

La pertinence des changements de l'action publique en France est plus que jamais une interrogation récurrente. La vision d'un État « efficace » fait l'objet d'une demande grandissante de la part des gouvernés. La décentralisation, l'eupéanisation et l'internationalisation des échanges mettent l'État dans l'obligation d'inscrire son action dans l'économie de marché. C'est tout l'enjeu d'un management public moderne. À l'heure où se déroulent des débats houleux sur la réforme de l'État, ce recueil de contributions se propose d'étudier les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain, s'appuyant sur des enquêtes fouillées. La problématique du « changement » repose sur la question de savoir si nous sommes plutôt dans une situation de rupture ou dans une configuration aux contours plus flous, où se mêlent inextricablement des logiques et des modes d'action publique anciens ou nouveaux ? Au-delà de l'inscription historique dans laquelle éléments nouveaux et anciens se confrontent, les auteurs font la démonstration que le « changement », appréhendé au travers de sa construction politique et de la transversalité des politiques publiques, induit non seulement une orientation nouvelle de l'action publique mais aussi l'établissement de nouveaux rapports entre État, collectivités locales et « nouveaux acteurs » de la sphère privée. Au centre de ces nouvelles configurations, se trouve le territoire par lequel le changement prend toute sa dimension.

Le Territoire au centre du changement.

Au plan local, la mise en œuvre du changement se révèle à travers une logique partenariale. L'État « diseur de sens », de tradition jacobine, n'est plus le seul maître à bord. Sous l'effet de la contractualisation et de la négociation, les régions, les départements, les villes, prennent en main leur destin non seulement sur le plan national mais aussi européen, voire international. Le territoire devient le lieu de formalisation des enjeux et de réflexion sur la réponse à apporter. L'action publique apparaît de plus en plus fortement territorialisée dans sa définition même. Conséquences : de nouveaux professionnels et acteurs de la sphère privée émergent, de nouvelles configurations de négociation « plus horizontales » s'institutionnalisent. Le territoire, le partenariat et le projet constituent désormais les piliers des politiques publiques locales à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne. La question de la lisibilité et de la cohérence des politiques publiques se pose alors au regard de la complexité croissante des échanges. C'est bien la notion de « gouvernance » qui est en jeu ici.

L'État toujours présent.

Quand bien même une transformation significative des politiques publiques est indéniable, les auteurs se gardent de conclusions hâtives selon lesquelles il y aurait, d'une part, perte

de maîtrise de l'action publique par les élus, d'autre part, effacement de l'acteur étatique de la scène territoriale. Les études de terrain présentées ici conduisent à nuancer les développements précédents, en mettant au jour des inerties, des permanences, des continuités qui se mêlent aux indéniables changements à l'œuvre. Tout d'abord, les limites tiennent aux traits caractéristiques du monde urbain : la personnalisation du pouvoir politique, l'accroissement du pouvoir des élus locaux au cours des années 80 ainsi que la récurrence d'un phénomène nobiliaire sont loin de faire émerger de nouvelles pratiques de gouvernance aux plans institutionnels, économique et social. À l'échelle locale, l'État est souvent présenté comme en retrait ou en recul. Or, les travaux qui portent ici sur les politiques territoriales mettent au contraire en avant les fortes capacités d'adaptation des acteurs étatiques. À l'État centralisateur, se substitue l'État régulateur, qui détient la quasi-exclusivité des ressources normatives et politiques sur ses territoires — et figurent encore dans l'appareil étatique des secteurs (en matière sociale notamment) fortement institutionnalisés, cloisonnés, en raison de la permanence de corporatismes et d'inerties qui refusent ainsi la transversalité. Toujours présent, l'État est néanmoins obligé de composer avec des acteurs multiples. La négociation, la contractualisation, le partenariat, la recherche de proximité sont désormais des notions constitutives de l'action publique. Mais entre changement(s) et recomposition(s), la construction de l'action publique revêt un caractère hybride.