

Note de lecture parue dans les *Cahiers de la sécurité intérieure*, octobre 1997, n°29.

POINTS DE VUE SUR "L'ACTION PUBLIQUE" :
lecture critique d'un "BEST OF PMP"¹

par Jérôme Valluy,
Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Le projet de cet ouvrage a vu le jour à l'occasion du dixième anniversaire de la revue *Politiques et Management Public* (PMP), créée en 1983. Quatorze articles "classiques", parmi les trois cents cinquante-cinq publiés durant la décennie couverte par l'ouvrage, présentent différentes approches et facettes de l'action publique. L'ouvrage se veut un "BEST OF PMP". Il s'inscrit ainsi dans une visée promotionnelle non seulement de la revue mais aussi "d'un savoir et un savoir faire" situés à la croisée de la science des organisations et de l'art du management public. Cette double intention constituait un défi et, probablement, un dilemme : comment refléter fidèlement, en effet, la diversité éditoriale de la revue tout en opérant une sélection nécessairement subjective des "meilleurs" articles ? L'ambiguïté judicieuse du titre, suggéré par Jean-Gustave Padioleau, annonce une recherche de compromis entre les points de vue politistes et managériaux qui nourrissent cette revue spécialisée dans l'étude des politiques publiques et du management public. La sélection demeure explicitement le "résultat de la subjectivité" de François Lacasse, Jean-Claude Thoenig et de Jean-Gustave Padioleau (bien que ce dernier n'apparaisse finalement pas comme coéditeur de l'ouvrage). Elle accorde une large place aux conceptions managériales de l'action publiques.

Ces conceptions (Thème 1 - L'action publique) placent au coeur de leurs préoccupations la comparaison entre le marché et l'administration (Thème 2 - Les dilemmes de l'action publique), entre la gestion privée et la gestion publique. Cette comparaison ne prend cependant jamais la forme d'une transposition simpliste des rationalités et techniques de l'une à l'autre mais elle permet au contraire de cerner les spécificités qui interdisent les assimilations trop rapides. Elle sous-tend le repérage que propose Patrick Gibert (rédacteur en chef de PMP) des spécificités du management public issu d'un art du management façonné par les lois du marché. Charles Wolf s'attache à corriger une asymétrie en ajoutant à la critique des carences du marché celle des carences hors-marché générées par les institutions publiques dans l'ajustement de l'offre et de la demande non-marchande. Max Falque rappelle les insuffisances et les effets pervers de l'intervention réglementaire des systèmes bureaucratiques centralisés ; l'auteur prône, lorsque le recours au marché fondé sur la réactivation des droits de propriété n'est pas envisageable (biens publics), une gestion patrimoniale des ressources par des partenariats entre acteurs privés et publics. François Lacasse présente les résultats d'une étude sur les utilisations du marché par et au sein du secteur public, ce qu'il appelle les "mécanismes de type marché (MTM)" et il valorise cette complémentarité entre marché et gestion publique qui est à la base de bon nombre de décisions actuelles de déréglementation. Enfin, l'article de Alain Burlaud et de Patrick Gibert (Thème 5 - Gouverner l'action publique) met en parallèle les conditions d'utilisation des techniques d'analyse des coûts dans la gestion privée et ce qu'elles pourraient être dans la gestion publique pour montrer, par une analyse puissante et rigoureuse, le caractère vain d'une simple transposition de ces techniques.

Le point de vue porté sur l'action publique est ensuite élargi et complexifié par la prise en considération des contextes organisationnels (Thème 3 - Les scènes de l'action publique) et des rationalités d'action propres à l'administration publique (Thème 4 - Penser l'action publique). L'ouvrage aborde alors plus spécifiquement le domaine des politiques publiques. Guillaume Payen étudie la formation de la politique du câble et souligne le caractère chaotique d'un tel processus fait de décisions contradictoires sur une scène d'action ou de multiples acteurs s'affrontent. La scène, par sa mécanique propre, paraît ici - un peu comme un marché - le véritable auteur des décisions finales. De ce point de vue, l'ambition volontariste du décideur s'analyse comme une illusion que prétendent dissiper les études dites "bottom-up" (partant de l'interaction des multiples acteurs plutôt que des grandes décisions initiales) de mise en oeuvre des politiques publiques. Le texte de Philippe Garaud sur l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification ni emploi montre ainsi l'écart entre des projets initiaux explicites et les effets concrets engendrés par ces processus complexes d'interaction que forment les politiques publiques. Jean-Claude Thoenig étudiant la politique de décentralisation, conclue "à la nécessité de relativiser le poids du volontarisme et de l'héroïsme des décideurs centraux sur le cours des événements" (p.172). Il souligne l'absence de maîtrise des changements intervenus dans ce domaine et conteste toute théorie "linéaire" et "balistique" du changement qui en imputerait la paternité à une autorité publique particulière (gouvernement, parlement...). A l'appui de ces thèses vient s'ajouter l'article très classique et très remarquable de Aaron Wildavsky (paru en 1969 et réédité par PMP en 1991) démontant avec une ironie incisive les croyances managériales des promoteurs américains du fameux PPBS - en France, la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) - voulant soumettre toute poursuite d'objectifs administratifs au tryptique de la planification d'ensemble, de la programmation quantifiée et de la budgétisation rationalisée. L'illusion du décideur volontariste-héroïque, maîtrisant les processus complexes de politique publique par le maniement savant d'un outil sûr, se trouve ainsi mise à mal comme l'est, dans l'article de Martin Landau et Donald Chislow, le culte de l'efficacité et de la réussite dont ils montrent les effets pervers (optimisme aveuglant) en passant en revue plusieurs programmes tenus en échec comme celui de la navette Challenger jusqu'à son explosion ; ils proposent de focaliser les énergies sur la traque aux défaillances. L'article de Patrick Gibert et Marianne Andrault (Thème 5 - Gouverner l'action publique) étudie l'évaluation des politiques publiques en la comparant au contrôle de gestion des organisations : ils montrent que par leurs objets d'étude, paradigmes, méthodes et contraintes en matière

¹ François Lacasse, Jean-Claude Thoenig, (eds), *L'action publique - Morceaux choisis de la revue Politiques et Management Public (PMP)*, Paris, L'Harmattan et l'Institut de management public, (collection "Logiques Politiques"), 1996, 402 pages.

d'information, les deux approches ne sauraient être naïvement assimilées. Enfin, l'article final de Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, dresse un bilan nuancé des évolutions de l'administration publique au regard des prescriptions du management public.

Ces douze articles (sur quatorze) forment un ensemble intellectuellement homogène dont il importe d'identifier les présupposés et la logique générale pour l'utiliser à bon escient. Cette identification peut se faire à partir d'une interrogation qui n'est pas celle de l'ouvrage mais à laquelle celui-ci apporte implicitement une réponse possible.

En amont de la question de l'identité sociale des gouvernants - *Qui gouverne ?* - et de celle des modalités pratiques de la gouvernance - *Comment gouverne-t-on ?* -, il en est une autre, peut-être plus fondamentale, dont les réponses balisent les diverses voies empruntées par la sociologie des politiques publiques : *est-ce que quelqu'un gouverne ?* La question prend tout son sens lorsque les enquêtes de terrain font découvrir le grand nombre et la grande diversité d'acteurs sociaux interdépendants pouvant être considérés comme les auteurs d'une politique publique. Cette question s'impose plus encore au vu de la prolifération des messages, divers dans leurs formes et dans leurs contenus, qui devraient être pris en considération pour retrouver le sens d'une politique publique. "Les interférences en route, note Jean-Claude Thoenig, sont trop nombreuses, il y a beaucoup d'opérateurs autonomes qui interviennent lors du pilotage du programme" (p.275). On peut se demander alors si le processus social et historique que représente la formation d'une politique publique est effectivement maîtrisé - au moins par certains acteurs - ou si, au contraire, déclenché et perpétué par les actes de chacun, il se développe de manière autonome par rapport à ces actes et à leurs intentions. Le problème peut être formulé ainsi : *une politique publique suit-elle un cours historique qu'aucun agent particulier n'a déterminé par ses actes ou délibérément recherché ?*

Les travaux de science politique, dont ceux de politiques publiques, permettent de faire ressortir, schématiquement, deux réponses contradictoires, c'est à dire deux schémas d'interprétation des politiques publiques. On peut considérer ces réponses tranchées comme des positions extrêmes entre lesquelles se situent la plupart des études réalisées. La première position, que l'on qualifiera d'*interactionniste*, voit chaque politique se composer par l'interaction d'une multitude d'acteurs, comme un "effet émergent", et suivre au cours du temps une évolution imprévisible dont la trajectoire ne saurait être imputée à la volonté d'un acteur, d'un groupe ou d'une catégorie. La seconde position au contraire, que l'on pourrait nommer *intentionnaliste*, attire l'attention sur le rôle prépondérant que jouent certaines élites susceptibles de contrôler l'enchaînement des faits et les interactions sociales qui donnent au cours du temps le sens que prend une politique publique.

Le *schéma interactionniste*, schéma fondateur de la "policy analysis" d'inspiration américaine, met l'accent sur le caractère diffus et compensé du pouvoir et corrélativement sur la *précarité du leadership* politique². De nombreux groupes ou leaders s'inscrivent, en alliés ou en opposants, dans une compétition politique relativement fluide³ faite de démarches dites *incrémentales*⁴ visant à orienter des actions publiques par des interventions à la marge. Ces leaders et ces groupes subsistent en outre les aléas des résultats électoraux, des sondages d'opinion et des activités médiatiques ; l'avènement d'un changement de fond dans l'action gouvernementale paraît dès lors conditionnée à l'ouverture imprévisible et ponctuelle de *fenêtres d'opportunité* reliant l'évolution de la vie politique, la formation des problèmes sociaux et celle des politiques publiques⁵. La faible maîtrise de ces processus complexes et instables tient, en partie, aux *limites cognitives* des agents sociaux (rationalité limitée, information partielle...) et à la diversité de leurs valeurs, perceptions et objectifs⁶. L'autonomie relative des politiques tient en outre aux processus bureaucratiques de concrétisation des choix politiques et aux usages sociaux des règles de droit⁷. La *mise en oeuvre* des politiques publiques semble en effet constituer une source partiellement irréductible d'incertitudes qui laissent place à la redéfinition des orientations et fragilisent la frontière analytique entre formulation et exécution des politiques. Dans le cadre de ce schéma - et dans ce cadre-là seulement ! - le problème majeur qui se pose est celui de la *gouvernabilité* : comment face à une réalité sociale aussi fragmentée, fluide et incertaine, concevoir qu'un acte de gouvernance permette à un acteur quel qu'il soit - y compris l'État - d'atteindre effectivement les objectifs qu'il poursuit ?⁸

Aux antipodes du précédent, ce situe le *schéma intentionnaliste*, appuyé sur des analyses marxistes, élitistes et néo-corporatistes⁹. Il repose fondamentalement sur la reconnaissance d'une tendance à la *concentration des ressources de pouvoir*, selon des figures oligopolistiques ou monopolistiques, entre les mains de groupes d'individus dirigeant effectivement les

² Cf. F. Bourricaud, "La sociologie du «Leadership» et son application à la théorie politique, *Revue Française de Science Politique*, (RFSP) 1953, vol.3, n°3. C.-E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, New York, The Free Press, 1965, p.15. F. Bourricaud, "Le modèle polyarchique et les conditions de sa survie", *RFSP*, 1970, vol.20, n°5.

³ R. Dahl, *Qui gouverne ?* (1961), Paris, Collin, 1971; A. Heidenheimer, H. Hecl, C.T. Adams, *Comparative Public Policy - The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*, New York, St Martin Press (3e ed.), 1990.

⁴ C.-E. Lindblom, "The Science of «Muddling through»", *Public Administration Review*, 1958, vol.19, n°2.

⁵ E.-M. Rogers, J.W. Dearing, "Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where is it going ?", *Communication Yearbook*, 1987, n°11. J.-W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston, Mass. 1984.

⁶ H.-A. Simon, *Models of Man: Social and Rational*, New York, John Wiley, 1957. C.-E. Lindblom, *The policy-making process* (1968), Englewood Cliffs (New-Jersey), Prentice-Hall Inc., 1980. P. Lascombes, "Rendre gouvernable: de la «traduction» au «transcodage» - L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", dans: CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

⁷ J.L. Pressman, A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, Univ. of California Press, 1973. R. Mayntz, "Die «Implementation» politischer Programme. Theoretische Überlegung zu einem neuen Forschungsgebiet", *Die Verwaltung*, 1977, n°10; P. Lascombes, "Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques", *L'année sociologique*, 1990, n°40.

⁸ F. Bourricaud, "A quelles conditions les sociétés post-industrielles sont-elles gouvernables ?", dans: J.L. Seurin (Dir.), *La démocratie pluraliste*, Paris, Economica, 1981; R. Mayntz, "Governing Failures and the Problem of Governability", dans: J. Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993.

⁹ L. Althusser, "Idéologie et appareil idéologiques d'Etat" (1970), dans: *Positions (1964-1975)*, Paris, Ed. sociales, 1978. Sur "l'école élitiste", R. Aron, "Note sur la stratification du pouvoir", *RFSP*, 1954, vol.4, n°3. Sur le néo-corporatisme: P.-C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism ?", *The Review of Politics*, 1974, vol.36, n°1.

politiques publiques. Une *structure du pouvoir* apparaît¹⁰ à travers laquelle se subdivisent les *élites dirigeantes* qui laissent à la plus grande partie de la population le rôle de "moutons de panurge" ou de spectateurs passifs d'un *espace public de représentation*. Le jeu politique se déroule alors essentiellement aux échelons supérieurs du pouvoir où les protagonistes agissent en fonction de *visions du monde* socialement construites¹¹ (généralement conformes à leurs intérêts respectifs) qu'ils tentent d'imposer et de transcrire en politique publique (textes juridiques, discours officiels, comportements individuels et collectifs...). La réussite d'une telle tentative est fonction des rapports de force et reflète finalement la situation de *domination*, relative ou absolue, acquise par un groupe ou une catégorie sociale¹². L'observation des situations de domination politique n'amène pas à en déduire l'immutabilité des politiques publiques mais à s'interroger sur les conditions et modalités du changement dans la construction sociale et intellectuelle de ces politiques. En effet, la concentration des ressources de pouvoir tendant à stabiliser les positions de domination stabilise aussi les orientations des politiques publiques et *le changement*, toujours conçu comme un basculement radical, apparaît alors comme un problème analytique de premier plan¹³.

Ni l'un, ni l'autre schéma n'étant absurde ou déconnecté de la réalité, rejeter complètement l'un des deux entraînerait inévitablement un aveuglement dogmatique conduisant à occulter des aspects essentiels de la réalité sociale. En les conservant l'un et l'autre, au contraire, on peut les considérer comme des ressources théoriques, des instruments de contrôle, permettant d'éviter le piège du dogmatisme en contraignant à produire des images de la réalité sociale - variables selon les objets étudiés - qui ne soient strictement incompatibles ni avec l'un ni avec l'autre schéma.

Le "BEST OF PMP" se situe plutôt sur la partie interactionniste du continuum théorique allant de ce schéma à celui qui lui est opposé ; on perçoit ainsi la valeur et les limites de cet ouvrage dont certains articles évoquent pourtant, quoique de manière allusive, le schéma intentionnaliste : Guillaume Payen souligne certes (et principalement) le caractère chaotique d'une suite de décisions contradictoires, mais il signale aussi le rôle-clef joué dans la politique du câble par des membres d'un cabinet ministériel qui ont été en mesure d'orienter significativement les processus de délibération politique selon un style "d'action publique volontariste"¹⁴ probablement assez fréquent. Aaron Wildavsky consacre l'essentiel de son article à démontrer l'inconsistance d'une volonté de maîtrise des programmes passant par le recours au PPBS mais il retrace aussi l'origine de cette idée formée dans l'esprit de quelques jeunes talents de la RAND Corporation travaillant sur les programmes de défense. On peut, comme le fait utilement l'auteur, analyser l'échec de cette idée mais l'on pourrait tout autant en étudier longuement le succès si l'on en juge par les effets profonds qu'elle a produit dans toute l'administration publique non seulement américaine mais aussi mondiale.

L'article, non moins classique et brillant, de Jean-Gustave Padioleau sur "l'action publique urbaine moderniste" (Thème 1 - L'action publique) offre un point de vue nettement plus intentionnaliste de l'action publique : il montre en particulier comment les logiques managériales et les stratégies de communication publique "permettant explicitement *la mise en scène d'indicateurs de performance* à défaut de mesures concrètes de résultats et d'impacts" viennent renforcer le pouvoir d'une oligarchie urbaine maîtrisant des expériences françaises modernistes ; "Dans ce cas, le consensus est moins donné à faire que *donné*, imposé par le leadership du maire, et tolérant mal les débats et les contrôles publics briseurs d'identité et d'unité" (p.60-61). A la manière du chef d'entreprise, "le maire-stratège doit nécessairement exercer un pouvoir fort et discrétionnaire" (p.64) qui s'appuie sur la mise en place de structures nouvelles réputées compétentes, souples et mobiles, évitant les contraintes des bureaucraties et à l'écart des procédures collectives de débat, de décision et de contrôle, ce que l'auteur appelle un *pouvoir adhocratique*. Padioleau se demande si ces structures n'ont pas pour dessein de s'affranchir des modes de régulation institutionnelle. On découvre ainsi une autre facette des rhétoriques modernistes et stratégiques où les conceptions managériales et les thèmes de "l'adaptation", de la "concurrence", de la "flexibilité", de "l'efficacité" et de la négociation généralisée servent à asseoir le *leadership adhocratique* d'élus, d'experts et de réseaux d'intérêts distants autant que faire se peut des contraintes institutionnelles. Jean-Gustave Padioleau en vient ainsi à une de ces interrogations judicieusement provocatrices dont il a le secret : au regard de ces dérives, "L'État central jacobin ne serait-il pas riche de modernité ?" (p.66).

Dans un autre classique très pertinent et très riche, Jacques Caillosse se demande "comment entendre aujourd'hui cette idée que le droit administratif, par son existence même, entretient «la crise bureaucratique» ?". Il analyse "la rencontre entre la critique managériale de l'administration et la contestation libérale du droit administratif - deux phénomènes qui se relancent mutuellement" (p.311). Pour ceux que fascine le modèle de l'entreprise, remarque l'auteur, il importe toujours de supprimer les barrières de protection dont le droit administratif entoure l'administration. "L'exaltation de l'entreprise et du marché provoque le déplacement d'anciens repères mentaux fixés par le droit" (p.315), déplacement favorisé non seulement par des mutations institutionnelles majeures (intégration européenne, décentralisation...) mais aussi par des conjonctures politiques favorables, depuis le milieu des années 1980, au renouveau des idées néo-libérales : "pour discréditer le droit administratif, la critique managériale retrouve le vieil argumentaire libéral : le droit privé est assimilé au vrai droit. On pouvait

¹⁰ C.-W. Mills, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspéro, 1969. On retrouve également cette structuration du pouvoir politique chez des auteurs plus couramment cités dans les études de politiques publiques: Schmitter, Jobert/Muller...

¹¹ K. Young, "Value in the policy process", *Policy and Politics*, 1977, n°5. B. Jobert, "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *RFSP*, 1992, vol.42, n°2.

¹² P.-A. Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research...", *Journal of Public Policy*, 1986, vol.1, n°6. P. Muller, "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", dans: A. Faure, G. Pollet, P. Warin, (Dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, 1995.

¹³ P.-A. Sabatier, "Policy Change over a Decade or More", in: P.-A. Sabatier, H.C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning*, Boulder, Westview Press, 1993. B. Jobert, P. Muller, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1985, (chap. V).

¹⁴ Ph. Bezes, *L'action publique volontariste*, Paris, L'Harmattan, 1994.

croire que cette posture académique n'avait plus la faveur depuis longtemps. Le renouveau des idées libérales va la remettre un temps au goût du jour" (p.320).

Au regard de ce vaste panorama des pratiques administratives, on pourrait retenir, en la généralisant, la question de Jean-Gustave Padioleau : "*L'Etat central ne doit-il pas s'aventurer dans une grande mission ?* Inventer, mettre en place des régulations institutionnelles du pouvoir (...) favorables à la participation, au contrôle des citoyens, et correctrices des tendances adhocratiques et oligarchiques de l'action publique moderniste (commissions d'enquête, référendums, droits des élus minoritaires, publicité des études, recours judiciaires, contrôles, etc.). (...) Dans cette perspective l'Etat [deviendrait] l'initiateur et le garant d'une régulation institutionnelle des politiques (...) animées par d'autres critères que ceux de l'idéologie de l'efficacité : civisme, solidarité, responsabilité, démocratie locale" (p.66).

Ainsi, cette sélection d'articles de PMP, bien qu'accordant une place modeste à la critique des soubassements intellectuels du management public et au schéma d'interprétation intentionnaliste des politiques publiques, constitue un recueil précieux et stimulant par le regroupement qu'il opère d'articles de grande qualité. C'est dans cet ouvrage qu'il convient de découvrir ou d'approfondir les conceptions managériales et interactionnistes en la matière.