

7e Congrès ABSP – Mons 3 et 4 avril 2017
L'État face à ses transformations
ST : Saisir l'action publique au 21e siècle : acteurs et instruments de la décision

Saisir le processus décisionnel à l'aune de la mise en oeuvre : le pouvoir des “cadres intermédiaires” métropolitains.

Bien que les analyses en termes de gouvernance se sont plus largement déployées à l'échelle européenne (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014 ; Treib, Bähr et Falkner, 2007), les changements de l'action publique, notamment le processus décisionnel, peuvent être saisis à l'échelle infranationale. De ce fait, la mise en oeuvre est considérée comme une étape de la décision (Hassenteufel, 2008). L'application et l'adaptation, au sein d'une métropole française, de programmes publics socio-éducatifs pensés à l'échelle nationale offre un cas intéressant pour aborder la fabrique de l'action publique.

Ces dispositifs socio-éducatifs, conçus au niveau ministériel, réunissent plusieurs institutions locales (l'Etat déconcentré, dont l'institution scolaire, la caisse d'allocations familiales et la préfecture de département et des collectivités territoriales, telles que la métropole, le conseil départemental et les villes). Les acteurs de la métropole de Grenoble sont chargés du pilotage et de la coordination de ces dispositifs sur le territoire métropolitain. Ils doivent déployer des compétences techniques et sont en position de concevoir des instruments pour leur hiérarchie et les différents acteurs impliqués : ils endossent de fait des rôles de traducteurs, en rendant concrètes des orientations nationales peu cadrées. Cet article montre comment, au quotidien, les “cadres intermédiaires” métropolitains (Barrier, Pillon et Quéré, 2015), pris entre leur hiérarchie et les agents de guichets, deviennent des “policy makers” (Lipsky, 2010). L'échelon de la mise en oeuvre au niveau infranational est conçu comme un processus de politisation, sous l'effet principalement des cadres métropolitains et des usages qu'ils font des instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2005).

La contribution est organisée en deux parties. L'analyse se concentre d'abord sur l'activité des chargés de mission métropolitains qui coordonnent les politiques publiques entre plusieurs niveaux territoriaux et institutionnels. Afin de piloter l'action, ils se consacrent essentiellement au quotidien à la construction d'un cadre procédural des actions socio-éducatives, que sont les outils de gestion et de pilotage (*reporting*, bilans d'activité, indicateurs, tableaux de bord, etc.). La focale porte ensuite sur la position de traducteurs endossée par les acteurs administratifs à cet échelon intermédiaire. Ce processus de traduction leur permet de proposer une régulation de l'action, aux côtés des élus et à l'appui de compétences administratives et techniques. De ce fait, ils participent à promouvoir une idéologie gestionnaire de l'action éducative.

Cet article s'appuie sur une recherche menée de 2011 à 2014 au sein de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, devenue en 2015 métropole. Nous étions, en tant que chercheuse, chargée d'études éducation au sein du service politique de la ville de la communauté

d'agglomération, dans le cadre d'une convention CIFRE¹. Nous étions en charge de l'administration et de la coordination de plusieurs dispositifs s'inscrivant dans la politique de la ville, notamment dans le champ éducatif (programme de réussite éducative créé en 2005, volet éducation du contrat urbain de cohésion sociale). Les trois années d'immersion ethnographique ont permis d'observer le quotidien des agents de l'administration publique métropolitaine en charge de l'éducation et de la politique de la ville. En tant que « chercheuse embarquée par et dans son terrain » (Alam, Gurruchaga et O'Miel, 2012), nous avons partagé les points de vue et le quotidien de ceux que nous observions, le médium de l'enquête étant notre propre expérience incarnée (Cefaï, 2010). L'observation participante a permis d'accéder aux coulisses de l'action publique, en ethnographiant les usages banals, les comportements et le sens que les acteurs donnaient à leurs faits et gestes. Ces usages quotidiens, notamment des outils et des procédures, sont peu valorisés dans les discours des acteurs car ils ne sont pas assumés comme des actes politiques, constitutifs de l'action publique menée. Pourtant, ces actions sédimentées au fil du temps et inscrites dans des habitudes quotidiennes constituent le processus de mise en oeuvre, de traduction et de décision et attribuent ainsi une certaine idéologie à la politique métropolitaine.

1. La construction du cadre procédural : l'activité de coordination et de pilotage

Poussés par une absence de cadre législatif structurant, les cadres métropolitains ont développé un cadre procédural, doté d'outils et d'instruments de pilotage et de gestion. Ces instruments d'action publique leur permettent de coordonner les actions et les acteurs concernés par le domaine éducatif de la politique de la ville. Ils impriment au quotidien une culture commune technico-gestionnaire à l'action métropolitaine.

Les actions que coordonnent les cadres métropolitains s'inscrivent dans la politique de la ville. Cette politique, développée en France depuis le début des années 1990, vise à organiser l'action publique locale au sein des quartiers défavorisés. Au début des années 2000, elle a subi de profondes réformes, s'organisant à présent autour d'objectifs nationaux afin de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre territoires (Epstein, 2011). Les différentes administrations et institutions locales sont réunies, avec l'État, au sein d'un contrat dont la métropole, sur le territoire grenoblois, a la charge d'animer et de coordonner. L'État aurait établi « une politique de prêt-à-porter » (Warin, 1996), que les collectivités territoriales ont eu à mettre en œuvre. Dans une certaine mesure, on retrouve ici ce que Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran nomment une « politique constitutive ». Ce type de politique offre un cadre et édicte des règles générales sans définir le problème, ici celui de la réduction des inégalités sociales au niveau local. Elle « délègue le traitement du contenu » aux acteurs locaux (Duran et Thoenig, 1996). Cette absence de cadre législatif défini a notamment permis à la métropole grenobloise de construire un cadre d'action et d'investir ainsi le contenu de cette politique. Les cadres métropolitains en charge de la politique de la ville se sont donc vus attribuer la coordination d'une politique multi-niveaux, impliquant différentes institutions et acteurs.

Les actions éducatives déployées dans le cadre de cette politique offre un cas d'étude intéressant. La métropole coordonne le volet éducation de la politique de la ville, dont le programme de réussite éducative, mis en place au milieu des années 2000. Il est destiné aux enfants et aux familles en situation de fragilité et propose un accompagnement personnalisé en lien avec des professionnels du champ social, médical, socio-éducatif et scolaire. Selon les acteurs métropolitains et leurs partenaires institutionnels, une grande marge de manœuvre leur aurait été laissée lors de la mise en place du programme. Ces acteurs se sont référés à deux circulaires majeures ainsi qu'à un guide

1 Les Conventions Industrielles de Formation par la Recherche sont financées en partie par l'État, par le biais de l'agence nationale de recherche technologique et par une entreprise ou une administration, qui embauche un doctorant pendant trois ans.

méthodologique publié par le gouvernement en juin 2007, dont l'objectif est d'aider et d'orienter les acteurs locaux pour mettre en œuvre leurs actions éducatives. Ce guide se fonde sur des témoignages, des expériences locales et propose des outils sous la forme de cartes et de schémas. Il ne définit ni les outils de mise en place des actions, ni clairement les publics visés par l'action. Au démarrage du programme, l'idée règne qu'au travers des expérimentations locales, l'action va se matérialiser et se préciser. Ce programme éducatif, financé en partie par l'État et mis en œuvre localement s'inscrirait dans ce « laisser-faire institué » (Voléry, 2008) décrit par la sociologue Ingrid Voléry, l'État incitant les collectivités territoriales à définir par elles-mêmes des programmes d'intervention.

En accord avec l'État local, représenté par le préfet, la métropole investit l'animation et la coordination du programme de réussite éducative et des actions éducatives mises en place dans les quartiers défavorisés de la métropole². Un ensemble d'actions éducatives menées par les associations et les communes doivent entrer dans un programme métropolitain, que l'État pourra alors soutenir financièrement. Dès l'arrivée de ce programme, les chargés de mission métropolitains vont construire des outils afin de le gérer et le piloter. Il est d'ailleurs davantage conçu comme l'agrégation d'un ensemble d'actions déjà développées par les villes et les associations que par la création d'un programme politique métropolitain et d'actions spécifiques. La thématique éducation apparaît aux yeux des acteurs métropolitains comme un foisonnement de diverses actions qu'il faut structurer. Est alors mise en place une architecture du volet éducation de la politique métropolitaine, qui comprend des comités de pilotage, des comités techniques, des équipes pluridisciplinaires et des commissions éducation où sont représentés différents niveaux institutionnels et institutions selon les sujets et les échelons hiérarchiques. Les chargés de mission métropolitains participent à l'arbitrage des financements qui proviennent des institutions engagées dans la politique de la ville et ne sont pas en contact direct avec les bénéficiaires de l'action. Des tableaux d'évaluation, de suivi et de bilan des actions menées sont renseignés par les acteurs communaux et associatifs. Les chargés de mission métropolitains compilent une partie de ces données dans des tableaux de bord généraux et effectuent des calculs qui permettent d'établir des bilans exigés par l'État. Les tableaux de bord permettent à la métropole de mettre en forme une réalité très hétérogène et diffuse sur chacun des quartiers défavorisés. La priorité est donnée aux éléments quantitatifs, que ce soit pour les tableaux de bilan et de suivi des actions ou pour les données financières. De fait, les acteurs métropolitains, qui pilotent le champ éducatif de la politique de la ville, n'exigent pas de données précisant les situations socio-économiques et familiales aux associations et communes qui sont en contact direct avec les familles et les enfants. Ces données sont en partie recueillies directement par les chargés de mission auprès des communes et des associations et pour une autre part obtenues par l'intermédiaire d'un logiciel de gestion. Ce dernier est alimenté par les acteurs communaux et associatifs qui décrivent leurs actions, dans le but d'informer les institutions. Une grande partie des informations ne s'obtient donc pas par le biais de rencontres avec les acteurs communaux et associatifs ou de visites dans les quartiers défavorisés, mais par un outil informatique visant un suivi continu et une gestion des actions financées par de nombreuses institutions. L'action éducative mise en œuvre au sein de la politique de la ville se transforme, au niveau métropolitain, en une question objective et gestionnaire par une mise en forme de l'information particulière. La métropole reformule les éléments dispersés sur les territoires en une seule réalité lisible sous la forme de graphiques et de pourcentages. Le processus s'inscrit dans « le fantasme du tableau de bord pour lequel il importerait de tout connaître et de tout suivre en vraie grandeur pour mieux piloter les opérations » (Ion, 2005), souligné par Jacques Ion. La reformulation sous la forme de tableaux permet, pour la métropole, de donner davantage d'objectivité à une multiplication d'actions éducatives qui s'appuient principalement sur l'expérience et la relation humaine.

Au travers des tableaux de bord et du logiciel, les actions, bien souvent nommées en fonction de

2 Par ce programme, les enfants et leurs parents peuvent avoir accès à différentes actions qui sont proposées par des structures socio-éducatives communales ou associatives et financées dans le cadre du programme.

leur numéro de dossier, deviennent des « numéros d'enregistrement des fiches correspondantes », se présentent sous la forme de « tableaux de bord », de « propositions financières » ou de « crédits en fonctionnement ». Les acteurs métropolitains parlent des « projets d'échelle d'agglomération » que sont les projets financés dont l'action à vocation à s'étendre sur l'ensemble des lieux paupérisés de la métropole, ou d'« extraction » du logiciel, de « ventilation par thématique », de « consolidation des propositions financières ou de l'enveloppe financière » pour évoquer les présentations de l'ensemble des actions et des subventions proposées. À l'échelon métropolitain, par souci de rationalisation et d'efficacité dans la transmission du message écrit entre les institutions qui financent les actions, une perception de la réalité et un codage se développent, par un langage gestionnaire, à distance des quartiers et publics en difficulté. Les tâches administratives et le langage gestionnaire s'imposent aux acteurs métropolitains chargés de coordonner les actions, sans qu'ils ne se rendent compte de leur envahissement. Par ce langage, issu du champ de la gestion, la réalité des familles devient codée et facilement manipulable par les institutions, se présentant en catégories de pensée simplifiées. Au quotidien, les réalités vécues et subjectives de la relation éducative passent par le moulin gestionnaire, favorisant une mise à distance de l'institution vis-à-vis des familles et des enfants.

Ces outils de pilotage permettent de concentrer les informations, mais comme tout appareillage de gestion, ils permettent de contrôler, maîtriser et réguler les activités de travail des acteurs associatifs, communaux et également métropolitains (Boussard, 2005). Ce fonctionnement conduit les chargés de mission métropolitains à se rendre rarement dans les quartiers défavorisés. Le cœur de leur quotidien se déroule au sein de leurs bureaux, face à leur poste informatique, ou bien en réunion, au sein des bâtiments de la métropole ou des institutions partie prenante de la politique de la ville. Une grande partie du travail informatisé est centré sur la gestion des procédures administratives mises en place, mais également sur la préparation des temps de travail avec d'autres acteurs institutionnels. Une partie de leurs tâches quotidiennes est consacrée à l'organisation et à la préparation d'instances et demande aux acteurs métropolitains de mettre en lien, prévoir, vérifier, synthétiser et diffuser les informations qu'ils jugent capitales. L'ensemble du travail de préparation de ces réunions, qui les conduit à rencontrer d'autres acteurs institutionnels, privilégie principalement la forme écrite sous la forme de courriels, de notes formalisées, de relevés de décision ou de comptes-rendus. Les tâches administratives sont jugées prioritaires au quotidien. L'action est bordée par des dispositifs et procédures, auxquels les chargés de mission doivent se soumettre. Ces derniers se sentent obligés de consacrer une grande partie de leur temps à la gestion des outils et instruments d'action publique, puisque leur mission même se résume au quotidien à ceux-ci. Toutefois, les outils ne sont pas optimisés et travaillés collectivement dans une perspective rationalisante. La centralité des outils et des procédures n'est pas pensée comme telle par l'institution et ses agents. En effet, si les acteurs métropolitains dédient du temps à ces procédures, ils les vivent comme imposées par le système institutionnel.

Les outils permettent, au-delà de la validité des informations fournies par les indicateurs, de construire des informations qui appuient la légitimité de la métropole en tant que pilote de la politique de la ville. Par l'usage de ces procédures et de la construction des données, les acteurs métropolitains légitiment leur rôle de coordinateurs et de pilotes, en produisant une cartographie du réel et en imposant le langage gestionnaire comme un mode de travail entre eux et les acteurs engagés dans les quartiers. Les espaces de travail communs aux différentes institutions parties prenantes du volet éducation de la politique de la ville et coordonnés par les chargés de mission métropolitains sont investis comme des espaces d'explicitation et d'appropriation des procédures et des outils. Une partie de ces outils et procédures sont imposés aux acteurs associatifs et communaux, sous la forme de tableaux de bord, de bilan ou de fiches de suivi à renseigner. Les acteurs métropolitains, en diffusant des outils et en recherchant à identifier les « bonnes pratiques » sur les territoires, s'appliquent d'abord à faire fonctionner les instruments qu'ils ont mis en place. Le fonctionnement par bonnes pratiques a tendance à uniformiser à minima les programmes socio-

éducatifs. Les acteurs associatifs et communaux en contact avec les enfants et leurs familles sont davantage incités à faire valoir les actions qui fonctionnent que celles pour lesquelles ils éprouvent des difficultés. Ces acteurs font très fréquemment état des actions qu'ils développent dans les quartiers auprès des familles et des enfants sous la forme de catalogues d'actions, s'abstenant de toute analyse trop approfondie devant la métropole. De fait, une culture commune aux différents institutions et professionnels fondée sur des éléments technico-gestionnaires se construit. Les acteurs métropolitains formalisent les savoirs sous forme de techniques d'organisation et dispositifs de gestion et s'assurent une position incontournable et légitimée (Catlla, 2005).

Par leur manière de catégoriser la réalité, les procédures véhiculent une vision du monde qu'elles s'évertuent à gérer : en l'occurrence, les outils métropolitains véhiculent une vision de l'action éducative centrée sur des fonctionnements communaux et associatifs efficaces, pragmatiques et réactifs. Les outils imposent une conception du monde aux acteurs en reformulant les faits et en s'appuyant sur une vision chiffrée de la réalité, qui apparaît véridique aux yeux des acteurs. Ce système n'est pas remis en cause par les acteurs, qui participent pleinement à son existence. On constate une tendance à la naturalisation des procédures, alors même que ces outils sont prescriptifs et disciplinent les conduites et les places de chacun. Les chargés de mission métropolitains jouent un rôle central dans l'institutionnalisation des actions, en tant que courroies de transmission de la gestion et en adhérant à l'objectif d'efficacité atteint grâce à des procédures normées. Valérie Boussard décrit ce processus d'adhésion : « Dans la logique professionnelle, ce sont les professionnels eux-mêmes, et non pas des spécialistes de la gestion qui mettent en forme le contrôle du travail : ils contrôlent les savoirs, les compétences nécessaires à la pratique d'une activité. Enfin, ils développent une idéologie basée sur des valeurs assurant que les professionnels sont uniquement orientés vers le service qu'ils rendent » (Boussard, 2005). Dans leur relation avec les villes et les associations, les pilotes métropolitains imposent à ces dernières de se plier d'abord aux procédures gestionnaires. Ce rôle d'intermédiaire joué par les acteurs métropolitains est central dans la compréhension de l'action publique. La métropole se situe ainsi entre la mise en œuvre de l'action et des procédures. Elle joue un rôle de traduction et d'interprétation de ces procédures et des règles pour les acteurs en contact avec les familles, mais également auprès des élus.

2. De la coordination à la traduction : l'idéologie gestionnaire au cœur de l'action

Les chargés de mission métropolitains, du fait de leur position d'intermédiaires, occupent une place centrale entre la mise en place effective de l'action qui se concrétise par la relation éducative avec les enfants et les familles et la relation aux institutions, dont l'État. Le pilotage des actions à l'appui d'un cadre procédural leur permet de s'assurer une place dans le jeu institutionnel. Mais il leur permet également d'endosser un rôle de traducteur au sein même de leur institution, la métropole, aux côtés notamment des élus métropolitains. Ce processus de traduction véhicule une vision politisée de l'action et imprime une orientation à l'action éducative au niveau métropolitain.

Au sein de la métropole, l'absence de moyens de contrôle politique et hiérarchique direct au sein du service politique de la ville laisse apparaître des zones d'incertitudes au quotidien. Dès lors, dans l'incapacité de dégager un sens global à ce qu'ils contribuent à fabriquer, les chargés de mission métropolitains développent leur propre sens pratique en se référant à ce qui semble juste et efficace à chacun. Il en résulte un accroissement de la porosité du politique et du technique, les administratifs pouvant disposer d'une réelle capacité de négociation avec les élus.

Au quotidien, les chargés de mission métropolitains apparaissent libres d'organiser leur travail et de juger des échéances et tâches prioritaires. Chacun interprète 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. Les chargés de mission se sentent d'autant plus responsables de l'animation et du suivi de leur thématique qu'ils pensent s'octroyer les libertés qu'ils souhaitent. Moins l'institution

leur impose directement un fonctionnement, plus ils sont convaincus que leur action individuelle participe à l'action politique métropolitaine. Ce fonctionnement est renforcé du fait que le travail individuel est peu vérifié, à part au travers de l'agenda de l'intranet, visible par chacun, mais soumis aux bonnes volontés des agents de le renseigner. Ce fonctionnement est encouragé au sein de l'équipe de travail. En effet, la faiblesse de la contrainte hiérarchique crée une ambiance de justification et de concurrence entre cadres. Lorsque certains chargés de mission demandent, après quelques années de présence au sein de l'institution, s'il est possible d'avoir accès à sa messagerie professionnelle en dehors de leur lieu de travail et depuis leur domicile, ils se voient répondre par leurs collègues : « ah bon ?! Tu ne sais pas comment faire ? ». Le groupe leur rappelle la norme, qui consiste à porter ses missions, même lorsqu'ils franchissent la porte de sortie de l'institution. Si les cadres n'ont pas à « pointer », opération qui consiste à enregistrer toute sortie et entrée de la collectivité par un badge et qui comptabilise le temps de présence réel dans les locaux de la collectivité, la surveillance s'exerce entre acteurs. Certains surveillent leurs collègues, par ce type de remarques : « tiens, il est 9h35 et il n'est toujours pas arrivé... », « 16h20, il est déjà parti ! Y'en a qui s'embêtent pas... ». Les agents et leurs rôles sont tenus par une « configuration relationnelle [qui] les empêche de totalement se désinvestir » (Benquet, 2013). En effet, si les acteurs développent leur sens pratique en travaillant sur des instruments d'action publique, des procédures et des normes gestionnaires qu'ils partagent, ils ont la sensation de s'appuyer sur leur propre bon sens individuel. Leur engagement quotidien dans le travail, surveillés par leurs pairs et par une institution qui les conduit à s'investir individuellement, les amène à penser ainsi. Il leur faut être responsables de leur thématique, de leurs dossiers et du fonctionnement des outils qu'ils ont à leur charge. Les acteurs ont alors tendance à penser que leur action est de leur unique fait. Ils se concentrent en effet sur les instruments d'action publique qu'ils doivent gérer au quotidien, sans s'inscrire dans un cadre institutionnel clair et sans être en lien avec le reste de la collectivité.

Cette perception de l'action s'ancre dans un rapport à la profession et une vision du monde politique local particulière. Si les générations précédentes étaient réputées loyales à l'égard d'édiles auxquels ils « devaient » leur réussite (Biland, 2012), il n'en est plus de même pour les générations actuelles. Alors qu'ils doivent peu leur recrutement et leur promotion professionnelle aux élus locaux, ces professionnels du développement social urbain considèrent leur activité comme une profession davantage qu'un engagement militant. Si leurs collègues plus âgés avaient fait leurs armes aux côtés des élus locaux dans les associations d'éducation prioritaire ou les sections locales des partis en tant que militants « de terrain », il n'en est pas de même des chargés de mission métropolitains rencontrés. Peu d'entre eux revendiquent une appartenance politique ou militante liée à leur thématique de travail ou hors professionnelle. Certains appartiennent pourtant à des associations, mais aucun ne les présente comme un atout pour leur pratique professionnelle. Ils s'appuient sur des compétences spécialisées mais polyvalentes, telles que la gestion de projet, l'animation d'équipe et de groupes de travail, un esprit de synthèse ou encore des qualités de négociation. Ces compétences sont cautionnées par une formation universitaire et par le statut d'agent territorial. Elles ne sont pas propres à une collectivité ou un territoire en particulier, ni à une thématique précise. À l'appui d'un diplôme de l'enseignement supérieur, mais également de réseaux davantage professionnels que politiques ou militants, les cadres développent des compétences « a-territorialisées » (Ion, 2005), se différenciant des générations plus âgées. 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. Bien souvent, ils apprennent à connaître les élus lors de leur prise de poste. 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.

Les chargés de mission se façonnent un rôle d'experts, en endossant une responsabilité institutionnelle à partir d'un savoir technique, vis-à-vis des acteurs extérieurs à l'institution et des élus. Si les techniciens ne sont pas associés aux instances entre directeurs généraux et élus de la métropole afin de décider des orientations stratégiques de la politique de la ville, ils n'en ont pas

moins un rôle pivot dans la définition de ces orientations. Ils ne développent pas de réflexion particulière sur la conduite et les usages des outils et des instruments d'action publique, mais ils participent au dialogue politique, influencent et conseillent leurs élus. L'ensemble de ce travail technique de formulation des orientations et des objectifs métropolitains est très peu verbalisé et ne fait pas l'objet d'une prise de conscience par les techniciens. Ces derniers s'appuient avant tout sur la gestion et l'animation des instruments d'action publique et prônent ainsi des principes d'action pragmatiques et centrés sur l'efficacité. En privilégiant l'efficacité de l'action avant tout, les acteurs administratifs déprécient une grande partie du travail politique qui consiste à mettre en récit et en discours l'action publique locale et qui l'inscrit durablement dans un contexte global. Les élus sont en effet considérés comme peu à même de saisir les enjeux techniques et financiers, considérés comme centraux par les techniciens. Pour les techniciens, les élus sont associés à des enjeux de pouvoirs politiques et à des arrangements souterrains et obscurs à l'échelle de l'agglomération. Ils apparaissent alors peu compétents sur les enjeux liés à la conduite de la thématique éducative. Les techniciens revendiquent une idéologie pragmatique au quotidien et n'hésitent pas à influencer directement sur les positions des élus métropolitains. Bien qu'ils cherchent à mettre à distance les enjeux politiques faits d'arrangements peu lisibles à leurs yeux, ils participent de fait à l'action politique, ne serait-ce que lors de la mise en œuvre. En effet, une grande partie des décisions est entérinée au stade de la mise en œuvre. À ce titre, les cadres métropolitains font preuve d'une « politisation fonctionnelle » (Eymeri-Douzans, 2003). Le pouvoir d'influence sur la conception de l'action publique s'exprime alors que le technicien propose des solutions, oriente les décisions et conseille, parfois de manière très rapprochée, son élu. Ce rôle n'est pas automatiquement reconnu comme politique aux yeux des techniciens, qui agissent selon des principes de réalité et de réactivité face à des situations urgentes qu'ils doivent résoudre quotidiennement. La majorité du temps, les techniciens ont l'impression de ne pas avoir de marges de manœuvre quant à la direction de leur thématique. Ils participent toutefois aux choix pris, en traduisant à leur manière et selon leur appréciation les attentes politiques en actions opérationnelles. Les tableaux de bord ainsi que les notes qu'ils rédigent servent généralement à la préfiguration ou à l'avancement d'un projet de la métropole, sans qu'ils ne soient considérés comme des avant-projets politiques. Alors que la thématique éducation est structurée autour de projets et dispositifs fragmentés, les techniciens ont un rôle de coordination qui les amène à mettre en cohérence l'action publique éducative métropolitaine. Ils doivent intégrer l'ensemble des éléments et des paramètres administratifs, inter-institutionnels, partisans, financiers, procéduraux ainsi que produire des logiques intelligibles à l'interne de la collectivité et à l'extérieur. En se revendiquant experts, les chargés de mission métropolitains adoptent des positions politiques, notamment en participant à la construction des enjeux politiques, à côté ou en concurrence avec leurs élus. Il s'agit d'une délégation de pouvoir qui « brouille en pratique la distinction canonique peu fondatrice entre la sphère de l'administratif et la sphère du politique » (Eymeri-Douzans, 2003). Ils n'éprouvent pourtant pas le sentiment d'endosser un rôle politique, c'est-à-dire d'orienter l'action.

À distance des quartiers défavorisés et à l'appui des outils et des procédures institutionnelles, chaque acteur développe un savoir fondé sur un objectif pragmatique. Au niveau métropolitain, la thématique éducation de la politique de la ville apparaît comme un foisonnement d'initiatives et de dispositifs sans orientations générales. Devant ce que les chargés de mission ressentent comme une absence de ligne de conduite politique, l'objectif de faire fonctionner et d'administrer les dispositifs de manière pragmatique apparaît comme la meilleure conduite. Ils se sentent investis de la mission de définir individuellement, en se fondant sur leurs propres convictions et opinions, les critères et la justification de leurs choix. Ces justifications se fondent presque exclusivement sur leur sens pratique, construit par l'usage des procédures quotidiennes. Les acteurs métropolitains en charge de l'éducation n'ont en effet qu'une faible connaissance du monde éducatif, de ces structures scolaires ou éducatives et des différentes idéologies et pédagogies. Leur connaissance du champ éducatif est liée à leur expérience scolaire, leurs propres choix éducatifs, et aux structures péri-scolaires et

socio-éducatives que fréquentent leurs enfants. Certains ont été animateurs, scouts, surveillants dans le secondaire, tuteurs auprès de collégiens en difficulté dans des associations d'éducation populaire locales. Ces expériences, bien qu'elles puissent constituer un terreau pour une réflexion collective riche datent et sont peu ré-utilisées dans la réflexion quotidienne de l'équipe. De son côté, l'institution ne demande pas à ses agents d'être des spécialistes de la pédagogie ou de l'éducation, mais bien des généralistes de l'action publique territoriale. L'éducatif signifie souvent le champ scolaire, renvoyant à chacun son expérience en tant qu'élève ou parent d'élève. Bien que les membres de l'équipe politique de la ville s'appuient sur un savoir qui se veut rationnel, il se développe d'abord sur des préconceptions personnelles et très peu sur des réflexions étayées par des données locales ou au contact de structures locales. Les acteurs métropolitains en charge de l'éducation construisent un sens pratique centré sur leur propre vécu et subjectivité et orienté vers un objectif rationnel et pragmatique, tout en endossant un rôle de coordination auprès des institutions et des acteurs de la mise en œuvre des dispositifs éducatifs.

Progressivement, et sans doute sans que les acteurs administratifs en prennent totalement conscience au quotidien, ils soutiennent une vision particulière de l'action publique. Ils revendiquent une neutralité éclairée et technique, une action pragmatique et « dépassionnée », face à des arrangements politiques perçus comme abstraits et impénétrables. En s'appuyant sur une bonne gestion des instruments d'action publique, les cadres promeuvent ainsi une conception de l'action publique. Les principes qui sont la rationalité, l'efficacité et le pragmatisme guident le quotidien des acteurs. Selon le principe d'efficacité de l'action, présent au cœur de la fonction publique territoriale, les acteurs métropolitains se doivent d'être efficaces dans la conduite de leurs dossiers. Quant à la logique pragmatique, elle s'associe fort bien avec celle d'efficacité, en accréditant l'idée que l'action se déroule à « la bonne échelle », en traitant « les vrais problèmes » (Faure, 2012). L'ensemble de ce fonctionnement n'est pas remis en cause, puisque les procédures et les outils par « l'ingestion et la métabolisation de l'information imposent une lecture de la réalité légitimée par la production de chiffres dotés d'un fort crédit de scientificité et gages de véracité » (Arnaud et al., 2007). Ces principes d'action apparaissent automatiques au quotidien, sans que les acteurs en aient réellement conscience. Pourtant, l'instrument n'est pas « réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes » (Lascoumes et Le Galès, 2005). Ce sont bien les acteurs qui participent à leur existence.

La cuisine de la fabrique d'une action publique métropolitaine révèle un fonctionnement technique et gestionnaire structurant le réel des professionnels métropolitains. Ces derniers l'investissent à partir de leur propre engagement et éthique, sans prendre conscience que les savoirs qu'ils construisent sont issus de procédures institutionnelles véhiculant une représentation de la réalité et une vision de l'action éducative centrée sur l'efficacité, le pragmatisme et la rationalité.

Les savoirs issus de l'action, principalement centrés sur la gestion, s'imposent, car ils ne sont jamais nommés et réfléchis comme tels. Dès lors que ce processus n'est pas mis à jour ni travaillé collectivement par les acteurs administratifs et politiques de l'institution métropolitaine, une action éducative s'appuyant sur l'approche individuelle et un savoir rationalisé est prônée par les professionnels métropolitains.

Les acteurs métropolitains, par le pilotage et la gestion des actions de la politique de la ville, prônent principalement l'accompagnement individuel des enfants et des familles considérés en difficulté. L'accompagnement individuel est au centre des actions, notamment du programme de réussite éducative, et est véhiculé et structuré par des outils et des procédures (contrats d'engagement, fiches de suivi de l'enfant, parcours d'accompagnement, adulte référent de parcours, évaluation des parcours). L'approche individualisante s'appuie sur l'idée de parcours sur-mesure adapté à chaque situation familiale, considérée comme singulière. Elle permettrait une réponse réactive et efficace pour des situations pour lesquelles aucune solution n'a été trouvée par les aides sociales et éducatives hors de la politique de la ville. Sous le coup de l'urgence des situations

précaires à traiter, l'accompagnement individuel est fortement plébiscité et une vision mécaniciste de l'action s'enclenche (Loncle, 2011). L'accompagnement individuel apparaît comme la seule réponse possible, l'ensemble des acteurs visant tous la réussite de l'enfant, le plus concrètement et rapidement possible. Elle apparaît loin d'être une idéologie, car elle est véhiculée sous la forme de procédures de fonctionnement, avant d'être une orientation assumée par les professionnels métropolitains et leurs élus.

En sus d'une bonne réactivité, les actions visent l'efficacité : il faut que l'enfant aille mieux rapidement et à court terme, les situations étant parfois très précaires. Les acteurs métropolitains valorisent les accompagnements courts et n'exigent aucune donnée de contexte des parcours individuels. La culture sociale, scolaire, culturelle des parents ou leur situation économique ne sont pas abordés. En forçant le trait, dans une logique pragmatique, l'éducation de ces familles accompagnées dans le cadre de la politique de la ville apparaît comme un processus défailant, sur lequel il faudrait remplacer une pièce ou changer un roulement. En l'absence d'orientations politiques et institutionnelles qui définissent clairement le rôle éducatif de ces actions et programmes, chaque acteur puise dans des savoirs construits à partir de ses propres représentations de la famille « normale » et de la « bonne » éducation. Il se développe « une forme de morale spontanée » (Voléry, 2003) ou, pour le dire autrement, un sens pratique éducatif.

L'approche individuelle révèle une manière de voir la réalité et l'action éducative dans ces quartiers paupérisés certes implicite, mais bien présente. Les enfants et des familles doivent être actifs et acteurs de leur propre parcours. Il leur est demandé de s'engager dans leur accompagnement et de faire preuve de bonne volonté à réussir. L'accompagnement individuel les conduit à travailler sur leur autonomie afin qu'ils gagnent en estime d'eux-mêmes et qu'ils deviennent ou re-deviennent acteurs de leur vie. Le travail sur l'estime de soi mobilise les compétences et savoir-faire des individus qui doivent s'engager dans la construction de leur parcours. Ce « travail sur Soi » (Vrancken et Macquet, 2006), rejoint l'idée de capacité individuelle qui signifie la capacité réelle des individus à définir par eux-mêmes leurs parcours de vie. En d'autres termes, il s'agit pour les parents accompagnés de les responsabiliser face à leurs choix de vie et leur manière d'éduquer leurs enfants. Une représentation de l'aide sociale se développe au travers de l'accompagnement individuel, où les publics accompagnés doivent manifester leur « civisme » et leur « refus de la dépendance et du parasitisme social » (ARESS, 2011). Les parents ne doivent pas s'écarter des normes sociales légitimes du « savoir éduquer » (Boucher, 2011).

Enfin, l'approche individuelle prônée par les acteurs métropolitains cherche à inscrire les enfants et leurs familles dans un parcours de réussite et à les ré-insérer dans les codes et les normes de la classe, de la famille, de lieux collectifs de loisirs ou encore de la restauration scolaire. Au travers d'un parcours ou d'un projet qui se veulent pragmatiques, sont façonnés des enfants « à projet », pour reprendre la notion mobilisée par Anne-Claudine Oller (Oller, 2011). Les acteurs métropolitains veulent ancrer l'enfant et sa famille dans un projet et les rendre conformes aux attentes de la société et notamment celles de l'école. Le travail qui s'opère au sein des dispositifs socio-éducatifs à la marge de l'école conduit, en reprenant les termes de Dominique Glasman, à opérer « une intégration des attentes de l'école qui peut aller jusqu'à un travail explicite de "socialisation", si les enfants ou les adolescents sont jugés hors d'état, vu leur agitation incoercible ou leur incapacité à "tenir en place", de suivre avec profit les apprentissages de l'école » (Glasman, 2005). Au travers d'objectifs pragmatiques, l'objectif porté est de normaliser les comportements des enfants pour les rendre conformes aux attentes sociales et scolaires.

Au final, les principes d'action portés par les acteurs métropolitains au cœur de leur quotidien modèlent l'action éducative qui se développe dans les quartiers défavorisés. La rationalité, l'efficacité, le pragmatisme et l'engagement individuel sont des principes d'action mobilisés dans l'usage quotidien des instruments par les chargés de mission métropolitains, qui, appliqués aux actions socio-éducatives, véhiculent une vision de l'éducation fondée sur des objectifs de performance et de responsabilisation de chaque individu.

Conclusion

Les cadres intermédiaires que sont les chargés de mission métropolitains sont des “policy makers”, car ils permettent à l'action métropolitaine de se mettre en oeuvre, à l'aide d'un cadre procédural qu'ils ont pleinement participé à construire. Ce cadre procédural, constitué d'outils et d'instruments d'action publique encadre le contenu de l'action et fait partie du processus décisionnel. Les outils, s'ils opérationnalisent et matérialisent l'action, permettent en effet aux acteurs métropolitains de traduire l'action, entre le niveau politique et celui de la relation éducative. Ce processus de traduction porte une dimension politique, puisqu'il promeut une idéologie gestionnaire au quotidien. Il offre une représentation de la réalité et influe directement sur la conception de l'éducation à l'échelon métropolitain. Le processus de traduction ne peut se penser sans le rôle et la place des acteurs administratifs.

Toutefois, la politisation de l'action est façonnée, non pas par des choix assumés, mais par une sédimentation d'actions répétées au quotidien, chacun étant centré sur ses propres tâches. Les principes d'action qui structurent le quotidien des acteurs métropolitains ne sont pas mis au jour en tant qu'idéologies assumées. Les « petits bureaucrates » peinent à concevoir l'action éducative au-delà des instruments et à l'inscrire dans des enjeux sociétaux plus globaux. Le sens politique et les normes qu'il véhicule ne sont alors pas travaillés et discutés par les élus, les acteurs administratifs et les citoyens. En effet, si le débat ne peut réellement s'exercer, les normes à l'œuvre ne peuvent être négociées entre les acteurs. Les questions structurelles socio-économiques sont alors évacuées, l'éducation n'apparaissant pas comme un objet collectif, mais individuel.

ALAM T., GURRUCHAGA M., O'MIEL J., 2012, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, n° 87, 3, p. 155-173.

ARESS, 2011, « Rapport d'enquête pour l'Acsé sur la place des familles dans les projets de réussite éducative », Talence.

ARNAUD L., BART C.L., PASQUIER R., COLLECTIF, 2007, *Idéologies et action publique territoriale ? : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, 253 p.

BARRIER J., PILLON J.-M., QUÉRÉ O., 2015, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, 4, p. 9-32.

BENQUET M., 2013, *Encaisser ! Enquête en immersion dans la grande distribution*, Paris, la Découverte.

BILAND É., 2012, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 96, 4, p. 17-37.

BOUCHER M., 2011, *Gouverner les Familles les Classes Populaires à l'Epreuve de la Parentalité*, L'Harmattan.

BOUSSARD V., 2005, *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris, L'Harmattan, 224 p p.

- CATLLA M., 2005, « Quand les dispositifs de gestion produisent des dynamiques professionnelles. Le cas des groupements d'employeurs », dans *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris, L'Harmattan (Logiques sociales), p. 131-157.
- CEFAÏ D., 2010, *L'engagement ethnographique*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 637 p.
- DURAN P., THOENIG J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4.
- EPSTEIN R., 2011, « Politiques de la ville: bilan et (absence de) perspectives », *Regards croisés sur l'économie*, 1, p. 203-211.
- EYMERI-DOUZANS J.-M., 2003, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », dans *La politisation*, Paris, Belin, p. 47-77.
- FAURE A., 2012, « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique. Le transcodage contrarié des émotions et de la technique »,.
- GLASMAN D., 2005, *Le travail des élèves pour l'école, en dehors de l'école*, Éditions de l'université de Savoie, 196 p.
- HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dirs.), 2014, *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Domaine Gouvernances), 520 p.
- HASSENTEUFEL P., 2008, *Sociologie politique: l'action publique*, A. Colin, 308 p.
- ION J., 2005, *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte (Alternatives sociales).
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 369 p.
- LIPSKY M., 2010, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, 30 Anv Exp edition, New York, Russell Sage Foundation, 299 p.
- LONCLE P., 2011, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2, 2, p. 129-147.
- OLLER A.-C., 2011, *Coaching scolaire, école, individu. L'émergence d'un accompagnement non disciplinaire en marge de l'école*, Thèse de doctorat, Grenoble, Université de Grenoble, 574 p.
- TREIB O., BÄHR H., FALKNER G., 2007, « Modes of governance: towards a conceptual clarification », *Journal of European Public Policy*, 14, 1, p. 1-20.
- VOLÉRY I., 2003, « De la question sociale à la question familiale. Quelle mobilisation des familles dans les quartiers urbains stigmatisés ? », *Politix*, 16, 64, p. 153-176.
- VOLÉRY I., 2008, « Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale », *Revue française de science politique*, 58, 5, p. 743.
- VRANCKEN D., MACQUET C., 2006, *Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société ?*, Belin (Perspectives sociologiques), 254 p.

WARIN P., 1996, « Réguler n'est pas diriger : La politique de la Ville sans conduite locale ? », *Pôle Sud*, 4, 1, p. 33-44.