du travail

Les individus les plus engagés maintiennent un engagement hors-travail mais qui est, la plupart du temps, lié aux activités professionnelles. Alors que dans le modèle du *militantisme institutionnel*, le travail salarié apparaissait comme une possibilité de poursuivre l'engagement militant, désormais, pour les plus engagés, l'engagement hors-travail s'inscrit dans le prolongement de l'activité professionnelle. Nous observons donc un phénomène de circulation croisée de compétences entre la sphère professionnelle et la sphère associative ou militante. Les agents de développement qui sont impliqués en-dehors de leur travail ont tendance à mobiliser leurs compétences professionnelles au service de projets associatifs ou politiques.

Circulations de savoir-faire entre la sphère professionnelle et militante

Dans certains cas minoritaires, les engagements bénévoles préexistent à l'engagement professionnel. C'est le cas pour les agents qui correspondent davantage au profil du « militant institutionnel », à l'instar de Rémi G. ou de Cyril P. Ce dernier reconnaît lui-même que son parcours doit beaucoup au réseau d'interconnaissance personnelle qu'il s'est constitué au grès de ses activités associatives². À l'inverse, pour d'autres, peu socialisés à l'engagement, « l'engagement associatif est venu en travaillant.³ » C'est le cas d'Éric P. qui n'avait « jamais été bénévole » avant : « le fait d'être bénévole, de s'impliquer dans un projet, de donner du sens, c'est venu avec le travail.⁴ » Il est, par exemple, resté très investi bénévolement, dans l'association où il travaillait précédemment.

Toutefois, Cyril P. et Éric P. correspondent, de ce point de vue, à deux cas limites. En effet, le plus souvent, les engagements bénévoles et les activités professionnelles s'entremêlent, donnant à voir un continuum de pratiques dans le développement territorial plus ou moins professionnelles et plus ou moins institutionnelles. Dans le parcours d'Antoine B., ses engagements sont toujours imbriqués avec ses activités professionnelles, l'un venant nourrir l'autre. Son parcours professionnel et bénévole s'est construit « autour

¹ Jean-Baptiste COMBY et Hadrien MALIER, « Les classes populaires et l'enjeu écologique. Un rapport réaliste travaillé par des dynamiques statutaires diverses », *Sociétés Contemporaines*, 4-124, 2021, p. 37- 66 ; M. GINSBURGER, « De la norme à la pratique écocitoyenne. », *op. cit.*

² « À l'époque, j'étais membre de Cap Berriat, pendant 7 ans, j'étais trésorier. En fait, à l'époque mon asso était hébergé chez Cap Berriat. Voyez le lien entre l'engagement perso. Ce qui a conduit à faire de moi un spécialiste des politiques jeunesse [...]. Donc la ville d'Échirolles m'a recruté comme chef de projet Jeunesse à l'époque pour développer leur politique Jeunesse. Et après, je me suis rendu compte après que c'était une porte d'entrée aussi en termes d'insertion. Moi je le reconnais, mais en même temps il y avait cette porte d'entrée pour moi, trouver du boulot derrière, faire du réseau, et cetera, et cetera. » (Entretien Cyril P.)

³ *Entretien Éric P.*, *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

de l'animation, de l'animation nature et le lien au territoire et à l'environnement.¹ » Corinne L. est un autre exemple typique de personne fortement engagée dans son travail. L'ensemble de ses engagements hors-travail est structuré par ses activités professionnelles. En effet, elle s'est, sur chacun de ses postes, impliquée dans des associations « en back office » et toujours « en lien avec ce qu'[elle] faisai[t] dans le boulot », pour apporter son expertise. En plus de cette implication associative (« je grenouillais dans plusieurs CA ou collectif citoyen »), elle s'est aussi investie « dans des collectifs professionnels.² » En parallèle de son engagement dans le travail, Corinne L. s'est aussi à chaque fois investie bénévolement sur les mêmes thématiques, sur le même territoire et dans le même réseau d'acteurs, mais en-dehors de son cadre de travail institutionnel. Ainsi, au cours de sa première expérience professionnelle dans le Nord de la France, Corinne L. s'engage activement dans un collectif citoyen qui promeut un autre projet de territoire. Finalement, elle quitte le territoire à la suite de désaccords avec l'orientation politique et le projet de territoire qu'elle défendait en tant que professionnelle et en tant que militante « citoyenne ». De même, lors de son expérience de cheffe de projet Agenda 21 dans le Sud-Ouest, l'autonomie dont elle dispose pour expérimenter la pousse à se « surinvestir » et à être « à la fois du côté de l'initiative [citoyenne] et institutionnelle.³ » L'engagement s'inscrit dans la continuité de l'activité professionnelle, ce qui tend à brouiller la frontière entre activités professionnelles et engagements bénévoles. Ce fort engagement dans et autour du travail devient d'ailleurs usant et difficile à tenir au bout de quelques années pour Corinne L.⁴

Cet engagement par et autour du travail met en lumière la circulation des pratiques et des compétences acquises dans le cadre professionnel vers les engagements bénévoles ou militants. L'un et l'autre se nourrissent mutuellement et participent à créer une continuité, pour les agents le plus engagés, entre engagement dans le travail et hors-travail. A la lumière de ces observations, la séparation entre institution et société civile apparaît fluctuante. Les agents de développement les plus impliqués sont en permanence dans la zone d'intersection, passant d'une posture institutionnelle à une posture plus associative. Dans leurs engagements hors-travail, les agents de développement investissent et recyclent largement leurs compétences professionnelles (animation de réunion, gestion de projet, recherche de subvention, etc.).⁵ Ils

¹ « J'ai aussi toujours gardé un pied dans l'association. J'ai été très tôt militant au CEMEA Rhône-Alpes, c'est une association d'éducation populaire nationale, qui fait de la formation BAFA, BAFD et aussi formation professionnelle donc BPJEPS et autres. Assez tôt je me suis investi en tant que militant et membre actif et ensuite j'ai été administrateur de l'association pendant 9 ans donc de l'association régionale et j'étais assez investis dans les groupes éducation à l'environnement j'étais formateur BAFA, BAFD et BPJEPS en tant que bénévole. J'ai été aussi pendant longtemps adhérent à titre individuel au réseau GRAINE AURA, un réseau d'éducation à l'environnement en Rhône-Alpes et plus localement j'ai été investi dans des associations locales autour de la gestion des espaces naturels et de l'animation sur ces espaces naturels. » *Entretien Antoine B., op. cit.*

² « Réseau professionnel des chefs de projet politique de la ville en Rhône-Alpes lié à l'inter-réseau national, l'UNADEL aussi et puis l'institut de la concertation. » *Entretien Corinne L., op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ « Au bout de 10 ans on connaît un peu tout le monde, avec toutes les personnalités. [...] Ça devient un peu compliqué de s'investir directement là où on travaille. » *Ibid.*

⁵ S. Ollitrault avait noté également cette « faculté à recycler leurs savoir-faire dans la sphère militante, à réutiliser leurs aptitudes professionnelles dans un sens militant qui, finalement, redonne un sens à leur professionnalité », chez les militants écologistes qui partagent de nombreuses caractéristiques socio-professionnelles avec nos enquêtées. Sylvie

mettent au service d'initiatives citoyennes leurs compétences professionnelles. Par exemple, Corinne L. explique qu'elle est « pas mal sollicitée » pour aider des associations sur des appels à projets. L'engagement associatif devient le prolongement de l'activité professionnelle en recyclant certaines compétences utiles pour ces projets dont les agents connaissent les rouages de l'intérieur. Cette circulation de compétences entre la sphère militante et professionnelle est particulièrement visible chez des salariés associatifs comme Catherine S. où la frontière entre « engagement perso » et « pro » est particulièrement floue :

« [Mes engagements] ça va être sur les questions de préservation de l'environnement, de la place de la jeunesse. Je suis impliquée dans AJIR mais aussi dans le LEADER, et le LEADER je l'ai fait à titre perso. Ce sont des choses que je porte dans d'autres espaces associatifs. Les deux s'enrichissent et s'alimentent, ce que je vis dans AJIR se répercutent dans ce que je fais hors travail. »

Il est ainsi assez courant que des agents alternent les statuts, ils peuvent parfois s'investir sur des missions similaires en tant que professionnels ou en tant que bénévoles. Par exemple, Marina M. explique qu'elle est venue bénévolement aux États Généraux de la Jeunesse pendant son congé maternité. Ou encore, Ronan S., salarié associatif, qui propose de « participer bénévolement aux réunions » pour lancer le réseau jeunesse post-AJIR. Mais ce n'est pas seulement le cas des salariés associatifs. Alexandre C., consultant, intervient auprès de différents publics pour des présentations, des formations ou des ateliers autour de la transition écologique, en plus de ses missions de conseils : « je le fais parfois financer comme salarié et parfois en pur bénévolat, donc je jongle un peu entre les deux sphères du militantisme bénévole et du salarié d'un bureau d'étude.¹ » Amandine D. explique qu'elle n'a pas la « fibre militante », mais qu'elle apprécie s'investir dans une posture de soutien, « d'une manière plus dans l'ombre, plus technique, plus petite mains. » Elle préfère mettre ses « compétences au service de gens qui ont des idées pour changer la société [plutôt] que d'avoir [elle]-même ces idées-là.² » Ainsi, les engagements bénévoles des professionnels du développement territorial rejouent et prolongent leur posture de technicien.

Ré-enchanter l'engagement électoral

L'engagement professionnel peut être appréhendé comme une pratique de participation politique en soi. Les autres engagements extra-professionnels des agents de développement s'inscrivent dans la même matrice idéologique qui entretient un rapport ambivalent avec les institutions et les formes traditionnelles de participation politiques. D'un côté, elles s'inscrivent dans une dynamique de critique, voire de rejet, de la politique institutionnelle, mais ne voulant pas rompre avec elles, elles cherchent des manières de ré-enchanter la politique institutionnelle. Si dans les discours, les agents marquent une forte distance avec la

OLLITRAULT, *Militer pour la planète : Sociologie des écologistes*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2015, p. 51.

¹ Selon lui, ce travail de transmission et d'éducation représente une forme d'engagement politique puisqu'il est « convaincu que passer ces messages-là, c'est le meilleur moyen pour que les gens changent dans leur quotidien. C'est une manière de semer des petites graines. [...] Vraiment moi je crois à ça. » *Entretien Alexandre C., op. cit.*

² « Je trouve ça cool aussi cette idée ceci grâce au fait que tu mettes à profit ces compétences là que tu permets à des gens qui ont des supers idées d'améliorer la vie des autres quoi donc c'est assez cool. » *Entretien Amandine D., op. cit.*

politique « politicienne », les enquêtés s'engagent à distance des partis, avec une certaine « méfiance à être assimilés à un mouvement, une méfiance aux étiquettes. » Kylian B. se revendique « membre d'aucun parti, ni syndicat, ni association politique ni de près ni de loin », il considère que ce sont des « sortes de prisons, on t'enferme dans une pensée.¹ » De même, Valentine S. se dit un peu « dégoûtée » par son engagement en politique au sein d'EELV pendant un an : « j'étais pas du tout convaincu par ça et aussi j'ai compris qu'on était très vite dans des trucs d'ego et de prise de pouvoir. » Quand on lui a proposé d'être sur une liste municipale, en position non-éligible, son refus était aussi lié à une « peur que ça [lui] porte préjudice dans [s]a recherche d'emploi.² »

Pourtant, ils sont nombreux dans notre échantillon à s'être déjà présentés à une élection (15%) ou à envisager de le faire (50%), nuanciant ainsi les critiques et le rejet de la politique électorale. Derrière ce paradoxe apparent se joue le rapport au politique de ces agents entre distanciation critique et ré-enchantement utopique. En effet, l'engagement électoral peut être envisagé par de nombreux agents à condition de renouveler les formes d'exercice du pouvoir politique en inventant des formes « alternatives » qui s'incarnent notamment dans le phénomène des « listes citoyennes.³ » Autrement dit, à l'instar de leur activisme institutionnel, leur engagement politique ne se fait qu'à la condition de proposer un cadre alternatif de ces fonctions, rompant avec certains codes institutionnels. C'est le même processus de justification que pour leur engagement professionnel au sein des institutions : il est nécessaire de tenir en même temps la critique et une suspension de cette critique sous certaines conditions pour maintenir la possibilité de leur engagement au sein des institutions. Les deux leviers principaux de ce ré-enchantement électoral sont l'échelle locale et la démarche collective. Dans le prolongement de l'engagement professionnel, l'échelle locale apparaît comme moins corrompue, comme un espace où il est possible de faire des choses et une échelle où l'engagement politique qui est aussi « plus agréable.⁴ »

Quatre enquêtées ont participé à des expériences de « listes citoyennes » (Marion M., Juliette M., Camille A. et Cyril P.), dans des petites ou moyennes villes. On retrouve dans cette forme d'engagement électoral la matrice idéologique du développement territorial et notamment l'idée que la méthode compte

¹ Entretien Kylian B., *op. cit.*

² Entretien Valentine S., *op. cit.*

³ Myriam BACHIR, Guillaume GOURGUES, Rémi LEFEBVRE et Jessica SAINTY, *Des citoyens à la conquête des villes. Les listes citoyennes et participatives lors des élections municipales de 2020*, CNRS Éditions, 2023.

⁴ Pour Juliette M., le local c'est une « super échelle » mais c'est surtout un espace plus ajusté à ses dispositions, où elle trouve que « c'est plus agréable » à vivre : « Je trouve que c'est une super échelle pour faire des choses c'est un territoire qui est vraiment intéressant qui est dynamique où il se passe plein de choses [...], c'est un endroit on peut agir concrètement et en plus le faire de manière sympa entre guillemets, c'est aussi le faire avec ses voisins avec les gens que tu crois au marché, je trouve que c'est un bon endroit pour faire de la politique connecter à ton quotidien c'est plus agréable que de se dire je vais être député ou parlementaire européen où il se joue plein de choses hyper importantes mais de le faire au local c'est plus sympa. Ceci dit la campagne m'a montré que c'était dur aussi la campagne a été très dure, des tracts vraiment méchants même pour les personnes je ne pensais pas que ce serait aussi dur, je sais pas si je saurai faire de prendre des coups même sur un mandat local, la politique ça reste dur c'est un peu le revers de la médaille. » Entretien Juliette M., *op. cit.*

autant que la finalité. La campagne doit être préfiguratrice du monde que l'on veut voir advenir et donc expérimenter des nouvelles manières de faire :

« Je pense que dans nos mouvements citoyens militants, ou avec les listes citoyennes, c'est ça qu'on veut démontrer, parce qu'en fait on veut faire société autrement, donc on commence dès maintenant. On n'attend pas d'être élu [...] parce qu'en fait, une fois que tu es élu, ta politique publique, tu l'as fait comme les autres d'avant, juste tu l'as fait avec ton agenda politique à toi. Mais là collectivité est toujours la même. Et par contre, le rapport à l'autre, comment tu gères la communication interpersonnelle, c'est là qu'on vient proposer une autre manière d'être dans les rapports sociaux. Et pour l'instant, c'est une microgoutte d'eau dans un putain d'océan.¹ »

L'engagement électoral est souvent perçu, dans la continuité de leurs activités professionnelles et de leur désillusion, comme une autre manière d'avoir de l'influence et de défendre leurs idées². C'est ainsi que Camille A. conçoit son engagement dans la vie politique en tant que « première adjointe à la participation citoyenne et à la proximité » : « je pense que cet investissement n'est pas déconnecté de mon évolution professionnelle et de mon envie de faire bouger les choses.³ » L'engagement électoral est ainsi perçu comme un pas de plus dans la stratégie « d'aller à l'intérieur de la machine pour faire bouger les choses⁴ », et toujours à l'échelle locale. Néanmoins cet engagement électoral doit se faire de manière « alternative », en proposant une méthode différente qui justifie la possibilité de cet engagement et qui le distingue des pratiques « politiciennes ». Cela se traduit pour Camille A. par une attention particulière à la co-construction du programme :

« Je me suis investie dans la campagne en disant le programme il faut qu'on le co-construise en ayant une démarche d'implication des habitants dans la co-construction du programme. On a fait des enquêtes auprès de la population, des réunions publiques, des ateliers pour construire le programme ensemble.⁵ »

Cet engagement électoral est une occasion pour Camille A., chargée de mission concertation au sein d'une métropole, de recycler et de mettre à profit des compétences acquises dans la sphère professionnelle : « j'avais plutôt une casquette d'animateur de ces ateliers, de construire la démarche et je n'étais pas dans une démarche absolument d'être adjointe.⁶ » Dans son expérience électorale, elle retrouve une posture proche de celle expérimentée dans son cadre professionnel, qui est celle de nombreux agents de développement, combinant une forte dimension symbolique (« c'est le maire qui m'a proposé le poste de première adjointe à la participation citoyenne, en me disant c'est un symbole fort de dire il y a le maire puis la première adjointe elle représente les citoyens ») et une logique d'action transversale (« je suis très transversale avec l'ensemble des élus »). De manière similaire, pour Marion M., cet engagement électoral

¹ Entretien Marion M., *op. cit.*

² Entretien Valentine S., *op. cit.* : « J'arrive pas à savoir où est le pouvoir. [...] Parfois je me dis il faut être élu avoir le pouvoir pour le redistribuer, en même temps tout le processus d'ascension pour arriver au pouvoir ne me plaît pas du tout. »

³ Entretien Camille A., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

s'inscrit vraiment dans la continuité de son activité professionnelle de consultante en concertation. Cette dernière était à la recherche « de respirations à côté de son boulot » et a fait une « pause d'un an » pour s'engager « dans un collectif citoyen qui montait une liste citoyenne aux élections municipales.¹ » Elle explique que le choix de s'investir dans cette aventure politique était aussi une manière de répondre aux frustrations liées à son travail². Cette expérience a été l'occasion pour elle de mobiliser son expertise professionnelle dans un contexte plus militant. Elle se retrouve dans une position d'accompagnatrice de la démarche collective, très proche de celle qu'elle aurait pu occuper dans son travail.

Le parcours professionnel et politique de Philippe L. est typique des imbrications entre engagements professionnels et politiques des agents de développement. Non seulement son engagement électoral s'inscrit dans la continuité de ses activités professionnelles, mais en plus son expérience en politique est marquée par le souci de faire différemment, de se distinguer de la politique traditionnelle. Son parcours politique, toujours au niveau local, commence au sein d'un conseil local de développement où il mène un « exercice de prospective territoriale ». Il s'est ensuite présenté aux élections municipales : « ma spécialité c'était l'intercommunalité, donc j'étais vice-président d'abord du syndicat intercommunal puis vice-président de la communauté d'agglomération ». Il entre donc en politique en tant que spécialiste, c'est pour lui la poursuite de son action en tant que technicien. Il a été président d'un SCOT où il était notamment chargé la participation citoyenne. Il conçoit son rôle d'élu moins comme un décideur, mais davantage comme le garant du débat public. Un positionnement qu'il oppose aux registres de la séduction, de la manipulation et de l'intimidation qui dominent selon lui la scène électorale³. À l'inverse, Philippe L. agit selon un idéal, celui de proposer une autre manière de faire de la politique, avec en particulier une attention à la participation citoyenne et au débat contradictoire. Selon lui cette posture n'est pas efficace pour entretenir une carrière politique, il considère qu'il est « un peu dangereux politiquement » de suivre ses idéaux « jusqu'au bout⁴ ». Selon lui, il « n'étai[t] pas fait pour être en politique classique.⁵ »

¹ *Entretien Marion M., op. cit.*

² « Elle existe encore [cette frustration] mais en fait, je fais un aller-retour permanent. C'est comme des vases communicants, c'est à dire que j'étais arrivé vraiment au bout d'un truc professionnellement, du coup, je me suis surinvestie politiquement. Politiquement, ça a été extrêmement coûteux, donc je trouve une espèce de sens en même temps, de tranquillité et de confort, à revenir à un exercice professionnel, qui conserve du sens. » *Ibid.*

³ « Il y a 3 types de pouvoir en jeu il y a le pouvoir de faire, mais le pouvoir d'agir n'est pas déterminant tout le monde peut agir. Tu as le pouvoir de manipuler, un registre très important pour le pouvoir local, avec tout le registre de la séduction et de l'intimidation que j'ai très clairement subi et vraiment je me suis fait manipuler avec de l'intimidation, des mensonges, tu trouves toute la palette. Là c'est pas du tout le monopole de la droite, il y a des élus professionnels qui en font leur métier et qui savent très bien manipuler et ça marche comme ça. Et pour moi le vrai pouvoir politique c'est de permettre la délibération, de permettre des débats publics contradictoires de qualité et qui permettent de relier débat décisions et actions. » *Entretien Philippe L., op. cit.*

⁴ « Les élus qui sont dans la délibération et la participation de fait quand on regarde il ne dure pas longtemps ils ne font pas long feu. Alors que les élus qui sont dans la manipulation ça marche très bien ils font des carrières magnifiques. » *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Lorsque les agents de développement s'engagent en politique c'est donc dans le prolongement de leur posture professionnelle marquée donc par un souci de distinction avec la politique traditionnelle¹ et la volonté de mettre ses compétences au service de l'intérêt général. Finalement, l'engagement professionnel, politique ou associatif est régi par les mêmes ressorts, et répond aux mêmes logiques. Ces différentes formes d'engagements s'inscrivent à la charnière du champ bureaucratique et de l'espace des mouvements sociaux².

¹ « Pour moi on ne peut pas faire de la politique en étant professionnel, ce n'est pas possible. Si on est professionnel de la politique on rentre tout de suite dans les logiques de manipulation. » *Ibid.*

² « La définition légitime de l'engagement dans le champ militant y est concurrencée par une forme d'engagement s'auto-définissant comme plus "citoyenne", plus "pragmatique", plus détachée des organisations de mouvement social existantes mais en réalité bien plus proche du champ administratif : des épiceries coopératives aux habitats groupés, des monnaies locales aux ateliers participatifs de bricolage, de nombreuses initiatives se présentent aujourd'hui comme autant de solutions "concrètes" aux crises économiques, sociales et écologiques. » N. BRUSADELLI, M. LEMAY et Y. MARTELL, « L'espace contemporain des « alternatives » ». Un révélateur des recompositions des classes moyennes ? » *op. cit.*

Conclusion chapitre 6. Se sentir « à sa place »

A travers les différents récits biographiques, il est possible de voir combien la trajectoire sociale façonne le rapport au travail et l'engagement. L'origine sociale, la structure du capital hérité, les dynamiques intergénérationnelles d'ascension ou de déclassement et enfin la socialisation politique se combinent pour constituer des parcours professionnels et des rapports à l'engagement différents au sein de cet espace professionnel. Ces agents se démarquent dans leur rapport à la carrière professionnelle, à la fidélité institutionnelle et dans leur rapport au politique, plus ou moins distancié et plus ou moins contestataire. Ces axes de structuration de l'espace professionnel du développement se retrouvent, en partie seulement, dans la distinction entre les secteurs public, associatif et privé, qui représentent trois configurations possibles de l'engagement dans le développement territorial. Ces trois positions au sein de l'espace professionnel du développement territorial sont des spécifications d'une posture professionnelle et politique commune aux agents de développement. Nous avons montré que l'engagement professionnel dans le développement territorial est à la fois une position professionnelle et une pratique politique ajustée aux dispositions de ces agents issus, pour la plupart, des petites classes moyennes du public, leur permettant de répondre à la fois à leurs ambitions professionnelles, au besoin de sécurité matérielle, mais aussi à leur recherche de sens et d'action face à leur indignation morale. Autrement dit, l'engagement professionnel résulte d'un enchâssement de prédispositions sociales à la croyance dans le public renforcées par la socialisation professionnelle et qui peuvent s'exprimer dans le contexte organisationnel des postes d'agent de développement. S. Nicourd montre que l'engagement professionnel est d'autant plus fort « lorsqu'il y a convergence dans les relais biographique, professionnel et organisationnel.¹ » L'analyse des parcours biographiques révèle le travail pour trouver les lieux et positions où les agents peuvent se sentir « à leur place » professionnellement et politiquement.

¹ R. IORI et S. NICOURD, « La construction des discours vocationnels comme support de légitimité dans le champ de l'intervention sociale »..., *op. cit.*

Chapitre 7

Politiques publiques et rapports de classes

Si la vision de l'administration comme « serviteur neutre et compétent de l'intérêt général¹ » participe à neutraliser « l'idée d'un rôle joué par les dispositions sociales incorporées au travers des socialisations primaires et secondaires² », l'analyse dispositionnelle des pratiques professionnelles³ permet d'analyser les affinités qui peuvent exister « entre certains groupes sociaux et certains rôles administratifs⁴ ». Il ressort que les caractéristiques d'une politique publique particulière s'incarnent concrètement dans les profils et les parcours sociaux des agents qui la mettent en œuvre. Ainsi, pour P. Bourdieu et L. Boltanski, « les propriétés de l'institution rendent compte des propriétés des agents qu'elle attire à elle et de la représentation qu'ils ont de leur action.⁵ » Les caractéristiques sociales, professionnelles et politiques mises en avant à propos des professionnels du développement territorial font largement écho à celles d'autres professions intermédiaires du secteur public. Aussi, nous formulons l'hypothèse que le développement territorial offre un cas d'étude paradigmatique du rapport au travail et au politique des fractions culturelles des classes intermédiaires (**section 1**). Puis, nous montrons, par conséquent, que le développement territorial peut être appréhendé comme une matérialisation au sein de l'État d'une idéologie de classe (**section 2**).

¹ Pierre BOURDIEU, « Droit et passe-droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81-1, 1990, p. 86- 96.

² S. LAURENS et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeables ? » *op. cit.* Comme le soulignent ces auteurs : « peu d'études franchissent le pas d'essayer de saisir ce que l'action publique doit à l'entière d'une trajectoire biographique mise au travail par les institutions. »

³ D. PICHONNAZ et K. TOFFEL, « Pour une analyse dispositionnelle des pratiques professionnelles »..., *op. cit.*

⁴ S. LAURENS et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeables ? » *op. cit.* Ils parlent à ce propos « d'enrôlement bureaucratique des dispositions ».

⁵ D'ailleurs, les agents de développement rejouent et prolongent des positionnements « non conformistes », d'« avant-garde » ou de « contre-pouvoir » qui étaient déjà observés au sein des « nouvelles » administrations par P. Bourdieu et L. Boltanski : « les "non-conformistes" du Plan, sont disposés à voir dans "l'économie concertée" la dernière "troisième voie" accessible. Les "techniciens de l'administration" qui se veulent au-dessus des "querelles partisans" et qui entendent inspirer les décisions "à longue portée" et s'opposer par-là aux "gestionnaires" à "courte vue" de la "politique" se perçoivent comme une "avant-garde" détentrice d'une sorte de "contre-pouvoir" [...] en lutte, dans le champ administratif contre les institutions "sclérosées". » Pierre BOURDIEU et Luc BOLTANSKI, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2-2, 1976, p. 3- 73.

Section 1. Une « nouvelle » classe ?

Si les politiques de développement territorial s'inscrivent dans le prolongement des « nouveaux mouvements sociaux », les agents de développement apparaissent eux comme les héritiers des « aventuriers du quotidien » décrit par Catherine Bidou¹. Les agents de développement sont pour la plupart issus des fractions culturelles des « classes moyennes en ascension » qui se distinguent par l'importance de leur capital culturel, notamment scolaire, par rapport à leur capital économique. Nous souhaitons montrer dans ce chapitre que la posture d'*activiste institutionnel*, observée dans les politiques de développement territorial, prolonge les rapports au travail et au politique analysés dans les années 1970-1980 à propos des « nouvelles couches sociales intermédiaires ». Ces dernières s'impliquent, en effet, depuis les années 1960-1970, « dans l'action culturelle, comme dans les mobilisations pour l'amélioration du cadre de vie, la consommation ou l'environnement », mobilisant « une forme d'engagement militante à la fois alternative aux organisations collectives traditionnelles et ajustée aux ressources et aspirations culturelles dont ils sont porteurs.² » La caractérisation de cette position de classe intermédiaire a fait l'objet, depuis les années 1980, de nombreux débats au sein de la littérature. Les « nouvelles couches moyennes salariées » ont notamment été saisies par la dimension « hors-travail », en particulier par le prisme de la « vie quotidienne », du mode de vie et des formes d'engagement³. Néanmoins, ces caractéristiques sociales sont indissociables de l'analyse de leur position professionnelle qui les situe dans les rapports de classe⁴. Nous appréhendons ainsi les agents de développement comme un cas particulier, et particulièrement révélateur, d'un ensemble plus large de professions intermédiaires orientées vers le « changement social⁵ » (1). Par conséquent, il est possible de questionner la position et le rôle de ces catégories intermédiaires au sein des rapports de classe (2).

¹ Catherine BIDOU, *Les aventuriers du quotidien : essai sur les nouvelles classes moyennes*, Presses Universitaires de France, 1984.

² Jean-Michel CHAPOULIE, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *Revue française de sociologie*, 14-1, 1973, p. 86- 114.

³ C. BIDOU, *Les aventuriers du quotidien...*, *op. cit.* ; P. BOURDIEU, *La Distinction...*, *op. cit.*, p. 365- 431. Bourdieu fait du « style de vie » un des facteurs de différenciation des différents types de « petite-bourgeoisie ».

⁴ Pour A. Bihr « la sociologie non-marxiste a eu tendance à focaliser son attention sur ce seul aspect en omettant de mettre en évidence et d'analyser le rapport entre la place dans la division sociale du travail et le “mode de vie” hors travail. On aboutit ainsi en définitive à définir une classe sociale par son seul “mode de vie”. » Or, selon lui, « les traits essentiels de son “mode de vie” s'expliquent en définitive par sa place au sein de la division sociale du travail et qu'ils sont donc marqués par les fonctions que cette place confère à l'encadrement dans les rapports de domination assurant la reproduction du capital. » Alain BIHR, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste.*, L'Harmattan, coll.« Logiques sociales », 1989, p. 184.

⁵ Monique DAGNAUD, « La classe « d'alternative » : réflexion sur les acteurs du changement social dans les sociétés modernes », *Sociologie du Travail*, 23-4, 1981, p. 384- 405.

1. Des professionnels du changement social

Les agents de développement s'inscrivent et prolongent le positionnement ambivalent d'un ensemble plus large de professions intermédiaires orientées vers la transformation sociale qui émergent au courant des années 1960-1970 dans le sillage de l'État social : enseignement, travail social, paramédical, etc.¹ Ces « nouvelles couches moyennes salariées » viennent remettre en question la grille de lecture binaire marxiste. Diverses tentatives ont émergé dans les années, à partir des années 1960, pour catégoriser et situer ces « nouvelles » catégories intermédiaires, ni tout à fait bourgeoises, ni tout à fait prolétaires. Au sein de ce débat, il est possible de repérer schématiquement trois positions concurrentes qui se distinguent en particulier sur la question de l'autonomie de ces groupes intermédiaires² : soit ces salariés sont considérés comme une extension du prolétariat, puisque ce sont des travailleurs qui ne sont pas propriétaires des moyens de production³ ; soit ils sont considérés comme une extension de la bourgeoisie, puisqu'ils bénéficient d'un sur-salaire et ont certains intérêts convergents avec la classe dominante⁴ ; soit, enfin, ils sont admis comme constituant une « nouvelle classe » autonome⁵. Les travaux sur la « nouvelle classe » sont intéressants dans la mesure où ils prennent en compte une diversité de facteurs pour caractériser la position de classe de ces « nouvelles professions », le seul critère marxiste de la propriété des moyens de production n'étant pas suffisants pour considérer la particularité de ce positionnement « ni bourgeois, ni prolétaire ». En particulier, ces tentatives de théorisation s'appuient sur la position professionnelle (1.1) et le rapport au politique et à l'engagement (1.2) pour expliquer la singularité de la « nouvelle classe ».

1.1 Professions intermédiaires : la « service class »

Si dans le contexte francophone l'expression « nouvelles couches moyennes salariées » est utilisée pour se démarquer des vocabulaires marxistes, au sein de la sociologie anglo-saxonne apparaît le terme « service class⁶ ». Pour J. Goldthorpe, qui participe à populariser le terme dans les années 1980, la « service class » désigne « la classe des professionnels, des employés administratifs et managériaux.⁷ » La « service

¹ D. SCHNAPPER, « Les expériences vécues dans quelques métiers de l'Etat providence »..., *op. cit.* ; Marie-Hélène LECHEN, « « Petite bourgeoisie nouvelle » ou « nouvelles couches moyennes salariées » ? Retour sur un débat et sur un enjeu, la domination. », in *Trente ans après la Distinction de Pierre Bourdieu*, La Découverte, 2013, p.

² Pour une synthèse voir Serge BOSCH, *Sociologie des classes moyennes*, Paris, La Découverte, 2008 ; Catherine BIDOU-ZACHARIASEN, « Les classes moyennes : définitions, travaux et controverses », *Education et sociétés*, 14-2, 2004, p. 119- 134.

³ Voir notamment Serge MALLET, *La nouvelle classe ouvrière*, Paris, Seuil, 1963 ; Charles WRIGHT MILLS, *Les cols blancs, essai sur les classes moyennes américaines*, François Maspero, 1966.

⁴ Voir par exemple Christian BAUDELLOT, Roger ESTABLET et Jacques MALEMORT, *La petite bourgeoisie en France.*, Maspero, 1974.

⁵ Notamment à l'initiative de travaux anglo-saxons, comme ceux d'A. Gouldner, qui sont selon C. Bidou moins contraint par un cadre idéologique encore très marqué en France par le marxisme à cette époque. Alvin W GOULDNER, *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, Palgrave., 1979.

⁶ C. BIDOU-ZACHARIASEN, « Les classes moyennes »..., *op. cit.*

⁷ John H. GOLDTHORPE, Catriona LLEWELLYN et Clive PAYNE, *Social mobility and class structure in modern Britain*, Clarendon Press, 1987.

class » se distingue du prolétariat par son statut occupationnel et, en particulier, son mode de rémunération qui n'est pas basé sur une « relation salariale » mais sur une « relation contractuelle »¹. Les membres de la « service class » disposent non seulement « de rétribution du travail accompli à travers un salaire », mais ils se distinguent des autres salariés en bénéficiant d'avantages matériels qui permettent de se projeter dans l'avenir (grille de salaire, opportunités de carrières ascendantes, sécurité de l'emploi par exemple). Selon J. Goldthorpe, ces avantages salariaux sont nécessaires pour assurer la fidélité et l'obéissance de ces professionnels intermédiaires qui doivent exercer « une autorité par délégation » ou « produire des savoirs ou conseils de spécialistes.² »

Les « aventuriers du quotidien » peuvent donc être caractérisés par un rapport au travail particulier. Contrairement aux ouvriers, l'objectif n'est pas la production de biens mais de produire « de la relation sociale ou humaine.³ » Leur positionnement hiérarchique est marqué par la distance à la fois des décideurs et des exécutants. Ils se situent à l'écart des espaces de prise de décision « tout en disposant d'une certaine marge de manœuvre et de pouvoir dans leur travail.⁴ » Ce sont des professionnels intermédiaires car ils n'ont pas la main sur les orientations, ni même sur les savoirs mobilisés⁵. Leur façon d'être au travail se distingue également par un attachement à l'autonomie professionnelle et une « sensibilité à l'innovation relationnelle et sociale.⁶ » Ces agents valorisent la prise d'initiative et l'autonomie au travail. Ils recherchent un sens à donner à leurs activités et se retrouvent fréquemment dans des formes d'engagement au travail ou de parcours vocationnel⁷ :

« Une implication personnelle importante, un exercice professionnel apportant "enrichissement" et "épanouissement" sont présents dans presque tous les discours, même si parfois on voit pointer un effet de rationalisation par réajustements des satisfactions. On trouve chez certains une nuance "anti-travail" mais la majorité des enquêtés aiment leur métier, s'y investissent assez profondément et celui-ci est perçu comme une des sources donnant du sens à leur vie.⁸ »

Pour C. Bidou, la forte implication des « nouvelles couches moyennes salariées » dans les « nouveaux mouvements sociaux » répond à un besoin de reconnaissance sociale « lié à des itinéraires fréquents de décalage ou de mobilité sociale.⁹ » Ces « nouvelles » positions professionnelles sont investies

¹ Karl Renner (1953) cité par Catherine BIDOU, « À propos de la « service class » : les classes moyennes dans la sociologie britannique », *Revue française de sociologie*, 41-4, 2000, p. 777- 796.

² J.H. GOLDTHORPE, C. LLEWELLYN et C. PAYNE, *Social mobility and class structure in modern Britain...*, *op. cit.* ; C. BIDOU, « À propos de la « service class » », *op. cit.*

³ C. BIDOU, *Les aventuriers du quotidien...*, *op. cit.*, p. 30.

⁴ C. BIDOU-ZACHARIASEN, « Les classes moyennes », *op. cit.*

⁵ C. GADEA, « Les professions intermédiaires de l'enseignement, de la santé et du travail social comme objet de recherche en sociologie des groupes professionnels », *op. cit.*

⁶ S. BOSC, *Sociologie des classes moyennes...*, *op. cit.*, p. 85.

⁷ R. IORI et S. NICOURD, « La construction des discours vocationnels comme support de légitimité dans le champ de l'intervention sociale », *op. cit.*

⁸ C. BIDOU, *Les aventuriers du quotidien...*, *op. cit.*, p. 31.

⁹ C. BIDOU-ZACHARIASEN, « Les classes moyennes », *op. cit.* : « Tout ce travail social relevait de la construction d'identité, d'une tentative de se vivre comme groupe en trouvant une place dans l'espace social. Il pouvait aussi être

par des agents qui « s'efforcent de prolonger ou de rétablir une trajectoire interrompue¹ » et qui peuvent profiter de « l'indétermination de certains postes pour reconvertir leurs qualifications et maintenir ainsi leurs aspirations professionnelles.² » Ces professions émergentes permettent à « ceux qui entendent échapper au déclassement [de] produire de nouvelles professions plus ajustées à leurs prétentions [...] ou bien [d']aménager conformément à leurs prétentions, par une redéfinition impliquant une réévaluation, les professions auxquelles leurs titres leur donnent accès.³ »

1.2 Un modèle culturel et politique : la « classe d'alternative »

Pour caractériser la « nouvelle classe », A. Gouldner s'appuie sur deux dimensions : la position professionnelle, liée notamment à l'accès à un savoir universitaire, mais aussi son style de vie et son idéologie contestataire qui la distingue à la fois de la classe dirigeante et de la classe ouvrière⁴. C'est d'ailleurs le constat de la création et la diffusion d'un « modèle culturel » propre qui a justifié pour de nombreux sociologues d'abandonner le schéma marxiste et de défendre l'autonomie des « nouvelles classes moyennes. » Ainsi, le deuxième axe de catégorisation de ces groupes intermédiaires, au-delà du travail, est leur implication dans les « nouveaux mouvements sociaux ».

M. Dagnaud propose le terme de « classe d'alternative » pour souligner l'ancrage social des mouvements de mobilisation « qui alimente, hors de l'entreprise, la contestation et l'innovation culturelle dans les années 70-80.⁵ » Selon elle, « un milieu professionnel spécifique, s'est approprié les places de la représentation politique du côté de la gauche non communiste, monopolise aussi la direction des nouveaux mouvements sociaux, des expérimentations sociales et des associations.⁶ » Cette « nouvelle classe » invente donc un « nouveau » rapport au politique ainsi qu'à l'engagement marqué par le recentrement sur le quotidien, sur le local et le mode de vie⁷. C. Bidou note, et cela fait fortement écho aux discours de nos enquêtés, que « l'espace de la commune apparaît comme l'espace salvateur [...] le seul où il est encore possible de construire quelque chose.⁸ »

Les membres des « nouvelles couches moyennes salariées » investissent le « hors-travail » en mobilisant des valeurs universelles, morales ou éthiques qui s'incarnent au quotidien dans une inventivité sociale et relationnelle. Ce « modèle culturel » est notamment marqué par « le déni de la hiérarchie et l'euphémisation

analysé comme un travail d'accumulation de capital social et symbolique à partir duquel des nouveaux espaces professionnels pouvaient s'élaborer. »

¹ L. BERNARD, « Réflexions sur la « petite bourgeoisie nouvelle » dans les années 2000 »..., *op. cit.*

² Maxime QUIJOUX (éd.), *Bourdieu et le travail...*, *op. cit.*, p. 46.

³ P. BOURDIEU, *La Distinction...*, *op. cit.*, p. 167.

⁴ A.W. GOULDNER, *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class...*, *op. cit.*

⁵ M. DAGNAUD, « La classe « d'alternative » »..., *op. cit.* : « Ces résultats de recherches argumentent en faveur de la proposition « nouvelle classe » élaborée par A. Gouldner, I. Szelenyi et J. et B. Ehrenreichs. »

⁶ *Ibid.*

⁷ H. HATZFELD, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970...*, *op. cit.*

⁸ C. BIDOU, *Les aventuriers du quotidien...*, *op. cit.*, p. 127.

de la conflictualité du social.¹ » Dans cette perspective, ce groupe social serait « porteu[r] des intérêts, aspirations et projet d'une catégorie sociale se constituant en soi, et agissant pour soi, précisément à travers ces luttes et ces actions critiques qui sont autant de moyens pour elle de consolider son identité culturelle, et d'affirmer son assise sur la scène publique.² »

Au milieu des années 1980, plusieurs auteurs, notamment dans la sociologie des professions, soulignent de double ancrage dans de « nouvelles » professions d'une part et dans les « nouveaux » mouvements sociaux d'autre part. Les rapports au politique et au travail « nouvelles couches moyennes salariées » s'imbriquent et se confondent. Ainsi, Françoise Dubost montre que « les nouveaux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme » développent « une idéologie professionnelle en parfait harmonie avec celle des mouvements et associations locaux.³ » Pour J. Ion et J.-P. Tricart, la particularité de la « mouvance sociale » incarnée par les « nouvelles couches moyennes salariées » se manifeste par le fait que son idéologie politique s'actualise « aussi bien dans la vie professionnelle que dans la vie extra-professionnelle.⁴ » Il existe donc un parallèle clair dans le recrutement social des « nouveaux mouvements sociaux » et celui des « nouvelles » professions de l'« État-d'intervention » dans les secteurs culturels et sociaux.⁵ D'ailleurs, plusieurs travaux appréhendent l'engagement politique et associatif de ces agents comme « un prolongement, voire une reconversion de l'exercice professionnel, qui leur permet de faire reconnaître des capacités d'expert dans les mouvements sociaux ou les expérimentations sociales qui en découlent.⁶ » La forme d'engagement politique en-dehors des cadres traditionnels de l'action politique, notamment à travers « l'associannisme » permet de « délimiter un champ d'action entre l'État et la société civile » qui représente l'espace d'intervention de ces nouvelles couches intermédiaires⁷. Comme nous l'avons vu pour le développement territorial, « ce sont des acteurs qui naviguent entre la société civile et l'État, qui sont à la fois à l'initiative des mouvements culturels et d'actions revendicatives et les porteurs, les opérateurs de ces mouvements dans les appareils.⁸ »

¹ C. BIDOU-ZACHARIASEN, « Les classes moyennes »..., *op. cit.*

² M. DAGNAUD, « La classe « d'alternative » »..., *op. cit.* : « Ces résultats de recherches argumentent en faveur de la proposition « nouvelle classe » élaborée par A. Gouldner, I. Szelenyi et J. et B. Ehrenreichs. »

³ Françoise DUBOST, « Les nouveaux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme », *Sociologie du travail*, 27-2, 1985, p. 154- 164. : « Éloge de la créativité, du marginal, de la souplesse, du décloisonnement, contre les rigidités de la technostrucure. Éloge de la démocratie retrouvée grâce à la décentralisation, du contact retrouvé avec le public, apologie du consensus social. Les nouveaux professionnels fabriquent les nouveaux ingrédients de l'idéologie professionnelle. »

⁴ J. ION et J.-P. TRICART, « Une entité professionnelle problématique »..., *op. cit.*

⁵ D. SCHNAPPER, « Les expériences vécues dans quelques métiers de l'État providence »..., *op. cit.*

⁶ Marie-Hélène BACQUE et Stéphanie VERMEERSCH, *Changer la vie ? Les classes moyennes et l'héritage de Mai 68*, Editions de l'Atelier, 2007, p. 33.

⁷ *Ibid.*

⁸ M. DAGNAUD, « La classe « d'alternative » »..., *op. cit.*

2. Une posture de classe ambivalente

L'articulation de ces deux dimensions – positions professionnelles intermédiaires et engagement politique contestataire – dessinent les contours d'une « nouvelle » classe sociale. Néanmoins, ces approches sont limitées par la grande diversité des ensembles intermédiaires ainsi définis, pouvant donner du crédit à la théorie de la « moyennisation de la société¹ ». Les théories défendant l'idée d'une « nouvelle » classe, en mettant l'accent sur l'autonomie de ce groupe, ne permettent pas de questionner les déterminations de classes derrière cette expérience professionnelle partagée. Les descriptions des pratiques et des discours peuvent être complétées par une analyse des fonctions que remplissent ces catégories intermédiaires dans les rapports de classe. Ainsi, certains auteurs néomarxistes, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, ont tenté de prendre en compte la spécificité professionnelle, culturelle et politique de ces « nouvelles » catégories intermédiaires, en ne les réduisant pas aux deux classes fondamentales que sont le prolétariat et la bourgeoisie, tout en les intégrant dans une analyse en termes de rapport de classe². Ces auteurs convergent dans la caractérisation de ces catégories intermédiaires comme des agents d'appareil chargés de la reproduction des rapports sociaux. (2.1). Cette perspective met en lumière l'ambivalence structurelle de ces groupes sociaux qui se répercute dans l'expérience professionnelle vécue et dans la construction d'un discours idéologique critique (2.2).

2.1 Rôle dans les rapports de classe : la « classe d'encadrement »

E. O. Wright s'est attelé, tout au long de sa carrière au « problème de la classe moyenne » dans une perspective marxiste.³ Il explique, dans son ouvrage *Class Counts*, que le seul critère de la propriété des moyens de production n'est pas suffisant pour appréhender les catégories intermédiaires ainsi que pour comprendre la formation d'une « conscience de classe » et la dynamique des « conflits de classe ». Il introduit donc deux autres types de division « parmi les travailleurs salariés » : « une première associée aux rapports d'autorité au sein de la production ; une seconde liée à la possession de compétences ou d'une expertise.⁴ » Cette approche le mène non pas à identifier une « nouvelle » classe mais davantage à caractériser des « positions au sein des rapports de classe »⁵.

¹ Voir par exemple Henri MENDRAS, *La seconde Révolution française*, Paris, Gallimard, 1988.

² Pour une synthèse et une comparaison des principales contributions néomarxistes à l'analyse de classe (Poulantzas, Wright, Ehrenreichs), voir Val BURRIS, « Class Structure and Political Ideology », *Critical Sociology*, 25-2- 3, 1 mars 1999, p. 308- 332.

³ La problématique autour des « classes moyennes » qu'il résume de la manière suivante : « l'ensemble des individus qui ne possèdent par leurs moyens de production, qui vendent leur force de travail sur le marché du travail et qui pourtant ne semblent pas faire partie de la "classe travailleuse". » Erik Olin WRIGHT, *Class Counts*, Cambridge, Cambridge University Press, coll.« Studies in Marxism and Social Theory », 2000, p. 19.

⁴ E.O. WRIGHT, *Class Counts...*, *op. cit.*

⁵ L'autorité déléguée participe d'une « position de classe contradictoire », tandis que la compétence entraîne une « position d'appropriation privilégiée au sein des rapports d'exploitation ».

Dans ce modèle, les professions intermédiaires occupent une « position de classe contradictoire ». En effet, elles peuvent être considérées à la fois comme appartenant à la classe capitaliste et au prolétariat car elles exercent un « pouvoir de classe délégué »¹. Ces agents peuvent ainsi être amenés à rejoindre les intérêts de la classe capitaliste ou ceux de la classe des travailleurs selon les contextes : « les intérêts de classe associés aux fonctions d'encadrement combinent les intérêts intrinsèquement antagonistes des capitalistes et des travailleurs. » Afin de susciter « un certain niveau d'engagement réel et de dévouement aux buts de l'organisation »², le personnel d'encadrement bénéficie de certains avantages matériels, notamment des « revenus supérieurs (relativement aux autres salariés) », ce que E. O. Wright qualifie de « rente de loyauté »³. Les deux critères, de compétence et d'autorité, permettent de situer plus précisément les agents de développement au sein des rapports de classe : ces derniers sont caractérisés par un fort niveau d'expertise et un faible niveau d'autorité⁴. Au sein des appareils administratifs, la place des agents de développement est marquée à la fois par une assez forte autonomie et par un faible niveau hiérarchique surtout comparativement à leur niveau de diplôme, ce qui leur permet d'avoir un discours plus critique⁵.

La position professionnelle particulière des « nouvelles couches moyennes salariées », et dont les agents de développement sont une illustration typique, renvoie alors à une position de classe et un rôle spécifique dans la reproduction des rapports sociaux. J.-M. Chapoulie a proposé une mise en perspective de l'analyse des groupes professionnels avec celle du système de classe sociale. Selon lui, il est nécessaire de s'intéresser aux relations objectives entre le système des classes sociales et les professions. Ces dernières peuvent être vues comme le « produit des fonctions sociales qu'elles remplissent et de leur appartenance de classe »⁶. Il importe donc de distinguer ce qu'un groupe professionnel doit aux « caractéristiques substantielles des fonctions qu'il remplit et ce qu'il doit à ses fonctions d'intermédiaire entre classes »⁷. Au-delà d'un rôle professionnel spécifique, cette « nouvelle classe » joue un rôle d'intermédiaire à la fois entre les classes – entre la bourgeoisie et le prolétariat – mais également entre l'État et la société-civile.

C'est en particulier la thèse défendue par D. Monjardet et G. Benguigui⁸. Ils ambitionnent de proposer une nouvelle grille de lecture des « classes moyennes » en insistant sur l'homogénéité de leur

¹ « On peut considérer que le personnel d'encadrement se voit déléguer le pouvoir de la part de la classe capitaliste, du moins dans le cadre des pratiques de domination au sein de la production. En ce sens, cette catégorie peut être décrite comme faisant partie simultanément de la classe capitaliste et de la classe travailleuse : ses membres apparaissent comme des capitalistes en ce qu'ils dominent des travailleurs ; ils font figure de travailleurs dans la mesure où ils sont contrôlés par des capitalistes et exploités au sein de la production. » E.O. WRIGHT, *Class Counts...*, *op. cit.*, p. 20.

² *Ibid.*, p. 21.

³ De manière similaire A. Bihl parle d'une « prime d'allégeance ». A. BIHL, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste...*, *op. cit.*, p. 268.

⁴ Ces agents peuvent être situés en bas à gauche de la typologie des classes sociales développées par E. O. Wright. WRIGHT Erik Olin, *Class Counts*, Cambridge University Press, 2000, p. 25.

⁵ « Plus un individu s'élève dans les hiérarchies de l'autorité, plus le poids des intérêts capitalistes sera important dans la détermination de sa position de classe. » E.O. WRIGHT, *Class Counts...*, *op. cit.*, p. 21.

⁶ J.-M. CHAPOULIE, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Dominique MONJARDET et Georges BENGUIGUI, « L'utopie gestionnaire. Les couches moyennes entre l'État et les rapports de classe », *Revue française de sociologie*, 23-4, 1982, p. 605- 638.

fonction sociale plutôt que sur leurs statuts et leurs activités, forcément très diversifiées. Ces auteurs définissent ces catégories sociales intermédiaires par leur fonction d'encadrement dans les appareils publics et privés : « les couches moyennes sont, c'est leur définition même, les agents d'encadrement.¹ » Par-delà la très grande diversité de positions, de titres, de statuts, le point commun des couches moyennes salariées est d'être « membre de la fonction d'encadrement » de la société et de participer ainsi à sa reproduction. Autrement dit : « l'hétérogénéité interne de l'encadrement cède devant son unité fonctionnelle.² » Les membres des « couches moyennes » sont donc des agents d'appareil qui participent à la « gestion de la société », ils prennent en charge « les activités intermédiaires entre un pouvoir et la réalisation de ses fins, entre une politique et ses résultats.³ » :

« Les couches moyennes accomplissent la traduction du pouvoir en fonctionnement quotidien d'une société, dans tous ses aspects, des plus matériels (gestion de la production), aux plus immatériels (création et reproduction culturelle, idéologique, symbolique).⁴ »

La perspective ouverte par D. Montjardet et G. Benguigui sera reprise et prolongée par le sociologue marxiste Alain Bihr⁵. Il décrit la « classe d'encadrement capitaliste » comme l'ensemble des « agents qui mettent en œuvre, organisent, conçoivent, légitiment, contrôlent les médiations (matérielles, sociales, institutionnelles, idéologiques) nécessaires à la reproduction du capital.⁶ » La classe d'encadrement joue donc un rôle direct et fondamental dans la reproduction élargie du capital, en « sous-trait[ant] la domination de la classe capitaliste.⁷ » En ce sens « elle est l'agent dominé de la domination du capital.⁸ »

Les agents de développement territorial que nous étudions occupent une place singulière au sein de la « classe d'encadrement », puisque contrairement aux « cadres » de la fonction publique ou du privé, ils n'encadrent pas directement, au sens où n'ont pas, ou peu, d'agents directement sous leur responsabilité⁹. Néanmoins, pour A. Bihr, la fonction d'encadrement regroupe un ensemble plus large de tâches, à la fois « de contrôle, d'organisation, de conception, de légitimation¹⁰ », qui participent à la reproduction élargie des rapports sociaux. En outre, leur assujettissement – c'est-à-dire leur consentement à la domination au sein

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Les analyses de D. Montjardet et G. Benguigui sont très proches de celles d'Alain Bihr, à la différence près que ce dernier, s'inscrivant dans l'héritage marxiste, refuse le terme de « couches moyennes » et parle de l'encadrement comme d'une troisième classe fondamentale, au côté du prolétariat et de la bourgeoisie. A. BIHR, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste...*, *op. cit.*

⁶ *Ibid.*, p. 89.

⁷ *Ibid.*, p. 120.

⁸ « Le rôle fondamental de l'encadrement est donc de sous-traiter la domination de la classe capitaliste sur la société dans son ensemble, elle-même y compris : elle est l'agent dominé de la domination du capital, formule qui [...] relève la profonde dualité qui caractérise la situation de cette classe. » *Ibid.*

⁹ Au sein de notre échantillon, plus de 67% des enquêtés déclarent ne pas avoir d'agents sous leur responsabilité.

¹⁰ « La classe de l'encadrement capitaliste peut se définir comme l'agent subalterne du procès global de reproduction du capital, chargé de l'ensemble des tâches d'encadrement (de contrôle, d'organisation, de conception, de légitimation) de la pratique sociale, dont la direction reste cependant entre les mains de la classe dominante. » Alain BIHR, « Le champ aveugle de la lutte de classe », *L'Homme et la société*, 71-1, 1984, p. 99- 124.

d'une institution donnée¹ – ne peut être expliqué seulement par l'existence d'un « sur-salaire ». C'est généralement de cette manière que les auteurs néo-marxistes expliquent l'existence et le maintien d'une troisième classe intermédiaire entre travail et capital². Or, dans le cas des agents de développement, le consentement semble moins reposer sur des avantages matériels – salaires peu élevés, carrières ascendantes assez rares – que sur une préservation de leur autonomie et de la possibilité d'un investissement symbolique dans le poste. Dans cette perspective, l'activisme de ces agents peut relever d'une forme de « dissidence licite », tolérée voire encouragée par l'institution dans certains contextes : ce n'est pas « une défaillance des attentes institutionnelles, mais au contraire, sans doute, une condition nécessaire au maintien de *l'illusio*.³ ».

2.2 Une expérience professionnelle commune

Si cette « nouvelle classe » rassemble des groupes sociaux en ascension notamment grâce à l'école, ses agents restent cantonnés à des échelons intermédiaires et éloignés du pouvoir⁴. Autrement dit, les « nouvelles couches moyennes salariées » fournissent « [l]es élites intellectuelles et professionnelles, non [l']élite dirigeante.⁵ » Selon M. Dagnaud, les élites sont très réceptives aux critiques portées par la « sous-élite », parce qu'elle a besoin de son adhésion comme relai de sa domination : « si les responsables de niveau intermédiaire parviennent difficilement à pénétrer dans les cénacles de l'élite, à l'inverse, les idées, propositions, critiques et contestations formulées par la sous-élite sont largement réappropriées et digérées par les décideurs.⁶ »

Ces agents sont donc dans une position de classe ambivalente, à la fois comme relais et auxiliaire de la classe dominante mais également comme challenger de ce pouvoir⁷. En particulier, les « nouvelles classes moyennes du public » sont « à la fois arrimées à l'État dans la mesure où elles occupent le plus souvent des situations d'encadrement dans les services publics, et en position de contre-pouvoirs potentiels

¹ FLOCCO Gaëtan, *Des dominants très dominés : Pourquoi les cadres acceptent leur servitude*, Paris, Raisons d'agir, 2015.

² ASTARIAN Bruno et FERRO Robert, *Le ménage à trois de la lutte des classes : Classe moyenne salariée, prolétariat et capital*, Toulouse, Editions de l'Asymétrie, 2019.

³ LAURENS Sylvain et SERRE Delphine, « Des agents de l'État interchangeables ? », art. cit.

⁴ « Malgré les atouts culturels qu'elle accumule, elle ne parvient guère à forcer les portes du sérail et se contente de camper dans les coulisses. » Monique DAGNAUD et Dominique MEHL, « Décideurs et sous-élite : distance et connivence », *Sociologie du travail*, 27-2, 1985, p. 122- 136.

⁵ « Ces travaux mettent par ailleurs l'accent sur les frustrations nées de la situation de la nouvelle classe. Convaincue de détenir les instruments intellectuels du progrès technologique et social, les professionnels et techniciens occupent des places à la lisière des sphères du pouvoir dominant : mais ils n'y ont pas accès. Disposant d'attributs matériels supérieurs à ceux des couches dominées, ils demeurent néanmoins en marge des milieux où s'accumulent les richesses. » M. DAGNAUD, « La classe « d'alternative »... », *op. cit.*

⁶ Monique DAGNAUD et Dominique MEHL, « Élite, sub-élite, counter-élite », *Social Science Information*, 22-6, 1983, p. 817- 865.

⁷ Voir également les analyses d'Alain Touraine qui montrent « l'ambiguïté de la situation sociale des professionnels des agences [qui] sont à la fois liés à la classe dirigeante comme gestionnaires des appareils et opposés à elle pour maintenir leur relation directe avec les orientations du système d'action historique. » A. TOURAINE, *Production de la société...*, *op. cit.*, p. 284-285.

dans les mouvements sociaux et par leur culturel autogestionnaire.¹ » Leurs mobilisations sont toujours ambiguës à la fois « portées par un projet de société alternative mais animées par la volonté de conserver leur statut social.² » Un des carburants de cette contestation est la frustration de ne pas avoir accès au pouvoir alors même qu'ils ont les connaissances. Ils développent ainsi des positions politiques contestataires, progressistes et universalisantes, mais qui sont également articulées à des positions politiques corporatiste visant à défendre leurs positions professionnelles. Pour M. Dagnaud, ces agents adoptent fréquemment des attitudes « schizophréniques » ou contradictoires entre des positions « avant-gardistes » dans leurs engagements locaux et des postures « conformistes et réactionnaires » lorsque leurs privilèges professionnels sont menacés. A. Gouldner avait également insisté sur l'ambivalence politique de la « nouvelle classe » qui articule à la fois une « culture du discours critique » et la défense de ses intérêts de classe³. Ce positionnement renvoie à la « dualité constitutive » de l'encadrement, « à la fois dominé par la classe du capital et dominant à l'égard du prolétariat.⁴ »

La sociologie a proposé des théories explicatives de l'engagement particulier de ces nouvelles couches moyennes salariées, basées notamment sur l'idée de frustration relative et de stratégie de « compensation » face au déclassement, ou plus exactement face au décalage entre les aspirations créées par l'accession aux études et la réalité objective des opportunités professionnelles⁵. De cette tension naît un écart symbolique entre, d'une part, un monde populaire dont ces agents ne font plus partie – grâce à l'accès aux études et aux aspirations sociales qui en découlent –, et d'autre part, un monde bourgeois dont ils restent tenus à l'écart, relégués dans des strates intermédiaires et éloignés des espaces de décision et des postes les plus prestigieux⁶. L'engagement politique et associatif apparaît à la fois comme une réaction à l'absence de pouvoir, puisqu'il permet d'accumuler d'autres types de capitaux qui pourront être valorisés dans leurs trajectoires, et comme une manière de revaloriser symboliquement, par l'engagement, des trajectoires d'ascension déçues ou des petits déclassements :

¹ M.-H. BACQUE et S. VERMEERSCH, *Changer la vie ?...*, *op. cit.*, p. 33.

² *Ibid.* ; A.W. GOULDNER, *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class...*, *op. cit.*

³ A.W. GOULDNER, *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class...*, *op. cit.*

⁴ A. BIHR, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste...*, *op. cit.*, p. 89.

⁵ C'est par exemple l'analyse de S. Ollitrault à propos des militants écologistes : « tous ces acteurs partagent une position d'intellectuels qui, peu rentabilisés économiquement, pourrait justifier qu'ils éprouvent un sentiment de frustration. » S. OLLITRAULT, *Militer pour la planète...*, *op. cit.*, p. 201.

⁶ C'est par exemple l'analyse que fait H. Billemont à propos des militants écologistes : « À partir de toutes ces descriptions (position, trajectoire, situation, capital), nous pouvons caractériser la situation occupée par cette nouvelle petite bourgeoisie intellectuelle qui occupe massivement les rangs des militants écologistes, comme étant celle d'une fraction dominée située à la lisière inférieure de la classe dominante. Autrement dit, ces agents appartiennent à la classe dominante par leur formation intellectuelle accumulée à l'école et dans l'enseignement supérieur, mais ils n'en restent pas moins dominés puisqu'ils ne participent en rien au pouvoir de décision de la classe dominante, que ce soit au niveau politique ou au niveau économique. De plus, ils n'occupent qu'une position faiblement hégémonique ou marginale dans le champ culturel lui-même. » Hubert BILLEMONT, « L'écologie politique : une idéologie de classes moyennes. », Thèse, Université d'Evry-Val d'Essonne, 2006, p. 48.

« Cet activisme militant peut constituer une pratique compensatrice, un moyen détourné pour accéder vers les sphères du pouvoir, pour renforcer une visibilité sociale [...], prodiguant alors un pouvoir et un statut que certains agents ne pouvaient atteindre directement par la hiérarchie professionnelle.¹ »

De même, pour A. Collovald, l'engagement professionnel, notamment sous le registre de la vocation, est indissociable de la trajectoire sociale de ces agents : il peut « s'apparente[r] à un mécanisme de "défrustration" sociale, professionnelle, éthique, et politique.² » Cette position sociale ambivalente, notamment dans le champ professionnel, marquée comme nous l'avons vu par un écart entre les aspirations et la réalité, nourrit la construction politique spécifique de cette classe. H. Billemont montre, à partir d'une analyse des parcours biographiques de militants écologistes, que les ressorts de l'engagement politique des membres de la « petite bourgeoisie culturelle » résident dans leur posture de classe ambivalente qui s'exprime en particulier dans leur position professionnelle. En effet, ces agents « se trouvent exclus des positions hégémoniques dans le champ de leur pratique professionnelle ou dans les institutions qui les accueillent », ce qui est « souvent perçue et interprétée comme un manque de reconnaissance de la valeur, fondamentale à leurs yeux, du savoir scolaire à prétention intellectuelle.³ » Autrement dit, c'est le décalage entre « le titre et le poste » qui est « au principe de leurs discours revendicatif et protestataire.⁴ »

Leur position est marquée par « les rapports de délégation dans la division du travail⁵ », ce qui crée une tension entre leur position non hégémonique dans les champs en question et leur « prétention à maîtriser un savoir général que leur confère leur passage dans l'institution scolaire et universitaire.⁶ » C'est en particulier dans le « champ de la pratique professionnelle que ces agents ressentent concrètement et avec le plus de force la présence des contraintes liées à leur position sociale intermédiaire⁷ », puisque le pouvoir lié à leur poste n'est qu'un pouvoir délégué. Ils doivent donc jouer avec le décalage entre la représentation qu'ils ont de leur rôle professionnel et la réalité de leurs pratiques professionnelles. Selon H. Billemont, c'est le « hiatus entre leur désir d'autonomie et leur insertion obligée dans un jeu de relations de dépendance envers les institutions en place [qui] engendre une protestation anti-institutionnelle d'ordre hérétique.⁸ » Ces analyses font tout à fait écho à nos observations sur les ressorts de l'engagement dans le développement territorial

L'expérience de la frustration et de la dissonance au travail est donc structurellement associée au fait de travailler pour la « main gauche⁹ » de l'État. Ces métiers se pensent au service de la transformation

¹ M. DAGNAUD, « La classe « d'alternative » », *op. cit.*

² A. COLLOVALD, « Pour une sociologie des carrières morales des dévouements militants », *op. cit.*, p. 206.

³ H. BILLEMONT, *L'écologie politique...*, *op. cit.*, p. 47.

⁴ *Ibid.*, p. 48.

⁵ *Ibid.*, p. 57.

⁶ « Il semble alors que ce soit l'exercice de ce pouvoir symbolique pour le compte de la classe dominante qui soit à l'origine de leur prétention et de leur capacité à revendiquer pour eux-mêmes une partie de ce pouvoir, au nom de leur propre compétence intellectuelle. » *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, p. 58.

⁸ *Ibid.*, p. 57.

⁹ Pierre BOURDIEU (éd.), *La misère du monde...*, *op. cit.*, p. 341- 342.

sociale mais œuvre, en même temps, pour la reproduction du système institutionnel et des rapports sociaux. Ces deux pans de l'action professionnelle sont indissociables et sont source de tensions permanentes pour ces professionnelles qui conscientisent, en partie, cette contradiction. Les agents de développement vivent et incarnent, à l'échelle individuelle, l'ambivalence structurelle de l'État entre « main gauche » et « main droite », entre transformation et reproduction sociale. En effet, ces agents sont dans une position contradictoire puisqu'en « exerçant des fonctions d'encadrement, de gestion, d'éducation, de soins ou d'animation, ils participent (plus ou moins à leur corps défendant) au fonctionnement d'un ordre social et symbolique dont ils contestent cependant la légitimité.¹ »

D. Schnapper analyse les métiers de l'État-Providence et identifie, malgré la très grande diversité de positions, des « expériences professionnelles de même type.² » Ces agents s'engagent au service de l'État pour des raisons de « militantisme prophétique » et « font tout pour ne pas être assimilés à l'employé ordinaire ou au petit bureaucrate.³ » Ce sont des activités professionnelles largement indéterminées au moment de leur émergence dans les années 1960-1970. Néanmoins, assez rapidement, ces professionnels « ont revendiqué et obtenu la professionnalisation progressive de leur activité.⁴ » Ces agents ont alors vécu l'expérience du décalage entre la « vocation » et « la logique bureaucratique », créant une tension ou un « malaise » au sein de ces « nouvelles » professions.⁵ Le rapport au travail au sein de ces « nouvelles » professions du public résonne avec nos observations :

« Ils sont fréquemment motivés par leur activité professionnelle : la quête d'un travail créateur les a souvent conduits à changer d'orientation [...] et à accepter un salaire plus faible que celui auquel ils auraient pu prétendre s'ils avaient accepté de "vendre leur âme" et leur temps. Dans certains cas, même, l'acteur investit dans son métier sa foi de militant et l'exerce selon une voie originale. Pourtant, ce travail est davantage vécu sur le mode du malaise que sur celui de la plénitude. ⁶ »

Le discours récurrent sur la « crise » des professionnels de la transformation sociale depuis les années 1990 est révélateur du caractère intrinsèquement ambivalent de ces professions et de leur rôle d'intermédiation dans les rapports de classes⁷. Pour Lise Demailly, ces professionnels passent par un « travail de deuil » afin

¹ H. BILLEMONT, *L'écologie politique...*, *op. cit.*, p. 35.

² D. SCHNAPPER, « Les expériences vécues dans quelques métiers de l'Etat providence »..., *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ « Cette contradiction entre la raison de leur engagement dans un métier et les conditions de l'exercice du métier en raison de la bureaucratisation de l'État Providence se retrouve à des degrés différents dans les nouveaux métiers de l'éducatif-culturel. » *Ibid.*

A partir de cette trame expérientielle commune, D. Schnapper distinguent deux positions de repli possibles : vers le pôle professionnel – en développant une professionnalité bureaucratique –, ou vers le pôle vocationnel, en se référant à leur mission. Ces derniers s'impliquent davantage dans une posture d'activistes institutionnels, ce qui peut les amener à adopter « des comportements qui rompent, plus ou moins symboliquement, plus ou moins agressivement, avec les règles bureaucratiques. » *Ibid.*

⁶ M. DAGNAUD, « La classe « d'alternative » »,..., *op. cit.*

⁷ Cette ambiguïté structurelle du rôle de ces professionnels a, par exemple, été documentée dans le cas des enseignants qui sont pris en étau entre l'idéal de la transmission du savoir, de l'éducation et le rôle objectif de trier et discipliner les élèves. Voir notamment Nicolas SEMBEL, « Bourdieu et le travail enseignant », in Maxime QUIJOUX (éd.), *Bourdieu et le*

d'accepter l'écart entre les missions idéalisées et la réalité des conditions d'exercice qui tend à « réduire » ce rôle.¹

Finalement, l'ambivalence observée à l'échelle des politiques publiques – entre *ensauvagement* et *domestication* – est incarnée très concrètement dans les postures professionnelles et les expériences vécues au travail parmi ces « nouvelles » professions de l'État social. Pour mener à bien ces fonctions objectives de reproduction des rapports sociaux, les agents de la transformation sociale doivent penser et croire faire autre chose que ce qu'ils font vraiment². A ce titre, tous les agents œuvrant pour la « main gauche » de l'État sont « mystificateurs mystifiés³ » pour reprendre l'expression de P. Bourdieu⁴. De même, pour A. Bihr, l'encadrement assure son rôle dans les rapports de classe grâce à une forme de « méconnaissance » ou une « illusion » sur « la nature politique de [leurs] fonctions.⁵ » Néanmoins, l'étude des professionnels du développement territorial a montré qu'ils n'étaient pas seulement des « victimes » d'une illusion. Au contraire, ils ont en partie conscience de cette ambivalence et fournissent un effort pour se ménager un espace de croyance afin de maintenir leur engagement professionnel. Le cas d'AJIR a permis d'observer ce travail de construction de sens qui passe notamment par un effort symbolique pour se distinguer des pratiques administratives traditionnelles. Par conséquent, comme nous l'avons vu dans le cas du développement territorial, « le constat d'une contradiction entre l'idéologie proclamée et la réalité [institutionnelle] peut justifier aussi bien l'abandon résigné complaisant d'une idéologie intenable que la critique de la réalité au nom de cette idéologie.⁶ »

travail, Presses Universitaires de Rennes, 2015, p. 139- 147 ; Jean-Michel CHAPOULIE, « Le corps professoral dans la structure de classe », *Revue française de sociologie*, 15-2, 1974, p. 155- 200.

¹ Lise DEMAILLY, *Le collège, crise, mythes et métiers*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 1991. ; D. SCHNAPPER, « Les expériences vécues dans quelques métiers de l'Etat providence »..., *op. cit.*

² « Ils ne font bien ce qu'ils ont à faire (objectivement) que parce qu'ils croient faire autre chose que ce qu'ils font, parce qu'ils font autre chose que ce qu'ils croient faire ; et parce qu'ils croient en ce qu'ils croient faire. Pierre BOURDIEU, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Editions de Minuit, 1989, p. 61 ; P. BOURDIEU et M. de SAINT MARTIN, « Les catégories de l'entendement professoral »..., *op. cit.* »

³ P. BOURDIEU et M. de SAINT MARTIN, « Les catégories de l'entendement professoral »..., *op. cit.*

⁴ En résumé de manière directe « L'État sert donc les intérêts des dominants, mais il parvient assez bien à le dissimuler. » Pierre BOURDIEU, *L'Intérêt au désintéressement. Cours au Collège de France (1987-1989)*, Paris, Seuil, 2022, p. 166. Ou bien, de manière plus développée : « L'Ecole peut s'acquitter, mieux que jamais et, en tous cas, de la seule manière concevable pour une société se réclamant de valeurs démocratiques, de la fonction de perpétuation des privilèges sociaux et culturels, puisqu'elle réussit mieux que jamais à dissimuler la fonction dont elle s'acquitte » Pierre BOURDIEU et Jean-Claude PASSERON, « L'examen d'une illusion », *Revue française de sociologie*, 9-1, 1968, p. 227- 253.

⁵ A. BIHR, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste...*, *op. cit.*, p. 10.

⁶ P. BOURDIEU et J.-C. PASSERON, « L'examen d'une illusion »..., *op. cit.*

Section 2.

Le développement territorial comme idéologie

Dans cette section, nous voulons montrer que le développement territorial est un exemple particulièrement révélateur de la construction idéologique propre à la position de classe contradictoire des professions intermédiaires. La rhétorique du développement territorial, à la fois comme idéologie professionnelle et politique, est une matérialisation de l'« utopie gestionnaire » propre aux petites classes moyennes intellectuelles. A l'instar des travailleurs sociaux ou des enseignants, les professionnels du développement territorial représentent « une fraction exemplaire des couches moyennes salariées¹ », en rendant visibles et en incarnant dans leurs pratiques professionnelles les ambivalences de leur position de classe. Nous reviendrons d'abord sur le discours idéologique porté par le développement territorial (1). Puis nous verrons dans quelle mesure ils incarnent l'« utopie gestionnaire » propre à la classe d'encadrement (2).

1. Les ressorts idéologiques du développement territorial

Les productions discursives des organisations professionnelles du développement territorial offrent un matériau révélateur pour analyser les traits principaux de leur rhétorique professionnelle (1.1). Il ressort en particulier une obsession autour du rapport aux institutions, en insistant sur les figures de l'hybridité et du tiers-secteur (1.2). En outre, le discours professionnel propose un cadrage technique qui valorise le rôle crucial de l'ingénierie territoriale (1.3).

1.1 Analyse du discours des organisations professionnelles

Afin d'identifier les ressorts idéologiques des organisations professionnelles du développement territorial, nous nous appuyons sur trois productions récentes² : le discours du président de l'UNADEL

¹ J. ION et J.-P. TRICART, « Une entité professionnelle problématique »..., *op. cit.*

² Néanmoins, on retrouve les mêmes logiques rhétoriques et les mêmes mots d'ordre politiques que dans des productions plus anciennes. Voici, à titre d'illustration, un extrait de la présentation du numéro de la revue *Autrement* par son directeur Henry Dougier ; qui a consacré en 1976 un numéro titré : « Les innovations sociales : pour une révolution du quotidien. » : « Jouer, à l'intérieur du système social, sur une multitude de craquements dans les aspirations, les désirs, la perception des besoins, les projets individuels... Voilà une approche du changement social qui semble mieux correspondre à la sensibilité d'aujourd'hui. [...] Refus de l'enfermement dans le militantisme avec ses idéologies, dans le jeu politique avec ses "programmes" et sa récupération permanente, dans les appareils et les rites institutionnels. Désirs de fuite, de désertion mais aussi désir d'alternative, d'action directe, de détournement du quotidien. Ne pas se battre pour une Cause – on est vite floué –, ne pas heurter de front un système pesant – on est vite intégré ou laminé –, mais se mettre en travers du cours normal des choses, détourner de quelques degrés le fonctionnement des machines sociales (pratiques médicales, vie de quartier, animation culturelle...), expérimenter de nouveaux modes de vie et de nouvelles formes d'action collective, permettant à chacun de se prendre en charge : cette utopie ou plutôt cette réalité (que la politique est encore incapable de comprendre), nous la retrouvons partout à la base [...]. Un bouillonnement de groupes, d'initiatives locales. Un numéro [...] qui veut refléter simplement notre désir de participer au changement social, en faisant connaître ces expérimentations, ces "subversions" minuscules, en province et à l'étranger, et en provoquant des ondes de choc. Ce qui compte, ce n'est pas seulement la réussite de ces

Claude Grivel¹ et un manifeste rédigé par l'UNADEL² à l'occasion des Journées des Territoires de 2023³, mais également un rapport co-produit par l'UNADEL et l'IR-DSU sur les « transitions territoriales⁴ » datant de 2021. Dans ces trois documents, la construction discursive à propos du développement territorial se construit autour quatre éléments⁵ : la désignation d'un ensemble « d'acteurs » agissant à l'échelle « locale » et partageant une croyance dans une « méthode » pour contribuer au « changement social ».

Ces textes s'adressent à tous les « animateurs et faiseurs de vie⁶ » dans les territoires, soit un ensemble flou « d'acteurs du territoire » engagés pour le développement qui regroupe des professionnels et des « citoyens actifs » d'horizons différents : « élus, techniciens, agents de la fonction publique territoriale ou d'État, formateurs, chercheurs, étudiants, citoyens et citoyennes engagés dans la vie professionnelle, associative, culturelle, sportive, syndicale, économique, sociale et environnementale.⁷ » Ce sont « des femmes et des hommes de bonne volonté [qui] agissent ensemble. » C'est l'expérimentation « portée par des associations, des entreprises, des collectifs citoyens » qui vont permettre d'« enrichir les politiques publiques. » Par-delà les inscriptions institutionnelles ou thématiques, ces textes s'adressent à tous ceux qui partagent cette idéologie de l'action politique pragmatique, qui ont la volonté « d'agir sans subir⁸ », « sans résignation ». Ce qui réunit ces initiatives c'est aussi « la conviction que ni les institutions, ni le "marché" ne sont en mesure de prendre en charge pleinement des transformations qui supposent. » Selon ces textes, « la réalité montre que les politiques publiques seules ne peuvent répondre au défi immense de transformation de nos modes de vie ». C'est pourquoi il est nécessaire « de concevoir autrement les politiques locales. »

Ces organisations partent du constat que « des transformations fondamentales de nos modes de vie et de production sont nécessaires. » Elles affirment ensuite que « les territoires locaux [...] constituent désormais le cadre le plus propice pour mobiliser les énergies et inventer des solutions efficaces aux défis

expériences, c'est le fait qu'elles existent et renaissent sans cesse. » DOUGIER, Henry, « Edito. « Les innovations sociales : pour une révolution du quotidien », *Revue Autrement* « innovation sociale », 1976.

¹ *Discours de Claude Grivel aux Journées des Territoires*, Paris, 2023. Voir en annexes (3.1).

² *Manifeste Paris-Pajol...*, *op. cit.* Voir en annexes (3.2).

³ Chaque année à l'automne, l'Unadel organise les Journées des Territoires pour rassembler et mettre en liens « les acteurs du développement des territoires ». <https://unadel.org/actions-chantiers/les-journees-des-territoires/>, consulté le 5/07/2024.

⁴ *Les transitions territoriales. Un défi et une opportunité pour les acteurs du développement territorial.*, *op. cit.*

⁵ Pour une démarche similaire, voir Sébastien Ségas qui définit une « grammaire idéologique du développement local », à partir d'une lecture critique des guides édités par la DATAR ou rédigés par des experts du développement. S. SEGAS, « Jeux et enjeux de traduction »..., *op. cit.* ; Sébastien SEGAS, « La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « pays » », Thèse de doctorat, Université Montesquieu - Bordeaux IV ; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2004.

⁶ L'édito du rapport sur les transitions territoriales par d'« une multitude de "faiseurs" qui sont dans l'action pour transformer le réel et jouent collectif autour d'utopies modestes ou plus ambitieuses. » Sauf mention contraire, toutes les citations de cette sous-partie sont issues des trois documents cités précédemment.

⁷ On retrouve une énumération presque identique dans le Manifeste : « habitants, élus locaux, responsables économiques, bénévoles, professionnels et agents de la culture, des collectivités, de l'éducation, de la formation, de l'ingénierie de la transformation sociale et de la médiation, de la construction des coopérations et des transitions, des réseaux d'éducation populaire, de l'économie sociale et solidaire. »

⁸ Le thème des Journées des Territoires de 2023 était : « Agir sans subir, les territoires relèvent le défi écologique et social ».

qui nous assaillent », que « l'échelle locale est un espace pertinent pour intégrer les enjeux écologiques, économiques et sociaux, et arbitrer leurs intérêts souvent contradictoires. C'est aussi l'échelle pertinente de l'ouverture démocratique, dans l'objectif d'un engagement élargi de la population. » Il se pose donc la question de « la capacité [des territoires] à inventer de nouveaux modèles. » Ces documents insistent également sur l'importance du territoire comme « bassin de vie », dont les limites ne correspondent pas forcément avec les frontières administratives. L'espace local est paré d'une double qualité : à la fois lieu d'interconnaissance, de proximité, de « vivre ensemble », « à dimension humaine » ; mais aussi le territoire comme lieu du possible : les territoires sont « des laboratoires d'expérimentation », « un accélérateur de changement » face aux « crises de toute nature ». Ce n'est que localement que ces acteurs « ont le pouvoir d'agir pour impulser les grandes transformations sociales, écologiques et démocratiques dont le monde global a besoin ». Le recentrement sur le local permet de justifier l'optimisme dans les possibilités de transformation sociale : « c'est dans les territoires que se construisent des solutions alternatives, [où] germe[nt] les initiatives [qui] donnent de l'espoir » ; « les petits ruisseaux du local font les grandes rivières du renouveau démocratique » ; « dans chacun de nos territoires de vie, dans nos régions mais aussi ailleurs en Europe et plus loin dans le reste du monde, un autre modèle se construit. »

Une fois définies les personnes concernées et l'échelle de l'action, il reste à définir une « méthode » : « le développement local est une méthode, une démarche, un engagement ». Face à ces enjeux écologiques et démocratiques, « l'objectif d'adaptation et de transformation en profondeur des modes de vie et de productions est aujourd'hui clairement formulé dans le cadre des politiques publiques. » Désormais, l'enjeu porte « sur la manière de conduire ces transformations. ». Cela signifie qu'il ne s'agit plus tellement d'une question politique interrogeant les finalités de l'action à mener, mais davantage d'une question technique pour savoir comment mettre en œuvre ces objectifs. Dans ce contexte, « les politiques publiques locales constituent à la fois le relais de mise en œuvre, mais également l'espace d'expérimentation et d'invention de nouveaux modes de faire. » Cette méthode s'appuie sur la « créativité » et « l'intelligence collective », sur des « apprentissages [...] et un savoir à partager ». Surtout, le développement territorial est fondé sur l'idée que « le chemin est aussi important que le but. » Pour cela, il faut faire « confiance en la capacité des femmes et des hommes à se parler, se rencontrer, s'écouter, débattre, prendre des décisions ». Ce nouveau modèle se joue avant tout « dans la qualité des interactions entre politiques publiques et initiatives de la société civile. » Les acteurs du développement local « inventent au quotidien de nouveaux modèles ». Au fond, si les politiques publiques ne sont pas à la hauteur des enjeux c'est qu'elles manquent d'idées nouvelles. Mais cette richesse mutuelle entre société civile et institutions n'est possible qu'avec un « cadre renouvelé de l'action publique locale » ce qui vient « heurter les cultures professionnelles, institutionnelles et politiques ». C'est pourquoi les acteurs du développement doivent initier et accompagner « un travail conséquent d'appropriation, d'apprentissage, de formation et d'expérimentation » afin de « pouvoir déssectoriser » l'action publique.

Néanmoins, ces acteurs sont aussi conscients des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce programme politique : « cette transition par le territoire ne va pas de soi. » Mais les freins identifiés relèvent de problèmes majoritairement « techniques » et n'abordent pas la question des intérêts en jeu, puisque cela mettrait à mal leur légitimation professionnelle à intervenir partout et pour tous. Face à ces difficultés, il faut rester optimiste et envisager un changement itératif et progressif, à l'opposé du modèle révolutionnaire. Le changement sera un « cheminement », c'est-à-dire « une succession de passages d'un état à l'autre ». Le développement local préfère ainsi « les petits pas à la révolution ». Pour cela, le récit du développement territorial s'appuie sur la mise en avant d'expériences pionnières comme preuve en acte de la possibilité du changement à l'échelle territoriale¹. Ces expériences inspirantes consistent en des territoires qui « expérimentent de nouvelles manières de « faire projet », articulant politiques publiques et initiatives privées, adoptant des approches plus systémiques, participatives et coopératives. »

Cette « méthode » est arrimée à une finalité politique : elle vise à faire « autrement », à promouvoir un « autre développement », qui « me[t] l'humain au centre », qui s'appuie sur le « commun et [la] coopération plutôt que la concurrence et la compétition ». Elle prône « l'éducation populaire et de nouveaux rapports économiques, plus sociaux, plus solidaires ». Cette idéologie est marquée par la recherche de « compromis », par la volonté d'« ouverture à l'altérité », par le « rejet de ce qui fracture et sépare ». Le développement local « est un outil d'élaboration de [ces] compromis nécessaires et acceptables par tous. » Contre le néolibéralisme, contre la mise en compétition des hommes et des territoires, contre l'imposition « des objectifs comptables et [d']une culture de la réduction des contributions fiscales par principe », le développement local veut montrer et croire « qu'un autre développement est (encore) possible ! ». Ce développement est une voie d'« émancipation ». Selon cette perspective, le développement local ne peut se réduire « au seul développement économique ou à l'appui à la planification écologique » : « il est une promesse, une vision du monde ». Autrement dit, le développement local est une « utopie réaliste.² »

1.2 L'utopie du « tiers-secteurs »

Le socle idéologique de ce mouvement du développement local peut se résumer par un « refus de la fatalité » à travers un « ré-enchantement de la démocratie » et du rapport aux institutions, en s'appuyant sur les « territoires urbains ou ruraux [qui] inventent de nouvelles formes de démocratie.³ » L'analyse de la littérature grise relative au sens du développement territorial fait ressortir un intérêt récurrent pour la question du rapport aux institutions. La conclusion du rapport sur les transitions territoriales insiste sur ce point : « une des caractéristiques principales de ces dynamiques territoriales concerne la recomposition des

¹ Pour A. Roux, la rhétorique de « l'exemplum », de la diffusion des « bonnes pratiques », des « territoires exemplaires » supplante la critique politique.

² Expression citée par le collectif Les Localos : <https://www.localos.fr/presentation/> (consulté le 6/12/2024). Voir aussi sur cette notion E.O. WRIGHT, *Utopies réelles...*, *op. cit.*

³ GONTCHAROFF Georges, *Vous avez dit développement local ?*, *op. cit.*, p. 5.

rapports entre pouvoirs publics et société civile.¹ » Il s'agit au fond de faire de la place à la société-civile, comme l'indique une prise de position de Claude Grivel, président de l'UNADEL :

« Le moment est venu pour la société civile de s'organiser mieux pour peser davantage. [...]. La société civile a le devoir de faciliter la co-construction des solutions communes dans un dialogue constant avec les citoyens, leurs organisations et les institutions.² »

Le mouvement du développement local est traversé par une obsession du rapport à l'institution et plus spécifiquement, par l'attrait pour le tiers espace, l'hybridité entre institution et « société civile ». C'est particulièrement visible dans certains travaux coordonnés par des associations professionnelles qui réfléchissent aux « interactions entre politiques publiques et initiatives de la société civile.³ » Les auteurs concèdent « qu'une simple méthode de gestion de projet classique ne suffit pas », il est nécessaire de « construire une vision partagée, voire un récit de la trajectoire désirée.⁴ » Cette vision commune doit ensuite être déclinée dans un « projet de territoire permettant de se donner les grandes lignes d'une stratégie pour y parvenir et dans laquelle les différentes parties prenantes peuvent situer leur action.⁵ » C'est ce projet de territoire commun qui permet de « dépasser les clivages traditionnels ». Ce n'est qu'à ce stade de l'explicitation de la méthode que la question fondamentalement politique émerge : « les discussions peuvent alors s'envenimer, car la transition va nécessairement amener à des choix qui peuvent être clivants, complexes et difficiles.⁶ » Mais, encore une fois, le conflit politique est contourné par l'inventivité méthodologique⁷. Le rôle des acteurs publics devient donc la promotion de ces solutions organisationnelles, dans la mise en place de ce cadre propice à la « fécondation » ou à « l'hybridation ». La question du pouvoir est abordée à partir de la forme que doit prendre la gouvernance :

« Une réflexion est à mener pour établir une entité de portage, pilotage et d'animation qui soit à la fois souple, agile, légitimée, co-portée et alimentée par des moyens qui l'irriguent et lui donnent la capacité de ses ambitions, pour soigner le chemin emprunté autant que l'horizon.⁸ »

Ainsi, le développement territorial s'appuie sur une forme de coordination entre initiatives citoyennes et initiatives institutionnelles, cherchant ainsi à dépasser une opposition entre mouvements sociaux et État. Catherine S. parle, à propos des interactions entre institutions et associations, du besoin de « chercher la troisième voie, même si elle n'existe pas encore.⁹ » C'est également ce que nous dit Philippe L.

¹ *Les transitions territoriales. Un défi et une opportunité pour les acteurs du développement territorial...*, op. cit., p. 34.

² Claude Grivel, *Le pacte du pouvoir de vivre*, 2021

³ *Initiatives citoyennes & action publique locale : les transitions en commun ?*, UNADEL, 2021.

⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁶ *Ibid.*

⁷ « En réponse à ces difficultés, les territoires reconnaissent une plus-value aux approches décalées qui rompent avec la tradition pesante du débat statique d'opposition. Ils expérimentent parfois des méthodes issues de l'éducation populaire autour d'ateliers d'écritures et d'imaginaires de la transition, d'outils de « design fiction », de séquences de « souvenirs du futur » ou encore les approches ludiques et transversales comme les fresques du climat. » *Initiatives citoyennes & action publique locale : les transitions en commun ?...*, op. cit.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022)...*, op. cit.

lors de la semaine du développement local à propos des relations entre les initiatives locales (ou innovations sociales) et les collectivités territoriales :

« Une controverse tend à les opposer. Au contraire, la transition repose sur des relations de qualité entre les deux. [On gagnerait] à penser le terme de l'hybridation plutôt que de l'opposition ou de la récupération des premières par les secondes.¹ »

Le développement local s'appuie donc sur la mobilisation de la « société civile » et plus spécifiquement sur les « initiatives citoyennes », qui sont une catégorie intéressante d'action collective généralement définies à partir des travaux sur les « innovations sociales ». Selon cette littérature, ces initiatives se développent dans les marges de l'action publique. Elles peuvent être définies comme « émanant de la société civile et visant à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux [...] dans un contexte économique et institutionnel qui ne répond pas ou plus à ces besoins.² » Des chercheurs proches de l'espace professionnel du développement territorial ont réalisé une étude sur les « innovations sociales en montagne » et ont caractérisé les « types d'interfaces [qui] peuvent exister entre innovations sociales et territoire d'inscription », en distinguant « l'ignorance réciproque », « la récupération », la « banalisation », le « décalage alternatif », la « fécondation », et « l'hybridation »³.

Le développement territorial est une des matérialisations de la recherche, par la « nouvelle gauche », d'une troisième voie entre défense d'un libre marché et défense d'un étatsisme autoritaire. Cette troisième voie s'appuie sur une construction intellectuelle et politique : la société civile⁴. Elle associe des valeurs intrinsèquement positives à cette société-civile en contraste avec la société politique (corrompue) et économique (centrée sur les intérêts financiers : la société-civile est constituée de « citoyens » qui sont artificiellement détachés de leurs appartenances sociales (politiques ou économiques) ; elle est porteuse de valeurs de neutralité, de raison et attachée au bien public ; elle incarne ce tiers-espace entre État et marché. Ainsi, au-delà des recompositions du développement local depuis plus de cinquante ans – institutionnalisation, professionnalisation, dépolitisation, etc. – les ressorts idéologiques restent tout à fait similaires⁵.

¹ Semaine du développement local, Unadel, 2021. *Journal de terrain (2019-2022)...*, *op. cit.*

² Définition de Klein et Harisson (2007), citée par Kirsten KOOP, Pierre-Antoine LANDEL, Marie-Christine FOURNY et Nicolas SENIL, « Quand l'innovation sociale change la dynamique des territoires de montagne », 2017.

³ *Ibid.*

⁴ Ref sur théorie politique de la société civile. Voir aussi C. Offe.

⁵ A. ROUX, *Une étonnante similitude : cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie militante et contraintes de fonctionnement...*, *op. cit.*

1.3 Un discours politique et professionnel

Les productions discursives des organisations professionnelles du développement territorial sont à la fois des prises de position politiques normatives et des discours corporatistes visant à légitimer la position des professionnels du développement¹. En effet, les documents analysés concluent que les obstacles au développement alternatif souhaité peuvent être dépassés par le recours à une ingénierie territoriale. C'est le cas par exemple du rapport sur les « transitions territoriales » : « nos territoires ont besoin d'ingénierie, de formation et de moyens dédiés à forger une coopération localement.² » Pour initier et diffuser une démarche de développement, il est nécessaire de s'appuyer sur une « ingénierie territoriale », parfois qualifiée d'« opérateurs territoriaux³ », qui sont présentés comme les seuls acteurs en « capacité [de] diffuser de nouvelles valeurs et principes d'action.⁴ » L'ingénierie territoriale est censée constituer un lieu neutre et hybride⁵, doté d'une certaine autonomie. Néanmoins, C. Janin reconnaît que le « modèle de tierce ingénierie » n'est, en pratique « qu'un projet utopique.⁶ »

L'étude du discours des organisations professionnelles met en lumière l'imbrication entre une rhétorique professionnelle et une idéologie politique. D'ailleurs, le terme d'« ingénierie de la transformation sociale », parfois utilisée par les organisations professionnelles du développement territorial⁷, incarne cette double dimension, à la fois politique et utopique – volonté de transformation sociale –, mais aussi professionnelle et technique – s'appuyer sur leurs compétences pour résoudre les problématiques sociales. F. Dubost, à partir d'une analyse des « nouveaux professionnels » de l'action publique territoriale dans les années 1980, montre que les différentes positions au sein de ces espaces professionnels émergents sont « des versions différentes d'une même idéologie » qui valorisent l'innovation « dans toutes ses dimensions techniques, esthétiques, et plus largement "culturelle"⁸ » :

¹ Ainsi les conclusions du premier congrès des développeurs territoriaux sont très majoritairement des demandes corporatistes de reconnaissance de leurs métiers et de moyens supplémentaires : « soutenir l'ingénierie territoriale : via les centres de ressources, l'animation, le développement des réseaux, et la reconnaissance des métiers. » *Les actes du 1er congrès national des développeurs territoriaux*, Valence, UNADEL, IRDSU, 2013, p. 27.

² *Initiatives citoyennes & action publique locale : les transitions en commun ?...*, *op. cit.*

³ Lucas DURAND et Pierre-Antoine LANDEL, « L'opérateur territorial de la transition énergétique ou la capacité d'intermédiation au service de la transition », *Géographie, économie, société*, 22-3, 2020, p. 285- 303.

⁴ *Les transitions territoriales. Un défi et une opportunité pour les acteurs du développement territorial...*, *op. cit.*, p. 8.

⁵ « Sur les territoires, ce sont souvent des espaces ou organisations hybrides (mixant universités, collectifs d'habitants, collectivités, centres ressource, réseaux d'Education, populaire, tiers lieux ...) qui rendent possible les "pas de côté". » *Ibid.*, p. 2.

⁶ C. JANIN, D. LAPOSTOLLE, E. TURQUIN et E. GRASSET, « Notion de compétence, clé de l'ingénierie territoriale »..., *op. cit.*

⁷ Voir en particulier *Manifeste Paris-Pajol...*, *op. cit.*

⁸ F. DUBOST, « Les nouveaux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme »..., *op. cit.*

« Il s'agit toujours de concilier le culte de la modernité – avec son corollaire : la capacité d'innovation est détenue par les seuls experts – avec la mission d'intérêt général – toute rhétorique professionnelle s'efforçant de légitimer l'expertise en réponse à un besoin social. ¹ »

G. Chevalier avait lui aussi constaté le lien entre l'idéologie des « nouvelles classes moyennes » et les politiques de développement territorial qui convergent autour de « l'euphémisation des rapports de pouvoir » et de « la recherche d'un épanouissement dans la sphère du hors-travail.² » La matrice idéologique portée par les classes intermédiaires se matérialise à la fois au sein d'une rhétorique professionnelle et d'un politique de classe. Plus précisément, puisque leur position de classe ambivalente se confond avec leur position professionnelle, il s'agit d'une extension de l'idéologie professionnelle et des « valeurs » portées par ces professions (agir rationnellement au service de l'intérêt général) à l'ensemble de leurs interventions dans le champ social et politique³. C'est pourquoi, on peut dire que les engagements professionnels et les engagements politiques de ces agents sont imbriqués et régis par les mêmes principes idéologiques.

Le rapport au politique des organisations professionnelles du développement est ambigu, il oscille entre la promotion d'un modèle politique particulier ancré dans la « nouvelle gauche » mais distillé dans un discours à dominante technique et universalisant. L'ADELS, et plus encore l'UNADEL, sont des organisations professionnelles qui s'adressent à tous les bords politiques, leurs discours doivent prouver la « professionnalité ». A. Roux parle d'un « discours militant dépolitisé », correspondant assez à la posture professionnelle des agents de développement : « le discours adopte un registre militant, mais de manière subtile, sans désignation de l'adversaire, en utilisant surtout la référence à de grands principes, [et] la mise en avant de bonnes pratiques.⁴ » La « méthode » du développement local passe par une forme d'évitement du conflit. Selon S. Ségas, la « grammaire idéologique du développement local » est fondée « sur la capacité des hommes à établir des compromis, à négocier », c'est donc avant tout une « idéologie du consensus.⁵ »

Pour A. Touraine, « toute idéologie ou utopie observable au niveau organisationnel participe aussi d'une idéologie ou d'une utopie de classe.⁶ » Selon lui, ces « rhétoriques organisationnelles [...] tend[ent] en règle générale à affirmer la primauté d'un rôle professionnel, au service de l'intérêt général, indépendant des

¹ *Ibid.* « Leaders des mouvements associatifs ou nouveaux professionnels (ce sont parfois les mêmes) appartiennent typiquement à cette fraction intellectuelle des nouvelles couches moyennes, dont le fort taux d'accroissement a été lié, dans ces 20 dernières années, à la fois à l'extension du secteur public et au développement de l'enseignement supérieur. »

² G. CHEVALIER, « L'emploi associatif et la reproduction des couches moyennes salariées », *op. cit.*

³ D. Monjardet et G. Benguigui parlent de « l'extension à la totalité du champ social et politique de l'idéologie professionnelle : la "valeur", au service de laquelle la profession s'institutionnalise, est promue au rang de valeur suprême et ceux qui en détiennent le savoir ont vocation rationnelle à régir le social dans son ensemble. » D. MONJARDET et G. BENGUIGUI, « L'utopie gestionnaire. Les couches moyennes entre l'État et les rapports de classe », *op. cit.*

⁴ A. ROUX, *Une étonnante similitude : cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie militante et contraintes de fonctionnement...*, *op. cit.*

⁵ S. SEGAS, « Jeux et enjeux de traduction », *op. cit.*

⁶ A. TOURAINÉ, *Production de la société...*, *op. cit.*, p. 291.

conflits sociaux et des luttes politiques.¹ » Il est nécessaire de procéder avec précaution vis-à-vis de cette rhétorique professionnelle selon A. Touraine : « il est aussi impossible de prendre pour argent comptant cette rhétorique et d'oublier la dépendance des organisations que d'en faire un simple complément de l'idéologie de la classe dirigeante. » A. Touraine fait de la « rhétorique le propre des "couches moyennes" dont les liens avec les rapports de classes sont assez indirects pour qu'elles puissent à la fois servir la classe dirigeante, avoir de la sympathie pour les classes populaires et surtout défendre leur indépendance professionnelle et organisationnelle.² »

2. La matérialisation d'une « utopie gestionnaire »

La rhétorique professionnelle du développement territorial est une matérialisation spécifique de l'idéologie politique associée à la « classe d'encadrement », qui est fondée sur un principe générique, selon D. Monjardet et G. Benguigui, : le fait de « mettre leur compétence, la science (le savoir, le progrès scientifique et technique, etc..) au service de l'intérêt général.³ » Nous présentons, dans un premier temps, les traits principaux de la construction idéologique de la « classe d'encadrement » qui s'articuler notamment autour d'un « fétichisme d'État » (2.1). Dans un second temps, nous montrons que cette construction idéologique est rendue possible par l'autonomie relative de l'État (2.2). Finalement, cette approche nous permet d'appréhender le développement territorial comme la matérialisation d'un rapport de classe au sein de l'État (2.3).

2.1 Démocratiser les appareils d'État

Le rapport au politique de la « classe d'encadrement » repose sur une tension structurelle entre son rôle objectif dans la reproduction des rapports sociaux (classe en soi) et « sa lutte contre la classe capitaliste [...] pour réaliser ses intérêts de classe propres » (classe pour soi)⁴. La construction idéologique qui lui est associée est donc ambivalente, tiraillée entre attachement et critique de la classe dominante⁵. Nicos

¹ *Ibid.*, p. 298.

² *Ibid.*, p. 299. Il donne l'exemple des enseignants : « L'ambiguïté de la situation des enseignants apparaît dans le mélange constant d'opposition et de conformisme qui caractérise leurs conduites. Ils sont en cela semblables à tous les agents de l'historicité, des prêtres aux savants, qui sont à la fois des chiens de garde et des protestataires. [...] Le heurt de ces deux fonctions conduit tous les agents de l'historicité à développer une rhétorique abstraite qui ne peut être réduite à une idéologie de classe ni à un élément de l'historicité et qui est plus une ligne de défense professionnelle que la marque d'intérêts étrangers au groupe lui-même ». *Ibid.*, p. 93.

³ D. MONJARDET et G. BENGUIGUI, « L'utopie gestionnaire. Les couches moyennes entre l'État et les rapports de classe »..., *op. cit.*

⁴ A. BIHR, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste...*, *op. cit.*, p. 10.

⁵ Voir également la contribution de Barbara et John Ehrenreichs qui identifient une « professional-managerial class » (PMC). Les Ehrenreichs font du rôle d'intermédiaire entre prolétariat et bourgeoisie le rôle principal de cette classe. Par conséquent, c'est une classe qui est structurellement engagée dans la reproduction du système capitaliste. Pourtant, si la PMC est de fait au service de la bourgeoisie et bénéficie d'avantages matériels par cette fidélité, elle ne s'identifie pas aux intérêts de cette dernière et développe sa propre conscience politique marquée par les idéaux réformistes, le souci d'une « rationalité objective » et sa revendication d'autonomie. Barbara EHRENREICH et John EHRENREICH,

Poulantzas¹ considère qu'elle est marquée par « un aspect idéologique anticapitaliste mais qui penche fortement vers les illusions réformistes.² » Sa position de classe contradictoire les amène à développer « un aspect de contestation des rapports politiques et idéologiques auxquels ces agents sont soumis.³ » Cette contestation prend moins la forme d'une « subversion de ces rapports » que d'un « réaménagement par la "participation".⁴ » Ce réaménagement permet de concilier discours critique et projet d'ascension ou de promotion personnelle, ou en tous cas de répondre à la « peur de la prolétarisation.⁵ »

De la même manière, les travaux de D. Monjardet et G. Benguigui font de l'ambivalence « la condition idéologique de leur reproduction.⁶ » Ils désignent cette forme idéologique spécifique par le terme d'« utopie gestionnaire », caractérisée par « la tension entre le souci de l'intérêt général et de la science, et l'affrontement des intérêts de classes auxquels ces agents veulent échapper.⁷ » La construction idéologique de la classe intermédiaire se décline, selon ces auteurs, en trois axes : un « axe professionnel et syndical » qui se concentre sur « la défense de l'appareil », un « axe politique » marqué par « l'opportunisme », et un « axe culturel » caractérisé par « l'invention et la promotion des valeurs hors-travail.⁸ » Pour ces deux auteurs, l'intérêt général et la raison scientifique « forment la matrice fondamentale de l'utopie des couches moyennes.⁹ » Autrement dit, l'« utopie gestionnaire » désigne « ce projet d'une gestion rationnelle possible du social.¹⁰ » Ces auteurs insistent donc sur le caractère « utopique » de cette construction idéologique, comme le notait également M. Voisin :

« Si l'utopie est, parmi les visions du monde disponibles, la plus apte à formuler et à défendre les intérêts des catégories sociales placées en position ambiguë, moyenne, équivoque dans la structure sociale, c'est parce qu'elle

« The professional-Managerial Class », in Pat WALKER (éd.), *Between Labor and Capital*, Boston, South End Press, 1979, p. 5- 48.

¹ N. Poulantzas contribue, au cours des années 1970 et au début des années 1980, aux débats sur la catégorisation de ces « nouveaux » groupes sociaux intermédiaires. Sa position s'oppose aux visions qui nient l'autonomie de classe de ces groupes intermédiaires, en les rattachant soit au prolétariat en extension, soit à la bourgeoisie. Il s'oppose également aux lectures, notamment incarnées par les analyses du Parti Communiste Français de l'époque, qui tendent à nier « leur spécificité de classe, voire leur appartenance de classe tout court. » Poulantzas défend la thèse que nouvelle petite-bourgeoisie (salariée et diplômée) et ancienne petite-bourgeoisie (indépendante) peuvent être regroupées au sein d'une même classe, la « petite-bourgeoisie », car elles sont redevables de la même détermination de classe. Les deux partagent pour caractéristique négative de n'être ni bourgeois, ni prolétaire. Nicos POULANTZAS, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, Paris, Éditions du Seuil, coll.« Sociologie politique », 1974, p. 212.

² *Ibid.*, p. 310.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 311.

⁵ *Ibid.*

⁶ G. CHEVALIER, « L'emploi associatif et la reproduction des couches moyennes salariées »..., *op. cit.*

⁷ D. MONJARDET et G. BENGUIGUI, « L'utopie gestionnaire. Les couches moyennes entre l'État et les rapports de classe »..., *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

⁹ « D'une part la notion « d'intérêt général » (et ses équivalents : service public, satisfaction des besoins, réponses à la demande sociale...), au service duquel nombre d'agents des appareils se sentent voués, et d'autre part l'instrument même (et le garant) de la mise en œuvre de l'intérêt général : le savoir, la science. Le principe de légitimité de ces couches est là : mettre leur compétence, la science (le savoir, le progrès scientifique et technique, etc..) au service de l'intérêt général. » *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.* Bien sûr, les formes que peuvent prendre ce projet sont très variables. Cette matrice commune aux couches moyennes salariées se déclinent ensuite dans des projets politiques plus spécifiques en fonction des fractions de classes.

seule offre, mais imaginativement, l'image d'un monde réconcilié, c'est-à-dire l'image d'un monde où ne se posent plus les dilemmes qu'elles ont à affronter quotidiennement du fait de leur ambivalence.¹ »

Nous proposons d'appréhender l'éthos professionnel des agents de développement comme une incarnation spécifique de « l'utopie gestionnaire » retraduite selon les spécificités professionnelles et institutionnelles du développement territorial. En particulier, les travaux de N. Poulantzas et ceux d'A. Bihr mettent en lumière un aspect crucial de la construction idéologique de la classe d'encadrement : le *fétichisme* d'État². Les agents d'appareil, pour résoudre l'ambiguïté structurelle de leur participation à la reproduction des rapports de domination, doivent se construire une image de l'État comme un instrument d'unité sociale. C'est l'idée d'autonomie de l'État qui leur permet de se penser au service de l'intérêt général et non au service d'un système de domination. La sublimation de leur rôle social passe donc nécessairement, comme le rappelle J. Chevallier, par une « négation du conflit [qui leur permet] d'affirmer [leur] neutralité sociale et de se donner une fonction d'arbitrage et d'intégration³ » :

« Admettre que la société est affectée de divisions originelles et irréductibles serait en effet provoquer l'effondrement de l'idéologie de l'intérêt général : tout principe de totalisation étant écarté, l'État n'apparaîtrait plus comme un symbole d'unité, mais comme l'expression d'un système de domination ; et les fonctionnaires ne seraient plus au service de l'ensemble de la collectivité, mais des seuls intérêts sociaux dominants. ⁴ »

Par conséquent, pour Poulantzas, la nouvelle petite-bourgeoisie (NPB) « a une forte tendance à considérer l'État comme une force neutre en soi, dont le rôle serait d'opérer un arbitrage parmi les classes sociales en présence.⁵ » Puisqu'elle se perçoit elle-même comme un groupe « hors-classe⁶ », il est logique qu'elle attribue à l'État, dans laquelle elle est largement investie, ce rôle d'arbitre neutre. Autrement dit, selon A. Bihr, « l'encadrement reporte [...] sur l'État les illusions que ces fonctions le conduisent à entretenir sur lui-même.⁷ »

¹ Michel VOISIN, « Communautés utopiques et structures sociales : le cas de la Belgique francophone », *Revue française de sociologie*, 18-2, 1977, p. 271- 300.

² « Le fétichisme d'État consiste à se le représenter comme une force neutre, placée au-dessus et en-dehors des différentes classes sociales en luttes, défendant face à toutes les classes l'intérêt général de la société. Cette illusion idéologique se développe naturellement au sein de toutes les classes de la société capitaliste sur la base de la forme juridique du pouvoir public impersonnel que prend l'État capitaliste. Mais cette illusion affecte particulièrement l'encadrement pour toute une série de raisons qui le conduit à s'identifier à l'État ainsi conçu. Il faut évoquer ceci en premier lieu, la situation de l'encadrement comme classe intermédiaire entre la classe du capital et le prolétariat, assurant la médiation entre les deux, à l'image de l'État idéal médiatisant et réconciliant toutes les classes. » A. BIHR, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste...*, *op. cit.*, p. 286.

³ J. CHEVALLIER, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ N. POULANTZAS, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui...*, *op. cit.*, p. 313.

⁶ Ce sentiment, ou cette aspiration, d'être au-dessus ou en-dehors des rapports de classe revient systématiquement dans les analyses des classes intermédiaires. Bourdieu parle à ce propos d'une « fuite romantique hors du monde social. » P. BOURDIEU, *La Distinction...*, *op. cit.*, p. 429.

⁷ « De même qu'il conçoit ses fonctions comme essentiellement techniques (et non pas politiques) ne perçoit-il pas l'État que comme un organe technique, neutre en soi [...] ; de même qu'il se conçoit comme une classe capable de concilier en elle-même toutes les autres classes, faut-il volontiers de l'État le représentant de l'intérêt général. » *Ibid.*, p. 262

Cette représentation utopique de l'État est mise à rude épreuve au quotidien. C'est justement l'écart entre le rôle idéalisé de l'État – qui n'est qu'une projection de son propre rôle de classe – et le fonctionnement réel des institutions qui fonde le projet politique spécifique de la nouvelle petite-bourgeoisie (NPB) : la « démocratisation » des appareils d'État¹. Ce qui signifie que les rapports de domination, dans lesquelles la NPB est alternativement dominée et dominante, sont « perçu[s] comme une déformation "technique" de l'État, réaménageable par une "démocratisation" qui le rendrait conforme à sa vraie nature.² » L'engagement professionnel des agents de développement vise justement à réparer et limiter les dérives des appareils d'État, qu'elles soient imputées à l'administration ou aux élus. C'est pourquoi, et comme nous l'avons vu sur notre terrain, les fonctionnaires « engagés » sont tenus à un « comportement de type schizophrénique » selon J. Chevallier, en articulant « deux discours – l'un distancié et critique tenu sur l'administration en général, l'autre conforme axé sur les pratiques quotidiennes et le vécu du fonctionnaire.³ »

Les professionnels du développement territorial sont un cas d'étude heuristique dans la mesure où ils rendent particulièrement visible cette contradiction inhérente aux fonctionnaires. L'engagement à corps perdu pour une « mission impossible⁴ » se comprend puisqu'il s'agit d'un enjeu identitaire, dans le sens où la remise en cause de l'autonomie de l'État – c'est-à-dire sa « perversion » par d'autres intérêts que celui de l'intérêt général – remet en cause directement leur autonomie de classe et leur investissement subjectif dans le poste – être un agent au service de l'intérêt général et non au service de la classe dominante.

Derrière cet idéal de l'État neutre se joue aussi la place des agents de la NPB au sein ces appareils⁵. En effet, la « démocratisation » de l'État se fait généralement en « l'ouvrant à la petite-bourgeoisie⁶ » et se traduit par « une restauration de leur propre rôle d'arbitre au-dessus des classes sociales.⁷ » Ainsi, la lutte pour l'autonomie de l'État signifie pour les agents de la NPB « le retour à une virginité, supposée possible, de l'État qui leur permette d'assumer leur propre rôle de direction politique.⁸ » A. Bihr note donc que « l'intervention de l'encadrement capitaliste dans le processus de la lutte des classes semble conduire le plus

¹ N. POULANTZAS, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui...*, *op. cit.*, p. 313.

² *Ibid.* On retrouve la même idée chez A. Bihr : « les fonctions de l'encadrement dans la division capitaliste du travail empêchent les membres de cette classe de concevoir que ces mêmes contradictions sont irréductibles parce qu'internes au capital [...] ils imaginent au contraire qu'il ne s'agit que de dysfonctionnements temporaires ou partiels dus à un défaut de rationalité du système » A. BIHR, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste...*, *op. cit.*, p. 259.

³ J. CHEVALLIER, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement »..., *op. cit.*

⁴ Pierre BOURDIEU, « Une mission impossible », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 90-1, 1991, p. 84- 94.

⁵ « Toute entreprise de « rationalisation » du développement capitaliste vaut à l'encadrement une promotion sociale, puisque c'est à lui qu'échoit l'essentiel du travail de « rationalisation ». Cette promotion est matérielle (hausse effectifs, importance accrue dans la division du travail) et symbolique. » A. BIHR, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste...*, *op. cit.*, p. 260.

De même pour H. Billemont : « Prise en étau entre le prolétariat, dont sa condition la rapproche souvent, mais auquel elle refuse d'être assimilée, et la bourgeoisie, dont elle subit la domination, mais à qui elle doit son autorité, elle revendique avant tout une plus grande participation au pouvoir local, dans le cadre d'un système plus démocratique. » H. BILLEMONT, *L'écologie politique...*, *op. cit.*, p. 59.

⁶ N. POULANTZAS, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui...*, *op. cit.*, p. 310.

⁷ N. POULANTZAS, *L'État, le pouvoir, le socialisme...*, *op. cit.*, p. 227.

⁸ *Ibid.*

souvent, bien qu'à des degrés et sous des formes diverses, à un renforcement des appareils d'État et de leur emprise sur l'ensemble de la société capitaliste.¹ » Le projet politique de la classe d'encadrement doit permettre de résoudre ses propres contradictions à travers la démocratisation de l'État².

2.2 L'autonomie politique des classes intermédiaires

Le rôle de la nouvelle petite bourgeoisie liée au secteur public au sein des rapports de classes ne se comprend qu'au regard de sa place au sein de l'État. Les « nouvelles couches moyennes salariées » sont avant tout des agents d'appareil qui doivent leur émergence à la multiplication des organisations publiques ou privées qui forment « le système de gestion et d'encadrement d'une société.³ » C'est pour cela que D. Monjardet et G. Benguigui proposent d'« opérer un déplacement de perspective » : « l'analyse de la place des couches moyennes dans les rapports de classe doit procéder, d'abord, de l'analyse de leur place dans l'État et dans le rapport entre l'État et la société civile.⁴ » Nous pouvons en tirer comme conclusion que l'autonomie des agents d'encadrement, leur possibilité d'agir de manière alternative, est dépendante de l'autonomie des appareils en question.

A partir du cas du développement territorial, nous observons une imbrication structurelle entre les questions de l'autonomie des professions, des classes intermédiaires et des appareils d'État. Si certaines professions disposent d'une forme d'autonomie, c'est avant tout une délégation de pouvoir qui résulte « de la convergence entre l'intérêt des classes dirigeantes et les intérêts catégoriels⁵ » des professionnels en question⁶. Gisèle Sapiro rappelle que « là où elle existe, cette autonomie a souvent été accordée en échange du service du pouvoir.⁷ » A partir de l'analyse du « système d'enseignement », P. Bourdieu et J.-C. Passeron montrent que l'analyse des groupes professionnels risque de tomber dans une impasse, comme celle

¹ A. BIHR, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste...*, *op. cit.*, p. 63.

² A. Bihr parle « d'une solution étatique de ses contradictions. » *Ibid.*, p. 93.

³ « S'il y a croissance [...] ce n'est pas d'abord une croissance de telles catégories sociales, mais l'accroissement d'emplois qualifiés, d'encadrement, de gestion, etc., dans les organisations, les professions, les corporations. Bref, ce qui se développe ainsi, ce sont d'abord des appareils. Qu'il s'agisse des appareils de l'État proprement dit, de ses excroissances et de ses démembrements, des appareils délégués ou des appareils « privés » modelés par l'État, ou des multiples ramifications du « tertiaire », ce sont des institutions du pouvoir social qu'il s'agit : le système de gestion et d'encadrement d'une société. » D. MONJARDET et G. BENGUIGUI, « L'utopie gestionnaire. Les couches moyennes entre l'État et les rapports de classe »..., *op. cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ J.-M. CHAPOULIE, « Le corps professoral dans la structure de classe »..., *op. cit.*

⁶ Voir sur ce point les travaux du sociologue marxiste Terrence Johnson selon qui l'autonomie relative accordée par l'État à certains groupes professionnels (enseignants, médecins, travailleurs sociaux) leur permet réaliser cette fonction de reproduction élargie des rapports sociaux. Terrence J. JOHNSON, *Professions and Power*, London, Macmillan Pub Ltd, 1972.

⁷ « Reproduisant l'idéologie professionnelle, la sociologie des professions a longtemps passé sous silence le service de l'État et des intérêts des classes dominantes qui était la contrepartie de l'autonomie statutaire. » Gisèle SAPIRO, « Repenser le concept d'autonomie pour la sociologie des biens symboliques », *Biens Symboliques*, 4, 2019.

C'est également l'analyse de Nicos Poulantzas : « l'une des thèses défendues dans cet ouvrage est que les professions intégrées au sein de l'appareil d'État (travailleurs sociaux, enseignants ...) remplissent une fonction d'inculcation idéologique et de contrôle politique des fractions dominées de la société. » Nicos POULANTZAS, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, François Maspero, 1972.

observée à l'échelle des politiques publique. En effet, si on prend « au pied de la lettre ses déclarations d'indépendance, on s'exposerait à laisser échapper les fonctions externes dont [le groupe professionnel] s'acquitte », mais, à l'inverse, si on réfute l'autonomie d'un espace professionnel alors « on s'interdirait donc de comprendre les caractéristiques de [son] fonctionnement.¹ » Autrement dit, il est nécessaire d'éviter les pièges d'une lecture uniquement *internaliste* ou *externaliste* – ce qui reviendrait à postuler l'autonomie pure ou, au contraire, l'hétéronomie parfaite des groupes professionnels². C'est justement, parce que les appareils, comme le système d'enseignement, disposent d'une autonomie relative qu'ils sont en mesure de remplir leurs fonctions de reproduction sociale³. Cette analyse s'applique plus largement au fonctionnement de l'État⁴.

Selon Poulantzas, la NPB ne peut pas avoir de projet politique autonome à long terme, c'est seulement l'apanage des deux classes fondamentales et antagonistes que sont le prolétariat et la bourgeoisie. Toutefois, l'autonomie relative de l'État, plus marquée dans certains appareils ou dans certains postes au sein de ces appareils, offre à la NPB le support matériel pour construire un projet politique autonome à court et moyen terme. C'est l'autonomie (relative), et plus encore la prétention ou le discours de l'autonomie de l'État, qui rend possible l'existence de catégories intermédiaires disposant de leur propre projet politique. L'État, par l'autonomie relative de ses appareils, offre donc les conditions matérielles au développement d'un projet politique pour la classe d'encadrement.

¹ P. BOURDIEU et J.-C. PASSERON, « L'examen d'une illusion »..., *op. cit.*

² P. BOURDIEU, *Microcosmes. Théories des champs...*, *op. cit.*, p. 324. : « Il faut prendre en compte ce que les deux visions antagonistes, internaliste et externaliste, ont en commun d'ignorer, c'est-à-dire l'existence d'un univers social relativement indépendant par rapport aux demandes externes. »

³ « Il faut donc se demander si la liberté qui est laissée au système d'enseignement de faire prévaloir ses propres exigences et ses propres hiérarchies sur les demandes les plus patentes du système social à un moment donne du temps n'est pas la contrepartie des services cachés qu'il rend à la société ou à une fraction de la société en répondant à une demande sociale plus cachée, c'est-à-dire en contribuant à perpétuer et à légitimer les privilèges culturels et les avantages sociaux. » P. BOURDIEU et J.-C. PASSERON, « L'examen d'une illusion »..., *op. cit.*

A noter que l'on retrouve une analyse identique chez A. Touraine : « il est aussi impossible de prendre pour argent comptant cette rhétorique et d'oublier la dépendance des organisations que d'en faire un simple complément de l'idéologie de la classe dirigeante, comme si les enseignants en particulier servaient d'autant mieux les intérêts de celle-ci qu'ils s'affirment plus indépendants, remplissaient une fonction sociale de maintien de l'ordre social d'autant plus efficacement qu'ils s'abritent davantage derrière des notions abstraites, comme le libéralisme, l'humanisme et le professionnalisme. » A. TOURAINE, *Production de la société...*, *op. cit.*, p. 299.

⁴ « A supposer que l'État soit comme Marx l'a dit, au service des dominants, il n'est pas perçu comme tel dans la réalité pratique de son fonctionnement et il ne fonctionnerait pas s'il était perçu comme tel. Au fond, ce qu'on peut reprocher à Marx, c'est que si le monde social était comme il le dit, ni l'État ni même le travail ne marcherait. » P. BOURDIEU, *L'Intérêt au désintéressement...*, *op. cit.*, p. 172.

2.3 Les politiques publiques comme condensation d'un rapport de classe

Dès 1968, dans son ouvrage *Classes sociales et pouvoir politique*, Poulantzas cherche à développer et approfondir une théorie marxiste de l'État, ce qui implique d'accorder une forme d'autonomie au politique par rapport à l'économique, tout en postulant que la détermination en dernière instance dépend des rapports de production¹. Une partie du travail de Poulantzas peut se comprendre comme un effort de clarification et d'explicitation des fondements et des implications de cette d'autonomie relative du politique. Ce faisant, il s'oppose à une tradition marxiste classique qui « ne pose pas le problème de l'existence de l'État et [qui] le résout d'emblée à travers la définition des fonctions qu'il remplit.² » Le geste intellectuel de Poulantzas est une tentative de sortir de l'opposition entre « l'État-chose » et « l'État-sujet ». Il s'agit de dépasser à la fois la vision réductrice de l'État comme simple « comité chargé de gérer les affaires communes de la classe bourgeoise³ », mais également la vision libérale de l'État comme outil neutre doté « d'une autonomie tendanciellement absolue par rapport aux classes sociales.⁴ ». Poulantzas montre que ces deux lectures sont redevables de la même erreur fondamentale : celle de nier le rôle propre de l'État, de le réduire au rôle d'outil qui peut être conquis et contrôlé. Cette impasse théorique reprend, à un niveau d'abstraction plus élevé, l'opposition entre les deux lectures identifiées à propos des politiques locales « alternatives », reflétant une forme de fonctionnalisme du pire ou du meilleur.⁵ Dans la première lecture, ces politiques territoriales sont appréhendées comme globalement « orienté[es] vers le bien commun » et « comme un instrument de consensus » ; dans la seconde, elles sont perçues comme « au service des dominants économiquement et symboliquement.⁶ »

Dans cette perspective relationnelle, l'État ne doit plus être appréhendé comme une « entité intrinsèque », qui serait à conquérir ou à manipuler, mais « comme un rapport » et plus exactement « comme la condensation matérielle d'un rapport de forces entre classes et fractions de classes, tel qu'il s'exprime, de façon spécifique toujours, au sein de l'État.⁷ » Poulantzas refuse donc la théorie marxiste du « reflet » et insiste sur la matérialité propre de l'État. Si l'État est la condensation matérielle d'un rapport de force, il ne peut être réduit à ce rapport de force. L'État « présente une opacité et une résistance propre.⁸ » Les

¹ Yohann DOUET, « Althusser, Poulantzas et le problème de l'autonomie de la politique », *L'Homme la Société*, 209-1, 2019, p. 157- 181.

² Pierre BOURDIEU, *Sur l'État. Cours au collège de France 1989-1992*, Seuil, coll.« Raisons d'agir », 2012, p. 17.

³ Karl MARX et Friedrich ENGELS, *Le manifeste du parti communiste*, traduit par Michèle TAILLEUR, Éditions Sociales, 1983, p. 35.

⁴ POULANTZAS Nicos, *L'Etat, le pouvoir, le socialisme*, (1^{ère} édition 1978), Paris, Les Prairies Ordinaires, 2013, p. 47.

On retrouve une position assez proche chez A. Touraine : « toute administration peut être située entre ces deux limites extrêmes : l'institution totale et l'organisation totale, l'extrême dépendance des décisions institutionnelles et l'illusion de l'indépendance complète par rapport au système politique et aux rapports de classes. »

⁵ P. BOURDIEU, *L'Intérêt au désintéressement...*, *op. cit.*, p. 531.

⁶ P. BOURDIEU, *Sur l'État. Cours au collège de France 1989-1992...*, *op. cit.*, p. 18.

⁷ N. POULANTZAS, *L'État, le pouvoir, le socialisme...*, *op. cit.*, p. 191.

⁸ *Ibid.*, p. 194.

changements dans le rapport de classe ont toujours des effets sur l'État « mais ne s'y traduisent pas de façon directe et immédiate », cela ne se « cristallise[nt] dans l'État que sous forme réfractée et différentielle selon les appareils.¹ » L'État présente donc « une ossature matérielle propre qui ne peut absolument pas être réduite à la seule domination politique », bien que cette domination politique soit « inscrite dans la matérialité institutionnelle de l'État.² » Si l'État est un champ de bataille, cela signifie que la lutte des classes n'est pas extérieure, elle est présente au sein de l'État³. Il est intéressant de souligner la très grande proximité entre les analyses de Poulantzas et celles de Bourdieu. L'analyse de l'État comme rapport social chez Poulantzas est étendue comme un principe de fonctionnement de tous les champs chez Bourdieu :

« Le degré d'autonomie du champ peut se mesurer à l'importance de l'effet de retraduction ou de réfraction que sa logique spécifique impose aux influences ou aux commandes externes [...]. La métaphore mécanique de la réfraction, évidemment très imparfaite, ne vaut ici que négativement, pour chasser des esprits le modèle, plus impropre encore, du reflet.⁴ »

Les politiques de développement territorial peuvent ainsi être perçues comme des traces institutionnelles de la lutte des classes qui se matérialisent dans la « charpente institutionnelle » de l'État. La grille de lecture poulantzienne permet donc de mettre en lumière l'homologie entre l'autonomie relative de l'État et le rapport de distanciation/dépendance qui relie les agents de la NPB aux classes dominantes. Les démarches de développement territorial peuvent être appréhendées comme une matérialisation de ces rapports de classe, comme leur « condensation » institutionnelle, illustrant à la fois l'autonomie relative de l'État et de la NPB. Mais ce rapport de classe est « réfracté » de manière spécifique et complexe entre différents appareils et échelons territoriaux (collectivités locales, services de l'État, agence publique, associations partenaires, etc.).⁵ Dans le cas des politiques de développement territorial, ce rapport de classe est retraduit dans le champ bureaucratique notamment sous la forme de l'opposition entre techniciens et élus d'une part, et de l'opposition entre le local et le global (ou centre/périphérie) d'autre part. En effet, la

¹ *Ibid.*

J. Chevallier développe une analyse très proche : « Les représentations des fonctionnaires se situent nécessairement dans le cadre axiologique tracé par l'idéologie dominante à l'intérieur d'une société donnée. Cependant, chaque institution a aussi une "consistance propre", elle déploie un discours spécifique, visant à garantir sa légitimité et à affermir son identité. Ce discours est dirigé à la fois vis-à-vis des agents, afin de susciter un habitus, qui assure l'auto-reproduction de l'institution. » J. CHEVALLIER, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement »..., *op. cit.*

² N. POULANTZAS, *L'État, le pouvoir, le socialisme...*, *op. cit.*, p. 45.

³ Notons que D. Monjardet et G. Benguigui ont tout à fait repris cette conception du pouvoir de l'État comme « nécessairement contradictoire » : « La « relative autonomie » de l'appareil d'État exprime exactement cette dialectique de l'État, autonomie d'un appareil qui n'appartient à personne puisqu'il appartient à tous (ce que concrétise au niveau des agents le statut de la fonction publique), relative puisqu'elle est au service d'une politique, par définition partisane. La diversité organisationnelle des appareils d'État, la variété de leurs constitutions et de leurs modes de fonctionnement (de la police à la justice en passant par l'administration fiscale et l'école) se distribue selon cet axe d'autonomie-dépendance et se module selon le temps : politiques des gouvernants, capacité de réaction des appareils, etc. » D. MONJARDET et G. BENGUIGUI, « L'utopie gestionnaire. Les couches moyennes entre l'État et les rapports de classe »..., *op. cit.*

⁴ P. BOURDIEU, *Microcosmes. Théories des champs...*, *op. cit.*, p. 198.

⁵ N. POULANTZAS, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui...*, *op. cit.*, p. 177.

question du développement local a souvent été appréhendée dans une dimension spatiale, interrogeant la « marge d'autonomie des gouvernements locaux¹ », leur capacité, ou non, à mener des politiques « alternatives² ». Dans cette perspective, la question de l'autonomie du technicien ou de l'autonomie du « local » ne sont que des cristallisations particulières de l'autonomie relative de l'État et du rapport social entre la NPB et la classe dominante. Il est ainsi possible de questionner les conditions matérielles de l'autonomie politique des agents de développement territorial, selon l'autonomie relative accordée par un financement, une institution ou un statut.

¹ V. BEAL et M. ROUSSEAU, « Alterpolitiques! »..., *op. cit.*

² L. ARNAUD, C.L. BART et R. PASQUIER, « Introduction »..., *op. cit.*

Conclusion chapitre 7. Un héritage néomarxiste

Au cours de notre recherche, nous avons découvert les controverses scientifiques autour de l'héritage marxiste en sociologie au tournant des années 1980, portant notamment sur l'autonomie ou non de l'espace local, l'autonomie ou non de l'État et le statut des catégories sociales intermédiaires émergentes. Ces débats intellectuels nous ont semblé apporter des hypothèses tout à fait pertinentes par rapport à nos propres observations empiriques sur le terrain. Nous avons trouvé dans cette littérature un éclairage aux ambivalences que nous identifions dans les scènes d'observation et au cours des entretiens avec des professionnels du développement territorial. Il ressort que le développement territorial est un cas particulier d'un ensemble plus large de professions prises dans la même tension structurelle entre changement et reproduction sociale. L'engagement de ces professionnels peut se comprendre comme un engagement en faveur de l'autonomie de l'État face aux intérêts de la classe dominante. Appréhender l'État comme la condensation des rapports de classe ouvre la possibilité d'étudier empiriquement « l'inscription de la lutte des classes [...] dans l'ossature institutionnelle de l'État.¹ »

¹ N. POULANTZAS, *L'État, le pouvoir, le socialisme...*, *op. cit.*, p. 145.

CONCLUSION

Arrivés au terme de notre réflexion, nous proposons de revenir brièvement sur les grandes lignes de notre argumentation et d'esquisser des pistes de recherches possibles pour poursuivre notre réflexion.

1. Le développement territorial, un objet tridimensionnel

Au cours de notre travail, nous en sommes venus à appréhender le développement territorial par trois prismes complémentaires. Tout d'abord, le développement territorial correspond à un type d'action publique qui s'appuie en particulier sur la territorialisation, la transversalité, le partenariat et la participation. Les principes du développement territorial se retrouvent, depuis les années 1980, dans une variété d'interventions publiques. Le cas des PIA Jeunesse représente une mise en application de cette logique d'action sur la thématique « jeunesse ». Nous avons retracé la genèse historique et politique de cette forme d'action publique, issue d'une mobilisation conjointe de chercheurs, de hauts-fonctionnaires, d'élus et de différents mouvements de mobilisations citoyennes.

Ensuite, nous avons montré que la diffusion des principes du développement territorial a joué un rôle important dans la reconfiguration des positionnements et des pratiques des professionnels. Les acteurs professionnels déjà présents ont dû s'adapter et parfois résister à ce mode d'action publique. Surtout, de nouvelles positions professionnelles ont émergé afin de mettre en œuvre, d'animer et de coordonner ces politiques publiques. Au-delà d'une forme d'action publique, le développement territorial renvoie donc également à une posture professionnelle. L'immersion auprès de l'équipe de coordination d'AJIR nous a permis d'observer les pratiques quotidiennes, les efforts et les tensions qu'impliquait la mission de rendre opérationnels les objectifs du développement territorial. La posture des agents de développement se distingue par l'importance de l'engagement professionnel, que nous avons qualifié d'*activisme institutionnel*. L'engagement est fondé sur une adhésion aux valeurs et finalités portées par les dispositifs de développement territorial. Il se construit au quotidien dans une tension permanente et un souci de distinction avec l'administration et les élus.

Enfin, le développement territorial correspond également à une idéologie politique. En effet, dès son origine, le développement territorial est une incarnation du renouveau idéologique porté par la « deuxième gauche ». C'est une pensée politique qui irrigue les « nouveaux » mouvements sociaux. Les professionnels du développement sont les héritiers de ce courant politique et continuent à faire vivre dans leur engagement professionnel la recherche d'une « troisième voie » entre centralisme étatique et libéralisme

de marche¹. Le développement territorial est à la fois un horizon politique, un ensemble de croyances et une manière de faire de « autrement » de la politique². Le développement territorial apparaît ainsi comme le prolongement institutionnel des mouvements sociaux portant sur le cadre de vie, l'environnement ou la participation³.

Le développement territorial est donc en même temps une pratique *institutionnelle*, une pratique *professionnelle* et une pratique *politique*. Dès le départ, ces trois dimensions sont présentes et se confondent. Nous avons analysé un emboîtement de ces trois dimensions. L'ambivalence des politiques publiques du développement territorial s'incarne de manière très concrète dans l'ambiguïté des positions professionnelles créées pour les mettre en œuvre. Les travaux sur l'offre publique de participation ou sur les démarches institutionnelles de transition écologique regorgent d'interrogations sur la portée effective de ces dispositifs, qui oscillent entre *ensauvagement* des institutions et *domestication* des alternatives. Ce sont les agents de développement qui doivent affronter et gérer au quotidien l'ambivalence structurelle de ces dispositifs. Cette contradiction structurelle est vécue individuellement par les professionnels du développement territorial, sous le registre du « dilemme », du « compromis » ou des « dissonances cognitives », avec l'impression de devoir se battre pour une « mission impossible⁴ ».

2. Des « professionnels de la vertu »

L'étude de l'engagement des professionnels du développement territorial révèle un rapport au politique, à l'institution et au travail spécifique aux fractions dominées des classes dominantes. Ces résultats prennent plus de sens au regard de travaux sur d'autres professions « ambivalentes » qui sont tiraillées entre un rôle de transformation sociale et de reproduction de l'ordre établi.

La position, au sein du champ administratif, des professionnels du développement territorial fait ainsi directement écho, par homologie structurale, à celle des professionnels de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), au sein du champ économique. Dans les deux cas, ce sont des agents qui agissent dans un espace professionnel constitué à l'interaction entre la « société civile » et le champ économique (ou bureaucratique). Cette position d'interface les amène à développer une fidélité contrastée à l'institution. Les professionnels de la RSE occupent une position dominée au sein du champ économique : ils « sont périphériques et dominés au sein des entreprises [...] mais quitter ce[s] derni[ères] leur demanderait trop. »

¹ A. ROUX, *Une étonnante similitude : cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie militante et contraintes de fonctionnement...*, *op. cit.*

² H. HATZFELD, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970...*, *op. cit.*

³ Calliope SPANOU, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux...*, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1991.

⁴ P. BOURDIEU, « Une mission impossible »..., *op. cit.*

Ils se retrouvent donc « en position de travailler le capitalisme de l'intérieur et de se distancier du monde de l'entreprise, sans toutefois en sortir.¹ »

Les obligations de RSE, à l'instar du développement territorial, sont liées à l'émergence de revendications et de critiques à l'encontre de l'État ou des entreprises qui, pour renouveler leur légitimité, sont priés d'agir sur ces thématiques nouvelles². Le travail de relégitimation des institutions passe par la prise en compte de la critique³ et se traduit par la création de nouveaux dispositifs et, par conséquent, par l'émergence de positions professionnelles chargées d'animer et de mettre en œuvre ces dispositifs⁴. Ces postes sont très diversifiés, ils constituent « un espace professionnel du management de l'éthique » recouvrant des positions associatives, militantes, des consultants et des services internalisés de RSE⁵.

Ces dernières années, plusieurs travaux portant sur des chargés de mission développement durable⁶ ou diversité⁷ au sein de grandes entreprises ont mis en lumière une posture professionnelle particulière, marquée par une forme d'engagement dans le travail, mais à distance des organisations politiques⁸. Ces études récentes citent le travail précurseur de D. Meyerson et M. Scully qui ont qualifié de « radicaux tempérés⁹ » « les salarié·e·s de grandes entreprises privées articulant une loyauté aux normes de leur organisation et à des "idéologies", "causes" ou "communautés" entrant potentiellement en tension avec celles-ci.¹⁰ » Ces personnes sont engagées « dans le double projet de travailler au sein de l'organisation et pour changer l'organisation.¹¹ » Ce concept fait donc tout à fait écho à nos observations à propos des

¹ Charles BOSVIEUX-ONYEKWELU et Valérie BOUSSARD, « Moraliser le capitalisme ou capitaliser sur la morale ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 241-1, 2022, p. 4- 15.

² « Dans cette perspective, le développement de dispositifs de management de la vertu liés à la justice, au respect des règles, à la diversité ou à l'écologie (RSE, *compliance*, *pro bono*, etc.) peut être envisagé comme autant d'épreuves de réalité d'un nouvel esprit du capitalisme cherchant à répondre à des critiques et à des exigences de justice renouvelées (égalité, inclusivité, durabilité, etc.). » *Ibid.*

³ Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, coll.« NRF essais », 1999.

⁴ C. BOSVIEUX-ONYEKWELU et V. BOUSSARD, « Moraliser le capitalisme ou capitaliser sur la morale ? »..., *op. cit.*

⁵ Pour un autre exemple de constitution d'un espace professionnel à la frontière privé/public sur la question de l'égalité femme/homme, voir Soline BLANCHARD, « De la cause des femmes au marché de l'égalité : l'émergence de l'espace de l'accompagnement à l'égalité professionnelle en France (1965-2012) », These de doctorat, Toulouse 2, 2013.

⁶ Ève CHIAPELLO et Florent GITTAUX, « Les responsables développement durable des grandes entreprises. Parcours, engagement et représentations. », *Revue de l'Organisation Responsable*, 1, 2009, p. 43- 53.

⁷ Laure BERENI et Dorothée PRUD'HOMME, « Servir l'entreprise ou la changer ? Les responsables diversité entre gestion, critique et performance de la vertu », *Revue française de sociologie*, 60-2, 2019, p. 175- 200.

⁸ Voir par exemple l'entretien de L. Bereni avec « Grégory » (responsable de l'égalité des chances dans une entreprise) qui est interrogé sur ses « engagements extraprofessionnels », il répond : « Ma vie associative, aujourd'hui, elle est remplie par ma fonction professionnelle. On est des militants professionnels. [...] En tant que citoyen, je peux être militant associatif, militant citoyen. Ce n'est pas la même forme de militance. Je suis militant professionnel... Ça veut dire... Je le disais tout à l'heure, l'emmerdeur, le bricoleur, celui qui ouvre sa bouche et qui ne plie pas parce que c'est son job. [...] Voilà, il faut être là mais, d'un autre côté, il faut savoir trouver la mesure parce que, justement, c'est professionnel dans le cadre de l'entreprise. [...] C'est ça militant professionnel. C'est que le centre de gravité, c'est l'entreprise. Et militant parce qu'on va utiliser les réflexes, les postures de militants : le fait d'ouvrir sa bouche quand la situation l'exige. » Laure BERENI, *Le management de la vertu: La diversité en entreprise à New York et à Paris*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2023, p. 221.

⁹ Debra E. MEYERSON et Maureen A. SCULLY, « Tempered Radicalism and the Politics of Ambivalence and Change », *Organization Science*, 6-5, 1995, p. 585- 600.

¹⁰ L. BERENI et D. PRUD'HOMME, « Servir l'entreprise ou la changer ? » *op. cit.*

¹¹ D.E. MEYERSON et M.A. SCULLY, « Tempered Radicalism and the Politics of Ambivalence and Change »..., *op. cit.*

activistes institutionnels dans le développement territorial.¹ Ces espaces professionnels illustrent la continuité des mobilisations en-dehors et dans les institutions². Ils questionnent le monopole étatique de l'intérêt général, en montrant que d'autres acteurs (associatifs, consultants, habitants, entreprises) peuvent également prétendre, parfois mieux, que l'État à la poursuite de l'intérêt général³.

Comme pour le développement territorial, il est possible d'observer différentes manières de s'approprier et d'investir cette fonction. Dans le cas des chargés de mission diversité, L. Bereni distingue « trois identités professionnelles idéal-typiques [...] : l'expert critique, l'expert distancié et l'expert investi.⁴ » Ces profils se distinguent par leur « propension à revendiquer une posture critique à l'égard des normes gestionnaires dominantes » et leur « propension à inscrire la fonction dans un champ plus large que l'entreprise.⁵ » Les professionnels les plus critiques et les plus tournés vers la société (donc les moins fidèles à leur entreprise) sont qualifiés de « militants professionnels ». À l'inverse, les agents les plus concernés par les enjeux internes de l'organisation, plus tournés vers la gestion que la critique, se rapprochent davantage de la figure des « gestionnaires de projets ». C'est entre ces deux figures limites que se construit l'espace professionnel des chargés de mission diversité, avec la figure centrale du « professionnel de la vertu » qui allie une ouverture sur la société tout en s'inscrivant dans les normes gestionnaires de l'entreprise.

3. Dépasser l'ambivalence

Les professionnels du développement territorial, comme ceux de la RSE, doivent faire face à l'ambivalence des finalités de leur action, plutôt au service de l'intérêt général (la « vertu ») ou de l'intérêt de leur organisation⁶. L'ambivalence est constitutive de ces espaces professionnels. Les analyses néomarxistes nous ont permis de comprendre que l'ambivalence de leur posture professionnelle découle de l'ambiguïté même de la position de classe intermédiaire des agents investis dans ces espaces professionnels.

Le développement territorial – dans ses trois dimensions institutionnelle, professionnelle et politique – est une matérialisation de l'idéologie politique portée par des agents dominés au sein des appareils d'État mais dotés de titres scolaires. En particulier, la rhétorique professionnelle du développement territorial est une matérialisation de l'idéologie politique propre aux fractions intellectuelles des catégories intermédiaires, marquées par l'importance de leurs capitaux culturels par rapport à leurs capitaux économiques. L'analyse

¹ « [Les radicaux tempérés] se caractérisent par une posture "ambivalente", entre loyauté à la raison managériale et loyauté à un agenda de changement social, par des attentes de changement "modérées" ("small wins") et par une aptitude à la flexibilité discursive qui les conduit le plus souvent à "parler la langue des insiders". » D. Meyerson et M. Scully (1995) cité par L. BERENI et S. DUBUISSON-QUELLIER, « Au-delà de la confrontation »..., *op. cit.*

² Michael LOUNSBURY et Marc SCHNEIBERG, « Social Movements and Institutional Analysis », in *The Handbook of Organizational Institutionalism*, 2008, p. 648- 670.

³ C. BOSVIEUX-ONYEKWELU et V. BOUSSARD, « Moraliser le capitalisme ou capitaliser sur la morale ? »..., *op. cit.*

⁴ L. BERENI, *Le management de la vertu...*, *op. cit.*, p. 221.

⁵ *Ibid.*

⁶ C. BOSVIEUX-ONYEKWELU et V. BOUSSARD, « Moraliser le capitalisme ou capitaliser sur la morale ? »..., *op. cit.*

des trajectoires sociales montre que les agents de développement « s'intègrent aux classes dominantes au terme de petites mobilités ascendantes.¹ » Néanmoins, « leur inscription bourgeoise demeure décalée », leur « intégration au sein des classes dominantes se révèle scolairement puis professionnellement dissonante. » Selon J.-B. Comby, c'est cette « ambivalence » sociale qui éclaire « leur rapport pondéré à l'ordre établi comme à ses remises en cause.² »

Nous défendons l'idée que les tensions vécues par les agents intermédiaires traduisent fondamentalement le rapport complexe entre leur rôle objectif d'agents d'appareil d'État au service de la classe dominante et leur investissement subjectif pour la transformation sociale. Cette perspective de recherche ouvre un nouveau domaine de recherche : il s'agit d'étudier très concrètement comme les agents vivent ces ambivalences dans leur quotidien professionnel, comment ils gèrent au quotidien l'écart entre le rôle objectif et leur représentation subjective de leur propre rôle. Dans la terminologie marxiste, on peut dire que l'accomplissement de ces tâches qui incombent aux « agents subalternes de la domination » nécessite une part d'« automystification entraînant ainsi la méconnaissance par ces agents de leur propre nature de classe.³ » Néanmoins, nous avons montré que les professionnels du développement territorial ont en partie conscience des contradictions inhérentes à leur position professionnelle. L'enquête de terrain montre que les agents de développement territorial réalisent un travail actif de construction de sens, de mise en suspension de la critique pour pouvoir tenir, malgré tout, leur position professionnelle. Chaque agent, en fonction de ses dispositions et de sa position professionnelle, construit son propre compromis acceptable.

4. L'autonomie relative comme clé de lecture

L'autonomie relative de l'État, au sens de Poulantzas, permet de faire le lien entre la question théorique des rapports de classe et l'étude empirique des engagements professionnels au sein d'une politique publique particulière. En effet, les rapports de classes sont présents au sein de l'État, mais de manière « réfractée⁴ ». Suivant la réflexion de Poulantzas, nous avons pu concevoir les politiques du développement territorial comme la matérialisation institutionnelle du rapport entre la « nouvelle petite bourgeoisie » et la classe dominante. Cette manière de construire l'objet de recherche permet de sortir des oppositions trompeuses entre État et « société-civile » et fait apparaître une continuité entre mobilisations en-dehors et au sein de l'État⁵.

¹ J.-B. COMBY, « Un éthos pondérateur »..., *op. cit.*

² *Ibid.*

³ A. BIHR, « Le champ aveugle de la lutte de classe »..., *op. cit.*

⁴ N. POULANTZAS, *L'Etat, le pouvoir, le socialisme...*, *op. cit.*, p. 194.

⁵ De la même manière, on observe une porosité et une continuité entre mondes militants et mondes institutionnels. BERENI et S. DUBUISSON-QUELLIER, « Au-delà de la confrontation »..., *op. cit.*

La conceptualisation par Poulantzas de l'État comme rapport social et champ de lutte¹ converge avec le cadre d'analyse forgé par Bourdieu autour des champs². En effet, pour Bourdieu, « le degré d'autonomie du champ peut se mesurer à l'importance de l'effet de *retraduction* ou de *réfraction* que sa logique spécifique impose aux influences ou aux commandes externes.³ » La notion de champ, plus que celle d'appareil au sens althusserien⁴, permet d'appréhender ces espaces spécialisés de la pratique sociale comme des « champs de luttes » qui ne peuvent être réduits à un reflet direct et mécanique des rapports de classes⁵. En effet, au sein d'un champ, les dominants « doivent compter avec la résistance des dominés.⁶ » Pour Bourdieu, « les appareils représentent un cas limite, quelque chose que l'on peut considérer comme un état pathologique, des champs⁷ », lorsque la domination peut s'exercer directement sans forme de résistance.

Ainsi, les approches de Poulantzas ou de Bourdieu permettent de dépasser des antinomies entre *ensauvagement* et *domestication*, entre lecture *interne* et *externe*⁸, entre changement ou reproduction sociale, relevées tout au long de notre thèse dans la littérature académique et dans le discours émique. Tous ces jeux sociaux – qu'ils soient saisis à l'échelle d'une politique publique, d'un groupe professionnel ou d'une fraction de classe – sont dépendants du rapport de force entre les classes, mais qui est traduit, « réfracté », à l'intérieur de la complexité de chacun de ces espaces sociaux, disposant de leur propre autonomie relative et de leur fonctionnement spécifique.

Le cadre conceptuel de la sociologie des champs permet d'articuler les dynamiques structurelles avec l'analyse de l'investissement symbolique et quotidien. Il tient ensemble les approches structuralistes et interactionnistes. L'analyse en termes de champs et d'espaces sociaux permet de prendre en compte les effets du rapport entre classes dans des univers sociaux différenciés⁹. En effet, comme le rappelle H. Billemont, « le système des classes sociales manifeste rarement ses effets de manière évidente et directe.¹⁰ »

¹ Bob JESSOP, « L'État est un rapport social. », in *L'État, le pouvoir, le socialisme.*, Les Prairies Ordinaires, 2013, p. 371- 387.

² Sur la « rencontre manquée » entre Poulantzas et Bourdieu, voir Jean BATOU et Razmig KEUCHEYAN, « Pierre Bourdieu et le marxisme de son temps: une rencontre manquée ? », *Swiss Political Science Review*, 20-1, 2014, p. 19- 24.

³ P. BOURDIEU, *Microcosmes. Théories des champs...*, *op. cit.*, p. 198.

⁴ Y. DOUET, « Althusser, Poulantzas et le problème de l'autonomie de la politique »..., *op. cit.* ; Julien PALLOTTA, « Bourdieu face au marxisme althusserien : la question de l'état », *Actuel Marx*, 58-2, 2015, p. 130- 143.

⁵ P. BOURDIEU, *Microcosmes. Théories des champs...*, *op. cit.*, p. 16.

⁶ Pierre BOURDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Les Editions de Minuit, 1981, p. 136.

⁷ Pierre BOURDIEU, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992, p. 191., cité dans LEMIEUX Cyril, « Le crépuscule des champs : Limites d'un concept ou disparition d'une réalité historique ? », in Michel DE FORNEL et Albert OGIEN (éd.), *Bourdieu : Théoricien de la pratique*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll.« Raisons pratiques », 2011, p. 75-100.

⁸ Sur l'écueil, inhérent à tous champs, des lectures uniquement internes ou externes, voir P. BOURDIEU, *L'Intérêt au désintéressement...*, *op. cit.*, p. 20.

⁹ Néanmoins, nous rejoignons la critique de Cyril Lemieux qui montre que le concept de champ ne s'applique qu'à certains domaines spécifique de la vie sociale. Il est nécessaire de disposer d'un minimum de « capital spécifique » pour « jouer » dans un champ. Par conséquent, selon C. Lemieux, les classes populaires sont largement « hors champs ». Cyril LEMIEUX, « Le crépuscule des champs : Limites d'un concept ou disparition d'une réalité historique ? », in Michel DE FORNEL et Albert OGIEN (éd.), *Bourdieu : Théoricien de la pratique*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll.« Raisons pratiques », 2011, p. 75- 100.

¹⁰ H. BILLEMONT, *L'écologie politique...*, *op. cit.*, p. 35.

Il est alors nécessaire d'étudier empiriquement « au sein de chaque champ de la pratique sociale (champ scientifique, champ politique, champ culturel...) les manifestations et les effets spécifiques que produit cette opposition de classes.¹ »

Le développement territorial occupe une place particulière au sein du champ administratif. C'est à la fois une place marginale et relativement autonome. Les agents de développement bénéficient d'une forme d'autonomie relative vis-à-vis du champ administratif et du pouvoir politique. Ce degré plus important d'autonomie est notamment permis par des financements ou des dispositifs particuliers. Nous l'avons vu avec le cas de l'équipe de coordination d'AJIR qui, grâce au financement du PIA, peut revendiquer une autonomie vis-à-vis du département en se déclarant au service du collectif de partenaires et non de l'institution. Néanmoins, cette autonomie reste relative et, dans la pratique, elle est source de tensions. Les agents de l'équipe de coordination doivent lutter pour maintenir cette autonomie contre la possibilité d'une reprise en main administrative ou politique. Cette autonomie relative distingue les professionnels du développement territorial du reste de l'administration. Elle leur fournit le support matériel à leur *activisme institutionnel*.

5. Affiner l'analyse des dispositions à l'engagement

Dans son ouvrage *Class Counts*, E.O. Wright déplore l'écart entre les débats théoriques autour des questions de rapport de classe et la recherche empirique². Ce constat renvoie aux critiques de la sur-spécialisation des sciences sociales et de la distinction entre « recherche empirique sans théorie » et « théorie sans objets » que dénonçait Bourdieu³. Les travaux néomarxistes portant sur l'autonomie de l'espace local, l'autonomie de l'État et le statut des catégories intermédiaires émergentes apportent des hypothèses pertinentes par rapport à nos propres observations empiriques sur le terrain. Il n'en reste pas moins qu'il est difficile, voire périlleux, de relier des observations micro-sociologiques, réalisées dans des contextes temporels, organisationnels, territoriaux forcément singuliers, avec des considérations théoriques à prétention générale. Mettre au jour l'ensemble des médiations, des réfractions, entre les rapports de classe et une position professionnelle dans un espace spécifique est ambitieux et parfois difficile à tenir. Selon Hélène Reigner :

« Les travaux néomarxistes qui théorisent la néolibéralisation peinent à opérationnaliser un programme de recherche qui renseignerait les mécanismes concrets par lesquels s'impose l'agenda néolibéral. Plus encore, la pertinence de ces cadres d'analyse est mise en cause par des travaux empiriques qui insistent sur l'autonomie

¹ *Ibid.*

² E.O. WRIGHT, *Class Counts...*, *op. cit.*, p. Preface.

³ P. BOURDIEU et L. WACQUANT, *Invitation à la sociologie réflexive...*, *op. cit.*, p. 215.

du local, le poids d'une vaste classe moyenne, la variété des trajectoires historiques entre Etat et capitalisme notamment.¹ »

Nous avons commencé notre réflexion sur le constat de l'inadéquation d'une théorie critique surplombante pour appréhender notre terrain d'enquête. Au sein d'AJIR, et plus largement à l'échelle des agents chargés de mettre en œuvre les politiques de développement territorial, nous n'avons pas observé la mise en œuvre d'un agenda néolibéral au service de la classe dominante. Il n'y a pas localement de « coalition d'intérêts » défendant un tel agenda, pour reprendre la perspective d'Hélène Reigner². Pourtant, cela ne doit pas entraîner une disqualification des approches critiques. Au contraire, il est nécessaire de « mettre au travail » les théories critiques, de les confronter au terrain.

Une piste de recherche stimulante pour répondre à ce défi est celle de l'analyse dispositionnelle de l'engagement au travail et hors-travail³. En effet, nous avons montré que le développement territorial, dans ses différentes dimensions, est une matérialisation de l'idéologie spécifique des fractions culturelles des classes intermédiaires. Néanmoins, ainsi définie, cette catégorie sociale reste vague. Plusieurs formes d'engagements, plus ou moins contestataires, peuvent être attachées à des groupes sociaux intermédiaires. Colin Robineau montre par exemple que les engagements politiques radicaux qualifiés d'« autonomes⁴ » sont également le fait d'agents issus des espaces intermédiaires et notamment des professions intermédiaires de la fonction publique « dans des secteurs tels que la santé, l'éducation ou le travail social.⁵ » Ce constat interroge : comment expliquer qu'une origine sociale proche puisse déboucher sur des formes d'engagement à ce point différentes ?

Plutôt que de disqualifier une approche de l'engagement en termes de dispositions sociales, ce constat nous invite à enquêter plus en détail les parcours biographiques et les processus de socialisation, d'entrer dans les « plis singuliers du social » pour reprendre l'expression de Bernard Lahire⁶. En effet, comme le rappellent N. Poulantzas ou A. Bihr, une même détermination de classe, en particulier pour les positions de classes contradictoires des catégories intermédiaires, peut s'exprimer dans des formes politiques très divergentes, des plus autogestionnaires aux plus centralisatrices, des plus contestataires aux plus institutionnalisées⁷. Cette perspective de recherche implique un travail conséquent pour comprendre la

¹ H. REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste...*, *op. cit.*, p. 19.

² *Ibid.*

³ S. LAURENS et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeables ? » *op. cit.* ; D. PICHONNAZ et K. TOFFEL, « Pour une sociologie structurale du travail »..., *op. cit.*

⁴ Selon C. Robineau, « le milieu autonome rassemble des groupes aux pratiques diverses et aux influences idéologiques hétérogènes, dont les "zadistes" et le "black-bloc" ne sont que les fractions les plus médiatisées. Parfois désigné sous les catégories d'"ultra-gauche" ou de "mouvance anarcho-autonome", [ils peuvent être regroupés] autour d'une critique anticapitaliste et antiétatique. » C. ROBINEAU, *Devenir révolutionnaire. Sociologie de l'engagement autonome...*, *op. cit.*, p. présentation.

⁵ *Ibid.*, p. 38.

⁶ Bernard LAHIRE, *Dans les plis singuliers du social*, La Découverte, 2013.

⁷ A. BIHR, « Le champ aveugle de la lutte de classe »..., *op. cit.* ; N. POULANTZAS, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui...*, *op. cit.*, p. 314.

formation de dispositions spécifiques à l'engagement et les contextes d'actualisation de ces dispositions¹, afin d'éclairer des trajectoires individuelles divergentes. Notre travail sur les trajectoires biographiques mériterait, dans cette perspective, d'être approfondi pour analyser plus finement la construction dispositionnelle de l'engagement. C. Robineau montre, par exemple, qu'une des spécificités des parcours biographiques des militants « autonomes » est d'avoir un *habitus polarisé*, c'est-à-dire d'avoir des parents de milieux sociaux différents produisant « un système de dispositions empruntant aux classes dominantes et aux classes dominées.² » Nos données semblent confirmer l'hypothèse selon laquelle l'origine sociale plus élevée d'un des deux parents favorise un engagement plus contestataire. En effet, en moyenne, les agents travaillant dans le secteur associatif et ayant un rapport plus militant à leur travail, disposent d'une origine sociale plus élevée. C'est une piste qui mériterait d'être approfondie par une analyse plus systématique des parcours biographiques.

Enfin, il serait pertinent d'appréhender l'engagement professionnel dans le développement territorial, et plus largement l'*activisme institutionnel*, comme un des répertoires d'action politique propres aux fractions culturelles des catégories intermédiaires. Dans cette perspective, les rapports à l'Etat et aux institutions peuvent être un axe heuristique pour cartographier les différentes positions au sein des catégories intermédiaires. À partir de notre terrain sur l'espace professionnel du développement territorial, il serait possible de prolonger empiriquement l'intuition de N. Brusadelli, M. Lemay et Y. Martell qui montrent que les différentes positions au sein de l'espace des mouvements sociaux, notamment la proximité avec le champ administratif, sont un « révélateur des recompositions [au sein] des classes moyennes.³ »

¹ Johanna SIMEANT, « Un humanitaire “ apolitique ” ? Démarcations, socialisations au politique et espaces de la réalisation de soi », in *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p.

² C. ROBINEAU, *Devenir révolutionnaire. Sociologie de l'engagement autonome...*, *op. cit.*, p. 57.

³ N. BRUSADELLI, M. LEMAY et Y. MARTELL, « L'espace contemporain des « alternatives ». Un révélateur des recompositions des classes moyennes ? » *op. cit.*

Bibliographie

- ABADIE Florence, « Les enjeux de la coordination des politiques de jeunesse », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 9-13.
- ABALLEA François, « Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux », *Revue des politiques sociales et familiales*, 44-1, 1996, p. 11-22.
- ABBOTT Andrew, « Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions », *Sociological Theory*, 23-3, 2005, p. 245-274.
- ABBOTT Andrew, « Ecologies liées : à propos du système des professions », in Pierre-Michel MENGER (éd.), *Les professions et leurs sociologies : Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, coll.« Colloquium », 2003.
- ABBOTT Andrew, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.
- ABERS Rebecca, « Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State », *Latin American Politics and Society*, 61, 1 mai 2019, p. 21-44.
- AGUILERA Thomas, « Gouvernance urbaine et critique dans les métropoles européennes : une posture méthodologique pour étudier les effets des mouvements sociaux sur les politiques publiques », *Métropoles*, Hors-série 2018, 18 octobre 2018.
- ALAM Thomas et GODARD Jérôme, « Réformes sectorielles et monstration de la modernité », *Politix*, 79-3, 2007, p. 77-100.
- ALAM Thomas, GURRUCHAGA Marion et O'MIEL Julien, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, n° 87-3, 18 octobre 2012, p. 155-173.
- ALAMEL Alexis et DUMONT Marc, « Les politiques métropolitaines de jeunesse à l'ère des réformes territoriales en France. Quelles nouvelles formes de professionnalisation de l'action publique ? », *Agora débats/jeunesse*, 89-3, 2021, p. 129-143.
- ALDRIN Philippe et HUBE Nicolas, « L'État participatif », *Gouvernement et action publique*, Vol. 5-2, 12 juillet 2016, p. 9-29.
- AMIOT Michel, *Contre l'État, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Paris, Editions de l'EHESS, 1986.
- ARHIP-PATERSON William, « L'usure à la tâche. La fabrique éreintante du budget participatif de la Ville de Paris pour les agents municipaux (2014-2020) », 2020.
- ARNAUD Lionel, BART Christian Le et PASQUIER Romain, « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », in *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2015, p. 11-31.
- ASTARIAN Bruno et FERRO Robert, *Le ménage à trois de la lutte des classes: Classe moyenne salariée, prolétariat et capital*, Toulouse, Editions de l'Asymétrie, 2019.

- AUST Jérôme, CRESPIY Cécile, EPSTEIN Renaud et REIGNER Hélène, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, 90, 31 décembre 2013, p. 3-21.
- AUST Jérôme et GOZLAN Clémentine, « Faire charnière entre l'État et les professions. Fabrique des réformes managériales et mobilisations professionnelles », *Politix*, 135-3, 2021, p. 7-18.
- AVRIL Christelle, CARTIER Marie et SERRE Delphine, *Enquêter sur le travail. Concepts, méthodes, récits.*, Paris, La Découverte, 2010.
- BACHIR Myriam, GOURGUES Guillaume, LEFEBVRE Rémi et SAINTY Jessica, *Des citoyens à la conquête des villes. Les listes citoyennes et participatives lors des élections municipales de 2020*, CNRS Éditions, 2023.
- BACQUE Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2004.
- BACQUE Marie-Hélène et VERMEERSCH Stéphanie, *Changer la vie ? Les classes moyennes et l'héritage de Mai 68*, Editions de l'Atelier, 2007.
- BAIOCCHI Gianpaolo et GANUZA Ernesto, « Becoming a best practice: Neoliberalism and the curious case of participatory budgeting », in *Democratizing Inequalities. Dilemmas of the new public participation.*, New York University Press., 2015, p. 187-203.
- BAJARD Flora, NICOLAS Frédéric, CRUNEL Bérénice, FRAU Caroline et PARENT Fanny (éd.), *Professionnalisation(s) et État : Une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll.« Espaces Politiques », 2018.
- BANTIGNY Ludivine, « Une "politique de la jeunesse" entre compétition et légitimation. L'expérience Mendès France », in *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes, Champ social, coll.« Questions de société », 2012, p. 32-46.
- BANTIGNY Ludivine, « Les jeunes, sujets et enjeux politiques », *Histoire@Politique*, 4-1, 2008, p. 1-1.
- BARRIER Julien et CASTEL Patrick, « Sociologie des professions et politiques publiques », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll.« Références », 2019, vol.5e éd., p. 594-600.
- BARRIER Julien, PILLON Jean-Marie et QUERE Olivier, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, VOL. 4-4, 18 décembre 2015, p. 9-32.
- BATOU Jean et KEUCHEYAN Razmig, « Pierre Bourdieu et le marxisme de son temps: une rencontre manquée ? », *Swiss Political Science Review*, 20-1, 2014, p. 19-24.
- BAUDELOT Christian, ESTABLET Roger et MALEMORT Jacques, *La petite bourgeoisie en France.*, Maspero, 1974.
- BAUMGARTNER Frank R. et JONES Bryan D., *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, 1993.
- BEAL Vincent, « Politiques urbaines et développement durable : vers un traitement entrepreneurial des problèmes environnementaux ? », *Environnement Urbain / Urban Environment*, 3, 2009, p. 47-63.
- BEAL Vincent, EPSTEIN Renaud et PINSON Gilles, « La circulation croisée », *Gouvernement et action publique*, N° 3-3, 19 novembre 2015, p. 103-127.
- BEAL Vincent et ROUSSEAU Max, « Alterpolitiques! », *Métropoles*, 15, 2014.

- BEAUD Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, n° 35-3, 1996, p. 226-257.
- BECQUET Valérie, « Comprendre l'instrumentation des questions de citoyenneté dans les politiques d'éducation et de jeunesse : une typologie des dispositifs d'action publique », *Lien social et Politiques*, 80, 2018, p. 15-33.
- BECQUET Valérie, « Politiques de citoyenneté : constats, finalités et outils », in *Les politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Champ social, 2012, p. 165-186.
- BECQUET Valérie, « Participation des jeunes : regards sur six pays », *Agora débats/jeunesses*, 42-1, 2006, p. 14-29.
- BERENI Laure, *Le management de la vertu: La diversité en entreprise à New York et à Paris*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2023.
- BERENI Laure et DUBUISSON-QUELLIER Sophie, « Au-delà de la confrontation : saisir la diversité des interactions entre mondes militants et mondes économiques », *Revue française de sociologie*, 61-4, 2020, p. 505-529.
- BERENI Laure et PRUD'HOMME Dorothée, « Servir l'entreprise ou la changer ? Les responsables diversité entre gestion, critique et performance de la vertu », *Revue française de sociologie*, 60-2, 2019, p. 175-200.
- BERENI Laure et REVILLARD Anne, « Un mouvement social paradigmatique ? Ce que le mouvement des femmes fait à la sociologie des mouvements sociaux », *Sociétés contemporaines*, 85-1, 2012, p. 17-41.
- BERNARD Lise, « Réflexions sur la « petite bourgeoisie nouvelle » dans les années 2000 », in *Trente ans après La Distinction, de Pierre Bourdieu*, Paris, La Découverte, coll.« Recherches », 2013, p. 266-277.
- BERTRON Anaïs et BOONE Damien, « Une politique de jeunesse sans jeunes ? Le poids de "l'impératif partenarial" au sein de deux projets territoriaux sur la jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, 92-3, 2022, p. 79-96.
- BESSANT Judith, « Youth participation: a new mode of government », *Policy Studies*, 24-2-3, 2003, p. 87-100.
- BESSE Laurent, « Un ministre et les jeunes : François Missoffe, 1966-1968 », *Histoire@Politique*, 4-1, 2008, p. 11-11.
- BEZARD Antoine, « Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens », *Fondation Jean-Jaurès*, 26 février 2020, <https://jean-jaures.org/nos-productions/budgets-participatifs-donner-du-sens-a-la-participation-des-citoyens>.
- BEZES Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 50-2, 2000, p. 307-332.
- BEZES Philippe et LIDEC Patrick Le, « Politiques de l'organisation », *Revue française de science politique*, Vol. 66-3, 14 septembre 2016, p. 407-433.
- BEZES Philippe et PIERRU Frédéric, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 20 juin 2012, p. 41-87.

- BHERER Laurence, GAUTHIER Mario et SIMARD Louis, *The Professionalization of Public Participation*, Taylor & Francis, 2017.
- BIAREZ Sylvie, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.
- BIAREZ Sylvie, *Institution communale et pouvoir politique : le cas de Roanne*, Mouton, 1973.
- BIDOU Catherine, « À propos de la « service class » : les classes moyennes dans la sociologie britannique », *Revue française de sociologie*, 41-4, 2000, p. 777-796.
- BIDOU Catherine, *Les aventuriers du quotidien : essai sur les nouvelles classes moyennes*, Presses Universitaires de France, 1984.
- BIDOU-ZACHARIASEN Catherine, « Les classes moyennes : définitions, travaux et controverses », *Education et sociétés*, 14-2, 2004, p. 119-134.
- BIHR Alain, *Entre bourgeoisie et prolétariat. L'encadrement capitaliste.*, L'Harmattan, coll.« Logiques sociales », 1989.
- BIHR Alain, « Le champ aveugle de la lutte de classe », *L'Homme et la société*, 71-1, 1984, p. 99-124.
- BILAND Émilie, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, n° 96-4, 2011, p. 17-37.
- BILLEMONT Hubert, « L'écologie politique : une idéologie de classes moyennes. », Thèse, Université d'Evry-Val d'Essonne, 2006.
- BIRNBAUM Pierre, « Le petit chaperon rouge et le pouvoir local », *Revue française de sociologie*, 15-2, 1974, p. 257-262.
- BIRNBAUM Pierre, « Le pouvoir local : de la décision au système », *Revue française de sociologie*, 14-3, 1973, p. 336-351.
- BLANCHARD Soline, « De la cause des femmes au marché de l'égalité : l'émergence de l'espace de l'accompagnement à l'égalité professionnelle en France (1965-2012) », Thèse de doctorat, Toulouse 2, 2013.
- BLANCHARD Soline, JACQUEMART Alban, PERRIN Marie et ROMERIO Alice, « La cause des femmes dans les institutions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 223-3, 12 juillet 2018, p. 4-11.
- BLATRIX Cécile, « Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants en France », *Quaderni*, n° 79-3, 1 décembre 2012, p. 59-80.
- BLATRIX Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74-2, 3 juillet 2009, p. 97-119.
- BLATRIX Cécile, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 15-57, 2002, p. 79-102.
- BLONDIAUX Loïc et FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, N° 1-1, 10 octobre 2011, p. 8-35.
- BOBBIO Luigi et FLORIDIA Antonio, « Quand la sociologie critique devient une glace déformante », *Participations*, N° 16-3, 2016, p. 249-265.

- BOLTANSKI Luc, « Le pouvoir est de plus en plus savant. Entretien de Nicolas Duvoux. », *La Vie des idées*, 4 janvier 2011.
- BOLTANSKI Luc, « Sociologie critique et sociologie de la critique », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 3-10, 1990, p. 124-134.
- BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, coll.« NRF essais », 1999.
- BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur.*, Gallimard, coll.« NRF essais », 1991.
- BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55-1, 2005, p. 73-111.
- BORDIEC Sylvain, « Passer par pertes et profits. Ce que les partenariats dans la Politique de la ville font aux acteurs associatifs », in *Action publique et partenariat(s)*, Nîmes, Champ social, 2020, p. 171-181.
- BORDIEC Sylvain et SONNET Adrien, *Action publique et partenariat(s). Enquête dans les territoires de l'éducation, de la santé et du social*, Champ Social, 2020.
- BORDIEC Sylvain et SONNET Adrien, « Les partenariats : de la fabrique de l'action publique à la fabrique des existences », in *Action publique et partenariat(s)*, Nîmes, Champ social, coll.« Inclusion et coordination », 2020, p. 197-203.
- BOSC Serge, *Sociologie des classes moyennes*, Paris, La Découverte, 2008.
- BOSVIEUX-ONYEKWELU Charles et BOUSSARD Valérie, « Moraliser le capitalisme ou capitaliser sur la morale ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 241-1, 2022, p. 4-15.
- BOURDIEU Pierre, *Microcosmes. Théories des champs*, Raisons d'agir, 2022.
- BOURDIEU Pierre, *L'Intérêt au désintéressement. Cours au Collège de France (1987-1989)*, Paris, Seuil, 2022.
- BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Points, 2014.
- BOURDIEU Pierre, *Sur l'État. Cours au collège de France 1989-1992*, Seuil, coll.« Raisons d'agir », 2012.
- BOURDIEU Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 2003.
- BOURDIEU Pierre, « Une mission impossible », in *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 229-244.
- BOURDIEU Pierre (éd.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.
- BOURDIEU Pierre, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992.
- BOURDIEU Pierre, « Une mission impossible », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 90-1, 1991, p. 84-94.
- BOURDIEU Pierre, « Droit et passe-droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81-1, 1990, p. 86-96.
- BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Editions de Minuit, 1989.
- BOURDIEU Pierre, *Homo Academicus*, Paris, Les Editions de Minuit, coll.« Le sens commun », 1984.
- BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, Paris, Les Editions de Minuit, 1981.

- BOURDIEU Pierre, *La Distinction : Critique sociale du jugement*, Paris, Les Editions de Minuit, coll.« Le sens commun », 1979.
- BOURDIEU Pierre, « Le champ scientifique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2-2, 1976, p. 88-104.
- BOURDIEU Pierre, « La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison », *Sociologie et sociétés*, 7-1, 1975, p. 91-118.
- BOURDIEU Pierre et BOLTANSKI Luc, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2-2, 1976, p. 3-73.
- BOURDIEU Pierre et PASSERON Jean-Claude, « L'examen d'une illusion », *Revue française de sociologie*, 9-1, 1968, p. 227-253.
- BOURDIEU Pierre et SAINT MARTIN Monique de, « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1-3, 1975, p. 68-93.
- BOURDIEU Pierre et WACQUANT Loïc, *Invitation à la sociologie réflexive*, Paris, Le Seuil, 2014.
- BRACHO Yoletty, « Militer dans l'État: sociologie des intermédiations militantes de l'action publique au sein des classes populaires à Caracas (Venezuela) », Thèse de doctorat, Lyon 2, 2022.
- BRENNER Neil, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, 2004.
- BRETON Éléonor, « La raison du territoire départemental : la contractualisation comme instrument de revendication d'une juridiction territoriale par les conseils généraux : le cas d'un conseil général (2001-2015) », Thèse de doctorat, Paris, CNAM, 2019.
- BRETON Éléonor, « Répondre à l'appel (à projets) », *Politix*, N° 105-1, 7 août 2014, p. 213-232.
- BRETON Éléonor et PERRIER Gwenaëlle, « Politique des mots d'ordre réformateurs », *Politix*, n° 124-4, 2018, p. 7-32.
- BRUSADELLI Nicolas, « Aux frontières du politique. Positions, pratiques et politisation dans l'espace de l'éducation populaire », Thèse de doctorat en sociologie, Université Picardie Jules Verne, Amiens, 2022.
- BRUSADELLI Nicolas, LEMAY Marie et MARTELL Yannick, « L'espace contemporain des « alternatives ». Un révélateur des recompositions des classes moyennes ? », *Savoir/ Agir*, N° 38-4, 2016, p. 13-20.
- BURRIS Val, « Class Structure and Political Ideology », *Critical Sociology*, 25-2-3, 1 mars 1999, p. 308-332.
- CARREL Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, Ecole Normale Supérieure, 2013.
- CASTEL Robert, « La sociologie et la réponse à la « demande sociale » », *Sociologie du Travail*, 42-2, 2000, p. 281-287.
- CASTELLS Manuel, « Remarques sur l'article de Pierre Birnbaum », *Revue française de sociologie*, 15-2, 1974, p. 237-242.
- CHAMPY Florent, « Activités professionnelles prudentielles et production de la société », in Muriel SURDEZ et Ivan SAINSAULIEU (éd.), *Sens politiques du travail*, Armand Colin, 2012, p. 57-70.
- CHAMPY Florent, *La Sociologie des Professions*, Paris, PUF, 2009.

- CHAMPY Florent et ISRAËL Liora, « Professions et engagement public », *Sociétés contemporaines*, n° 73-1, 17 mars 2009, p. 7-19.
- CHAPOULIE Jean-Michel, « Le corps professoral dans la structure de classe », *Revue française de sociologie*, 15-2, 1974, p. 155-200.
- CHAPOULIE Jean-Michel, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *Revue française de sociologie*, 14-1, 1973, p. 86-114.
- CHAUFFAUT Delphine, « Le chercheur et l'expérimentation : une relation qui dépend de la configuration institutionnelle », *Informations sociales*, 174-6, 2012, p. 122-127.
- CHEVALIER Gérard, « L'emploi associatif et la reproduction des couches moyennes salariées », *SociologieS*, 6 juillet 2011, coll.« Théories et recherches ».
- CHEVALIER Tom, *La jeunesse dans tous ses États*, Presses Universitaires de France, 2018.
- CHEVALLIER Jacques, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement », in *Discours et idéologie*, PUF, 1980, p. 3-58.
- CHIAPELLO Ève et GITIAUX Florent, « Les responsables développement durable des grandes entreprises. Parcours, engagement et représentations. », *Revue de l'Organisation Responsable*, 1, 2009, p. 43-53.
- CHOLLET Antoine, « L'énigme de la démocratie sauvage », *Esprit*, Janvier-Février-1, 30 janvier 2019, p. 136-146.
- CHOPART Jean-Noël, *Les mutations du travail social, dynamiques d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000.
- CHOSSIERE Florent, DESVAUX Pierre et MAHOUDEAU Alex, « La recherche de trop ? Configurations et enjeux de la surétude », *Annales de géographie*, 742-6, 2021, p. 5-19.
- COLLECTIF REDI, « Le dispositif CIFRE en sciences humaines et sociales, une génération hybride entre recherche et action ? », Lyon, 2011.
- COLLOVALD Annie, « Pour une sociologie des carrières morales des dévouements militants », in *L'humanitaire ou le management des dévouements : Enquête sur un militantisme de «solidarité internationale» en faveur du Tiers-Monde*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2015, p. 177-229.
- COMBY Jean-Baptiste, « Un éthos pondérateur. Adoucir et filtrer la critique écologique, l'ouvrir au capitalisme. Et vice versa », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 241-1, 2022, p. 74-91.
- COMBY Jean-Baptiste et MALIER Hadrien, « Les classes populaires et l'enjeu écologique. Un rapport réaliste travaillé par des dynamiques statutaires diverses », *Sociétés Contemporaines*, 4-124, 2021, p. 37-66.
- COMMISSION SUR LA POLITIQUE DE JEUNESSE, *Livre vert*, Haut-commissariat à la jeunesse, 2019.
- CONSEIL D'ETAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Conseil d'Etat, coll.« Les études du Conseil d'Etat », 2019.
- COSSART Paula et TALPIN Julien, *Lutte urbaine : Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Editions du Croquant, 2015.
- COTTIN-MARX Simon, *C'est pour la bonne cause ! Les désillusions du travail associatif*, Ivry-sur-Seine, Editions de l'Atelier, 2021.

- COTTIN-MARX Simon, HELY Matthieu, JEANNOT Gilles et SIMONET Maud, « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, N° 163-3, 2017, p. 463-476.
- COULMONT Baptiste, « Le petit peuple des sociologues », *Genèses*, 107-2, 27 juin 2017, p. 153-175.
- CROWLEY John, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, 21-4, 2003, p. 52-61.
- CUKIERMAN Cécile, *Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements*, Sénat, 2020.
- DAGNAUD Monique, « La classe « d'alternative » : réflexion sur les acteurs du changement social dans les sociétés modernes », *Sociologie du Travail*, 23-4, 1981, p. 384-405.
- DAGNAUD Monique et MEHL Dominique, « Décideurs et sous-élite : distance et connivence », *Sociologie du travail*, 27-2, 1985, p. 122-136.
- DAGNAUD Monique et MEHL Dominique, « Elite, sub-elite, counter-elite », *Social Science Information*, 22-6, 1983, p. 817-865.
- DARMON Muriel, « « La socialisation secondaire ne s'exerce pas sur une page blanche » : Entretien avec Muriel Darmon », *Emulations - Revue de sciences sociales*, 25, 2018, p. 115-121.
- DAUVIN Pascal et SIMEANT-GERMANOS Johanna, *Le travail humanitaire*, Presses de Sciences Po, 2002.
- DAVIES Jonathan S., *Challenging governance theory: From networks to hegemony*, Bristol, Policy Press, 2011.
- DEMAILLY Lise, *Le collège, crise, mythes et métiers*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 1991.
- DEMAILLY Lise et BROISE Patrice de la, « Les enjeux de la déprofessionnalisation », *Socio-logos . Revue de l'association française de sociologie*, 4, 7 mai 2009.
- DEMAZIERE Dider, ROQUET Pascal et WITORSKI Richard, *La professionnalisation mise en objet*, L'Harmattan, coll.« Action & Savoir », 2012.
- DEMAZIERE Didier et GADEA Charles, *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009.
- DEMAZIERE Didier et MILBURN Philip, *L'injonction au professionnalisme: analyses d'une dynamique plurielle*, Presses universitaires de Rennes, 2010.
- DENIEUIL Pierre-Noël, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *Mondes en développement*, 142-2, 2008, p. 113-130.
- DESAGE Fabien, « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille. », in *La France et ses administrations. Un état des savoirs.*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 328-330.
- DESAGE Fabien et GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, Vol. 55-4, 2005, p. 633-661.
- DION Stéphane, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.
- DIVAY Sophie, « Être sociologue et évaluateur. Faire des compromis sans se compromettre », *Genèses*, 90-1, 2013, p. 133-146.

- DIVAY Sophie, « “Sociologue-évaluateur” : un oxymore ? Leçons tirées dans le cadre des dispositifs du Fonds d’expérimentation pour la jeunesse », *Informations sociales*, 174-6, 2012, p. 114-120.
- DOUAY Nicolas, LEININGER-FREZAL Caroline et PICHON Matthieu, « Enseigner l’Aménagement dans un département de Géographie : évolution des rapports disciplinaires à partir du cas de l’Université Paris Diderot », *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement.*, 39-40, 2018.
- DOUET Yohann, « Althusser, Poulantzas et le problème de l’autonomie de la politique », *L’Homme la Société*, 209-1, 2019, p. 157-181.
- DOUILLET Anne-Cécile, « Le Développement Territorial, une entente d’experts entre universitaires et aménageurs », in *Le recours aux experts*, Presses universitaires de Grenoble, coll.« Symposium », 2013, p. 133-155.
- DOUILLET Anne-cécile, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *Sciences de la société*, 71, 2007, p. 67-87.
- DOUILLET Anne-Cécile, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l’action publique », in *Les « sciences » de l’action publique*, Presses Universitaires de Grenoble, coll.« Symposium », 2006, p. 133-147.
- DOUILLET Anne-Cécile, « Le Développement Territorial, une entente d’experts entre universitaires et aménageurs », in *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques.*, PUG (Presses Universitaires de Grenoble), coll.« Symposium », 2005, p. 133-155.
- DOUILLET Anne-Cécile et FAURE Alain, *L’action publique et la question territoriale*, PUG (Presses Universitaires de Grenoble), coll.« Symposium », 2005.
- DOUILLET Anne-Cécile, LEBROU Vincent et SIGALO SANTOS Luc, « Franchir les frontières bureaucratiques. (Dé)sectorisation et transversalité dans l’action publique », *Gouvernement et action publique*, VOL. 12-1, 2023, p. 9-26.
- DUBAR Claude, TRIPIER Pierre et BOUSSARD Valérie, « Chapitre 7 - Profession : fonctionnaire. Les corps de la fonction publique », in *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, coll.« Collection U », 2015, p. 165-188.
- DUBET François, « Frustration relative et individualisation des inégalités », *Revue de l’OFCE*, 150-1, 2017, p. 11-26.
- DUBOIS Vincent, « L’ethnographe et l’action publique : éléments pour un usage critique de l’enquête ethnographique », in Martina AVANZA, Sarah MAZOUZ et Romain PUDAL (éd.), *Ethnographie(s) politique(s) : Méthodes, objets et terrains*, Lyon, ENS Éditions, coll.« Sociétés, Espaces, Temps », 2024, p. 241-266.
- DUBOIS Vincent, « L’Etat, l’action publique et la sociologie des champs », *Swiss Political Science Review*, 20-1, 2014, p. 25-30.
- DUBOIS Vincent, « L’action de l’État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202-1-2, 2014, p. 11-25.
- DUBOIS Vincent, « Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l’action publique en France », in *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant-De Boeck, 2012.
- DUBOIS Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2008.

- DUBOIS Vincent, « Du militantisme à la gestion culturelle », *in Reconversions militantes*, Presses Universitaires de Limoges., 2006, p. 139-162.
- DUBOST Françoise, « Les nouveaux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme », *Sociologie du travail*, 27-2, 1985, p. 154-164.
- DULONG Delphine, « Au dedans et en dehors : la subversion en pratique », *in* Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (éd.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 249-265.
- DUMOULIN Laurence, LA BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile et WARIN Philippe, *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- DUPUY Claire et HALPERN Charlotte, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, Vol. 59-4, 2 octobre 2009, p. 701-722.
- DUPUY Claire et POLLARD Julie, « Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France », *Sciences de la société*, 90, 31 décembre 2013, p. 22-41.
- DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Vol. 46-4, 1996, p. 724-724.
- DURAND Lucas et LANDEL Pierre-Antoine, « L'opérateur territorial de la transition énergétique ou la capacité d'intermédiation au service de la transition », *Géographie, économie, société*, 22-3, 2020, p. 285-303.
- EHRENREICH Barbara et EHRENREICH John, « The professional-Managerial Class », *in* Pat WALKER (éd.), *Between Labor and Capital*, Boston, South End Press, 1979, p. 5-48.
- EPSTEIN Renaud, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 70-1, 2020, p. 101-117.
- EPSTEIN Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, Vol. 65-2, 5 novembre 2015, p. 457-482.
- EPSTEIN Renaud, *La Rénovation urbaine*, Presses de Sciences Po, 2013.
- EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit (1940-)*, 319 (11), 2005, p. 96-111.
- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.
- FERAUDY Tatiana, GABORIAU Antoine, PETIT Guillaume et THYRARD Antonin, *Faire une thèse en Cifre en Sciences Humaines et Sociales*, 2021.
- FILLIEULE Olivier, *Le désengagement militant*, Paris, Belin, 2005.
- FLOCCO Gaëtan, *Des dominants très dominés: Pourquoi les cadres acceptent leur servitude*, Paris, Raisons d'agir, 2015.
- FOLI Olivia et DULAURANS Marlène, « Tenir le cap épistémologique en thèse Cifre. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte », *Etudes de communication*, n° 40-1, 4 novembre 2013, p. 59-76.

- FONTAINE Joseph, « Être cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politiques et Management Public*, 4-3, 1986, p. 27-62.
- FORS - RECHERCHE SOCIALE, *Étude sur l'ingénierie locale de la politique de la ville : rôles et missions des professionnels « généralistes »*, ACSE, 2011.
- FRAU Caroline et TAICLET Anne-France, « Dans les marges de l'action publique. Enquêter sur les activités de(s) relais de la régulation politique », *Gouvernement et action publique*, 10-4, 2021, p. 9-37.
- FREIDSON Eliot, *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge*, University of Chicago Press, 2001.
- GADEA Charles, « Les professions intermédiaires de l'enseignement, de la santé et du travail social comme objet de recherche en sociologie des groupes professionnels », in *Les professions intermédiaires*, Paris, Armand Colin, coll.« Recherches », 2013, p. 101-120.
- GALES Patrick Le, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 45-1, 1995, p. 57-95.
- GALLAND Olivier, *Les jeunes*, 7ème édition., Paris, La Découverte, 2009.
- GALLAND Olivier, « Un nouvel âge de la vie », *Revue française de sociologie*, 31-4, 1990, p. 529-551.
- GALLENGA Ghislaine et PESLE Manon (éd.), *La thèse Cifre en SHS. L'art de la double contrainte.*, Marseille, Presses Universitaires de Provence, coll.« Travail & Gouvernance », 2023.
- GAMSON William A., *The Strategy of Social Protest by*, Wadsworth Pub Co, 1990.
- GASPAR Jean-François, *Tenir! Les raisons d'être des travailleurs sociaux*, La Découverte, coll.« Enquêtes de terrain », 2012.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, 2007.
- GAXIE Daniel, « Des luttes institutionnelles à l'institution dans les luttes. », in *Luttes d'institutions : Enjeux et contradictions de l'administration territoriale.*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 9-21.
- GENIEYS William, « Le leadership vu du territoire pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », in *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2003, p. 205-227.
- GENIEYS William et JOANA Jean, « Bringing the state elites back in ? », *Gouvernement et action publique*, 4-3, 19 novembre 2015, p. 57-80.
- GINSBURGER Maël, « De la norme à la pratique écocitoyenne. Position sociale, contraintes matérielles et diversité des rapports à l'écocitoyenneté », *Revue française de sociologie*, 61-1, 2020, p. 43-78.
- GOLDSTONE Jack A., « Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics », in Jack A. GOLDSTONE (éd.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, coll.« Cambridge Studies in Contentious Politics », 2003, p. 1-24.
- GOLDTHORPE John H., LLEWELLYN Catriona et PAYNE Clive, *Social mobility and class structure in modern Britain*, Clarendon Press, 1987.
- GONTCHAROFF Georges, *Vous avez dit développement local ? Histoires et fondements.*, La Librairie des Territoires, 2019.

- GOULDNER Alvin W, *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, Palgrave., 1979.
- GOURGUES Guillaume, « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni*, n° 79-3, 1 décembre 2012, p. 5-12.
- GOURGUES Guillaume, « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos . Revue de l'association française de sociologie*, 7, 2 mars 2012.
- GOURGUES Guillaume, RUI Sandrine et TOPÇU Sezin, « Gouvernamentalité et participation », *Participations*, N° 6-2, 11 octobre 2013, p. 5-33.
- GRASSET Eric, LAPOSTOLLE Dany, DUVILLARD Sylvie et TURQUIN Elise, *Les agents de développement rural en Rhône-Alpes. Enquête 2009.*, Cap Rural et IngéTerr, 2010.
- GRIGNON Claude, « L'enquête sociologique, la critique sociale et l'expertise politique », *Revue européenne des sciences sociales*, 38-118, 2000, p. 101-113.
- GROSSETETE Matthieu, « Quand la distinction se met au vert. Conversion écologique des modes de vie et démarcations sociales », *Revue Française de Socio-Économie*, 1-22, 2019, p. 85-105.
- GUERANGER David et DESAGE Fabien, *La politique confisquée : Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, 2011.
- GUEREAULT Elie, « Retour à Lergnes. Les mobilités professionnelles contrariées de jeunes diplômés des Beaux-Arts. », *Genèses*, 1-122, 2021, p. 107-126.
- GUEREAULT Elie, « Mobiliser ses capitaux d'un espace à l'autre. Le retour qualifié dans les villes moyennes. », *Espaces et sociétés*, 168-169, 2017, p. 51-68.
- GURR Ted, *Why men rebel*, Princeton, Princeton University Press, 1970.
- HAMIDI Camille, « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, 100, 2012, p. 85-98.
- HAMON Gaétan, JEAN-PEYTAVIN Albane, POUDRAY Valérie, ROCHE Mélodie et SENIL Nicolas, « La jeunesse : un levier de transformation pour les territoires ruraux en Ardèche ? », *Cahiers de l'action*, N° 54-2, 24 septembre 2019, p. 31-41.
- HAMON Gaétan, JEAN-PEYTAVIN Albane, POUDRAY Valérie, ROCHE Mélodie et SENIL Nicolas, « La jeunesse : un levier de transformation pour les territoires ruraux en Ardèche ? », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 31-41.
- HAMON Hervé et ROTMAN Patrick, *La Deuxième Gauche : Histoire intellectuelle et politique de la CFDT*, Seuil, 2002.
- HARVEY David, « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71-1, 1 avril 1989, p. 3-17.
- HASSENTEUFEL Patrick, « Les changements de l'action publique », in *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll.« Collection U », 2021, vol.3e éd., p. 219-285.
- HATZFELD Hélène, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970.*, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- HBILA Chafik, « L'expérimentation : un levier pour faire évoluer les politiques locales de la jeunesse ? », *Agora débats/jeunesses*, 69-1, 2015, p. 73-86.

- HELLEC Florence, « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE », *Sociologies pratiques*, n° 28-1, 6 juin 2014, p. 101-109.
- HENAUT Léonie et POULARD Frédéric, « Réformes publiques et autonomie des groupes professionnels : le jeu des segments », *Revue française de sociologie*, 59-2, 2018, p. 259-284.
- HIRSCHMAN Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, 1970.
- HUGHES Everett C., *Le regard sociologique. Essais choisis*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1996.
- ION Jacques, *La fin des militants ?*, Paris, Editions de l'Atelier, 1997.
- ION Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, coll.« Pratiques sociales », 1996.
- ION Jacques et TRICART Jean-Paul, « Une entité professionnelle problématique : les travailleurs sociaux », *Sociologie du travail*, 27-2, 1985, p. 137-153.
- IORI Ruggero et NICOURD Sandrine, « La construction des discours vocationnels comme support de légitimité dans le champ de l'intervention sociale », *Vie sociale*, 8-4, 2014, p. 101-112.
- ISRAËL Liora, *A la gauche du droit: Mobilisations politiques du droit et de la justice en France*, Paris, Editions de l'EHESS, 2020.
- JANIN Claude, GRASSET Eric, LAPOSTOLLE Dany, TURQUIN Elise et PECQUEUR Bernard, *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ?*, Paris, Economica, 2011.
- JANIN Claude, LAPOSTOLLE Dany, TURQUIN Elise et GRASSET Eric, « Notion de compétence, clé de l'ingénierie territoriale », 2012.
- JEANNOT Gilles, *Les métiers flous - Travail et Action publique*, Paris, Octares Editions, 2011.
- JEANNOT Gilles, « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, 47-Vol. 47-n° 1, 1 janvier 2005, p. 17-35.
- JESSOP Bob, « L'État est un rapport social. », in *L'Etat, le pouvoir, le socialisme.*, Les Prairies Ordinaires, 2013, p. 371-387.
- JESSOP Bob, « Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, 40-1, 1 janvier 1993, p. 7-39.
- JOBERT Bruno, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, Editions L'Harmattan, 1994.
- JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42-2, 1992, p. 219-234.
- JOBERT Bruno et DAMAMME Dominique, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 45-1, 1995, p. 3-30.
- JOHNSON Terrence J., *Professions and Power*, London, Macmillan Pub Ltd, 1972.
- KALALA MABULUKI Etch, LONCLE Patricia et BOURTHOUMIEUX Frédéric, « Décloisonner les politiques publiques locales en faveur des jeunes », *Informations sociales*, 195-4, 2016, p. 91-94.

- KALALA MABULUKI Etch et SIURALA Lasse, « “Politiques intégrées de jeunesse” : difficultés et leviers d’action », *Cahiers de l’action*, 54-2, 2019, p. 95-100.
- KILLI Anne et GROUPE DE TRAVAIL « REFERENTIEL », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers.*, Plateforme « Métiers du développement territorial », 2005.
- KOEBEL Michel, « Conseil d’enfants et de jeunes », in *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, GIS Démocratie et Participation., 2022.
- KOEBEL Michel, « La préoccupation de la jeunesse comme ressource politique », in *La jeunesse comme ressource*, ERES, 2001, p. 39-63.
- KOOP Kirsten, LANDEL Pierre-Antoine, FOURNY Marie-Christine et SENIL Nicolas, « Quand l’innovation sociale change la dynamique des territoires de montagne », 2017.
- LABADIE Francine et PARISSÉ Jordan, « Une territorialisation “par le haut” des politiques de jeunesse ? Retours sur des mises en récit d’expérimentations », *Cahiers de l’action*, 54-2, 2019, p. 87-94.
- LACROIX Bernard, *L’utopie communautaire : Histoire sociale d’une révolte*, Paris, PUF, 2006.
- LAFAGE-COUTENS Anais, « CIFRE : entre accès au terrain facilité et lien de subordination », in *La recherche en action : quelles postures de recherche ?*, EPURE., Reims, 2019.
- LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel, *Sociologie de l’institution*, Belin, 2011.
- LAGROYE Jacques et SIMEANT-GERMANOS Johanna, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in *Être gouverné. Études en l’honneur de Jean Léca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 53-71.
- LAHIRE Bernard, *Dans les plis singuliers du social*, La Découverte, 2013.
- LANG Marion, « À qui s’adressent les dispositifs participatifs dans les quartiers populaires ? », *Politix*, 143-3, 2023, p. 175-199.
- LAPOSTOLLE Dany, « Ingénierie territoriale et contrôle bureaucratique du développement territorial », *Pouvoirs Locaux*, 86, 2010, p. 25-32.
- LAPOSTOLLE Dany, « L’ingénierie territoriale vue des pays : une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation », Thèse de doctorat, Lyon 2, 2010.
- LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la “traduction” au “transcodage” : l’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique », in *La gouvernabilité*, Paris, PUF, coll.« CURAPP », 1996, p. 325-338.
- LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, « L’action publique saisie par ses instruments. », in *Gouverner par les instruments.*, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-44.
- LAURENS Sylvain et HMED Choukri, « Les résistances à l’institutionnalisation », in *Sociologie de l’institution*, Belin, 2011, p. 131-148.
- LAURENS Sylvain et SERRE Delphine, « Des agents de l’État interchangeables ? L’ajustement dispositionnel des agents au cœur de l’action publique », *Politix*, 115-3, 2016, p. 155-177.
- LE BART Christian et FONTAINE Joseph, *Le métier d’élu local*, Paris, L’Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1994.

- LE BART Christian et LEFEBVRE Rémi (éd.), *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2005.
- LE BIANIC Thomas et VION Antoine, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008.
- LE GALES Patrick, « Le desserrement du verrou de l'État ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6-3, 1999, p. 627-652.
- LE ROUX Soaz et DAVOUST-LAMOUR Laurence, « La coordination partagée : une modalité innovante des politiques de jeunesse de Morlaix Communauté », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 23-29.
- LECHIEN Marie-Hélène, « « Petite bourgeoisie nouvelle » ou « nouvelles couches moyennes salariées » ? Retour sur un débat et sur un enjeu, la domination. », in *Trente ans après la Distinction de Pierre Bourdieu*, La Découverte, 2013.
- LEMIEUX Cyril, « Le crépuscule des champs : Limites d'un concept ou disparition d'une réalité historique ? », in Michel DE FORNEL et Albert OGIEN (éd.), *Bourdieu : Théoricien de la pratique*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll.« Raisons pratiques », 2011, p. 75-100.
- LIPSKY Michael, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.
- LOJKINE Jean, « Politique urbaine et pouvoir local », *Revue française de sociologie*, 21-4, 1980, p. 633-651.
- LOJKINE Jean, *Le Marxisme, l'État et la question urbaine*, Presses Universitaires de France, 1977.
- LONCLE Patricia, « Politiques de jeunesse : de quoi parle-t-on ? », in *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Champ social, 2012, p. 15-31.
- LONCLE Patricia, *Pourquoi faire participer les jeunes ?*, Editions L'Harmattan, 2009.
- LONCLE Patricia, « Évolutions des politiques locales de jeunesse », *Agora débats/jeunes*, N° 43-1, 2007, p. 12-28.
- LONCLE Patricia, *L'action publique malgré les jeunes. Les politiques de jeunesse en France de 1870 à 2000*, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 2003.
- LONCLE Patricia, « Les politiques locales de jeunesse : laboratoire d'expérimentations territoriales ou politiques publiques transversales ? », *Politiques et Management Public*, 16-3, 1998, p. 93-115.
- LONGCHAMP Philippe, TOFFEL Kevin, BÜHLMANN Felix et TAWFIK Amal, « L'espace professionnel infirmier : une analyse à partir du cas de la Suisse romande », *Revue française de sociologie*, 59-2, 2 juillet 2018, p. 219-258.
- LORDON Frédéric, *Capitalisme, désir et servitude. Marx et Spinoza.*, Paris, La Fabrique Editions, 2010.
- LORRAIN Dominique, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 163-197.
- LOUNSBURY Michael et SCHNEIBERG Marc, « Social Movements and Institutional Analysis », in *The Handbook of Organizational Institutionalism*, 2008, p. 648-670.
- LOWI Theodore J., « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, 32-4, 1972, p. 298-310.

- MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.
- MAILLARD DE Jacques, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et Management Public*, 18-3, 2000, p. 21-41.
- MAILLARD Jacques de, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, 15-60, 2002, p. 169-191.
- MAILLARD Jacques de, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 88-1, 2000, p. 6-18.
- MAILLARD Jacques de et KÜBLER Daniel, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2009.
- MALLET Serge, *La nouvelle classe ouvrière*, Paris, Seuil, 1963.
- MARRY Catherine, BERENI Laure, JACQUEMART Alban, LE MANCQ Fanny, POCHIC Sophie et REVILLARD Anne, « Le genre des administrations. La fabrication des inégalités de carrière entre hommes et femmes dans la haute fonction publique », *Revue française d'administration publique*, 153-1, 2015, p. 45-68.
- MARX Karl et ENGELS Friedrich, *Le manifeste du parti communiste*, traduit par Michèle TAILLEUR, Editions Sociales, 1983.
- MASSARDIER Gilles, « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 9-36, 1996, p. 163-180.
- MATHIEU Lilian, « Champ ou espace ? : Pour un usage heuristique de la théorie champêtre », in Violaine ROUSSEL (éd.), *Penser les frontières sociales : Enquêtes sur la culture, l'engagement et la politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, coll.« Actions collectives », 2019, p. 83-106.
- MATHIEU Lilian, *L'espace des mouvements sociaux*, Editions du Croquant, coll.« Sociopo », 2012.
- MATHIEU Lilian, *La démocratie protestataire. Mouvements sociaux et politique en France aujourd'hui*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- MATHIEU Lilian, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, 77-1, 2007, p. 131-151.
- MATLAND Richard E., « Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5-2, 1 avril 1995, p. 145-174.
- MAUGER Gérard, « Les professionnels du contrôle social : "un champ d'intervention professionnelle" », *Sciences & Actions Sociales*, 16-3, 2021, p. 15-23.
- MAUGER Gérard, « Jeunesse : essai de construction d'objet », *Agora débats/jeunesses*, N° 56-3, 2010, p. 9-24.
- MAUGER Gérard, « Formes et fonctions des discours sociaux sur la jeunesse », in *Les Jeunes et les autres*, Vauresson, CRIV, 1986, vol.Tome 1.
- MAZEAUD Alice, « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni*, n° 79-3, 1 décembre 2012, p. 45-58.

- MAZEAUD Alice, GOURGUES Guillaume et NONJON Magali, « Du tournant participatif des administrations à la bureaucratisation de la démocratie participative. Étude à partir du cas français. », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88-4, 2022, p. 921-936.
- MAZEAUD Alice et NONJON Magali, *Le marché de la démocratie participative*, Editions du Croquant, 2018.
- MENDRAS Henri, *La seconde Révolution française*, Paris, Gallimard, 1988.
- MEYERSON Debra E. et SCULLY Maureen A., « Tempered Radicalism and the Politics of Ambivalence and Change », *Organization Science*, 6-5, 1995, p. 585-600.
- MONJARDET Dominique et BENGUIGUI Georges, « L'utopie gestionnaire. Les couches moyennes entre l'État et les rapports de classe », *Revue française de sociologie*, 23-4, 1982, p. 605-638.
- MOREL Stanislas, « Prologue méthodologique. Pourquoi et comment enquêter sur l'action publique "partenariale" ? », in *Action publique et partenariat(s)*, Nîmes, Champ social, 2020, p. 18-33.
- MOREL Stanislas, « Au(x) cœur(s) des professions. Penser les rapports des professions à l'hétéronomie avec Abbott et Bourdieu. », in *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago*, Paris, Editions de l'EHESS, 2016, p. 315-334.
- MULLER Pierre, *La société de l'efficacité globale*, Presses Universitaires de France, 2015.
- MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, Vol. 55-1, 2005, p. 155-187.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2003.
- NEVEU Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, N° 1-1, 10 octobre 2011, p. 186-209.
- NICOURD Sandrine, « Socialisations et engagements des professionnels des politiques éducatives territoriales », Université Paris Dauphine, 2014.
- NICOURD Sandrine, « Éducation populaire : organisation du travail associatif et action publique », *Entreprises et histoire*, 56-3, 2009, p. 62-72.
- NONJON Magali, « Réhabiliter le politique dans l'Urbain, la raison sociale des experts en participation », in *Le recours aux experts*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll.« Symposium », 2013, p. 209-224.
- NONJON Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70-2, 2005, p. 89-112.
- OFFE Claus, « New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics », *Social Research*, 52-4, 1985, p. 817-868.
- OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, 56-1, 2006, p. 27-47.
- OGIEN Albert, *Politique de l'activisme : essai sur les mouvements citoyens*, PUF, 2021.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « Émique », *Homme*, 38-147, 1998, p. 151-166.

- OLLITRAULT Sylvie, *Militer pour la planète : Sociologie des écologistes*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2015.
- OLSSON Jan et HYSING Erik, « Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below », *Planning Theory and Practice*, 13, 2012.
- O'MIEL Julien, « Modèle ou mirage ? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane », *Participations*, 14-1, 2016, p. 177-206.
- O'MIEL Julien, GOURGUES Guillaume, MAZEAUD Alice, NONJON Magali et PARIZET Raphaëlle, « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? », *Participations*, N° 19-3, 2017, p. 221-242.
- PAGIS Julie et QUIJOUX Maxime, « Des ressorts aux incidences biographiques du travail. Socialisation professionnelle et circulations dispositionnelles », *Terrains & travaux*, 34-1, 2019, p. 5-18.
- PALLOTTA Julien, « Bourdieu face au marxisme althussérien : la question de l'état », *Actuel Marx*, 58-2, 2015, p. 130-143.
- PARADEISE Catherine, « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, 27-1, 1985, p. 17-31.
- PARISSE Jordan, « Construire des politiques “intégrées” en direction des jeunes. Les enjeux d'une démarche d'expérimentation », *Cahiers de l'action*, 54-2, 2019, p. 15-22.
- PARVU Laura-Maria, « L'aménagement urbain au défi du développement durable : dans les coulisses de la fabrique urbaine de Toulouse Métropole », Thèse de doctorat, Toulouse 1, 2020.
- PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2004.
- PEREZ Flora, « « Associer les jeunes aux politiques qui les concernent » - Les Foyers de Jeunes Travailleurs face à l'injonction étatique de participation des jeunes : Offre institutionnelle ou offre militante de participation ? », Brest, 2018.
- PERRIN-JOLY Constance, « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *Sociologie.S*, 2010.
- PESLE Manon, « Saisir le processus décisionnel à l'aune de la mise en oeuvre : le pouvoir des “cadres intermédiaires” métropolitains. », Louvain, 2017.
- PESLE Manon, « Saisir le processus décisionnel à l'aune de la mise en oeuvre : le pouvoir des “cadres intermédiaires” métropolitains. », Louvain, 2017.
- PESLE Manon, « La petite fabrique de l'action éducative : ethnographie métropolitaine », Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2016.
- PETT Guillaume, « La politique des Cifre en sciences sociales : l'employabilité du doctorat hors de l'emploi scientifique », *Zilsel*, 13-2, 2023, p. 61-86.
- PETT Guillaume, « Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale », Thèse de doctorat en science politique, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017.

- PETTINICCHIO David, « Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy », *Sociology Compass*, 6-6, 2012, p. 499-510.
- PICHONNAZ David et TOFFEL Kévin, « Pour une sociologie structurale du travail », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 5-240, 2021.
- PICHONNAZ David et TOFFEL Kevin, « Pour une analyse dispositionnelle des pratiques professionnelles », *Emulations - Revue de sciences sociales*, 25, 2018, p. 7-21.
- PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, *Voyage en grande bourgeoisie*, Presses Universitaires de France, 2005.
- PINSON Gilles, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, Vol. 65-2, 5 novembre 2015, p. 483-516.
- PINSON Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005, p. 199-233.
- POUDRAY Valérie, « Le design et les dynamiques de transformation de l'action publique », Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2021.
- POUDRAY Valérie, MAO Pascal et SENIL Nicolas, « Le design est-il une nouvelle forme de l'action publique territoriale ? », *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 8-2, 25 décembre 2018, p. 25.
- POULANTZAS Nicos, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, 2nde édition., Paris, Les Prairies Ordinaires, 2013.
- POULANTZAS Nicos, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, 2nde édition., Paris, Les Prairies Ordinaires, 2013.
- POULANTZAS Nicos, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, Paris, Éditions du Seuil, coll.« Sociologie politique », 1974.
- POULANTZAS Nicos, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, François Maspero, 1972.
- PRADEAU Gil, « A third wave of Participatory Budgeting in France », in *Hope for Democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*, Epopeia Records., 2018.
- PRETECEILLE Edmond et BRIQUET Jean-Louis, « Les marxistes et la question urbaine », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2-7, 1989, p. 24-29.
- PREVOT Maryvonne, « La naissance de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) en 1959 : une histoire ou des histoires ? », *Histoire@Politique*, 31-1, 2017, p. 121-139.
- PREVOT Maryvonne, « Les militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours : un objet pertinent ? », *L'Information géographique*, 76-1, 2012, p. 11-27.
- PUDAL Romain, « La politique à la caserne. Approche ethnographique des rapports à la politique en milieu pompier », *Revue française de science politique*, 61-5, 2011, p. 917-944.
- QUIJOUX Maxime (éd.), *Bourdieu et le travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Le sens social », 2015.
- RAIMBAULT Nicolas et REIGNER Hélène, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », *Métropoles*, Hors-série 2018, 18 octobre 2018.

- RAISON DU CLEUZIOU Yann, « Fidélités et militantisme institutionnel », *in Rencontres avec Michel Offerlé*, Éditions du croquant, 2018, p. 189-195.
- RAISON DU CLEUZIOU Yann, « Des fidélités paradoxales : recomposition des appartenances et militantisme institutionnel dans une institution en crise », *in Michel OFFERLE et Jacques LAGROYE (éd.), Sociologie de l'institution*, Paris, Belon, 2011, p. 267-290.
- RANCIERE Jacques, *Aux bords du politique*, Paris, Folio, 2004.
- REIGNER Hélène, « Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste », HDR, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 2013.
- REYNAUD Emmanuelle, « Le militantisme moral », *in Henri MENDRAS (éd.), La sagesse et le désordre : France 1980*, Paris, Gallimard, 1980, p. 271-286.
- RICHEZ Jean-Claude, « Territorialisation des politiques de jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, 43-1, 2007, p. 4-10.
- ROBERT Cécile et BARTHE Yannick (éd.), « Militantismes institutionnels », *Politix*, 70-2, 2005, p. 3-6.
- ROBINEAU Colin, *Devenir révolutionnaire. Sociologie de l'engagement autonome.*, La Découverte, 2022.
- ROMERIO Alice, *Le travail féministe. Le militantisme au planning familial à l'épreuve de sa professionnalisation.*, Presses Universitaires de Rennes, coll.« Archives du féminisme », 2022.
- ROUCHI Camille, « Réflexivité et recherche-action en contrat CIFRE, quand les contraintes du terrain deviennent opportunités », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 13-1, 2017, p. 211-224.
- ROUVIERE Catherine, *Retourner à la terre. L'utopie néo-rurale en Ardèche depuis les années 1960.*, Presses Universitaires de Rennes, coll.« Histoire », 2015.
- ROUX Adrien, *50 ans de démocratie locale.*, Yves Michel, coll.« Société Civile », 2011.
- ROUX Adrien, « Une étonnante similitude : cinquante ans de discours sur la démocratie locale entre utopie militante et contraintes de fonctionnement », Mémoire de master, Sciences Po Grenoble, 2010.
- SA VILAS BOAS Marie-Hélène, « Implementing Public Participation in Brazil: Sociology of secondary actors », *Caderno CRH*, 33, 2020.
- SAINSAULIEU Ivan et SURDEZ Muriel, *Sens politiques du travail*, Armand Collin, 2012.
- SAPIRO Gisèle, « Repenser le concept d'autonomie pour la sociologie des biens symboliques », *Biens Symboliques*, 4, 2019.
- SAWICKI Frédéric et SIMEANT Johanna, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du travail*, 51-1, 2009, p. 97-125.
- SCHNAPPER Dominique, « Les expériences vécues dans quelques métiers de l'Etat providence », *in Pierre-Michel MENGER (éd.), Les professions et leurs sociologies : Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, coll.« Colloquium », 2003.
- SEGAS Sébastien, « Développement local », *in Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll.« Références », 2020, vol.2e éd., p. 158-164.

- SEGAS Sébastien, « Développement local », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, vol.2e éd., p. 158-164.
- SEGAS Sébastien, « Jeux et enjeux de traduction : politique de développement et identité en Pays Basque “français” », in *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll.« Res publica », 2015, p. 159-176.
- SEGAS Sébastien, « La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « pays » », Thèse de doctorat, Université Montesquieu - Bordeaux IV ; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2004.
- SEMBEL Nicolas, « Bourdieu et le travail enseignant », in Maxime QUIJOUX (éd.), *Bourdieu et le travail*, Presses Universitaires de Rennes, 2015, p. 139-147.
- SIMEANT Johanna, « Un humanitaire “apolitique” ? Démarcations, socialisations au politique et espaces de la réalisation de soi », in *La politisation*, Paris, Belin, 2003.
- SIMEANT Johanna, « Friches, hybrides, et contrebandes : sur la circulation et la puissance militantes des discours savants », in L'HARMATTAN (éd.), *Discours savants, discours militants*, 2002, p. 17-53.
- SIMONET Maud, « Le monde associatif : entre travail et engagement », in *Sociologie du monde du travail*, Presses Universitaires de France, coll.« Quaridge », 2012.
- SINTOMER Yves et GRET Marion, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie.*, La Découverte., 2002.
- SINTOMER Yves, HERZBERG Carsten et RÖCKE Anja, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public.*, La Découverte., 2008.
- SKOCPOL Theda, « Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research », in Dietrich RUESCHEMEYER, Peter B. EVANS et Theda SKOCPOL (éd.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 3-38.
- SPANOU Calliope, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux.*, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques politiques », 1991.
- SPANOU Calliope, « L'administration et les nouveaux mouvements sociaux : consommation, environnement, femmes », Thèse de doctorat, Amiens, 1987.
- SURDEZ Muriel, ZUFFEREY Éric, POGLIA MILETI Francesca, FABRICE Plomb et SAINSAULIEU Ivan, *L'enracinement professionnel des opinions politiques. Enquête auprès d'agriculteurs, d'ingénieurs et de directeurs des ressources humaines exerçant en Suisse*, Editions Seismo, 2015.
- TAICLET Anne-France, « La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », in Flora BAJARD, Frédéric NICOLAS, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU et Fanny PARENT (éd.), *Professionnalisation(s) et État : Une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll.« Espaces Politiques », 2018, p. 93-118.
- TALPIN Julien, « Légitimer les inégalités. De la démocratie participative en Amérique », *Participations*, N° 14-1, 6 juin 2016, p. 265-282.
- TEISSERENC Pierre, « Politique de développement local : la mobilisation des acteurs », *Sociétés Contemporaines*, 18-1, 1994, p. 187-213.

- TETARD Françoise, « La Jeunesse et les Sports face à “la participation des jeunes” : dialogue ininterrompu entre un ministère et une utopie ».
- TILLY Charles, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass, Addison-Wesley, 1978.
- TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Le Seuil, 2007.
- TISSOT Sylvie, « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les « quartiers » », *Politix*, n° 70-2, 2005, p. 71-88.
- TISSOT Sylvie, LECHIEN Marie-Hélène et GAUBERT Christophe, *Reconversions militantes*, Presses Universitaires de Limoges, 2005.
- TISSOT Sylvie et POUPEAU Franck, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159-4, 2005, p. 4-9.
- TOURAINE Alain, *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973.
- TROGNON Laurent, CLAUDE Janin, SEGUIN-CALLOIS Florence et CARTON Anne, « INGETERR : Concepts, cadres et pratiques de l'ingénierie territoriale. », 2011.
- VAN ZANTEN Agnès, « Les cultures professionnelles dans les établissements d'enseignement : collégialité, division du travail et encadrement », in Pierre-Michel MENGER (éd.), *Les professions et leurs sociologies : Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la MSH, coll.« Colloquium », 2003, p. 155-185.
- VEZINAT Nadège, « Une nouvelle étape dans la sociologie des professions en France. », *Sociologie*, 1-3, 2010, p. 413-420.
- VITIELLO Audric, « La démocratie radicale entre action et institution », *Raisons politiques*, N° 75-3, 24 octobre 2019, p. 63-93.
- VOISIN Michel, « Communautés utopiques et structures sociales : le cas de la Belgique francophone », *Revue française de sociologie*, 18-2, 1977, p. 271-300.
- VULBEAU Alain, *La jeunesse comme ressource Expérimentations et expériences dans l'espace public.*, Eres, 2001.
- WALKER Edward T., MCQUARRIE Michael et LEE Caroline W., « Rising Participation and Declining Democracy », in *Democratizing Inequalities. Dilemmas of the New Public Participation.*, New York University Press., 2015, p. 3-23.
- WEBER Florence, « Publier des cas ethnographiques : analyse sociologique, réputation et image de soi des enquêtés », *Genèses*, 70-1, 7 mars 2008, p. 140-150.
- WRIGHT Erik Olin, *Stratégies anticapitalistes pour le XXIe siècle*, Paris, La Découverte, 2020.
- WRIGHT Erik Olin, *Utopies réelles*, La Découverte, 2017.
- WRIGHT Erik Olin, *Class Counts*, Cambridge, Cambridge University Press, coll.« Studies in Marxism and Social Theory », 2000.
- WRIGHT MILLS Charles, *Les cols blancs, essai sur les classes moyennes américaines*, François Maspero, 1966.

Table des tableaux et illustration

Illustration 1	Temps de travail lors du séminaire AJIR 2019	p.13
Tableau 1	Les objectifs du développement local	p.287
Tableau 2	Les objectifs du de la participation citoyenne	p.287
Tableau 3	Catégories socio-professionnelles du père	p.314
Tableau 4	Comparaison de la composition des secteurs public, privé et associatif	p.315
Tableau 5	Rapport au travail et à l'engagement en fonction des secteurs d'emploi	p.316
Tableau 6	Préférences partisans des agents de développement	p.344
Tableau 7	Comparaison des appartenances à des organisations politiques des agents de développement avec le du reste de la population	p.348
Tableau 8	Comparaison des pratiques politiques des agents de développement avec celles du reste de la population	p.349
Tableau 9	Comparaison des pratiques politiques des agents de développement avec celles du reste de la population	p.350

Liste des sigles

AAP	Appel à projet
ADELS	Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale
AJIR	Ardèche Jeunesse Innovation Ruralité
ALEC	Agence locale de l'énergie et du climat
AMESUD	Association montagne emploi sud
ANACEJ	Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BP	Budget participatif
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAMB	Comité par ambition
CD07	Conseil Départemental de l'Ardèche
CDJ	Conseil département des jeunes
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CGI	Commissariat général à l'investissement
CGT	Confédération générale du travail
CNAR	Confédération nationale de l'aménagement rural
CNDSQ	Commission nationale pour le développement social des quartiers
COFIL	Comité de pilotage
COTECH	Comité technique
CS	Comité de suivi / comité stratégique
DDCSPP	Direction départementale à la cohésion sociale et de la protection des populations
DEJVA	Direction éducation jeunesse et vie association
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
DEUG	Diplôme d'études universitaires générales
DGA	Direction générale adjointe
DSQ	Développement social des quartiers
EELV	Europe Ecologie les Verts
EGJ	États généraux de la jeunesse
ERJ	Espace ressources jeunesse
ESS	Economie sociale et solidaire
FEJ	Fonds d'expérimentation pour la jeunesse
GAM	Groupe d'action municipale
HLM	Habitation à loyer modéré
ICPC	Institut de la concertation et de la participation citoyenne

IEP	Institut d'études politiques
IR-DSU	Inter-réseau développement social urbain
IUT	Institut universitaire technologique
LEADER	Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale
LFI	La France Insoumise
NPA	Nouveau parti anticapitaliste
NPB	Nouvelle petite bourgeoisie
PIA	Programme d'investissement d'avenir
PIJ	Point information jeunesse
PNR	Parc naturel régional
PS	Parti socialiste
PSU	Parti socialiste unifié
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SPGI	Secrétariat général pour l'investissement
SDJES	Service département jeunesse éducation et sport
SJVA	Service jeunesse et vie associative
SYMPAM	Syndicat Mixte du Pays de l'Ardèche Méridionale
UNADEL	Union nationale des acteurs du développement local
ZAD	Zone à défendre

Annexes

1. Récapitulatif des données mobilisées

1.1 Listes des entretiens semi-directifs

Entretien Inès R., Ardèche, élue en charge de la jeunesse au département, 2022.

Entretien Véronique A., Ardèche, Elue au département de l'Ardèche, 2022.

Entretien Amandine D., Ardèche, Équipe de coordination AJIR, 2020

Entretien Amandine D., Lyon, Équipe de coordination AJIR, 2021.

Entretien Antoine B., Ardèche, Coordinateur jeunesse, 2021.

Entretien Camille A., Grenoble, Chargée de mission concertation, 2021.

Entretien Corinne L., Isère, Chargé de mission participation et transition, 2021.

Entretien Cyril P., Lyon, Directeur structure sociale, 2021.

Entretien Héloïse M., Lyon, Chargée de développement local, 2021.

Entretien Isabelle C., Ardèche, Coordinatrice jeunesse, 2021.

Entretien Justine L., Ardèche, Jeune participante, 2021.

Entretien Kylian B., Paris, Chargé de mission participation, 2021.

Entretien Marion M., Grenoble, Consultante participation, 2021.

Entretien Salomé V., Lyon, Cheffe de projet participation, 2021.

Entretien Suzanne P., Ardèche, Animatrice PIJ, 2021.

Entretien Valentine S., Paris, Chargée de mission participation, 2021.

Entretien Amandine D., Privas, Équipe de coordination AJIR, 2020.

Entretien Angélique F., Privas, Équipe de coordination AJIR, 2020.

Entretien Angélique F., Privas, Équipe de coordination AJIR, 2022.

Entretien Aurélien S., Ardèche, Ingénieur de recherche, 2020.

Entretien Aurore P., Ardèche, Chercheuse, 2020.

Entretien Catherine S., Ardèche, Salariée associative, 2020.

Entretien Éric P., Privas, Équipe de coordination AJIR, 2020.

Entretien Grégory D., Drôme, salarié associatif, 2020.

Entretien Hannah R., Ardèche, Chargée de mission associative, 2020.

Entretien Loïc H., Ardèche, Directeur structure sociale, 2020.

Entretien Louise R., Privas, Cheffe de service Jeunesse et Vie associative, 2020.

Entretien Marina M., Privas, Équipe de coordination AJIR, 2020.

Entretien Marina M., Privas, Équipe de coordination AJIR, 2022.

Entretien Mathilde R., Ardèche, Ingénieure d'études, 2020.

Entretien Rémi G., Ardèche, Chargé d'évaluation, 2020.

Entretien Sylvain L., Privas, Équipe de coordination AJIR, 2020.

Entretien Céline G., Ardèche, Salariée associative, 2019.

Entretien Léa L., Ardèche, Jeune participante, 2019.

Entretien Alexandre C. Lyon, Consultant transition énergétique, 2021.

Entretien Chloé P. Lyon, Chargée de mission développement local, 2021.

Entretien Constance D. Paris, Consultante participation, s. d.

Entretien Juliette M. Drôme, Salariée association commerce équitable, 2021.

Entretien Maude D. Ardèche, Jeune participante, 2021.

Entretien Philippe L. Drôme, Chercheur, 2021.

Entretien Mattéo F. Ardèche, Animateur jeunesse, 2021.

1.2 Listes des principales observations réalisées

Temps d'échange, réseau praticien participation département ICPC, en ligne, observation participante, 2021.

Gouvernance et séminaire AJIR (2019-2022), Ardèche, observation participante.

Journal de terrain (2019-2022), observation participante.

Réunion équipe de coordination AJIR (2019-2022), Privas, observation participante.

Séminaire AJIR, Ardèche, observation participante.

1.3 Principaux documents, rapports, archives professionnelles et institutionnelles analysées

Conseil d'Etat, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Conseil d'Etat, coll.« Les études du Conseil d'Etat », 2019.

Cukierman Cécile, *Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements*, Sénat, 2020.

Grasset Eric, Lapostolle Dany, Duvillard Sylvie et Turquin Elise, *Les agents de développement rural en Rhône-Alpes. Enquête 2009.*, Cap Rural et IngéTerr, 2010.

Killi Anne et Groupe de travail « référentiel », *Référentiel de compétences. Coeur de métiers.*, Plateforme « Métiers du développement territorial », 2005.

Discours de Claude Grivel aux Journées des Territoires, Paris, 2023.

Manifeste Paris-Pajol, Paris, UNADEL, 2023.

Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : PLA 411, Jeudeuvi, 2022.

Rapport d'évaluation. Programme AJIR 2016-2021, Cermosem, 2021.

Les transitions territoriales. Un défi et une opportunité pour les acteurs du développement territorial., UNADEL, IRDSU, 2021.

Evaluation de l'action « projets innovants en faveur de la jeunesse » : AJIR Ardèche, Jeudeuvi, 2020.

L'ingénierie de la politique de la ville, IR-DSU, 2020.

Rapport d'activité AJIR, 2018.

AJIR. Pour un « Territoire à ruralité positive », PIA 411, 2016.

Appel à projets pour le programme d'investissement d'avenir « Projets innovants en faveur de la jeunesse ». Programme 411., ANRU, 2015.

Les actes du 1er congrès national des développeurs territoriaux, Valence, UNADEL, IRDSU, 2013.

Prospective « Métiers », Plateforme des métiers Plateforme des métiers du développement territorial, 2013.

Charte de référence du métier d'agent de développement, UNADEL, 1996.

Rapport d'activité 2017, Secrétariat général pour l'investissement, 2018.

1.4 Questionnaire en ligne

Enquête sur les professionnels du développement local

Transition écologique, lien social, participation citoyenne ... autant de thèmes qui résonnent dans l'actualité et qui sont au cœur des objectifs du développement local. En effet, les territoires sont mis en avant comme des espaces porteurs de solution et d'expérimentation face à des problématiques complexes. La proximité favorisant l'expérimentation et la collaboration entre acteurs publics, habitants, associations et entreprise dans la fabrique des territoires. Les professionnels du développement local jouent un rôle essentiel d'intermédiaire et d'interface entre ces mondes et ces contraintes différentes.

Avec cette enquête, nous voulons interroger ces professionnels à la fois sur la perception qu'ils ont de leur métier mais également sur leur parcours social et leurs représentations politiques.

Cette enquête s'inscrit dans une recherche doctorale en sociologie au sein du laboratoire Pacte à l'Université Grenoble Alpes.

Le questionnaire est entièrement anonyme.
Temps de réponse estimé : environ 15 minutes.

Les données personnelles recueillies via ce questionnaire sont traitées sur la base de votre **consentement**. Le questionnaire porte à la fois sur votre situation socio-professionnelle, vos représentations du développement local, vos comportements et opinions politiques. Aucune question n'est obligatoire.

Les données recueillies sont **strictement anonymes**. Elles ne seront utilisées uniquement à des fins d'analyses dans un cadre académique et seront mobilisées dans un travail de thèse. Les données seront stockées sur les serveurs sécurisées de l'Université Grenoble Alpes. Elles seront conservées au maximum 1 an après la dernière publication des résultats de la recherche.

Pour toutes questions vous pouvez contacter le responsable de l'enquête : **Adrien Mollaret, adrien.mollaret@umrpacte.fr**.

Vous pouvez exercer vos droits d'opposition, d'accès, de rectification, d'effacement, de limitation et de portabilité auprès des responsables de l'enquête. Dans le cadre de la législation RGPD, vous pouvez vous adresser à la déléguée à la protection des données du CNRS : 17, rue notre Dame des Pauvres, 54 519 VANDOEUVRE LÈS NANCY Cedex. dpd.demandes@cnsr.fr.

Vous pouvez aussi introduire une réclamation auprès de la CNIL.

Consentez-vous au traitement anonyme de vos données personnelles recueillies pour cette enquête ?

Oui

Non

Réponse obligatoire

Vos études

Quelle est votre niveau d'étude ?

> bac
bac +1
bac +2
bac +3
bac +4
bac +5
> bac +5

Dans quel domaine avez-vous fait vos études ?

- Une formation en sciences sociales
 Une formation commerciale
 Une formation scientifique ou d'ingénieur
 Autre

Autre :

Quelle était votre spécialité ?

Le développement local
Le développement durable et la transition
La concertation et la démocratie participative
L'urbanisme
Autre

Autre :

Votre travail actuel

Vous êtes actuellement :

- En emploi CDD
 En emploi CDI
 Fonctionnaire
 En étude ou en formation
 En recherche d'emploi
 A la retraite

Quel est l'intitulé de votre poste actuel (ou de votre dernier poste) ?

Quel type de structure vous emploie ?

- Une commune ou un EPCI
 Un département ou une région
 Une association
 Un cabinet d'étude
 Une entreprise
 L'Etat
 Autre

Autre :

Indiquez par ordre d'importance les 3 principales thématiques sur lesquelles vous travaillez :

- Transition écologique
- Développement économique
- Jeunesse
- Culture
- Agriculture
- Emploi
- Logement
- Participation citoyenne
- Education
- Autre

Autre :

Sur ces thématiques, vous considérez que votre structure :

- Répond de manière satisfaisante aux enjeux posés
- Apporte des solutions à son échelle
- Fait du mieux qu'elle peut, mais c'est insuffisant
- Pourrait faire plus
- Je n'ai pas d'avis

Votre parcours professionnel

Vous diriez que votre situation professionnelle actuelle découle avant tout ...

- De vos études
- De vos engagements associatifs bénévoles
- De vos engagements militants
- De votre connaissance du territoire
- De votre expertise thématique
- De votre réseau personnel
- De vos compétences

Êtes-vous satisfait de votre emploi actuel (ou de votre dernier emploi) ?

Pas du tout satisfait



Tout à fait satisfait



Qu'est-ce qui vous motive le plus dans votre travail actuel ?

- Monter en compétences
- Découvrir de nouveaux sujets
- Rencontrer des acteurs du territoire
- Etre proche des décisions politiques
- Côtayer des initiatives inspirantes
- Aider ceux qui en ont le plus besoin
- Participer à créer un monde meilleur à votre niveau
- Me sentir utile
- Expérimenter et prendre des risques

Choisissez les 3 critères les plus importants

A partir de la liste suivante, indiquez si ces critères sont importants pour vous dans vos choix professionnels et votre parcours ?

	Sans importance			Très important	
La sécurité de l'emploi	<input type="radio"/>				
Un salaire élevé	<input type="radio"/>				
De bonnes possibilités de promotion ou d'évolution	<input type="radio"/>				
Un emploi intéressant	<input type="radio"/>				
Un emploi permettant de travailler de manière indépendante	<input type="radio"/>				
Un emploi qui permette de venir en aide aux autres personnes	<input type="radio"/>				
Un emploi qui est utile à la société	<input type="radio"/>				
Un emploi qui permet d'avoir des contacts personnels avec d'autres	<input type="radio"/>				
Un emploi qui permet de choisir les moments et les jours où l'on travaille	<input type="radio"/>				
Le cadre et l'ambiance de travail	<input type="radio"/>				
Un emploi en accord avec mes valeurs morales ou mes opinions politiques	<input type="radio"/>				

Pour chacune des phrases suivantes à propos de votre emploi principal actuel, (ou de votre dernier emploi), précisez votre accord ou désaccord.

	Pas d'accord du tout			Tout à fait d'accord	
J'ai la sécurité de l'emploi	<input type="radio"/>				
Mon salaire est élevé	<input type="radio"/>				
Mes possibilités de promotion ou d'évolution sont élevées	<input type="radio"/>				
Mon travail est intéressant	<input type="radio"/>				
Je peux travailler de manière autonome	<input type="radio"/>				
Dans mon travail je peux aider d'autres personnes	<input type="radio"/>				
Mon travail est utile à la société	<input type="radio"/>				
Mon travail me donne la chance d'améliorer mes compétences	<input type="radio"/>				
J'ai plusieurs agents sous ma responsabilité	<input type="radio"/>				

Le développement local à la croisée des mondes

Dans le cadre de vos missions, indiquez si vous vous sentez proche ou non des acteurs suivants :

	Très éloigné	Assez éloigné	Assez proche	Très proche
Des citoyens	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Des élus locaux	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Des élus nationaux	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Des entreprises	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Des partenaires associatifs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Des mouvements sociaux	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De l'administration publique locale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De l'administration publique nationale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Des organisations internationales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Considérez-vous que votre travail répond avant tout à ...

- L'intérêt général
- Aux besoins des élus
- Aux besoins de certains habitants
- Aux besoins du territoire

Considérez-vous que votre travail relève du service public ?

- Pas du tout Tout à fait

Considérez-vous que vos missions quotidiennes sont

- Plutôt inutiles Indispensables

Considérez-vous que vos missions relèvent du militantisme ?

- Pas du tout Tout à fait

Vous vous qualifiez plutôt comme des professionnels ...

- | | Pas d'accord du tout | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Tout à fait d'accord |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| du développement durable | <input type="radio"/> |
| du développement local | <input type="radio"/> |
| de la transition écologique | <input type="radio"/> |
| de la participation citoyenne | <input type="radio"/> |
| de l'intelligence collective au service des territoires | <input type="radio"/> |
| de l'innovation sociale | <input type="radio"/> |

Dans l'idéal, que devraient être selon vous les objectifs du développement local ?

- Favoriser le développement économique des territoires en difficulté
- Faire naître une dynamique endogène au territoire pour trouver des solutions à des problèmes spécifiques
- Favoriser la convergence d'énergie citoyenne, militante et associative pour proposer une modèle alternatif à la mondialisation néolibérale
- Développer une stratégie de marketing territorial pour changer l'image d'un territoire et permettre d'attirer des nouveaux habitants et de nouvelles activités
- Accroître l'émancipation et le pouvoir d'agir des habitants d'un territoire
- Atténuer et compenser les inégalités territoriales
- Booster l'intelligence collective et la mise en réseau pour favoriser l'innovation dans les territoires

Choisissez 3 objectifs.

En réalité selon, à quoi sert avant tout le développement local de votre point de vue ?

- Favoriser le développement économique des territoires en difficulté
- Faire naître une dynamique endogène au territoire pour trouver des solutions à des problèmes spécifiques
- Favoriser la convergence d'énergie citoyenne, militante et associative pour proposer une modèle alternatif à la mondialisation néolibérale
- Développer une stratégie de marketing territorial pour changer l'image d'un territoire et permettre d'attirer des nouveaux habitants et de nouvelles activités
- Accroître l'émancipation et le pouvoir d'agir des habitants d'un territoire
- Atténuer et compenser les inégalités territoriales
- Booster l'intelligence collective et la mise en réseau pour favoriser l'innovation dans les territoires
- Donner aux habitants l'impression que les pouvoirs publics agissent

Choisissez 3 objectifs.

Confiance et changement social

Comment vous sentez-vous par rapport à l'avenir ?

Très pessimiste

Très optimiste

Avec laquelle de ces deux opinions êtes-vous le plus d'accord ?

Globalement, même s'il y a des soubresauts, je pense que la société et l'humanité évoluent vers toujours plus de progrès

Je ne pense pas que la société et l'humanité évoluent vers toujours plus de progrès

Parmi les enjeux suivants, quels sont les trois qui vous préoccupent le plus à titre personnel ?

Le changement climatique

Les difficultés en termes de pouvoir d'achat

La montée des inégalités sociales

Le taux de chômage

La menace terroriste

L'avenir du système social (santé, retraites, ...)

La montée de l'extrême droite

Les pandémies

Le niveau de l'immigration

Sur ces questions, d'où pourra venir le changement d'après vous ?

Pas d'accord du tout

Tout à fait d'accord

De l'Etat

Des individus

Du tissu associatif

Des entreprises

De l'Union Européenne

Des mobilisations

populaires

Des collectivités locales

Avez-vous confiance dans chacune des institutions ou personnes suivantes ?

	Pas du tout confiance			Tout à fait confiance		
L'administration publique	<input type="radio"/>					
La justice	<input type="radio"/>					
L'Union Européenne	<input type="radio"/>					
Les médias	<input type="radio"/>					
L'école	<input type="radio"/>					
Les grandes entreprises	<input type="radio"/>					
Les partis politiques	<input type="radio"/>					
Le gouvernement	<input type="radio"/>					
Les syndicats	<input type="radio"/>					
La police	<input type="radio"/>					
Les maires	<input type="radio"/>					
Les députés et sénateurs	<input type="radio"/>					
Les scientifiques	<input type="radio"/>					
Les travailleurs sociaux	<input type="radio"/>					

Peut-on dire qu'en France l'administration et les services publics sont au service de la population ?

Oui, ils sont tout à fait au service de la population

Oui, ils sont plutôt au service de la population

Non, ils ne sont pas vraiment au service de la population

Non, ils ne sont pas du tout au service de la population

Engagements et citoyenneté

Considérez-vous comme quelqu'un d'engagé ?

Pas du tout Tout à fait

Vous intéressez-vous personnellement à la politique ?

Pas du tout Tout à fait

Considérez-vous votre travail comme une forme d'engagement politique ou dans le prolongement de vos engagements ?

Pas du tout Tout à fait

Est-ce qu'il vous arrive de ressentir des désaccords politiques ou des frustrations avec l'orientation et les priorités que choisissent votre structure ?

Non jamais Oui souvent

Vous votez

- A toutes les élections
- De temps en temps
- Rarement
- Jamais

Avez-vous déjà été membre ou non des groupes ou associations suivantes :

	Je suis membre	Je l'ai été par le passé	Je n'ai jamais appartenu
Un parti politique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Un syndicat ou une association professionnelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Une association sportive, culturelle ou de loisirs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Une association pour la défense de l'environnement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Une association de parents d'élèves	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Une association d'entraide ou d'humanitaire	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Une association de défense des droits de l'homme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Une autre association	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Un collectif militant	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Voici différentes formes d'actions politiques et sociales que les gens peuvent faire. Pour chacune d'elles, pouvez-vous indiquer si :

	Je le fais régulièrement	Je le fais rarement	J'aurais pu le faire	Je n'aurais jamais pu le faire
Signer une pétition	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boycotter, ou délibérément acheter certains produits pour des raisons politiques, éthiques ou environnementales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prendre part à une manifestation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Participer à une réunion publique ou à un dispositif de concertation (conseil de quartier, budget participatif, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Contacteur ou essayer de contacter un homme politique ou un haut fonctionnaire afin de lui exprimer vos opinions	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Donner de l'argent ou collecter des fonds pour une activité sociale ou politique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Contacteur les médias, ou y apparaître, pour exprimer vos opinions	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Participer à une action de désobéissance civile	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Se présenter à une élection	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Adopter un mode de vie plus respectueux (alimentation biologique, mode de déplacement doux, réduction des déchets, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

A titre personnel, avez-vous pris part aux mouvements suivants ces dernières années

	Oui	Non mais je soutiens cette lutte	Non et je ne soutiens pas cette lutte
Mouvement contre la réforme des retraites	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mouvements des gilets jaunes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Marche pour le climat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Marche contre le racisme et les violences policières	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nuit Debout	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

En particulier, à propos du mouvement des "gilets jaunes", quelles formules se rapproche le plus de votre opinion ?

Une révolte légitime mais je ne me suis pas senti concerné

Un mouvement anti-écologique

Enfin un vrai mouvement populaire

Positionnement politique

Estimez-vous que vos idées sont plutôt bien ou plutôt mal représentées sur la scène politique ?

Très mal représentées	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Très bien représentées
-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	------------------------

On classe habituellement les préférences politiques sur une échelle allant de gauche à droite. Vous-même, où vous situez-vous sur cette échelle qui va de 1 à 10, dans laquelle 1 représente la position la plus à gauche et 10 la plus à droite ?

1 10

De quels partis politiques vous sentez vous le plus proche ?

- NPA (Nouveau Parti Anticapitaliste)
- PCF (Parti Communiste Français)
- LFI (La France Insoumise)
- EELV (Europe Ecologie Les Verts)
- PS (Parti Socialiste)
- MoDem (Mouvement Démocrate)
- LREM (La République En Marche)
- LR (Les Républicains)
- DLF (Debout la France)
- RN (Rassemblement National)
- Je me sens proche d'aucun parti
- Autre

Autre :

Êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes ?

	Pas d'accord du tout	Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
Il est possible de changer les choses chacun à son échelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'Etat est corrompu, il ne sert que les intérêt de la classe dominante	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Il n'y a qu'une révolution qui peut améliorer les choses	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Par la délibération et la pédagogie on peut arriver à un consensus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La violence est une manière légitime d'exprimer sa colère	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nous vivons dans une société patriarcale, c'est-à-dire une société où le pouvoir est détenu par les hommes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La mondialisation est une menace pour la France	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De ces quatre opinions laquelle se rapproche le plus de la vôtre à propos du changement climatique ?

- Il faudra modifier de façon importante nos modes de vie pour empêcher le changement climatique
- C'est aux États de régler, au niveau mondial, le changement climatique
- Il n'y a rien à faire, le changement climatique est inévitable
- Le progrès technique permettra de trouver des solutions pour empêcher le changement climatique

Diriez-vous que votre père est (ou était) ...

- Plutôt de gauche
- Plutôt de droite
- Ni de gauche, ni de droite
- Vous ne savez pas

Et votre mère ?

- Plutôt de gauche
- Plutôt de droite
- Ni de gauche, ni de droite
- Vous ne savez pas

Perceptions de la démocratie

Avec laquelle des deux affirmations suivantes êtes-vous le plus d'accord ?

- Les hommes et les femmes politiques agissent principalement dans l'intérêt des français
- Les hommes et les femmes politiques agissent principalement pour leurs intérêts personnels

Dans l'ensemble, sur une échelle qui va de 1 à 10, avec 1 pour « très mal » et 10 pour « très bien » :

	1									10
Comment la démocratie fonctionne-t-elle aujourd'hui en France ?	<input type="radio"/>									
Et il y a 10 ans, comment fonctionnait-elle ?	<input type="radio"/>									
Et dans 10 ans, comment pensez-vous que la démocratie fonctionnera ?	<input type="radio"/>									

Que pensez vous de la Convention Citoyenne pour le Climat ?

- Il faut généraliser cette manière de débattre de sujets importants et ne pas laisser seulement les représentants politiques décider
- Il faut se méfier de la capacité des citoyens tirés au sort de décider pour le reste de la population

Pour que la démocratie fonctionne bien, qu'est-ce qui est le plus important selon vous ?

- Que l'Etat assure à chacun un revenu minimum à chacun
- Que les gens votent régulièrement aux élections
- Que les gens manifestent pour défendre leurs revendications
- Que les élus tiennent compte des opinions des citoyens avant de prendre des décisions
- Que l'on donne davantage d'occasions aux gens de participer aux décisions publiques

Choisir 3 critères

Que représente, selon vous, le développement de la démocratie participative en France depuis une vingtaine d'années ?

- Une source d'espoir pour les années à venir
- Une bonne chose mais c'est largement insuffisant
- Ce sont surtout de beaux discours mais cela ne change pas grand chose

Il existe différentes opinions sur ce que doit être un "bon citoyen". Selon vous, que(est)ce qui est le plus important ?

	Sans importance			Très important
Toujours voter aux élections	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ne jamais essayer de frauder le fisc	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toujours obéir aux lois et aux règles	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Porter attention aux actions du gouvernement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etre actif dans des associations sociales ou politiques	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Essayer de comprendre le raisonnement de gens qui ont d'autres opinions	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Choisir certains produits pour des raisons politiques, éthiques ou environnementales, même s'ils coûtent un peu plus cher	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aider en France les gens qui sont moins bien lotis que vous	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aider ailleurs dans le monde les gens qui sont moins bien lotis que vous	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Accepter de servir dans l'armée en cas de besoin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Voici une liste de personnes ou d'organisations qui peuvent influencer les actions des gouvernements. Indiquez selon vous les trois personnes ou aux organisations qui influencent le plus en France les actions du gouvernement.

- Les médias
- Les syndicats
- Les milieux économiques, les banques et l'industrie
- Les organisations religieuses
- Les militaires et l'armée
- Les organisations criminelles
- Les gens qui votent pour les partis au pouvoir
- Les citoyens en général
- Les associations et les organisations civiques
- Les organisations internationales
- Les hauts fonctionnaires

Positionnement social

Vous êtes

- Une femme
- Un homme
- Autre

Quel âge avez vous ?

Quel est votre département de résidence ?

Indiquez le numéro du département

Vous diriez que vous vivez dans ...

- Une grande ville
- La banlieue ou les environs d'une grande ville
- Une ville moyenne ou petite
- Un village ou en zone rurale

Quel rapport entretenez-vous avec le territoire sur lequel vous travaillez ?

- C'est mon territoire de naissance, j'y suis attaché
- Je suis arrivé ici pour une opportunité professionnelle
- Je suis venu m'installer ici pour le cadre de vie
- Je suis venu ici pour des raisons familiales

Où avez-vous passé la plus grande partie de votre enfance ?

- A Paris ou en région parisienne
- Dans une grande ville de province
- Dans une ville petit ou moyenne
- A la campagne
- Dans un territoire d'outre-mer
- A l'étranger en Europe
- A l'étranger hors Europe

Quelle est/était la catégorie socio-professionnelle de votre père ?

Agriculteurs exploitants
Artisans
Commerçants et assimilés
Chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus
Professions libérales
Cadres de la fonction publique
Professeurs, professions scientifiques
Professions de l'information, des arts et des spectacles
Cadres administratifs et commerciaux d'entreprise
Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise
Professeurs des écoles, instituteurs et assimilés
Professions intermédiaires de la santé et du travail social
Professions intermédiaires administratives de la fonction publique
Professions intermédiaires administratives commerciales en entreprise
Techniciens
Contremaîtres, agents de maîtrise
Employés civils et agents de service de la fonction publique
Policiers et militaires
Employés administratifs d'entreprises
Employés de commerce
Personnels des services directs aux particuliers
Ouvriers qualifiés et non qualifiés
Ouvriers agricoles
Sans activité professionnelle

Quelle est/était la catégorie socio-professionnelle de votre mère ?

Agriculteurs exploitants
Artisans
Commerçants et assimilés
Chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus
Professions libérales
Cadres de la fonction publique
Professeurs, professions scientifiques
Professions de l'information, des arts et des spectacles
Cadres administratifs et commerciaux d'entreprise
Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise
Professeurs des écoles, instituteurs et assimilés
Professions intermédiaires de la santé et du travail social
Professions intermédiaires administratives de la fonction publique
Professions intermédiaires administratives commerciales en entreprise
Techniciens
Contremaîtres, agents de maîtrise
Employés civils et agents de service de la fonction publique
Policiers et militaires
Employés administratifs d'entreprises
Employés de commerce
Personnels des services directs aux particuliers
Ouvriers qualifiés et non qualifiés
Ouvriers agricoles
Sans activité professionnelle

Quelle est votre situation maritale ?

- Célibataire
- En couple sans enfant
- En couple avec enfant

Quelle est la catégorie socio-professionnelle de votre conjoint-e ?

Agriculteurs exploitants
 Artisans
 Commerçants et assimilés
 Chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus
 Professions libérales
 Cadres de la fonction publique
 Professeurs, professions scientifiques
 Professions de l'information, des arts et des spectacles
 Cadres administratifs et commerciaux d'entreprise
 Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise
 Professeurs des écoles, instituteurs et assimilés
 Professions intermédiaires de la santé et du travail social
 Professions intermédiaires administratives de la fonction publique
 Professions intermédiaires administratives commerciales en entreprise
 Techniciens
 Contremaîtres, agents de maîtrise
 Employés civils et agents de service de la fonction publique
 Policiers et militaires
 Employés administratifs d'entreprises
 Employés de commerce
 Personnels des services directs aux particuliers
 Ouvriers qualifiés et non qualifiés
 Ouvriers agricoles
 Sans activité professionnelle

Dans notre société il existe une certaine hiérarchie sociale : des groupes se situent plutôt au sommet de la société et d'autres se situent plutôt en bas. Voici une échelle qui peut représenter cette hiérarchie. Où vous classeriez-vous aujourd'hui personnellement sur cette échelle ?

1 ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 10

1 = parmi les plus pauvres et les plus défavorisés ; 10 = parmi les plus riches et les plus favorisés

Et lorsque vous pensez à la famille dans laquelle vous avez grandi, où l'auriez-vous situé sur cette échelle

1 ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 10

1 = parmi les plus pauvres et les plus défavorisés ; 10 = parmi les plus riches et les plus favorisés

Certaines personnes se considèrent membres d'une classe sociale. A laquelle des catégories suivantes avez-vous le sentiment d'appartenir ?

- Les défavorisés ou les exclus
- La classe populaire ou ouvrière
- La classe moyenne inférieure
- La classe moyenne supérieure
- La classe supérieure
- Je ne me sens pas appartenir à une classe sociale

Dans chacun des domaines suivants où peuvent exister des inégalités, comment jugez vous votre propre situation ?

	Très défavorisée	Assez défavorisée	Plutôt favorisée	Très favorisée	Non concernée
Inégalités revenus	<input type="radio"/>				
Inégalités patrimoine	<input type="radio"/>				
Inégalités face au chômage	<input type="radio"/>				
Inégalités face aux études scolaires	<input type="radio"/>				
Inégalités liées à l'origine ethnique	<input type="radio"/>				
Inégalités entre les hommes et les femmes	<input type="radio"/>				
Inégalités entre les jeunes et les plus âgés	<input type="radio"/>				
Inégalités face à l'insécurité	<input type="radio"/>				
Inégalités de logement	<input type="radio"/>				
Inégalités de pénibilité du travail	<input type="radio"/>				

Suites de l'enquête

Accepteriez-vous de réaliser un entretien individuel (env. 45 min) dans les mois à venir (date à votre convenance), pour prolonger et approfondir les questionnements de cette enquête ?

- Oui
- Peut-être
- Non

Si oui, merci de préciser un moyen de vous contacter (mail ou téléphone)

2. Annexes à propos d'AJIR

2.1 Liste des membres du consortium du programme AJIR

Le consortium qui dépose le projet est composé de 12 structures qui seront également les membres de l'instance décisionnaire dans la première phase du projet. On retrouve :

- 6 collectivités territoriales : le département de l'Ardèche (chef de fil), le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche, le Syndicat Mixte du Pays de l'Ardèche Méridionale, le Syndicat Mixte du Centre-Ardèche, la communauté d'agglomération Privas Centre-Ardèche et la Ville d'Annonay ;

- 3 services de l'État : la Caisse d'Allocations Familiales, la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations et la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi ;

- 2 associations : le Centre Régional d'Information Jeunesse Rhône-Alpes et le Réseau d'Initiatives Territoriales en Economie Sociale et Solidaire ;

- 1 université à travers son antenne : le Cermosem, antenne ardéchoise de l'Université Grenoble-Alpes.

Ces douze structures de départ seront progressivement rejointes au cours du projet par d'autres acteurs du fait de leur implication dans diverses actions, notamment des associations porteuses d'action mais qui n'avaient pas accès aux instances de décision : L'art d'En Faire, Nouvelle Donne, ALEC, Europe Direc, FRAPNA, etc. Le programme compte alors 43 partenaires.

Les membres du consortium de partenaires lors du dépôt du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Le Conseil Départemental de l'Ardèche (CD07) • La Caisse d'Allocations Familiales de l'Ardèche (CAF 07) • Le Centre Régional d'Information Jeunesse AUvergne Rhône-Alpes (CRIJ AURA) • La Communauté d'agglomération Privas Centre Ardèche • La Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations de l'Ardèche (DDCSPP 07) • La Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi Rhône-Alpes — Unité départementale de l'Ardèche (DIRECCTE 07) • Le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche (PNRMA), • Le SYndicat Mixte du Pays de l'Ardèche Méridionale (SYMPAM), • Le SYndicat Mixte Centre Ardèche (SYMCA), • Le Réseau d'Initiatives Territoriales d'Economie Sociale et Solidaire (ITESS), • L'Université Grenoble-Alpes, UMR Pacte, antenne Cermosem, • Ville d'Ammonay
Les nouveaux membres du consortium au début de la phase 1 du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Le Syndicat Mixte des Inforoutes de l'Ardèche (SMI 07), • Association Montagne Emploi Sud (AMESUD) • Le Mat 07, • Le Collectif Pétale 07 via l'Office Central de la Coopération à l'École de l'Ardèche (OCCE 07) • La Maison de l'Emploi et de la Formation de l'Ardèche (MDEF 07) • Simplon.ve Le Cheylard, • Foyer Privadois Habitat Jeunes ; • La Maison des Jeunes et de la Culture (MJC) • Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA)
Les nouveaux membres du consortium en fin de phase 1 et au début de la phase 2 du projet	<ul style="list-style-type: none"> • L'association L'Art d'En Faire • Le CAPLab • Nouvelle Donne • Le Village Documentaire • Formation Emploi Avenir (FEA) • Agence Locale de l'Energie et du Climat de l'Ardèche (ALEC 07) • Europe Direct Drôme Ardèche • La mission locale Ardèche Méridionale • Cap Rural • Le Comité Départemental Olympique et Sportif de l'Ardèche (CDOS 07) • La Fédération Ardéchoise des centres sociaux • 13 communautés de communes supplémentaires : Ardèche Rhône Coiron, Ardèche Sources et Volcans, Bassin d'Aubenas, Berg-et-Coiron, Rhône aux Gorges de l'Ardèche, Gorges de l'Ardèche, Montagne ardéchoise, Pays de Beaune-Drobie, Pays des Vans en Cévennes, Val de Ligne, Val'Eyrieux, la communauté d'agglomération ARCHE Agglomération, le Syndicat Mixte intercommunal Enfance Jeunesse de Peaugres

Source : Poudray, 2021 à partir des conventions cadre qui relie le consortium de partenaires AJIR à l'ANRU, 2016-2018



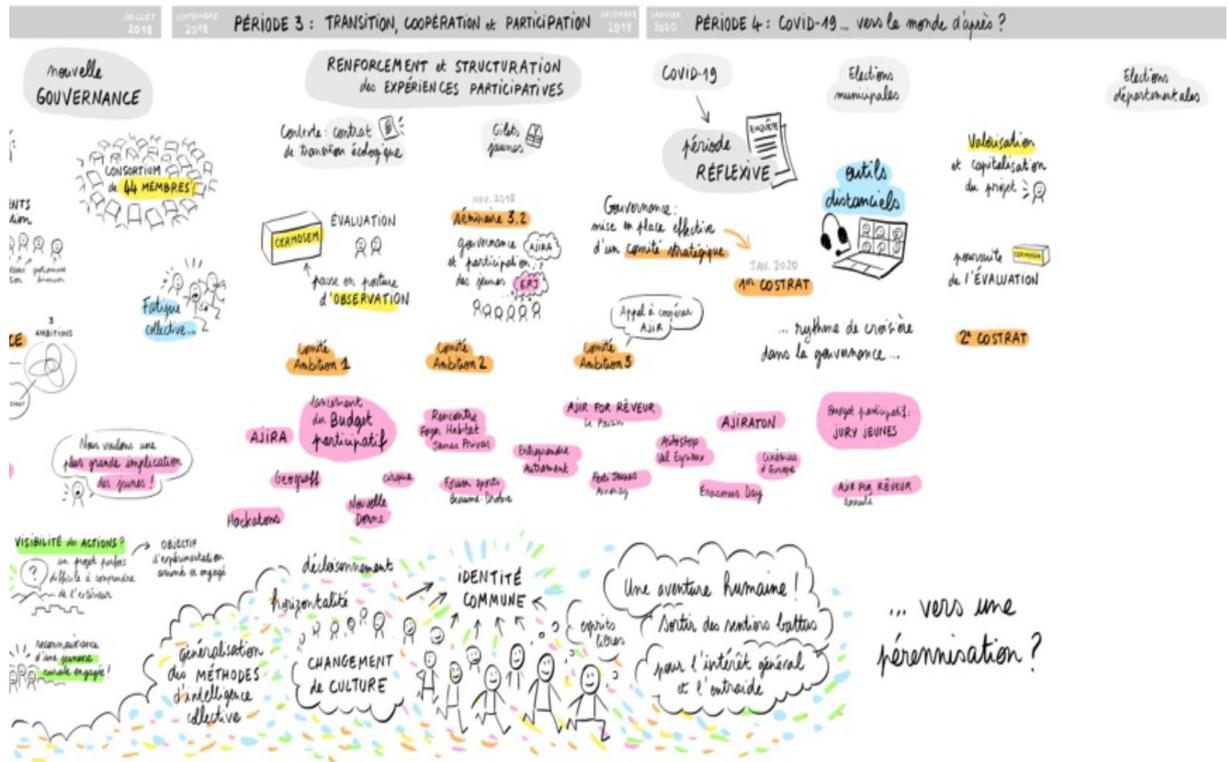
PARTENAIRES INSTITUTIONNELS



PARTENAIRES ASSOCIATIFS



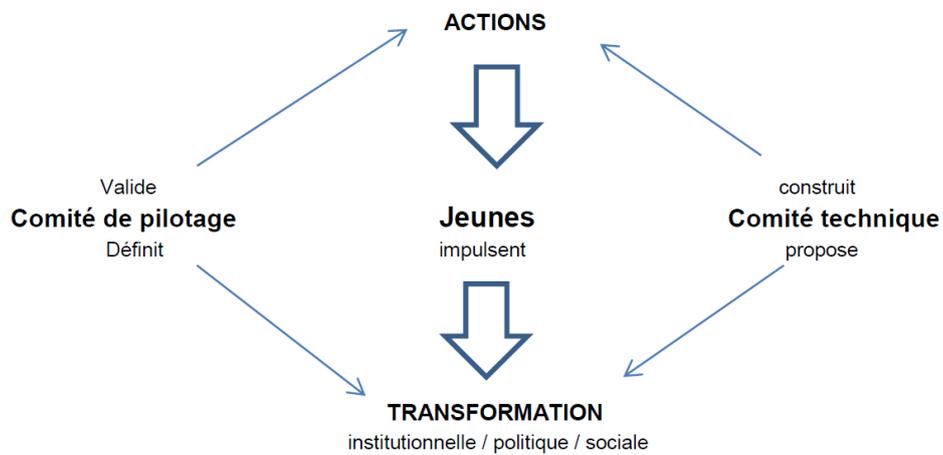
Source : Rapport d'activité AJIR 2019, p.32



Source : Séminaire rétrospective et prospective, AJIR, 7 et 8 juin 2021. Conception : Cermosem-DDCSPP 07 ; Réalisation : Aline Rollin, 2021.

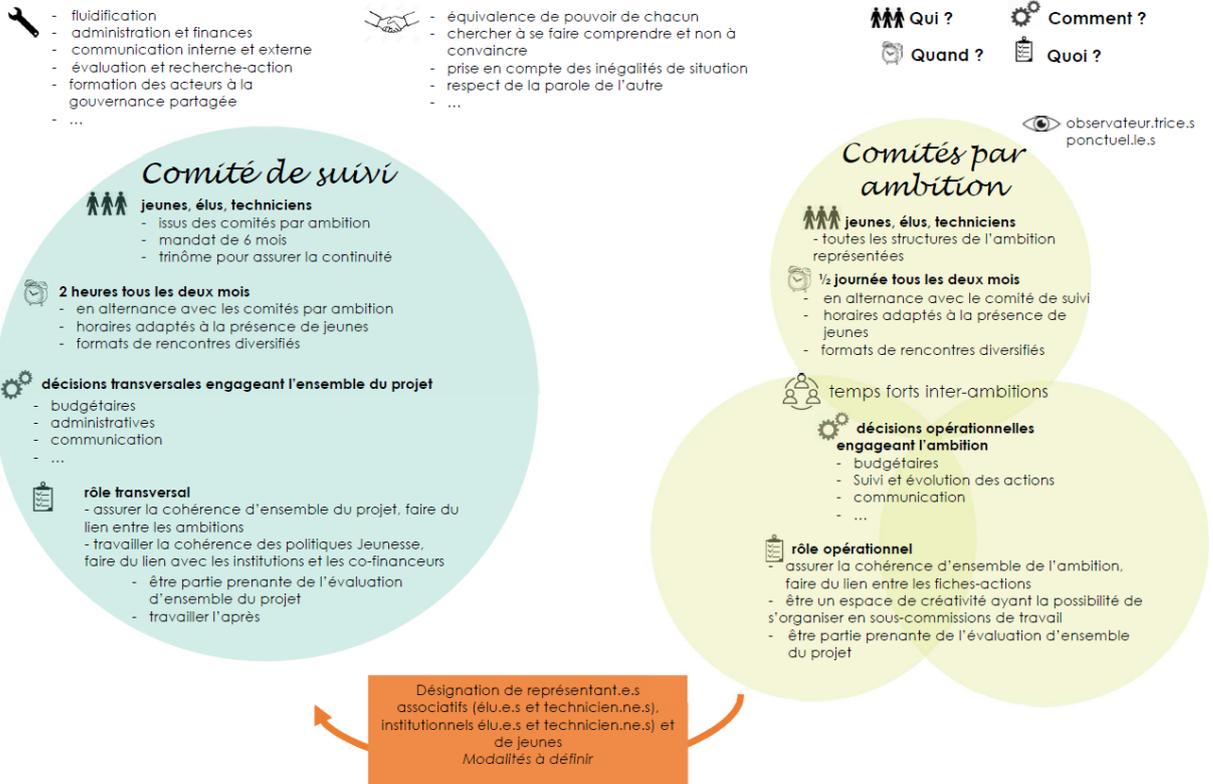
2.3 Schéma présentation de la gouvernance initiale

Présentation du schéma d'organisation de la gouvernance.



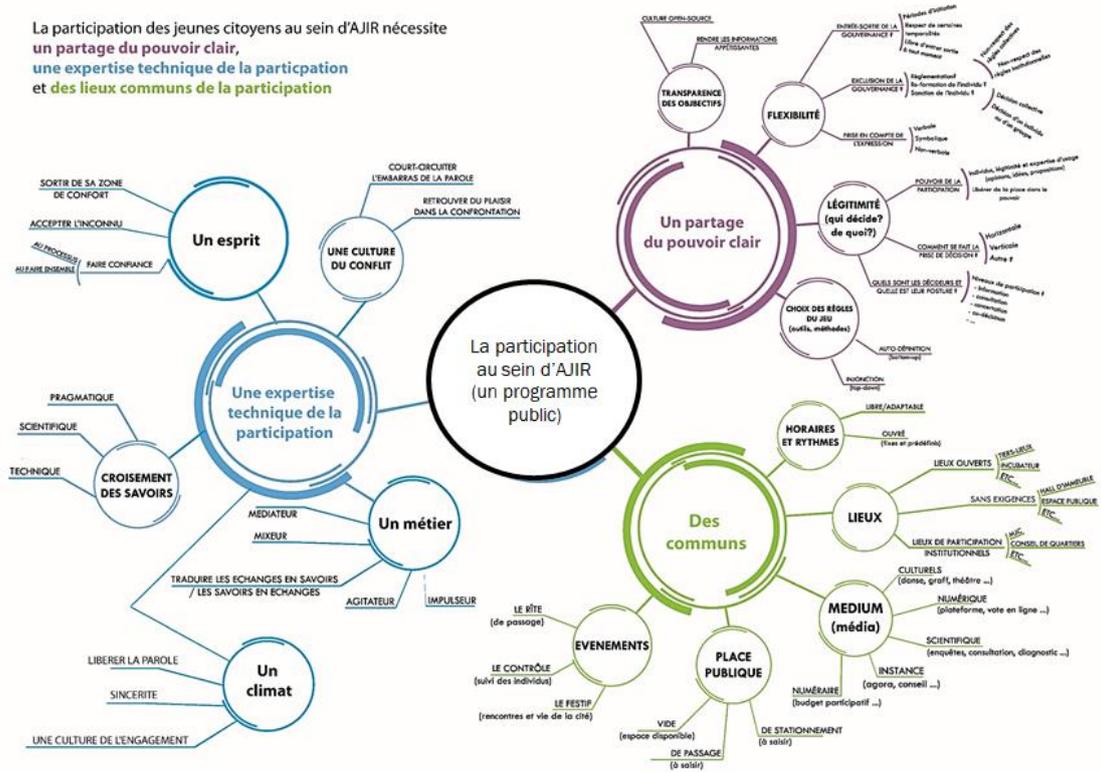
2.4 Schéma renouvelé de gouvernance

🔍 Focus sur le comité de suivi et les comités par ambitions



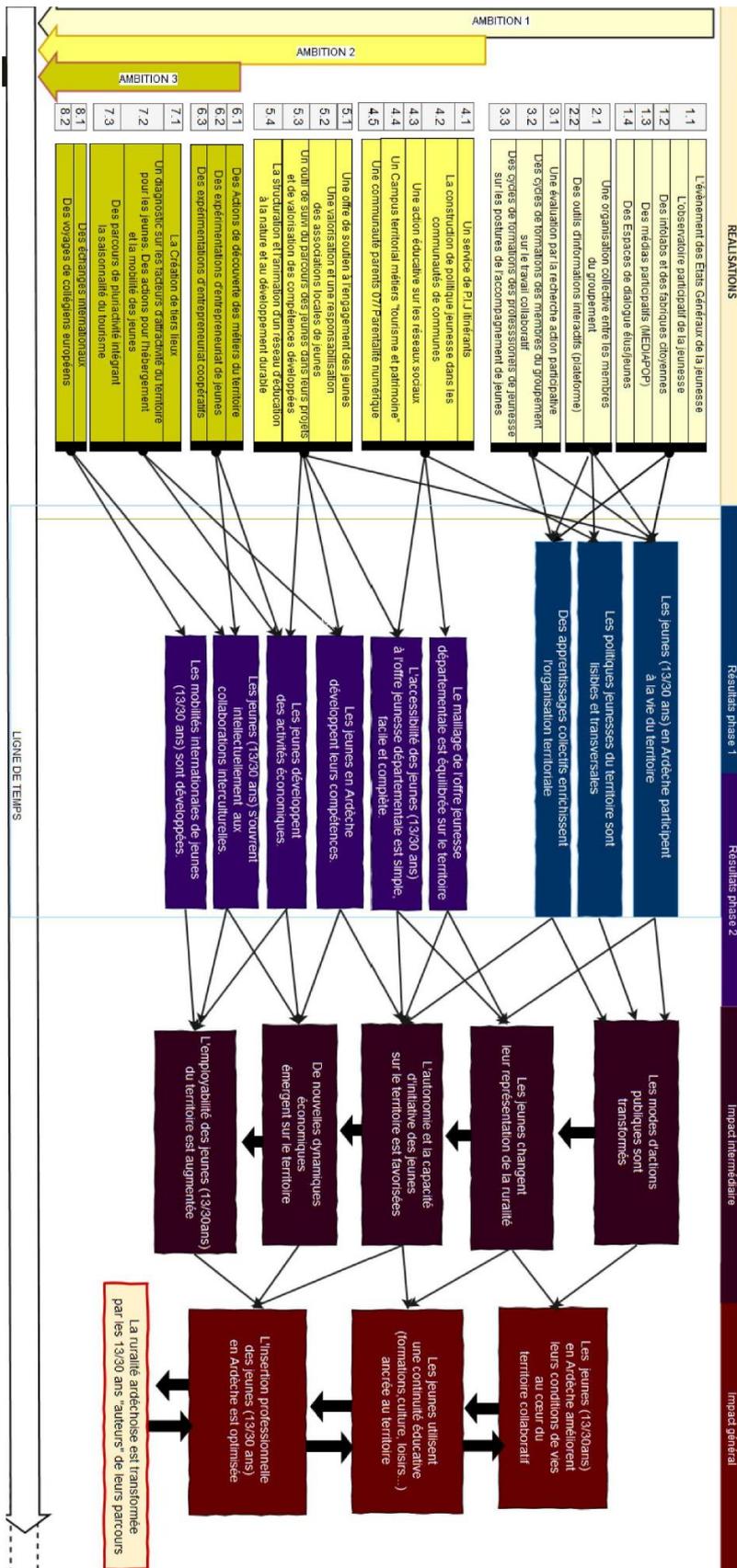
Source : AJIR, compte rendu du comité de pilotage du 25/01/2019.

2.5 Les conditions nécessaires pour la participation des jeunes



Source : Cermosem, rapport d'évaluation programme AJIR phase 1, p.141

2.6 Théorie de l'action et logigramme du projet AJIR



Source : Cermosem, Rapport d'évaluation phase 1 programme AJIR, p.19

2.7 Affiche des États Généraux de la Jeunesse



Source : Conseil départemental de l'Ardèche, 2017

OÙ TROUVER
LES INFOS
EN AMONT
?



AGIR.ARDECHE.FR



ETATS GÉNÉRAUX
DE LA JEUNESSE - ARDÈCHE



04 75 66 97 09

⇒ À QUOI SERVENT LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JEUNESSE ?

Parce que l'Ardèche de demain, c'est vous !
L'objectif de ces deux journées est de vous permettre de proposer des idées de changements, de construire des solutions sur des sujets qui vous paraissent importants (égalité, emploi, écologie, éducation...).

Vous aurez l'occasion de rencontrer des acteurs de la société civile et des élus pour dialoguer avec eux et les interpeller sur ce qui vous préoccupe. Vous pourrez aussi inventer des solutions auto-gérées pour améliorer les choses.

Même si nous sommes tous réunis avec le même

objectif de formuler des propositions pour l'Ardèche, nous serons organisés en deux « filières » : les 13/17 ans et les plus de 18 ans. Des petits groupes seront constitués pour définir ce que nous voudrions changer et ce que nous voudrions conserver dans notre monde si un événement particulier survenait aujourd'hui et nous amenait à nous interroger sur le monde de demain.

Ces deux jours passés ensemble sont aussi l'occasion de se rencontrer, de faire connaissance et de faire la fête ensemble, avec des concerts le samedi soir.

2.8 Fiche de poste coordinatrice AJIR

FICHE DE POSTE		MAJ LE : 22/11/2017
<u>INTITULE DE POSTE : CHARGE DE MISSION COORDINATION PIA JEUNESSE</u>		
<p style="text-align: center;"><u>IDENTIFICATION DU POSTE</u></p> <p>NUMERO DE POSTE : DIRECTION GENERALE ADJOINTE : DGA SEJ DIRECTION : DEJVA SERVICE : SJVA UNITE : JEUNESSE RESIDENCE DU POSTE : PRIVAS</p> <p>POSTE D'ENCADREMENT HIERARCHIQUE : NON POSTE D'ENCADREMENT FONCTIONNEL : NON</p> <p>FILIERE (S) : ADMINISTRATIVE / ANIMATION / CULTURELLE CATEGORIE (S) : A CADRE(S) D'EMPLOI : ATTACHE TERRITORIAL GRADE(S) CIBLE DU POSTE : ATTACHE TERRITORIAL GRADE(S) D'ACCES POSSIBLE : SANS OBJET</p> <p>POSTE A TEMPS COMPLET : OUI QUOTITE DE TRAVAIL :</p>	<p style="text-align: center;"><u>AGENT</u></p> <p>NOM / PRENOM DE L'AGENT : ██████████</p> <p>FILIERE : ADMINISTRATIVE CATEGORIE : A CADRE D'EMPLOI : ATTACHE TERRITORIAL GRADE DE L'AGENT : ATTACHE TERRITORIAL</p> <p>TEMPS PARTIEL : NON QUOTITE DE TRAVAIL :</p>	
CADRE RESERVE A LA DRH NBI (SELON CONDITIONS STATUTAIRES) :		
<u>SITUATION DANS LA STRUCTURE</u>		
<p><u>RATTACHEMENT HIERARCHIQUE</u> RESPONSABLE DIRECT (N+1) : CHEF DE SERVICE</p> <p><u>RATTACHEMENT FONCTIONNEL</u></p>		

MISSION DU SERVICE

LE SERVICE ASSURE LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES JEUNESSE, VIE ASSOCIATIVE (EDUCATION POPULAIRE) ET SOLIDARITE INTERNATIONALE DU CONSEIL DEPARTEMENTAL
LE SERVICE A EN CHARGE LE PILOTAGE DU PROJET ARDECHE JEUNESSE INNOVATION RURALITE DANS LE CADRE DU PIA NATIONAL "INNOVATION EN FAVEUR DE LA JEUNESSE"

DEFINITION SYNTHETIQUE DU POSTE (ROLE DU POSTE VIS-A-VIS DE LA MISSION CI-AVANT DECRITE)

PILOTAGE ET COORDINATION DE L'ENSEMBLE DU PROJET AJIR. (LE DEPARTEMENT EST CHEF DE FILE D'UN PROJET STRATEGIQUE ET PARTENARIAL POUR LA JEUNESSE, CE PROJET PLURIANNUEL A POUR OBJECTIFS DE TRANSFORMER L'ACTION PUBLIQUE EN DIRECTION DES 13/30 ANS EN LA RENDANT PLUS TRANSVERSALE, PLUS COHERENTE, PLUS PARTICIPATIVE) PROJET SUR 5 ANS A PARTIR DE 2016 12 M D'€ : FINANCE A 50 % PAR L'ANRU, 24 ACTIONS)

PILOTAGE, GESTION ET COORDINATION GLOBALE DU PROJET

COORDINATION ET ANIMATION DES PARTENAIRES ET DES ACTEURS DANS LE DOMAINE DE LA JEUNESSE.

SUIVI DU MONTAGE ADMINISTRATIF ET FINANCIER AVEC L'ANRU ET LES 44 PARTENAIRES DU GROUPEMENT.

TRAVAIL EN LIEN SUR L'EVALUATION AVEC LE CERMOSEM. (UNIVERSITE GRENOBLE ALPES)

DEFINITION DES ACTIVITES

(MISSIONS + DECLINAISON DES ACTIVITES AFFERENTES)

Coordination et accompagnement de l'ensemble du dispositif (département chef de file.)

- Coordination de l'équipe projet
- Coordination de l'ensemble du projet et des 24 actions en lien avec les autres postes de coordination d'ambition et les porteurs des actions
- Préparation et animation des différentes instances avec les chargés de missions : comités d'ambition et comités de suivi
- Production des notes techniques pour opérer les choix stratégiques
- Traduction des décisions de l'instance stratégique..

Gestion administrative et financière

- Avec l'ANRU (montage financier/ sécurisation juridique, suivi des conventions)
- Avec les autres membres du groupement (montage et suivi financier, élaboration et suivi des conventions)
- Recueil et traitement des bilans

Conception / mise en oeuvre / développement / animation

- Favoriser les échanges entre professionnels, identifier et mobiliser les partenaires stratégiques, les personnes ressources
- Favoriser le développement d'une communauté de jeunes (en lien avec le thésard bourse cifre), tendre vers une gouvernance jeunes (organisation de temps forts entre les élus et les jeunes avec les partenaires)

Evaluation

- Organiser et animer la récolte des informations, des données auprès des partenaires pour les bilans
- Lien avec le CERMOSEM qui a en charge le dispositif d'évaluation dans le cadre d'une démarche de recherche action et intégration sur les temps forts du projet

ACTIVITES OU FONCTIONS SPECIFIQUES

MOBILISATION EN WEEK-END SUR QUELQUES TEMPS FORTS ORGANISES PAR LE DEPARTEMENT OU LES PARTENAIRES

RELATIONS DE TRAVAIL

RELATIONS EXTERNES : TOUS PARTENAIRES INSTITUTIONNELS OU ASSOCIATIFS DE LA POLITIQUE JEUNESSE

RELATIONS INTERNES : SERVICES BUDGETAIRES ET AUTRES SERVICES CONCERNES PAR LA POLITIQUE JEUNESSE

<u>COMPETENCES ET CONNAISSANCES NECESSAIRES AU POSTE</u>	
SAVOIR	<ul style="list-style-type: none"> - Connaissance des partenaires institutionnels dans le domaine de la jeunesse - Connaissance des réseaux de professionnels (dont ceux des communautés de communes et d'agglomération), et réseaux associatifs de Jeunesse
SAVOIR-FAIRE <i>(ETRE EN CAPACITE DE...)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Principes et techniques de participation (animation de réunions) - Méthode d'analyse et de diagnostic - Capacités relationnelles - Capacité de synthèse et rédactionnelle,
SAVOIR-ETRE PROFESSIONNEL <i>(ATTITUDES ADAPTEES A LA SITUATION PROFESSIONNELLE)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Capacités d'analyse - Capacités à rendre compte et à être force de propositions - Capacités d'ouverture aux partenariats, - Capacité de médiation et de dynamique de groupe, - Dynamisme - Loyauté
FORMATIONS SOUHAITEES	<i>PERMIS DE CONDUIRE</i>
<u>MOYENS TECHNIQUES ET INFORMATIQUES</u> <i>(EPI, APPLICATIONS METIERS, VEHICULE DE SERVICE, TELEPHONE PORTABLE, LOGEMENT...)</i> PC PORTABLE ET TELEPHONE PORTABLE: DEPLACEMENTS FREQUENTS SUR LE TERRITOIRE DE LA COLLECTIVITE	
<u>RISQUES LIES AU POSTE</u> <i>(PORT DE CHARGE, AGENTS CHIMIQUES DANGEREUX, BRUIT...)</i> NON CONCERNE SAUF LORS DE L'ORGANISATION D'EVENEMENTIELS (PORT DE CHARGE...)	
<u>CONTRAINTES DU POSTE</u> - CONTRAINTES HORAIRES (PLAGES HORAIRES VARIABLES / WEEK-END...) : RYTHME DE TRAVAIL SOUPLE - DEPLACEMENTS : FREQUENT SUR LE TERRITOIRE DE LA COLLECTIVITE ET PARTICIPATION AUX TEMPS FORTS JEUNESSE ORGANISES AU NIVEAU NATIONAL.	

2.9 Mise en récit AJIR

“

« Il était une fois des professionnel.le.s et des élu.e.s qui s'engagent, sous l'effet d'aubaine des financements PIA, dans un vaste chantier de transformation de l'action publique à destination des jeunes. En effet, ce petit groupe que l'on peut, avec du recul, qualifier d'utopistes avait envie de changer la manière de concevoir les politiques jeunesse de leur territoire. Ils se sont alors mobilisés autour d'objectifs communs, de valeurs vertueuses (innovation, participation, partage de la décision, collaboration, expérimentation, ruralité positive...) et de partenaires pré-disposés à l'expérimentation pour aller chercher les moyens nécessaires pour concrétiser leurs rêves et pour embarquer ensemble dans l'aventure. La candidature déposée a été acceptée, un pari fou et gagné qui a entraîné tous.les professionnel.le.s et élu.e.s d'un territoire à être pionnier.ère.s et précurseurs dans les changements de pratiques. À la suite de cela, une communauté de forces vives du territoire voit le jour, essayant de changer l'action publique jeunesse. Un changement profond de l'ordre d'une culture commune de travail est engagé. Des expériences, des tentatives, des tests qui sont aujourd'hui à la base d'un mouvement de fond en faveur de la reconnaissance de la jeunesse rurale où l'expérimentation est devenue une règle et l'intelligence collective son bras armé ! Des expérimentations qui tentent de mobiliser toutes et tous pour créer une dynamique de ruralité positive dans tous les domaines (éducation, insertion, emploi, mobilité, engagement, sport, culture, tourisme, médias, ...). »

”

Réponses reliées des acteurs.rices à la question « Racontez-nous AJIR en 5 lignes », enquête du Cermosem, mai-juin 2020

Source : Cermosem, Rapport d'évaluation programme AJIR, 2021, p.192.

3. Annexes à propos de l'UNADEL

3.1 Discours C. Grivel, Journées des Territoires 2023¹

Propos d'ouverture des Journées des territoires 2023

Halle Pajol - Paris - 9 novembre 2023

« Bienvenue aux journées des territoires 2023 !

Bienvenue à vous toutes et tous, animateurs et faiseurs de vie dans vos territoires, que vous soyez élus, techniciens, agents de la fonction publique territoriale ou d'État, formateurs, chercheurs, étudiants, citoyens et citoyennes engagés dans la vie professionnelle, associative, culturelle, sportive, syndicale, économique, sociale et environnementale de vos bassins de vie. Vous faites la fierté de notre démocratie et donner de l'envie aux générations futures en quête de sens et de direction. Vous êtes des graines d'avenir bien décidés à habiter, travailler et agir ensemble, dans des territoires de proximité, à dimension humaine, où le local permet l'interconnaissance, une prise de conscience du bien commun et une responsabilité individuelle et collective pour contribuer à construire ensemble les transformations que réclame l'époque dans laquelle nous vivons. Notre époque est marquée par une accélération des mutations et une superposition de crises de toute nature. [...] Les territoires sont des laboratoires d'expérimentation et de construction de conduites résilientes. C'est dans le local fertile que les grandes mutations se concrétisent et s'humanisent. Les acteurs du local ont le pouvoir d'agir pour impulser les grandes transformations sociales, écologiques et démocratiques dont le monde global a besoin... parce qu'un autre développement est (encore) possible, local, sensible et coopératif ! [...] Le territoire local est un excellent support pour coconstruire de telles communautés apprenantes du vivre et du faire ensemble dans le respect des individus, avec une vision partagée des communs indispensables à tous, à conserver et/ou à promouvoir. [...] A l'Unadel nous sommes convaincus que le développement local est un incubateur de projets, un accélérateur de changement, un levier pour développer la culture du débat et de la coconstruction des politiques publiques, adaptées aux besoins et à la spécificité des territoires et non imposées par des objectifs comptables et une culture de la réduction des contributions fiscales par principe et non par souci de justice. Le développement local est une méthode, une démarche et un engagement : celui de mettre l'humain au centre, d'organiser le vivre ensemble sans oublier l'importance du faire ensemble et de prendre toute sa part de responsabilité ; celle de construire du commun et de la coopération plutôt que de la concurrence et de la compétition ; celle d'agir sans subir. Le développement local, c'est de l'émancipation et une libération de la créativité, une mobilisation de toute la ressource humaine et de l'intelligence collective, une alliance avec la nature, le paysage, le beau, la poésie, le désir, l'envie, le rêve et l'utopie, un apprentissage, une méthode, une éthique et un savoir à partager, à consolider et à préserver pour construire demain. »

¹ <https://unadel.org/les-inscriptions-pour-les-jdt-2023-sont-ouvertes/>, (consulté le 23/07/2024).

3.2 Manifeste Paris-Pajol, UNADEL, 2023

LES JOURNÉES
DES TERRITOIRES
2023

9 & 10 NOV.
HALLE PAJOL PARIS



// LE DÉVELOPPEMENT LOCAL À L'ÉCOUTE
DES TERRITOIRES : UNE INVITATION À
RÉCONCILIER LA TERRE ET LE VIVANT //

MANIFESTE DE PARIS-PAJOL¹
10 NOVEMBRE 2023

Lorsque les femmes et les hommes « font localement territoire » dans le même respect de la terre et du vivant, en s'appuyant sur la culture, l'éducation populaire et de nouveaux rapports économiques, plus sociaux, plus solidaires, ils sont fidèles aux principes, aux valeurs, à l'histoire et aux expérimentations du développement local. Ils donnent à voir qu'un autre développement est possible.

Le développement local rassemble, agrège, bouscule, oblige au pas de côté, interpelle, remet en cause, concilie des analyses et des besoins souvent contradictoires, les contextualise, met à plat ce qui fait controverse, ce qui sépare, pour construire un rapprochement des points de vue et développer une maturité coopérative. Le chemin est aussi important que le but. Il est emprunté par une pluralité d'acteurs d'horizons, d'opinions et de convictions très diverses.

Ils ont en commun de vivre et/ou de travailler dans un même espace, un bassin de vie, un territoire, qui se confond ou non avec les limites administratives d'une ou de plusieurs intercommunalités, d'un pays ou d'un pôle d'équilibre, métropolitain ou rural.

Parce qu'il est fait d'évènements, d'émotions, d'inspirations, de visions, de choix de chemins de traverse, d'indignations, de confrontations, de coopérations, de constructions des transitions, de négociations de compromis acceptables qui

[1] Halle Pajol, auberge de jeunesse du 18ème à Paris : concept éco-durable et citoyen, espace de nature et de culture où se déroulent les journées des territoires 2023.

ne détournent pas de l'objectif, d'actions et de réactions, de ruptures et de bifurcations, **le développement local est un formidable levier du pouvoir d'agir des citoyens et des territoires, mais aussi de réconciliation avec la terre et le vivant.**

Nous, acteurs du développement local, nous croyons à la puissance de la vie. Dans un contexte de conflits, de guerres, de rejet des autres parce qu'étrangers, agnostiques ou ne croyant pas aux mêmes dieux, nous voulons réaffirmer avec solennité que la vie de chaque humain vaut celle d'un autre. L'avenir des femmes et des hommes, dans tous les territoires du monde, dépend non seulement des modèles économiques, de l'organisation politique des Nations et de la gouvernance des territoires locaux, mais également du devenir de toutes les espèces animales et végétales qui constituent le vivant, bien fragilisé aujourd'hui. Cette fragilité renvoie à celle de la planète terre mise à rude épreuve autant par les grands bouleversements géopolitiques que par les choix d'une économie productiviste.

Les sécheresses à répétition, les incendies de forêts toujours plus nombreux, les inondations ici, le manque d'eau ailleurs, sont les conséquences d'une évolution accélérée du réchauffement climatique, résultant de nos modes de vie, de la course à la croissance et à la captation des ressources. Ce processus destructeur de biodiversité est mortifère.

Est-il trop tard pour espérer un renversement de tendance avec un engagement local, national, européen et mondial pour plus de partage, de sobriété et d'accueil dans la dignité des flux migratoires sans précédents ?

Par ses fondements, ses principes, ses valeurs, son histoire et ses expérimentations le développement local nous démontre, qu'un autre développement est possible dès lors que les femmes et les hommes «font localement territoire» dans un pacte respectueux entre la terre et le vivant en s'appuyant sur la culture, l'éducation populaire et de nouveaux rapports économiques, plus sociaux, plus solidaires.

Tout territoire, urbain ou rural, constitue un « bien commun ».

Il n'y a pas de petits et de grands territoires, ni de territoires sans devenir dès lors que les forces vives se rassemblent localement autour de projets et d'objectifs communs pour agir sans subir et contribuer au mieux vivre de tous.

Depuis 30 ans, le mouvement du développement local a

préféré les petits pas à la révolution, parce qu'il fait confiance en la capacité des femmes et des hommes à se parler, se rencontrer, s'écouter, débattre, prendre des décisions et agir pour ne pas subir. De même, le développement local fait aussi confiance en la capacité des territoires à construire un nouveau modèle de société plus horizontal, plus égalitaire, plus solidaire.

Ils inventent au quotidien de nouveaux modèles économiques de production et de consommation plus sobres, plus économes en émission de gaz à effet de serre, plus inclusifs, plus coopératifs.

C'est dans les territoires que se construisent des solutions alternatives, des lieux où se renforcent les liens, tels que des cafés des solutions, des espaces de vie sociale, des épiceries solidaires, des jardins partagés qui font pousser et germer les initiatives et donnent de l'espoir.

C'est dans la simplicité et l'interaction des liens sociaux, familiaux, associatifs, des liens de proximité entre habitants, élus locaux, responsables économiques, bénévoles, professionnels et agents de la culture, des collectivités, de l'éducation, de la formation, de l'ingénierie de la transformation sociale et de la médiation, de la construction des coopérations et des transitions, des réseaux d'éducation populaire, de l'économie sociale et solidaire, que se construisent des solutions adaptées, innovantes ou non ; elles fonctionnent, donnent du sens et changent le cours des choses et la vie des gens.

Dans chacun de nos territoires de vie, dans nos régions mais aussi ailleurs en Europe et plus loin dans le reste du monde, un autre modèle se construit: Il transforme, il porte le changement et le sensible, plus proche de la nature et de nouvelles formes de mobilité, d'habitabilité et d'hospitalité, il porte d'autres formes de gestion et de préservation de nos biens communs, l'eau, la forêt, la terre, le climat, le paysage, la culture, l'art, le patrimoine humain, naturel, architectural et urbanistique.

Dans chacun de nos territoires de vie, dans nos régions, des femmes et des hommes de bonne volonté agissent ensemble pour recoudre ce qui a été fracturé, hisser la fraternité comme valeur prioritaire à tout autre.

Ils agissent et s'engagent dans les associations, les syndicats, les mutuelles, les entreprises de l'ESS, les coopératives, les conseils municipaux et

Le monde global se réinvente dans le village et le quartier de ville, quand un autre développement se construit, respectueux des hommes et de la nature.

Bien entendu, ces affirmations ne se vérifient pas partout, en particulier là où le débat, le dialogue, la négociation, la délibération sont confisqués.

C'est pourquoi, avec les adhérents et sympathisants de l'Unadel, avec les participants aux journées des territoires 2023 organisées à la halle Pajol à Paris, nous renouvelons la déclaration de Foix de 2010 dans laquelle nous affirmions déjà que « *la réponse aux multiples crises actuelles ne viendra pas uniquement des politiques communautaires ou nationales mais qu'elle se construira aussi à travers des démarches locales et des mobilisations citoyennes* ».

Les petits ruisseaux du local font les grandes rivières du renouveau démocratique.

La violence que nous observons chaque jour monte avec les peurs qui s'installent, instrumentalisées par les opportunistes politiques et alimentées par l'hyper médiatisation des guerres, des attentats, des faits divers, tous plus insoutenables les uns que les autres.

L'intelligence artificielle ne résoudra pas tout et ne peut remplacer ni la bienveillance, ni la relation humaine, ni les corps intermédiaires, ni les médiations dont nous avons besoin pour construire les compromis indispensables à l'habitabilité.

La citoyenneté est le socle du vivre et agir ensemble en démocratie. La laïcité garantit le respect de chacune et chacun et permet d'agir pour le bien commun érigé en idéal partagé. L'apprentissage de la coopération redonne des couleurs au désir de faire ensemble société.

La démocratie d'implication, d'interpellation et de délibération doit pouvoir s'élargir à toutes et tous et participer à la construction d'un nouveau souffle de décentralisation, articulant mieux le local et le global. Elle doit aussi permettre de s'engager de manière plus nette dans la voie du partage, de la solidarité et de la sobriété pour passer de l'éco anxiété à l'éco responsabilité.

Le débat démocratique à toutes les échelles de territoire, du plus petit au plus grand, est indispensable pour répondre collectivement à ces deux questions :

À quoi tenons-nous que nous souhaitons préserver ? De quoi pouvons-nous nous passer ?

Le développement local est global. Il ne se réduit pas au seul développement économique ou à l'appui à la planification écologique.

Il est une promesse, une vision du monde et de la place des territoires dans la construction d'une société où chacun doit pouvoir trouver sa place, construire son projet et l'articuler avec le projet des autres.

Le développement local est un outil d'élaboration des compromis nécessaires et acceptables par tous.

Il est une éthique, une ouverture à l'altérité, un rejet de ce qui fracture et sépare, un ensemble qui permet à toutes et tous de prendre une part dans la construction avec les autres et en responsabilité, des solutions aux crises que nous traversons.

Faire territoire commun pour agir, donner du sens et de l'avenir au vivant

Les réseaux du développement local ont besoin de vous, citoyens engagés ou non, élus locaux ou nationaux, responsables économiques, syndicaux, associatifs, fonctionnaires d'état ou des collectivités,

Pourquoi ?

Pour faire des territoires, des lieux de vie et d'action, de culture et de nature, résilients, créatifs et porteurs d'une vision d'avenir.

Pour que les territoires soient habités, animés, incarnés et promoteurs de toute forme de vie dans un profond respect des personnes et du vivant.

Pour soutenir les territoires et leurs élus afin qu'ils s'appuient sur une vision croisée de tous leurs habitants avec leurs forces, leurs faiblesses et leurs initiatives, dans une approche à la fois globale, systémique et coopérative, dans le débat constructif, le dépassement de ce qui fait conflit et la volonté de renforcer les communs.

Pour promouvoir une ingénierie de facilitation, d'animation, d'aide à la construction du débat et des décisions publiques, dans le renforcement du pouvoir d'agir de chacun, élus et citoyens.

Pour plus de responsabilité collective et de chacun dans la recherche de solutions aux crises, plus de sens et de confiance dans la vie et la capacité de transformer la façon de faire société grâce à l'implication et l'engagement.

Cela suppose de :

- Faire confiance aux personnes et aux territoires, experts d'usage. Ils sont le creuset d'une démocratie active et facteurs d'innovation publique.

- Prendre du temps pour débattre en amont des projets, et en gagner ensuite dans leur mise en œuvre, y compris quand il s'agit d'accueillir un centre d'accueil de demandeurs d'asile ou un centre d'hébergement social.

- Construire une majorité parlementaire transpartisane, capable de donner un souffle puissant pour écrire et construire avec le gouvernement, les associations d'élus et le conseil économique, social et environnemental, un nouvel acte de la décentralisation, levier du renouvellement du contrat social, du contrat civique, du contrat territorial et du contrat démocratique dont nous avons besoin.

- Encourager l'État décentralisé à agir auprès des élus et de la population comme facilitateur, garant du droit et de la loi, moins dans l'injonction et l'instrumentalisation, moins dans la déconcentration pour plus de décentralisation.

C'est un enjeu politique, un enjeu de société, qui appelle un engagement collectif pour répondre aux défis de notre temps.

Pour que le citoyen, l'habitant, le vivant soient au centre de l'action publique,

L'Unadel et les réseaux du développement en région peuvent accompagner les uns et les autres pour aider à faire le pas de côté, changer l'angle de vision et remettre le citoyen, l'habitant, le vivant au centre de l'action publique.

Nous appelons les élus, locaux et nationaux et leurs associations à nous rejoindre, tout comme l'ensemble des organisations de l'économie sociale et solidaire, les réseaux d'éducation populaire, du développement social local et du mouvement associatif.

Nous faisons appel au financement des fondations et autres organisations qui souhaitent soutenir les actions des acteurs du développement local et de leurs réseaux pour que nous ayons les moyens de faire mieux connaître les expériences, les initiatives, les parcours des porteurs de projets et de construire l'outil de formation adaptée aux méthodes et pratiques du développement local.

Comme Michel Dinet² le rappelait à Villers-les-Nancy en 2011, « il existe une attente, dans ce pays et en Europe pour que, non pas dans la complicité, mais sur la base d'un projet partagé convergent plus fortement les responsabilités des élus au suffrage universel avec celles des forces associatives et syndicales pour inventer de nouvelles capacités d'agir.

La démocratie peut être renforcée si tous ces courants du développement local, du développement durable, de l'éducation populaire, de la solidarité, du caritatif, de la coopération internationale, ne sont pas considérés par le politique comme des courroies de transmission mais comme des acteurs majeurs pour construire une partie du développement, dans les territoires locaux comme à d'autres échelles plus larges. »

L'Unadel souhaite pouvoir continuer à prendre toute sa part, en responsabilité et avec d'autres.

Ensemble, avec la volonté d'agir collectivement pour prendre en main notre avenir commun, avec toutes les bonnes volontés et particulièrement nos amis et compagnons de route de l'éducation populaire, du monde universitaire et de la formation, des mouvements citoyens et de la démocratie locale, de la culture et du travail social, avec les chercheurs soucieux d'ancrage de leur discipline dans la vie réelle des territoires, avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire, le mouvement mutualiste, les organisations syndicales et de jeunesse, les entreprises,...

**Renforçons notre pouvoir d'agir
pour le bien commun.**

[1] Michel Dinet, président fondateur de l'Unadel, président du département 54 (1998-2014) Université du développement local - Villers les Nancy - 2011



union nationale
des acteurs
du développement local

contact@unadel.org www.unadel.org

“Laboratoire des territoires d'avenir”

Depuis 1992, l'unadel agit pour un développement local coopératif, sensible et inclusif rassemblant l'ensemble des acteurs et parties prenantes de la vie des territoires.

Résumé

A partir d'une observation participante au long cours au sein d'un programme d'expérimentation en faveur de la participation des jeunes, cette thèse vise à questionner les ressorts de l'engagement professionnel en faveur du développement territorial. Ce matériau est complété par une enquête par questionnaire et par entretiens auprès d'un panel plus large de professionnels du développement territorial et de la participation, pour questionner leurs trajectoires sociales, leur rapport à l'activité professionnelle et leurs représentations politiques. Nous montrons que le développement territorial est à la fois une pratique institutionnelle, professionnelle et politique.

Dans un premier temps, nous caractérisons un type d'action publique particulier, en montrant que les politiques de développement territorial émergent à la suite d'une mobilisation croisée au sein des champs bureaucratiques, académiques et militants. Ces politiques peuvent être appréhendées comme le prolongement institutionnel des « nouveaux » mouvements sociaux.

Dans un second temps, nous questionnons l'impact des recompositions de l'action publique territoriale sur les professionnels chargés de leur mise en œuvre. Nous nous intéressons plus particulièrement aux métiers émergents qui prennent en charge les fonctions d'animation et de coordination des dispositifs de développement territorial. Nous mettons en lumière une posture d'activiste institutionnel et des efforts quotidiens pour se distinguer et se légitimer vis-à-vis de l'administration et des élus. Nous questionnons les conditions du maintien et du renouvellement de cet engagement professionnel et de la croyance dans l'action institutionnelle.

Enfin, dans un troisième temps, nous analysons les trajectoires biographiques des agents afin d'identifier les dispositions sociales à l'activisme institutionnel. À partir de ces analyses, nous proposons d'appréhender l'engagement professionnel au sein du développement territorial comme une matérialisation particulière du rapport à l'État et au politique de la « nouvelle petite bourgeoisie » culturelle.

Mots clefs : action publique territoriale ; groupes professionnels ; activisme institutionnel ; engagements ; développement territorial ; participation citoyenne.