



UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique



MAS/DAS IN PUBLIC ADMINISTRATION (MPA)

Cours de base «Politiques publiques»

Session 1 – 2. Les acteurs des politiques publiques

Prof. Stéphane Nahrath (IDHEAP)
Assistant: Moulay Lablih

Semestre de printemps 2022

Les acteurs des politiques publiques

- PP comme résultats des **interactions** entre différents types **d'acteurs publics et privés**.
- Les « acteurs des PP », sont, aussi bien, des **individus**, des **groupes d'individus**, des **personnes morales** (association, organisation, entreprise) ou encore des **groupes sociaux ou professionnels** plus ou moins organisés.
- Un acteur est défini comme tel en raison de son **appartenance** – empiriquement avérée ou théoriquement probable – au **champ social** spécifique à une PP.
- Cette appartenance dépend du degré auquel il se trouve être **concerné** – **subjectivement** ou **objectivement** – par le problème public à résoudre.

Les acteurs des politiques publiques

- Les acteurs sont essentiellement **intentionnels** et « **rationnels** » en ce qu'ils visent toujours une **fin** ou un **objectif** plus ou moins clairement défini et activent pour cela un certain nombre de **ressources d'action**.
- Ce faisant, ils jouissent d'une certaine **marge de manœuvre** – cependant **toujours relative** –, aussi bien au niveau de la définition de leurs **objectifs**, qu'au niveau des modalités d'investissement des **ressources** dont ils disposent.
- Les acteurs d'une politique publique sont à la fois **intéressés** et dotés de **capacités** (variables) **de calcul stratégique** et dans le même temps orientés vers la défense et la promotion de **valeurs collectives**
- **Max Weber** (sociologue allemand 1864-1920): existence d'une **multiplicité** de formes de **rationalité** (en valeur, en finalité, traditionnelle) et donc de types **d'intérêts**.

Les acteurs des politiques publiques

- Les acteurs ne sont **ni absolument déterminés, ni totalement autonomes et « rationnels ».**
- Leur capacité à développer des stratégies cohérentes et efficaces est souvent orientée/limitée par des facteurs **institutionnels, sociaux, cognitifs, culturels ou idéologiques.**
- Distinction des différents types d'acteurs en fonction de leurs caractéristiques **sociales, morphologiques ou juridiques** ou en fonction de leur **position** et **rôle** dans l'espace de la politique publique (cf. triangle d'acteurs).

Les acteurs des politiques publiques

- Caractéristiques **sociales et juridiques**:
 - **Forme juridique**:
 - **acteurs publics**: administrations, associations, corporations, fondations de droit public, toute organisation jouissant de la reconnaissance d'intérêt public;
 - **acteurs privés**: SA, Sarl, Fondations de droit privé, ONG, etc.
 - **Taille** (nombre de membres)
 - La dotation en **ressources d'action** d'un acteur (individuel ou collectif) dépend fortement de son **statut juridique**, de sa **composition sociologique** et de son **rôle dans le processus de PP**:
 - gouvernement, administrations centrales, administrations décentralisées, organisations internationales (OMT, UNESCO), associations professionnelles ou corporatistes, syndicats, ONG, lobby et groupes de pression, consortiums industriels, etc.

Théorie de l'action

Chaque (programme de) politique publique est fondé sur une «**théorie de l'action**» qui formule une ou des relations de causalité – sous forme hypothétique – entre:

- la nature du problème public à résoudre,
- l'identité des victimes de ce problème,
- les causes et les acteurs responsables,
- les solutions possibles (**«hypothèse sur les causes ou les solutions»**)
- et les moyens/instruments à mettre en œuvre pour y parvenir (**«hypothèse sur les interventions»**).

Théorie de l'action

Tout **problème public** est un **construit social**

- basé sur des **données objectives**, des **perceptions** et/ou des **jugements de valeurs** (politiques ou éthiques) des acteurs politico-administratifs, sociaux et économiques,
- concernant son **urgence**, son **périmètre** (audience), sa **nouveauté** ou son **intensité**.

Interviennent également comme caractéristiques importantes

- sa **mono- ou multi - causalité**,
- sa "**monétarisabilité**"
- ou le fait que le problème peut être traité de manière **plus ou moins isolée**.

Théorie de l'action

Le passage d'un **problème collectif** vers la constitution d'une **politique publique** est le résultat d'une **lutte** entre acteurs privés et publics (notamment groupes souffrant du problème et groupes cibles potentiels) sur la **future théorie de l'action** (hypothèse sur les causes/solutions et les interventions) dominante.

L'heure de **la naissance** d'une (nouvelle) politique publique est venue lorsque, à partir d'une **multitude d'histoires causales concurrentes** un acteur – les «**médiateurs**» (Pierre Müller) - arrive à formuler une hypothèse suffisamment consensuelle et concrète pour permettre la désignation des groupes cibles de la future politique.

Théorie de l'action

Les **histoires causales** varient souvent en fonction de la **définition même du problème** selon les **quatre dimensions** mentionnées précédemment: intensité, périmètre/audience, nouveauté, urgence (cf. Manuel pp. 146-148).

Comme les problèmes entièrement nouveaux se font de plus en plus rares, la plupart des définitions de problèmes traités par des politiques publiques d'aujourd'hui correspondent, en fait, à des **re-définitions** de problèmes déjà traités par les acteurs de politiques publiques en place.

Cette redéfinition est normalement le résultat d'un processus **d'évaluation** aboutissant au constat du besoin de reformuler l'hypothèse causale et/ou l'hypothèse d'intervention.

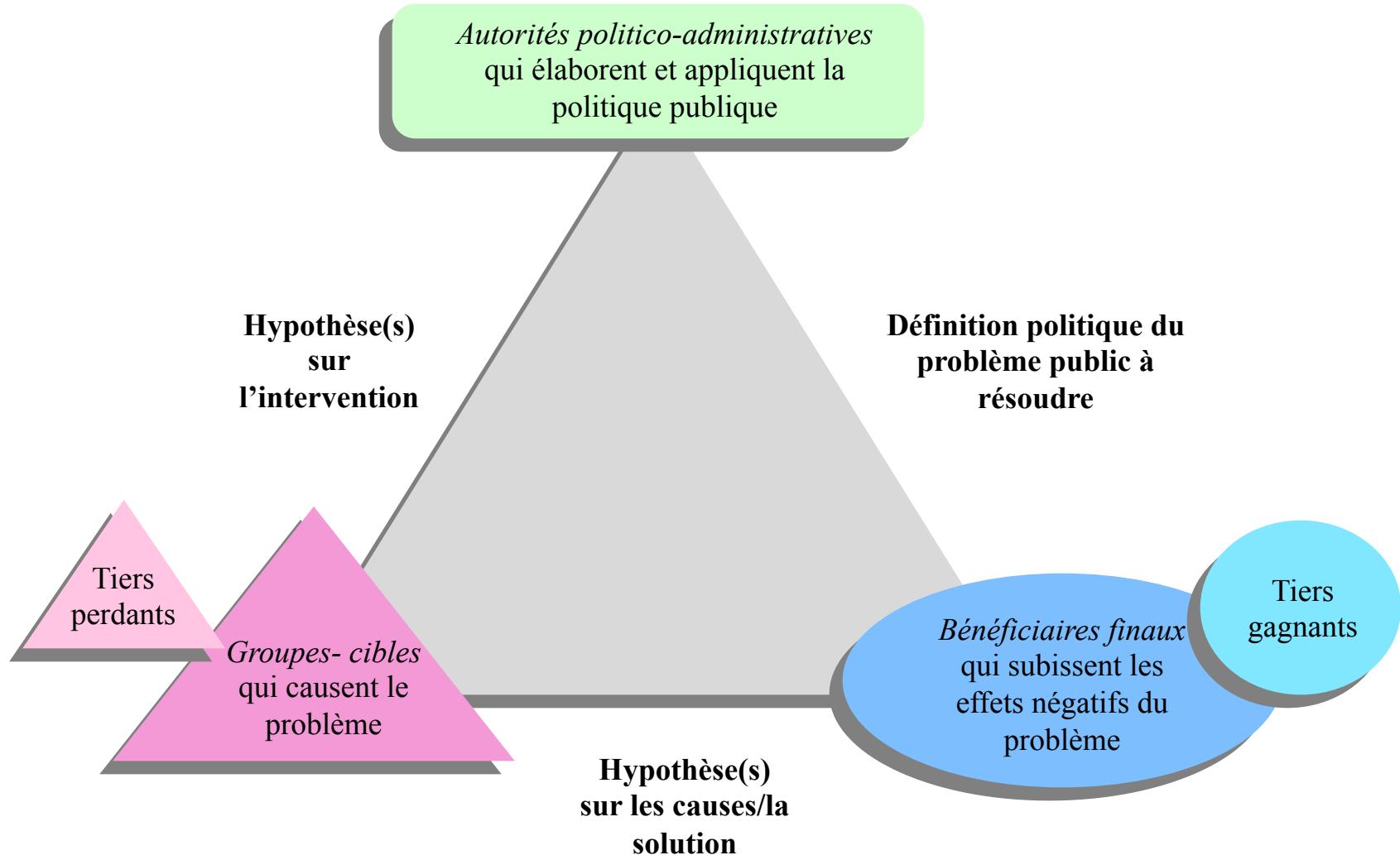
Les acteurs des politiques publiques

La **configuration actorielle** d'une politique publique se **constitue**, se **clarifie** et se **stabilise** tout au long de son cycle.

- D'un "nuage" d'acteurs peu stabilisé dans la phase de la définition (controversée) du problème
- elle évolue vers une **structure (triangulaire) claire**, empiriquement saisissable et souvent formalisée juridiquement au niveau des processus de mise en œuvre.

Certaines catégories d'acteurs peuvent être produites par le processus de PP lui-même: Ex: SDF, sans papiers, soldats, réfugiés climatiques, requérant d'asile, chauffard, etc.).

Le triangle de base des acteurs d'une politique publique



Le modèle de causalité et le triangle des acteurs

- **Définition politique du problème à résoudre:**
 - Réponse à la question: «quelles sont les caractéristiques problématiques de la situation affectant un ou plusieurs groupes particuliers (désignation des victimes du problème = **groupes bénéficiaires**) considérées politiquement comme inacceptables et comme nécessitant une intervention de l'Etat?»
- **Hypothèse(s) sur les causes/la solution (principe(s) d'action):**
 - Réponse à la question: « qui ou quoi (quel phénomène) est responsable du problème public à résoudre ? »
 - hypothèse explicative (plus ou moins empiriquement/scientifiquement vérifiée) concernant les facteurs et les mécanismes de causalité du problème dont la politique vise le traitement.
 - définition du ou des **groupes cibles** de la politique, ainsi que des **comportements à modifier** en vue de la résolution du problème.
 - contribue *indirectement* à définir les **groupes tiers** (perdants et gagnants).

Le modèle de causalité et le triangle des acteurs

- **Hypothèse(s) sur l'intervention (=instrument(s) d'action):**
 - Réponse à la question: « comment et par quels **moyens** l'Etat doit-il intervenir auprès des groupes cibles de manière à résoudre ou, à défaut, atténuer le problème? »
 - Définition des modalités d'intervention des acteurs politico-administratifs = choix des **instruments** qui seront mis en œuvre afin de contraindre ou d'inciter les groupes cibles à modifier leurs comportements problématiques.

Typologie des instruments

Types d'instruments	Exemples
Réglementaires	Interdiction Obligation Autorisation/permis
Incitatifs fiscaux	Impôt (gains/revenu, fortune/propriété) Abattement fiscal
Incitatifs économiques	Taxe Redevance Amende Subvention
Persuasifs	Campagne d'information
Exécution par équivalent	Fourniture directe de prestations par l'Etat

Conseils pratiques

- Pour l'**identification du ou des problèmes publics**, on applique la formule d'un «**risque d'un état de pollution atteignant le cadre de vie de tel ou tel autre groupe bénéficiaire**».
- Pour l'**identification de la ou des hypothèses sur les causes**, on retient la formule:
 - «*si les acteurs politico-administratifs (Conseil fédéral, Office fédéral XX, Service cantonal/communal YY, etc.) veulent résoudre le problème public désigné, alors ils interviennent auprès des groupes cibles x, y et z en vue de modifier leur comportement x ou y conformément aux objectifs de la politique publique dans l'intérêt des groupes bénéficiaires Z*».
- Pour l'**identification de la ou des hypothèses sur l'intervention**, on utilisera la formule
 - «*si les acteurs politico-administratifs veulent changer le comportement problématique du groupe cible y, alors ils l'obligent à / lui imposent de (modalité d'intervention réglementaire), l'incitent à / le subventionnent pour (modalité d'intervention incitative), le convainquent de (modalité d'intervention persuasive), lui fournissent la prestation W (exécution par équivalent) afin de l'amener à opérer tel ou tel changement de comportement*».

Les acteurs des politiques publiques

- Selon les domaines ou selon les phases d'une PP, on peut distinguer **différentes caractéristiques** des triangles d'acteurs:
 - **Distinction claire** entre groupes cibles et bénéficiaires (politiques classiques d'origine policière).
 - **Identité partielle** des groupes cibles et des bénéficiaires (politiques sociales).
 - **Distinction claire** (même si proximité de destin et parfois phénomènes de «glissement») entre **groupes cibles** et **tiers perdants**, de même qu'entre **groupes bénéficiaires** et **tiers gagnants**.
 - Parfois, forte **proximité** entre certains acteurs APA et «leurs» groupes cibles (GC) ou bénéficiaires (GB).
 - Les trois pôles du triangle ne sont pas toujours homogènes: phénomènes fréquents de «**scissions**» au sein des différentes catégories d'acteurs (APA, GC, GB, GT).

Les acteurs des politiques publiques

- Dans de nombreux cas, la **réussite ou l'échec de la mise en oeuvre** d'une PP dépend également des stratégies déployées par les **groupes tiers** se situant à la périphérie de l'espace de la politique en question et étant affectés **indirectement** par les mesures mises en oeuvre.
 - **Rôle des tiers gagnants** – en collaboration avec les GB – dans le soutien à la mise en œuvre de la PP.
 - TG comme fournisseurs de prestations exigées par la politique, comme acteurs profitant du ciblage en tant que "*profiteurs*" (p. ex. policy-business)
 - **Rôle des tiers perdants** – en collaboration avec les GC – dans la résistance à une mise en œuvre conforme au droit.
 - TP comme fournisseur du groupe cible ou groupes non reconnus comme GB (i.e. victime du problème) (p.ex: producteurs de phosphates, les personnes victimes d'hypersensibilité électromagnétique)

Merci pour votre attention!