

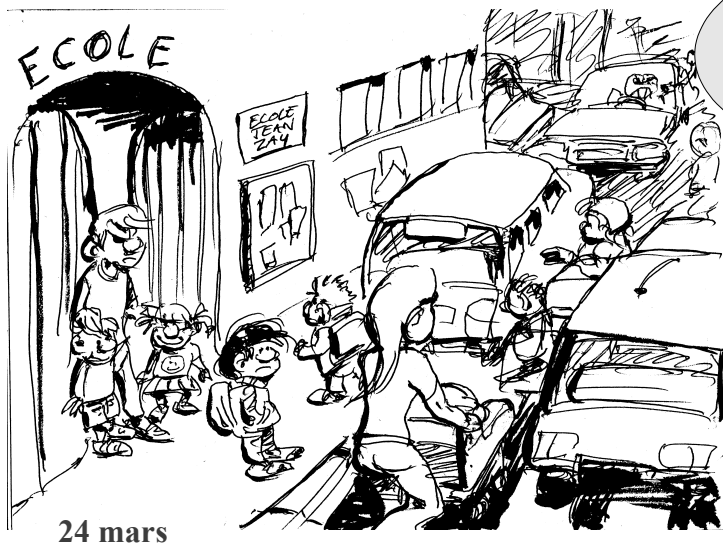
Encart d'introduction

Pourquoi certaines choses se font et d'autres non ? Souvent ceci suscite des incompréhensions entre les différents acteurs qu'ils soient élus, techniciens ou citoyens. S'intéresser à la construction de l'action publique apporte des éclairages intéressants.

Sous-titre : De quoi s'agit – il ?

Texte principal

Chaos devant l'école



Il faudrait peut-être mettre un policier pour pacifier.

Je n'ai pas été élu pour mettre des Pvs !

Vous allez plutôt mettre quelques potelets.

31 mars

On ne va pas pouvoir en mettre partout à cause des normes d'accessibilité

Voici un exemple caractéristique tant la desserte des écoles est souvent problématique.

Non seulement, il peut permettre de bien illustrer les modalités de construction de l'action publique en général, mais également d'éclairer certaines orientations prise dans le cas pratique « Centralités et mobilités » (► XX).



D'après vous, quelle est la situation la plus courante ?

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • un problème clair, objectif, mesurable, aux causes facilement identifiables, • un décideur unique et identifiable qui choisit la solution la plus rationnelle, • un technicien qui met en œuvre l'action exactement comme elle a été décidée ? | <ul style="list-style-type: none"> • un problème obscur entremêlé avec plein d'autres • des décideurs à la rationalité limitée qui donnent des instructions pas très claires • des techniciens qui ne se contentent pas de faire ce qu'on leur a vaguement demandé |
|--|---|

En fait, les cas simples sont exceptionnels et les complexes la norme...

Pour mieux comprendre, commençons par avoir une analyse séquentielle en distinguant : la construction et la mise à l'agenda des problèmes publics, la phase de décision et la mise en œuvre de l'action.

Sous-titre : Construction et mise à l'agenda des problèmes publics

Encart d'introduction

S'intéresser à l'amont s'avère indispensable pour comprendre l'ensemble de la construction d'action publique liée. Il n'y a pas de solution sans problème.

Texte principal

La construction des problèmes publics

Un fait objectif ne suffit pas à faire un problème collectif, celui-ci doit être construit pour qu'il soit considéré comme tel par des acteurs.

Cela passe par :

- la formulation du problème en problème public,
- l'imputation de la responsabilité du problème, la désignation des causes collectives du problème,
- l'expression d'une demande auprès des autorités publiques.



La mise à l'agenda

L'attention publique est une denrée rare. Il y a donc une compétition entre les problèmes pour rentrer ou rester dans les agendas, parfois très contraints, liés aux multiples arènes qu'elles soient médiatiques, d'expression collective (partis, associations, etc.) ou institutionnelles.

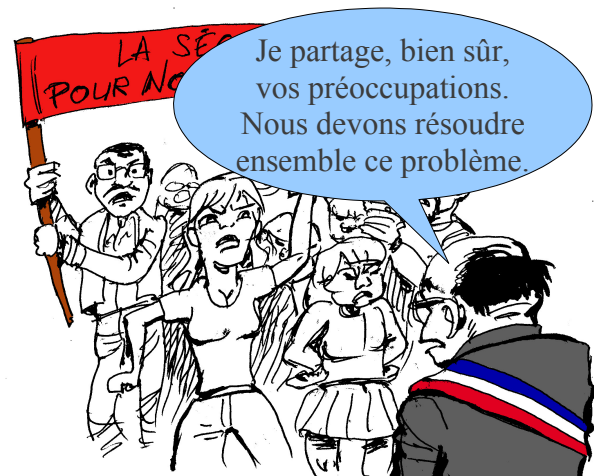
Il existe des périodes d'équilibre où l'agenda est stabilisé et de périodes d'ouverture de l'agenda. Par exemple, les périodes électorales.

Des inégalités existent entre les groupes dans leur capacité à mettre à l'agenda leurs problèmes.

Ceux-ci peuvent alors mettre en place différentes stratégies pour y parvenir en s'appuyant sur l'action de groupes organisés, la mobilisation de l'opinion, l'intervention d'acteurs politiques, la médiatisation et des événements.

Certaines s'appuient sur une publicité forte avec des controverses, une importante médiatisation et des actions visibles. D'autres sont plus « silencieuses ».

Parfois, quand certains problèmes apparaissent « mûrs », que des solutions existent et que la situation politique le permet, peut exister une fenêtre d'opportunité politique pour faire avancer significativement un sujet.



Sous-titre : La phase de décision

Encart d'introduction

Remise en cause du principe du choix de la solution optimale par un décideur clairement identifiable, donc responsable, qui agit selon une rationalité instrumentale.

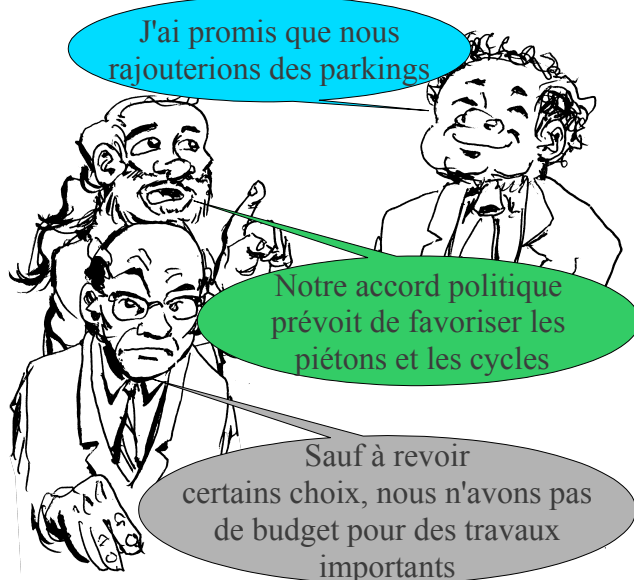
Texte principal

Rationalité limitée

De nombreuses raisons expliquent celle-ci. Parmi elles :

- une information en général imparfaite sur le problème et les solutions possibles,
- des filtres cognitifs (déformations d'éléments contradictoires avec son schéma de représentation),
- un calcul coût/bénéfices affecté par d'autres finalités (économiques, politiques comme le maintien de la cohésion d'un groupe ou la détention d'une position de pouvoir) qui peuvent être contradictoires,
- des contraintes organisationnelles qui restreignent les possibilités,
- l'existence de solutions pouvant être facilement mises en œuvre en reformulant le problème.

Faute d'une décision optimale, est souvent choisie celle qui garantit le plus de stabilité et entraîne le moins d'incertitudes.



La décision comme processus

Elle est en fait rarement un acte clairement identifiable, qui relève plus du mythe (parfois politiquement nécessaire) que de la réalité empirique. Elle est plus souvent un ensemble complexe aux contours flous que représente la superposition de décisions et de non décisions enchevêtrées avec un ajustement progressif des acteurs.

Cela inclut :

- la transformation du problème en proposition de solution (élaboration de solutions, prise en compte des intérêts, anticipation des effets et du degré d'acceptabilité, compromis, etc.),
- la légitimation (officialisation, mesures juridiques, communication publique).

Les acteurs de la décision

L'idée de l'image d'un décideur unique doit aussi être très nuancée. Les acteurs sont en fait multiples et leurs logiques d'action diverses, mais tous ne sont pas égaux et les compromis sont nécessaires.

Les élus ne se limitent pas au Maire ou au Président. Les administrations ne sont complètement ni neutres, ni monolithiques : elles ont aussi des intérêts, des marges de manœuvres, des conflits, etc. Quant aux citoyens, leur influence est souvent limitée.

Il est intéressant de ne pas se contenter de savoir qui a la réputation d'avoir une grande influence, mais d'observer quels sont les acteurs qui interviennent, de quelle manière et avec quel poids.

En mettant les rues d'accès en zone 30 et à sens unique, nous pourrions, sans gros travaux, organiser du stationnement sur la chaussée, protéger ainsi les trottoirs pour les piétons et aménager un double sens cyclable.

OK, mais optimisez le stationnement

OK. Peut-on neutraliser la voie devant l'école ?

Nous allons proposer ces différentes variantes en réunion publique.

24 avril

Sous-titre : La mise en œuvre

Encart d'introduction

Nous avons tendance à penser que l'application des décisions prises va de soit, alors que ce n'est pas si simple.

Texte principal

L'idéal de la bureaucratie « rationnelle-légale »

Celle-ci repose sur trois principes :

- la neutralité (objectivité dans le respect des règles),
- la hiérarchie (obéissance aux règles et contrôles),
- la spécialisation (des tâches et des compétences).

Or le non-respect de ces principes est le cas de figure le plus fréquent.

L'approche Top-Down

Il s'agit d'analyser les dysfonctionnements pour garantir une application stricte des décisions prises.

Trois facteurs entrent en compte :

- les échelons multiples (difficultés liées à la transmission verticale d'une décision, conflits entre types d'administration),
- le contenu de la décision qui peut être floue, ambiguë, voire contradictoire, ce qui laisse une marge de manœuvre dans l'application,
- des moyens insuffisants (financiers, humains et techniques) ou un contexte qui a changé (exemples : difficultés économiques, changement politique).



L'approche par le bas

Mais il est aussi possible de considérer les « petits fonctionnaires » comme des acteurs à part entière dans la construction de l'action publique, même si c'est dans un cadre d'autonomie limité. Les politiques publiques contemporaines laissent, en effet, une responsabilité croissante aux échelons subalternes pour apprécier les conditions et modalités de mise en œuvre. Conséquences :

- les décentralisations et déconcentrations brouillent la répartition de compétences et des hiérarchies : il faut bien que quelqu'un prenne les décisions,
- les incertitudes sur les objectifs de certaines politiques obligent les agents de "terrain", sous une contrainte forte, à trancher "techniquement" ce qui ne l'a pas été politiquement,
- la proximité et la responsabilisation des agents sont associées à plus d'efficacité.

Sous-titre : L'action collective comme construction collective d'acteurs en interaction

Encart initial

L'approche séquentielle a ses limites, notamment sur le caractère collectivement construit d'une action.

Texte principal

Des acteurs pluriels (ressources, représentations et intérêts)

Les acteurs, individuels ou collectifs, se caractérisent par :

- des ressources (positionnelles, matérielles, de savoir, politiques, sociales, temporelles),
- des systèmes de représentation qui encadrent notre rapport au réel (► 28),
- des intérêts (pouvoir, matériel, identité).

Les acteurs collectifs peuvent être difficiles à analyser car ils peuvent être permanents ou éphémères, fortement intégrés ou une somme d'individus. L'articulation entre individus et collectif peut être facile pour les ressources, compliquée pour les représentations et très problématique pour les intérêts.

Interactions

La construction collective de l'action publique est le produit d'interactions plus ou moins structurées, stables et cohérentes, superposant des niveaux multiples, plus ou moins institutionnalisées.

Peuvent exister des effets de réseaux, de « coalition de cause » ou même d'institutionnalisation de nature à orienter ponctuellement ou durablement l'action.

Ainsi, une institution se caractérise par :

- une caractère formel ou informel qui transcende les individus et les lie par des règles,
- une certaine stabilité dans le temps,
- un effet structurant sur les comportements individuels,
- un partage, par ces membres, de certaines valeurs, représentations, voir d'une identité.



Quelques remarques non exhaustives sur certains acteurs

a) Les élus politiques peuvent avoir des motivations variées d'agir : adopter une politique jugée bonne en soi, rechercher des gains électoraux, éviter une sanction électorale ou améliorer leurs ressources politiques (légitimation, identité).

b) Les fonctionnaires ont un devoir de neutralité mais cela ne les empêche pas d'être sensible aux questions politiques. Ne serait-ce que, pour remplir leurs missions, il leur faut souvent intégrer l'ensemble des enjeux, y compris politiques (et pas seulement juridiques, techniques ou financiers) dans leurs propositions aux élus que ceux-ci fassent leurs choix en toute connaissance de cause.

c) La société civile peine souvent à trouver sa place et à se faire entendre. A contrario une association n'est pas toujours représentative et ne défend pas systématiquement l'intérêt général. Certains se décrètent les représentants de la population et, en réunion, monopolise la parole au détriment de celle-ci.

d) Les acteurs intermédiaires ont des capacités de médiateur, à mettre en relation des univers séparés et à produire du sens partagé à partir d'un processus d'hybridation et d'apprentissage. Des experts peuvent jouer ce rôle, mais leur indépendance et la frontière experts / « profanes » peuvent aussi être contestées.

Sous-titre : Le changement dans l'action publique

Encart d'introduction

La capacité à agir est au fondement même de la légitimité politique. La notion du changement est donc omniprésente, même si doivent être distingués discours et mises en œuvre.

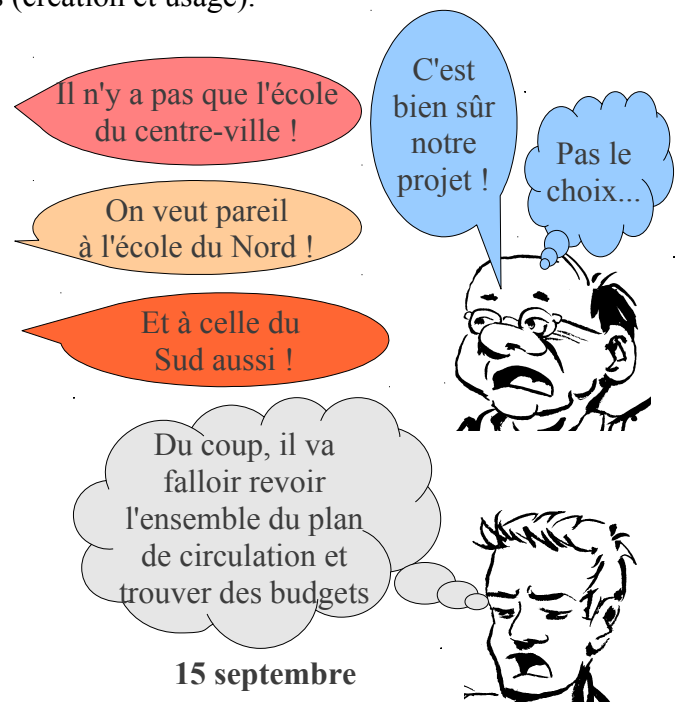
Texte principal

Les paramètres interdépendants du changement

- Le contexte** qui peut à la fois contraindre et offrir des opportunités.
- Les temporalités** avec une distinction court terme et temps long (articulation entre rupture brutale et changement graduel, changement et continuité, effets cumulatifs, de seuil et d'enchaînement).
- L'orientation de la politique publique** (hiérarchisation des objectifs et système de représentation).
- Le cadre d'interaction** (règles du jeu institutionnelles).
- Les rapports entre acteurs** (renforcement / affaiblissement / émergence / disparition).
- Les modalités concrètes** à travers les instruments (création et usage).

Exemples de processus de changement

- L'incrémentalisme** témoigne des difficultés à remettre en cause les fondements d'une politique publique, ce qui débouche sur un changement progressif par apprentissage et tâtonnement.
- La « path dependence »** rend compte du poids des choix passés de plus en plus irréversibles avec le temps. Il est ainsi difficile d'admettre qu'un choix fait mérite d'être revu. A contrario, avant de faire un choix doivent être soupesées les implications futures et, notamment, une possible généralisation dans d'autres cas.
- Atténuer le risque de sanction électorale** par des stratégies de dissimulation des réformes, de division des opposants potentiels et de compensation avec des risques de dénaturation.
- La transformation graduelle** par l'accumulation progressive d'ajustements, souvent insensibles et invisibles, qui finissent par avoir un effet important, de manière délibérée ou pas.
- L'intégration communautaire** peut se traduire, concernant le contenu des politiques publiques, leurs objectifs, les références, par des phénomènes à la fois de convergence, de divergence, de contradiction, de traduction ou d'apprentissage.
- Le « nouveau management public » (@)** qui prône un partage pragmatique des rôles entre le niveau du pilotage (décisions stratégiques et objectifs) et le niveau d'exécution (décisions opérationnelles).



Encart final

Pour aller plus loin

- [Sociologie politique de l'action publique](#) de Patrick HASSENTEUFEL ★★, ce livre a servi de référence pour l'écriture de cet article.
- [Socio-histoire du vélo dans l'espace urbain, d'une écologie politique à une économie médiatique](#), thèse de Marc RIVERE
- [Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine](#), thèse de Lilian LOUBET
- [Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites](#), A. Amar, L. Berthier

Voir sur le blog

