

# La mise en œuvre des politiques publiques relatives à l'espace: Problématique

*Michel Bassand*  
Institut de recherche sur  
l'environnement construit  
Avenue de l'Eglise-Anglaise 14  
1006 Lausanne, Suisse.

*Judith Ryser*  
K-Konsult  
Liljeholmstorget 7  
11780 Stockholm, Suède.

## 1. Liminaire

Le thème *Espace et politique* est traité sous un angle très spécifique, à savoir la mise en œuvre de politiques publiques relatives à l'espace. Nous entendons par là les politiques qui ont pour objectif d'intervenir dans la structuration de l'espace d'une société. Il s'agit notamment, pour faire référence aux articles publiés dans ce volume, de politiques régionales (Quevit; Brugger), d'urbanisme et d'architecture (Martinon; Mlinar), de construction de logements sociaux (Bassand, Chevalier & Zimmermann), d'autoroutes (Burnier & Stüssi) et de protection de l'environnement (Knoepfel).

Ces politiques d'organisation de l'espace ont pour cadre général deux composantes nouvelles par rapport aux décennies précédentes : émergence d'un nouvel ordre politico-économique mondial et une division internationale du travail toujours plus poussée. Ces transformations entraînent un décloisonnement des Etats-Nations et une restructuration de l'espace dans des perspectives autant macroscopiques que microscopiques.

En raison de ces changements, dès le début des années soixante, la plupart des pays européens vivent une urbanisation accrue impliquant une intervention des pouvoirs publics toujours plus intense qui se manifeste notamment par une planification de l'espace. D'abord, la recherche se consacra à la planification, pour aboutir à faire de la planification elle-même un objet de recherche. En conséquence, le concept de planification a évolué. Au début, celle-ci se fixait un objectif précis pour graduellement devenir un instrument de gestion des ressources spatiales, économiques et humaines, d'ailleurs rares, dans la dynamique du changement socio-économique.

Nous examinerons deux aspects de cette dynamique : d'une part les politiques publiques et d'autre part leur mise en œuvre.

## 2. Les politiques publiques et l'Etat<sup>1</sup>

### 2.1. De l'Etat

Il est évidemment impossible d'entamer dans cette introduction un débat sur la nature de l'Etat, mais il est tout aussi impossible de tenter de comprendre et d'expliquer la dynamique des politiques publiques sans faire intervenir leur cadre étatique. L'Etat est le support du pouvoir politique des sociétés contemporaines. C'est un groupement qui dans les limites du territoire d'une société donnée revendique le monopole de la violence physique légitime. De cette définition empruntée à Max Weber découlent deux dimensions. En raison de son monopole de la contrainte inconditionnée, l'Etat est responsable d'une part de la paix et de la guerre, et d'autre part, de l'ordre interne. Cette deuxième dimension ne consiste pas uniquement à produire les lois garantissant à chaque individu sa liberté et une justice optimale. Le maintien de l'ordre implique que l'Etat prenne aussi des décisions concernant la vie sociale, économique et culturelle actuelle et future. Partant, l'Etat a nécessairement une fonction de régulation économique, de justice sociale et de maintien du tonus culturel de la nation. L'Etat est donc *l'institution qui élabore, prend et met en œuvre des décisions légitimes* (c'est-à-dire des politiques publiques) concernant la paix et la guerre, l'ordre interne et les grandes orientations (soit pour les initier, soit pour les accompagner, soit pour les diriger) du développement économique, social et culturel.

Il va de soi qu'une institution d'une telle importance ne laisse aucun acteur indifférent. L'Etat est donc un enjeu; il est l'objet de débats, de confrontations et de luttes parfois violentes. Les groupes et les classes d'une société luttent pour se l'approprier et le contrôler. L'élection comme mode de séparation entre la société et l'Etat, l'idée d'intérêt général, la séparation des pouvoirs, etc., sont autant de mesures qui devraient garantir l'autonomie de l'Etat face aux groupes constituant la société. Elles ne réussissent pourtant qu'imparfaitement à éviter que les groupes dominants de la société dominent l'Etat.

En d'autres termes, nous faisons nôtre l'idée que l'Etat est semblable à Janus, le dieu à deux faces. D'une part, il contribue à l'intégration et au développement d'une société, d'autre part, il révèle la structure du pouvoir de cette société et les conflits qu'elle implique. (Duverger, 1964; Touraine, 1978; Burdeau, 1970; Miaille, 1978).

### 2.2. Les politiques publiques

Découlant de ces prémisses, l'Etat se définit, certes pas exclusivement par sa production de politiques publiques. Partant, une des manières de rendre compte du fonctionnement de l'Etat, c'est d'examiner la dynami-

<sup>1</sup> Cette introduction résulte entre autres de longs débats dans un groupe de recherche intitulé Gestion des affaires publiques et aménagement du territoire (Bassand *et al.*, 1978) qui mène une recherche interdisciplinaire sur la mise en œuvre des politiques publiques (cf. Bassand, Chevalier & Zimmermann; Burnier & Stüssi).

que de ses politiques publiques. Nous entendons par *politique publique* les processus d'élaboration et de prise de décisions politiques légitimes et de leur mise en œuvre. Explicitons cette définition.

Pour préciser le concept de politique publique, reprenons le modèle décisionnel de Lapierre (1973) que la Figure 1 reproduit partiellement. Ce modèle a l'avantage de prendre en compte les nombreuses critiques adressées aux approches fonctionnalistes et systémiques de l'analyse décisionnelle. Bien que n'apparaissant pas dans son schéma, Lapierre précise très clairement et développe dans le texte qui l'accompagne que la prise de décision n'implique pas seulement un échange d'informations et de services, mais à tous les niveaux du processus, elle comprend des rapports de pouvoir, qui eux-mêmes nécessitent l'utilisation des concepts de rapports de classes et de culture politique. Nous acceptons, comme point de départ, ce modèle pour définir une politique publique, mais il est insuffisant. En quoi? Cinq points doivent être mentionnés pour le compléter.

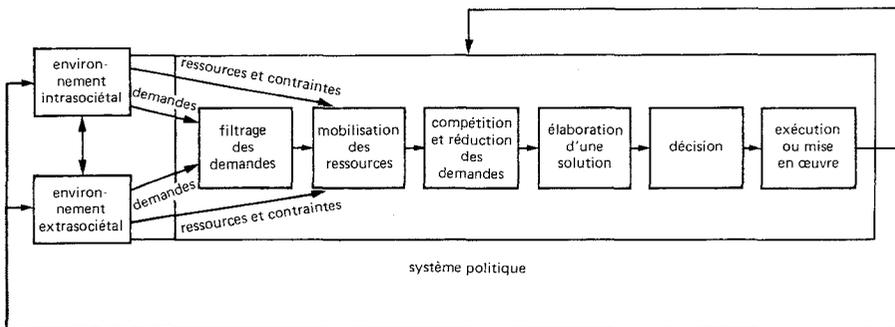


Fig. 1. Modèle décisionnel inspiré de W. Lapierre.

2.2.1. Le modèle de Lapierre montre relativement complètement quelles sont les diverses phases qui précèdent la décision elle-même; en revanche, la mise en œuvre est réduite à ce que Lapierre appelle l'exécution. Or, il apparaît d'après de nombreuses et récentes recherches que le processus de mise en œuvre est aussi complexe sinon plus que celui de préparation de la décision. La mise en œuvre n'est pas seulement l'exécution rationnelle de la décision par une administration publique soumise ou politique. La mise en œuvre implique toujours des processus politiques, des relations de pouvoir, des processus de filtrage, de réduction, de compétition, et encore d'autres décisions politiques. C'est ce que la plupart des articles qui suivent s'efforcent de démontrer (cf. notamment Martinon; Bassand, Chevalier & Zimmermann; Burnier & Stüssi; Knoepfel; Hill).

2.2.2. L'influence de ce que Lapierre appelle l'intra et l'extra sociétal ne se manifeste pas seulement au début du processus mais à toutes les phases de la préparation de la décision, de la décision elle-même et de sa mise en œuvre.

2.2.3. Une politique publique n'est pas seulement un ensemble de processus, de modèles culturels et techniques, de contraintes, de ressources qui s'enchaînent de manière plus ou moins linéaire et cohérente. Chacun de ces processus implique des acteurs articulés dans une structure de pouvoir, définis par une identité, et orientés par un projet. Impossible de comprendre une politique sans en conceptualiser le système des acteurs.

2.2.4. Le modèle de Lapierre ne fait pas apparaître la dialectique centre-périphérie. Or, que l'Etat soit unitaire ou fédéraliste, une politique publique, à toutes ses phases, implique un va-et-vient ascendant et descendant entre des organisations centrales, régionales et locales.

2.2.5. Il faut encore écarter une idée que le modèle de Lapierre pourrait laisser entrevoir : une politique publique n'a pas une dynamique séquentielle et linéaire, impliquant que chaque phase a un numéro d'ordre et qu'elles se succèdent nécessairement. Par exemple une politique commencerait par la préparation de la décision, cette phase serait mise en œuvre, puis s'effectuerait l'évaluation. Cela peut être le cas, mais pas nécessairement. La succession des phases peut être totalement différente et leur enchaînement tout à fait autre. Certaines phases peuvent ne jamais avoir lieu.

Ainsi en résumé une politique publique implique un système d'acteurs, initiateurs d'actions qui s'enchaînent, se complètent ou aussi, souvent, s'opposent et se contredisent. Ces acteurs et ce système produisent des effets à tous les niveaux du système politique.

### 2.3. Typologie des politiques publiques

Il est nécessaire d'apporter à cette définition quelques précisions. Trois critères spécifient en outre une politique publique, ce sont ses *objectifs*, ses *finalités* et ses *moyens*.

Les *objectifs* sont multiples; ce sont les critères les plus concrets et les plus particuliers d'une politique : stimuler la construction de logements sociaux (Bassand, Chevalier & Zimmermann), construire un réseau d'autoroutes (Burnier & Stüssi), construire un équipement culturel (Martinon), réduire les disparités régionales (Quevit; Brugger).

Les finalités permettent de distinguer au moins trois grands types de politiques publiques :

– *Les politiques sociales*. Ce sont elles qui contribuent à promouvoir une plus grande justice sociale, partant, à lutter contre les inégalités de toute nature.

– *Les politiques de régulation socio-économique*. Elles visent à soutenir ou à rééquilibrer les mécanismes du marché défaillant. Souvent aussi elles consistent à le remplacer, parce qu'il est inadéquat et inopérant.

– *Les politiques civico-politiques*. Elles consistent principalement à organiser, réformer ou révolutionner le système politique.

La réalisation de ces finalités et de ces objectifs peut s'effectuer par

divers moyens; c'est l'objet de la deuxième typologie. En fonction des moyens nous distinguons quatre types de politique :

– *Les politiques réglementaires*, elles visent à élaborer des normes, des lois, des règlements, qui guideront ou canaliseront les pratiques des acteurs privés et publics (Knoepfel).

– *Les politiques persuasives*; elles tentent de modifier les pratiques des acteurs par des campagnes de persuasion, de propagande ou de publicité.

– *Les politiques d'incitation*; elles cherchent à réaliser leur objectif par des stimulants financiers qui s'adressent surtout à des acteurs privés (Bassand, Chevalier & Zimmermann; Quevit).

– *Les politiques "volontaristes"*; elles donnent les moyens aux pouvoirs publics d'agir en lieu et place des acteurs privés (Martinon; Burnier & Stüssi).

Pour résumer, l'objectif d'une politique est directement fonction des moyens, il est contrôlable à court et à moyen terme par la dynamique publique, alors que la *finalité* ne dépend que très rarement d'une seule politique; pourtant, c'est presque toujours la finalité qui est décisive.

La définition des objectifs et des finalités est d'une importance capitale car ils orientent la dynamique de la politique et sont les critères d'évaluation de son efficacité. Finalement ajoutons que très rarement une politique publique se définit par *un* objectif, *un* type de finalité et *un* type de moyen. Plus ou moins explicitement elle implique un faisceau complexe de ces critères.

### 3. La mise en œuvre et ses acteurs

Rares sont les auteurs qui ne souscrivent pas à cette affirmation : "Dites-moi à qui ceux qui prennent officiellement les décisions s'adressent pour l'exécution de leurs ordres? De là nous tirerons une idée de l'Etat considéré et notre évaluation des forces avec lesquelles les autorités doivent traiter. La caractéristique d'un Etat varie selon les institutions et les mécanismes par lesquels ce qui a été dit arrive à passer dans les faits" (de Jouvenel, 1963, 208).

Il y a un consensus quant à l'importance de la mise en œuvre et quant à sa place dans une politique publique (c'est-à-dire les mécanismes par lesquels ce qui a été décidé arrive à passer dans les faits). Ce consensus s'effrite pour ne pas dire qu'il s'effondre quand il s'agit de définir la nature de la mise en œuvre. En examinant la littérature à ce sujet, nous dégagons deux conceptions diamétralement opposées. Pour d'aucuns, la mise en œuvre est un système d'actions autonomes, spécifiques, avec des règles qui réapparaissent de manière récurrente dans la plupart des politiques publiques. Pour d'autres, la mise en œuvre est certes identifiable, mais ce processus n'implique aucune règle, aucune spécificité; il varie d'une politique à l'autre sans répétition aucune. Ce qui ne signifie nullement que pour les tenants de cette position la mise en œuvre ne fasse pas l'objet d'enjeux

considérables. (Les articles de Hill et de Davies présentent les problématiques les plus significatives relatives à la mise en œuvre, nous n'en dirons donc pas plus ici). Pour ce qui nous concerne, nous ne pensons pas que la mise en œuvre soit un système d'actions spécifiques. Il y a système d'actions autonomes au niveau d'une politique publique donnée, mais pas à ses diverses phases, que ce soit la formulation de la politique, la décision ou la mise en œuvre. Par contre, il est incontestable que chacune de ces phases est caractérisée par certains types d'acteurs. C'est ce que aimerions préciser dans les lignes qui suivent.

Nous entendons par acteur une unité d'action, individuelle ou collective, qui se définit par au moins trois paramètres interdépendants et irréductibles : identité, projet et pouvoir (Crozier & Friedberg, 1977; Tournain, 1978; Bassand, 1981; Bassand & Fragnière, 1978). Seul le paramètre projet nous semble mériter ici une précision : nous entendons par là le rapport élaboré par l'acteur entre un objectif qu'il se fixe et des ressources qu'il mobilise pour l'accomplir; l'un et l'autre présupposant des intérêts et des valeurs.

Un acteur n'est compréhensible que s'il est replacé dans ses divers systèmes d'actions. Pour étudier une politique publique ces systèmes d'actions sont au moins au nombre de trois : *les rapports sociaux, l'Etat, la politique publique concernée*. Tous trois sont imbriqués et, selon la position qu'un acteur occupe dans chacun d'eux, son pouvoir, son identité et ses projets varieront considérablement en force, en intensité et en clarté. En d'autres termes, les positions dans ces trois systèmes d'action définissent les niveaux d'autonomie et d'anomie des acteurs.

Précisons encore deux aspects de l'acteur qui ne découlent pas explicitement de notre définition :

1. L'acteur interprète constamment, certes avec un succès inégal, le sens de son action et de ses relations.
2. Très souvent, c'est dans le feu de l'action que l'acteur définit son identité et son projet, partant, les règles de son comportement futur.

Pour en revenir à la mise en œuvre d'une politique publique nous distinguons sept types d'acteurs :

- *les politiciens* : plus particulièrement les élus des organes législatifs et exécutifs;
- *les exécutants publics* ou les administrations publiques;
- *les exécutants privés* : les acteurs privés qui réalisent une politique publique;
- *les contrôleurs* : notamment les organes judiciaires et parlementaires, mais aussi les administrations publiques;
- *les destinataires* : les acteurs qui explicitement et directement sont concernés par la politique publique;
- *les laissés-pour-compte* : les acteurs oubliés par la politique publique ou ceux qui en subissent les effets pervers;

— *les experts* : les acteurs qui conseillent les précédents qui évaluent la politique.

Ajoutons à cette typologie plutôt fonctionnelle que ces acteurs agissent aussi bien au niveau national, régional que local et que le projet et l'identité de ces sept types d'acteurs varient évidemment selon les objectifs, les finalités et les moyens de la politique. Il en va de même avec le pouvoir, qui permet, entre autres, de distinguer les acteurs centraux des périphériques. Les premiers dominent la dynamique de la politique, évidemment selon des modalités variables, alors que les acteurs périphériques ont un rôle dépendant et marginal (Burnier & Stüssi).

De ces sept types d'acteurs, *les exécutants publics et privés et les contrôleurs* sont sans aucun doute les acteurs les plus spécifiques de la mise en œuvre. Cette problématique des acteurs est plus particulièrement reprise dans les articles de Knoepfel; Burnier & Stüssi; Bassand, Chevalier & Zimmermann.

#### 4. Remerciements et contexte du colloque de Lausanne

Le colloque "La mise en œuvre des politiques publiques et des plans" a eu lieu à l'École polytechnique fédérale de Lausanne du 10 au 13 novembre 1981. Il s'est déroulé sous les auspices du Groupe d'experts de la recherche urbaine et régionale de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, et du Programme national de recherche No 6 "Les processus de décision dans la démocratie suisse" du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

Le Colloque de Lausanne fait suite à diverses réunions tenues sous les auspices du Groupe de la recherche urbaine et régionale de la CEE. Mentionnons entre autres le Colloque de Tällberg (Swedish Council for Building Research, 1979). Dans le cadre de ces réunions, un groupe de recherche, pour le moment informel, s'est constitué pour étudier le rôle de la planification sur les transformations des économies locales.

L'organisation du colloque de Lausanne et la publication de ce choix de communications ont pu être effectuées grâce à l'aide financière et matérielle de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, du Fonds national suisse de la recherche scientifique, de l'Office fédéral du logement, de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, de la Société suisse de sociologie et du Comité de recherche d'écologie sociale de l'Association internationale de sociologie. Nous tenons à remercier très chaleureusement ces organismes et les personnes qui les représentent.

#### BIBLIOGRAPHE

- BASSAND, M.; DURUSSEL, J.; FRAGNIERE, J.-P.; MARTIN, S. & URIO, P. (1978), "Politiques publiques d'organisation de l'espace" (C.E.A.T., Lausanne).  
BASSAND, M. & FRAGNIERE, J.-P. (1978), "Le pouvoir dans la ville" (Delta, Vevey).  
BASSAND, M., Ed. (1981), "L'identité régionale" (Georgi, St-Saphorin).  
BURDEAU, G. (1970), "L'Etat" (Seuil, Paris).  
CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. (1977), "L'acteur et le système" (Seuil, Paris).

- DUVERGER, M. (1964), "Introduction à la politique" (Gallimard, Paris).
- DE JOUVENEL, B. (1963), "De la politique pure" (Seuil, Paris).
- MIAILLE, M. (1978), "L'Etat du droit" (Presses Universitaires, Grenoble).
- LAPIERRE, J.-W. (1973), "L'analyse des systèmes politiques" (P.U.F., Paris).
- SWEDISH COUNCIL FOR BUILDINGS RESEARCH (1979), "Research into Local Planning Processes" (Stockholm).
- TOURAINÉ, A. (1978), "La voix et le regard" (Seuil, Paris).
- WEBER, M. (1959), "Le savant et la politique" (Plon, Paris).