



HAL
open science

Les élus dans la fabrique de l'action publique locale

Anne-Cecile Douillet, Cécile Robert

► **To cite this version:**

Anne-Cecile Douillet, Cécile Robert. Les élus dans la fabrique de l'action publique locale. Sciences de la société : Les cahiers du LERASS, 2007, Sciences de la société, 71, pp.3-24. hal-02557930

HAL Id: hal-02557930

<https://hal.univ-lille.fr/hal-02557930>

Submitted on 29 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Anne-Cécile Douillet

Maître de Conférences en Science politique

Université de Franche-Comté/ Pacte-Sciences Po Grenoble

Cécile Robert

Chargée de recherche au CNRS

CERAPS-Université Lille 2

La production de l'action publique dans l'exercice du métier politique¹

La distinction couramment faite entre la « politique des problèmes » et la « politique électorale » (Leca, 1996) entretient l'idée d'une dissociation entre, d'une part, la concurrence entre des entreprises en quête de légitimation électorale et, d'autre part, l'action publique, marquée par la multiplicité des intérêts et des sources d'expertise. Elle contribue ainsi à alimenter une représentation singulière de l'activité des professionnels de la politique, qui souligne leur intérêt pour la conquête des fonctions électives et insiste, *a contrario*, sur les difficultés qu'ils rencontreraient pour peser de manière significative sur l'orientation des politiques. Si l'articulation de ces deux dimensions – politique électorale et politique des problèmes ou, autrement dit, compétition politique et politiques publiques – est un enjeu majeur pour les gouvernants, elle s'impose également comme un défi analytique pour les travaux de science politique qui souhaitent rendre compte des modalités concrètes d'exercice du métier d'élu.

Or, les logiques d'autonomisations sous-disciplinaires à l'œuvre dans les sciences du politique n'ont pas toujours favorisé cette articulation (Sawicki, 2002). A travers l'analyse des modalités de recrutement des élus (positions, trajectoires, dispositions sociales), des logiques de la compétition politique (stratégies électorales, partisans, de communication) et des représentations attachées à la fonction d'élu, les travaux sur le personnel politique² ont ainsi contribué à éclairer la façon dont s'obtiennent, s'entretiennent et se vivent les fonctions électives. Mais ils se sont moins souvent intéressés à la participation des élus à la fabrique des politiques publiques. Les études conduites sur les politiques publiques ont également, à leur manière, participé à rendre peu visible la contribution spécifique des élus à l'élaboration de l'action publique. Lorsque ceux-ci ne sont pas considérés comme préoccupés essentiellement de leur réélection, leur capacité à influencer sur le cours de l'action publique paraît pour le moins limitée. C'est en effet à d'autres variables qu'est conféré un pouvoir explicatif déterminant, qu'il s'agisse de souligner le poids prépondérant d'autres acteurs intervenant dans l'élaboration des politiques (administrations, experts, groupes d'intérêt, mouvements sociaux...), la prégnance des logiques et routines institutionnelles, ou encore l'étroitesse des marges de manœuvre laissées aux politiques par les contraintes économiques³.

¹ Ce dossier d'article fait suite à un séminaire inter-laboratoire (Cerat/Pacte, Grenoble ; Ceraps, Lille) organisé au Ceraps (Université Lille 2) en janvier 2004. Si le rétrécissement de la focale problématique dans la perspective de la publication n'a pas permis que tous les contributeurs y soient représentés, les coordinatrices de ce numéro tiennent néanmoins à remercier l'ensemble des participants pour l'apport de leurs interventions et discussions à la réflexion ultérieure

² Parmi une abondante littérature, voir par exemple (Garraud, 1989 ; Offerlé, 1999 ; Poiremeur et Mazet, 1999).

³ C'est ce que souligne l'introduction du numéro de *sciences de la société* consacré aux idéologies des politiques territoriales (Arnaud et al., 2005) : les analyses conduites dans les années 1990 sur le pouvoir des élus locaux, des maires en particulier, en insistant sur les multiples facteurs qui « prédéterminent le champ de possibilité de

En envisageant le travail de production de l'action publique comme une dimension de l'exercice, par les élus, de leur fonction politique, ce numéro entend donc plus généralement contribuer à un décloisonnement des analyses en termes d'action publique et de sociologie politique, dont le caractère heuristique a été souvent rappelé ces dernières années (Duran, 1999 ; Muller, 2000 ; Hassenteufel et Smith, 2002). L'approche adoptée ici ne saurait bien évidemment épuiser l'ensemble des enjeux habituellement associés à cette remise en cause des divisions sous-disciplinaires du travail scientifique⁴. La question de la spécificité du rôle joué par les élus dans la conduite de l'action publique locale offre néanmoins dans cette perspective plusieurs pistes suggestives, dont certaines ont d'ailleurs été évoquées, bien que moins souvent explorées, par un certain nombre de travaux récents⁵.

Dans le cadre des recherches sur le « métier » d'élu, et sur le métier d'élu local en particulier, certaines études se sont effrit interrogées sur les modalités de l'investissement de ces acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, en s'intéressant plus particulièrement aux attributs et ressources qu'ils mobilisent dans ce cadre⁶. Tout en soulignant le caractère limité de l'intervention des élus, certaines de ces analyses mettent par exemple en avant leur rôle d'arbitrage en cas de conflits entre les acteurs clefs d'un domaine d'intervention publique (Michel, 1994). D'autres travaux ont permis de mettre l'accent sur la multipositionnalité d'une partie du personnel politique, ainsi que sur sa capacité à évoluer simultanément dans plusieurs sphères d'activité et de légitimité, propriétés qui concourent à assurer aux élus un rôle non négligeable dans la détermination des choix publics (Sawicki, 2002).

Parallèlement, c'est à travers les débats alimentés par les travaux sur les transformations récentes de l'action publique locale que la question de la place spécifique des élus dans la production des politiques a été réintroduite. Face aux analyses insistant sur l'enchevêtrement des niveaux de décision et la multiplication des « partenaires »⁷, plusieurs auteurs (CEPEL, 1996 ; Borraz, 1999) ont rappelé la nécessité de prendre en compte les stratégies et contraintes

l'action publique » auraient trop vite conclu à l'absence de pertinence de la « variable politique ». Pour un argumentaire en faveur d'une prise en considération des élus locaux, et d'une conception moins déterministe des contraintes macro-économiques qui enserreraient leur action, voir : (Bukowski, Piattoni, Smyrl, 2003).

⁴ Enjeux qui varient selon les perspectives adoptées par les auteurs, renvoyant d'une part à la nécessité d'enquêtes empiriques plus fouillées sur les acteurs des politiques publiques, et mobilisant dans ce cadre des outils empruntés à la sociologie des institutions, des professions, du militantisme, etc., et d'autre part, dans une perspective un peu différente, à une meilleure prise en compte de la « dimension politique » (rôle des idéologies, poids de la variable partisane, des coalitions politiques, etc.) de l'action publique.

⁵ Ou dans des travaux plus anciens, bien que conduits dans une perspective différente. Sans prétention à l'exhaustivité, on peut notamment mentionner les travaux américains consacrés à l'analyse des systèmes de pouvoir locaux et des « machines électorales municipales » (par exemple : Lowi, 1964) ou encore certaines analyses sur le pouvoir démocrate-chrétien en Italie du Sud, évoquées plus avant par Cesare Mattina dans ce même numéro (notamment Caciagli, 1977).

⁶ La notion de « métier », telle qu'elle est mobilisée dans (Politix, 1994 ; Fontaine et Le Bart, 1994) a en effet l'intérêt d'insister sur la diversité des rôles qui incombent à l'élu dans « l'exercice quotidien » de ses activités, prenant en considération aussi bien les contraintes partisanes et électorales que celles de la gestion publique. La question du rapport des élus locaux à l'action publique est ainsi notamment abordée en lien avec la conception qu'ils ont de leur « rôle », ou dans le cadre de l'analyse des « ressources organisationnelles » fournies par les institutions qu'ils représentent (Le Bart, 2003 ; Nay, 1997, 2002). Le plus souvent, ces travaux n'ont toutefois pas pour objectif principal d'étudier la contribution effective et spécifique des élus locaux à la fabrique de l'action publique.

⁷ Ces éléments pouvant être évoqués par des travaux défendant des perspectives différentes, soulignant le passage d'une logique de gouvernement à celle de « gouvernance » (Le Galès, 1995), ou bien l'introduction d'une logique d'institutionnalisation de l'action collective (Duran et Thoenig, 1996) ou encore le développement d'une action publique « contractuelle » et « partenariale » (Gaudin, 1999).

propres aux différentes catégories d'acteurs parties prenantes de la décision publique. Parmi ces derniers, les élus suscitent des questionnements spécifiques, liés à leur légitimité particulière, et certains travaux se sont penchés sur la question de leur place et rôle dans ce « nouveau » contexte d'action publique. C'est notamment le cas des réflexions initiées autour de la notion de *leadership* (Baraize et al., 2000 ; Smith et Sorbets, 2003) : si certaines des analyses menées dans cette perspective ont souligné « l'impuissance décisionnelle » des élus locaux (Le Bart, 2001), d'autres ont montré que les ressources offertes par l'action publique peuvent être un instrument de légitimation de l'élu, des positionnements différents vis-à-vis de l'action publique - et notamment des « dispositifs partenariaux » -, pouvant avoir des conséquences sur la carrière politique (Genieys, 1997)⁸.

Prolongeant les perspectives et hypothèses ouvertes par ces travaux, ce dossier propose de les réarticuler autour d'une réflexion sur le rôle des élus dans les politiques publiques locales. Conduites dans cette perspective, les études empiriques rassemblées dans ce numéro portent sur différents types de politiques (prévention et sécurité, logement, emploi, développement local, aménagement urbain), inscrites dans des configurations institutionnelles et politiques, et des contextes historiques et nationaux variés (zones rurales, moyennes et grandes villes françaises, italiennes et anglaises). Leur confrontation permet ainsi d'explorer deux grands types de questionnements. Le premier concerne les propriétés, dispositions, et ressources spécifiques mobilisées par les élus dans le cadre de leur participation à l'élaboration des politiques locales. Il s'agit ainsi de mieux cerner les formes que prend leur contribution à la formulation de l'action publique, ses modalités et temporalités singulières. Une deuxième interrogation porte ensuite sur les usages politiques que peuvent faire les élus de leur implication dans les processus décisionnels. Elle propose d'envisager les cadres de l'action publique et les ressources qu'ils offrent comme des structures de contraintes et d'opportunité à partir desquels les élus construisent leurs rôles. Elle vise conjointement à observer comment les logiques partisans, les concurrences sur le marché politique local et national, ou encore le rapport de l'élu à ses électeurs, orientent ses investissements en matière d'action publique. La mise en évidence des logiques d'ajustement entre ces différentes dimensions du métier d'élu alimente enfin une dernière piste de réflexion, abordée ici de manière plus transversale, portant sur leurs transformations conjointes. Dans quelle mesure l'évolution des cadres institutionnels et procéduraux de l'action publique - favorisant notamment la mobilisation de « nouvelles » compétences et/ou formes de légitimité - vient-elle infléchir les logiques de recrutement du personnel politique et/ou la manière dont celui-ci interprète son rôle ; inversement, les élus favorisent-ils, ou du moins accompagnent-ils, ces transformations de l'action publique ?

Propriétés des élus et modes de participation à l'action publique

L'enjeu de ce premier axe problématique est d'analyser dans quelle mesure les élus sont des producteurs d'action publique comme les autres : sont-ils dotés d'attributs particuliers, ont-ils un accès privilégié à certaines ressources, agissent-ils dans un système de contraintes particulier ? Du fait des particularités qui sont les leurs, les élus jouent-ils au final un rôle spécifique dans le processus de construction des politiques publiques ? Au regard des contributions rassemblées dans ce dossier, trois caractéristiques semblent mériter d'être

⁸ Cet article explique que l'investissement dans des dispositifs de développement local qui dépassent le cadre des circonscriptions électorales peut être valorisé par certains élus, qui se posent ainsi en leaders politiques détachés de la figure traditionnelle (« notabiliaire ») de l'élu local ; pour W. Genieys un tel positionnement serait un atout dans la compétition politique.

étudiées de près : leur fonction de représentation, l'étendue de leurs champs d'intervention et leur accès privilégié à une diversité de ressources institutionnelles. En effet, ce qui définit l' élu, c'est à la fois sa qualité de représentant disposant de la légitimité du suffrage universel, le caractère généraliste de sa fonction et sa multipositionnalité institutionnelle. Cette dernière caractéristique prend, plus que les autres, des formes variables suivant les élus et renvoie de ce fait à deux autres questions : celle, d'abord, de l'influence différenciée des élus dans le traitement des « problèmes publics » ; celle, ensuite, de l'impact éventuel de la transformation des cadres institutionnels de l'action publique sur les capacités d'action respectives des élus.

Si les élus sont des acteurs singuliers de la fabrique de l'action publique, c'est d'abord parce que, quels que soient les débats sur leur représentativité sociologique, le suffrage universel les consacre représentants des citoyens. Les principes du gouvernement représentatif (Manin, 1995) font en outre de l' élu un « décideur », un individu choisi pour faire valoir sa volonté⁹. Pour dire les choses plus directement, l' élu est dans une position qui lui donne une légitimité à agir pour régler les « affaires publiques ». Cette qualité de représentant politique propre aux élus a plusieurs effets sur la façon dont ils participent à l'action publique. Elle leur confère d'une part une autorité qui, dans la mesure où elle est reconnue par les autres acteurs, dote leurs interventions d'une force particulière. Elle les place d'autre part dans une position institutionnelle qui leur permet de trancher un certain nombre de questions.

La mise en évidence des effets de la légitimité électorale sur les relations entre les élus et les autres acteurs de politiques publiques est une entreprise difficile. De fait, rares sont les textes de ce dossier qui permettent de préciser dans quelle mesure et dans quelles circonstances cette qualité de représentant est déterminante dans les interactions auxquelles participent les élus sur les scènes de construction de l'action publique. L'autorité propre aux élus reste le plus souvent implicite¹⁰. C'est cependant en lien avec cette propriété qu'il faut sans doute analyser le travail de légitimation réalisé par les élus auprès d'un ensemble de publics : population de la ville, mais également services municipaux et partenaires institutionnels. C'est ainsi en tant que représentants que les élus peuvent jouer un rôle central dans la mise à l'agenda d'un certain nombre de questions, même s'ils n'ont évidemment pas le monopole en la matière. En effet, c'est à ce titre qu'ils se posent en relais de « demandes sociales » et orientent l'action publique en faisant reconnaître certains thèmes comme prioritaires ou, du moins, comme devant faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. Pour un sujet tel que l'insécurité, les campagnes électorales apparaissent dans cette logique comme des moments privilégiés de politisation. Les candidats municipaux évoqués par Jacques de Maillard participent par exemple pleinement à la légitimation du thème comme enjeu d'action publique, par la visibilité qu'ils lui donnent, mais aussi parce qu'ils présentent la sécurité comme une demande de la population, que les autorités publiques se doivent de prendre en compte. La capacité des élus à contribuer à la diffusion de certains thèmes ou dispositifs d'action publique ou, à l'inverse, à en interdire durablement l'émergence par une délégitimation de leurs principes, ne joue d'ailleurs pas uniquement dans la phase de mise à l'agenda. Elle intervient aussi tout au long du processus de construction de l'action publique. C'est ce que montre en particulier Gilles Pinson à travers son évocation des « discours mobilisateurs », qui favorisent le lancement d'un grand projet urbain, et des « *policy discourses* », qui, tout au long de la construction et de la mise en œuvre d'un projet, procèdent à des « cadrages cognitifs » en donnant un sens à ce qui est entrepris. Si ce travail

⁹ C'est le sens de l'opposition entre mandat représentatif et mandat impératif : l' élu se doit d'agir suivant son appréciation de l'intérêt général et non comme relais fidèle de demandes qui lui sont adressées.

¹⁰ De même, Frédéric Sawicki (2002, 44) ne fait qu'évoquer au détour d'une phrase la « légitimité reconnue malgré tout aux élus par les fonctionnaires et les experts ».

de production discursive est propre aux élus, c'est que, en tant que représentants de la collectivité, ils sont à la fois poussés à rendre compte de ce qui est réalisé en son nom et considérés par leurs partenaires comme les porte-parole naturels de leurs actions. Or, dans la mesure où ces interventions discursives sont aussi des modes de solidification (de systèmes d'acteurs, d'accords), elles sont tout à fait déterminantes dans la construction de l'action : la plus-value du travail politique des élus peut ici se lire comme la valorisation/diffusion des accords construits par les différentes parties prenantes¹¹.

La qualité de représentant élu ne permet pas uniquement de légitimer des priorités ou des projets engagés. En effet, elle s'accompagne de pouvoirs formels qui permettent aux élus de trancher, individuellement ou collectivement, sur les questions débattues dans les collectivités publiques. De ce point de vue, il faut préciser que le pouvoir donné aux élus est autant un pouvoir d'initiative qu'un pouvoir de blocage : l'exemple de la vidéosurveillance évoqué par Jacques de Maillard montre ainsi qu'à Lyon ce sont des élus qui prennent l'initiative, qu'ils vont « imposer » aux services, tandis qu'à Grenoble les élus freinent des projets émanant de l'administration municipale. L'importance de ces pouvoirs formels permet de comprendre les effets sur l'action publique des configurations propres à chaque collectivité mais aussi l'impact des réformes institutionnelles entreprises dans plusieurs pays européens. Pour ce qui est du premier point, les moyens dont disposent les autorités locales - en termes de compétences et de ressources financières notamment - sont effectivement des déterminants de l'action publique et du rôle que peuvent y jouer les élus locaux, de même d'ailleurs que les équilibres politiques internes¹². Sur ce dernier aspect, la situation des élus socialistes dans les municipalités de gauche plurielle étudiées par Jacques de Maillard, à propos des projets de vidéosurveillance, rappelle que l'élu qui veut porter et défendre une initiative a besoin de l'aval des instances délibérantes : suivant l'équation politique du moment, il trouvera plus ou moins de soutiens auprès des autres élus et pourra même être contraint à renoncer à son projet. Quant aux changements institutionnels, les exemples italien et français évoqués dans le dossier permettent d'illustrer en quoi ils peuvent agir sur le rôle des élus en matière d'action publique. La réforme italienne de 1993 évoquée par Cesare Mattina a allégé les contraintes institutionnelles pesant sur le maire, notamment en instaurant son élection au suffrage universel direct : les maires italiens ont ainsi retrouvé des marges d'action dans la mesure où ils sont moins soumis aux jeux d'équilibre internes à la municipalité. En France, les réformes de décentralisation sont en principe un facteur de renforcement du pouvoir des élus locaux dans leur ensemble, puisqu'elles ont donné de nouvelles compétences aux collectivités territoriales : celles-ci sont moins contraintes juridiquement dans les initiatives qu'elles peuvent prendre et disposent d'une plus grande légitimité à intervenir dans tous les domaines qui concernent leur territoire. Cependant, comme le rappelle Jacques de Maillard, « il ne faut pas confondre l'institution (la municipalité) et son personnel (les élus) : le renforcement des municipalités ne se traduit pas nécessairement par le renforcement du pouvoir des élus »¹³. Les nouvelles compétences et les moyens accrus dont sont dotées les collectivités locales peuvent effectivement aussi être investis par d'autres acteurs municipaux, administratifs par exemple, qui peuvent avoir l'avantage de mieux maîtriser des champs d'action spécifiques.

¹¹ G. Pinson rejoint sur ce point les pistes soulevées par Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis (1998).

¹² R. Lefebvre (2004) souligne ainsi que Martine Aubry, maire de Lille, a des marges de manœuvre très limitées en terme d'action publique, notamment parce que ses ressources institutionnelles sont faibles : elle est à la tête d'une municipalité qui dispose de finances fragiles et elle ne dispose pas des commandes de la communauté urbaine, qui gère des questions clefs. Elle a par ailleurs conclu un accord de gestion avec les Verts, qui limite aussi ce qu'elle peut entreprendre.

¹³ Ceci fait écho aux propos de C. Le Bart (2003, 123), qui souligne que « isoler le municipal du local, et même pourquoi pas ce qui, au sein du municipal, revient au maire personnellement, est un travail redoutable ».

En effet, l'élus est non seulement un représentant, c'est aussi un généraliste. Son statut d'élus politique le met en position d'intervenir sur toutes les questions sur dont a à traiter l'institution à laquelle il appartient. Il n'est pas élu comme spécialiste d'un domaine mais comme représentant d'une collectivité. Dans le traitement des dossiers qu'il a à connaître, l'élus généraliste se retrouve face à des « experts » de diverses natures : agents administratifs des services spécialisés, techniciens d'entreprises, représentants de groupes professionnels..., qui disposent souvent d'une maîtrise technique des dossiers à laquelle tous les élus ne peuvent pas prétendre. Cette asymétrie entre les élus et leurs « partenaires » explique en partie l'implication à la fois différenciée et discontinue des premiers dans les dispositifs d'action publique.

La contrainte liée au caractère généraliste de l'activité politique rend particulièrement importante la capacité à compenser ce handicap par l'acquisition ou la valorisation de ressources spécifiques. C'est pourquoi, pour comprendre la participation différenciée des élus à la fabrique de l'action publique, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble des ressources savantes et techniques dont ils disposent, leur capacité à reconvertir des compétences acquises dans d'autres espaces mais aussi leur capacité à développer des stratégies de spécialisation dans le cadre de leur activité d'élus. Trouver des relais, se constituer un entourage susceptible de prendre en charge une partie de l'activité est un premier moyen pour un élu de garder une place de choix dans la construction des choix publics. Si l'on en croit Jacques de Maillard, sur des questions comme celles de la sécurité, d'étroites collaborations se nouent parfois entre le maire et son directeur de cabinet ou le secrétaire général, qui permettent au premier de garder une maîtrise du dossier. De la même façon, la capacité des élus à recruter et à s'associer des acteurs clefs dans la négociation et l'animation des politiques (les chargés de mission) va leur donner des marges de manœuvre. Il arrive cependant que ces relais techniques « échappent aux élus », comme c'est le cas avec le chargé de mission sécurité des Mureaux après 2001, qui développe une action autonome, mobilisant ses propres réseaux, hors du contrôle du maire. Au-delà de ce cas particulier, l'exemple des questions de sécurité et de prévention de la délinquance souligne aussi que la participation des élus à certains forums professionnels est freinée par des techniciens qui entendent préserver leur domaine de compétence. Ainsi, malgré les logiques de politisation des services municipaux – au sens de proximité aux élus et d'intégration de logiques politiques¹⁴ –, l'administration municipale dispose de moyens pour servir, bloquer ou reformuler un projet politique, qui marginalisent le rôle des élus, y compris le maire. Face à des administrations expertes qui leur échappent en partie, les élus sont en fait inégaux dans leur capacité à intervenir dans les projets portés par leur collectivité car tous n'ont pas la même maîtrise des savoirs techniques mobilisés par leurs administrations ou leurs partenaires. L'exemple développé par Gilles Pinson dans ce numéro offre une illustration intéressante de ce point de vue. L'équipe qui accède à la tête de Venise en 1993 dispose en effet d'atouts non négligeables qui lui permettent de participer directement à la construction des projets urbains. Professeurs d'université, urbanistes, les élus municipaux ont été mobilisés à ce titre dans des réseaux de réflexion sur les problèmes de la ville avant d'accéder à la tête de la municipalité, ce qui a nourri et informé les projets de l'équipe. Leurs pratiques professionnelles ont aussi développé chez ces élus une « propension à la prospective et à la projection territoriale » qui leur permet de donner sens aux initiatives municipales. Grâce à leurs liens avec les universités et divers instituts de recherche et d'expertise, ils peuvent par ailleurs mobiliser des ressources expertes extérieures à l'administration municipale. Quant à l'exemple de Lucien Weygand analysé dans ce volume par Cesare Mattina, il montre que les ressources d'expertise

¹⁴ Sur cette question, dans le cas spécifique des services en charge des questions de sécurité urbaine, voir (de Maillard, 2006).

s'acquièrent aussi dans la pratique même du métier politique, qui peut pousser à une spécialisation dans certains domaines d'action publique¹⁵ : l'élus marseillais devient progressivement expert en matière d'assistance sociale et de logement HLM et sa connaissance du domaine lui donne une légitimité dans les débats relatifs à ces questions.

Si elle peut être en partie contrebalancée par diverses formes de spécialisation, la position de généraliste fait que les élus n'ont pas les moyens de prendre en charge avec la même attention tous les dossiers ni d'en suivre toutes les phases de développement, d'autant qu'ils ont rarement une seule activité : comme l'explique Jacques de Maillard dans ce volume, qu'ils exercent une activité professionnelle en parallèle ou qu'ils soient des professionnels de la politique - et donc souvent cumulards - le problème du temps se pose toujours. Les élus sont ainsi amenés à établir des priorités : celles-ci sont en partie déterminées par le caractère plus ou moins stratégique de la question traitée - variable d'ailleurs suivant la phase de développement du projet -, mais elles s'expliquent aussi par le fait que les élus ont face à eux d'autres acteurs qui, sur certaines dimensions de l'action, ont plus de ressources qu'eux. Les textes du dossier montrent par exemple que les élus prêtent une attention toute particulière à la dimension constitutive des dispositifs d'action publique, c'est-à-dire à la détermination des cadres de l'intervention publique : définition d'un cadre territorial d'intervention, création de services, mise à disposition de budgets... Leur participation apparaît en revanche beaucoup plus ténue lorsqu'il s'agit de définir le contenu et la mise en œuvre des grandes orientations. C'est ce que souligne Jacques de Maillard à propos des politiques locales de sécurité : les élus municipaux - le maire en particulier - apparaissent soucieux de montrer que la municipalité agit sur ces questions et sont surtout attentifs à ce que des structures soient créées et des moyens alloués. Anne-Cécile Douillet montre pour sa part que les élus sont beaucoup plus actifs au moment du lancement de la « démarche pays » et des négociations sur son périmètre que pendant la phase de construction du projet de développement. Cela fait écho à l'intérêt porté par les parlementaires/élus locaux aux débats relatifs à l'introduction des « pays » dans la loi. Cette attention particulière s'explique en partie par le fait qu'en tant que politique constitutive, la politique des pays a potentiellement un impact sur les ressources institutionnelles des élus locaux (pouvoirs, moyens, légitimité des différentes collectivités locales). L'exemple de la mise en œuvre des dispositifs de pays montre par ailleurs que la procéduralisation limite l'investissement des élus dans certaines phases de l'action publique, en donnant un avantage à d'autres acteurs, qui font valoir des ressources spécifiques : les projets locaux doivent en effet souvent s'inscrire dans le cadre de contrats, plans, schémas et autres chartes, qui génèrent leurs spécialistes, lesquels peuvent opposer aux élus leur savoir-faire en termes de mise en forme de projets. A côté des « spécialistes sectoriels », les élus ont donc aussi affaire à des spécialistes des dispositifs d'action publique.

La dernière caractéristique des élus, ou du moins de la grande majorité d'entre eux, est leur multipositionnalité : elle est le fait des élus cumulards mais aussi de ceux qui ont un investissement partisan et/ou une position professionnelle ou sociale susceptible d'être reconvertie dans l'espace politique. Parce qu'il intervient dans plusieurs arènes, l'élus se fait souvent médiateur, soit pour relayer les intérêts d'une institution auprès d'une autre, soit pour rapprocher et faire coopérer différents acteurs institutionnels. L'élus agit ainsi aussi bien en « courtier » qu'en « généraliste », pour reprendre les catégories utilisées par Olivier Nay et Andy Smith (2002). Les analyses rassemblées dans ce volume montrent cependant que la logique de courtage reste largement prédominante.

¹⁵ Pour une analyse des ressorts de cette spécialisation, voir infra sur les usages politiques de l'action publique.

C'est notamment en intercédant en faveur de leur territoire auprès d'autorités publiques susceptibles de leur fournir des ressources que les élus participent à la construction de l'action publique. Les élus municipaux étudiés par Françoise de Barros revendiquent ainsi régulièrement une augmentation des financements étatiques en matière de secours aux chômeurs et de logement : « toute occasion est mise à profit par la municipalité pour accroître la part de financements étatiques dans les réalisations municipales ». A Nanterre, le projet d'aménagement de la Défense lancé par l'Etat dans les années 1950 donnera lieu dans cette logique à de multiples tractations. Comme l'illustre le cas des Contrats de locaux de sécurité, les procédures contractuelles peuvent également constituer pour les élus locaux des lieux de négociation et de pression sur les autorités nationales en vue de l'attribution de ressources supplémentaires : pour les édiles municipaux, ces contrats sont l'occasion de négocier les effectifs policiers mais aussi de discuter les missions de la Police nationale. Ce travail de médiation territoriale apparaît facilité et démultiplié lorsque les élus sont présents dans plusieurs collectivités publiques. Cesare Mattina montre ainsi que les élus d'arrondissement à Marseille défendent leur circonscription auprès de la mairie centrale en tentant d'obtenir emplois et logements pour les habitants de leurs quartiers ; de même, les députés napolitains s'efforcent d'orienter le flux des investissements vers leur région lorsqu'ils participent aux instances nationales. Anne-Cécile Douillet montre par ailleurs comment les élus communaux se mobilisent pour obtenir des ressources dans les structures intercommunales, de même que les élus intercommunaux dans les instances départementales et régionales, et les élus départementaux et régionaux dans les enceintes parlementaires. Ainsi, intervenir dans différentes arènes institutionnelles permet de jouer les courtiers d'une institution auprès d'une autre, de chercher dans la seconde des soutiens ou des ressources financières pour un projet ou d'y défendre des arbitrages favorables lorsque la configuration politique le permet.

Le cumul de positions, au sein ou en dehors de la sphère politique, peut aussi permettre à l'élu de se faire médiateur entre différents espaces sociaux ou institutions pour construire des accords autour de projets communs. L'élu endosse alors la deuxième figure de la médiation : non plus celle du courtier mais celle du généraliste, qui « construit du sens commun à des milieux qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations » (Nay et Smith, 2002, 13). Les élus vénitiens et mancuniens étudiés par Gilles Pinson semblent d'une certaine façon assurer une fonction de ce type en travaillant à la mise en réseau d'acteurs porteurs de ressources diversifiées et à la structuration d'un « système d'acteurs ». Leur travail consisterait donc à créer une capacité collective à coopérer à l'échelle du territoire urbain, en rapprochant tous les acteurs potentiels du « développement urbain », grâce à leur position institutionnelle, qui peut les placer en position de « chef d'orchestre ». Ce travail est aussi facilité par leurs investissements antérieurs dans le cadre professionnel qui leur ont permis de construire des relations avec ces acteurs. Cependant, parce qu'elle insiste sur le fait que les élus participent ainsi à la négociation sans y avoir un rôle proposant supérieur aux autres, l'analyse développée fait des élus des médiateurs à l'influence limitée quant au contenu de l'action publique. Les autres élus évoqués dans les différents textes restent pour leur part dans une logique de courtiers plus que de généralistes, confirmant ainsi l'analyse de Frédéric Sawicki (2002, 44), selon laquelle, « beaucoup d'hommes politiques n'assurent pas directement cette fonction de traduction (...), à la fois chronophage et peu rentable électoralement ».

L'examen de ces attributs propres aux élus permet à ce stade de dégager trois conclusions intermédiaires sur la façon dont ils contribuent à l'action publique. Il convient d'abord de souligner que l'investissement des élus est différencié suivant les moments de l'action publique. Les différents textes révèlent en effet que la participation des élus à l'action

publique prend rarement la forme d'une prise en charge de l'ensemble d'un dossier, du lancement du projet à sa mise en œuvre, ceci s'expliquant par leurs contraintes de temps et leur - généralement - faible spécialisation. Parce que ce sont des généralistes de l'action publique qui, par leur qualité de représentant, sont en position de légitimer des priorités, leur intervention se fait surtout sentir à deux « moments » de l'action publique : d'une part dans les processus de politisation et de construction de problèmes en enjeux collectifs¹⁶, d'autre part dans la définition des cadres de l'intervention publique, qu'il s'agisse des cadres budgétaires, administratifs ou géographiques.

Les développements ci-dessus soulignent par ailleurs que les élus locaux participent pleinement à l'imbrication, non seulement des marchés politiques national et locaux, mais aussi des espaces d'action publique. Lors de campagnes électorales en vue d'élections locales, il est ainsi fréquent qu'ils évoquent les politiques nationales, participant de ce fait à la mise en débat locale de leurs orientations. Ceci est lié en particulier au fait qu'un certain nombre d'entre eux ont aussi des responsabilités nationales et/ou une affiliation partisane, qui les poussent à se positionner ainsi¹⁷. Les textes de ce dossier montrent aussi l'importance du travail de médiation institutionnelle fourni par les élus. Comme le rappelle l'article de Françoise de Barros, celui-ci n'est d'ailleurs pas le propre de la gouvernance contemporaine, puisque ce mode d'intervention est largement mobilisé par les édiles de l'entre-deux-guerres. Ce travail de courtage, qui prend la forme d'une mobilisation auprès de différentes institutions en vue d'obtenir des ressources pour leur(s) territoire(s), souligne l'interdépendance de ce qui est parfois présenté comme des « niveaux » d'action publique. Si les besoins de l'analyse poussent parfois à distinguer politiques locales et politiques nationales, ces « niveaux » se co-construisent en fait largement, par le fait d'acteurs comme les élus locaux, pour qui le franchissement constant de ces « frontières » est une des conditions de leur possibilité d'agir.

Enfin, l'analyse conjointe de ce que sont les élus locaux et de ce qu'ils font en matière d'action publique met en évidence l'influence particulière que certains d'entre eux parviennent à exercer sur le traitement des problèmes publics. Cela peut s'expliquer par la détention de ressources expertes propres. Par ailleurs, certains élus, du fait de la spécificité des mandats qu'ils détiennent, peuvent s'affranchir plus que d'autres de la « contrainte de légitimité » induite par la qualité de représentant¹⁸. Un troisième élément à prendre en compte, pour comprendre l'influence différenciée des élus locaux en matière d'action publique, est la forme et l'étendue de leur multipositionnalité, qui leur donne accès à plus ou moins de ressources. De ce point de vue, il est à noter que le développement de nouvelles

¹⁶ Comme le rappelle Jacques de Maillard dans son texte, nous retrouvons ici l'un des constats faits par J. Kingdon (1995).

¹⁷ Un tel positionnement peut aussi servir des stratégies politiques (cf. infra).

¹⁸ Les analyses présentées dans ce numéro montrent en effet que la légitimité électorale agit aussi comme une contrainte, la position de représentant induisant des prises de position difficilement contournables : l'élu se doit d'agir pour son territoire et ses habitants. Certains élus, moins soumis aux logiques du combat électoral, peuvent s'affranchir de ces contraintes, ce qui leur permet notamment de se poser en médiateurs « généralistes ». C'est le cas de Daniel Percheron, étudié par F. Sawicki (2002) : parce que ses mandats (président de fédération, sénateur, conseiller régional, conseiller municipal) font qu'il est n'est pas astreint au « combat électoral direct », il est en position de proposer des choix politiques acceptables par tous au sein de son département ou de sa région, dans la mesure où il n'a pas à démontrer que ces choix sont les bons pour « son territoire », et où ceux-ci ne sont pas immédiatement assimilés à la défense d'un intérêt territorial particulier. « Parce qu'il est dégagé du travail de représentation et de courtage que doit effectuer un maire, un conseiller général ou un député, D. Percheron illustre peut-être en creux les raisons pour lesquelles beaucoup d'hommes politiques n'assurent pas directement cette fonction de traduction. ».

structures et dispositifs à l'échelle intercommunale est susceptible de redistribuer les capacités d'action dans la mesure ils offrent aux élus la possibilité d'accéder à de nouvelles ressources juridiques, financières mais aussi à de nouveaux espaces de « mise en relation » entre acteurs de politiques publiques. Cependant, comme le montre l'exemple des « pays » Rhône-Alpins des années 1990, les ressources liées à ces dispositifs peuvent être captées par des élus déjà fortement positionnés¹⁹ : en matière de leadership politique, le bouleversement des hiérarchies n'a donc rien d'une évidence. Cela n'interdit pas, toutefois, que l'importance stratégique que peuvent revêtir ces nouveaux espaces institutionnels participe à renouveler les formes et modalités d'investissement institutionnel des élus²⁰. Cette question en amène d'ailleurs une autre : l'investissement différencié des élus dans ce type de structures peut-il avoir des effets à plus long terme sur les processus de sélection des élus, du fait des ressources d'action publique qu'elles leur procurent ? Encore faut-il savoir dans quelle mesure la participation des élus à la production de l'action publique est pour eux un atout dans la compétition politique. C'est un des objets de la partie suivante que de répondre à cette interrogation²¹.

Des usages politiques de l'action publique

Une seconde problématique transversale aux articles proposés dans ce numéro renvoie aux usages, par les élus, de leur participation à la fabrique des politiques. Toujours dans l'objectif d'éclairer les modalités spécifiques d'investissement de ces derniers dans la conduite de l'action publique, il s'agit ici d'observer comment cet investissement s'ajuste à - et détermine - leurs stratégies et carrières politiques. Les usages politiques envisagés ici s'entendent au sens large, visant à saisir les modalités variées selon lesquelles l'écu construit et entretient son autorité symbolique. A ce titre, leur analyse suggère un dépassement de l'opposition entre stratégies de légitimation par les « *inputs* » - passant par la recherche de soutiens notamment électoraux auprès de segments de la population - et par les « *outputs* » - *via* la valorisation de résultats en matière d'action publique. La démarche adoptée consiste à s'intéresser plus généralement à la manière dont les élus travaillent, à travers leur participation à l'action publique, à se faire reconnaître - auprès de leur électorat, comme d'ailleurs de leurs interlocuteurs politiques, administratifs et économiques - un ensemble de qualités propres à les légitimer. Pour rendre compte des différents usages inventoriés ici, on peut considérer qu'ils renvoient, en empruntant partiellement la typologie formulée par Rémi Lefebvre (2004), à trois types de légitimité mobilisés dans l'exercice du métier politique local, l'une liée à « la construction d'un rapport à la population », l'autre à la gestion « d'une identité politique et partisane », et la troisième à l'affirmation de ses qualités de gestionnaire de l'action publique locale²².

¹⁹ Anne-Cécile Douillet dans ce numéro.

²⁰ Dans son analyse de l'investissement des maires ruraux dans les structures intercommunales de la Somme, S. Vignon (2004) montre que la majorité des présidents d'EPCI à fiscalité propre n'exerce qu'un seul mandat. Il ajoute cependant que « sur les douze édiles ruraux qui cumulent des mandats, huit sont représentés à des postes stratégiques dans les instances exécutives intercommunales ». Le cas qu'il étudie montre donc à la fois que le fait de détenir plusieurs mandats est un atout pour accéder aux exécutifs intercommunaux et que ces structures offrent une possibilité nouvelle de cumul à des élus non cumulants.

²¹ Sur ce point, S. Vignon met en évidence le faible réinvestissement de l'engagement intercommunal dans le cadre municipal des communes rurales. L'implication dans les assemblées intercommunales peut même « fragiliser, voire compromettre, l'élection des maires dont on estime que leur multipositionnalité se fait au détriment de la gestion communale et par conséquent des intérêts communaux » (Vignon, 2004, 37).

²² En lien avec le fait que ces stratégies de légitimation sont examinées à travers une focale restreinte, consistant à observer comment elles s'appuient sur une mise en scène de la participation de l'écu à la production de l'action publique, cette troisième catégorie s'entend dans un sens un peu différent de celui que lui donne Rémi Lefebvre (ce que retire l'écu de l'action publique lorsqu'il parvient à s'en imputer les résultats) : ce dernier usage renvoie

Si elles n'en constituent qu'une des déclinaisons, historiquement et géographiquement située, les pratiques « clientélares », décrites dans ce numéro par Cesare Mattina et Françoise de Barros, offrent néanmoins une illustration exemplaire d'une première forme d'usage politique, visant à l'établissement d'un lien spécifique entre l'élu et ses ressortissants. Leur observation met en effet au jour des formes d'intervention particulières des élus dans différents types de politique – logement, emplois publics, aide aux chômeurs –, qui leur permettent de contrôler et de redistribuer ces ressources de manière relativement discrétionnaire. La maîtrise de ces biens se présente comme un avantage stratégique à plusieurs titres : elle offre d'abord à ces élus la possibilité d'apparaître auprès de leurs électeurs comme des « bienfaiteurs », garants potentiels de leur sécurité matérielle, et d'entretenir avec ceux qui en bénéficient des liens d'allégeance et de fidélisation. Lorsqu'il s'agit de logements, leur attribution permet en outre de jouer, à plus long terme, sur la composition de la population du territoire concerné, et de pouvoir éventuellement favoriser la représentation de segments de l'électorat politiquement proches de l'élu concerné. Telle qu'elle est conduite ici, l'étude des pratiques clientélares met par ailleurs en lumière un des aspects essentiels des usages politiques envisagés dans ce numéro, et qui en conditionne l'efficacité symbolique. Comme l'évoquent en effet les documents d'archives (lettres d'électeurs, réponses personnalisées d'élus, courriers administratifs, etc.) étudiés par Françoise de Barros et Cesare Mattina²³, la fourniture d'un bien matériel ou d'un emploi, ou le travail d'intermédiation déployé pour ce faire, ne sont rien sans la production discursive qui les accompagne et leur donne sens. S'ils prennent des formes et des inflexions différentes en fonction des contextes, ces discours et écrits visent d'abord à attribuer à l'élu, ou au conseil municipal dans son ensemble, la responsabilité et la réussite de l'opération, ou tout au moins à mettre en évidence les efforts qu'il a consentis dans ce sens. Ils peuvent également passer par une occultation de la contribution d'autres acteurs et institutions à l'existence des politiques publiques concernées, comme le montre Françoise de Barros à propos de l'effacement du rôle de l'Etat dans le financement des aides attribuées localement par les élus. Le caractère crucial de ce travail rhétorique d'imputation²⁴ permet de comprendre *a contrario* les résistances des élus étudiés par Anne-Cécile Douillet à la mise en place de politiques qui, parce qu'elles sont transverses à plusieurs territoires, rendent moins lisible la part qu'y prend chacun d'entre eux.

Si les pratiques clientélares offrent aux élus la possibilité de témoigner de leur intérêt à l'égard des préoccupations manifestées par leurs administrés, elles n'en constituent pas l'unique modalité. Comme le suggère Jacques de Maillard, la nécessité d'apparaître concerné par les inquiétudes de la population au sujet de l'insécurité semble avoir été un vecteur important de l'inscription à l'agenda de plusieurs municipalités de mesures dans ce domaine. Sous-produit de la compétition électorale locale, la mise en place de politiques de sécurité serait également le fait d'élus soucieux de répondre à « la pression d'une demande sociale », telle du moins que la perçoivent les candidats. La nécessité pour les élus de retirer les profits politiques de leurs investissements dans ce domaine permet par ailleurs de comprendre les demandes qu'ils adressent à la police nationale d'une plus grande visibilité de sa présence, et les tensions que peuvent susciter entre l'équipe municipale et ses partenaires ces conceptions différenciées des enjeux liés à la sécurité.

ici plus précisément aux compétences que l'élu travaille à se faire reconnaître comme maître d'œuvre des politiques locales.

²³ Voir également sur ce point précis : (Mattina, 2004)

²⁴ Que souligne également C. Le Bart. Il analyse en effet l'« agir » des maires avant tout comme une « contrainte de rôle », qui pousse au développement d'une « symbolique de l'orchestration de l'activité décisionnelle » et d'un « discours massif d'auto-imputation » (C. Le Bart, 2003, p. 86 et s.).

Comme les pratiques de distribution de ressources et l’affichage d’un souci de réponse aux administrés, les efforts déployés par les élus pour se poser en représentants des intérêts d’un territoire s’inscrivent plus généralement dans la recherche d’une légitimité reposant sur la construction, par l’ élu, d’un rapport spécifique à « une » population. C’est ce que montre l’analyse, conduite dans ce numéro par Anne-Cécile Douillet, des positions adoptées par différents élus à l’égard d’un ensemble d’actions publiques relatives au développement territorial. Tant dans les négociations présidant à la définition des dispositifs et des zones géographiques sur lesquels ils s’appliquent, que dans la mise en œuvre concrète de ces actions publiques, l’un des principaux objectifs poursuivis par ces élus est de se préserver la possibilité d’apparaître comme des porte-parole de leur territoire. Dans les enceintes collégiales chargées de conduire des projets à de nouvelles échelles – intercommunalités, pays, etc. –, les investissements des élus sont centrés sur la recherche de financements qui bénéficient à leur territoire d’élection, alimentant ainsi les critiques concernant l’éparpillement des fonds et l’absence de dynamiques d’ensemble. L’attitude de ces élus n’est d’ailleurs pas sans rappeler celles qu’adoptent à un autre niveau, mais selon des logiques similaires, les représentants des Etats membres soucieux notamment de rechercher, et d’afficher publiquement, à travers les programmes communautaires, un « retour sur investissement » pour leurs espaces nationaux (Robert, 2001, chap.3). La valeur conférée par les élus à cette ressource politique que constitue le fait de se poser en défenseur des intérêts d’un territoire est également perceptible dans les prises de position des conseillers régionaux. Comme ils le soulignent eux-mêmes, leur implication dans l’animation des nouveaux « pays » vise à leur offrir une identité territoriale « de substitution » pour pallier le manque d’ancrage géographique induit par les modalités de leur élection (scrutin de liste départemental puis régional).

Un second ensemble d’usages politiques de l’action publique peut être identifié et caractérisé par le fait qu’ils permettent à l’ élu de réaffirmer son identité politique, entendue à la fois comme une filiation partisane, et/ou comme une fidélité à des convictions de nature idéologique. Leur analyse croise ainsi la question, classique, des liens entre coalitions politiques au pouvoir et contenu de l’action publique, même si la perspective retenue ici s’intéresse plus précisément à la manière dont de tels liens sont rendus manifestes. Les réponses apportées dans le dossier sont à cet égard pour le moins nuancées. L’appropriation par les élus municipaux des enjeux de sécurité, étudiée par Jacques de Maillard, peut certes trouver à s’inscrire dans les prises de position au niveau national des équipes gouvernementales. Elle prend toutefois rarement la forme, dans les campagnes électorales locales, d’un affrontement entre deux conceptions partisans de ces politiques, sauf peut-être à Amiens et au Havre (à l’occasion de débats entre les communistes et leurs challengers de droite autour du dépositaire légitime – commune ou Etat - des compétences en matière de sécurité). La prise en charge par les acteurs politiques locaux des questions de sécurité semble ainsi moins utilisée pour affirmer des orientations idéologiques que pour se démarquer de l’adversaire, le critiquer ou encore éviter de lui abandonner le terrain.

On peut également évoquer l’usage politique singulier que font les édiles étudiés par Françoise de Barros des politiques nationales qu’ils sont chargés de mettre en œuvre : en dénonçant la conduite de ces politiques au niveau national, et les moyens insuffisants qui leur sont accordés, certains d’entre eux travaillent non seulement à se protéger des critiques susceptibles de leur être adressées en tant que gestionnaires locaux, mais aussi à en faire des instruments de mobilisation politique, voire partisane, de leurs administrés. Ce sera

notamment le cas de certains élus communistes qui feront du logement « un motif de critique systématique des gouvernements dont ils sont exclus à partir de 1947 ».

Il faut enfin souligner la place circonscrite que tient ce second type d'usages dans les articles ici rassemblés : peu ou pas évoquées dans certaines contributions, relativisées dans d'autres, ces références aux enjeux idéologiques de l'action publique semblent plutôt rares. Il serait hasardeux d'en tirer des conclusions de portée générale, dans la mesure où ces constats peuvent être liés au type de politiques étudiées ou à des effets de cadrage problématique, reflétant donc moins la « réalité » observée que le regard porté sur elle. On peut néanmoins faire l'hypothèse que cette faible politisation partisane n'est pas sans lien avec le succès rencontré par ce qu'on pourrait appeler la « rhétorique managériale » de certains des élus étudiés ici, qui tendraient à minorer la dimension idéologique de leur action au profit d'une valorisation de son pragmatisme, et plus généralement de leurs capacités à « animer », « impulser » des politiques publiques.

Plus précisément, cette « rhétorique managériale » renvoie à l'existence d'un troisième type d'usage politique de l'action publique, qui vise à exalter les qualités de l'élu comme conducteur et maître d'œuvre des politiques. S'il existe de multiples déclinaisons de ces usages, l'une d'entre elles semble consister, pour les élus qui s'en saisissent, à mettre en avant leur expertise technique, d'une part, et leurs qualités de gestionnaires (sens du concret, maîtrise des procédures, aptitude à rassembler différents acteurs autour de « projets ») d'autre part. Ces élus s'appuient en outre sur une conception de l'action publique locale, déjà bien décrite par ailleurs²⁵, qui en souligne les transformations – importance du partenariat, des collaborations public-privé, de la recherche de financements, de l'innovation – comme pour mieux justifier de l'importance des qualités revendiquées pour eux-mêmes. Quelle que soit la nature des changements structurels invoqués par ces acteurs, dont le cadre restreint de cette introduction ne nous permet pas de débattre, leur invocation semble ici revêtir un caractère stratégique, visant plus généralement à redéfinir les compétences nécessaires à l'exercice légitime de l'autorité politique et à se démarquer, favorablement, de leurs concurrents. C'est dans cette perspective que l'on peut peut-être interpréter les attitudes et propos des élus étudiés par Gilles Pinson dans ce numéro. Comme l'évoque l'entretien conduit par l'auteur avec Massimo Cacciari, élu maire de Venise en 1993, la figure du maire gestionnaire est ainsi construite par ce dernier et son équipe en opposition à celle des « vieux politiques » (leurs prédécesseurs à la mairie), auxquels ils reconnaissent une plus grande « représentativité » pour mieux souligner qu'ils ont « certainement moins de compétence, et moins d'engagement technico-administratif ». La promotion par ces nouvelles équipes municipales, à Venise comme à Manchester, d'une autre image du gouvernement local, si elle traduit un renouvellement des pratiques, est ainsi également reconvertie en ressource proprement politique. Elle est d'autant plus utile que les compétences qu'elle leur permet de revendiquer viennent compenser, autant que disqualifier, d'autres ressources qui sont, comme le montre bien Gilles Pinson, mieux contrôlées par leurs concurrents (proximité avec certains segments de l'électorat, forte intégration dans les réseaux partisans, syndicaux et associatifs). Particulièrement prisées par les élites politiques qui ont conquis le pouvoir dans un certain nombre de grandes villes européennes - à Venise et à Manchester, mais aussi peut-être à Marseille et Naples, étudiées par Cesare Mattina -, ces stratégies de légitimation, qui ne

²⁵ En lien sûrement avec leurs formations et spécialités universitaires, les élus vénitiens offrent à ce titre une belle illustration de la capacité des acteurs à s'approprier les analyses de sciences sociales qui leur sont consacrées pour notamment justifier et rationaliser leurs conduites.

constituent d'ailleurs pas l'unique condition de leur succès²⁶, ne sont pas toutefois leur exclusivité.

La recherche par l' élu d'une légitimité par la mise en scène de son rôle dans l'action publique peut en effet emprunter des formes différentes. Ainsi, d'une manière générale, les élus se montrent attachés à la visibilité des lieux de pouvoir qu'ils représentent, de sorte que celle-ci puisse rejaillir sur eux. Dans les débats sur la territorialisation observés par Anne-Cécile Douillet, les efforts qu'ils déploient pour préserver les prérogatives de leurs institutions et territoires traduisent notamment leur volonté de conserver, aux yeux de leurs administrés, des capacités d'action et un rôle décisionnel conséquents. De même, ceux qui prennent la tête des dispositifs de développement local y voient un moyen de conquérir une autorité supplémentaire : outre le fait qu'ils s'y positionnent en coordinateur d'actions publiques, cette position leur confère, à l'égard et auprès des autres élus, des capacités d'action (maîtrise de ressources financières associées à ces dispositifs), et un prestige supplémentaires.

Quels enseignements retirer de la mise à jour de ces différents usages politiques ? Ils offrent en premier lieu un éclairage original sur les politiques publiques. Ils soulignent ainsi tout d'abord l'intérêt d'une approche de celles-ci comme « vecteurs de consentement » politique (Négrier, 2001). Si cette dernière hypothèse a plutôt été formulée en référence au récent déploiement, par les élus locaux, de discours visant à exalter leur image d'entrepreneur de politiques publiques, les pratiques des élus sous la Troisième République, analysées ici par Françoise de Barros, en soulignent la portée plus générale. Les articles rassemblés dans ce numéro ne sauraient bien évidemment épuiser l'ensemble des pistes ouvertes par une telle hypothèse : en particulier, elles appellent de nouvelles enquêtes visant notamment à mieux analyser la perception, par les populations concernées, des politiques qui leur sont destinées localement, et du rôle qu'y jouent leurs élus. Les analyses proposées ici attirent par ailleurs l'attention sur la manière dont les élus contribuent – ou non -, en retour, à la légitimation de l'action publique et de l'autorité qui l'impulse. Elles soulignent que leurs stratégies les conduisent précisément parfois soit à occulter le rôle de l'Etat, soit au contraire à critiquer ses politiques pour mieux dénoncer les orientations gouvernementales, rappelant en ce sens certaines des attitudes des représentants nationaux à l'égard des politiques impulsées à Bruxelles. L'observation de ces stratégies politiques offre à ce titre un éclairage singulier sur les relations d'interdépendance entre différents espaces politiques et institutionnels, locaux et nationaux. Si les jeux locaux sont notamment structurés par l'existence de ressources étatiques susceptibles d'être utilisées « sur place », l'intérêt que ces dernières suscite localement contribue à alimenter leur développement au niveau national, à travers le maintien - ou la mise en place de nouvelles - politiques publiques, et participe ainsi, indirectement, à « l'étatisation de la société »²⁷. Ces mêmes jeux locaux peuvent également, à l'inverse, conduire les élus à contester la répartition des prérogatives entre national et local pour pouvoir conserver ou annexer un domaine d'intervention qui leur paraît offrir de fortes ressources de légitimité²⁸ : c'est le cas notamment des équipes municipales étudiées par Jacques de Maillard qui cherchent à se doter d'une capacité d'action autonome en matière de police.

²⁶ Comme le montrent, *a contrario*, les difficultés rencontrées par certains élus à retirer les profits politiques de ce type de registre de légitimation : voir notamment l'analyse par R. Lefebvre des usages politiques, par la mairie socialiste Martine Aubry, du projet Lille 2004 (Lefebvre, 2004).

²⁷ Françoise de Barros dans ce numéro.

²⁸ Sur ce point encore, ces jeux font écho à ceux observés au niveau communautaire, la légitimité spécifique associée aux politiques sociales étant fréquemment mobilisée comme une explication du refus des personnels politiques nationaux de laisser les institutions européennes s'approprier un tel secteur d'action publique (Pierson et Leibfried, 1998).

Les analyses conduites ici démontrent également qu'envisager l'action publique à travers ses usages politiques constitue un détour particulièrement fructueux pour saisir les logiques qui gouvernent sa mise en œuvre. C'est très explicitement le propos de Françoise de Barros, qui souligne comment les profits que tentent d'en retirer les élus sur le terrain politique local contribuent à déterminer la forme concrète de politiques publiques impulsées par l'État, expliquant ainsi le caractère contrasté de leurs déclinaisons sur le territoire national. De même, la variété des dispositifs de développement local, et des zones sur lesquelles ils sont déclinés est le fait des appropriations politiques différentes dont ils font l'objet localement²⁹. Enfin, comme le rappelle la contribution de Cesare Mattina, une analyse des échanges politiques dont elles ont fait l'objet entre élus et certains segments de la population permet de mieux saisir les effets à plus long terme produits par certaines politiques de logement social, notamment sur la composition sociologique et l'évolution des quartiers d'habitat populaires.

Parce qu'elles les conditionnent, les usages politiques de l'action publique nous renseignent, en second lieu, sur les conceptions qu'ont les élus de leur rôle et fonction. Loin de la représentation d'un élu cynique et rationnel, calculant à chaque moment les profits électoraux des actions qu'il engage, les études proposées ici renvoient une image plus riche et plus complexe. A la suite de plusieurs travaux (Lagroye, 1994 ; Nay, 2003), elles évoquent d'abord le caractère moins maîtrisé qu'intériorisé et, dans une certaine mesure, imposé des postures adoptées par ces acteurs politiques : bienfaiteur, intercesseur, médiateur pour ses administrés, courtier et mandataire de son territoire, animateur et entrepreneur de l'action publique, l'élu est tributaire autant que dépositaire d'une autorité spécifique et des représentations qui lui sont associées. Certaines des contributions insistent ensuite sur la sédimentation de ces représentations sur le temps long, et leur constance d'une période à une autre, « [correspondant] à un métier politique, à un rôle d'élu local puisqu'elles sont partagées par des élus très différents, à des époques diverses, inscrites au cœur de la légitimité politique qu'ils recherchent et dans des dispositifs de politiques publiques³⁰. » Les analyses rassemblées ici révèlent toutefois que pour prégnantes qu'elles soient, ces prescriptions de rôle ne sont pas les uniques déterminants des usages politiques de l'action publique. Dépendant également du contexte politique – appartenance partisane, état de la concurrence sur le marché politique local –, ces usages sont en outre fonction de la disponibilité de certaines ressources. Or celles-ci – logement, aide aux chômeurs, emplois publics, par exemple – sont souvent elles-mêmes liées à des évolutions plus générales sur lesquelles les élus n'ont guère de maîtrise. Que se passe-t-il lorsqu'elles viennent à s'amenuiser ? L'article de Cesare Mattina montre bien les tensions que peut susciter le désajustement entre, d'une part, des pratiques d'échange entre élus et électeurs durablement inscrites dans les relations politiques et, d'autre part, un contexte socio-économique de disparition de ces ressources qui rend l'échange impossible ou le réduit à un travail de médiation symbolique.

Plus généralement, certains des articles posent la question des effets produits par les transformations du cadre institutionnel, procédural et financier de l'action publique sur le rôle joué par les élus locaux. Plusieurs réponses sont apportées dans ce numéro. L'étude conduite sur les élus vénitiens et mancuriens par Gilles Pinson, et dans une certaine mesure celle de

²⁹ Il ne s'agit pas ici de s'étonner de la diversité des dispositifs territorialisés (en terme de fonction et de découpage) mais de souligner que celle-ci est peut-être autant le produit de jeux proprement politiques que de choix « rationnels » conduisant les élus à définir les solutions les mieux adaptées à chaque territoire (comme le prévoit et l'annonce notamment la production administrative et juridique sur la territorialisation).

³⁰ Article de Françoise de Barros dans ce numéro.

Cesare Mattina sur les cas marseillais et napolitains, semblent accréditer la thèse d'un renouvellement concomitant des modes de gouvernement local et des élites politiques urbaines. Arrivées dans un contexte d'épuisement des ressources - militantes, sociales, et financières - habituellement mobilisées par leurs prédécesseurs, de transformations économiques et sociales de grande ampleur, et de reconfiguration des relations entre villes et Etat, ces nouvelles élites conquièrent le pouvoir en s'ajustant à ce contexte. Elles mobilisent de « nouvelles » compétences, revendiquent des formes de légitimité alternatives, s'attachent à gagner la confiance des acteurs économiques, désormais perçus comme des partenaires incontournables. Mais elles semblent également renoncer conjointement à une certaine forme de travail militant – passant notamment par l'entretien des réseaux partisans, syndicaux et associatifs, et par des contacts plus directs avec leur électorat -, ce qui contiendrait en germe le risque d'un délaissement de certains segments de la population, dépourvus de ressources autres qu'électorales. Si elle peut contribuer à bousculer la hiérarchie des pratiques politiques légitimes dans certains contextes, la transformation des cadres de l'action publique n'implique toutefois pas nécessairement la disparition de conceptions et modes de faire plus « traditionnels » : c'est notamment ce dont témoignent les investissements des élus locaux analysés par Anne-Cécile Douillet dans la définition puis l'animation des « pays ». La persistance de logiques d'intercession, lesquelles sont destinées à « défendre les intérêts » de territoires dont les frontières demeurent celles des circonscriptions électorales permet de mettre en évidence la « résistance au changement » des modes de construction de l'autorité politique des élus locaux, mais aussi de prendre la juste mesure des bouleversements induits par le « mouvement de territorialisation » sur les cadres de l'action publique eux-mêmes.

La diversité des stratégies adoptées par les élus locaux étudiés dans ce numéro à l'égard de ces transformations structurelles invite enfin à s'intéresser aux effets de leurs propriétés sociales (trajectoires sociales, parcours professionnel, etc.) sur les attitudes qu'ils adoptent à l'égard de ces « changements ». A titre d'exemple, les diplômés universitaires et l'expertise revendiqués par l'élite vénitienne semblent avoir pesé de manière importante dans leur entreprise de redéfinition des modes de gouvernement de cette ville et de leurs stratégies de légitimation. Ainsi, comme l'a bien montré Fabien Desage (2005) à partir de l'exemple des transformations suscitées dans la communauté urbaine de Lille par le remplacement à la tête des petites communes, des maires agriculteurs des années 1960 par les maires diplômés représentatifs des nouvelles populations suburbaines, les investissements des élus dans de nouvelles configurations institutionnelles tiennent non seulement à leurs position et ressources politiques, mais également à leurs propriétés sociales singulières. Cette observation des jeux et rôles des élus dans les politiques locales souligne ainsi l'intérêt d'un détour par les dispositions sociales et l'analyse micro-sociologique des acteurs, pour mieux saisir la nature des processus de changements institutionnels et leur lien avec les évolutions du personnel politique. Elle plaide plus généralement pour une analyse de l'action publique, que celle-ci soit observée au niveau local, national ou européen, plus attentive à la sociologie de ses protagonistes.

Références bibliographiques

- « Le métier d'élu : jeux de rôles », 1994, *Politix*, dossier, n°28,
Arnaud (L.), Le Bart (C.), Pasquier (R.), eds, 2005, « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », *Sciences de la société*, n°65
Baraize (F.), Faure (A.), Genieys (W.), Négrier (E.), Smith (A.), 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, 103-119

- Borraz (O.), 1999, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », in Balme (R.), Faure (A.), et Mabileau (A.), eds, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de sciences po, 79-110
- Borraz (O.), Le Galès (P.), 2002, « Gouvernement et gouvernance des villes », in Leresche (J.-P.), ed, *Pouvoir local. Tome I : gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone
- Bukowski (J.), Piattoni (S.), Smyrl (M.), eds, 2003, *Between Europeanization and Local Societies. The Space for local Governance*, Lanham, Rowman and Littlefield
- Caciagli (M.), 1977, *Democrazia Cristiana e potere nel Mezzogiorno. Il sistema democristiano a Catania*, Florence, Guaraldi
- CEPEL, 1996, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, l'Harmattan
- Desage (F.), 2005, *Le consensus communautaire contre l'intégration communautaire. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lille 2.
- Duran (P.), 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ
- Duran (P.), Thoenig (J.-C.), 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, 580-623
- Fontaine (J.), Le Bart (C.), eds, 1994, *Le métier d'élus local*, Paris, L'Harmattan
- Garraud (P.), 1989, *Profession homme politique : la carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan
- Gaudin (J.-P.), 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences po
- Genieys (W.), 1997, « Le territoire imaginaire du pays cathare », *Pôle Sud*, n°7, 118-131
- Hassenteufel (P.), Smith (A.), 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques française », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n°1, 53-73
- Kingdon (J. W.), 1995, *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Longman
- Lagroye (J.), 1994, « Etre du métier », *Politix*, n°28, 5-15
- Lascoumes (P.), Le Bourhis (J.-P.), 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, 37-66
- Le Bart (C.), 2003, *Les maires : sociologie d'un rôle*, Villeneuve D'Ascq, Presses universitaires du septentrion
- Le Bart (C.), 2001, « Leadership et impuissance décisionnelle. Les élus locaux face à la marée noire de l'Erika », *Sciences de la société*, n°53
- Leca (J.), 1996, « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative », in d'Arcy (F.), Rouban (L.), eds, *De la Cinquième République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Science Po, 329-365
- Lefebvre (R.), 2004, « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescription de rôle et contraintes d'identité », *Politix*, n°65, 119-145
- Le Galès (P.), 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, 57-95
- Le Galès (P.), 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, La Découverte
- Leibfried (S.), Pierson (P.), eds, 1998, *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- Lowi (T.), 1964, *At the pleasure of the Mayor. Patronage and power in New-York city, 1898-1958*, Londres, The Free Press of Glencoe, Collier-Macmillan Limited
- Maillard (J. de), 2006, « Les services de prévention-sécurité à l'épreuve du politique », *Politiques et management public*, vol.24, n°2, p.23-39
- Manin (B.), 1995) *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy
- Mattina (C.), 2004, « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille », *Politix*, n°67, 129-155.
- Michel (H.), 1994, « Décideurs ou régulateurs ? Le cas des élus régionaux chargés de la formation professionnelle en Bretagne », in Fontaine (J.), Le Bart (C.), eds, *Le métier d'élus local*, Paris, L'Harmattan, 249-266

- Muller (P.), 2000, « Vers une sociologie politique de l'action publique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, 89-207
- Nay (O.), 1997, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles : le cas des conseillers régionaux », *Politix*, n°38, 18-46
- Nay (O.), Smith (A.), eds, 2002, *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica
- Nay (O.), 2002, « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoires et pratiques d'assemblée », in Nay (O.), Smith (A.), eds, *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 47-86.
- Négrier (E.), 2001, « Municipales 2001 : les nouveaux fiefs », *Pôle sud*, n°15, 109-118
- Offerlé (M.), ed, 1999, *La profession politique. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin
- Pierson (P.), Leibfried (S.), eds, 1998, *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques
- Poirmeur (Y.), Mazet (P.), eds, 1999, *Le métier politique en représentations*, Paris, L'Harmattan
- Robert (C.), 2001, *La fabrique de l'action publique communautaire. Le programme Phare (1989-1998) : enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université Pierre-Mendès France Grenoble II.
- Sawicki (F.), 2002, « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », in Nay (O.), Smith (A.), eds, *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 23-45
- Smith (A.), Sorbets (C.), eds, 2003, *Le leadership politique et le territoire : les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes
- Vignon (S.), 2004, « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retour sur investissement(s) politique(s) », in Madoré (F.), Le Saout (R.), eds, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 17-38