

LE MAIRE  
ET LES PARIS (RISQUÉS)  
DE L'ACTION PUBLIQUE

43

Les travaux sur le métier politique<sup>1</sup>, puis sur le leadership politique<sup>2</sup> ont bien mis en lumière la diversité des registres d'action des élus locaux dans leur rapport au(x) territoire(s). Mais une dimension semble aujourd'hui primer plus que toute autre dans le travail politique des maires : l'action publique. Non seulement celle-ci absorbe une part croissante de l'agenda des édiles, mais les maires urbains – auxquels nous nous limiterons ici tant leurs contraintes et problématiques se spécialisent avec la montée en puissance des villes – font aussi valoir une capacité à réguler leur ville et à porter des dynamiques de changement. Ces maires se présentent en tant qu'*entrepreneurs* de politiques publiques aptes à conduire des projets en brandissant pour cela l'étendard du *développement* (qu'il soit économique, social, urbain, métropolitain ou durable). Par là, ils prétendent incarner une forme de modernité réputée requise par des exigences d'attractivité et de compétition territoriale. Les médias aiment alors à parler de maires « dynamiques » et « compétents » (par opposition à la figure du « notable ») pour lesquels on pressent, voire prédit une réélection. Dans la littérature académique, ces pratiques politiques ont stimulé de nouvelles hypothèses sur le rôle des édiles urbains. Des auteurs considèrent que les maires se légitiment désormais plus par les *outputs* – c'est-à-dire par les résultats

---

1. Joseph Fontaine, Christian Le Bart (dir.), *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; Jean-Louis Briquet, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28, 1994.

2. Andy Smith, Claude Sorbets (dir.), *Le Leadership politique et le Territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

et l'efficacité de leurs politiques publiques – que par les *inputs* – le relais de demandes sociales et de clientèles<sup>3</sup>. Les élus miseraient davantage sur des activités de production de politiques urbaines que d'insertion dans des réseaux de sociabilité ou de défense des intérêts locaux au « centre ». Ce pari serait une réponse pratique à des démocraties urbaines pluralistes affectées à leur tour par la désaffection et la volatilité de l'électorat, par l'érosion des logiques d'encadrement de milieux sociaux aux contours moins nettement définis. Autrement dit, c'est sur le terrain des modes d'action publique que se joueraient désormais la mobilisation efficace de soutiens et, *in fine*, la légitimité politique.

44 L'évolution de ces activités politiques peut se comprendre par la décentralisation des responsabilités et les transferts de compétences, la territorialisation des affaires et l'avènement de nouveaux modes d'action, le renforcement des villes et l'urbanisation des problèmes... Il ne fait guère de doute que les institutions communales et intercommunales sont devenues de véritables lieux d'impulsion du changement sociopolitique. Mais comment faire de l'action publique une ressource de pouvoir pour construire et entretenir une position de domination politique sur un territoire ? Comment l'action prend-elle place dans les rapports entre maires et territoires ? Comment s'assurer de la loyauté des électeurs vis-à-vis des politiques publiques ? Poser ces questions revient à s'intéresser aux enjeux et difficultés pratiques du rôle « entrepreneurial » des maires pour s'enraciner dans les sociétés urbaines. Après être revenus sur les usages politiques de l'action publique, nous voudrions développer un point de vue nuancé en insistant sur les contraintes et les risques politiques d'un tel pari.

#### LES ATOUTS POLITIQUES DE L'ACTION PUBLIQUE

Avec les transferts de moyens et le principe ancien – mais toujours aussi efficace – de compétence générale, les maires ont considérablement élargi leurs responsabilités. La possibilité d'impulser des politiques dans des domaines très variés (l'urbanisme, le développement économique, l'habitat, les déplacements, la rénovation urbaine, l'action internationale, les déplacements, etc.) leur permet de s'affranchir partiellement des

---

3. Gilles Pinson, « Gouverner une grande ville européenne : les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, vol. 71, 2007 ; Olivier Borraz, Peter John, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 1, 2004.

rapports verticaux à l'État pour les compléter par un travail de régulation plus horizontal des sociétés locales. Cette possibilité leur fournit l'opportunité de ressourcer les liens politiques avec leurs administrés et leur territoire.

### *Traiter les problèmes*

Par les politiques locales, les maires disposent de nouvelles ressources (financières, humaines, réglementaires, techniques) pour se prévaloir d'une capacité à traiter certains problèmes (*problem solving*). Tout d'abord, les maires pourront se montrer « à l'écoute » des préoccupations des administrés en mobilisant les moyens nécessaires pour tenter d'y répondre. L'action publique nourrit ainsi des échanges transactionnels avec les différents segments de la population sur des enjeux souvent très concrets (voirie, propreté, stationnement...). Aux complaints d'associations de riverains concernant la dégradation physique ou l'insécurité d'un espace, les maires seront en mesure de répondre par des aménagements de voirie, l'organisation de patrouilles de police, des choix soignés de mobilier urbain... De même, aux demandes de chefs d'entreprise sur leurs difficultés d'implantation, ils répondront par la livraison de mètres carrés de bureaux ou la prospection de locaux vacants. Aux requêtes de familles, ils répondront par l'accès à différents services (parcs, crèches, activités périscolaires...). La capacité à répondre à des demandes constitue l'un des registres par lesquels les maires peuvent accentuer leur légitimité en s'affichant au service de la population. De ce point de vue, l'action publique urbaine porte sur de nombreux biens et services suffisamment divisibles pour satisfaire et domestiquer des demandes ciblées (tant socialement que spatialement).

45

Les maires sont également porteurs d'orientations plus diffuses concernant le développement d'« un territoire » (un quartier, une ville, une agglomération), pensé en réponse aux « atouts » et « faiblesses » diagnostiqués. Dans ce cas, il s'agit moins de prendre en charge des demandes que d'annoncer et de faire exister le changement relatif à un bien commun. Par l'action publique, les maires engagent aujourd'hui une prétention transformatrice qu'il conviendra de formaliser dans des instruments (plans, projets, schémas) et de matérialiser en opérations (élaboration d'une trame verte, rénovation d'un quartier d'habitat social, requalification de places publiques...). Dans la mesure où les retombées de ces politiques sont moins nettement ciblées, les maires tâcheront surtout ici de faire partager des choix en montrant qu'ils concernent la collectivité dans son ensemble : un tramway servira ainsi à « rapprocher » des

quartiers. La production de politiques offre donc des opportunités d'alimenter les relations de *sociation* avec les citoyens, mais aussi les opérations de *communalisation* en vue de susciter une appartenance commune<sup>4</sup>.

### *Coaliser des intérêts*

La thèse sur la modernisation du rôle des élus évoque, à juste titre, la grande difficulté politique de s'assurer la loyauté de groupes sociaux cohérents. Cela expliquerait que les maires se détournent d'un travail de fidélisation électorale, devenu bien peu efficace. Pour autant, l'action publique fournit aux maires des moyens renouvelés pour construire et consolider des systèmes de relations avec des groupes et des partenaires. D'une part, elle recèle des outils de contrainte et de contrôle utilisables pour encadrer des secteurs d'intervention et leurs ressortissants. Si les ressources clientélares traditionnelles (logements, emplois, aides) susceptibles de bénéficier à des administrés s'amenuisent<sup>5</sup> et si leur usage est davantage réglementé (avec, notamment, la fonctionnarisation des emplois publics ou le pluralisme des commissions d'attribution de logements HLM), les maires peuvent toujours manier les financements de l'action publique, notamment eu égard aux associations. En effet, les enjeux de développement du territoire concernent très directement l'activité de nombreuses associations sociales, culturelles et sportives dont les ressources sont, pour partie, publiques et donc dépendantes de la nature des relations qu'elles entretiennent avec la commune et ses élus. La tendance à la formalisation des relations entre les collectivités territoriales et les associations (via des contrats d'objectifs et de moyens, des appels à projets, des évaluations) selon une logique de commande publique est loin d'avoir contrarié ces phénomènes d'influence. Elle fait, au contraire, peser des contraintes gestionnaires sur les activités associatives. Les ressources publiques permettent donc sinon de fidéliser, du moins de pousser des acteurs collectifs à s'engager dans des projets décidés par des municipalités. D'autre part, les politiques locales offrent l'opportunité aux maires de renouveler et d'élargir les acteurs avec lesquels ils sont en contact. En effet, dans de nombreux secteurs émergents ou en recomposition, les maires doivent solliciter des interlocuteurs dont est attendue une faculté non seulement à faire remonter

---

4. Selon la célèbre distinction wébérienne toujours aussi efficace pour décrire les relations sociales qui peuvent renvoyer soit à un compromis entre des intérêts, soit à un sentiment d'appartenance à une communauté (*Économie et société*, 1921, t. 1, Paris, Plon, 1995).

5. Cesare Mattina, « Les élus en action. Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain », *Sciences de la société*, vol. 71, 2007.

et légitimer des besoins nouveaux, mais aussi à jouer un rôle de partenaires pour délibérer et s'engager dans des actions. Les maires veillent alors à se doter d'interlocuteurs et à les reconnaître en fonction de leur surface sociale et de leur légitimité technique supplantant ou, en tout cas, concurrençant des structures d'encadrement plus classiques. On peut penser à l'encouragement à créer des « clubs » de chefs d'entreprise ou une « union » de commerçants dans le cadre des politiques de développement économique en complément des relations traditionnelles avec les chambres de commerce et d'industrie. On peut évoquer également la mise en place de dispositifs délibératifs élargis (assises, conseils, ateliers...) pour s'affranchir de relations traditionnelles avec des comités de quartier considérés comme vieillissants ou avec une association environnementale traditionnellement protestataire. Ces nouveaux interlocuteurs seront alors considérés comme des relais de *groupes fonctionnels* pour construire des coalitions d'action publique.

47

### *Incarner une identité politique*

Responsabilisés, les maires urbains sont particulièrement portés à discourir sur les enjeux d'action publique, à mettre en scène leurs réalisations, ou encore à projeter leur territoire dans l'avenir. Cette activité (*policy discourse*) tend aujourd'hui à constituer le ciment de leur identité politique. *Primo*, en raison de leur intervention dans de multiples secteurs, les maires urbains – membres, le plus souvent, et responsables imminents, parfois, de partis politiques – sont potentiellement pris dans des controverses politiques obéissant à des dynamiques extra-locales. Ils sont alors contraints par des règles qui structurent les positionnements (autour de clivages et de disciplines partisans) autant qu'elles leur ouvrent la possibilité de jouer alternativement, selon la conjoncture, la carte de la politisation ou de la technicisation des enjeux. La thématique de la sécurité est emblématique : face à l'opinion, les élus peuvent aussi bien se référer à des principes politiques binaires (prévention *vs* répression) que se retrancher derrière l'appropriation de procédures administratives<sup>6</sup>. *Secundo*, les maires investissent fortement dans la production de récits territorialisés puisant dans la nouvelle grammaire de la gouvernance territoriale pour structurer les représentations de leur action et de leur ville<sup>7</sup>. Ils se prévalent ainsi de démarches de projets

6. Tanguy Le Goff, *Les Maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

7. Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien Weisbein (dir.), *La Gouvernance territoriale*.

(partenariat, territorialisation, concertation, etc.) finalisées par l'horizon d'une ville durable, dense, mixte... Ce mode de légitimation s'avère d'une relative efficacité politique. Il permet aux maires d'incarner un volontarisme réformateur associé à un souci d'ouverture délibérative à l'égard de la société. De plus, il prête difficilement le flanc à la critique (qui peut s'opposer à une « ville durable » ?) alors que les maires peuvent dans le même temps revendiquer un style « pragmatique » dans le pilotage des territoires.

L'action publique offre donc de précieuses ressources susceptibles de servir à la construction et à l'entretien d'une position de pouvoir. Encore faut-il savoir en faire bon usage et en maîtriser les circuits...

## L'INCLINATION TECHNOCRATIQUE

48

Si l'action publique ne constitue pas une réelle nouveauté dans l'activité des élus locaux<sup>8</sup>, sa maîtrise requiert aujourd'hui des investissements particulièrement exigeants dans un contexte de gouvernance. De ce point de vue, il est étonnant de remarquer que les maires urbains sont réputés se légitimer prioritairement par les *outputs* au moment où la fabrication de l'action publique est subordonnée à une multiplicité d'échelles et d'incertitudes (immobilières, budgétaires, économiques...). Dans tous les cas, le pouvoir confié par les électeurs ne saurait suffire à s'engager dans l'action publique<sup>9</sup>. Deux exigences – l'expertise et la coopération – seront ici évoquées, révélant une pente « technocratique » dans le gouvernement des villes.

### *L'équipement des maires*

La décentralisation n'a pas fondamentalement altéré la prééminence structurelle des chefs d'exécutif au sein des collectivités territoriales. Néanmoins, pour acquérir les moyens de conduire des politiques, les maires ont dû s'équiper en ressources d'expertise. Ils se sont appuyés notamment sur une fonction publique territoriale en développement, l'émergence de nouvelles filières professionnelles, ou encore des recrutements contractuels. Depuis les années 1990, on observe en effet une nouvelle phase de renforcement des bureaucraties urbaines autour de

---

*Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007.

8. Renaud Payre, Gilles Pollet, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

9. Pour reprendre une idée ancienne de Stein Rokkan, développée par Clarence Stone: « *Vote counts, but resources decide* » (*Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence (Kan.), University Press of Kansas, 1989).



services réorganisés sur des bases plus fonctionnelles (en directions thématiques notamment) et territoriales (en pôles de proximité), d'outils opérationnels (missions, société d'économie mixte, groupement d'intérêt public...), d'instruments réflexifs (observatoires, forums de prospective, agences de conseil). Ces technostructures agrègent désormais autour des maires une diversité de collaborateurs aux statuts différenciés et aux positions hiérarchisées. Classiquement, elles s'organisent d'abord autour d'une direction générale et d'un cabinet, constitutifs d'un état-major politico-administratif, auxquels s'adjoignent des adjoints d'importance et, parfois, des responsables de grandes structures paramunicipales. Cet entourage est chargé de fixer les orientations politiques d'ensemble, de veiller aux conditions de réalisation des politiques publiques, de s'assurer de l'acceptabilité des projets... Ensuite, dans chacun des secteurs d'intervention et sur chacun des projets *ad hoc*, les maires s'appuient sur des professionnels plus spécialisés (chargés de mission, chefs de projet, référents, coordonnateurs, directeurs...). Sollicités pour leurs compétences d'ingénierie, ces professionnels techniciens sont positionnés sur une fonction plus opérationnelle de montage et de portage des projets. Pour les maires, l'enjeu de tous ces équipements humains et organisationnels est d'acquérir une capacité d'action et, plus précisément, de pilotage (ou de « maîtrise d'ouvrage », disent les techniciens) des politiques publiques.

49

En s'étoffant, qualitativement et quantitativement, ces bureaucraties posent de véritables enjeux de management politique. Elles complexifient les circuits décisionnels en rapprochant des acteurs hétérogènes dont les relations n'obéissent pas nécessairement à des rapports administratifs hiérarchiques : sur tel projet d'aménagement, il n'est pas rare de voir un chargé de mission travailler prioritairement avec le directeur d'une société d'économie mixte et un collaborateur de cabinet sans passer par la voie hiérarchique de son directeur de service. En fait, une nouvelle relation de loyauté politique aux élus s'impose, à des degrés variables, aux différents membres de l'entourage : prenant leurs distances vis-à-vis d'un idéal de stricte neutralité, les collaborateurs sont tenus de donner de leur personne pour la réussite de projets et d'incorporer les exigences de la politique (contestations, échéances électorales, compromis entre adjoints, communication...) <sup>10</sup>. Ils ne peuvent se satisfaire de travailler dans une seule perspective de faisabilité technique, ils visent

10. Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003.

50 aussi l'acceptabilité politique. Reconnue de fait pour les hauts fonctionnaires territoriaux et les conseillers politiques (à travers le statut d'emploi fonctionnel ou de collaborateur de cabinet), cette politisation fonctionnelle est moins évidente pour les techniciens (fonctionnaires ou contractuels) des collectivités. Pour autant, elle ne signifie pas une mainmise des maires sur la conduite des actions. D'une part, les élus disposent rarement de la disponibilité et de l'expertise suffisantes pour suivre l'ensemble de la fabrication des politiques et aller au-delà de la gestion de quelques phases clés<sup>11</sup>. D'autre part, si ces techniciens sont contraints de s'impliquer vivement dans les politiques et d'y jouer leur responsabilité, c'est aussi parce que les finalités de ces dernières sont moins nettement définies, dépendent de paramètres et ressources de terrain, se négocient avec des partenaires. Par conséquent, les techniciens en précisent le sens dans le cours même de leur mise en œuvre. Cela crée alors paradoxalement les conditions d'une autonomie relative des techniciens qui gèrent ces situations en s'appuyant sur des savoirs, des routines, des réseaux d'échanges professionnels. En d'autres termes, les logiques de fabrication des politiques publiques favorisent une emprise de professionnels qui pourront développer, dans telle ou telle ville, des dispositifs d'action relativement proches.

### *La multiplication des lieux d'engagement*

L'élaboration des politiques publiques locales passe de plus en plus par la maîtrise de processus d'action collective négociés et ajustés à l'environnement. Dans cette perspective, les lieux décisifs de gouvernement se redéplacent. Ils procèdent d'abord de changements d'échelles à travers le développement d'établissements intercommunaux, aux compétences sans cesse plus étendues, de syndicats mixtes d'élaboration des documents de planification, de réseaux de villes, parfois d'établissements publics d'aménagement en charge de grands projets territoriaux. L'action publique se précise aussi dans de multiples arènes de concertation (conseils de quartier, conseils de développement, ateliers de dialogue...), ainsi que dans de multiples arènes bien peu formalisées (comités de pilotage et techniques, commissions, groupes de projet...). C'est dès lors dans ces lieux de coopération que se joue une partie de l'aptitude des maires (et de leurs adjoints) à conduire des politiques publiques, à capter des ressources et, *in fine*, à pouvoir se légitimer par l'action. Mais ces lieux sont

---

11. Anne-Cécile Douillet, Cécile Robert, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, vol. 71, 2007, p. 10-11.



en même temps ceux qui dérogent à la démocratie représentative, qui échappent au contrôle de l'électeur et qui reposent sur un accès restreint lié principalement à la détention d'expertises.

L'activité des édiles se constitue donc par la combinaison de différentes arènes aux caractéristiques très contrastées<sup>12</sup> : les unes publiques (les assemblées) mais aux ressources limitées, les autres plus opaques (les instances de négociation) mais aux ressources plus utiles pour l'action publique. L'implication dans ces lieux de l'action publique soulève donc de nouveaux dilemmes politiques. Certes leur opacité permet plus aisément de trouver des accords, des coalitions d'intérêts et des compromis. Par exemple, dans les intercommunalités, on sait que, pour le premier magistrat d'une commune, l'essentiel est d'être présent dans les « conseils de maires » dont se sont dotés la plupart des établissements publics de coopération intercommunale pour préparer et déminer les séances publiques des conseils communautaires. De même, pour orienter de grands projets d'aménagement, les maires savent l'importance de présider une société d'économie mixte ou d'être dans le conseil d'administration d'un établissement public d'aménagement. Mais ces lieux d'action contraignent les maires à se techniciser pour en maîtriser les interactions. Ils les détournent d'un travail plus classique de proximité auprès des citoyens. Ils compliquent l'imputation et la capacité à rendre des comptes au public (*accountability*) dès lors que les choix sont dépendants de multiples transactions et tractations.

51

L'action publique a donc un coût pour les maires : à la fois se doter de capacités d'expertise et dépenser leur énergie dans des instances mal identifiées. Les élus s'exposent à un risque technocratique dont rien ne dit qu'il soit compensé par les usages légitimants des politiques publiques.

## LES INCERTITUDES SOCIOPOLITIQUES

La référence à une « compétence gestionnaire » est devenue un critère de jugement des maires particulièrement usité dans les médias qui sert à présumer de leur légitimité auprès des citoyens et de leur capacité à se faire réélire. Mais ses effets politiques peuvent paraître bien plus fragiles.

Tout d'abord, les logiques actuelles de l'action publique locale – que l'on parle de « gouvernance » ou de modèle d'« institutionnalisation de

---

12. Olivier Nay, « La politique des bons offices », in Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, *op. cit.*

l'action collective »<sup>13</sup> – altèrent fortement les prétentions volontaristes. Elles se caractérisent en effet par l'intégration d'une diversité d'acteurs et de contraintes qui allongent les processus décisionnels. Premièrement, l'implication incontournable dans des dispositifs de coopération (comme l'intercommunalité) a intensifié les jeux de coalitions qui se paient par des compromis et des mesures distributives opacifiant les orientations politiques. Deuxièmement, les exigences participatives – fixées par la loi et les injonctions politiques plus diffuses – renouvellent le dilemme démocratique, entre l'intégration de nouvelles demandes et la recherche d'efficacité<sup>14</sup>. Lors de l'élaboration d'un projet, les maires se sentent désormais tenus de prendre en compte des requêtes citoyennes sous peine d'être critiqués pour excès d'« autoritarisme » ou pour une concertation « en trompe-l'œil ». En sollicitant l'avis des citoyens dans des démarches de proximité, ils s'exposent à des demandes particulières rendues légitimes par les procédures elles-mêmes. Ils seront alors contraints à de multiples arrangements *particuliers*, comme dans les politiques de densification des centres (en réduisant la taille d'une opération immobilière ou en l'accompagnant d'espaces verts) ou lors de l'implantation d'un dispositif d'accueil pour personnes vulnérables (en le déplaçant en périphérie ou en augmentant les rondes policières). Autrement dit, gouverner à proximité n'a rien de l'évidence, mais exacerbe et confronte les maires à toutes les contradictions du social. Par ailleurs, les temporalités de l'action publique locale représentent de véritables défis politiques. En s'allongeant, les processus de mise en œuvre ne coïncident pas aisément avec les échéances électorales, poussant, dans certains cas, à accélérer la réalisation d'un projet au risque d'une précipitation et, dans d'autres, à repousser à plus tard au risque d'aggraver les problèmes<sup>15</sup>. La livraison d'un projet d'aménagement d'un espace public sera, ici, hâtée pour l'inaugurer avant l'élection, alors que, là, les arbitrages sur les tracés d'un transport collectif seront reportés pour ne pas attiser les craintes des commerçants. Les contraintes temporelles sont aujourd'hui exacerbées par les partenariats interinstitutionnels qui amènent à tenir compte des échéances électorales des différentes collectivités parties

13. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996; Patrick Le Galès, « Regulations and Gouvernance in Europe Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 3, 1998.

14. Robert Dahl, « A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, vol. 109, n° 1, 1994.

15. Jacques de Maillard, « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales », *Pôle sud*, vol. 25, 2006, p. 47-49.

prenantes d'un projet. La succession des élections locales a ainsi pour effet de geler, périodiquement, des arbitrages et des crédits. Pour ces différentes logiques, brièvement évoquées ici, on comprend que les lignes d'action d'un maire doivent composer avec des tendances à la fragmentation qui compliquent la valorisation des *outputs*.

Ensuite, l'action publique est confrontée à la difficulté de trouver son public ou ses soutiens. *Primo*, quelles que soient les villes, les politiques concoctées semblent de plus en plus s'adresser à un même type de cibles, une « nouvelle classe moyenne urbaine » sommairement désignée dans les documents de planification. On lui prête de nombreuses vertus, tant en matière de consommation que d'animation, au point de s'employer à transformer la valeur d'usage des espaces urbains et à soigner les aménités urbaines pour l'attirer. Cette nouvelle cible paraît occuper, en substitution de groupes en déclin, le rôle moteur du changement social. Mais, plus attendue que réellement implantée, elle a une consistance sociologique qui est loin d'avoir été démontrée dans les travaux de sociologie urbaine. Ceux-ci insistent davantage sur le fractionnement interne des classes et sur les agencements sociaux variés dans les villes<sup>16</sup>. D'où sans doute la coexistence inévitable, à côté de projets urbains bien identifiés à destination de cette cible, de mesures plus ponctuelles et fragmentaires pour des intérêts hétérogènes. *Secundo*, on tend bien souvent à assimiler la construction consensuelle de coalitions de projets à un ralliement de larges franges de la société locale aux dynamiques de l'action publique. Mais c'est procéder à un raisonnement hasardeux à bien des égards : les organisations partenaires (chambres consulaires, syndicats patronaux, clubs et forums d'experts) sont souvent contraintes par leurs statuts (en qualité, par exemple, de personne publique associée pour les chambres de commerce et d'industrie) à s'engager dans des rapports de coopération institutionnelle qui n'ont donc rien d'étonnant ; elles ont une représentativité limitée qui permet difficilement de présager des comportements des milieux censés être représentés ; et, enfin, elles mobilisent des réseaux élitaires qui sont assurément prédisposés (par leurs formations, styles de vie, trajectoires) à partager avec les élites politiques locales une conception convergente des projets à réaliser. C'est pourquoi les consensus opératoires de l'action publique peuvent difficilement – sous peine de désillusions – être confondus avec des soutiens

---

16. Marco Oberti, Edmond Préteceille, « Les cadres supérieurs et les professions intermédiaires dans l'espace urbain », in Paul Bouffartigue, Charles Galéa, Sophie Pochic (dir.), *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement ?*, Paris, Armand Colin, 2011.

sociaux. Si efficaces soient-ils pour aboutir à des projets, ces consensus requièrent toujours, de la part des élus, un travail politique relationnel pour gérer leur appropriation élargie et anticiper les contestations potentielles. *Tertio*, la légitimation politique par les *outputs* suppose qu'*in fine* les électeurs soient sensibles aux effets de l'action publique et intègrent ceux-ci dans leurs jugements. Admettons qu'il n'y a là rien d'évident tant la complexité des montages décisionnels brouillent les imputations de responsabilité et tant la perception des effets des politiques est altérée par de multiples pesanteurs contextuelles. C'est assurément une hypothèse qui reste à explorer dans la mesure où les travaux qui s'en sont saisis sont encore bien rares<sup>17</sup>. Dans ce contexte d'incertitudes, les maires seront sans doute tentés de s'en remettre à des leaders d'opinion et des responsables de groupes d'intérêts connus (comités de quartier, associations de commerçants, clubs du troisième âge, comités des fêtes, etc.) pour alimenter le lien avec la population et servir de relais d'information. Autrement dit, ils peuvent difficilement se détourner d'un travail relationnel auprès de tels représentants d'intérêts, même si l'emprise de ces derniers sur les segments de la population s'effrite. S'il est vrai que les maires urbains sont confrontés à un électorat moins fidèle et à des clientèles moins nettement définies<sup>18</sup>, ce travail relationnel n'en prend justement que plus de valeur. Les maires doivent soigner leurs contacts avec ces relais intermédiaires pour anticiper des demandes et structurer la réception des politiques publiques. Ce qui passera, dans bien des cas, par des arrangements et concessions dans la mise en œuvre de l'action publique. Négliger ce travail, c'est assurément amplifier les incertitudes politico-électorales de la conduite des affaires. Si la légitimité de l'élection, comme on l'a vu, ne dote pas mécaniquement d'une capacité à agir et à gouverner, celle-ci ne garantit pas, à l'inverse, d'une assise sociale solide.

Au terme de cette réflexion, il ressort que l'action publique prend bien une place croissante dans les rapports entre les maires et leur société territorialisée. Mais ce pari entrepreneurial est traversé de tensions. D'un côté, les maires puisent dans l'action publique de précieuses ressources de légitimation, pour peu qu'ils en maîtrisent les processus. Cette pratique appelle dès lors des investissements exigeants et élevés sans que

---

17. Cf. Jacques Gerstlé, « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, 2003. On signalera aussi la mise en place récente au sein de l'Association française de science politique d'un groupe consacré aux rapports entre « opinion et action publique ».

18. Gilles Pinson, « Gouverner une grande ville européenne... », art. cité, p. 107.

les effets, réels ou perçus, soient évidents. D'un autre côté, les maires ne peuvent faire l'économie de travailler les liens avec leur base sociale grâce, le plus souvent, à des relais constitués et routiniers dont l'emprise sur la population s'érode. Plus qu'à une substitution de dimensions du travail politique, il nous semble donc préférable de conclure à une équation politique indépassable et instable. La difficulté politique est aujourd'hui de ménager des soutiens dans la population tout en conduisant des projets d'envergure. Dès lors, autant que les plaidoyers rituels en faveur d'un rapprochement de l'analyse des politiques publiques (*policy*) et du métier politique (*politics*), l'étude du gouvernement urbain nécessite que l'on y intègre aussi l'assise sociale des maires auprès de sociétés structurées par des groupes, des intérêts, des relais...

---

#### R É S U M É

---

*Les maires urbains semblent aujourd'hui s'impliquer massivement dans l'élaboration de projets d'action publique qui leur permettraient de mobiliser des soutiens. Le texte discute la thèse d'une légitimation politique par les outputs qui serait une réponse à une société pluraliste et plus différenciée. Il revient, pour cela, sur les investissements requis pour un usage politique de l'action publique avant de pointer du doigt les incertitudes d'une telle forme de gouvernement.*