

Peter Knoepfel

## **Histoire d'un triangle**

### **Leçon d'adieu du 5 mars 2015<sup>1</sup>**

#### **Choix du thème**

J'ai choisi de vous parler de l'histoire d'un triangle. C'est un thème fédérateur ; il est connu par vous tous et il me permet de vous raconter un bon bout de ma vie professionnelle en ce début de ma retraite.

En plus, ce thème me permet de vous faire un aveu tardif, jamais dévoilé jusqu'à aujourd'hui par crainte, au moins à l'époque, d'être fiché par la police fédérale : oui, les origines du triangle sont du néo-marxisme pur. Elles proviennent de la plume d'un 68ard, juriste, extrêmement normatif, structuralo-systémique et politiquement porté par la révolte contre le système capitaliste des années 70. Son auteur menait alors une lutte acharnée contre un régime de propriété qu'il considérait comme profondément injuste.

L'histoire que je vous raconte se lit, à mes yeux, comme l'histoire d'un tournant d'une pensée normative vers une pensée empirico-analytique – la transformation d'un juriste en politologue ou, plus généralement, comme l'histoire des sciences politiques depuis les années 70 jusqu'à aujourd'hui et, pourquoi pas, comme l'histoire de l'IDHEAP lui-même. Je la partage avec beaucoup d'amis qui ont aussi commencé leur carrière dans les années 70. Posez la question à mes amis Pierre-Louis Manfrini, Wolf Linder et Helmut Weidner ou à Helmut Wollmann, Fritz Scharf, Michel Crosier et beaucoup d'autres, voire même à des praticiens magistrats qui luttaient dans nos rangs (Hans Werder, Peter Hablützel ou Moritz Leuenberger etc.).

---

<sup>1</sup> Cf. Peter Knoepfel : Vom Raumplanungsrecht über die Umweltpolitik zur allgemeinen Politikanalyse – Stationen eines analytischen Konzepts, in: Marcel Dalibor et al. (Hrsg.): Perspektiven des Öffentlichen Rechts- Festgabe 50 Jahre Assistententagung Öffentliches Recht, Nomos, Baden-Baden, 2011, S. 211 - 228

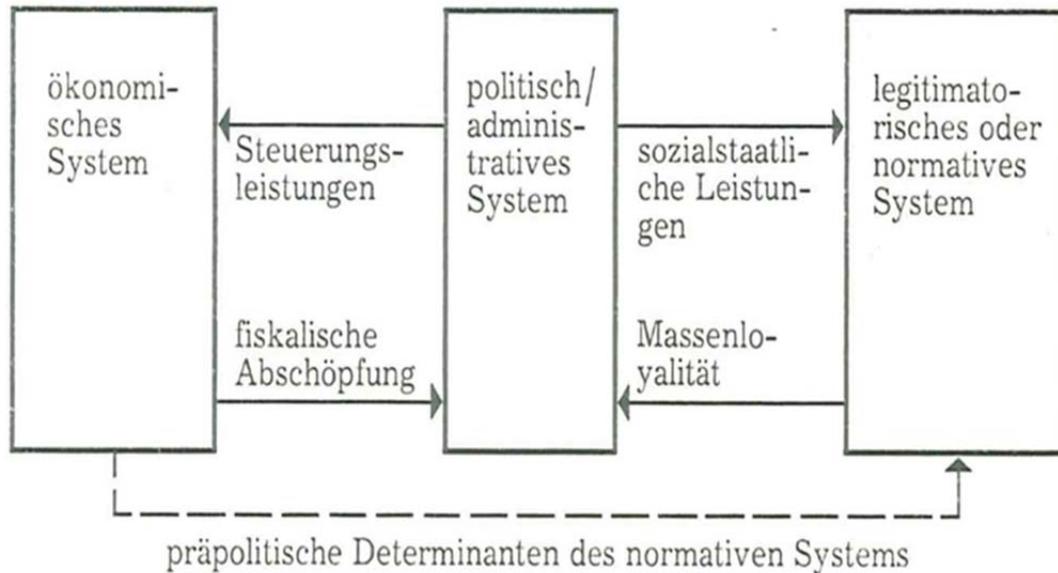
## **Version politico-normative du triangle : lutte pour la démocratisation de l'aménagement du territoire**

Années 1970 : pénurie de logement, hausse permanente des loyers de logement, enrichissement des propriétaires fonciers par une rente foncière sans limites, constructions sauvages et étalement urbain sans précédent: remise en question de la propriété foncière privée non pas seulement dans les milieux de gauche. Cris d'alerte politique et initiatives populaires d'abord ; regard scientifique sur la pratique de l'aménagement du territoire de la part de toute une génération de jeunes juristes, après. J'en fais partie. L'analyse montre, à nos yeux, une double injustice : une rente foncière qui augmente chaque année et une détermination quasiment exclusive de l'aménagement du territoire par les propriétaires et leurs représentants dans les autorités communales. Est-ce la démocratie ? Les mots-clés : l'Etat captivé, les procédures démocratiques contournées, l'autonomie de l'Etat inexistante, le système capitaliste qui permet une mise en valeur des droits fonciers à outrance et un aménagement du territoire public quasiment privé.

La révolte: À la recherche d'une réponse : Karl Marx, Das Kapital, Bände 1 bis 4, l'école de Francfort, le néo-marxisme anglais et allemand : le jeune juriste trouve des réponses et les publie dans sa thèse intitulée « Demokratisierung der Raumplanung – Grundsätzliche Aspekte und Modell für die Organisation der kommunalen Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Schweizerischen Verhältnisse », Berlin, Duncker & Humblot, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 323, 1977. Les sources empiriques: une analyse méticuleuse des procédures d'approbation de plans d'affectation et de permis de construire de l'ensemble des cantons suisses en l'an 1976, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 octobre 1974, rejetée, par ailleurs, le jour même de la remise de ma thèse (13 juin 1976). S'y ajoutent des écrits d'auteurs néo-marxistes de l'époque (Abendroth, Cohen, Grauhahn, Grottian, Murswieck, Horkheimer, Adorno, Meynaud, Naschold, Väth, Offe ou Vilmar) et, bien évidemment, les écrits d'auteurs systémistes tels que Luhmann ou David Easton.

Voici notre première modélisation quasiment classique à l'époque, selon Offe, Grottian et Habermas.

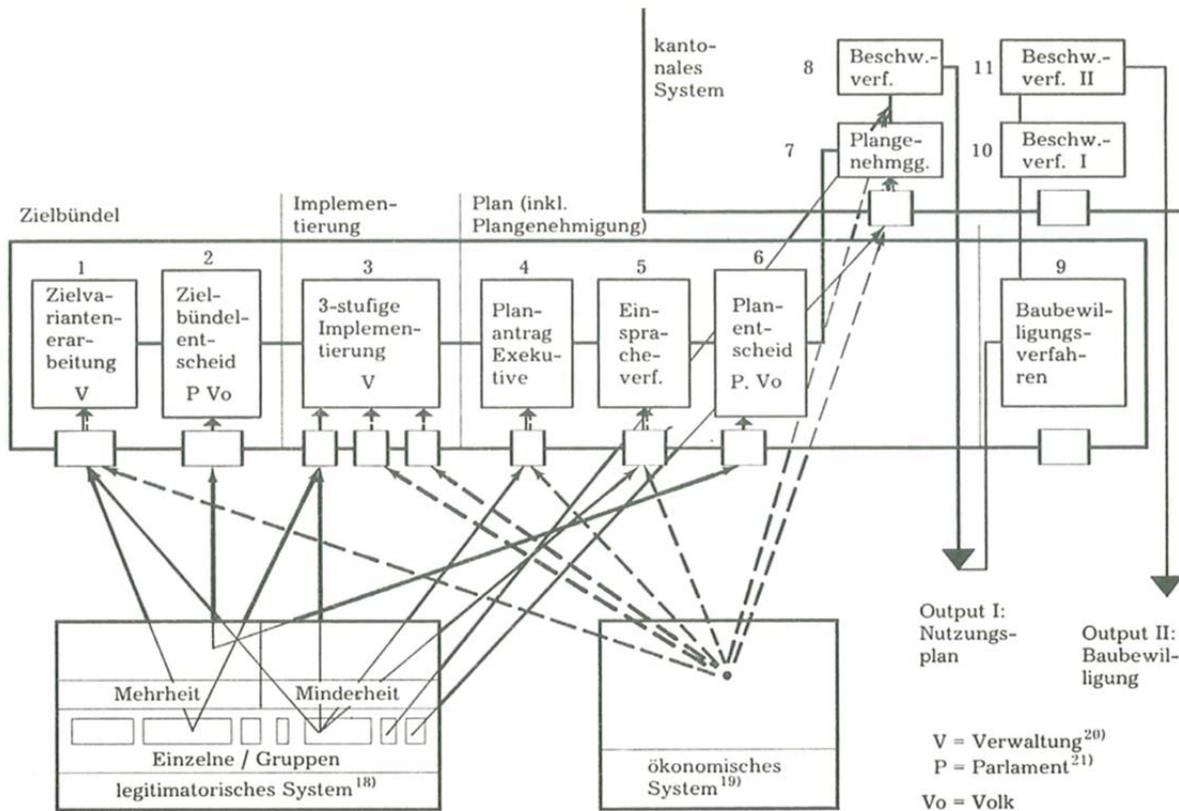
**Tableau 1 : Système économique, système politico-administrative et système de légitimation démocratique ou système normatif (tiré de Knoepfel, 1977, S. 162)**



Quelle chance. L'auteur de référence de ces modélisations était un certain Karl Marx qui cependant ne devrait pas figurer dans nos bibliographies. On se préparait pour une carrière académique sans fiche ni triche. Et le systémisme nous permettait – à tort – d'éviter une approche trop actorielle. De plus, le véritable pas en direction d'un post-marxisme, la reconnaissance du système « normatif » nous permet enfin d'échapper au dualisme capital versus Etat. Voici donc notre premier triangle. Le troisième angle (« legitimatorisches System ») nous permet de nous insérer dans la tradition social-démocratique : la majorité des votants peut, en effet, corriger voire anéantir le pouvoir excessif des capitalistes.

Au niveau de l'aménagement du territoire cette modélisation se présente de la manière suivante :

**Tableau 2: Das raumplanerische Akteurdreieck im 11 Schritte umfassenden Planungsprozess (tiré de Knoepfel 1977, 236)**



Cette triangulation est extrêmement normative. Elle introduit, sans un véritable appui dans l'empirie, à gauche le groupe de ceux qui peuvent refuser leur consensus (« Konsensverweigerer ») par rapport à des propositions élaborées par l'autorité et les propriétaires (« Nutzungsverweigerer »). Pour l'époque cette proposition était révolutionnaire parce que la décision sur l'affectation d'une parcelle (zone à bâtir ou non) était jadis une décision quasiment bilatérale négociée entre les propriétaires fonciers et l'autorité communale. Même les voisins, propriétaires ou non, les locataires ou le « quisquis ex populo » furent exclus et considérés, pendant longtemps encore, comme des « tiers » n'ayant, par exemple, pas de droit de recours contre un plan d'affectation ou contre un permis de construire. Ces « tiers » avaient quand-même gagné une petite victoire dans la mesure où le projet de la LAT de 1974 stipulait que les plans d'affectation, désormais obligatoires pour les communes, devaient faire l'objet d'une procédure « participative » (Article 4).

Victoire ? Oui, car ce paragraphe, heureusement repris par la loi de 1979 toujours en vigueur, devrait s'avérer comme ancrage principal pour une constellation d'acteurs triangulaire dans l'aménagement du territoire qui, au moins dans l'interprétation de la gauche, puis aussi du tribunal fédéral, s'établit de manière définitive : l'arrivée du « tiers » comme partenaire à pied d'égalité des propriétaires dans l'aménagement du territoire. Désormais, un plan d'affectation est considéré comme le résultat d'un processus démocratique dans lequel les concernés (aujourd'hui : les « bénéficiaires ») devraient avoir les mêmes droits de participation que les propriétaires fonciers. La formule est normative : « ils les devraient avoir ». Le juriste satisfait à l'époque devrait devenir un empiriste beaucoup plus critique

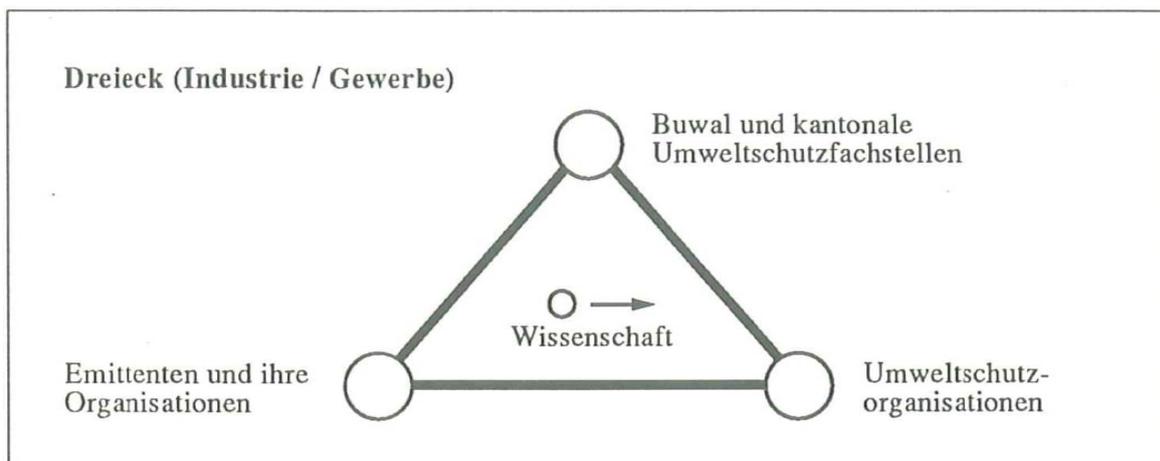
de cette formule 30 ans après (2006) lorsqu'il a mené, en collaboration avec Stéphane Nahrath, Jean-David Gerber et Patrick Cizkos une étude sur les stratégies des grands propriétaires fonciers suisses, avec, les temps changeant, l'appui du fond national de la recherche suisse.

A noter que, néanmoins, dans le domaine de l'aménagement de territoire, et, par la suite aussi dans d'autres domaines (environnement), la pratique politico-administrative a pris un tournant important, notamment depuis les années 80, quand elle a finalement établi la configuration d'acteurs de base triangulaire, formule acceptée au niveau de l'Union Européenne seulement 30 ans plus tard (Convention sd'Aarhus).

### Le « triangle de fer » des politiques de l'environnement : le tournant du normative vers l'empirie européenne

Changement de décor. En 1977 le juriste se retrouve à Berlin et les juristes allemands jadis intéressés par la démocratisation semblent avoir disparus de la scène. On devient donc politologue, Politistes, plus précisément, peu appréciés par les vrais politologues qui n'étaient point intéressés au processus de mise en œuvre. Ici nous pouvons exploiter, cette fois-ci de manière empirique, notre triangle (Helmut Weidner et moi-même). La constellation des acteurs dans ce domaine-ci est assez simple :

**Tableau 3: Le triangle des acteurs des politiques de l'environnement (tiré de Knoepfel, 1991, S. 163<sup>2</sup>)**



C'est surtout l'obligation de comparer des processus de mise en œuvre au niveau international d'une politique de l'environnement très spécifique – la lutte contre le SO<sub>2</sub> – qui nous a permis – et obligés – de modéliser les constellations des acteurs d'une manière très simple : d'une part, on constate les acteurs qui causent le problème de la pollution atmosphérique, acteurs appelés, selon une terminologie toute nouvelle, les « pollueurs » - « Emittenten », et, d'autre part, les acteurs souffrant du problème de la pollution, appelés, selon une terminologie encore plus neuve à l'époque, les « pollués » - « Umweltschutzorganisationen ». Du côté de l'Etat, on trouvera des acteurs politico-administratifs de programmation (nationaux : Bundesamt für Umwelt – Buwal) et de la mise en

<sup>2</sup> Knoepfel, P., 1991, Umweltpolitik zwischen Akzeptanz und Vollzugskrise, in : H.-P. Lendi (Hrsg.), Umweltpolitik, Strukturelemente in einem dynamischen Prozess, Zürich – vdf., S. 141 – 172.

œuvre (régionaux et locaux : « kantonale Umweltschutzfachstellen »). Selon toute évidence empirique, ces acteurs publics du domaine de l'environnement furent clairement minoritaires face aux acteurs étatiques d'autres politiques publiques représentant des intérêts opposés (administrations agricoles, industrielles, de développement régional, du tourisme et même de la défense nationale).

La conceptualisation, « universelle », pour les politiques de luttés contre la pollution atmosphérique par le SO<sub>2</sub>, nous a permis de professionnaliser notre approche, de la « désidéologiser » et de nous rapprocher de nos collègues des sciences naturelles. Cette démarche facilite une entrée dans les mécanismes technologiques d'une politique publique, nécessaire pour tout politicien pour découvrir, de manière empirique, les microcosmes de relations de pouvoir décisives des processus de mise en œuvre de politiques publiques. On était, j'ose le dire, parmi les premiers (à l'Institut : Raimund Germann) à analyser les processus de mise en œuvre de près. Voici la naissance de notre intérêt pour les jeux d'acteurs extrêmement intelligents et souvent passionnants du local et du régional qui nous amènera au dire que les acteurs réels sont presque toujours plus intelligents que les scientifiques.

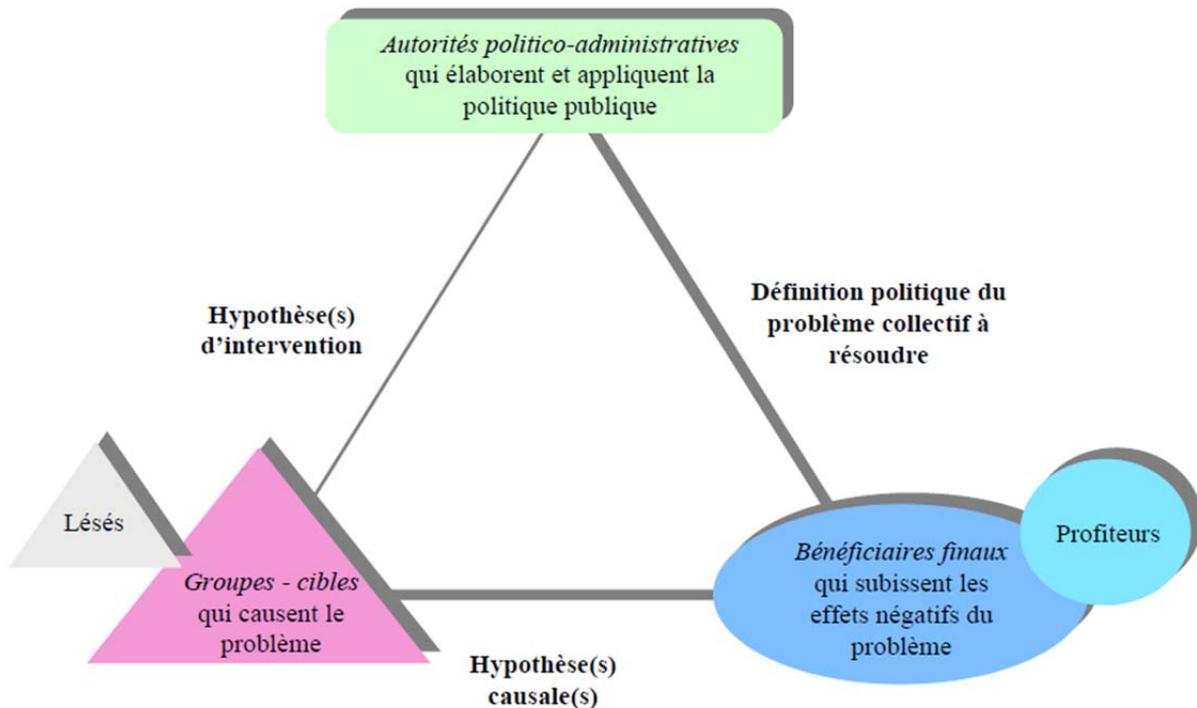
A cette époque, entre 1977 et 1982, l'empirie nous a fait découvrir un autre phénomène assez contre-intuitif. Il s'agit du rôle clé des groupes perdants et gagnants, groupes que nous avons initialement nommés les tiers perdants et les profiteurs. A la base fut la découverte, parfois pénible, que nos amis, défenseurs idéels des politiques de l'environnement à l'époque, se mettaient à fonder des bureaux d'étude etc. qui, non plus à but non-lucratif mais cette fois-ci à but lucratif, se proposaient de produire des études d'impact etc. à 150'000.- Deutschmark et à ainsi gagner leur vie moyennant les politiques de l'environnement (d'où le mot « profiteurs »). De plus, une excellente thèse de Werner Bussmann montrait, au franc près, que l'industrie du béton (les « Schmydheini ») furent des promoteurs décisifs des politiques de l'environnement car ils pouvaient, à juste titre, s'attendre à un écoulement important de leur béton pour la construction des STEP.

## **Configuration universelle des acteurs de politiques publiques substantielles : la conceptualisation du quotidien**

En 1982 (j'avais 33 ans), je me vois catapulté au poste de Professeur ordinaire en sciences administratives d'un nouvel Institut dont je n'arrive à peine prononcer le nom (IDHEAP). La charge d'enseignement : « administration comparée ». Quoi faire ?

Le terme « analyse de politiques publiques comparée » n'existe à peine. J'annonce de faire un cours en « administration publique comparée » qui devient finalement le cours d'analyse de politiques publiques comparées que vous connaissez. Et pourtant, je ne connais que les politiques de l'environnement à fond. Ni le français. Je me débrouille donc avec toutes sortes de dessins muets. Le triangle : ne serait-il pas une aide ?

**Tableau 4: Le triangle de base des acteurs d'une politique publique (Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. Analyse et pilotage des politiques publiques, Zürich : Rüegger. p.63)**



Au début, ça va assez bien. Dans ces années 80 les politiques de l'environnement ont le vent en poupe. Mais ensuite. La crise économique, l'intérêt des étudiants au « management », l'ennui des cours de Knoepfel qui utilise toujours des exemples de la politique environnementale etc. nous obligent à modifier nos cours. Y-t-il des éléments généralisables de l'ancien laboratoire des politiques de l'environnement ? Oui. Au moins au niveau de la configuration des acteurs. Grâce à mes collaborateurs bienveillants (Corinne Larrue et Frédéric Varone) je commence à découvrir, gentiment et malgré des retissances dues à ma « pensée teutonique », des éléments généralisables de mon petit monde de l'environnement. On m'apprend des théories, théories qui, apparemment, montrent que notre triangle des acteurs, entre autres, serait, d'une certaine manière, « théorisable ». Et j'entends des noms comme Olson, Parson, Scharpf (de nouveau) et beaucoup d'autres que je lis. On me dit que mes « intuitions », parfois contre-intuitives, n'étaient pas si mal placées. Tu dois lire les textes théoriques. Tu dois, enfin, entrer dans le monde scientifique. Ecris un manuel.

Et on écrit le manuel. Bout par bout. Ça semble tenir. Et ce sont aussi les étudiants qui, par leur 130 mémoires que j'ai eu le plaisir de diriger, me font progresser : ce triangle est-il applicable dans des domaines aussi différents comme les politiques sociales, les politiques de l'énergie, les politiques culturelles, les politiques agricoles ou les politiques de défense nationale ? Ehh oui : Peter écrit un livre ! Ça jouera certainement pour la Suisse. Et on s'y met. Mais Peter, fais attention : ne te contredis pas. Mais j'ose me contredire. La réaction fut immédiate : Peter, lis tes propres textes ! Tu n'as pas le droit de te contredire.

D'accord. Le triangle évolue et résiste. Il nous permet un regard critique sur la nouvelle gestion publique des années 90 qui risque de perdre de vue les groupes sociaux impliqués dans chaque politique publique. Grâce aux étudiants et leurs nouveaux thèmes nous aborderons, à tours, les problèmes épineux de la double appartenance d'acteurs à la fois aux groupes cibles, aux groupes des

bénéficiaires et aux acteurs politico-administratifs. Oui, ça joue. En effet, le monde de demain est, une fois de plus, plus riche que nos simples modélisations du passé.

Une autre découverte partagée avec les étudiants : l'omniprésence des groupes tiers. En effet, chaque politique publique a ses acteurs appartenant aux tiers-gagnants (« policy business ») et aux tiers-perdants (groupes affectés par une politique publique sans être visés). Nouvel enseignement : ces groupes, situés à la périphérie du triangle des acteurs de politiques publiques, constituent des acteurs clé capables de faire basculer dans le sens positif ou négatif une votation populaire sur les politiques en question ou de la bloquer sensiblement au niveau de sa mise en œuvre.

C'est exactement ici que l'analyse de politiques publiques devrait rejoindre la politologie classique. J'espère bien que mes confrères de la « science politique » un jour se poseront cette question épineuse de la relation entre « policy et politics » de manière systématique. Mon excellent successeur, le professeur Stéphane Nahrath, me semble disposé à reprendre ce défi au sein de notre école doctorale dédiée à l'analyse de régimes institutionnels de ressources (Polysud), champs privilégié pour une telle collaboration interdisciplinaire.

## **Remarques conclusives**

En tant qu'anciens étudiants de l'IDHEAP beaucoup d'entre vous ont utilisé le triangle pour trouver dans leur pratique quotidienne les constellations d'acteurs décisifs à l'aide des modèles de causalité sous-jacents de vos politiques publiques substantielles retenues. Cet outil conceptuel n'a pas seulement aidé à mieux comprendre les résultats de politiques publiques existantes mais aussi à en construire des nouvelles. C'est ainsi que dans nos ateliers nous avons, entre autres, construit, toujours avec l'aide de connaisseurs intimes provenant de la pratique, une nouvelle politique senior+ pour le Canton de Fribourg, une politique de formation professionnelle pour le Canton de Neuchâtel, des politiques de la géothermie pour le Canton du Jura ou des politiques de lutte contre le changement climatique. Nous avons découvert ensemble des changements de modèles de causalité (par exemple : politiques de l'environnement, politiques agricoles ou politiques sociales) et identifié des changements concomitants des constellations des acteurs. En outre, le triangle nous a permis de découvrir des coalitions d'acteurs peu habituelles et contre-intuitives au niveau de la mise en œuvre de politiques publiques, coalitions, par exemple, formées par des bénéficiaires et des tiers-gagnants (« policy business ») ou des coalitions puissantes d'opposition formées par les groupes cible et les tiers-perdants.

C'est notamment grâce à Frédéric Varone que le triangle a survécu les tempêtes de l'arrivée de la nouvelle gestion publique. En effet, la contractualisation entre différentes administrations publiques selon le modèle, par exemple, du régulateur et de l'opérateur, courait le risque de considérer l'administration publique contractée (par exemple : les administrations cantonales sectorielles, les établissements d'enseignement publics voire même les offices régionaux de placement – les ORP) comme des groupes cible dont le changement de comportement en direction d'approches plus managériales seraient la contribution décisive à la solution du problème public.

Notre réponse fut claire et nette : non. Et trois fois non. L'entité publique soumise à un contrat de prestation reste un acteur politico-administratif et ceci même s'il est constitué comme entité du droit privé. Toute considération de cet acteur comme groupe cible risque d'aveugler les observateurs ou les gestionnaires pour les vrais groupes cibles de la société civile. Une telle conception aurait réduit

l'analyse de l'efficacité d'une politique publique à une simple analyse de la production d'outputs et, partant, commis la même erreur que maints projets de nouvelle gestion publique.

Rappelons-le bien, l'objectif de l'action publique n'est pas de produire des outputs mais de produire des effets au niveau de la société civile moyennant des changements, observables, du comportement des groupes cible qui en font partie et, partant, des allègements de la pression du problème attaqué au niveau des groupes bénéficiaires dans la société civile.

Il est vrai que la modélisation proposée du paysage des acteurs de politiques publiques peut s'appliquer indépendamment des systèmes politiques en question. Le fait que notre livre existe aujourd'hui en six langues et est appliqué dans les enseignements d'au moins huit pays aussi différents que le Canada, l'Ukraine ou l'Espagne, avec, d'ailleurs, toujours des exemples provenant de ces pays mêmes, semble lui attribuer une certaine universalité.

Mais attention, c'est universalité aura des limites claires que j'ai eu l'occasion de vivre en ma propre personne : il est connu que l'école des HEC de l'Université de Lausanne a obtenu le mandat de la DDC de la fameuse et lucrative formation sino-suisse que cette dernière a conclu avec le parti communiste chinois.

Comme co-responsable bien intentionné de ce programme je commence donc mon cours habituel d'analyse de politiques publiques de l'environ, le matin, et le soir même j'ai reçu un simple email me disant que le parti communiste chinois considérait mon cours comme une atteinte aux valeurs culturelles de la Chine. Me voici donc éjecté par email du dernier enseignement officiel de ma carrière et ceci de manière peu catholique et incompatible avec les déclarations de l'Université de Lausanne sur l'indépendance de l'enseignement et de recherche. Mais ma colère initiale se transforme bientôt en un presque remerciement. J'ai enfin découvert, de manière douloureuse, il est vrai, les limites de notre approche et ceci grâce au parti communiste chinois qui me les a montrées si directement.

Le triangle des acteurs ne fonctionne pas dans des systèmes politiques qui ne reconnaissent pas l'existence d'une société civile. Dans une idéologie du tout-Etat vous chercherez en vain une place pour des groupes cibles et des bénéficiaires qui, les deux, jouissent d'une certaine autonomie vis-à-vis des acteurs politico-administratifs. En effet, dans une telle vision du monde, jadis théoriquement défendu en RDA (Pollak), l'Etat se mandate lui-même, se contrôle lui-même, jouit lui-même des solutions proposées pour les problèmes publics qui, par ailleurs et par définition, n'existent qu'à l'intérieur de l'Etat comme des problèmes de dysfonctionnement de la machinerie politico-administrative. Les « marxistes » dévorent leurs propres enfants. L'implosion du système me semble donc être programmée.

Pas de conflits, pas de problèmes, pas de modèles de causalité et, probablement, pas de politiques publiques substantielles dans le sens de notre définition euro- et américano-centriste.

A rappeler que nous avons, dans le passé, à plusieurs reprises eu l'occasion de travailler avec le triangle dans l'empire chinoise, cambodgienne ou vietnamienne où la constellation d'acteurs triangulaire cachés par l'idéologie officielle de l'Etat, devint visible après un regard attentif de la part des étudiants indigènes. Bien-sûr que, dans ces sociétés aussi, il existe des conflits, des acteurs responsables pour des situations problématiques de groupes souffrant et des relations de pouvoir facilitant ou empêchant l'action publique censée de résoudre ces problèmes. Mais il y a des acteurs suffisamment puissants pour rendre aveugles les analystes et les populations (notamment locales).

J'espère bien que l'histoire que je viens de vous raconter ne vous décourage pas. Bien au contraire, le triangle reste un outil puissant, porteur d'un message à la fois démocratique, d'Etat de droit et des libertés constitutionnelles qui nous permet un regard critique sur le monde politico-administratif d'aujourd'hui. Il contribue ainsi à notre mission principale qui est, selon Aaron Wildavsky, de « speaking truth to power ». Il jette la base conceptuelle pour des études empiriques de jeux d'acteurs capables ou non de mobiliser leurs ressources d'action publique et de lever leur voix contre des politiques inefficaces. Ne l'oublions pas: Toute promesse de changement des groupes cible, initialement annoncée pour produire des effets du côté de ceux qui souffrent de l'existence d'un problème considéré comme public, risque de se transformer, au plus tard au niveau de la mise en œuvre, intentionnellement ou non, en promesse vide ou, pire encore, en mesure de protection de ces groupes se sentant menacés dans leur libertés jadis illimitées.

Je souhaite pour mes collègues de l'IDHEAP de demain qu'ils puissent maintenir la distance critique nécessaire pour continuer à utiliser cet outil conceptuel dont la puissance analytique et impartiale est avérée. Il provient d'un mouvement des années dorées des sciences politiques des années septante, mouvement qui a su distinguer de manière clairvoyante les conséquences terriblement néfastes du socialisme réel des acquis analytiques extrêmement novateurs d'une pensée scientifique toujours valable de la dernière phase des lumières du 19<sup>ème</sup> siècle.