

Peter Knoepfel

Les ressources

d'action publique

Vers une nouvelle

lecture du pouvoir

Peter Knoepfel

Les ressources d'action publique

Vers une nouvelle lecture du pouvoir

Peter Knoepfel

Les ressources d'action publique

**Vers une nouvelle
lecture du pouvoir**

Seismo
Quisler

© 2017, Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société SA,
Zurich et Genève

<http://www.editions-seismo.ch>

E-mail : info@editions-seismo.ch

Reproduction interdite. Tous droits réservés.

ISBN (print) : 978-2-88351-080-7

ISBN (ePDF) : 978-2-88351-713-4

Table des matières

Préface	9
Introduction	11
 Partie I : Fondements et dimensions d'analyse	 19
Chapitre 1 : Fondements de l'analyse de politiques publiques	21
Les politiques publiques	21
Les acteurs	30
Les institutions	46
Chapitre 2 : Définition des ressources d'action publique	60
Aperçu (rappels)	60
Spécification : définition ressourcielle des ressources d'action public	60
Le rôle du droit	64
Chapitre 3 : Contextualisation : état de la littérature	68
Les 19 contributions analysées	69
Résultats comparés	88
 Partie II : Nouveaux développements conceptuels : approche ressourcielle et dimensions d'analyse	 93
Rappels	95
Chapitre 4 : Développement conceptuel de l'approche ressourcielle	98
Acquis de l'approche ressourcielle pour l'analyse des politiques publiques	98
Acquis de l'approche ressourcielle pour l'analyse de la gouvernance de ressources d'action publique complexes (exemple : <i>big data</i>)	102
Chapitre 5 : Les sept dimensions d'analyse proposées	108
Objectifs stratégiques des acteurs	108
Les (objets des) droits d'usage des ressources	109
La production et les modalités d'acquisition de ressources d'action publique	111
Entretien et maintenance de ressources	113
Modalités d'usage des ressources	114
Substitution et combinaison de ressources au sein du portefeuille d'un même acteur	116
Échangeabilité et modalité d'échange des ressources	118
 Partie III : Illustrations pour chacune des dix ressources d'action publique	 121
Logique de la présentation : selon la possession, les modalités d'usage et les échanges	123
Contenus des sections	125

Chapitre 6 : Ressource force	129
Littérature d'approfondissement recommandée	129
Définition	130
Spécifications	131
Force : mobilisation selon disponibilité	135
Force : mobilisation selon phase	137
Force : échanges	139
Chapitre 7 : Ressource droit	142
Littérature d'approfondissement recommandée	142
Définition	143
Spécification	144
Droit : mobilisation selon disponibilité	145
Droit : mobilisation selon phase	149
Droit : échanges	152
Chapitre 8 : Ressource personnel	155
Littérature d'approfondissement recommandée	155
Manuels et littérature spécialisée	155
Définition : le personnel ou la « ressource humaine »	156
Spécifications	156
Personnel : mobilisation selon disponibilités	160
Personnel : mobilisation selon phase	164
Personnel : échanges	165
Chapitre 9 : Ressource argent	168
Littérature d'approfondissement recommandée	168
Définition	169
Spécifications	169
Argent : mobilisation selon disponibilité	170
Argent : mobilisation selon phase	175
Argent : échanges	179
Chapitre 10 : Ressource patrimoine	183
Littérature d'approfondissement recommandée	183
Définition	184
Spécifications	186
Patrimoine : mobilisation selon disponibilité	191
Patrimoine : mobilisation selon phase	196
Patrimoine : échanges	199
Chapitre 11 : Ressource information	201
Littérature d'approfondissement recommandée	201
Définition	202
Spécifications	203
Information : mobilisation selon disponibilité	203
Information : mobilisation selon phase	209
Information : échanges	212
Chapitre 12 : Ressource organisation	216
Littérature d'approfondissement recommandée	216
Définition	218
Spécifications	219
Organisation : mobilisation selon disponibilité	222
Organisation : mobilisation selon phase	229
Organisation : échanges	231

Chapitre 13: Ressource consensus	237
Littérature d'approfondissement recommandée	237
Définition	238
Spécifications	239
Consensus: mobilisation selon disponibilité	242
Consensus: mobilisation selon phase	245
Consensus: échanges	247
Chapitre 14: Ressource temps	250
Littérature d'approfondissement recommandée	250
Définition	250
Spécifications	251
Temps: mobilisation selon disponibilité	252
Temps: mobilisation selon phase	256
Temps: échanges	259
Chapitre 15: Ressource soutien politique	262
Littérature d'approfondissement recommandée	262
Définition	262
Spécifications	264
Soutien politique: mobilisation	270
Stratégies des acteurs pour récupérer la ressource soutien politique	271
Spécificités de la mobilisation de la ressource soutien politique au niveau de la mise en œuvre	273
 Partie IV: Perspectives et conseils pour la pratique	 275
Chapitre 16: Pilotage des politiques publiques par la dotation des acteurs politico-administratifs en ressources d'action	277
Postulat de base pour la mise en œuvre: usages efficaces et efficaces des ressources d'action publique	277
Les plans d'action	279
Les contrats de prestation	282
Chapitre 17: Conseils pour le travail dans le terrain	286
Unités de mesure et indicateurs	286
Identification des portefeuilles de ressources des acteurs de politiques publiques	290
Échanges (homogènes et hétérogènes) de ressources	290
<i>Checklist</i> en sept points pour analyser les effets de la mobilisation de ressources d'action publique sur les décisions publiques	293
 Conclusions: Forces et faiblesses de l'approche proposée	 302
Forces	302
Faiblesses	305
 Références bibliographiques	 307

Tableaux et graphiques

Tableaux

Tableau 1 :	Règles <i>possessionnelles</i> régissant l'accès des acteurs aux ressources d'action publique (exemple de la Suisse)	50
Tableau 2 :	Règles <i>comportementales</i> régissant les modalités d'usage des ressources d'action publique (exemple de la Suisse)	51
Tableau 3 :	Règles <i>décisionnelles</i> régissant l'usage réel des ressources d'action publique dans le temps et dans l'espace (exemple de la Suisse)	52
Tableau 4 :	Récapitulatif de l'état de la littérature	89
Tableau 5 :	Unités de mesure et choix d'indicateurs proposés pour chacune des dix ressources	287
Tableau 6 :	Contenus substantiels et institutionnels des six produits de politiques publiques	296

Graphiques

Graphique 1 :	Aperçu des dix ressources d'action publique	61
Graphique 2 :	Groupes d'acteurs de la ressource information	104
Graphique 3 :	Etendue et cohérence des régulations de la ressource information	104
Graphique 4 :	Synthèse des lacunes et des incohérences qui caractérisent les régimes institutionnels des portions de la ressource information au cœur des études de cas réalisées	106
Graphique 5 :	Modalités simple et complexe de la circulation d'un dossier de permis de construire identique	220
Graphique 6 :	Le dilemme des double-loyautés	222
Graphique 7 :	Dix domaines de politiques sectorielles fédérales importantes et leur représentation par des membres des Chambres fédérales appartenant aux sept partis politiques les plus importants de la Suisse	266
Graphique 8 :	Inventaire des ressources	291
Graphique 9 :	Schéma permettant l'identification des échanges de ressources entre acteurs de politiques publiques	292
Graphique 10 :	Triangle (classique) des acteurs d'une politique publique	294
Graphique 11 :	Les six produits des politiques publiques	294

Préface

Le présent ouvrage veut à la fois démystifier la notion du pouvoir, tel qu'il peut être observé à partir de l'analyse des politiques publiques, et en faire la démonstration au quotidien. Ce faisant, il entend démontrer qu'il est possible de suivre de près les acteurs des politiques publiques et d'identifier leur part de responsabilité envers les résultats obtenus, à l'aide de leurs usages des ressources d'action publique. Bien que cette démarche de contrôle et de pilotage des activités des autorités publiques reste un questionnement central pour la science politique et que tout le monde parle de « ressources », il est préoccupant que, dans le monde entier, nous puissions compter sur vingt doigts les auteurs qui se sont penchés sur une définition précise de ce phénomène, qui ont tenté d'en identifier différentes catégories et d'en faire une typologie suffisamment robuste et opérationnelle pour analyser les jeux d'acteurs de politiques publiques aboutissant aux décisions quotidiennes législatives et, surtout, de mise en œuvre de politiques publiques.

Ce livre propose de contribuer à combler cette lacune. Je l'ai écrit pour mes concitoyens et concitoyennes qui s'investissent dans la cause publique. Le texte ne se veut pas « politique » ni partisan de l'un ou l'autre des groupes participant aux différentes phases des politiques publiques. Il devrait aider aussi bien les collaborateurs et collaboratrices du secteur public que les représentants d'intérêts des groupes cibles ou des bénéficiaires de politiques publiques à mieux comprendre leurs propres activités et, surtout, les choix stratégiques et d'investissement de ressources des autres acteurs en présence.

L'ouvrage témoigne du fait que le monde est toujours plus intelligent que les scientifiques. Ce monde, pour moi, se compose, entre autre, du Conseil communal de ma commune de Crissier (VD) dont j'ai été membre pendant 27 années, des centaines d'étudiants que j'ai suivi avec joie dans l'élaboration de leurs travaux empiriques, de mes doctorants et « habilitants »¹ et, surtout, des mille et un acteurs d'une

1 (Liste chronologique) : IDHEAP : Serge Terribilini, Sonja Wälti, Christophe Clivaz, Stéphane Nahrath, Jean-David Gerber, Tobias Hagmann, Jérôme Savary, Lee Nicol, Mirta Olgiati, Markus Rieder, Rémy Schweizer, Johann Dupuis, Guillaume de Buren, Melaine Laesslé, Vladimir Condo, Pablo Dussan. Et (extra muros) : Frédéric Varone, Helmut Weidner, Corinne Larrue, Jean Simos, Patrizia Baroni Cedro, Peter Glauser, Ingrid Kissling-Näf, Alexander Flückiger, Antonio Osada, Chloé Vlassopoulos, Emmanuel Reynard, Lean-Marc Dziedzicki,

multitude de politiques publiques communales, cantonales, fédérales et internationales, que j'ai eu le plaisir d'observer pendant ma période de vie académique dès mes premiers travaux dans les années septante. Sans oublier mes anciens et actuels collaborateurs et collaboratrices proches (dans l'ordre chronologique) : Corinne Larrue, Frédéric Varone, Stéphane Nahrath, Jean-David Gerber, Stéphane Boisseaux, Johann Dupuis et beaucoup d'autres. Voici le cadeau de remerciement que j'aimerais leur dédicacer. À noter qu'une bonne partie de leurs travaux se nourrissent, comme le présent livre, du manuel de base que l'auteur et ses deux collègues, Corinne Larrue et Frédéric Varone ont publié en 2006 sous le titre « Analyse et pilotage de politiques publiques »².

Je tiens à remercier également Linda Gubler pour son travail de layout et de finissage, Stéphane Boisseaux pour les ultimes corrections et compléments apportés à cet ouvrage et Emmanuelle Buchard pour son travail de correction linguistique du texte.

Grignan le 17 juillet 2017

Kurt Bisang, Tourane Corbière-Nicollier, David Aubin, Mathieu Bonnefond, Mirixell Costejà Florensa, Christian Brèthaut et Taras Tretiak.

2 Les extraits utilisés ici seront cités en italique. À noter que ce livre fut à la base de Knoepfel et al. (2010) sur les politiques environnementales suisses qui reprit tout en y ajoutant des précisions. Une version anglaise du présent livre paraîtra en 2018 auprès de la maison d'édition The Policy Press à Bristol (Peter Knoepfel, 2018. *Public Policy Resources*. Bristol : TPP). Le livre de base existe en différentes versions en espagnol, anglais, allemand, ukrainien et franco-canadien.

Introduction

Quiconque observe les acteurs publics ou privés qui interviennent dans la production de l'action publique entendra fréquemment des plaintes de leur part sur leurs *manques en ressources*. L'une des phrases probablement les plus courantes dans ce monde est de dire : « J'aimerais bien agir mais il me manque de l'argent, une base légale, le personnel nécessaire, le temps etc. » Étonnamment, de tels énoncés ne s'entendent pas seulement de la part d'acteurs « pauvres » mais aussi, et peut-être même plus fréquemment, de la part d'acteurs que l'observateur identifierait davantage comme des acteurs politico-administratifs, économiques ou sociaux puissants, publiquement visibles et fort présents au sein d'une multitude de politiques publiques. Et cette observation ne se limite pas au développement de nouvelles activités éventuellement prises en charge par ces acteurs. Elle concerne aussi la reconduite d'interventions de suivi ou de production de l'action publique dans des domaines anciens.

Mis à part le fait que ces plaintes appartiennent au rituel quotidien des acteurs politico-administratifs, par exemple en vue d'obtenir le maintien ou l'augmentation de leurs portefeuilles en ressources, dont l'étendue est communément considérée comme l'expression de leur « pouvoir » et de leur importance politique, celles-ci sont, dans maints cas, justifiées – à tort ou à raison – par des coupes budgétaires qui affectent leur espace de manœuvre et, de ce fait, l'efficacité de « leurs » politiques publiques.

L'observateur critique constate cependant que ces plaintes se concentrent fréquemment sur des *ressources d'action connues* et thématisées depuis la nuit des temps. Il s'agit de ressources financières, juridiques, humaines et, bien évidemment, du temps. L'un des messages principaux de notre concept des ressources des acteurs de politiques publiques consiste, cependant, dans le postulat, ferme, qu'il existe au moins *six autres catégories de ressources* à disposition qui, étonnamment, sont très peu thématisées. Il s'agit des ressources que, dans la suite de cet ouvrage, nous nommerons ressources information, organisation, consensus, patrimoine, soutien politique, ainsi que de celle, ancienne, que nous appelons ressource force.

Comme nous le verrons plus en détail dans le présent ouvrage, un manque de ressources classiques peut, en maints cas, être *compensé* par un recours à l'une ou l'autre de ces ressources peu thématisées mais néanmoins nécessaires, voire vitales, pour la conduite de politiques

publiques qui se veulent efficaces. Rappelons, à titre anecdotique, qu'un ancien chef d'un grand Office fédéral, après avoir suivi un cours sur cette thématique, a décrété obligatoire, pour chaque proposition qui lui était soumise, le contrôle des coûts non seulement au regard des quatre premières ressources classiques mais également vis-à-vis des six autres et, surtout, l'étude d'éventuelles substitutions de ressources classiques manquantes par l'une ou l'autre de celles qu'il venait de découvrir en suivant le cours.

S'occuper de manière scientifique des ressources des acteurs de politiques publiques correspond donc, en tout premier lieu, à un besoin éminemment pratique, besoin en voie d'augmentation compte tenu de la raréfaction de ces ressources auprès de l'ensemble de la communauté d'acteurs de politiques publiques. Ces ressources ont une *double origine* : elles proviennent soit de « l'État » qui, moyennant ses *politiques institutionnelles* (Knoepfel et Varone, 2009) alimente en ressources chacune des politiques substantielles sectorielles afin d'assurer leur bon fonctionnement. C'est ainsi que les politiques des finances publiques produisent et accumulent des ressources financières moyennant le prélèvement de toute une série d'impôts auprès des contribuables pour distribuer, par la suite, cet argent à une multitude d'acteurs politico-administratifs responsables, chacun, de la conduite de « sa » politique substantielle. Cette distribution est réglée, tout comme l'usage qu'en font les acteurs politico-administratifs, par une multitude de dispositions provenant des politiques des finances publiques (budget, règles comptables, etc.).

Les critères de choix par lesquels ces politiques institutionnelles procèdent ne s'expliquent que partiellement par les besoins des politiques substantielles. Il faut également considérer le cadre économique général de la politique budgétaire de l'État (état de la conjoncture, état de la dette publique, etc. ; cf. Soguel, 2011) et, par exemple, les règles sur l'activation du patrimoine administratif, règles qui peuvent mener, comptablement, à des renchérissements des coûts de production de l'action publique en question (comptabilité analytique). Il en va de même avec les politiques institutionnelles régissant la dotation des politiques substantielles en ressources d'action publique droit (services centralisés de justice), personnel (politique des ressources humaines commune à l'ensemble de l'entité administrative en question) ou patrimoine (entités administratives s'occupant de l'ensemble des bâtiments administratifs d'une administration publique).

Mais ceci n'est pas tout. Selon leurs catégories, ces ressources à disposition des acteurs d'une politique publique viennent au moins partiellement aussi d'une *production propre des politiques substantielles*. Ceci vaut même pour les ressources financières que les acteurs publics produisent moyennant le prélèvement d'émoluments, de taxes spécifiques ou de recettes provenant de « ventes » de services. La part du portefeuille en ressources d'actions des acteurs publics ainsi autoproduite est particulièrement élevée pour les ressources information, organisation et consensus, produites dans le cadre de la politique publique moyennant le soin actif des relations entre groupes cibles, bénéficiaires et acteurs politico-administratifs. Ceci vaut aussi pour les acteurs sociaux (bénéficiaires : consensus ; groupes cibles : patrimoine).

Quant à la dotation des politiques substantielles en ressources d'action, les relations entre acteurs des politiques institutionnelles, menées normalement au niveau de services centralisés, et les acteurs politico-administratifs en charge des politiques sectorielles ne sont pas sans tensions, et la solution nécessite, notamment en période de pénurie croissante, la mise en place de règles de comptabilité toujours plus sophistiquées. L'application de ces règles nécessite la reconnaissance, de part et d'autre, de *logiques d'actions différentes* de ces deux types de politiques publiques qui ne permettent guère l'attribution de positions de veto absolu ni aux acteurs des unes, ni aux acteurs des autres. L'intervention d'un grand argentier écrasant les services opérationnels peut avoir des conséquences aussi néfastes que l'intimidation de « petits argentiers » situés au niveau de chacune des politiques publiques substantielles qui menacent d'entrer en « grève » en cas de non obtention d'un budget considéré comme suffisant. Il faut donc éviter les risques de l'apparition de véritables « luttes de ressources » au sein du secteur public.

Outre ce besoin pratique, le présent ouvrage, destiné aux enseignements académiques, se propose aussi de recourir à des *conceptualisations d'ordre théorique* développées dans le monde académique. Dans ce livre, ce recours sera cependant limité au strict nécessaire car cette publication ne suggère pas le développement d'une quelconque nouvelle théorie des ressources des acteurs de l'action publique. Dans ce sens, le présent ouvrage, tout comme nos ouvrages précédents sur l'analyse et le pilotage des politiques publiques (Knoepfel et al., 2006 ; Knoepfel et al., 2010), propose simplement de situer la définition de la *notion de pouvoir* dans un contexte à la fois *actoriel*, *ressourciel* et *institutionnel*. Actoriel tout d'abord, parce que nous partons du postulat selon lequel le pouvoir est

intrinsèquement lié aux acteurs intervenant dans la production de l'action publique, pouvoir qui leur attribue la capacité de se positionner par rapport à tout autre acteur présent dans le même espace d'action d'une politique publique. Ainsi, le pouvoir d'un acteur ne peut se définir que d'une manière relative, c'est-à-dire par rapport à celui d'autres acteurs. Le premier usage que fait un acteur de ce que nous appelons son pouvoir s'exerce, lors de son entrée ou de son départ de cet espace, par exemple en devenant ou en évitant de devenir un groupe cible, bénéficiaire ou l'un des acteurs publics décisifs d'une nouvelle politique publique ou d'une politique publique modifiée. Il n'y a *pas de pouvoir qui ne soit attribué, d'une manière ou d'une autre, à un acteur*. Nous postulons donc la chose suivante : qui dit acteur dit personne, individuelle ou membre d'un organe d'une personne juridique (privée ou publique), qui agit, soit comme acteur public, soit comme acteur appartenant à la société civile, au sein d'une politique publique moyennant la mobilisation ou, au contraire, la non mobilisation de ses ressources. N'est donc acteur qu'une personne disposant de ressources d'action.

Une fois en place dans l'espace de la politique publique en question, l'acteur se positionne par rapport aux autres en entrant dans des « jeux de pouvoir » avec l'objectif d'influencer le processus de production et le produit final d'une étape du cycle d'une politique publique dans le sens de ses intérêts et/ou de ses valeurs. C'est ainsi qu'il consolide son pouvoir par son utilisation. Celui-ci consiste dans un *portefeuille de ressources d'actions publiques* composé d'une ou de plusieurs des dix ressources d'actions présentées dans ce livre. Nous partons du postulat, discutable (cf. chapitre sur l'état de la recherche), selon lequel les catégories de ressources mobilisables dans n'importe quelle constellation institutionnelle, sont au nombre fini de dix ; c'est-à-dire qu'il n'en existe pas, *hic et nunc*, une onzième. Dans le présent livre, ces ressources seront davantage théorisées et notre concept sera confronté à d'autres conceptualisations du pouvoir basées sur des ressources d'action publique.

L'acteur disposant d'un portefeuille de ressources plus important que les autres n'est pas toujours celui qui arrive à s'imposer au niveau du contenu du ou des produits d'une politique publique. Cette observation empirique est due à une méta-règle du jeu, reconnue communément par les acteurs, qui impose à l'ensemble de ces acteurs un certain nombre de *règles du jeu* concrètes (dans le langage des néo-institutionnalistes : « institutions »). Ces règles régissent, en premier lieu, les modalités d'accès, plus ou moins exclusives, par exemple, de l'acteur qui fait

usage d'une de ses ressources. Comme ces règles gèrent les modalités de possession liant une ressource donnée à un acteur, nous les appelons des règles possessionnelles. Celles-ci définissent, en fait, la « richesse » de chaque groupe d'acteurs. Mais cette richesse n'est que théorique car l'acteur possesseur ne peut utiliser n'importe comment, en tout moment et à tout endroit, l'ensemble des ressources de son portefeuille. Un deuxième et un troisième groupe de règles limitent les usages concrets que peuvent faire les acteurs de « leurs » ressources. Il s'agit, d'une part, de règles comportementales régissant les modalités d'usages communément considérées comme acceptables : par exemple, l'usage non abusif de la ressource juridique ou de la ressource force ; il s'agit, d'autre part, des modalités d'usage d'une ressource donnée dans l'espace et dans le temps. Ces dernières règles, dites décisionnelles, structurent le processus décisionnel tout au long du cycle d'une politique publique de manière à le rendre accessible, prévisible et calculable pour l'ensemble des acteurs et ceci indépendamment des objectifs stratégiques fort différents qu'ils poursuivent. Le présent ouvrage reprend ces catégories de règles de notre ouvrage de base, tout en les développant.

Conformément aux théories du néo-institutionnalisme et en phase avec de multiples expériences et observations, ces règles du jeu ne sont pas « données » mais elles font fréquemment l'objet de jeux stratégiques visant à mieux positionner l'un des acteurs par rapport aux autres. Ces institutions deviennent ainsi, tout comme les contenus substantiels des produits en question, des *variables partiellement dépendantes* des jeux d'acteurs. Nous postulons donc qu'il n'y a *pas de ressources sans institutions*. Nous pouvons même prétendre que les ressources n'existent que grâce aux institutions dont la finalité ultime consiste justement à structurer les interactions entre les acteurs de politiques publiques. Ces interactions se manifestent concrètement comme des activités basées sur l'échange de ressources.

Le présent ouvrage représente un approfondissement d'écrits antérieurs sur l'analyse de politiques publiques³, plus systématique et enrichi d'expériences de nos enseignements, sans pour autant vouloir modifier *les concepts de base*. Il essaie de répondre aux nombreux questionnements de chercheurs et d'étudiants sur le positionnement du concept de ressource dans le paysage académique et sur les autres tentatives de théoriser cette notion dans le cadre de l'analyse des politiques publiques. Cette mise en

3 Ces références sont des copies directes et présentées en retrait.

dialogue avec d'autres conceptualisations défendues dans la littérature scientifique des dix dernières années – une des véritables nouveautés du présent livre par rapport à nos textes antérieurs – nous permettra, entre autres, d'affiner nos dimensions d'analyse et, par la suite, de les appliquer à chacune des dix ressources.

L'ouvrage se structure en *quatre parties*. Il revisite d'abord, pour l'essentiel sous forme de rappels et de compléments, les bases constitutives non questionnées de notre livre sur l'analyse et le pilotage des politiques publiques (Knoepfel et al., 2006 ; Knoepfel et al., 2010⁴) qui sont : les acteurs, les ressources, les institutions et les produits du cycle des politiques publiques (chapitre 1). Cette même partie propose, en outre, une définition (partiellement nouvelle) des ressources d'action publique (chapitre 2) et inclut le chapitre annoncé sur l'état de la littérature et le positionnement de l'approche proposée au sein de ce paysage scientifique (chapitre 3).

La deuxième partie, entièrement nouvelle, propose une extension de l'approche des ressources d'action publique vers celle des régimes institutionnels de ressources, notamment naturelles, pratiquée dans notre institut depuis une bonne vingtaine d'années (chapitre 4). Nous y introduisons aussi les sept dimensions d'analyse concrète de ressources d'action publique sur le terrain (chapitre 5) qui orientent la présentation des illustrations exposées dans la troisième partie.

La troisième partie représente le plat de résistance illustratif de cette publication. En effet, ses onze chapitres traitent, à la suite d'un texte introductif, chacune des dix ressources d'action publique identifiée dans notre approche d'analyse de politiques publiques (chapitres 6 à 15). L'analyse de ces dix ressources est structurée selon les trois groupes d'acteurs (politico-administratifs, groupes cibles et groupes bénéficiaires). Elle identifie les modalités de mobilisation, la mobilisation selon les phases de programmation et – surtout – de mise en œuvre ainsi que les échanges de celles-ci entre les acteurs. Cette partie contient une multitude d'exemples principalement tirés de la réalité suisse, relevés au cours de la période d'écriture de ce livre (2012–2016) ; des exemples similaires peuvent cependant être trouvés aussi dans d'autres pays et dans d'autres périodes.

4 Comme l'édition de 2010 est plus récente et qu'elle comporte quelques modifications des définitions contenues dans celle de 2006, une bonne partie des citations directes proviennent de celle-ci.

La dernière partie intitulée « Perspectives et conseils pour la pratique » aborde de nouvelles questions de la pratique administrative d'aujourd'hui, telle que celle du pilotage des politiques publiques par leur dotation en ressources d'action. Le chapitre aboutit à une « checklist » d'analyse des effets de la mobilisation de ressources sur les décisions publiques (chapitre 17).

Comme l'exige une publication académique, aussi pratique qu'elle soit, nous proposons à la fin une discussion sur les forces et les faiblesses de l'approche présentée dans ce livre. Parmi ces dernières nous identifierons essentiellement l'analyse de la littérature, probablement trop ponctuelle et trop sélective, et le fait que le livre n'aborde guère la question de la capacité personnelle des acteurs à réellement mobiliser les ressources d'action ici présentées.

Avant de laisser la place à l'analyse, nous souhaitons avertir le lecteur d'une caractéristique de notre ouvrage. En proposant ce catalogue raisonné des ressources d'action publique, nous rendons compte de réalités parfaitement observables, mais qui restent, dans certains cas, encore sous-analysées. Certes, l'analyse des ressources argent ou personnel, par exemple, s'alimente d'une vaste littérature sur les finances publiques et les ressources humaines. Plus spécifiquement, les recherches élaborées au sein de notre groupe de chercheurs enrichissent considérablement notre analyse des ressources droit, patrimoine et information. À l'autre bout du spectre, les ressources temps, consensus ou organisation sont encore « terres de pionniers ». Puissent les générations suivantes s'en saisir et affermir, ou invalider, peu à peu les considérations ici esquissées !

Partie I :

Fondements et dimensions d'analyse

Chapitre 1 :

Fondements de l'analyse de politiques publiques⁵

Les politiques publiques

Définitions : politiques substantielles et institutionnelles
(notamment ressourcielles)

Nous reprenons ici la définition d'une politique publique substantielle que nous avons formulée dès 2001 et formalisée dans l'ouvrage de référence publiée en 2006 (Knoepfel et al., 2006 : 29). Selon ces textes, une politique publique est « un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux). »

On reprendra cette même définition pour *les politiques institutionnelles*, dont le problème public concerne le fonctionnement interne de l'appareil étatique, les groupes cibles et les bénéficiaires étant principalement des acteurs publics. Parmi ces dernières on trouve les politiques institutionnelles ayant trait à la dotation des acteurs des politiques publiques en ressources d'action (politiques institutionnelles dites ressourcielles; Knoepfel et Varone, 2009 : 97). Contrairement à notre ouvrage de référence, la présente publication se penchera aussi sur ces politiques institutionnelles.

5 Nous tenons à souligner que ce chapitre se fonde principalement sur notre ouvrage de base (Knoepfel et al., 2006) ainsi que sur notre Analyse des politiques suisses de l'environnement (Knoepfel et al., 2010), qui reprend les fondements conceptuels de notre approche pour les appliquer à cette politique sectorielle, tout en précisant quelques définitions. Cependant, les spécifications figurant dans le présent ouvrage sont, comme celles dans les chapitres suivants, de la seule et unique responsabilité de l'auteur. Elles n'obligent pas mes co-auteurs (Frédéric Varone, Corinne Larrue, Stéphane Nahrath, Jérôme Savary ou Johann Dupuis), bien que j'aie discuté avec eux la pertinence de l'une ou de l'autre.

Distinction entre la notion de politique publique et celle –
analytiquement peu pertinente – d'« action publique »

Notre définition des politiques publiques se distingue de définitions centrées sur les notions d'« action publique » ou « action collective », utilisées notamment en France (par exemple : Lascoume et Le Galès, 2012). À notre avis, celles-ci sont trop abstraites et, englobant décisions, acteurs et ressources sans distinction claire, elles négligent le fait empirique que toute activité publique peut être très précisément caractérisée par son appartenance à un des *six produits* constituant le cycle d'une politique publique : la définition du problème (DP), le programme politico-administratif (PPA), l'arrangement politico-administratif de mise en œuvre (APP), le plan d'action (PA) et l'énoncé évaluatif (EE)⁶. De plus, ces définitions ne distinguent pas suffisamment les acteurs, les ressources qu'ils mobilisent tout au long du processus et les décisions publiques elles-mêmes. Or, selon notre lecture, les décisions publiques sont le résultat d'activités des acteurs qui consistent, justement, dans la mobilisation de ressources, selon un certain nombre de règles. Le résultat ne doit en aucun cas être confondu avec l'action menant à celui-ci. La décision (intermédiaire ou finale) est un acte volontariste qui exprime la détermination des acteurs et ainsi ne peut pas, logiquement, englober ces derniers. Il n'empêche évidemment que la décision aura pour cibles des acteurs ayant participé à sa production. De même, une décision peut elle-même avoir comme objet l'allocation, la redistribution, etc. de ressources d'action publique (décisions d'ordre institutionnel) pour une étape ultérieure du cycle.

Les décisions de programmation (définition du problème, modèles de causalité et programmes législatifs) mettent à disposition des acteurs, notamment des acteurs publics, des *instruments d'actions*, dont le contenu est, pour un État donné, souvent standardisé selon un de ses modes d'action préférés (réglementaire, incitatif, persuasif ou constitutif). Ces instruments définissent les *modalités d'usage des différentes catégories de ressources* à disposition des acteurs. Ils varient selon les hypothèses sur l'intervention qui sous-tendent une politique publique donnée. Ces hypothèses résument la réponse, majoritairement partagée par les acteurs producteurs d'une politique publique, à la question suivante : comment l'autorité peut et doit-elle parvenir à changer le comportement de groupes cibles supposés être responsables de l'existence du problème collectif ?

6 Cf. infra dans ce chapitre.

La définition d'une politique publique comme ensemble cyclique de décisions publiques permet ainsi, contrairement aux définitions courantes de l'action publique, de penser chacune des décisions constitutives d'une politique publique *en distinguant son « avant » de son « après »*. Cette distinction, importante pour différentes raisons (État de droit, prévisibilité, gouvernabilité de la complexité, etc.), aura une conséquence majeure dans notre analyse des ressources d'actions publique : en effet, elle nous permet de distinguer entre *la mobilisation de ressources avant* la décision (au niveau de la programmation) et la mobilisation de ces dernières *après* la décision (notamment au niveau de la mise en œuvre). Cette décision peut, elle-même, avoir comme conséquence, dans une étape ultérieure du cycle, une éventuelle redistribution de ressources en faveur ou au détriment d'acteurs spécifiques du groupe cible (sous forme d'incitations économiques) facilitant ou empêchant un changement de leur comportement.

Prenons l'exemple d'un processus de législation en matière de protection des sols et de la biodiversité dans l'agriculture (*programmes agro-environnementaux*). Dans ce cas, *avant* la promulgation de la législation, *la définition du problème même* (risque d'atteinte aux ressources naturelles dû aux activités agricoles) et *le modèle de causalité retenu* sont encore très généraux. Ce modèle de causalité inclut ce que nous appelons l'hypothèse sur les causes : la nécessité – ou non – d'une intervention sur les agriculteurs dans l'intérêt des autres usagers des ressources naturelles atteintes ; mais aussi l'hypothèse sur l'intervention : changer le comportement des agriculteurs moyennant des instruments de type réglementaire – ou au contraire incitatif. Ces derniers énoncés, une fois fixés, définissent de manière encore assez vague la constellation des acteurs qui domineront, par leur appartenance au triangle des acteurs de la politique en question, le processus de la production législative (groupe cible : agriculteurs ; groupe bénéficiaire : protecteurs des ressources en question ; acteurs politico-administratifs : Parlement, administration en charge de l'agriculture). Cette définition du problème, premier produit du cycle de la politique agro-environnementale, porte essentiellement sur la désignation d'acteurs légitimés pour produire le prochain produit : la législation agro-environnementale générale et abstraite. De plus, cette définition influera, selon que le problème sera qualifié plus ou moins urgent, plus ou moins médiatisé ou politiquement prioritaire, sur la dotation de ces acteurs en ressources d'action publique à l'avenir. C'est ainsi que la déclaration d'urgence réduit notablement la ressource temps

à disposition des agriculteurs et de l'administration agricole ; l'attribution d'une priorité politique élevée augmente la ressource soutien politique à disposition des acteurs politico-administratifs et des bénéficiaires de la politique, soit les acteurs intéressés à une protection rapide et efficace des ressources naturelles en question.

Toujours dans le même exemple, les trois groupes d'acteurs vont mobiliser leurs portefeuilles de ressources, partiellement modifiés par la décision sur la définition du problème (cf. ci-dessus), en vue d'obtenir des *décisions législatives* correspondant à leurs intérêts et à leurs valeurs. *Pendant ce processus*, on constate une multitude d'échanges de ressources entre ces acteurs qui se matérialisent sous forme de négociations coopératives ou conflictuelles. Ces échanges portent notamment sur les ressources information (expertises, contre-expertises, etc.), organisation (ouverture ou fermeture de l'accès aux procédures d'élaboration et de consultation pour les membres d'associations paysannes, pour des acteurs politico-administratifs autres que ceux de la politique agricole ou pour les ONG), voire les ressources temps (modification éventuelle de la durée de la procédure officielle de la consultation du projet de loi), ou patrimoine (utilisation de programmes informatiques identiques par les trois groupes d'acteurs... ou, au contraire, de programmes intentionnellement différents), ou encore force (organisation de manifestations publiques sur la Place fédérale avec des tracteurs lourds, etc.).

Après la bataille sur la législation, le programme politico-administratif entre en vigueur. Ce produit prévoit, entre autres, des *paiements de subventions* au bénéfice des agriculteurs qui remplissent les exigences écologiques minimales. Bien évidemment, ces subventions n'ont pas pour objectif de rendre heureux les agriculteurs... sinon on pourrait également en octroyer des quantités tout aussi importantes à d'autres professions ! Leur but est plutôt de les inciter à changer leurs comportements dans l'intérêt du maintien en l'état naturel des sols et de leur biodiversité. Lors de cette étape *après* la décision législative se produisent, à nouveau, des échanges de ressources ; cette phase correspond, par ailleurs, au moment de la mise en œuvre situé *avant* la production des prochains produits : le plan d'action et les outputs.

Grâce à la loi, les échanges de ressources de cette première phase de la mise en œuvre (élaboration des plans d'action) sont mieux structurés et les « quantités » échangées plus précises. Prenons, à titre d'exemple d'un plan d'action, un dispositif des *mesures spécifiques de protection des eaux* sur un site donné, selon l'art. 62, lit. a de la Loi fédérale du 24 janvier

1991 sur la protection des eaux. Ces plans concernent usuellement plusieurs exploitations agricoles ; leur mise en œuvre est déclenchée par la proposition émanant d'un ensemble d'agriculteurs d'un même site. La décision finale d'accepter ou de rejeter un tel dispositif proposé par l'administration cantonale en charge de l'agriculture et/ou des acteurs usagers de la ressource naturelle atteinte (par exemple : Services industriels de distribution d'eau potable) incombe aux agriculteurs. Ceux-ci doivent accepter des pertes de gain sur les parcelles concernées induites par des limitations de leur droit de propriété (ressource patrimoine). En échange, ils reçoivent en vertu de la loi mentionnée (produit du précédent du cycle) des subventions des acteurs publics, que ceux-ci peuvent mobiliser avec le consentement des bénéficiaires (ressource consensus : absence d'opposition ouverte de la part des groupes de protection de l'environnement).

Cette distinction entre mobilisation de ressources d'actions de politiques publiques *avant* (processus de production d'un produit de la programmation) et *après* (mise en œuvre) se révèle très utile, étant donné que *les jeux des acteurs peuvent considérablement changer d'une phase à l'autre*.

Notre distinction entre décisions de politiques publiques et acteurs s'applique, enfin, au troisième produit de la programmation qui est *l'arrangement politico-administratif (APA)*. Celui-ci définit la structure et les procédures administratives ainsi que les ressources publiques à disposition pour la mise en œuvre de la politique en question. Par expérience, le montage de ces arrangements est souvent un processus aussi conflictuel que celui de la mise en place des législations, car les décisions en la matière représentent des choix publics éminemment politiques. Il n'est pas anodin que l'on attribue la mise en œuvre des politiques agro-environnementales à l'administration en charge de l'environnement, ou de la santé publique, ou de l'aménagement du territoire et de constructions, ou à une administration en charge de l'agriculture. De même que dans le processus de production du PPA, au cours du montage de l'APA, les acteurs mobilisent et échangent leurs ressources d'action. La décision finale, à nouveau, n'englobe pas que les acteurs décideurs, mais elle met en place une structure permettant à de tels acteurs (identiques ou non à ceux ayant participé à la production de l'APA) de se situer les uns par rapport aux autres. Il en va de même avec les ressources mises à disposition de ces arrangements qui font, elles aussi, l'objet de la décision, bien que ne faisant pas partie intégrante

de la structure administrative en question ; cette dernière, du reste, a une existence propre, qui ne dépend pas principalement d'une dotation spécifique en ressources. La décision, elle-même, ne crée pas non plus de nouvelles ressources. Elle va seulement les attribuer ou, éventuellement jeter la base organisationnelle pour leur création (sous forme de taxes ou d'émoluments).

Une *politique publique (ensemble de décisions)* existe donc, *in fine*, grâce aux acteurs-producteurs et à leurs ressources. Dans ce sens, elle a une existence en soi car chacun de ses produits est le résultat de mobilisations de ressources de la part de chacun des trois groupes d'acteurs concernés. *Sans acteurs, il n'y a pas de politiques publiques ; et sans ressources il n'y a pas d'acteurs.* De plus, le contenu et la portée de chacun des six produits des politiques publiques dépendent d'acteurs politiquement disposés à, et capables de mobiliser leurs ressources dans des processus de coopération ou de confrontation. Cela vaut aussi pour les processus de mobilisation de ressources dans la phase suivant la décision sur les outputs. Le changement de comportement du côté des groupes cibles est, par définition, un processus de mobilisation de ressources d'action publique (dans beaucoup de cas : renoncement à la mobilisation de la ressource patrimoine en échange de ressources argent, droit, force et consensus). Notons que la disposition à changer de comportement et, ultérieurement, le fait de changer effectivement de comportement ne fait pas partie d'une politique publique, mais en est le résultat. *L'État ne peut pas créer des impacts mais seulement produire des outputs.* L'output, lui-même, fait l'objet de négociations (avec parfois des enjeux politiques importants) autres que les décisions sur les programmes politico-administratifs ; mais le changement de comportement réel reste la conséquence de mobilisation de ressources dans la phase après la décision sur l'output (que les groupes cibles peuvent suivre ou pas). Les ressources clé sont, alors, la ressource droit (droit d'opposition), la ressource patrimoine et, parfois, la ressource force.

Modèles de causalité, triangles des acteurs et ressources

En nous basant sur notre modèle analytique de base, nous postulons, comme annoncé ci-dessus, que toute politique publique matérialise, dans chacun de ses produits, de manière plus ou moins explicite et concrète, un *modèle de causalité* composé de deux types d'hypothèses partagées par les acteurs dominants : la ou les *hypothèses sur les causes*, ainsi que

la ou les *hypothèses sur l'intervention*⁷. Ce modèle nous permet, entre autres, d'identifier, pour chaque politique publique, une constellation spécifique d'acteurs publics et privés que nous appelons le triangle de base de cette politique publique.

Dans ce paragraphe, nous postulons par ailleurs que ce modèle de causalité, notamment celui accompagnant le premier produit (définition du problème public) a d'importantes *répercussions sur la répartition des ressources d'actions publiques* et, surtout, sur les modalités d'échanges de ressources entre les acteurs. Pour des problèmes publics politiquement définis de manière similaire, voire même identique, il peut exister des modèles de causalité fort différents dans le temps ou dans l'espace. Cela est dû, en premier lieu, à des *hypothèses sur les causes d'un problème public qui peuvent se révéler très différentes, selon les acteurs qu'elles identifient comme groupes cibles*, c'est-à-dire les acteurs sociaux supposés être à l'origine du problème ou, au moins, capables de contribuer à sa solution.

C'est ainsi que les politiques de l'environnement de la première génération définissaient le problème de la pollution comme étant un problème local propre aux agglomérations densément peuplées et, par conséquent, désignaient, comme groupes cibles, les émetteurs de pollution de ces aires (ménages, artisanat, industrie) (Knoepfel et al., 2010 : 287). De même, les politiques sociales de la première heure désignaient, comme groupe responsable de la pauvreté des personnes particulièrement fragiles, l'ensemble des travailleurs cotisants et des employeurs (principe d'assurance selon le modèle de la mutualité – Knoepfel, 2008). Dans les deux cas, ces hypothèses ont évolué en élargissant considérablement *le cercle des groupes cibles* : les politiques environnementales ont inclus l'ensemble des émetteurs, localisés indifféremment en ville ou à la campagne (principe de prévention) et les politiques sociales ont intégré dans les groupes cibles les bénéficiaires réels des prestations sociales, tout en leur imposant des obligations de réinsertion (par exemple dans le marché du travail primaire, ou dans la société locale).

Ces changements n'ont pas seulement contribué à des reconfigurations de champs d'acteurs de politiques publiques ; ils ont aussi *affecté la disponibilité en ressources d'actions publiques* et les échanges de ces dernières au cours des processus précédant et suivant la production de leurs six produits. C'est ainsi que l'importance des ressources infor-

7 Terminologie : Knoepfel et al., 2001 et 2006 ; modifiée dans Knoepfel, 2010 : 34.

mation, patrimoine et organisation à disposition des groupes cibles a considérablement augmenté. Ces ressources ont été déterminantes dans les relations de pouvoir entre groupes cibles et acteurs politico-administratifs, car ces trois catégories de ressources ont renforcé la position des groupes cibles dans les négociations avec l'État. L'entrée des bénéficiaires des prestations sociales dans le groupe cible des politiques sociales a probablement contribué à affaiblir la position des acteurs bénéficiaires « purs » (groupes très vulnérables). Ces derniers restent incapables de contribuer, par un changement de comportement demandé, à leur propre réinsertion dans la société.

Le modèle de causalité englobe également *des hypothèses sur la ou les interventions de l'État*. Celles-ci sont une réponse à la question concernant les modes d'action étatique susceptibles de changer le comportement de chacun des groupes cibles retenus. Bien évidemment, des changements au niveau de ces hypothèses auront une répercussion directe sur la disponibilité et l'importance des ressources d'action auprès des acteurs publics et des groupes cibles. C'est ainsi que, selon le principe de l'État de droit, les acteurs publics doivent se fonder sur des bases légales pour pouvoir agir selon le mode d'intervention réglementaire et, de plus en plus, aussi selon le mode incitatif. De même, les groupes bénéficiaires ne peuvent agir contre un output quelconque d'une politique publique qu'à condition de disposer d'un *droit de recours* (ressource droit aux mains, par exemple, d'organisations non gouvernementales en matière de protection du travail, des consommateurs, de l'environnement, etc.). Dans le cas où l'hypothèse sur les interventions choisit des instruments incitatifs, voire persuasifs, les ressources d'action publique limitatives seront plutôt les ressources argent, information (divulgaration consentie ou non) et organisation (existence de toutes sortes d'associations capables de divulguer un message).

Un dernier postulat, repris ici du concept de base, est celui du *déroulement cyclique des politiques publiques*, composé des six produits mentionnés ci-dessus. Retenons, pour le travail d'analyse pratique sur les ressources, que :

- › les produits deux (*programmes politico-administratifs*) et cinq (*outputs*) sont des produits facilement identifiables à partir des documents juridiques constitutifs d'une politique publique (lois,

ordonnances, etc. ; décisions administratives, actes matériels⁸ et arrêts de tribunaux administratifs). Ces produits sont constitutifs de la ressource droit de tous les acteurs ;

- › la *définition du problème* (produit un) ne figure que très rarement dans les textes législatifs mais elle se trouve dans des documents accompagnant des projets de lois (énoncés des motifs, autres rapports de l'exécutif, etc.). Néanmoins, les textes législatifs contiennent, selon les conseils de la légistique moderne (Mader, 2013), de plus en plus de définitions d'objectifs concrets et d'éléments évaluatifs clarifiant les dimensions et les indicateurs à retenir pour la mesure de l'effectivité (changement de comportement des groupes cibles) et de l'efficacité (degré de solution du problème collectif visé). Ces objectifs utilisent les mêmes dimensions que la définition du problème en décrivant, pour le champ d'intervention de la politique en question, l'état de résolution souhaité du problème ou, autrement dit, l'« état du monde » après la mise en œuvre de la politique publique concernée. Ils sont donc régulièrement utilisés pour mesurer l'efficacité de la politique en question. Ils sont à distinguer des objectifs d'action ayant trait aux modalités de changements de comportements des groupes cibles (effectivité), voire aux outputs à produire proprement dits (efficacité). L'ampleur de la différence entre état souhaité et état réel prédétermine l'ampleur du besoin en ressources d'action publique, ceci non seulement du côté des acteurs publics, mais aussi du côté des groupes cibles ;
- › les produits cinq (*plan d'action*) et six (*énoncé évaluatif*) sont des produits relativement jeunes et il est encore fréquent de ne pas du tout les retrouver dans une politique donnée. Le plan d'action reste un produit intercalé entre le programme politico-administratif proprement dit et les outputs. Il réunit l'ensemble des décisions publiques priorisant ou postériorisant la future production d'outputs dans toutes les politiques dont la mise œuvre ne peut se faire que par étapes. Tout comme le produit appelé ici « arrangement politico-administratif de la mise en œuvre – APA » (produit trois), il contient des décisions importantes sur les *ressources disponibles pour les acteurs politico-administratifs* dans leurs échanges avec les

8 Reconnus, en Suisse, comme attaquables devant les tribunaux administratifs au même titre que des décisions, même s'ils n'en portent pas le nom (selon la Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968, art. 25a).

groupes cibles et les groupes bénéficiaires moyennant les outputs qui leur sont destinés dans la mise en œuvre. Sont concernées non seulement les ressources argent (mode d'action incitatif) mais également les ressources organisation (ancrage institutionnel et procédural de la politique en question au niveau des différents acteurs publics), patrimoine (dotations infrastructurelles de l'administration compétente; puissance conférée aux groupes cibles par la propriété) ou force (dotations de l'administration d'une police spécialisée);

- › dans la production du produit six (*énoncé évaluatif*), les acteurs publics, les groupes cibles et les bénéficiaires mobilisent essentiellement les ressources information et consensus (au sens de la crédibilité dont ils jouissent de la part des autres acteurs). En effet, ce processus nécessite la validation successive d'informations sur les outputs, sur le changement réel du comportement des groupes cibles (effectivité), voire sur les changements au niveau de l'état du problème visé (efficacité). Ces informations sont régulièrement mises en relation avec des données sur l'usage qui est fait des ressources argent, personnel et droit (efficience économique).

Notons que *les acteurs ne* « lâchent » *jamaïs*. On ne peut donc pas s'attendre à une diminution de l'intensité de la mobilisation de ressources au fur et à mesure de l'avancement du cycle d'une politique publique. Il est même fort probable que, pour des politiques contestées, cette mobilisation soit encore plus intense au niveau de la production des outputs qu'au niveau de la définition du problème, voire des débats parlementaires sur le matériel normatif d'une politique publique (législation).

Les acteurs

Nous reprenons d'un précédent ouvrage notre définition des acteurs :

« Un acteur est défini comme tel en raison de son appartenance avérée, de par sa mobilisation effective, ou théoriquement probable, au champ social défini comme pertinent pour la politique en question. Ainsi, les individus, les personnes morales et les groupes sociaux acquièrent leur caractère d'acteur dès lors qu'ils sont concernés par le problème collectif que la politique cherche à résoudre et, plus particulièrement, par les enjeux traités à une ou plusieurs phases du cycle de celle-ci. En ce sens, un acteur peut fort bien rester (parfois de manière tout à fait délibérée et

stratégique) en retrait durant telle ou telle étape d'une intervention publique (par exemple les concurrents d'un centre commercial qui ne se manifestent pas lors de l'établissement du plan d'affectation local) mais intervenir de manière significative lors d'une phase ultérieure (par exemple lors de l'étude d'impact qui précède l'octroi d'une autorisation de construire le centre commercial).

Il est toutefois essentiel de prendre en considération, lors de l'analyse empirique, l'ensemble des acteurs concernés par un problème public, qu'ils se soient manifestés ou non ; en effet, le contenu de la politique finalement adoptée et mise en œuvre dépendra notamment du fait que certains acteurs n'ont pas pris conscience des enjeux et/ou n'ont pas voulu ou n'ont pas pu influencer le processus d'élaboration et d'application de la politique en question. Par exemple, des normes de qualité des eaux peu contraignantes pour les pollueurs peuvent résulter d'une forte mobilisation des pollueurs qui y seront finalement soumis et, en même temps, de l'absence de manifestation des défenseurs du milieu naturel.

Nous considérons les acteurs comme essentiellement intentionnels et rationnels dans la mesure où ils visent toujours une fin ou un objectif, plus ou moins clairement défini, et mobilisant à dessein diverses ressources d'action. Ce faisant, ils jouissent d'une marge de manœuvre, toujours relative certes, aussi bien lors de la définition des valeurs et des intérêts qu'ils défendent, que lors de l'investissement ciblé des ressources dont ils disposent. Nous proposons ainsi de considérer les acteurs comme étant à la fois intéressés, dotés de ressources et de capacités de calcul stratégique variables et, dans le même temps, orientés par la défense et la promotion de valeurs collectives.

Les acteurs d'une politique publique ne sont ni absolument déterminés, dans leurs comportements, par le contexte institutionnel et social dans lequel ils évoluent et interagissent, ni totalement autonomes et rationnels dans la poursuite des stratégies qu'ils développent en fonction des objectifs qu'ils souhaitent réaliser. Plus précisément, les acteurs sont limités, dans leur stratégie d'action, pour des raisons aussi bien institutionnelles (par exemple l'absence de droit de recours pour les associations environnementales en matière d'aménagement du territoire) que cognitives (par exemple la méconnaissance des phénomènes

naturels liés à certains types de pollution) ou culturelles (par exemple l'absence de prise en compte de la valeur paysagère de l'environnement naturel et du patrimoine bâti proche). Ces limites peuvent également découler d'une dotation insuffisante en certaines autres ressources d'action (financières, humaines, temporelles, etc.).

Nous considérons donc, d'une part, que les succès ou les échecs des stratégies menées par les acteurs au sein de l'espace d'une politique publique peuvent découler aussi bien de faiblesses de leur rationalité intrinsèque, c'est-à-dire de leur propre intelligence stratégique (par exemple suite à des divergences et luttes internes entre agriculteurs sur l'attitude à adopter vis-à-vis des OGM), que de l'existence d'affinités ou au contraire de contradictions entre les valeurs défendues, les objectifs poursuivis et les ressources activées par différents acteurs (par exemple suite à l'émergence d'une coalition entre certains producteurs, distributeurs et consommateurs pour demander un étiquetage énergétique des appareils électroménagers, des équipements bureautiques et des automobiles). D'autre part, les succès ou les échecs peuvent dépendre de l'évolution des caractéristiques contextuelles (par exemple des règles institutionnelles changeantes, des événements conjoncturels comme un accident industriel majeur ou une nouvelle découverte scientifique), du champ de la politique en question dans lequel ils sont parties prenantes, voire même de la capacité de certains acteurs à modifier ces éléments contextuels (par exemple en élargissant ou, au contraire, en limitant les voies de recours offertes aux associations idéelles). » (Knoepfel et al., 2010 : 31–33)

Au-delà de cette définition générale, nous présentons ci-dessous quelques *spécifications* sur les trois groupes d'acteurs principaux, ayant directement ou indirectement des répercussions sur les ressources d'actions publiques qu'ils peuvent mobiliser.

Les acteurs politico-administratifs et leurs ressources

Les acteurs politico-administratifs d'une politique publique sont les plus petites entités (personnes individuelles ou groupes de personnes) en charge d'une contribution censée être nécessaire au processus de production de l'un ou de l'autre de ses produits. Au sens strict, nous