



HAL
open science

Production des politiques publiques et mobilisation électorale.

Virginie Anquetin

► **To cite this version:**

Virginie Anquetin. Production des politiques publiques et mobilisation électorale. : Pour une sociologie politique des politiques publiques mises en œuvre à Strasbourg (1989-2001). L'Harmattan. LES POLITIQUES PUBLIQUES À L'ÉPREUVE DE L'ACTION LOCALE Critiques de la territorialisation, Alain Faure, Emmanuel Négrier, pp.183-189, 2007, Questions contemporaines. halshs-00264029

HAL Id: halshs-00264029

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00264029>

Submitted on 14 Mar 2008

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.

**Production des politiques publiques et mobilisation électorale.
Pour une sociologie politique des politiques publiques
mises en œuvre à Strasbourg (1989-2001)**

Virginie Anquetin
GSPE-PRISME (UMR CNRS 7012)

Les analyses contemporaines de l'action publique locale prennent rarement en compte les effets des contraintes de la compétition électorale sur les politiques menées. S'ajoutant aux discours d'élus locaux qui appuient la promotion de leur bilan sur le caractère « apolitique », dévoué au « bien commun » (Garraud, 1989) de l'intervention publique, les analyses consacrées aux politiques urbaines tentent le plus souvent de reconstituer une logique historique des politiques publiques locales – de la construction des logements sociaux au début du 20^e siècle, au traitement social de l'exclusion ou à la recherche d'un « développement » urbanistique et économique –, ou d'établir les conditions de leur efficacité et les causes de leur échec. La concordance de ces discours contribue ainsi à renforcer l'idée, en accord avec une vision étatique et administrative de la vie politique locale, selon laquelle les politiques publiques constitueraient des réponses techniques, parfois biaisées par une « idéologie partisane », à des évolutions sociales ou économiques inéluctables. Ces études renoncent ainsi généralement à intégrer dans l'analyse l'intense travail symbolique et pratique de mobilisation électorale effectué par les acteurs politiques, alors restreint au pire à une simple activité de *marketing*, au mieux à un clientélisme stratéliste. De surcroît, la variété des situations locales est toujours suspecte de ne refléter que des particularismes dont l'étude monographique n'apporte qu'une faible plus-value scientifique.

La compétition politique ne se limite pourtant pas à la description de l'horizon concurrentiel des acteurs politiques, à savoir l'affrontement toujours recommencé de candidats soucieux de séduire un plus grand nombre d'électeurs que leurs adversaires. Le travail de mobilisation électorale obéit également à des règles dont la mise en évidence éclaire différemment les transformations des politiques publiques. Ce ne sont ni la « volonté politique » des acteurs, ni leur capacité à imposer un *leadership* pour résoudre des « problèmes » sociaux ou économiques, ni leur soumission ou leur résistance à des règles étatiques qui déterminent à eux seuls les conditions d'évolution de l'action locale. Les problèmes électoraux ne se posent pas aux acteurs de manière aléatoire mais ils obéissent à des configurations politiques nationales et locales successives, historiquement déterminées. Plus que l'utilisation conceptuelle de notions aussi différentes que la territorialisation, la technicisation ou la contractualisation de l'action publique, il nous semble que la réintroduction de la matrice du jeu électoral dans l'analyse nous permet de percevoir d'autres processus à l'œuvre dans les transformations de l'action publique.

L'étude de deux politiques mises en œuvre à Strasbourg (« modernisation » de l'administration, tentative de « territorialisation » de l'action municipale) révèle que, l'essentiel de leur activité étant consacré à la mobilisation de votants, les acteurs politiques ne perçoivent comme urgents que les problèmes qui revêtent une dimension électorale. Ainsi la promotion d'une réforme de l'institution municipale fondée sur les techniques du management public puis l'ébauche d'une territorialisation des services ne peuvent être analysées comme résultant d'une vision de la « bonne administration » locale qui serait partagée par des élites politiques et administratives éclairées (premier point).

L'étude de la configuration politique nationale et locale dévoile au contraire les contraintes qui pèsent sur la mobilisation des électeurs par les acteurs politiques. En élargissant ainsi l'analyse, les transformations de l'action publique (développement de la « démocratie

participative », de politiques « expertes » requérant l'intervention de « techniciens ») apparaissent comme étant le fruit du travail politique ordinaire des acteurs municipaux confrontés à la nécessité permanente d'ajuster leur positionnement afin d'optimiser leur image publique dans un but d'enrôlement électoral (deuxième point).

Légitimation du « changement » et subversion administrative

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 C. 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 nouvelle 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 C. 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.

Pour les élus, cette « réforme » ne consiste pas à mettre en pratique un schéma organisationnel théoriquement plus efficace, mais à réorienter les hiérarchies de l'administration municipale autour des personnels sûrs, à faciliter la prise de contrôle des recrutements par l'édiction de nouveaux critères administratifs de compétence, et à fidéliser les fonctionnaires promus. Pour obtenir ces résultats sans susciter une désapprobation massive, le discours de la « réforme managériale » présente plusieurs avantages. Les reclassements qui pourraient être perçus par les fonctionnaires et leurs syndicats comme professionnellement préjudiciables sont présentés d'une manière valorisante¹ et non conflictuelle. Il s'agit officiellement de faciliter la « promotion interne » pour les fonctionnaires les plus « motivés » et parfois d'augmenter les salaires, et non de marginaliser les personnels considérés comme non « sûrs » ; de renforcer la qualité du « service public » et non, dans une présentation syndicale, d'augmenter sans contrepartie le nombre d'heures travaillées ; d'améliorer le niveau général des « compétences » dans l'administration par la formation, et non d'imposer le recrutement pourtant contesté de contractuels ; enfin, de promouvoir « l'égalité » entre les candidats pour les promotions ou les recrutements par l'instauration de « jurys », et non d'introduire des « militants » dans l'administration.

Dans ces conditions, la crédibilité « managériale » et non « politique » du secrétaire général nommé pour mettre en œuvre la « modernisation », sa capacité à convaincre du fait que la réforme est menée au moins autant au profit des fonctionnaires qu'à celui des élus, et ses méthodes pour intéresser les syndicats à ses démarches sont des propriétés requises pour assurer la réussite de l'entreprise de reprise en main politique. Son profil universitaire et professionnel de « réformateur », l'usage du vocabulaire « savant » du *public management* (« projets de service », « évaluation » des agents et des politiques publiques, souci de « l'utilisateur-client »), la multiplication des négociations et des concertations avec les syndicats

¹ Voir la contribution de Jérôme Godard dans cet ouvrage.

ou directement avec les agents municipaux², quel que soit leur succès, facilitent la « dépolitisation » du « changement » face aux fonctionnaires ou aux journalistes locaux, ce qui renforce incidemment l'image socialiste « recentrée » et « moderne » de l'équipe municipale. Le « management » remplace utilement le « partisan » lorsque celui-ci ne fait plus recette (Payre, 2003).

Les fonctionnaires ne sont pas dupes de l'impact de ces réformes sur certaines carrières. Ils interprètent en outre généralement comme une critique injustifiée de leur savoir-faire le discours sur l'« indispensable modernisation » de l'administration. Cependant, les profits disciplinaires escomptés sont obtenus à partir du moment où un nombre suffisant de personnels fidélisés remplace la hiérarchie administrative antérieure (Dion, 1986). Le secrétaire général « réformateur » n'est maintenu à ce poste que le temps nécessaire à l'obtention de ce résultat.

Une autre tentative de « réforme » de l'administration strasbourgeoise ne prend également sens qu'en tenant compte du travail politique ordinaire des élus, notamment des anticipations de leur intérêt électoral. S'ils sont sensibles aux enjeux administratifs des transformations de la collectivité, les acteurs politiques ne sont confrontés directement qu'à la résolution de problèmes électoraux. Ainsi au début du premier mandat, les contractuels recrutés pour la mise en œuvre de la politique de développement social urbain proposent une recension par « quartier » des équipements existants et des dépenses prévues, de manière à appréhender les différentiels d'investissements entre « centre » et « périphérie ». Les personnels chargés de la « modernisation » envisagent alors un reclassement des dépenses des services par « quartier », aboutissant éventuellement à une « territorialisation » de l'administration qui permettrait de rééquilibrer automatiquement les investissements en direction des zones « lésées ». L'équipe du maire refuse catégoriquement cette proposition qui reste lettre morte : l'opposition municipale pourrait en faire usage pour montrer que la politique affichée « d'égalité urbaine » n'est pas réellement mise en œuvre ; ou encore, la municipalité serait privée d'une importante marge d'affectation des crédits, indispensable pour se concilier les électeurs au fur et à mesure des besoins perçus (Juhem, 2006). En revanche, pour contrer les critiques des Verts déplorant le manque de négociation avec les associations, conjurer l'augmentation des scores du Front national et se montrer à l'écoute des « habitants », le maire lance après sa réélection³ la création de « comités de quartier », dans un souci de promotion de la « démocratie participative », qui épousent le découpage cantonal. Simultanément est créée une « direction de l'action territoriale », administrativement destinée à accroître le traitement des « demandes » des habitants. Les élus perçoivent dans ces deux dispositifs des possibilités d'amélioration de leur ressources politiques collectives et individuelles : systématiser le travail politique d'enrôlement de soutiens associatifs, s'attacher individuellement des électeurs et renforcer la position du PS dans l'agglomération strasbourgeoise par la conquête de mandats de conseillers généraux.

Mobilisation électorale et « changement » dans les politiques publiques

Loin de réduire l'impact du travail politique des acteurs sur l'action municipale à des considérations stratégiques, l'examen de ces deux politiques et la prise en compte des conditions électorales de leur mise en œuvre éclairent des transformations plus larges survenues dans l'action publique locale au cours des vingt dernières années, en particulier sa dimension « experte » et « dépolitisée ». Les effets du travail et des stratégies des acteurs

² En accord avec la « méthode Rocard », bien que celle-ci ne soit pas mise publiquement en avant.

³ Plusieurs années avant l'obligation légale (loi dite de démocratie de proximité du 26 février 2002).

politiques pour s'ajuster aux contraintes et aux opportunités des configurations politiques qu'ils perçoivent ne sont pas circonscrits à la réussite ou à l'échec électoral. Ils ont des conséquences sur les politiques publiques, sur leurs cibles locales (Mattina, 2004, Biland, 2006) et sur les professions qui y sont liées.

La promotion des candidatures politiques urbaines s'effectue, à l'issue de plus d'un siècle de dévolution électorale des mandats, en ayant recours à des marqueurs partisans. Mais les contraintes d'usage des thématiques identifiées aux marques partisanes diffèrent selon que les acteurs politiques sont en situation oppositionnelle ou gestionnaire (Lefèbvre, 2004) et selon l'intensité et la forme de la compétition. Les particularités perçues des configurations politiques locales et nationales contraignent les acteurs à infléchir l'identité partisane qu'ils endossent, en radicalisant ou en euphémisant les marqueurs partisans et les politiques publiques qui y sont reliées. Dans la fédération bas-rhinoise du PS, dont le plus gros des effectifs se situe à Strasbourg, trois facteurs ont concouru à amener une équipe d'*outsiders* rocardiens à prendre le contrôle de la marque socialiste en évinçant le groupe miterrandien jusqu'alors majoritaire, et à la transformer en réduisant l'usage et le nombre de ses marqueurs « de gauche »⁴. Nationalement, les transformations des discours de justification du gouvernement socialiste après 1983, l'« ouverture » prônée par François Mitterrand en 1988, localement, la configuration politique marquée par une hégémonie ressentie du vote « à droite », la faiblesse des scores des partis « de gauche » et la situation monopolistique du quotidien régional facilitent la promotion d'une marque socialiste d'allure « moderne » et la prise de distance d'avec les topiques de « la gauche » d'avant 1981. Après leur élection, le maintien de scores élevés à droite, la croissance électorale du Front national, les résultats du PS – imputés au « rocardisme » de la mairie – plus favorables à Strasbourg que dans les autres circonscriptions entre 1992 et 1995, la transformation des contraintes de justification de l'offre politique en position de gestion face à une presse identifiée comme politiquement hostile, inclinent les élus et leurs auxiliaires à promouvoir des politiques publiques « neutralisées » et des techniques de production ou de mise en scène du consentement des habitants (enquêtes publiques, organisation de forums de la démocratie participative ou de comités de quartier) (Blatrix, 1999), accentuant ainsi la production de leur image de « gestionnaires apolitiques » et de « bâtisseurs » plutôt que de promoteurs du « socialisme ».

La municipalité autour de C. Trautmann a ainsi intensément travaillé à la mise en œuvre de politiques municipales présentées comme « innovantes » et « modernes ». Elle a contribué à l'émergence d'une représentation spécifique du métier politique, fondée sur la compétence dans l'action publique et non sur une vision « classiste » de l'ordre social, en promouvant, pour des raisons de stratégie électorale, la généralisation d'un discours gestionnaire et la différenciation relative des offres de « gauche » et de « droite ». Les politiques menées par la municipalité strasbourgeoise pour répondre à sa perception des contraintes électorales conjoncturelles ont abouti au développement d'activités, de procédures ou de technologies publiques spécifiques (politique de proximité, conseil des étrangers, location municipale de bicyclettes, renouvellement des caractéristiques du tramway urbain et de l'aménagement de son tracé, traitement « social » de « l'exclusion » plutôt que politique d'aide aux « travailleurs » etc.), et ont nécessité la reconversion de personnels variés dans l'action publique, induisant des savoir-faire transférables à d'autres configurations municipales. On peut ainsi faire l'hypothèse que le développement d'un marché de l'expertise des politiques publiques locales a été rendu possible par la différenciation au cours des années 1980 et 1990 des offres politiques de « gauche » et de « droite ». Réciproquement, le développement des politiques expertes, non partisanes, a sans doute contribué à accentuer cette différenciation. L'accroissement de la fréquence des alternances a quand à lui amené les

⁴ Vingt ans auparavant, la stratégie d'union de la gauche avait généré au contraire une radicalisation de l'usage des marqueurs « de gauche ».

municipalités nouvellement élues, à « gauche » comme à « droite », à recourir à un langage de type administratif pour euphémiser les nécessités de reprise en main politique des administrations municipales.

A l'issue d'un examen de deux réformes de l'administration strasbourgeoise, il apparaît que ces politiques répondent avant tout aux demandes conjoncturelles des élus, qui inventent au fur et à mesure des besoins un ensemble de procédés ajustés à leurs objectifs et à leur perception des contraintes électorales. En s'ajustant à celles-ci, les élus municipaux strasbourgeois ont construit une image et une offre politique présentées comme « modernes », suscitant une appréciation relativement « dépolitisée » des politiques publiques et des modifications des priorités de l'action publique. La perception publique de la « modernité » et du caractère dépolitisé des politiques de l'équipe rocardienne représentent ainsi l'effet émergent de son travail politique ordinaire pour optimiser son image publique et ses chances de réélection, dans une configuration locale perçue comme antagonique.

Références bibliographiques

- Anquetin V., 2005, « Du parti au cabinet du maire. La difficile conversion des ressources militantes dans le travail de collaborateur » in Courty G., *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 312 p.
- Biland E., 2006, « La « démocratie participative » en « banlieue rouge ». Les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique », *Politix*, n°75, p.53-74.
- Blatrix C., 1999, « La pratique politique de l'enquête publique », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale*, Paris, PUF, p. 161-176.
- Desage F., 1^{er} et 2^{ème} trimestre 2000, « De la défense du charbon à la gestion des coronas ? », in *Cahiers lillois d'économie et de sociologie* n°35-36, Paris, L'Harmattan, p. 245-266.
- Dion S., 1986, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986, 219 p.
- Garraud P., 1989, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 224 p.
- Gaxie D., Lehingue P., 1984, *Enjeux municipaux*, Paris, PUF, 287 p.
- Juhem P., 2006, « La production notabiliaire du militantisme au Parti socialiste », *Revue française de science politique*, vol.56, n°6, p. 909-942.
- Lacroix B., 1985, « Ordre politique et ordre social » in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique*, tome 3, p. 469-566.
- Lacorne, D., 1980, *Les notables rouges. La construction municipale de l'union de la gauche*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 255 p.
- Lagroye J., Lehingue P., Sawicki F. (dir.), 2005, *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 368 p.
- Lefèbvre R., 2004, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? », *Revue française de science politique*, vol. 54 n°2, p. 237-260.
- Mattina C., 2004, « Mutations des ressources clientélares et construction de notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, n°67, p.129-156.
- Ogien A., 1995, *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, EHESS, 226 p.
- Payre R., avril 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, p. 201-218.
- Roubieu O., 1999, « Des managers très politiques : les secrétaires généraux des villes », in Dulong D., Dubois V., *La question technocratique*, Strasbourg, PUS, p.217-231.

