

# Comprendre et concevoir l'administration publique

## Le modèle IDHEAP

Sous la direction de  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts



# 3 Parties prenantes

Pirmin Bundi

## 3.1 Importance des parties prenantes pour l'administration publique

Le processus décisionnel politique est composé d'une chaîne d'activités résultant d'interactions répétées entre différents acteurs publics et privés. L'administration publique doit donc composer avec un grand nombre d'acteurs, tous importants pour son travail quotidien. Cette liste va des acteurs politiques (gouvernement, Parlement, tribunaux, partis politiques, cantons et communes) à la population, en passant par les organisations privées prenant la forme de groupes d'intérêts et de syndicats, les entreprises médiatiques ou encore les mouvements sociaux.

Peut être considéré comme partie prenante tout individu et groupe social, ainsi que toute organisation possédant un intérêt dans les décisions et résultats de l'administration publique (Manuel-Navarrete & Modvar 2007 : 921). Les parties prenantes sont donc concernées, directement ou indirectement, par l'atteinte des objectifs des interventions publiques, et tentent d'influer sur ces dernières. Dans un pays néocorporatiste comme la Suisse, où la démocratie directe possède une longue tradition, les parties prenantes sont étroitement impliquées dans les décisions de l'État. Cette approche repose sur l'hypothèse que l'implication des acteurs les plus pertinents permet non seulement de trouver de meilleures solutions à un problème sociétal donné, mais aussi d'améliorer l'acceptation publique des interventions étatiques et donc leur mise en œuvre.

Dans ce cadre, les parties prenantes sont impliquées à différents degrés dans la genèse, la formulation et la solution d'un problème politique. Sur le front politique, les parties prenantes de l'administration publique peuvent être différenciées en fonction de leur profil organisationnel. Il s'agit, d'une part, d'acteurs institutionnels dotés d'une autorité publique, qui façonnent activement le processus décisionnel politique. Et, d'autre part, il s'agit d'acteur-trices de la société appartenant à la sphère socio-économique et culturelle, qui sont directement ou indirectement

concerné-es par une intervention publique. Ces dernier-ères peuvent être classé-es en deux groupes : 1) les destinataires d'une politique, qui appartiennent au groupe cible direct, car c'est leur comportement qui – d'un point de vue politique – est défini comme cause première du problème ; 2) les bénéficiaires d'une politique qui, en revanche, profitent du changement de comportement du premier groupe, puisqu'ils et elles supportent les effets négatifs du problème et que la mesure publique doit contribuer à améliorer leur situation. Il existe également d'autres parties prenantes qui, si elles ne sont pas directement concernées par une intervention, y ont un certain intérêt. Lors de la planification d'une politique publique, il convient toujours d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés, raison pour laquelle les pouvoirs publics, en tant qu'autorité mettant en œuvre ladite politique, doivent souvent faire face à l'antagonisme des intérêts des acteurs institutionnels et sociétaux. La manière avec laquelle le gouvernement conçoit et établit les politiques publiques joue ici un rôle essentiel.

L'organisation et la mise en œuvre des mesures publiques ont fondamentalement changé au cours des cinquante dernières années (► 8 Gouvernance). Dans les années 1960, les décideurs et décideuses politiques étaient convaincu-es que l'administration pouvait planifier le déploiement des interventions publiques du haut vers le bas. Pressman et Wildavsky (1984) ont toutefois démontré que cette approche ne fonctionnait pas, car les unités administratives impliquées n'appliquaient pas toujours les mesures de la manière imaginée par les décideurs et décideuses politiques. L'administration publique est influencée par un tissu complexe d'acteurs et d'actrices individuel-es et collectif-ves, qui défendent des intérêts divergents et qui exercent un poids de plus en plus conséquent dans la politique. Dans la littérature, l'on affirme de ce fait souvent que le mode de gouvernement des démocraties modernes a évolué de « *government* » en « *governance* » (Mayntz 2006). Contrairement à l'approche statique *top down* de la forme *government* (= gouvernement), la *governance* (= pilotage) se fonde sur l'idée que les décisions collectives sont prises en fonction d'une logique non hiérarchique et d'indépendance entre les acteurs publics et privés. On parle souvent de *gouvernance coopérative*, l'État adoptant ici non pas une position souveraine, mais tentant plutôt de piloter, indirectement et de manière plus ou moins aboutie, des réseaux politiques (Rhodes 1997 : 53).

Cette contribution aborde dans un premier temps le changement de paradigme intervenu dans le mode de gouvernement, qui a entraîné une modification de la compréhension du rôle des parties prenantes pour l'administration publique. Ensuite, nous présentons les différents types d'acteurs qui participent à la politique publique ou qui sont concernés par elle, avant d'énoncer les différentes approches visant à intégrer ces acteurs dans la conception et la mise en œuvre d'une politique. La dernière section traite des perspectives et défis futurs en matière de participation des différents acteurs institutionnels et sociétaux.

## 3.2 Points clés concernant les parties prenantes de l'administration publique

### 3.2.1 Modification de la compréhension du rôle des parties prenantes

Depuis les années 1970, nous assistons au sein des démocraties modernes à une mutation allant d'un mode de gouvernement hiérarchisé vers une approche plus coopérative, la «gouvernance». Cette évolution a fortement influencé l'administration publique et a modifié la façon de mettre en œuvre certaines politiques. La mutation a commencé dans les administrations des pays d'Europe occidentale, avant de se poursuivre dans le système non hiérarchique de l'Union européenne, dont l'organisation ressemble davantage à un réseau constitué de différents acteurs (Commission, Conseil, Parlement, États membres et parties prenantes sociétales). Mayntz (2006: 19) voit ce changement de paradigme dans le mode de gouvernement comme la conséquence de l'échec des réformes politiques souhaitées après la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Si l'économie a fortement rebondi au cours des deux premières décennies qui ont suivi, la croissance s'est effondrée au début des années 1970. Les gouvernements n'étant pas en mesure d'endiguer seuls cette évolution, les décideuses et décideurs politiques se sont mis en quête de nouvelles formes de pilotage politique.

La déréglementation et la privatisation ont rapidement été présentées comme de possibles solutions au problème. L'argument était que l'État seul n'était pas capable de garantir une croissance à long terme et qu'il était donc nécessaire d'octroyer un maximum de libertés aux acteurs privés. Les principes du marché sont devenus la pierre angulaire de l'idéologie politique du néo-libéralisme, qui s'est développée au cours des années 1980. La popularité de cette idéologie s'est encore renforcée avec l'effondrement de l'Union soviétique et de ses États satellites, entraînant une nouvelle vague de privatisations dans de nombreux domaines. En Suisse, le marché des télécommunications a ainsi été déréglementé dans les années 1990, les anciennes PTT (postes, téléphones et télégraphes) donnant naissance à deux nouvelles entités autonomes en 1997: Swisscom et la Poste. Cette conception de l'économie n'a disparu qu'avec la crise financière mondiale de 2007 et les crises de l'euro et de l'endettement public qui ont suivi. Depuis, les acteurs étatiques ont de nouveau renforcé leur emprise, notamment par le biais d'«autorités de régulation indépendantes».

En dépit des récentes évolutions, les parties prenantes de la société civile ont conservé leur poids relativement important dans la mise en œuvre des interventions politiques. Aujourd'hui, l'on tente de renforcer la collaboration entre les acteurs institutionnels et sociétaux. Les acteurs privés doivent non seulement être impliqués dans l'élaboration des mesures politiques, mais aussi dans leur déploiement. C'est

surtout dans les domaines complexes que le savoir-faire des parties prenantes doit contribuer à des solutions plus efficaces et efficientes. Le tableau 3.1 regroupe les modes de gouvernement que nous venons d'évoquer, qui diffèrent selon leurs échelons, domaines politiques et disséminations.

	Secteur public	Privatisation	Gouvernance
Type de prestation	Production et distribution par le secteur public	Production et commercialisation dans le secteur privé	Distribution dans le cadre d'une convention conclue entre le secteur public et des acteurs privés
Acteurs	Institutionnels	Sociétaux	Institutionnels et sociétaux
Processus décisionnel	Vertical, <i>top down</i>	Horizontal (acteurs sociétaux uniquement)	Horizontal (acteurs institutionnels et sociétaux)
Relations	Dépendance	Indépendance	Dépendance les uns des autres
Code de conduite	Règlements, directives et procédures	Structure des prix, offre et demande	Échanges sociaux, réciprocité
Style de négociation	Basé sur des règles, procédural	Concurrence, intérêt propre et accent sur le court terme	Basé sur les intérêts, accent sur le long terme, gagnant-gagnant

**Tableau 3.1** Modes de gouvernement.  
Source: Keast (2016: 443).

### 3.2.2 Types de parties prenantes

Lors de la conception et de la mise en œuvre d'une politique publique, l'administration publique doit, dans la plupart des cas, tenir compte d'un grand nombre d'organisations et d'individus différents. On établit ici une distinction entre acteurs institutionnels et sociétaux (Bussmann *et al.* 1997: 64). Les *acteurs institutionnels* sont des autorités dont la participation à une intervention publique est généralement définie formellement, en particulier le moment de leur implication et les ressources à engager. Il s'agit ici des diverses unités administratives concernées, mais aussi d'autres organes politiques comme le gouvernement, le Parlement ou encore les tribunaux. Ces autorités interviennent à tous les échelons étatiques (Confédération, cantons et communes) et sont importantes en tant que parties prenantes à chaque niveau de l'administration publique. De leur côté, les *acteurs sociétaux* regroupent tous les acteurs individuels (citoyennes et citoyens) et collectifs (groupes d'intérêts) de la société, dont la contribution à une politique se révèle le plus souvent informelle et non obligatoire. Le meilleur exemple est la procédure de consultation à l'échelon fédéral, qui est certes ancrée dans la Constitution, mais ne prévoit pas de participation obligatoire des acteurs sociétaux à l'ensemble des affaires politiques et les invite

seulement à se prononcer sur les « actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée » (art. 147 Cst.). Le tableau 3.2 montre une vue d'ensemble des différents groupes de parties prenantes.

Acteurs institutionnels	Autorités dont la participation à la politique publique est généralement formalisée.
Acteurs sociétaux	Tous les acteurs individuels (citoyennes et citoyens) et collectifs (groupes d'intérêts) de la société, dont la contribution à une politique se révèle le plus souvent informelle et non obligatoire.
Destinataires de la politique	Groupe d'acteurs dont le comportement est considéré comme pertinent pour une politique publique qui a pour objectif de résoudre un problème donné. Le comportement des destinataires doit être modifié afin de résoudre un problème sociétal.
Bénéficiaires de la politique	Groupe d'acteurs concernés directement ou indirectement, positivement ou négativement, par une tentative de résoudre un problème d'une quelconque manière par une politique publique.
Groupes tiers	Toutes les personnes et organisations qui ont un intérêt dans la politique publique et dont la situation individuelle et/ou collective change durablement (positivement ou négativement). Ces groupes ne sont pas directement concernés par la politique.

**Tableau 3.2** Types de groupes de parties prenantes.

Parmi les acteurs sociétaux figurent non seulement la population générale et les groupes d'intérêts de l'économie, mais aussi les associations, les mouvements sociaux et les médias. Les partis politiques s'y trouvent également, puisqu'ils représentent en principe les intérêts de leurs électrices et électeurs, tandis que leurs représentantes et représentants au Parlement font en revanche partie des acteurs institutionnels, car leur mandat leur confère un rôle dans le processus décisionnel politique. Les acteurs institutionnels et sociétaux sont qualifiés de parties prenantes (ou « *stakeholder* »), puisqu'ils détiennent (anglais : « *hold* ») un intérêt (« *stake* ») dans la mesure étatique concernée. Ces parties prenantes utilisent bien souvent leurs propres ressources (réseaux, compétences, effectifs en personnel, etc.) afin d'influer sur le contenu d'un ou de plusieurs processus décisionnels dans le cadre d'une intervention publique.

Au sein des acteurs sociétaux, lors de la conception et de la mise en œuvre d'une politique, on distingue deux types différents de groupes : les destinataires de la politique et les bénéficiaires de la politique. Les *destinataires de la politique* désignent le groupe de parties prenantes dont le comportement est considéré comme un levier d'action pertinent pour résoudre un problème sociétal donné. Il s'agit du groupe cible direct d'une intervention publique dont on tente de modifier le comportement par le biais de mesures adaptées (information, incitatifs financiers, obligations et interdictions). Les *bénéficiaires de la politique* sont en revanche les acteurs sociétaux

qui, directement ou indirectement, positivement ou négativement, sont impactés par l'intervention publique mise en œuvre pour résoudre le problème sociétal défini. Il existe également des *groupes tiers*, qui ne sont pas directement concernés par la politique publique, mais dont la situation change durablement (positivement ou négativement) et qui ont donc également un intérêt dans la politique publique.

Pour illustrer les différents groupes de parties prenantes, il semble judicieux d'avoir recours à un exemple concret, comme celui de la stratégie de communication quant à la prévention de la grippe saisonnière, mise en œuvre chaque année par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) depuis 2001 (Frey *et al.* 2012). Le problème sociétal est la propagation du virus saisonnier de la grippe en Suisse. La Confédération réalise de ce fait une campagne de communication qui prévoit des instruments d'information, comme des affiches et des brochures (influence directe sur les destinataires de la politique), et une collaboration avec les médecins (influence indirecte par le biais de relais). L'objectif de la politique est non seulement d'améliorer les connaissances sur la grippe, mais aussi de renforcer le degré d'acceptation de la vaccination. Divers acteurs institutionnels sont impliqués pendant l'élaboration de cette mesure, l'OFSP restant le décideur principal pour la définition de la campagne. Les destinataires direct-es de la politique sont la population générale, les groupes à risque, les personnels médicaux et de soins, les personnes contacts ainsi que les médecins, à qui la campagne doit s'adresser. Les médecins, cantons, médias et organismes employeurs font office de relais, et distribuent le message de la campagne auprès des destinataires de la politique. Les groupes à risque et, dans une moindre mesure, la population générale profitent directement et positivement de ces mesures. En profitent indirectement les services de soins, et notamment les hôpitaux, qui doivent gérer un nombre plus restreint de malades et sont donc moins surchargés, ainsi que les fabricants de vaccins et les organisations se chargeant de la vaccination (médecins et pharmacies). Sont en revanche impactées négativement les entreprises pharmaceutiques, qui produisent et commercialisent des médicaments traitant les symptômes grippaux.

### 3.2.3 Participation des parties prenantes

Les pouvoirs publics doivent sans aucun doute composer avec différents acteurs. La question est dès lors de déterminer comment tenir compte de ces parties prenantes dans le processus décisionnel. Outre les types formels de participation, comme la procédure de consultation citée précédemment et les instruments de démocratie directe (► 4 Institutions), il existe différentes modalités pour impliquer les parties prenantes et mettre en œuvre les modèles correspondants. La sous-section suivante donne un aperçu de trois approches différentes (voir tableau 3.3).

D'un point de vue démocratique et social, la participation des parties prenantes et la reconnaissance de leurs intérêts dans la politique publique se révèlent plus

efficaces que les approches de management traditionnelles, puisque ces dernières ne visent bien souvent qu'à améliorer les processus et leur efficacité (Manuel-Navarrete & Modvar 2007: 918). L'implication des parties prenantes doit ici se traduire par une meilleure compréhension des besoins des groupes concernés, afin de définir les limites des interventions publiques et de renforcer leur efficacité. Pour les identifier, il est nécessaire de procéder à une analyse des parties prenantes. Il s'agit d'identifier et de caractériser les acteurs les plus importants pour l'administration publique. Les parties prenantes devraient alors être scindées en groupes principaux et secondaires. Si les parties prenantes principales sont d'une importance fondamentale pour l'organisation et l'application des mesures (départements, partenaires de mise en œuvre, etc.), les parties prenantes secondaires sont plutôt celles qui sont touchées, sous une forme ou une autre, par l'intervention publique (destinataires et bénéficiaires de la politique), mais qui ne participent pas directement au déploiement des mesures. Ces acteurs peuvent être d'une grande importance stratégique pour l'efficacité et l'impact des interventions publiques, raison pour laquelle ils sont souvent consultés. Dans ce qui suit, nous présentons différentes approches d'intégration des parties prenantes dans la conception et la réalisation des interventions publiques.

### **Gouvernance participative**

La gouvernance participative est une approche de gouvernement plaçant l'accent sur l'engagement démocratique, et notamment sur les pratiques délibératives (Fischer 2012: 457). Cette approche s'est imposée au cours des dernières décennies au sein des organisations politiques. À l'échelon international, cette évolution répond surtout aux critiques formulées quant au déficit démocratique de certains gouvernements et de certaines organisations. En Suisse, en revanche, cette approche a longtemps été négligée du fait du profond ancrage institutionnel des instruments de démocratie directe. Dans ce cadre, les citoyennes et les citoyens ainsi que d'autres acteurs non étatiques sont habilité·es à influencer sur les processus décisionnels et à les façonner. Cependant, ces acteurs n'ont bien souvent pas d'accès aux informations pertinentes, raison pour laquelle les pratiques de gouvernance participative tentent de réduire ces « déficits démocratiques » en promouvant l'information des citoyens et citoyennes, la prise de conscience quant à leurs droits, leur participation et leur influence. L'objectif n'est pas d'impliquer chaque citoyen et citoyenne dans chaque décision, mais de garantir une représentation juste des différents intérêts et groupes sociétaux, notamment des groupes défavorisés ou traditionnellement exclus, dans les décisions et processus qui ont des conséquences directes sur la vie de ces personnes. Le potentiel des pratiques de gouvernement participatives est sans aucun doute le plus important à l'échelon local, où la population profite d'un accès aisé aux autorités et où l'impact des mesures étatiques se fait ressentir le plus directement. C'est pourquoi le nombre de projets participatifs a augmenté au niveau local depuis le début des années 1990. À titre d'exemple, la Ville de Sion et l'Université

de Genève travaillent actuellement ensemble au projet « demoscan », dans lequel un panel citoyen tiré au sort a pour tâche de porter un regard critique sur les arguments avancés en vue d'une votation fédérale et d'émettre des recommandations. Les personnes concernées doivent alors non seulement en apprendre davantage sur un sujet complexe, en étant intégrées au processus de formation d'opinion, mais le comprendre et être capables de formuler leur propre opinion.

### **Gouvernance collaborative**

La gouvernance collaborative est un mode de gouvernement coopératif dans lequel les autorités intègrent directement les parties prenantes sociétales dans les processus de décision collectifs. Cette approche s'est développée en réponse à l'échec de la mise en œuvre *top down*, ainsi qu'aux coûts importants de la réglementation et à sa politisation. Elle est considérée comme une réponse aux antagonismes créés par la pluralité des groupes d'intérêts et aux approches de management (Ansell & Gash 2008). En principe, le développement des collaborations découle de l'élargissement des connaissances et des capacités institutionnelles. La spécialisation croissante, le partage des connaissances, la complexité grandissante et l'interdépendance des infrastructures institutionnelles stimulent le besoin de collaboration. Quatre éléments sont nécessaires pour garantir le succès de ces régimes de gouvernance collaborative et atteindre les résultats souhaités (Emerson *et al.* 2012: 14-16). Premièrement, les arrangements procéduraux et institutionnels fournissent une structure de base et permettent de réitérer les interactions avec les parties prenantes dans le cadre des coopérations. Plus un réseau collaboratif est important et complexe, plus les structures et processus doivent être explicites pour que l'arrangement puisse fonctionner. Deuxièmement, de telles coopérations nécessitent une direction affirmée (► 9 *Leadership*). Celle-ci peut être assumée par une personne externe ou issue des structures de gouvernance coopérative, ou elle peut encore être mise en place dans le cadre spécifique de la collaboration. En outre, ces réseaux ont besoin de différentes techniques de conduite au cours des différentes phases de la collaboration. Troisièmement, des connaissances spécifiques en matière de politique de proximité sont indispensables pour mettre de l'huile dans les rouages de la collaboration. Cela requiert l'agrégation, la catégorisation et la réorganisation d'informations ainsi que la génération de nouvelles connaissances. Analyser en commun les informations permet de transformer les connaissances individuelles en capital social. Quatrièmement, la mutualisation des ressources est l'aboutissement de l'action commune. Les collaborations peuvent profiter du fait de partager et d'utiliser ensemble des ressources limitées, non seulement financières, mais aussi temporelles, techniques et logistiques. Un exemple d'une telle structure est le projet EDUNUM (éducation numérique) du canton de Vaud, dans le cadre duquel les autorités cantonales mettent en œuvre un programme de digitalisation dans les écoles publiques avec le concours d'experts de l'EPFL Lausanne (Cahlikova & Bundi 2020).

## Gouvernance réglementaire

La gouvernance réglementaire est un mode de gouvernement dans lequel les acteurs sociétaux jouent un rôle de plus en plus actif lors de la définition, le monitoring et la mise en œuvre de standards de réglementation dans les partenariats avec des organes institutionnels ou parallèlement à ces organes (Yasuda 2016 : 428-429). Les approches de surveillance traditionnelles par l'État continuent certes d'exister, parce qu'elles restent le moyen le plus efficace pour entraîner un changement de comportement de la part des entreprises visées par la réglementation, même si elles sont extrêmement coûteuses. Ce mode se révèle bien plus efficace que les mécanismes basés sur le marché, surtout lorsque les coûts de monitoring sont trop élevés pour les acteurs privés. Un autre argument est que les instruments de contrôle classiques doivent parfois être préférés à un système de surveillance décentralisé. En effet, un système décentralisé est souvent dépendant de systèmes d'alerte automatiques, comme les alarmes anti-incendie, dont le succès dépend de la capacité de réaction des unités de surveillance et de la fiabilité des entreprises mandatées. Dans le cadre de la gouvernance réglementaire, il s'agit en revanche de faire fonctionner les approches de réglementation plus traditionnelles en collaboration avec des acteurs non étatiques. Les conventions conclues entre les acteurs institutionnels et sociétaux ne sont alors pas des engagements ponctuels, mais sont de plus en plus souvent ancrées sur le plan juridique, afin de créer une base légale pour la collaboration. Les anciennes dichotomies existant entre régulateurs et domaines réglementés s'atténuent dans cette approche, puisque le régulateur associe entreprises et ONG pour atteindre les objectifs de réglementation. La forme classique centrée sur l'État de la réglementation se transforme alors en régulation assumée par un éventail plus vaste d'acteurs différents. Cela requiert également des efforts de régulation coopératifs entre l'État et l'industrie, dans lesquels l'État définit des standards globaux pour la qualité de la production et appelle l'industrie à l'autorégulation. Les entreprises développent des systèmes de contrôle internes, qui garantissent la qualité produit, les acteurs participant au système définissant, surveillant et certifiant eux-mêmes les paramètres de contrôle. Ces plans de gestion des risques sont ensuite présentés aux autorités de surveillance étatiques pour approbation, et les autorités contrôlent le respect de ces dispositions par les entreprises conformément aux plans établis par elles. Grâce à l'intégration des autorités étatiques, de l'économie et des groupes sociétaux dans la réglementation, les incitatifs sont mieux coordonnés et les coûts de la surveillance baissent pour l'État. Un exemple d'une telle approche est l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, qui n'est pas financée et gérée par la Confédération, mais par les contributions et taxes versées par les entités soumises à surveillance.

Approche	Groupe cible	But	Organisation	Rôle administratif
Gouvernance participative	Population générale	Démocratisation des décisions politiques	Spontanée, à intervalles irréguliers	<i>Gate keeper</i>
Gouvernance collaborative	Partenaires de mise en œuvre	Amélioration de la mise en œuvre	Institutionnelle, à intervalles réguliers pendant la mise en œuvre de la politique	<i>Primus inter pares</i>
Gouvernance réglementaire	Destinataires de la politique	Surveillance du respect d'une politique	Périodique, ancrage légal incrémentiel	Garantie de la qualité

**Tableau 3.3** Vue d'ensemble des approches de gouvernance.

### 3.3 Perspectives et défis futurs

L'importance et le rôle des parties prenantes pour l'administration publique ont considérablement changé au fil des années. La multiplication des acteurs et des types de participation a rendu leur identification et leur prise en considération au moment opportun plus difficiles pour l'administration. La question de l'impact du progrès technologique sur l'intégration de ces parties prenantes se pose également. De plus, les moyens pour garantir l'implication des parties prenantes dans le cas de thématiques complexes sont toujours aléatoires. Certains domaines politiques sont dominés par un petit groupe d'expert-es issu-es des organisations publiques et des milieux scientifiques, et les autres parties prenantes peuvent alors être exclues du processus décisionnel. Quelles sont les options pour l'administration publique en pareil cas ?

Les nouvelles technologies peuvent se révéler une grande chance pour l'administration. Les réunions entre acteurs institutionnels et sociétaux n'ont plus besoin d'être organisées en présentiel et peuvent avoir lieu en ligne pour plus de simplicité. Les personnes partageant des intérêts similaires ont en outre plus de facilité à s'organiser *via* internet et ne sont plus tributaires des associations sectorielles. Même notre gouvernement fédéral peut profiter des nouveaux médias sociaux et instaurer un échange direct avec la population. L'organisation et les échanges sont simplifiés, ce qui ne signifie toutefois pas que les parties prenantes sont automatiquement impliquées.

L'on constate en effet souvent que les unités administratives continuent de miser sur les moyens classiques de participation et n'ont pas encore intégré les nouveaux médias qui s'offrent à elles. Cela peut très bien fonctionner à l'échelon organisationnel, par exemple pour la réglementation d'un domaine déterminé, mais les moyens classiques ne favorisent guère les « innovations démocratiques ». Et ce n'est pas toujours de la faute de l'administration publique, puisque les moyens et la volonté de la doter des instruments *ad hoc* font bien souvent défaut. Il serait pourtant préférable d'investir davantage dans les projets de digitalisation et d'insister sur leur mise en œuvre – non seulement pour la collaboration interne, mais aussi pour la coopération avec des acteurs externes (► 14 Transformation digitale).

Un autre problème est la spécialisation de nombreux domaines politiques. Aujourd'hui encore, les membres des organisations publiques sont souvent spécialisés dans un domaine spécifique et ne peuvent guère être qualifiés de généralistes. Cela entraîne une multiplication des échanges entre spécialistes avec le risque de faire perdre la vue d'ensemble et de porter préjudice à l'atteinte des principaux objectifs. Nous ne parlons ici pas de technocratie, mais de la prédominance des avis des expertes et des experts. Les membres de la fonction publique doivent être sensibilisés à ce phénomène. Il est relativement simple de pallier ce problème, en consultant le plus grand nombre possible d'acteurs lors de la mise en œuvre de la politique, par exemple à l'aide d'outils numériques. La réalisation d'une politique dépend en effet non seulement des détails relatifs à son déploiement, mais aussi du degré d'acceptation des acteurs politiques et sociétaux. Les preuves scientifiques sont une base de décision, mais ce n'est certainement pas la seule. Ou, comme l'expliquait Alain Berset pendant la gestion de crise sanitaire de la Covid-19 : « Il n'appartient pas à la task force scientifique de mener la politique. Le Conseil fédéral transpose les conclusions scientifiques dans la politique. Nous prenons les décisions. »

## Concepts clés

- Bénéficiaires de la politique publique (*Politikbegünstigte, beneficiari della politica pubblica, beneficiaries of the public policy*) : groupe d'acteurs concernés directement ou indirectement, positivement ou négativement, par les actions entreprises dans le cadre d'une politique publique visant à résoudre un problème particulier.
- Destinataires de la politique publique (*Politikadressaten, destinatari della politica pubblica, policy addressees*) : groupe d'acteurs dont le comportement est considéré comme un levier d'action pertinent pour une politique publique dont l'objectif est de résoudre un problème particulier.
- Gouvernance (*Governance, governance, governance*) : désigne une situation dans laquelle la mise en œuvre d'une intervention publique s'effectue en suivant une logique non hiérarchique et d'indépendance entre les acteurs publics et privés.
- Politique publique (*öffentliche Politik, politica pubblica, public policy*) : ensemble d'actions délibérées, cohérentes et ciblées qui sont prises par différents acteurs, publics et parfois privés, pour résoudre un problème défini politiquement comme étant un problème collectif.

## Références

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bussmann, W., Klöti, U. & Knoepfel, P. (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Bâle et Francfort-sur-le-Main : Helbing et Lichtenhahn.
- Cahlikova, T. & Bundi, P. (2020). Managing the rise of the digital state: Implementation of digital education by local government. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), 145-157.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Fischer, F. (2012). Participatory governance: From theory to practice. In: Levi-Faur, D. (éd.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 457-471.
- Keast, R. (2016). Network governance. In: Ansell, C. & Torfing, J. (éd.). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham : Edward Elgar, 442-453.
- Frey, K., Fontana, M. C., Itin, A., van der Heiden, N., Debrunner, A., Blaser, N., Häner, F., Schubiger, M., Stadter, C., Bonfadelli, H., Widmer, T., Kübler, D. (2012). *Evaluation der Kommunikationsstrategie zur Prävention der saisonalen Grippe: Schlussbericht*. Zurich : Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation.
- Manuel-Navarrete, D. & Modvar, C. (2007). Bevir, M. (éd). *Encyclopedia of governance*. Thousand Oaks: Sage, 917-921.
- Mayntz, R. (2006). From government to governance: Political steering in modern societies. In: Scheer, D. & Rubik, F. (éds.). *Governance of integrated product policy*. Aizlewood Mill: Greenleaf Publishing, 18-25.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkely: University of California Press.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Yasuda, J. (2016). Regulatory governance. In: Ansell, C. & Torfing, J. (éds.). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 428-441.

## Références pour aller plus loin

- Ansell, C. & Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford : Oxford University Press.
- Linder, W. & Mueller, S. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Berne : Haupt.