

L'intervention des acteurs de la Politique de la ville, et plus largement du développement social urbain, se détermine, notamment, à partir de politiques publiques engagées par l'État et les collectivités territoriales.

Ces politiques énoncent des orientations, posent des cadres, procurent des moyens, mettent en œuvre ou soutiennent des programmes et actions, dans lesquels les acteurs s'inscrivent ou avec lesquels ils composent, en fonction de leur rôle et place dans le système d'acteurs local.

Mais comment ces politiques publiques, souvent perçues comme essentiellement descendantes, sont-elles en réalité « fabriquées » ? De l'analyse d'un besoin (ou d'un problème) à la réponse opérationnelle, quel cheminement emprunte la production d'une politique publique, au sein de quels espaces de négociation, avec quels rapports de force et interférences ? Son application conduit-elle nécessairement à des « distorsions » au regard de l'intention de départ ? Et dans quelle mesure l'expertise sociale, issue de la société civile et/ou des acteurs de terrain, impacte-t-elle ces processus ?

Pour apporter des clés de compréhension de cette « fabrique des politiques » publiques, le Pôle de ressources a convié un chercheur et une élue, à présenter leurs points de vue et analyses et à esquisser certains éléments de réponses.

PATRICK LE GALÈS

L'évocation de la fabrique des politiques publiques renvoie, naturellement, au présupposé d'un cycle rationnel ponctuant leur naissance, élaboration et mise en œuvre. Les politiques publiques seraient, ainsi, régies par un cycle comprenant l'identification d'un problème sociétal, sa mise à l'agenda politique suivie de la décision politique, de son élaboration et

mise en œuvre, puis de son évaluation. Pourtant, ce cycle n'est quasiment jamais effectif. Il emprunte des voies et des logiques bien différentes.

Avant d'en venir aux modalités de la fabrique des politiques publiques, quelques éléments les conditionnant méritent d'être clarifiés.

Quelques clés pour appréhender les politiques publiques

DES POLITIQUES HÉRITÉES

La France et les pays européens se caractérisent par une « culture » des politiques publiques.

En 1870, l'État pesait 10% du PIB. Pendant 100 ans, cette part n'a cessé d'augmenter pour se situer en moyenne à 45% voire 50% aujourd'hui.

100 ans de politiques publiques impliquent, dans la plupart des secteurs de l'action publique, que des décisions et des actions aient déjà été menées, pour des résultats plus ou moins bons.

De fait, une politique publique se caractérise donc par un millefeuille, symbolisant les strates successives d'initiatives et de programmes actés au cours de l'histoire. La notion d'héritage est donc centrale pour saisir leur logique, puisque leur fabrique est davantage conditionnée par l'existant et ses legs, que par la décision prise au gré de l'actualité.

Cet héritage provient, notamment, des acteurs qui créent et impulsent les politiques publiques. L'École des Ponts et Chaussées et ses ingénieurs ont ainsi joué un

rôle central dans les politiques urbaines, par le biais des ex-DDE notamment. Même si ces services de l'État ont perdu de leur influence, il n'est pas envisageable de comprendre ces politiques sans en référer à la culture de l'ingénierie véhiculée par ce corps.

Par ailleurs, l'héritage concerne également l'organisation administrative, s'inscrivant dans le long terme. Les découpages administratifs, les cultures professionnelles, les manières de faire apparaissent comme des éléments impactant la fabrique des politiques publiques.

Pendant un siècle, le système était exclusivement vertical avec un modèle national centralisé et des politiques publiques descendantes, de l'État vers les territoires, même si le jeu des protestations et des négociations générait déjà des variations locales.

Les réformes de décentralisation ont bouleversé ce modèle. Pour en mesurer les impacts, il suffit de regarder les chiffres, les politiques publiques se définissant en premier lieu par une ligne budgétaire et un investissement public. Il y a 30 ou 35 ans,

l'investissement public était consenti à hauteur de 70% par l'État. Les 30% revenant au niveau local n'étaient pas, de surcroît, le fait exclusif des collectivités territoriales, puisqu'ils comprenaient également les dépenses engagées par l'État déconcentré (préfecture, ex-DDE, Caisse des Dépôts et Consignations). Aujourd'hui, le rapport est inversé. 75% de l'investissement public concerne l'échelon local et régional.

Les politiques publiques sont donc d'abord et avant tout des politiques territoriales.

DES POLITIQUES ENCHEVÊTRÉES

La décentralisation a généré, par ailleurs, un changement de niveau dans le pilotage des politiques publiques. À cette refonte organisationnelle, s'ajoutent d'autres niveaux où sont fixées des règles du jeu, des critères, des manières de faire, des indicateurs, des normes, des partenariats régissant leurs élaboration et conduite. L'Europe structure ainsi de manière forte l'action publique. Malgré le ralentissement de la construction politique européenne, la défiance entretenue à l'encontre de cette dernière, et l'intérêt moindre des élites françaises à lui conférer une place dans le débat public, l'influence normative de l'Europe reste prépondérante, par le vote et l'imposition de lois, de décrets et de normes. De surcroît, se développe, au niveau international, un nombre croissant de normes comptables, environnementales ou de politiques de concurrence impactant le système national.

La superposition de ces niveaux induit l'idée d'extrême enchevêtrement des politiques publiques, faisant se superposer des niveaux de décision, des règles, des institutions, des pilotes et des opérateurs. Métaphoriquement, il peut se représenter par le monde de Jackson Pollock (peintre américain du début du XXème siècle), fait de multiples réseaux, s'entrecroisant et naviguant à l'infini. Lorsque l'on tente de représenter les politiques de l'environnement, les politiques économiques ou les politiques sociales en faisant se relier les experts, les budgets, la mise en œuvre, on aboutit à une figure extrêmement complexe, véritable chantier sans cohérence établie. Par conséquent, le caractère relativement indéfini des politiques publiques oblige à s'interroger sur leur pilotage. Quels acteurs et/ou institutions pilotent ? Qui gouverne ? Qui contrôle ? Quelle cohérence peut être recherchée ?

Une erreur d'analyse majeure, souvent relayée par les médias, concernant leur gouvernance et leur logique d'ensemble, est de surimposer la décision politique. Plus naïvement, est imaginé un système vertueux qui verrait élire des décideurs d'une couleur politique particulière mettant en œuvre un programme préétabli visant la transformation sociale. Bien que louable, cette idée reste bien souvent au rang de la théorie. Pour de multiples raisons, dont il sera question plus en aval, les politiques publiques ont leur dynamique propre, et sont donc assez peu pilotées par les élus.

DES POLITIQUES INEFFICIENTES

Le monde des politiques publiques renferme un tabou : rares sont celles qui atteignent leur but affiché.

Lorsque l'on analyse les programmes politiques pour lesquels les élus ont été investis, les décisions, les mises en œuvre et les résultats, on se rend compte qu'une majorité de politiques publiques sont défailtantes : la mise en œuvre a été inopérante ou éloignée de l'idée d'origine, les objectifs n'ont pas été atteints, ou le flou entretenu par rapport aux résultats recherchés, rend impossible leur évaluation.

La réussite d'une politique publique représente donc un défi complexe et périlleux pour les élus, qui en sont les dépositaires et responsables. Face à cette complexité et la conscience que les chances de résultats sont réduites, les élus sont tentés de maintenir des ambiguïtés quant aux objectifs des politiques publiques qu'ils promeuvent.

L'analyse des textes de loi et des grandes politiques publiques rend ainsi compte de la multiplication des buts et objectifs qui leur sont assignés. Une seule loi peut renvoyer à 20 ou 30 objectifs, certains d'ordre global - la recherche d'un développement durable, la lutte contre les inégalités, le soutien au développement économique - et d'autres, de moyenne portée ou même très spécifiques. Au sein de ce patchwork, les décideurs font le pari qu'au moins l'un d'eux soit atteint, permettant, de fait, d'attester d'une réussite quant à l'action menée. Pour contrecarrer leur impuissance et fragilité, les élus développent par ailleurs différentes stratégies :

- la sincérité : l'écu atteste de son incapacité à « changer le monde » et à porter des politiques visant des transformations pourtant souhaitées par les citoyens. Bien qu'honnête, cette posture

est rare, un élu ne pouvant se permettre, politiquement, de se déclarer « inutile »,

- la déresponsabilisation : beaucoup de politiques publiques contiennent des dispositions permettant aux élus d'attester que leur échec ne peut leur être imputable. En prenant un certain nombre de précautions, un élu peut ainsi se « couvrir ». La Grande Bretagne est, dans cet esprit, un parfait exemple. Laboratoire d'expérimentation des politiques publiques, bonnes ou mauvaises, les britanniques ont fortement développé cette pratique de la déresponsabilisation. Lors de la crise de la vache folle, par exemple, une grande réforme sanitaire a été lancée. Cette réforme a surtout servi à déresponsabiliser le gouvernement dans la perspective d'une nouvelle crise de cette nature,
- afficher les résultats positifs, préserver dans l'ombre le négatif : Les élus sont confrontés à une pression importante afin de répondre aux nombreux problèmes et enjeux. Ils peuvent ainsi être amenés à privilégier certains pans des politiques publiques et de leurs résultats plutôt que d'autres, en jouant sur le visible et l'invisible.

La dernière loi de décentralisation va générer un remaniement des statuts et positions des collectivités territoriales. Pensée pour dévitaliser les régions, elle consacre la place et les missions des départements. Cette logique s'inscrit dans les ressorts historiques de la décentralisation, qui, au gré des mandatures et majorités, compense la distribution du pouvoir politique local. Ainsi, la réforme aura pour effet de diminuer la capacité de pilotage, d'orientation et d'affrontement politiques des exécutifs régionaux.

Cette réforme s'interprète comme une politique à court terme, mais, surtout, elle passe sous silence la problématique de la fiscalité locale, qui fait figure d'enjeu contemporain majeur dans l'organisation politico-administrative française. Depuis 15 ans, le ministère des Finances n'agit pas dans le sens d'une réforme d'ampleur de la fiscalité locale. Le sujet est complexe et difficilement intelligible par les citoyens. Pourtant, cette réforme apparaît fondamentale pour restructurer et redynamiser la décentralisation et conditionne le devenir de collectivités territoriales.

Les décideurs mettent donc en lumière une réforme territoriale qui aura des conséquences sans doute mineures, tandis que le problème primordial, la fiscalité locale, reste dans l'ombre.

Au total, les dynamiques du politique et des politiques publiques sont assez peu connectées, expliquant ainsi que chacune répond à des normes et visées stratégiques différentes.

En guise de synthèse, il convient d'appréhender que les politiques publiques se définissent d'abord par leur mise en œuvre, davantage que par la décision politique. Les décisions existent, mais elles n'ont pas une importance capitale dans la réalité de l'action publique. Penser la fabrique des politiques publiques, c'est donc se concentrer sur la mise en œuvre.

Les trois pieds de la fabrique des politiques publiques

Trois variables impactent la fabrique des politiques publiques : les représentations ou idées, les institutions et les acteurs.

LA CONCRÉTISATION D'UNE IDÉE

La mise en œuvre d'une politique publique est consécutive de l'émergence publique d'un problème et/ou de la poursuite d'une idée. Les représentations

du monde entretiennent également un rôle conséquent dans la production de l'action publique. C'est ainsi que les politiques publiques changent, au gré des évolutions idéologiques, des courants majoritaires et des problèmes prioritaires portés à l'agenda politique.

Par exemple, la Politique de la ville fut, à ses débuts, organisée à l'échelle des quartiers par l'entremise du développement social de quartiers. Au fil des années, cette politique publique a évolué, préférant dans les

LE PACS : ENTRE RÉVOLUTION DE LA POLITIQUE FAMILIALE ET OPPORTUNITÉ POLITIQUE

La politique familiale regorge de couches successives de lois et de règles, auxquelles s'adjoignent des supports culturels et religieux. Le PACS, négocié en 1997 et 1998, fut un bouleversement majeur dans la politique familiale française, traduisant l'évolution des représentations de l'État sur les régulations qu'il opère dans la vie familiale. Plus prosaïquement, cette loi est la conséquence d'un concours de circonstances amenant un gouvernement à légiférer en sa faveur, pratiquement par défaut. Cette réforme sociale n'était pas prévue par le gouvernement Jospin, ce dernier étant largement opposé à cette idée. La gauche s'est retrouvée au pouvoir, alors même qu'elle pensait perdre les élections législatives. Pour contrebalancer une politique économique libérale, les responsables socialistes militaient pour une réforme sociale d'ampleur. Le PACS est ainsi sorti des tiroirs, il a été proposé et adopté. Une réforme aussi fondamentale que le PACS, portant une véritable révolution dans la considération publique vis-à-vis de la communauté homosexuelle, et reposant sur une idée renouvelée de la famille moderne française, est donc apparue par opportunité.

années 1990, l'échelle de la ville puis de l'agglomération (avec les Contrats de ville). De la même manière, les modes d'interventions ont changé, selon les périodes, d'une vision priorisant le développement social urbain à une approche davantage attachée à l'action sur le bâti et la morphologie urbaine (telle que la politique de rénovation urbaine actuelle).

Autre illustration dans le domaine du développement économique, les pouvoirs publics ont, un temps, soutenu l'appui aux entreprises. Puis, ce système a été remis en question, face à une désapprobation d'un soutien public aux acteurs privés.

Les idées, représentations et perceptions du monde social et politique représentent, donc, des variables d'ajustement impactant les modalités et les priorités de l'action publique. Les idées se transforment, d'autres apparaissent et nécessitent la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques.

LE CADRE FIXÉ PAR LES INSTITUTIONS

Les politiques publiques dépendent de règles du jeu, plus ou moins explicites et formelles. Ce sont tout d'abord celles des administrations, de leurs histoires et de leurs codes. Par exemple, le ministère de l'Agriculture constitue un monde à part de l'État. Lorsqu'un nouveau ministre de l'Agriculture est nommé, la coutume, vieille d'un siècle, veut qu'il reçoive les leaders agricoles avant d'effectuer une déclaration de politique générale. Si cette règle n'est pas respectée, le ministre s'expose à une désapprobation immédiate des agriculteurs et un mouvement de mobilisation des organisations syndicales. Cette règle n'est pas écrite dans la loi, son respect est pourtant indispensable à l'exercice des responsabilités politiques de l'État dans ce domaine et donc, à la mise en œuvre de politiques publiques agricoles.

Similairement, l'Éducation nationale représente également un État dans l'État, avec ses essentiels et normes propres. Le monde éducatif est ainsi caractérisé par de très fortes inerties face auxquelles la simple volonté politique, souvent mise en avant par les élus, est bien peu efficace. La réforme des politiques publiques est, dans ce cas, très ardue et l'utopie du changement politique se confronte très rapidement au principe de réalité. Depuis Jules Ferry, l'Éducation Nationale a vécu des couches successives de politiques publiques, formant une institution lourde au sein de laquelle les marges de manœuvre sont très limitées. Les politiques publiques contemporaines ne peuvent, ainsi, agir qu'à la marge.

Ensuite, les règles du jeu sont régies par les normes budgétaires. Une politique publique correspond à un budget, une ligne de crédit spécifique. Une règle du jeu fondamentale est donc de savoir comment sont dépensés les budgets. Les financements croisés, l'énergie dépensée à bâtir des budgets supportant la mise en œuvre d'une politique publique, sont autant de contraintes pour les acteurs.

Dans chaque domaine de l'action publique, les règles du jeu forment, au total, un millefeuille au travers duquel il s'avère complexe d'intervenir.

Toutefois, certaines politiques publiques sont nouvelles et agissent sur un problème émergent. Ce fut le cas lors de l'apparition des politiques territoriales de lutte contre le SIDA. Aucun modèle n'existait, les acteurs devaient innover et construire complètement un nouvel agir public, sous l'impulsion d'associations mobilisées par cette cause.

DERRIÈRE LES POLITIQUES PUBLIQUES, LES ACTEURS

Les acteurs - individus, collectifs, organisations politiques, privées ou associatives, professionnels - détiennent une place de choix dans la fabrique des politiques publiques, étant les chevilles ouvrières de leur mise en œuvre. Ils disposent de ressources propres - des fonds, de l'expertise, du savoir, de la légitimité politique - qui varient suivant leur position et statut. Leur multiplication est une tendance majeure de ces 30 dernières années.

Dans les années 1970 ou 1980, le système d'acteurs était relativement simple. L'État « commandeur » était

garant de l'intérêt général et imposait ses choix. Il pouvait, par exemple, décider de l'implantation d'un nouvel aéroport ou d'une nouvelle centrale nucléaire, sans que les résistances et oppositions remettent en cause l'action publique pressentie. Aujourd'hui, et ceci n'est pas spécifique à la France, la situation est tout autre, rendant quasiment impossible la réalisation de ce type de projets d'infrastructure.

Les sociétés ont évolué, les gouvernés sont mieux informés, ils participent, protestent, s'organisent. Et cette vigilance citoyenne complique grandement la tâche des élus.

Cet éclatement de la gouvernance oblige à interroger les modes de décision et de pilotage de l'action publique. Quelles sont les marges de manœuvre politique ? Comment gouverner une société « éclairée » ? Comment retrouver des capacités d'actions collectives ?

Les politiques publiques ne sont plus décidées strictement par les élites de l'État, mais participent d'une action collective. Retrouver de la capacité d'action, envisager une efficacité et une efficience des politiques publiques passent par le développement de processus collectifs, faisant s'accorder et travailler ensemble une pluralité d'acteurs.

Construire des politiques publiques engage donc la négociation.

Or, dans le cas français, l'analyse de l'échec des politiques publiques depuis les années 1980 repose sur un défaut de négociation productrice. Ainsi, lorsque cette dernière est défailante, l'impossibilité de réformer des politiques publiques engendre des échecs, ayant un coût et creusant la dette nationale.

De ce fait, il n'y a pas mécaniquement de rapport entre l'existence d'un problème sociétal et la mise en œuvre d'une politique publique. C'est davantage la mobilisation des acteurs, sur un problème, quel que soit son degré d'importance ou de priorité, qui représente le déclencheur d'une politique publique. Les rapports de pouvoir sont, en ce sens, une variable majeure dans la fabrique des politiques publiques, faisant se confronter État, collectivités territoriales, associations, acteurs privés... Certains groupes sont en capacité de faire émerger dans l'espace public un problème et des préconisations pour y répondre. À l'inverse, d'autres groupes ne

disposent pas des mêmes ressources et se trouvent dans une situation d'inégalité. Le lobbying est, ainsi, une pratique très importante de l'action publique. Des associations ont, notamment, étendu leur réseau d'influence permettant d'accroître la mobilisation publique sur leur domaine d'intervention.

Au total, la fabrique des politiques publiques est portée par les dynamiques émanant de ces trois variables - les représentations ou idées, les institutions et leur règles du jeu et, les acteurs. Quand certaines sont conditionnées par une idée, d'autres le sont davantage par les institutions ou les acteurs.

ÉCLAIRAGE

LA FABRIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Deux rapports ont été au déclenchement de la Politique de la ville : les rapports Dubedout et Bonnemaïson (1983). Ils préconisaient une action concertée dans les grands ensembles et quartiers d'habitat social et s'inscrivaient dans le champ du développement social urbain. Cette politique publique pouvait, potentiellement, être rattachée aux politiques urbaines, même si les modes d'interventions préconisés tenaient également de politiques sociales territoriales.

Le ministère de l'Équipement exprima, alors, une fin de non recevoir quant au portage de cette politique. Imprégné par la culture de l'ingénierie urbaine, il ne jugeait pas qu'elle était de son ressort. Une autre institution pouvait légitimement être pilote de cette politique : la DATAR. Elle argumenta qu'elle était mandatée pour le portage des projets d'agglomération et des grands projets de quartiers, mais, en aucun cas, des quartiers relégués. La Politique de la ville s'est donc construite parce que les deux acteurs étatiques pilotes des politiques urbaines ont refusé de s'y inscrire.

Il est important de déceler les systèmes de concurrence entre les différents pans de l'État, explicitant, comme avec l'exemple de la Politique de la ville, les modalités d'élaboration et de pilotage des politiques publiques.

L'histoire de la Politique de la ville permet, également, de mettre en lumière les jeux de pouvoir entre l'État et le local. Le niveau national préconisait une intervention ciblée et priorisée. Les Grands Projets Urbains, puis les Contrats de ville, dans les années 1990, devaient concerner un nombre restreint de sites, de 30 à 40. Toutefois, avec l'influence des élus locaux et les pressions qu'ils ont exercées pour bénéficier « eux aussi » de ces mesures, la priorisation s'est élargie. De 30 premiers Contrats de ville, nous sommes rapidement passés à 90, puis plus de 400. Il existe aujourd'hui 497 CUCS en France métropolitaine et départements d'Outre-mer. Le caractère prioritaire de la Politique s'est donc fortement amoindri.

Deux modèles de fabrication des politiques publiques

LA MAIN GAUCHE DE L'ÉTAT : L'ÉTAT MOBILISATEUR

Ce premier modèle, très présent en France, appelle l'État à mobiliser, consulter et négocier pour réformer les politiques publiques. L'État et les collectivités territoriales développent, à grande échelle, un ensemble de dispositifs ou instruments : charte, contrat, consultation, approche globale, transversale et partenariale.

Ces instruments permettent d'associer un nombre élargi d'acteurs, de négocier des buts et, surtout, de prévenir les oppositions pouvant à terme bloquer les mises en œuvre. Au total, il s'agit de recouvrer une capacité d'action en créant un consensus auprès de l'ensemble des acteurs concernés. Si cet exercice s'avère complexe et incertain, il est toutefois garant de la mise à l'action efficiente des décisions. Il exige, ainsi, d'associer les acteurs à la prise de décision pour faire de l'action publique une véritable action collective. Aujourd'hui, la notion d'action publique est d'ailleurs davantage employée que celle de politique publique. L'enjeu central se situe, effectivement, dans la capacité à intégrer et à piloter sur la moyenne durée un ensemble d'actions. À l'échelle des Villes, les décideurs tentent de mettre en œuvre des modes de gouvernance territorialisée par lesquels les acteurs définissent une posture et un horizon communs. Cet exercice est plus difficile au niveau de l'État.

La Politique de la ville est un bon exemple de ce modèle, plaçant le contrat comme instrument central de l'action publique concertée, faisant se croiser État, collectivités territoriales, associations, voire habitants.

LA MAIN DROITE DE L'ÉTAT : L'ÉTAT DÉLÉGATAIRE

Ce modèle a été inventé en Grande-Bretagne sous la gouvernance Thatcher et se diffuse progressivement aujourd'hui en France et en Europe. Il est inspiré par les politiques de rigueur économique et défend l'objectif de réduction des budgets.

Il se fonde sur la remise en cause du modèle de l'État mobilisateur, délégitimé dans sa capacité de négocier et de dégager des marges de manœuvre. L'État, et surtout le ministère des Finances, développe donc un nouveau mode d'action publique en donnant davantage d'autonomie aux acteurs, contraints par un système normatif renouvelé. Les britanniques parlent, à ce sujet, du *Free actors, more rules* : les acteurs gagnent en autonomie mais le cadre de l'action est beaucoup plus strict.

En France, la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la Réforme générale des politiques publiques (RGPP) sont fortement inspirées par ce modèle d'action publique, plaçant en son cœur les indicateurs et l'évaluation. Il instaure un mode de pilotage conditionné par l'expertise, l'audit et l'évaluation.

L'indicateur de performance est ainsi la pierre angulaire de la mise en œuvre de l'action publique, générant un processus d'« agencification ». Les agences prennent progressivement la place des ministères dans l'élaboration et le pilotage des politiques publiques. La France compte aujourd'hui près de 600 agences qui ont leur logique propre et leurs orientations. Elles sont assez peu contrôlées par le Parlement et fonctionnent de manière autonome. Les modalités de l'action sont laissées à l'appréciation des acteurs qui doivent toutefois respecter des règles du jeu juridiques et financières et atteindre des objectifs préétablis.

L'ANRU est une illustration de cette dynamique. L'État a, par le biais de la politique de rénovation urbaine, obtenu qu'un ensemble de Villes s'inscrivent dans une même logique d'intervention. Tout en laissant une marge de manœuvre élargie au local, l'État a fixé les appels d'offres, les critères, définis des objectifs, précisant ce que les municipalités étaient en droit de faire ou non. Des crédits sont alloués et bénéficient aux acteurs les plus réactifs dans une logique de marché, donnant la primeur aux agents les plus rapides. Le mode de pilotage de l'État est alors à distance.

Les États expérimentent et appliquent ces deux modèles. Suivant les domaines de l'action publique et par le jeu de rapports de force, ils peuvent être plutôt mobilisateurs ou délégataires.

La gouvernance renouvelée, arbitrée par les contrats d'objectifs et les indicateurs, n'est pas, pour finir, l'apanage de l'administration d'État, puisqu'elle tend également à s'imposer au niveau local, dans les intercommunalités, les Villes et les associations.

L'évaluation est devenue une préoccupation majeure de l'ensemble des acteurs inscrits dans la dynamique des politiques publiques. La multiplication des indicateurs, le regard toujours plus aiguisé sur l'efficacité peuvent néanmoins conduire à des situations perverses, l'exercice d'évaluation devenant, parfois, presque impossible, tant le nombre d'indicateurs est élevé ou qu'ils se révèlent inadaptés.

Des marges de progression résident alors dans une meilleure concertation quant à leur détermination, afin d'aboutir à une matrice évaluative productrice de sens, et réel levier d'amélioration de l'action publique.

MARIE-LAURE MEYER

Notre quotidien est façonné par les politiques publiques passées et présentes. L'accès à l'eau potable, l'électricité, le système de santé, les transports publics sont autant d'exemples des héritages de l'action publique et de la conduite de politiques visant à garantir les droits humains fondamentaux. Cet état de fait, devenu « normal » dans le contexte français, est loin d'être partagé aux quatre coins de la planète où des citoyens se battent encore pour accéder à des droits essentiels tels que l'état civil ou l'accès à un réseau routier.

L'héritage jacobin français influence, par ailleurs, la manière d'appréhender les responsabilités et

modalités de la fabrique des politiques publiques. Il est étonnant de constater le regard toujours concentré sur le rôle de l'État dans les processus de décision et de conduite des politiques publiques, alors même qu'elles sont le fait, en grande majorité aujourd'hui, des collectivités territoriales.

Au sein de cette architecture, l'élu(e) local(e) détient une position centrale, en s'inscrivant dans un rapport de proximité et de territoire. Il est, de ce fait, un témoin privilégié de la fabrique des politiques publiques.

Élu(e)s locaux et action publique

LA FRAGILE CONCILIATION ENTRE MAJORITÉ ELECTORALE ET CORPS SOCIAL

Au sein d'un système démocratique, l'accès aux responsabilités politiques nécessite de convaincre plus de 50% des citoyens. Dégager une majorité représente un premier défi.

Pourtant, l'exercice des responsabilités s'opère pour l'ensemble des citoyens, les choix et orientations, ainsi que les politiques publiques correspondantes, ne pouvant se limiter à contenter cette majorité électorale.

Il existe ainsi une tension forte entre la légitimité de l'élection qui repose sur le choix d'un groupe majoritaire et la nécessité d'agir à destination du corps social dans sa globalité. La minorité doit ainsi peser sur les décisions, puisque le principe démocratique repose sur sa non élimination.

Dans le même ordre d'idée, un(e) élu(e) a la charge d'interroger les raisons de la non utilisation de services mis à disposition par une partie de la population et d'appréhender le ressentiment qui peut en émaner.

Est-ce que ces personnes ne bénéficient pas du service public parce qu'elles n'en ont pas besoin ? Parce qu'elles en sont écartées ? Ou pour d'autres raisons ?

La construction des politiques publiques oblige à une vision globale de l'ensemble des citoyens, une prise en compte de la diversité du corps social, pour tenter de saisir dans quelle mesure il est envisageable de construire une légitimité démocratique, et dans le même temps, une légitimité de justice. Cette exigence conditionne l'acceptation des politiques mises en œuvre.



RECHERCHER LA « MÉDIATION DE CONVICTION » AU SEIN D'UNE CONSTELLATION D'ACTEURS

Dans un idéal démocratique, le choix et les conditions d'accès à une responsabilité politique répondent à un engagement citoyen (cet idéal représente la réalité d'une partie des élu(e)s). Ce n'est donc pas un choix de carrière, une spécialisation professionnelle mais bien une volonté de s'investir dans la vie locale.

En cela, l'élu(e) ne peut prendre la place des experts et doit pouvoir se reposer sur les compétences de l'équipe qui l'entoure. Il a la charge, dans le même temps, d'écouter et de considérer les demandes des citoyens qu'il représente. Ainsi, le rôle de l'élu(e) s'inscrit dans une mission de médiation entre ces deux parties, avec toutes les contradictions que cette position renferme. Les argumentaires, intérêts et

logiques des citoyens et des techniciens sont régulièrement divergents, compliquant l'exercice de la décision publique. Par exemple, de nombreux débats contradictoires ont lieu sur les sujets traitant de la voirie. Les familles ont besoin de trottoirs adaptés pour circuler avec des poussettes, tandis que la circulation des bus ne peut parfois pas s'accommoder d'aménagements en ce sens.

L'élu(e) se trouve régulièrement dans ce cas de figure : faut-il privilégier l'exigence des techniciens ou satisfaire la demande des habitants ?

Face à des interrogations tenant parfois du dilemme, l'élu(e) se doit de trancher et d'opter pour une décision qui ne peut contenter pleinement toutes les parties. Son rôle est bien de convaincre qu'une solution médiane ou même tierce se révèle être la plus pertinente.



L'exercice périlleux de la fabrique des politiques publiques



ENTRE RAPPORT DE FORCE ET RAPPORT DE DROIT

Une politique publique engage des fonds publics. Le choix de sa mise en œuvre s'inscrit, de fait, dans un système de concurrence violent, plus ou moins explicite, puisque l'affectation de ressources sur un projet s'effectue au détriment d'autres. Ce choix relève donc d'un rapport de force tenace. Ce constat ne se limite pas à des budgets d'investissements colossaux. Lorsqu'une augmentation d'impôt survient, les citoyens font état des multiples

concessions qu'elle induit, et engendre des mécontentements pouvant aller jusqu'au conflit social. Ce qui vaut pour les impôts et les citoyens, vaut également au sein d'une administration ou d'une collectivité territoriale. L'affectation de ressources engendre, de manière quasi systématique, des conflits.

L'arbitrage budgétaire relève d'un enjeu de pouvoir qui induit un autre type de confrontation dans la manière d'« habiter » et de se servir de la force

de décision qu'une personnalité politique acquiert lorsqu'elle est élue : le pouvoir pour être versus le pouvoir pour faire.

Certains accèdent aux responsabilités pour jouir du pouvoir à leur propre dessein et s'inscrivent dans une tendance contemporaine caractérisée par la personnification de la politique, le règne de l'ego et de l'ambition personnelle. Pourtant, la conception républicaine et démocratique du pouvoir politique défend une idée bien divergente : celle de servir un intérêt général et d'accéder aux responsabilités pour agir. Ces deux « régimes » ne sont pas complètement étanches, tout du moins, ils déterminent deux manières d'user du pouvoir conféré par l'exercice politique.

La mise en œuvre d'une politique publique exige d'accéder au pouvoir et de le préserver. Le fait d'avoir un projet, de le savoir légitime et d'envisager sa concrétisation doit se conjuguer avec la préservation du pouvoir, exercice potentiellement d'une extrême brutalité. La démocratie s'est forgée comme substitution à la guerre. Le monde politique conserve toutefois des accents guerriers, avec, dans certains cas, des mises à mort symbolique et des luttes de pouvoir destructrices.

Aux côtés des rapports de force, l'élue(e) et les politiques publiques s'appréhendent également dans

un rapport de droit. L'acceptation d'une politique publique est effectivement assujettie au sentiment de justice qu'elle inspire. Les élu(e)s tendent à construire et soutenir ce sentiment de justice, croisant à la fois le jugement des citoyens par rapport à l'action menée, et la manière dont le débat s'installe avec eux. Le débat implique la prise en compte de points de vue et d'intérêts divergents. Classiquement, les situations d'expropriation précédant la construction d'une ligne ferroviaire ou une route font entrer brutalement en contradiction l'intérêt général avec des intérêts particuliers. Comment arriver, alors, à construire un rapport de droit et de justice claire autour de cette contradiction ? De quelle manière des élu(e)s peuvent à la fois la discuter, la compenser et la rendre acceptable et supportable ? Cet exercice s'avère compliqué bien qu'incontournable.

Enfin, le sentiment de justice est évolutif. Ce qui paraît juste à un moment peut devenir injuste parce que le monde bouge, les sociétés évoluent. En conséquence, le sentiment de justice doit sans cesse être réinterrogé. Le monde syndical, par exemple, est touché depuis plus d'une décennie par une forte désaffiliation. Les syndicats ont obtenu beaucoup d'avancées pour les salariés, permettant de construire un rapport plus équilibré entre salariat et patronat. Le gain de justice salariale ne s'est toutefois pas couplé d'un travail à destination des personnes exclues de ce statut, les chômeurs bien sûr mais également les précaires, de plus en plus nombreux. De ce fait, ils ont perdu leur légitimité pour un nombre croissant de personnes.

LA LOI SRU ET LA DÉLICATE IMPOSITION DE LA RÈGLE

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain impose aux communes un taux de 20%⁽¹⁾ de logement social selon un principe de solidarité entre collectivités territoriales et de promotion de la mixité sociale. Cette règle est très peu respectée, les Villes préférant payer des indemnités à l'État plutôt que d'engager une politique locale favorisant la construction de logement social. La position des élu(e)s locaux commence cependant à évoluer et les oppositions au départ très fortes par rapport à cette injonction se détendent, se traduisant par une application plus partagée de cette règle.

Le domaine du logement révèle bien la difficile conciliation entre politique publique et légitimité démocratique. À l'échelle locale, les oppositions à la construction de logement social sont importantes. Elles se fondent sur un comportement analysé par les sciences sociales et conceptualisé avec la formule « Not in my backyard » (NIMBY). Les propriétaires font pression au niveau local pour empêcher des projets de construction de logements sociaux, selon une logique purement économique qui verrait la valeur de leur bien baisser avec la proximité du parc social.

Dans ce cas de figure, les intentions d'une politique publique guidée par la recherche d'une plus grande justice se heurtent à une légitimité démocratique faisant défaut. L'État n'est-il pas en mesure alors de contraindre davantage, d'user de sa position forte pour poursuivre une action publique guidée par l'intérêt général ?

⁽¹⁾Communes de plus de 3500 habitants (1500 en Île-de-France) faisant partie d'une agglomération de plus de 50000 habitants comprenant une ville d'au moins 15000 habitants.

CONVAINCRE, NÉGOCIER, COMMUNIQUER

La mise en œuvre de politiques publiques engage l'élue(e) dans une démarche qui nécessite le respect d'engagements, la construction d'une légitimité face à l'action entreprise et une transparence autour de ses intentions, tenants et aboutissants.

L'élue(e) doit être en mesure de convaincre, particulièrement en ce qui concerne l'absolue nécessité de dépasser l'échelle individuelle au profit de la collectivité. La conviction représente une première condition dans la fabrique d'une politique publique. Savoir convaincre, c'est également savoir

apprendre, peser ses certitudes et être en mesure de les ré-évaluer. Lorsque l'on rencontre et échange avec quelqu'un, que ce soit un technicien ou un habitant, on s'aperçoit que notre vision n'est jamais complète. L'écoute et l'échange permettent d'accroître notre compréhension de la vie des gens, la compréhension des enjeux et des différences, pour saisir, au final, la complexité du système dans lequel un(e) élu(e) doit intervenir. Cette pratique quotidienne d'un(e) élu(e) local met en lumière l'extrême diversité des situations et délégitime une catégorisation trop simpliste des personnes.

Ensuite, la construction d'une politique publique exige la négociation du projet, des moyens, avec les équipes chargées de le mettre en œuvre. L'échange avec les techniciens est toujours riche, ils font généralement valoir une vision propre de la manière d'engager une politique publique, visant le respect de l'intérêt général et arbitrant ce qui est de l'ordre du possible et de l'utopique. Bien que potentiellement pertinente, cette vision n'est pas nécessairement légitime démocratiquement. Négocier implique également de coordonner, que ce soit les acteurs publics ou privés.

EXPOSER LE DÉBAT ?

Les politiques publiques engagent des procédures de concertation et de débat public, un large consensus existant dans la nécessité de transparence des arbitrages politiques et des conditions de mise en œuvre de l'action publique. Toutefois, les avis sont beaucoup plus partagés quant à la méthodologie de cette concertation. Doit-elle se situer très en amont et reposer sur un débat public le plus large possible, ou s'effectue-t-elle, a contrario, dans des conditions plus restreintes et à des étapes bien déterminées, censées garantir la bonne conduite de l'action ?

Sans basculer dans l'obscurantisme, la mise en œuvre d'une politique publique peut effectivement s'accompagner de discussions « en chambre », associant les techniciens, les élu(e)s et les citoyens, dans des arènes publiques plutôt confinées, permettant d'aboutir à des solutions satisfaisantes pour l'ensemble des parties. Les intentions des élu(e)s ne sont donc pas exposées dès le départ, l'attention est portée sur l'écoute et le respect des différents points de vue. Le rapport de force se trouve alors désamorcé, renvoyant le conflit à une hypothèse ultime, signe qu'un accord partagé n'a pu être trouvé.

Un autre mode opératoire revendique un rapport plus frontal. Le débat public est posé plus en amont, les orientations des élu(e)s sont plus arrêtées et la concertation s'effectue de manière beaucoup plus ouverte. Les élu(e)s ont tendance à pacifier les discussions et anticiper les possibles oppositions au lancement d'un projet. Exposer le débat de manière libre peut en effet faire éclater des conflits au regard des divergences de positions sur la « bonne » solution. Dans un contexte caractérisé par le désintérêt pour l'action politique, l'émergence de conflit constitue, pourtant, un bon remède pour élargir la participation des citoyens et amener des personnes généralement éloignées des considérations publiques à s'intéresser à un débat. Sans être exclusivement dans le rapport de force, le conflit représente un levier salutaire pour réinsuffler une croyance dans l'action collective et rapprocher les citoyens des sphères de décisions.

Enfin, l'action publique revêt une obligation de communication. Cette dimension ne s'entend pas comme une pratique d'auto-promotion vouée à contenter ou flatter l'électorat. La communication s'entend plutôt ici comme support de légitimation, et passe donc par la capacité à expliciter ses choix et orientations, à leur conférer une crédibilité pour les rendre acceptables, voir souhaitables. L'élu(e) ne peut obtenir le soutien de l'ensemble du corps électoral. Comme souligné précédemment, une majorité, plus ou moins large, se dessine. Il reste toujours une minorité de personnes qui sont opposées à ce choix, sans compter les abstentionnistes qui restent un groupe volatile dont on n'analyse pas clairement les motivations (désintérêt politique, délégation de leur pouvoir de citoyen...).

CONTRAINTES BUDGÉTAIRES, DURABILITÉ ET ÉVALUATION

Les politiques publiques engagent des investissements et des fonds publics conséquents. Aujourd'hui, les élu(e)s ont de plus en plus de difficultés pour dégager des financements, parce qu'ils doivent, pour cela, convaincre les citoyens de payer et de consentir un effort budgétaire pour la collectivité.

Sur ce point, la dernière réforme des collectivités territoriales réduit les possibilités de contraindre les citoyens à mutualiser des ressources avec la quasi-disparition du pouvoir fiscal. Bien sûr, l'idée de ne plus payer d'impôts plaît. Toutefois, la conséquence inéluctable d'un tel choix est généralement déconsidérée : la fin du service public. Les ménages aisés pourraient y consentir, ayant les moyens d'assumer des services privés. Il n'en est pas de même pour la majorité des ménages, qui n'aurait pas les ressources pour subvenir aux charges d'une privatisation générale des services.

L'engagement de fonds publics s'accompagne d'une exigence toujours

plus rigoureuse. Au-delà, l'évaluation représente un exercice délicat et questionne sur nombre de points. Sur quelle base s'établit-elle : en rapport avec le PIB, avec l'Indice de Développement Humain ou avec la nouvelle matrice que représente la réforme générale des politiques publiques ? Des outils comptables de court terme doivent-ils être pris en compte ou l'évaluation des politiques publiques s'inscrit-elle dans un régime particulier privilégiant le long terme ?

D'autres enjeux entourent la question de l'évaluation. Quelle est la mesure de la rentabilité d'un investissement public en termes d'endettement ? La formation professionnelle ou l'éducation sont-elles à considérer comme des budgets de fonctionnement ou des budgets d'investissement ? Comment mesurer la rentabilité d'investissement d'une politique de cohésion sociale ?

Il apparaît, ainsi, indispensable de faire progresser les indicateurs avant d'effectuer une évaluation pour éviter qu'elle repose sur des outils inadaptés.

Penser l'évaluation des politiques publiques implique surtout la considération du temps imparti pour la mettre en œuvre et « juger » de ses bénéfiques. Les politiques publiques s'inscrivent dans le long terme, ce qui, dans un contexte contemporain toujours plus dévoué au court terme, s'avère complexe à envisager et faire entendre. Les élu(e)s créent le sentiment qu'à chaque échéance électorale, tout se décide. Pourtant, le débat en période électorale sur des sujets fondamentaux est très rare, ou généralement mal posé. Ainsi, une partie des tensions dans la société française provient de ce déficit de délibération, générant un défaut de légitimité autour de la décision politique et, in fine, de l'action publique.

Les élu(e)s sont pourtant contraints de dégager une capacité de durabilité. Les politiques publiques sont les infrastructures du vivre ensemble. Elles préexistent à l'élection de nouveaux décideurs, et sont toujours là lorsqu'ils perdent le pouvoir. L'avantage des élu(e)s locaux est de ne pas être dans les formules faciles de type « il faut que » ou « il n'y a qu'à faire ceci ou cela » qui sont nourries par l'exercice médiatique. Leur visibilité médiatique est légère et peu influente. Ils peuvent ainsi travailler sur le moyen terme, les élections restant des jalons incontournables à l'échéance desquelles les élu(e)s se doivent de rendre compte de leur action.

Le besoin d'inscrire l'action politique dans la durée se confronte aux réalités de l'exercice des responsabilités locales. Comment concilier la charge de travail qui incombe à un(e) élu(e), ayant besoin d'apprendre, de discuter, de coordonner, de prendre des décisions, avec le temps imparti à son activité professionnelle ? Dans nombre de cas, les élu(e)s réalisent trois fois 35h dans une même semaine et une telle surcharge est extrêmement pesante. Ne faudrait-il pas alors développer un système d'élu(e)s à plein temps ? Le nombre de mandats pourrait, en contrepartie, être limité à deux ou trois consécutifs, dans l'optique de mener à terme les projets engagés. La garantie d'un travail sur le temps long permettrait, de surcroît, d'entrevoir des transformations sociales tangibles.

Pour finir, le sens premier de l'action publique est de faciliter la cohésion sociale, le vivre ensemble. Pour cela, les orientations et politiques publiques interrogent la capacité d'affiliation et le degré d'appartenance des citoyens à la collectivité. La vie publique n'est pas faite pour diviser ou attiser des affrontements entre différents groupes sociaux. Elle s'envisage surtout comme un vecteur de lien et de sérénité collective. Elle engage également le principe d'une solidarité assumée et légitimée. Les politiques publiques doivent, pour cela, être comprises, entendues par les citoyens et bénéficier d'une véritable adhésion de leur part.

Cet enjeu est particulièrement important dans le cadre des politiques à destination des publics les plus en difficulté, afin que l'intention de départ, c'est-à-dire la construction d'une solidarité et la recherche d'une plus grande cohésion sociale, n'aboutisse à des phénomènes de discrimination ou d'exclusion.