

Action publique et coordination des acteurs

Entretien avec Muriel Maillefert*

La réforme en cours pose explicitement le problème de la coordination des acteurs, en visant à une simplification et à une rationalisation des niveaux de décision. Mais l'expérience montre que la qualité des procédures de décision et la bonne compréhension des différents accords est au cœur des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de politiques publiques territoriales. Dès lors la question est moins celle d'une rationalisation que celle de la délibération.

L'action publique à l'échelle territoriale pose la question de la coordination des acteurs. À travers les cas que vous avez pu observer, quelles sont les principales difficultés à cet égard ?

La question de la coordination est fondamentale dans tous les domaines de l'action collective, et le domaine de l'action publique en général n'échappe pas évidemment à cet enjeu. Si le problème est bien connu, il n'est pas nécessairement appréhendé correctement. En économie, notamment, la coordination s'effectue par deux instruments polaires, le marché (coordination horizontale) et l'État - ou l'organisation- (coordination hiérarchique). Les politiques publiques en France se sont construites sur un principe hiérarchique (politiques sectorielles), et c'est seulement depuis une vingtaine d'années que l'idée d'horizontalité est devenue une réalité.

Si l'on considère par exemple la politique d'emploi, on observe que l'État a gardé la compétence centrale et a progressivement accordé aux acteurs locaux certains leviers de décision - étape de territorialisation- puis a plus franchement laissé la liberté d'application, pour certains types de dispositifs, aux acteurs du territoire. On parle alors de politique territoriale.

L'analyse est complexifiée par le fait que les acteurs territoriaux ont dans certains cas, utilisé leurs propres compétences, par exemple en matière de développement économique, pour promouvoir des politiques qui avaient (ou devaient avoir) un impact fort sur l'emploi, notamment l'emploi des personnes ciblées par les politiques étatiques, c'est-à-dire des publics en difficulté d'insertion. C'est l'idée de départ de la politique emploi-environnement qui visait à créer de l'activité et des emplois à partir d'un soutien au secteur environnemental, réputé pouvoir créer des emplois accessibles aux personnes ciblées.

La question de la coordination s'est manifestée dans deux dimensions : la définition des objectifs de la politique publique (insérer des publics en difficulté *versus* créer des emplois si possibles marchands et pérennes) et les moyens de la politique (le secteur environnemental comme support d'insertion ou comme objectif de développement territorial).

Les difficultés, qu'on constate *ex post*, résident dans l'absence d'accord sur les objectifs généraux de la politique et même l'absence d'explicitation entre les acteurs des objectifs, des moyens, bref des finalités de l'action collective.

L'évaluation des politiques publiques est un sujet désormais central. Or la mise en œuvre de cette évaluation peut sembler complexe dans le cas de politiques territoriales impliquant différents acteurs (administrations publiques de l'Etat, associations, collectivités locales). Au vu, là encore, de votre expérience, des apprentissages se sont-ils produits ?

Une des raisons de la complexité dans la mise en œuvre de l'évaluation réside dans cette absence d'explicitation *ex ante* des objectifs attendus des politiques publiques. Pour continuer sur l'exemple de la politique emploi-environnement, chaque acteur est resté dans sa logique propre : une vision régionale de l'environnement fortement éco-centrée, ou une vision des services de l'emploi fortement tournée vers l'insertion et la logique de trajectoire.

* Muriel Maillefert est économiste, maître de conférences à l'université de Lille 3.

Il n'y a pas eu de temps consacré à l'explicitation des objectifs de chaque partie. Cette phase nécessite un temps sans doute assez long pour l'acquisition de l'information et la construction commune des objectifs de l'action collective.

Dans le cas de la politique emploi-environnement, deux évaluations ont été réalisées. La première a pointé des difficultés de mise en œuvre. Si la dichotomie d'approche des acteurs a été remarquée, elle n'a pas proposé de solution à ce problème parce qu'elle n'a pas procédé à une analyse des motivations de l'action. Elle a plutôt essayé de travailler sur les critères d'attribution des financements aux structures, de manière à mieux articuler les objectifs d'insertion et les objectifs environnementaux. Les acteurs ont perçu ces nouveaux critères comme des contraintes, mais n'ont pas modifié leur approche.

Finalement la difficulté de l'évaluation c'est de répondre à des enjeux classiques (efficacité, efficience etc.) et des enjeux d'action collective en amont, qui nécessite une analyse processuelle associée.

La mobilisation des acteurs locaux semble être un facteur décisif dans la réussite de politiques publiques sur un territoire. La clarification des rôles visée par la réforme des collectivités territoriales vous semble-t-elle aller dans ce sens?

Un des problèmes de l'action publique dont tout le monde parle concerne la complexification des niveaux d'action et l'enchevêtrement des compétences, alors même que les financements sont fuyants. La décentralisation a dans de nombreux domaines augmenté les niveaux d'intervention. L'État a de surcroît une stratégie qui n'est pas toujours claire. L'État apparaît comme un acteur qui essaie de se défaire de certaines dépenses, alors même que des mesures annoncées au coup par coup, sans logique générale viennent bouleverser les équilibres des territoires et les modes de financement traditionnels (réforme de la taxe professionnelle par exemple).

Comme dans toute réforme, chacun est convaincu de la nécessité de réformer, mais critique la manière de faire, parce que notamment, les enjeux ne sont pas mis sur la table et discutés de manière ouverte. La clarification des rôles est nécessaire mais certainement pas suffisante... et la réforme apparaît sans doute comme celle des élus d'en haut (une réforme formelle), mais certainement pas celle des élus des territoires, sans même parler des citoyens pourtant destinataires ultimes des politiques publiques.

Propos recueillis par Richard Robert