

## ST 14 L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ?

Anquetin Virginie, GSPE-PRISME UMR 7012 CNRS/Université de Strasbourg,  
[anquetin.virginie@neuf.fr](mailto:anquetin.virginie@neuf.fr)

Freyermuth Audrey, GSPE-PRISME UMR 7012 CNRS/Université de Strasbourg,  
[audrey.freyermuth@hotmail.fr](mailto:audrey.freyermuth@hotmail.fr)

*Session 3. Politiques publiques et regards croisés : frontières et disciplines mixtes*

### **Le rôle matriciel de la compétition politique dans la production de l'action publique**

*(version provisoire à ne pas utiliser)*

#### ***Introduction : l'action publique produite par ses « spécialistes » ?***

La production institutionnelle territoriale n'a fait que récemment l'objet de l'attention des politistes. Au cours des années 1980 et 1990, des acteurs concurrents et connivents des champs politique et scientifique (Thoenig, 1985 et 1987 ; Muller, 1990 ; Balme, Faure, Mabileau 1998 et 1999; Le Galès, 1995)<sup>1</sup> ont contribué à la généralisation de l'usage d'un label « politiques publiques », désignant la production des institutions publiques. Les études des « politiques sectorielles » d'Etat ont relancé l'analyse du « local » sous l'angle des « politiques publiques », en les considérant en particulier comme le résultat de la « gouvernance urbaine », de la formation de « réseaux » ou de « communautés de politiques publiques » (Beslay, Grosseti, Taulelle, Salles, Guillaume, Daynac, 1998).

Cette analyse des politiques sectorielles d'Etat a permis de mettre en lumière une pluralité d'acteurs investis à des degrés ou niveaux divers dans l'activité publique, ouvrant la voie à une approche sociologique de terrains et de professionnels qui en étaient jusqu'alors exclus (firmes spécialisées dans la distribution d'eau ou dans l'assainissement, grands corps de l'Etat et leurs écoles, services techniques de l'Etat, médecins hospitaliers, syndicats agricoles, ONG environnementales, associations de défense des victimes, etc.). Si l'étude de la contribution des intellectuels à la production des catégories et des représentations politiques est déjà bien connue (Bourdieu, 1998 ; Charle, 2000 ; Chartier, 2000 ; Juhem, 1998 ; Matonti, 2005 ; Sapiro, 1999), l'analyse des politiques publiques élargit l'investigation sociologique non seulement à la participation des experts, scientifiques, ingénieurs, groupes de pression, industriels, etc., mais également à la production de dispositifs (Lascoumes, Le Galès, 2005), d'outils et d'enjeux spécifiques jusqu'alors ignorés dans l'examen des processus politiques (Pollet, 1995).

Souvent, lorsque les analystes des « politiques publiques » abordent la question de l'activité « politique », ils l'appréhendent essentiellement dans sa dimension administrative et « régulatrice » de gestion de l'Etat. Dans ce cadre, les acteurs politiques ne sont envisagés que comme des « titulaires formels » de « l'action publique ». Dépourvus de toute prise sur l'action, ils endosseraient le résultat de l'activité de « spécialistes » : les personnels administratifs et leurs partenaires (représentants de groupes d'intérêts, d'associations,

---

<sup>1</sup> Les groupes « Politiques publiques » et « Local et politique » de l'association française de science politique sont créés au début des années 1990.

responsables syndicaux, etc.). Ces travaux limitent généralement l'impact du jeu politique dans la production de « l'action publique » à des circonstances opportunes et ponctuelles (« fenêtre politique » (Surel<sup>2</sup>, 1997)). L'approche dite cognitive montre que certains auteurs prennent en compte des « facteurs politiques », sous forme d'idées et de représentations, qui contribueraient à expliquer les transformations périodiques des « politiques publiques ». Le « partisan » est ainsi analysé comme l'une des sources produisant les cadres cognitifs qui orientent les pratiques et les « décisions » des acteurs. A ce titre, il ne constituerait qu'une variable explicative parmi d'autres (Jobert, 1994 ; Le Galès, Thatcher, 1995). Les logiques électorales sont réputées ne pas avoir de prise sur les pratiques des acteurs en dehors du temps officiel de la compétition électorale<sup>3</sup>.

L'autonomisation de l'étude des « politiques publiques » a ainsi contribué à scinder deux objets d'analyse (Hassenteufel, Smith, 2002)<sup>4</sup> : d'une part, le « métier politique » et les enjeux propres à la compétition électorale (démarcation concurrentielle des candidats, mobilisation des électeurs, rétribution des soutiens, etc.), d'autre part, « l'action publique », structurée par des logiques autonomes ajustées aux pratiques spécifiques de l'administration. Cette perspective pourrait laisser croire à une division étanche entre « administration » et « politique », et par conséquent entre *politics* et *policies*. Pourtant, cette différenciation a été remise en cause par des travaux montrant les interdépendances entre ces « espaces » présumés cloisonnés (Birnbaum, 1985 ; Gaïti, 1998 ; Dubois, Dulong, 1999 ; Dulong, 2000). *A fortiori* dans les institutions locales, dont les services administratifs sont plus restreints, où la permanence de certains élus conjuguée à leur capacité de nommer, promouvoir ou sanctionner une fraction importante du personnel administratif fait contrepoids aux fonctionnaires, les « acteurs politiques » peuvent difficilement être considérés comme exclus de « l'action publique ».

La disjonction entre *politics* et *policies* conduit en outre à analyser le travail municipal de mobilisation électorale comme limité aux élus et circonscrit aux périodes de campagne où le rappel à l'ordre des soutiens s'impose, tandis que l'activité routinière des institutions municipales se déroulerait sous les auspices plus consensuels de la production d'un « intérêt général » ou d'un « développement local ». La production des « politiques publiques municipales », appréhendée au travers des registres du gestionnaire de proximité dans les années 1960 puis du maire entrepreneur (Le Bart, 1992 et 2003) à partir de la fin des années 1970, serait distincte de leur capacité à obtenir le soutien de différents groupes ou réseaux dans un but électoral. Les actions des compétiteurs n'auraient ainsi qu'une visée électoraliste, tandis que celles des administrations seraient le fait de contraintes exogènes ou de besoins objectifs : crise économique, évolution culturelle, accroissement des compétences des collectivités, surtout depuis les lois de décentralisation de 1982, transformation des relations avec les services des administrations d'Etat ou les grandes entreprises prestataires de service, etc.

L'approche dichotomique qui sépare *politics* et *policies* tend ainsi à ne pas envisager les interactions structurellement suscitées par les règles de la compétition électorale – mode

---

2 « La notion de « fenêtre politique » proposée par J.W. Kingdon prouve que de ce point de vue le courant « politics » dispose d'une temporalité propre, essentiellement indexée sur les échéances électorales, qui peut influencer le rythme des décisions des « policies ». Parce qu'elle rend les autorités légitimes plus perméables aux mobilisations des acteurs, parce qu'elle suspend les conditions ordinaires de l'action publique en conférant une marge de manœuvre institutionnelle et un « état de grâce » aux titulaires formels de la décision, la « fenêtre politique » nourrit la conjonction de dynamiques favorables aux transformations de politiques publiques ».

<sup>3</sup> Patrick Hassenteufel souligne les difficultés à articuler les outils de la sociologie politique et de l'analyse des politiques publiques lorsqu'il expose les réserves émises en France et à l'étranger à l'égard de ces théories (« excessive technicisation », « négligence du politique », « terminologie jargonante »).

<sup>4</sup> Scission à laquelle ont également contribué d'autres analystes politiques, en focalisant par exemple leur attention sur les temps électoraux ou sur les conflits des élites.

privilegié d'accès aux trophées politiques – comme intrinsèquement liées à la production de l'« action publique », et définit l'examen des « raisons d'intérêt particulariste ou immédiat » (Thoenig, 2004) des compétiteurs politiques comme un « écueil » qu'il faudrait éviter pour cerner au plus juste les logiques de production de l'action publique.

Or, nous défendons l'hypothèse que la représentation des « problèmes », les dispositifs d'action publique et leurs labellisations présentés comme « solutions », découlent des règles et processus électoraux qui contraignent les compétiteurs à convoiter des trophées politiques ou à lutter pour conserver leur position dominante. Ce sont bien ces « intérêts particuliers » produits par le champ politique qui sont au principe de « l'action publique ». Dans cette perspective, si les élus subventionnent des entreprises, font poser des caméras, organisent la construction et la réhabilitation de logements, réalisent des espaces verts, des réseaux de tramway ou des pistes cyclables, etc., s'ils travaillent également à mettre en sens et à étiqueter ces dispositifs, la définition de « l'action publique » comme intervention désintéressée consistant à produire des biens individuels ou collectifs au nom d'un intérêt général ne va pour autant pas de soi : elle est le résultat d'une posture induite par les luttes électorales.

### ***Existe-t-il des politiques publiques municipales ?***

La perspective qui conduit à penser la « fabrique de l'action publique » (Douillet et Robert, 2007) comme un produit administratif déconnecté du travail électoral des « acteurs politiques » néglige la précarité du métier politique qui découle des règles de l'élection (Garraud, 1989 ; Lagroye, 1994). L'incertitude électorale et professionnelle de ces compétiteurs induit de fortes prescriptions de rôle : collecter des informations pour prévenir d'éventuelles mises en cause (lecture de la presse, rencontres avec les habitants, commande de sondages...), entretenir des marques électorales distinctes, produire des « programmes » différenciés, réputés indiquer aux électeurs l'orientation des « politiques publiques » (Gaxie, 1993). Cette singularité du métier politique contraint à tout moment les compétiteurs : elle oriente autant leur quête manifeste de suffrages en période électorale que leurs pratiques dans l'exercice de leurs mandats locaux. Les contraintes électorales apparaissent donc structurer à la fois les « politiques publiques » et la compétition officielle.

Les entrepreneurs politiques, constamment pris dans des rapports de force électoraux, sont amenés à développer des stratégies qu'ils perçoivent comme susceptibles de préserver ou d'améliorer leur position dans le jeu politique. L'optimisation de leurs chances de conserver leur ascendant électoral ou de subvertir l'ordre politique dépend de leur capacité à désamorcer les critiques et à enrôler le plus grand nombre d'électeurs.

Si les élus initient des stratégies de conquête à court terme, celles-ci résultent surtout d'anticipations dont le résultat est incertain et aléatoire. La somme de ces anticipations, loin de n'avoir d'effet que sur les enjeux électoraux immédiats (conquérir ou conserver des mandats, exister dans le jeu politique), finit par structurer de multiples activités en dehors de la compétition électorale (administratives, journalistiques, associatives, industrielles, etc.). Bien que soumis aux logiques propres à l'espace professionnel dans lequel ils évoluent, les acteurs qui participent à la production de l'action publique (policiers, ingénieurs, fonctionnaires, architectes, éducateurs spécialisés, etc.) sont également contraints, à des degrés et des moments divers, par la dynamique électorale.

Cette perspective permet dès lors d'analyser la production d'instruments (Lascoumes, Le Galès, 2005) administratifs ou techniques et les trajectoires professionnelles des personnels dans l'administration municipale.

La progression d'une carrière dans les services municipaux dépend de la capacité d'un responsable administratif à reconvertir ses ressources professionnelles pour les ajuster aux

aménagements programmatiques mis en scène par une équipe municipale soumise aux exigences de la compétition électorale. Pour preuve, à Strasbourg, le maire socialiste remplaçant son prédécesseur appelé à des fonctions ministérielles puis l'équipe RPR-UDF élue en 2001 affichent une préoccupation appuyée pour les questions de sécurité, qui conduit des professionnels du socioculturel à se reconvertir en professionnels de la sécurité jusqu'à devenir les principaux promoteurs de cette thématique.

Le directeur du service « animation – prévention », après des études de lettres et d'histoire, dirige un centre socioculturel pendant vingt ans pour travailler plus tard au sein de la Communauté Urbaine de Strasbourg, sur les problèmes d'insertion et les chantiers du tramway. Il s'occupe ensuite pendant cinq ans de la médiation et du contrôle au sein de la Compagnie des Transports Strasbourgeois (CTS) et fonde l'agence PULSAR (Prévention Urbaines en Lien avec les Structures d'Animation) destinée à la réinsertion par les activités de prévention et d'animation dans les transports en commun. Cette trajectoire le dote d'un important capital social. « Professionnel de type interactif, capable de construire des réseaux et des médiations en formulant les problèmes rencontrés dans des termes qui soient (...) acceptables par des groupes séparés » (Augustin, Gillet, 2000, p.161), l'ancien directeur de centre socioculturel, issu d'un « milieu en quête de professionnalité et doté de contours flous » (ibid.), trouve dans la promotion politique du thème de la sécurité l'occasion de valoriser des compétences informatives et relationnelles acquises au cours de sa trajectoire. Lors de nos entretiens, il fait preuve d'une liberté de ton qui, comme sa survivance au changement de municipalité malgré un statut de contractuel, témoigne de l'autorité symbolique dont il bénéficie. Alors qu'il a commencé sa carrière dans un milieu professionnel *a priori* antagonique avec la question sécuritaire, le directeur du service « animation-prévention » regrette l'absence d'une « culture de la sécurité » dans les pratiques administratives et travaille par conséquent à la promotion de sa propre fonction.

« L'administration n'a pas une culture de la sécurité. (...) Je vous ai parlé d'un certain nombre de nos services qui ne pensent pas sécurité. Je vais juste vous citer un exemple : l'éclairage public. L'éclairage public, c'est un des facteurs importants de la sécurité ou de l'insécurité. Pas toujours, mais un lieu bien éclairé rassure par rapport à un lieu sombre. Sauf que la technique des jeunes de quartiers, c'est descendre le lampadaire. Et quand j'arrive pas à descendre le lampadaire, je vais au coffret électrique et je vais le casser ou baisser le disjoncteur. Et on s'est pas posé la question deux minutes : "Attendez ! le coffret électrique, il est à la disposition de tout le monde avec une clef que tout le monde peut se procurer". Aujourd'hui, les coffrets, on est en train de les rentrer et de les sécuriser. Ça vient pas du jour au lendemain et c'est une culture que les gens doivent comprendre » (responsable du service « animation-prévention »).

Le cas de ce responsable administratif contractuel illustre bien comment la production politique des catégories d'intervention municipales redéfinit en permanence les rôles des agents administratifs dont l'ascension professionnelle dépend dès lors de leur capacité à produire un savoir-faire ajusté à la mise en scène des préoccupations successives de la majorité. Cette dynamique explique la propension de nombre de nos interlocuteurs à présenter leur trajectoire comme atypique.

De la même manière, un agent promu dans une configuration électorale qui faisait apparaître pertinentes ses ressources ou compétences est susceptible d'être professionnellement dévalué en cas de revirement des stratégies politiques de son employeur municipal sous l'effet d'une modification des rapports de force électoraux.

A Strasbourg au début des années 1990, l'équipe du maire élu dans une situation d'alternance recrute pour honorer son alliance avec une fraction rivale de la fédération socialiste une urbaniste chargée de la réhabilitation des logements sociaux. Initialement placée à la tête d'un service du Développement social urbain (DSU), celle-ci est

graduellement déclassée dans la hiérarchie municipale, certes de manière honorable puisqu'elle est placée à la tête d'une direction, au fur et à mesure que cet affichage apparaît contraignant et moins rentable électoralement.

« [Elle] est carrément sortie de la politique de la ville, par le haut, mais c'était quand même une placardisation (...). Au départ, la ville de Strasbourg a fonctionné comme la plupart des villes, en se dotant d'une mission développement social urbain (...). La bascule s'est faite au moment où (...) on est passé du développement social urbain à la proximité (...), sur la base d'analyses (...) qui étaient beaucoup dans l'air du temps : discours sur la prévention spécialisé [comme] "qu'est-ce qu'ils foutent, ils discutent avec les jeunes, mais vous voyez bien, la violence continue à se développer" » (ancien militant socialiste et chargé de communication à la mairie).

« [Elle a quitté] la mission Développement social urbain, [et] ce qui était DSU est monté fortement en flèche, [après] la réunion publique du maire à la Meinau, à la fin 1994 (...). C'était la première fois qu'on avait de la part des habitants une expression extrêmement forte sur cette problématique de sécurité » (ancien militant socialiste et collaborateur de cabinet).

Après des résultats aux élections de 1992 et 1993 qu'ils perçoivent comme le signe de la fragilité de leur implantation électorale, les collaborateurs du maire, dans la perspective de l'élection municipale de 1995, sont amenés à prêter attention à toute forme d'atteinte à l'image publique du maire, et affichent par conséquent leur préoccupation pour les récriminations de ceux qui se sentent une compétence à la prise de parole publique dans les quartiers populaires. Les discours « de gauche » sur le besoin de construction de logements sociaux et d'équipements publics dans « les quartiers » se trouvent dans cette configuration électorale dévalués et presque impossibles à tenir par les membres de l'équipe municipale.

Dans cette même logique, sous l'emprise de l'émergence de controverses publiques et de la nécessité électorale de limiter leur impact sur le crédit politique du maire, l'équipe municipale peut être amenée à créer un profil de poste original permettant la mise en scène de la préoccupation mayorale pour l'objet polémique. Dans une ville récemment conquise par une équipe socialiste qui perçoit l'usage de cette marque comme handicapant, où le vote écologiste, avec près de 15 % des suffrages à l'élection municipale, apparaît comme devant être pris en compte, le recrutement d'un « éco-conseiller » au sein d'un service « d'écologie urbaine » peut par exemple être analysé comme un effort de mise en scène d'un savoir-faire authentiquement « écologiste ».

La définition électorale des préoccupations municipales peut également influencer très directement les vœux d'affectation que formulent certains employés municipaux. Les agents de police municipale formés dans une ville dont le maire socialiste, solidement implanté électoralement, est connu pour la persistance de son hostilité au développement de ce service, cherchent à être recrutés et à valoriser leur savoir-faire dans une ville au sein de laquelle les affrontements électoraux conduisent à l'inverse l'équipe municipale à mettre en scène sa préoccupation pour la sécurité en développant une police municipale fortement dotée en équipements et en effectifs.

La valeur attribuée à la profession de policier municipal et par conséquent l'engouement des agents pour une affectation croît avec l'intérêt que les maires employeurs portent à l'offre politique sur la sécurité.

« Edmond Hervé refusait une police armée et une police qui intervienne sur le plan de compétence de l'Etat. C'était l'orientation générale, malgré les pressions subies de la part de la population, de l'opposition et de l'Etat lui-même. Il y avait aussi des pressions internes de la part des policiers municipaux qui ont envie de prouver qu'ils sont des policiers comme les autres. Ils aimeraient avoir des revolvers à la ceinture et le pouvoir de jouer les cow-boys. Beaucoup sont comme ça. On a constaté un turn-over très important des policiers municipaux.

A peine formés, ils partaient dans des communes périphériques ou dans le sud de la France où justement on leur proposait des fonctions différentes de celles qu'on offrait à Rennes » (ancien directeur général des services 1994-2004).

Au cours d'un entretien, des policiers municipaux niçois avaient d'ailleurs illustré par l'exemple de Rennes les fonctions secondaires que pouvaient se voir confier les agents de police municipale en fonction des orientations mayorales.

La prégnance du jeu électoral ne se limite donc pas aux préoccupations « électoralistes » des élus. Non seulement le jeu électoral constitue la matrice de l'ensemble de leurs activités et de celles de leurs auxiliaires, en position de gestion comme en temps de campagne, mais de surcroît il imprègne et structure le travail de construction et de labellisation de « l'action publique ».

Il agit notamment sur l'agencement institutionnel des collectivités locales. Prenons par exemple les conditions politiques de création et de développement d'un service municipal spécifiquement chargé de « la tranquillité publique » à Strasbourg. Dans l'organigramme en date du 12 décembre 1997, au sein de la « direction de l'action territoriale », figure un service « tranquillité publique » sans autre précision, tandis que la police municipale reste toujours directement rattachée au secrétariat général. Cette organisation administrative évolue en octobre 1999 : la « direction de l'action territoriale » devient « la direction de l'action territoriale *et de la tranquillité publique* » qui regroupe une « mission tranquillité publique », un service « médiation prévention » ainsi que la police municipale. La création de cette « Direction de l'action territoriale et de la tranquillité publique » coïncide avec l'inflation des concurrences entre les deux maires de Strasbourg. Elle découle des stratégies développées par le remplaçant Roland Ries pour se démarquer de son prédécesseur Catherine Trautmann et pallier des ressources électorales lacunaires par la mise en scène d'une capacité « gestionnaire ».

De la même manière, les situations d'alternance municipale génèrent une attention spécifique à la « modernisation » de l'administration. Ce n'est en effet ni la croyance de l'équipe municipale strasbourgeoise dans les vertus du nouveau management public, ni sa recherche d'un optimum d'efficacité administrative qui expliquent le recrutement d'un secrétaire général ardent promoteur des techniques du *public management*. La mise en œuvre d'une réforme visant la « modernisation » de l'administration sous l'égide de Catherine Trautmann intervient au début de son premier mandat. Les *challengers* socialistes succèdent à une municipalité centriste qui a effectué tous les recrutements depuis une trentaine d'années. Lorsqu'une équipe politique d'alternance est élue, elle ne dispose pas d'une administration de rechange, dont chaque agent serait un militant zélé capable de fournir un catalogue d'actions pouvant être rapidement réalisées et labellisées selon le marquage partisan adéquat, à la manière d'un *spoils system*. A Strasbourg, l'élection de Catherine Trautmann oblige son équipe à intervenir directement dans les services, en contradiction avec leur hiérarchie, ce qui génère des tensions telles (grèves, fuites dans la presse locale au sujet des erreurs ou des conflits de la nouvelle équipe, concourant à l'établissement d'une mauvaise réputation), que la mise en œuvre d'une « réforme » de l'administration ayant pour but affiché sa « modernisation » apparaît aux élus après quelques mois comme un mode euphémisé et politiquement neutralisé de sa reprise en main.

L'état des rapports de force électoraux structure donc la conception et la mise en place des « politiques municipales », en matière de sécurité, d'organisation de la circulation et des transports en commun, ou de construction d'équipements sportifs ou culturels, ou encore de production de logements, etc.

Cesare Mattina montre par exemple que la politique du logement (construction et attribution) constitue un indispensable outil de mobilisation clientélaire des électeurs à Marseille dans les années 1960 et 1970. Par conséquent, il n'y a pas de politique de logement dont la logique de production soit indépendante des logiques électorales : « le rétrécissement des ressources ne fait pas disparaître les pratiques et les échanges clientélaire. Se crée plutôt à cette époque une situation de tension : les élus ne disposent plus comme auparavant d'une grande quantité de biens à distribuer de façon discrétionnaire à la population, mais les habitudes et les pratiques d'échange clientélaire se sont entre-temps fortement ancrées dans la société urbaine. Le rapport de l'élus à l'action publique s'en trouve lui-même modifié : d'une part, l'amenuisement des ressources clientélaire traditionnelles le conduit à avoir de plus en plus un rôle de médiateur qui fait du saupoudrage et de la satisfaction symbolique ; d'autre part, on assiste à la montée en puissance du référentiel de bonne gestion de l'action publique, qui s'impose un peu partout en Europe à partir des années 1980 » (Desage, 2000 ; Mattina, 2007).

Un autre exemple de l'influence du jeu électoral sur la production de l'action publique est fourni par les conditions de l'installation de la vidéosurveillance dans les bus et les tramways strasbourgeois. Alors qu'il remplace Catherine Trautmann devenue ministre, Roland Ries travaille à se présenter comme le titulaire légitime des fonctions mayorales. Cette posture d'endossement du mandat mayoral, qui s'accroît avec la lutte pour la tête de liste à l'élection municipale de 2001, contribue notamment à l'installation de la vidéosurveillance dans les transports en commun strasbourgeois en décembre 1999. En effet, contre le maire réélu au premier tour en 1995 devenu une figure partisane et gouvernementale, le prétendant à l'investiture socialiste pour les municipales oppose une marque politique fondée sur une pratique mayorale quotidienne et une relation personnalisée aux électeurs. Il insiste plus particulièrement sur les thèmes de la proximité, de la concertation, ou de l'identité régionale. Dès le mois de janvier 1998, Roland Ries est mis en difficulté par l'inflation des discours sur « l'insécurité ». Face au traitement politique et journalistique abondant des incendies de voitures, la majorité municipale fragilisée par le départ de Catherine Trautmann se trouve prise dans un jeu de concurrences resserrées. Confronté à des discours critiques sur les orientations municipales en matière de délinquance appuyés sur les « événements de la Saint-Sylvestre », le maire dépourvu de légitimité électorale est amené à infléchir la posture mayorale adoptée par Catherine Trautmann après sa réélection et promeut des mesures plus coercitives telles que la mise sous tutelle des allocations familiales ou le raccompagnement des mineurs. Un sondage publié en avril 1999 par les DNA présente Roland Ries comme le favori des Strasbourgeois face à Catherine Trautmann. La rencontre entre les deux candidats en décembre 1999 pour répartir les responsabilités en cas de retour de Catherine Trautmann à la mairie témoigne de l'intensité de l'affrontement entre le maire exécutif et le maire élu. Quelques jours plus tard, le maire, président de la CTS, suite à une série d'agressions dont ont été victimes des agents de l'agence de transports, annonce son intention de mettre en place la vidéosurveillance dans les bus et les tramways.

Enfin, la promotion à Strasbourg d'un « tramway moderne », d'une « politique des déplacements » présentée comme novatrice ou d'un « effet structurant du tramway sur l'urbanisme » ne résulte pas de l'exécution d'un programme de l'équipe socialiste spécifiquement conçu. Au contraire, l'attribution au tramway d'un label de « modernité » et la réputation d'originalité de ce projet strasbourgeois est le produit incident d'une part des stratégies de distinction de l'entreprise politique trautmanienne, non seulement à l'égard des sortants centristes mais aussi de ses concurrents socialistes dans la fédération, d'autre part des réponses au coup par coup aux mises en cause par les opposants de l'équipe nouvellement élue et électoralement fragile. Pour parer les attaques de l'opposition UDF ou RPR et s'assurer du soutien des élus écologistes, la municipalité socialiste est amenée après son

élection en 1989 à soutenir la mise en œuvre de certaines des solutions techniques proposées par les personnels travaillant en coopération concurrente à la construction du tramway, et à accentuer la production de discours de justification fondés sur la promotion du caractère « innovant » du véhicule et des aménagements urbanistiques qui accompagnent sa mise en œuvre. En se réappropriant les « projets » de campagne de la nouvelle municipalité et en tirant partie des coups politiques échangés, les ingénieurs et techniciens ont permis la conversion du tramway en un emblème de la modernité socialiste strasbourgeoise et en un moyen de transport « innovant ».

« Donc toute cette phase de concertation publique (...) est une phase très difficile (...) qui oblige (...) les élus à commencer à formaliser leur discours sur le projet. Le discours (...) se complexifie, il y a un processus d'apprentissage qui se fait au fur et à mesure (...). Heureusement que les élus qui s'engagent dans ce genre de projet ne mesurent pas exactement la totalité des difficultés qu'il faut franchir pour le faire, sinon ils seraient moins nombreux à se lancer dedans. Même si là un facteur favorable était, à mon sens, que les élus étaient persuadés que de toute façon, arrivés par surprise, sans y être préparés, surpris eux-mêmes de leur victoire, de toute façon, ils avaient intérêt à risquer beaucoup et à faire beaucoup parce qu'ils ne pourraient garder [leur mandat] qu'en ayant suivi cette ligne stratégique-là. (...) Il y a vraiment eu une phase de bouillonnement et de formalisation de la vision de ce qu'est le projet dans la ville, avec une montée progressive de la volonté d'égalité urbaine, (...) à travers par exemple la très forte volonté d'accessibilité. Ça va [entraîner] des choix très déraisonnables pour l'époque, pour un matériel totalement à plancher bas, pour vraiment un tramway accessible à tous » (ancien directeur de l'action commerciale et du développement de la Compagnie des transports strasbourgeois).

L'action publique n'est donc pas « valide » ou « efficace » simplement du fait de ses caractéristiques objectives ou des résultats qui lui sont attribués. Sa labellisation est plutôt la résultante des usages convergents ou concurrents qu'en font les acteurs politiques, visant au cours des luttes électorales à promouvoir une marque politique et à mobiliser des groupes d'électeurs. Les productions « techniques » ne sont pas non plus en elles-mêmes « modernes » ou « innovantes » : leurs labellisations politiques issues des luttes électorales pèsent sur les appréciations des journalistes et des acteurs locaux à leur égard.

L'appellation « politiques publiques » procède donc plus d'une requalification intéressée de l'activité électorale que d'une objectivation de logiques qui seraient spécifiques à « la prise de décision » et autonomes à l'égard des luttes politiques. Les élus sont susceptibles de s'approprier les langages, les argumentaires ou les « solutions techniques » de leurs auxiliaires ingénieurs, administrateurs ou comptables, etc. Le vocabulaire qui identifie les « politiques publiques » promues par les élus ne doit pas se comprendre comme le résultat de « choix » obéissant aux rationalités des techniciens, bien que certains acteurs, compétiteurs politiques ou « experts », etc., puissent avoir intérêt à le suggérer. L'usage de ce registre rhétorique par les élus s'apparente plutôt à une importation dont le principe est l'enrôlement électoral<sup>5</sup>. L'élaboration et la mise en œuvre de « politiques publiques » relèvent d'une posture promotionnelle qui masque les intérêts électoraux des acteurs politiques et contribue à entretenir la croyance des électeurs en la « capacité » de « la politique » à améliorer leur quotidien<sup>6</sup>.

Les compétiteurs n'ont pas constamment une vision stratégique des coups qu'ils jouent, de leurs pratiques de gestion et de campagne vis-à-vis de leurs adversaires, de leurs

---

<sup>5</sup> Notre analyse rejoint celle de Renaud Payre lorsqu'il s'intéresse aux conditions dans lesquelles a été promue la science communale au début du 20<sup>e</sup> siècle.

<sup>6</sup> En s'appuyant sur l'analyse d'un « dispositif d'action publique » à Lille, Fabien Desage et Jérôme Godard montrent que les « politiques locales » procèdent de ce qu'ils nomment un réenchâtement mythique de la croyance dans la capacité des acteurs politiques « à intervenir sur l'ordre des choses ».

électeurs ou des journalistes, etc. (Gaxie, Lehingue, 1984). Ils n'ont pas non plus une information parfaite sur les interventions des autres protagonistes (Elias<sup>7</sup>, 1985 ; Dobry, 1992). Ils ne disposent pas d'une maîtrise des conséquences de leurs initiatives, ni de celles des autres participants. Ils n'ont qu'une perspective et une compréhension approximatives, singulières, voire kaléidoscopiques, des interactions et du jeu. En définitive, les élus anticipent, parient et tentent de limiter les risques, plus qu'ils ne connaissent, calculent ou maîtrisent. Lorsqu'à Strasbourg des élus se revendiquant « socialistes modernes » affirment représenter les « catégories innovantes », ils n'ont pas une connaissance précise des électeurs ciblés. Il s'agit plutôt de la rationalisation de leurs contraintes et d'un pari sur la formulation d'une offre politique présumée attractive. Ou encore, un élu communiste lyonnais, qui perçoit sa réélection régulière comme étant la rétribution de ses efforts de fidélisation individualisée des électeurs, est déstabilisé lorsqu'il réalise que « ses » électeurs ne soutiennent pas le candidat du Parti communiste lors des élections nationales et qu'il n'est pas « propriétaire de leurs voix ».

Si l'entrée choisie ici pour l'analyse des « politiques publiques municipales » est bien l'examen des logiques pratiques des acteurs, quelle que soit leur position ou leur implication dans le jeu politique, l'objet de la recherche et le cœur de nos questionnements résident dans la structure électorale qui définit les enjeux auxquels adhèrent les compétiteurs, oriente leurs anticipations, distribue les ressources et en détermine la valeur relative, contraint les pratiques des participants, fait émerger des registres de mobilisation et de justification conformes ou disqualifiants, et organise les chaînes d'interdépendances entre partenaires-rivaux – les compétiteurs, leurs auxiliaires et les journalistes.

## Bibliographie

- Balme R., Faure A. et Mabileau A. (dir.), 1998, *Gouvernement local et action publique en Europe*, Grenoble, CERAT.
- Balme R., Faure A. et Mabileau A. (dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po.
- Beslay C., Grossetti M., Taulelle F., Salles D., Guillaume R., Daynac M., 1998, *La construction des politiques locales. Reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan.
- Birnbaum P., 1985 « L'action de l'Etat, différenciation et dé-différenciation », in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique*, Paris, PUF, p. 643-682.
- Bourdieu P., 1998, *Les règles de l'art*, Paris, Seuil.
- Charle C., 1990, *Naissance des intellectuels*, Paris, Minuit.
- Chartier R., 2000, *Les origines culturelles de la révolution française*, Paris, Seuil.
- Desage F., 2000, « De la défense du charbon à la gestion des coronas » *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, « Les nouvelles politiques locales », n°35-36, p. 245-266.
- Dobry M., 1992, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP.
- Douillet A.-C. et Robert C. (coord.), 2007, *Sciences de la société*, « La production de l'action publique dans le métier d'élu local » n°71.
- Dubois V., Dulong D. (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.
- Dulong D., 2000, *Moderniser la politique*, Paris, L'Harmattan.

---

<sup>7</sup> « Ainsi que nous avons pu le voir, au centre du problème auquel on se trouve confronté, il y a le tissu d'interdépendances à l'intérieur duquel l'individu trouve une marge de choix individuel et qui en même temps impose des limites à sa liberté de choix ».

- Elias N., 1985, *La société de cour*, préface de R. Chartier, Paris, Flammarion, coll. Champs.
- Gaïti B., 1998, *De Gaulle, prophète de la Cinquième République*, Paris, Presses de Science Po.
- Garraud P., 1989, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, l'Harmattan.
- Gaxie D., 1993, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien.
- Gaxie D., Lehingue P., 1984, *Enjeux municipaux*, Paris, PUF.
- Hassenteufel P., Smith A., 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, vol. 52 n°1, p. 53-73.
- Jobert B. (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Juhem P., 1998, « SOS-Racisme, histoire d'une mobilisation « apolitique ». Contribution à une analyse des transformations des représentations politiques après 1981 », Université Paris X Nanterre.
- Lagroye J., 1994, « Etre du métier », *Politix*, n° 28.
- Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Universitaires de Sciences-Po.
- Le Bart C., 2003, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- Le Bart C., 1992, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone.
- Le Galès P., 1995a, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), pp. 57-95.
- Le Galès P., Thatcher M., 1995b, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- Matonti F., 2005, *Les intellectuels communistes*, Paris, La Découverte.
- Mattina C., 2007, « Les élus en action. Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain » in Douillet A.-C., Robert C., *Sciences de la société*, p. 46-65.
- Muller P., 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- Payre R., 2003, « Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal : *La vie communale et départementale (1923-1940)* », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°2.
- Pollet G., 1995, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques », in Faure, A., Warin P., Pollet G., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Revue française de science politique*, 2000, « Les approches cognitives des politiques publiques », vol. 50 n°2.
- Revue française de science politique*, 2005, « L'analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes », vol. 55, n°1.
- Sapiro G., 1999, *La guerre des écrivains*, Paris, Fayard.
- Surel Y., 1997, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, vol.47 n°2, p. 147-172.
- Thoenig J.-C., 1985, « L'analyse des politiques publiques », in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique* (vol. 4), Paris, PUF.
- Thoenig J.-C., 1987, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan.