

LES POLITIQUES PUBLIQUES AU PRISME DE LA SOCIOLOGIE DES ORGANISATIONS

Barnabé Jaurès KOUIN

Université d'Abomey-Calavi, Bénin

kouinbjaures@yahoo.fr

Résumé : Les politiques publiques constituent un champ d'action qui mobilise plusieurs catégories d'acteurs mus par des motivations différentes et qui agissent suivant des logiques pour la résolution d'un problème social identifié et décidé par l'autorité publique. Le présent article restitue une enquête dont l'objectif général vise à analyser les politiques publiques qui se muent en un espace d'actions où se construisent des modèles de représentations, lesquels influent sur l'action sociale et les rapports sociaux. De façon spécifique, il s'agit d'élucider les modèles de représentations qui structurent les logiques d'action autour des politiques publiques et d'en identifier les enjeux. Les rationalités et les logiques des acteurs du périmètre des politiques publiques expliquent leurs enjeux, telle est l'hypothèse qui a guidé la recherche qui est qualitative de nature et conduite sur la base des entretiens directifs et des interviews. Les résultats montrent que les rationalités et les logiques d'acteurs émergent sur l'espace des politiques publiques et chaque acteur les exploite pour tirer des intérêts particuliers en contrôlant des zones d'incertitude à partir du rôle qu'il joue et de la responsabilité qu'il assure dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions publiques.

Mots clés : politique publique - acteurs sociaux - rationalités - jeux de pouvoir - stratégies

Abstract : Public policies constitute a field of action which mobilizes several categories of actors guided by different motivations and who act according to logic for the resolution of a social problem identified and decided by the public authority. This article restitutes a survey whose general objective is to analyze public policies that are transformed into a space of action where representation models are built, which influence social action and social relations. Specifically, it is a question to elucidate the models of representations which structure the logics of action around public policies and to identify their challenges. The rationalities and logic of the actors of the perimeter of public policies explain their challenges, this is the hypothesis that guided the research which is qualitative in nature and conducted on the basis of structured interviews. The results show that the rationalities and logics of actors emerge in the space of public policies and each actor exploits them to gain particular interests by controlling areas of uncertainty from the role he plays and the responsibility he assumes in the elaboration, implementation and evaluation of public actions.

Keywords : public policy - social actors - rationalities - power games - strategies.

Introduction

La sociologie des organisations fait des politiques publiques l'un de ses champs de prédilection en ce sens qu'elles mobilisent plusieurs catégories d'acteurs mus par des motivations différentes et qui agissent suivant des rationalités et des logiques pour la résolution d'un problème social identifié et décidé par l'autorité publique. Ainsi, les organisations de la société civile, les institutions de l'Etat, les organisations politiques, les hauts fonctionnaires, les agents publics, les entreprises privées, les partenaires étrangers, etc., interviennent en apportant chacun sa pierre à l'édifice. Ces interventions sont orientées vers la résolution d'un problème social important identifié par une autorité publique. Jean-Pierre Olivier de Sardan (1995, p.7) conçoit le développement dans une perspective fondamentalement méthodologique « comme un ensemble de processus sociaux induits par des opérations volontaristes de transformation d'un milieu social, entreprises par le biais d'institutions ou d'acteurs extérieurs à ce milieu mais cherchant à mobiliser ce milieu, et reposant sur une tentative de greffe de ressources et ou techniques et / ou savoirs ». Ces opérations volontaristes de transformation d'un milieu social constituent, pour ainsi dire, des politiques publiques que Jean-Claude Thoenig, (2004, p.326-332) considère comme « des interventions provenant d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale dans un domaine spécifique ayant pour objectif la satisfaction des besoins d'une communauté donnée ou des individus d'un espace géographique donnée ». Seulement, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques constituent des enjeux pour lesquels les acteurs impliqués construisent des logiques « irréductibles (initiatives individuelles ou structures organisationnelles, innovation ou routine, engagement ou détachement, etc.) » (Vincent Dubois, 2003, p. 347) et des rationalités pour sauvegarder des intérêts. « Selon le cas, des compétences différentes seront mobilisées et revendiquées, des logiques différentes seront à l'œuvre et des objectifs différents seront affichés » (*Ibid.*, p.353).

Pour l'essentiel, on peut affirmer que la conception et la mise en œuvre des programmes de développement dans les pays tiers, donnent lieu à des pensées et des actions ayant un sens fondamentalement stratégique des parties prenantes. Les gouvernants en font un

objet de propagande pour des fins électoralistes, un objet de l'entrepreneuriat politique. Les autres organisations politiques surtout celles de l'opposition fustigent la démarche et la finalité des politiques publiques et vont dissuader les communautés pour les faire boycotter. Les partenaires étrangers, quant à eux, parlent de la politique étrangère qui est, au-delà d'une simple aide au pays, un moyen d'asseoir leur influence, d'intégrer un marché et d'offrir des débouchés à ses entreprises nationales et d'emplois à tous ses experts.

De la sorte, chaque acteur exploite à sa manière l'espace des politiques publiques et agit selon ses objectifs. Philippe Braud (2004, p.521) note que « la mise sur agenda des attentes et des exigences de la population, l'anticipation puis la gestion des mobilisations que suscitent les projets (ou le refus) de prise en charge donnent lieu à une activation de réseau d'acteurs qui va constituer la configuration décisionnelle, formelle ou informelle ». Steve Jacob et Christine Rothmayr (2012, p.70) retiennent qu'en « règle générale, tous les acteurs qui se trouvent dans le périmètre de la politique ou du programme considéré font l'objet d'une attention particulière, qu'ils relèvent du secteur public (parlementaires, ministres, gestionnaires, etc.) ou du secteur privé (groupes d'intérêts, ONG, société civile, etc.) ». Seulement, l'analyse des politiques montre que tous les acteurs ne disposent pas d'un même pouvoir ni d'une même responsabilité et donc n'influencent pas de la même manière les politiques publiques. Ils ne s'organisent pas de la même manière dans la défense de leurs intérêts et ne disposent pas tous du même poids lorsqu'il s'agit de faire pression, voire d'influencer le processus décisionnel.

Il s'avère alors utile de chercher à comprendre les jeux de pouvoirs et les logiques d'acteurs qui se font et se défont sur le champ d'action des politiques publiques. Telle est principalement la motivation de notre engagement scientifique. Au plan épistémologique, le présent article restitue une enquête dont l'objectif qui vise à analyser le champ d'action des politiques publiques où se construisent des modèles de représentation du réel qui influent sur l'action sociale et les rapports sociaux. Pour

entreprendre cette recherche, nous avons posé la question que voici : quelles sont les logiques, enjeux, rationalités et interactions diverses qui se construisent autour des politiques publiques en tant qu'actions collectives ?

De façon spécifique, il s'agit pour nous d'élucider les modèles de représentations qui structurent les logiques d'action autour des politiques publiques et d'en identifier les différents enjeux.

1. Approche méthodologique

La présente recherche s'inscrit dans une approche fondamentalement qualitative et a conduit à mettre en perspective le rapport entre les politiques publiques et les différents enjeux qu'elles représentent pour les acteurs qui y modèlent leurs pensées, leurs actions et leurs comportements en fonction de leurs objectifs. L'enquête s'est déroulée principalement sur trois grandes phases. Après la phase exploratoire où une recherche documentaire a été réalisée avec la pré-enquête, nous avons identifié sur la base de la technique du choix raisonné des informateurs. Au total, nous avons ciblé et interrogé trente-cinq (35) enquêtés pendant les six (06) mois qu'a duré l'enquête. Ces 35 personnes interviewées se répartissent dans le tableau ci-dessous. La deuxième phase est l'enquête proprement dite où les données ont été collectées essentiellement au moyen des entretiens directifs.

Tableau : Répartition des catégories de cibles touchées à travers l'enquête qualitative selon les critères d'inclusion

Catégorie de cibles	Effectif correspondant	Critères d'inclusion
Députés de la septième législature	7	Avoir participé à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques par l'élaboration et le vote des lois Avoir milité pour la réalisation d'une politique dans sa circonscription électorale
Maires dont quatre sont en exercice.	10	Avoir milité pour la réalisation d'une politique dans sa commune Avoir une bonne connaissance des actions publiques

Agents de l'Etat et cadres des structures administratives	15	Avoir de solides connaissances dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions publiques Avoir participé à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions publiques
Personnes ressources	3	Avoir de solides connaissances dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions publiques Avoir participé à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions publiques

Source : *Données de l'enquête qualitative, novembre 2019*

Les corpus collectés portent sur les discours des acteurs sur les différentes représentations des politiques publiques, les actions et les réactions, les engagements et les détachements qui structurent l'action collective sur le champ des politiques publiques. Les différentes rationalités qui modèlent les logiques face aux enjeux liés aux actions publiques ont également été prises en compte. La transcription et l'analyse des données constituent la dernière phase de l'enquête.

2. Présentation et analyse des résultats

Les résultats de l'enquête sont présentés suivant deux dimensions : les politiques publiques comme actions collectives : stratégies et rationalités des acteurs et les logiques en œuvre dans les politiques publiques.

2.1. *Les politiques publiques comme actions collectives : stratégies et rationalités des acteurs*

D'entrée de jeu, en parodiant Jean Turgeon et Jean-François Savard (2012, p.1), on peut dire que la politique publique est :

« un document rédigé par des acteurs gouvernementaux présentant leur vision d'un enjeu susceptible d'une action publique [...]. Peut aussi être qualifié de politique publique, le processus au cours duquel des élus décident d'une action publique sur un enjeu pour lequel certains acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux exigent une intervention ».

Dans ce sens, les politiques publiques constituent un espace d'actions collectives qui fait intervenir une multitude d'acteurs composée des organisations de la société civile, des « entrepreneurs politiques » (ministres, les députés, les maires, etc.), pour lesquels elles présentent des enjeux. Pour autant, « l'Etat est l'institution qui élabore, prend et met en œuvre les décisions légitimes c'est-à-dire des politiques publiques concernant la paix et la guerre, l'ordre interne et les grandes orientations [...] du développement économique, social et culturel » (Michel Bassand et Judith Ryser, 1981, p.186).

Dans une démarche participative, d'autres acteurs comme les bénéficiaires, la société civile, les partenaires étrangers s'adjoignent à l'Etat dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qui deviennent *ipso facto* une action collective orientée vers des objectifs précis même si les différents acteurs ne les perçoivent pas de la même manière et ne s'y impliquent pas de la même façon. Ici, l'action collective est comprise comme une action volontaire coordonnant la participation de plusieurs individus ou acteurs dans le but de faire triompher un intérêt ou une cause. En tant qu'actions collectives, les politiques publiques s'inscrivent dans une perspective de structuration des rapports sociaux fondés sur la rationalité des acteurs à partir de jeux de pouvoirs et en fonction des finalités individuelles. Elles donnent lieu à un champ d'actions où se construisent et se déconstruisent des interactions et relations sociales entre les différents acteurs individuels ou institutionnels liés par des interdépendances stratégiques. Au cœur de l'action collective, on rencontre des réflexions qui sont liées au décalage entre les orientations et les intentions des acteurs que traduit un faisceau de coopérations et d'interdépendances ou parfois de conflits entre acteurs aux intérêts même contradictoires que Michel Crozier et Erhard Friedberg (1981, p.20) désignent par « un ensemble de jeux structurés ». Or, comme il n'y a pas d'action sociale sans exercice de pouvoir, les politiques publiques constituent un espace où se jouent des jeux de pouvoirs des acteurs et où l'Etat détient la plus grande parcelle de pouvoir surtout dans le processus décisionnel.

Partant de ces prémisses, les politiques publiques apparaissent comme des instruments destinés à solutionner des problèmes et constituent *de facto*, des construits d'actions

collectives qui se régulent par un système de pouvoirs exercés par les acteurs en fonction de leurs responsabilités et de leur notoriété. Pierre Muller (2008) considère que les politiques publiques font émerger des « antagonismes entre les différents acteurs qu'elles impliquent. Mais, la gestion des antagonismes exige différents modes de régulation... ». Dans cette optique, les politiques publiques résultent des prises de décision où l'Etat exerce la plus grande responsabilité. Ainsi que le souligne Jean William Lapierre (1973, p.159) « 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 ».

En effet, la décision d'élaborer une politique publique émane de l'Etat qui prend conscience à un moment donné de l'inadaptabilité d'une situation au contexte et à l'évolution. L'Etat prend alors la décision dans un grand ensemble de jeux d'acteurs structuré par un système de rapports sociaux et de pouvoirs. De ce point de vue, le pouvoir apparaît comme une action d'individus ou de groupes d'individus sur d'autres individus ou groupes ou comme une capacité d'influence ou rapport de forces ou encore de relation instrumentale non transitive lorsque les acteurs sont motivés par un but. Le pouvoir émerge alors des possibilités d'action soutenues par des stratégies qui deviennent pertinentes en ce qu'elles élargissent la marge de liberté des participants et leurs enjeux. En cela, les politiques publiques constituent un champ d'exercice de pouvoir qui se manifeste par l'utilisation des ressources (expertise, informations, notoriété, leadership, maîtrise de l'interface entre les politiques publiques et l'environnement...) par les acteurs. De la sorte, une action publique détermine des situations d'échanges entre les acteurs fondés sur des relations de pouvoir. Patrice Duran (2009, p.305) affirme que « si le politique est toujours la manifestation de rapports de forces, de jeux de pouvoir et de stratégies de domination, il est aussi une activité de fixation des buts collectifs qui se cristallisent dans l'énoncé et la mise en œuvre de politiques publiques, c'est-à-dire dans la capacité à définir des buts collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires à leur

poursuite, à prendre les décisions qu'impose leur obtention ». *In senso*, les acteurs nouent plusieurs relations de pouvoirs à la fois et diversifient leurs domaines d'investissement en se fixant un horizon temporel pour atteindre des objectifs. Les déclarations ci-dessous illustrent bien le champ d'action collective des politiques publiques soutenues par des rapports sociaux construits sur des rationalités et des jeux de pouvoir.

« Les politiques publiques sont nécessaires pour le développement souhaité par les communautés à la base. Pour résoudre efficacement les problèmes pour lesquels elles ont été prévues, elles doivent être exécutées dans un creuset qui regroupe les acteurs dans une synergie où chacun a un rôle à jouer. C'est donc de façon collective que les politiques publiques doivent être exécutées pour une réussite parfaite, même si certains acteurs en ont d'autres perceptions pour des raisons qui leur sont propres. Des politiciens en font un fonds de commerce pour la quête de popularité surtout chez les bénéficiaires. D'autres peuvent chercher à bloquer leur réalisation parce qu'ils n'y trouvent pas leur compte. Les politiques publiques peuvent parfois diviser les acteurs. C'est donc l'expression des rapports de forces. Chacun exerce son pouvoir pour tirer profit des politiques publiques selon ses moyens ». (Propos recueillis le 12 novembre 2019, auprès d'un député à l'Assemblée Nationale, âgé de 63 ans.)

On comprend alors mieux que les politiques publiques constituent un système d'actions collectives où chaque acteur fonde son raisonnement et son comportement sur un modèle de négociation et de calcul dans le but de tirer profit et de protéger son intérêt dans les relations qu'il entretient avec les autres. Dans son analyse sur la logique de l'action collective, Mancur Olson (1978) fait noter qu'un individu rationnel s'intègre à un groupe dans le but de servir des intérêts communs qu'il est incapable de poursuivre seul. Il se positionne et fonde ses actions et réactions sur l'intérêt qu'il est en mesure de tirer à partir du calcul coût-bénéfice. Dans ce sens, il serait complètement illusoire d'attribuer aux comportements collectifs les caractéristiques des comportements individuels tels que l'évoquent par exemple les termes « conscience collective », « intérêts de groupe ») et déduire de l'existence d'un intérêt commun à plusieurs personnes ou groupes. Il est alors question de comportement rationnel et intentionnel où l'ultime objectif serait pour certains acteurs le profit à tirer du champ des politiques publiques. Dans cette perspective utilitariste, il n'existe pas de rationalité commune à un groupe parce que la communauté d'intérêts ne suffit pas à provoquer l'action commune, c'est-à-dire que la logique de

l'action collective ne résulte pas de la somme mécanique des logiques individuelles au sein d'un groupe. Chaque acteur s'engage sur l'espace des politiques publiques en tant qu'acteur motivé par des intérêts propres pour lesquels il émet des rationalités qui puissent lui permettre de les sauvegarder. Il contrôle une zone d'incertitude à partir du rôle qu'il joue et de la responsabilité qu'il assure.

Par exemple, selon les données collectées, la construction de l'hôpital de Zone Covè - Zagnanado résulte d'une synergie d'actions de différents acteurs qui se sont impliqués collectivement mais avec des motivations différentes. Cette action publique résulte de l'expression de rationalités et de stratégies de différents acteurs depuis sa mise à l'agenda politique jusqu'à sa réalisation. Elle a mobilisé plusieurs catégories d'acteurs à savoir le Gouvernement, l'Assemblée nationale, les collectivités locales, les organisations de la société civile, les partenaires techniques et financiers étrangers, les groupes de pression, les entrepreneurs et les autres experts, les cadres de l'administration, etc. Ces différents acteurs sociaux ont agi collectivement dans une synergie d'actions qui ont permis l'édification de cet hôpital. La mobilisation des acteurs s'est opérée dans un esprit d'engagement collectif pour une cause qui concerne le pays entier (la lutte contre les pathologies, l'augmentation de l'espérance de vie). Les acteurs impliqués dans la réalisation de ce projet, bien qu'ils soient mus par des motivations individuelles différentes, ont participé collectivement aux différentes étapes de la réalisation du projet. En fonction de leurs motivations individuelles, ils ont agi de diverses manières suivant des rationalités et des stratégies pour sauvegarder leurs intérêts particuliers. Ils ont exploitée stratégiquement cet espace chacun en ce qui le concerne pour atteindre des objectifs individuels en termes de profits et d'intérêts. Par exemple, selon les données collectées, la construction de cet hôpital a permis au gouvernement de réaliser des dividendes politiques en termes de popularité, de suffrages pendant les différentes élections qui ont eu lieu depuis sa réalisation. Les leaders politiques de la mouvance présidentielle en ont fait un objet de propagande. D'autres acteurs ont cherché à entraver l'aboutissement à travers un désengagement parce qu'ils espéraient tirer profit de l'échec

du projet. L'engagement des leaders d'opinions leur a permis de se faire représenter au comité de pilotage du projet et de bénéficier des avantages liés à sa réalisation et à sa mise en service. Voici les déclarations d'un enquêté qui mettent en exergue les rationalités et des stratégies d'un acteur qui a pu tirer profit de la réalisation du projet :

« La construction de l'hôpital de Zone Covè-Zagnanado a été une œuvre collective qui a mobilisé plusieurs catégories de personnes. L'Etat à travers le gouvernement, les députés, les différents cadres de l'administration publique, les entreprises privées, la société civile, les populations de Covè, de Zagnanado et environs, les leaders d'opinion, les notables etc, beaucoup de personnes se sont mobilisés pour participer à la réalisation du projet. C'est un travail qui a été exécuté collectivement grâce à l'engagement et à la détermination de l'Etat qui en est le principal acteur. C'est aussi une occasion pour les différentes personnes impliquées de trouver leur part, chacun selon sa stratégie et la place qu'il occupe. Quand le Président Yayi Boni a réalisé le projet, les populations des trois communes ont majoritairement voté pour sa liste aux différentes consultations électorales qui ont suivi la réalisation. Les entrepreneurs ont trouvé leur part, les Maires ont aussi tiré profit de ce projet parce qu'il fallait passer par eux pour avoir un job d'ouvrier sur le chantier. Moi, j'ai pu me faire désigner comme membre du comité du pilotage et à ce titre j'ai placé mes jeunes qui ont les qualifications pour travailler ; ma cousine a préparé à manger aux ouvriers...». (Propos recueillis auprès de N. P G. âgé de 53 ans, technicien en action sanitaire).

Cette déclaration structure les politiques publiques comme actions collectives où les acteurs évoluent dans un espace concrétisé par la théorie de jeux. Chaque acteur mobilise ses ressources (expertise, notoriété, légitimité, responsabilité, ...) pour entretenir des relations avec l'autre. Les rapports sociaux se construisent à partir des relations de pouvoir où les acteurs agissent et interagissent en émettant des rationalités qui suivent des logiques d'intérêts. Seulement, les rationalités à l'œuvre ne sont pas de même nature, car il n'y a pas une concordance entre la rationalité individuelle et la rationalité collective. Les acteurs réalisent individuellement de profit de cette discordance entre les rationalités individuelles et les rationalités collectives.

Pour Mancur Olson (1978), dans la logique d'action collective, cette discordance favorise le phénomène des « passagers clandestins » qui, en fait, sont des opportunistes qui profitent gratuitement de l'action collective sans effort, ni participation.

Il est à souligner que sur le périmètre des politiques publiques, les rationalités à l'œuvre ne sont pas les mêmes et les stratégies varient d'un acteur à l'autre. Pour Antimo Luigi Farro (2000, p. 154-155) les politiques publiques apparaissent comme :

« des initiatives collectives à caractère identitaire [...] où les acteurs combinent la défense de leur subjectivité et de la rationalisation pour affirmer la valeur universelle de la reconnaissance de l'égalité de toutes les différences».

Dans ce contexte, les prises de décision sont parfois très délicates et il faut réaliser des négociations et des compromis avec tous les acteurs concernés par cette politique. Les accords peuvent parfois être très difficiles à trouver, car chaque partie veut y trouver son compte. C'est, en effet, une question de logique des acteurs poursuivant différents objectifs se situant au-delà de l'action collective.

2.2. Les logiques en œuvre dans les politiques publiques

Toute politique publique repose sur une logique d'actions. Dans la mesure où la politique publique conduit à un ensemble de décisions et d'activités que des acteurs publics et privés prennent et exécutent dans le but de résoudre de manière coordonnée un problème défini politiquement, des logiques émergent et gouvernent leurs actions et réactions. Ces logiques sont foncièrement liées aux représentations que les acteurs ont individuellement ou collectivement des politiques publiques. Trois logiques d'acteurs ont été identifiées au cours de l'enquête.

2.2.1. La logique du changement

La conception et la mise en œuvre des politiques publiques visent un changement de situation ou de comportement jugé non satisfaisant ou ne correspondant pas à ce qui devrait être. Ainsi, toute politique s'inscrit dans une démarche de résolution d'un problème social ou de transformation d'un milieu non évolutif pour un état souhaité meilleur. Comme l'a souligné Eric Monnier (1992, p.87.), « chaque politique est porteuse à la fois d'une idée du problème (le problème agricole, le problème de l'exclusion...), d'une

représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle contribue à faire exister (les agriculteurs modernisés, les exclus...) et d'une théorie du changement social ». En effet, en inscrivant la politique publique dans l'agenda politique, le pouvoir public est conscient qu'une situation concernant une communauté donnée est inadaptée au contexte social du moment et qu'il faille la changer à travers la réalisation d'une action publique. De la sorte, l'action publique est une solution à un problème social collectif et donne lieu à un changement de situation. Par exemple, la construction et l'équipement des infrastructures scolaires et le recrutement du personnel enseignant s'inscrivent dans une logique de changement qui vise à inverser les tendances du rendement scolaire jugé faible et non satisfaisant. Pour y parvenir, le pouvoir public intervient à travers ses services compétents pour décrire le changement souhaité ou l'état du système scolaire envisagé comme meilleur et plus adapté. A cet effet, il faut identifier les actions à exécuter, allouer les ressources nécessaires, solliciter et associer les acteurs nécessaires à la réalisation du projet, planifier les activités, faire respecter les normes à tous les niveaux, etc. Voici la déclaration d'une enquêtée :

« Les autorités nous ont rendu un grand service en mettant à notre disposition d'eau potable par le forage et l'adduction d'eau. Avant, nous n'avions pas d'eau potable, nous consommons l'eau de marigot avec tous les dangers, les maladies, etc. L'adduction d'eau a permis un changement qualitatif dans nos habitudes, nous ne souffrons plus de maladies hydriques. Nous nous lavons bien avec de l'eau, nous faisons bien la lessive, nous buvons de l'eau potable. Il y a un changement qualitatif pour nous. » (Récit enregistré le 15 novembre 2019 d'une enquêtée âgée de 39 ans, couturière, dans un village de Zagnanado)

Au plan technique, la logique du changement est fondamentalement basée sur le management de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques. C'est toute une pédagogie qui est utilisée en vue du succès envisagé pour l'action publique. A la logique du changement précède la logique participative.

2.2.2. La logique participative

La réussite et l'atteinte des objectifs des politiques publiques sont tributaires de la mise en œuvre d'une approche participative de toutes les parties prenantes. La logique

participative s'inscrit dans une démarche de mobilisation sociale où tous les acteurs sont sollicités et incités pour participer activement à la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, l'autorité publique prend les mesures nécessaires pour attribuer aux parties prenantes les tâches à exécuter en leur allouant les ressources nécessaires. Un leadership est mis en place pour inciter les acteurs à donner le meilleur d'eux-mêmes. La logique participative en tant que méthodologie d'intervention garantit le succès des politiques publiques. Elle s'appuie sur des actions visant à améliorer une situation qui précarise la vie des communautés. Elle nécessite pour les uns et les autres l'apprentissage d'un mode nouveau d'intervention, basé sur l'écoute, le dialogue, l'échange d'informations et de savoirs, l'engagement et le respect mutuel. Ceux-ci sont facilités par l'utilisation d'une gamme variée d'outils et de supports de la communication. A ce titre, la communication joue un rôle essentiel en rendant possible la participation. Elle doit être considérée comme faisant partie intégrante de la méthodologie d'approche participative, nécessaire à sa mise en œuvre. La déclaration de Monsieur N.P.G. énoncée ci-dessus illustre bien la logique participative.

« La construction de l'hôpital de Zone Covè-Zagnanado a été une œuvre collective qui a mobilisé plusieurs catégories de personnes. L'Etat à travers le gouvernement, les députés, les différents cadres de l'administration publique, les entreprises privées, la société civile, les populations de Covè, de Zagnanado et environs, les leaders d'opinion, les notables etc, beaucoup de personnes se sont mobilisés pour participer à la réalisation du projet. C'est un travail qui a été exécuté collectivement grâce à l'engagement et à la détermination de l'Etat qui en est le principal acteur. ...». (Propos recueillis auprès de N. P G. âgé de 53 ans, technicien en action sanitaire).

Ce verbatim rend bien compte de la logique participative qui soutient les politiques publiques qui donnent également lieu à une logique de profits ou de passagers clandestins.

2.2.3. *La logique de profits ou de passagers clandestins*

Les politiques publiques constituent un espace d'actions collectives sous-tendues par des logiques qui modulent les rapports sociaux. Dans certains cas, des acteurs impliqués dans les politiques publiques apparaissent comme de vrais opportunistes. C'est le cas, par exemple, des pharmaciens qui ont profité de leur position en gardant sur eux une bonne quantité de vaccins au point où les filles qui ont été dépistées pendant la campagne du dépistage du cancer du col de l'utérus n'ont pas été toutes vaccinées lorsque la Direction Nationale de la Santé Publique a initié le programme de vaccination contre le cancer du col de l'utérus pour prévenir les jeunes filles de cette maladie et de faire face au nombre élevé de femmes qui en sont malades. Les pharmaciens sont des profiteurs, des « passagers clandestins » qui ont suffisamment profité de ce programme.

3. Discussion des résultats

L'analyse des politiques publiques montre qu'elles sont des actions convergentes portées par plusieurs agents sociaux pour résoudre un problème qui se pose aux communautés ou défendre une cause ou un intérêt commun. Elles constituent un espace d'actions collectives qui mobilisent plusieurs catégories d'acteurs évoluant avec des motivations personnelles pour lesquelles ils émettent des rationalités et des stratégies. Ce sont des acteurs sociaux aux finalités et aux intérêts divergents, des agents rationnels au modèle de l'«*Homo economicus*» dont les choix se fondent sur la maximisation des intérêts. Dans cette perspective, une politique publique n'est pas un processus de décision abstrait dont on pourrait saisir le sens de l'extérieur en se limitant, par exemple, à identifier les déterminants structurels ou les contraintes économiques ou historiques qui pèsent sur elle. En effet, il est important d'identifier les acteurs qui y participent afin d'analyser leurs stratégies et comprendre les ressorts de leurs comportements. Le problème fondamental à résoudre en politiques publiques concerne les modalités en fonction desquelles les acteurs définissent leur position et sélectionnent une « solution ». Ce problème induit notamment l'analyse sur les théories du choix rationnel, une approche qui dérive de la théorie économique néoclassique et qui considère que les individus agissent en fonction

de leurs intérêts et que leurs préférences politiques sont déterminées par une logique coût/bénéfices. Dès lors, les politiques publiques offrent un espace d'actions où les acteurs exercent leurs pouvoirs afin de protéger des intérêts en soutenant leurs actions par des stratégies et des logiques. Les rationalités et les stratégies émises ici par les acteurs sont alors proportionnelles aux enjeux que représentent les politiques publiques. Dans ce contexte, émergent des jeux de pouvoirs. Comme le note si bien Pierre Muller (*op. cit.*, p.32), « il reste que la crédibilité des acteurs de la politique dépend de plus en plus de leur capacité à mettre en évidence leur savoir-faire de « fabricants de politiques publiques » tout en soulignant l'incompétence de leurs adversaires ». Les politiques publiques s'affichent comme un champ d'exercice conflictuel où s'affrontent des acteurs mus par des motivations divergentes et contradictoires à côté de l'objectif général qui est l'apport de solution à une situation jugée inadaptée au regard du contexte ou des mutations. Là, tous les moyens sont bons pour faire valoir les intérêts. Une partie de la littérature sociologique admet que les groupes comme les individus sont dotés de volonté, de conscience et cherchent à promouvoir leurs intérêts en entrant en conflit, en utilisant des stratégies bien définies. Pour Sébastien Damart et Bernard Roy (2005, p.15-16), « faire participer de multiples parties prenantes, c'est se heurter aux difficultés inhérentes à la structuration de la participation d'acteurs multiples à un processus qui doit nécessairement être cadré afin d'éviter toute dérive de type "foire d'empoigne" ». Il est important d'analyser les jeux entre les acteurs, car tous ne s'engagent pas ou ne s'impliquent pas de la même manière. L'enthousiasme à collaborer ou non dans le cadre du pilotage de politique publique, par exemple, est révélateur de la perception que les acteurs ont de cet exercice et, parfois, de leur anticipation des résultats. Certains tenteront donc d'orienter le processus à leur avantage, tandis que d'autres chercheront à l'entraver. Ainsi, les acteurs ne s'organisent de la même manière en vue de défendre leurs intérêts et ne disposent pas tous du même poids lorsqu'il s'agit de faire pression, voire d'influencer le processus décisionnel. En effet, « les mécanismes qui conduisent à l'inscription d'un problème sur l'agenda politique, par exemple, sont d'autant plus complexes qu'ils

résultent de la combinaison de logiques hétérogènes » souligne, Pierre Muller, (2008, p.27). Dès lors, on se rend bien compte que les politiques publiques font naître des conflits d'intérêts et des antagonismes. De nombreux de projets et programmes n'ont pas abouti pour ces raisons. On note alors que les politiques publiques ont des limites face aux aspirations des populations. En effet, beaucoup de facteurs limitent l'efficacité des politiques publiques que l'analyse sociologique permet de montrer.

« L'un des apports les plus féconds de l'analyse des politiques publiques est la mise en évidence des limites considérables qui affectent la marge de liberté des acteurs des systèmes de décision : contraintes bureaucratiques, dues au fait que les politiques se déploient dans un univers rendu opaque par les cultures et les routines bureaucratiques, contraintes cognitives, liées à l'impossibilité de maîtriser l'ensemble du stock d'informations, contraintes économiques liées à la globalisation de la production et des échanges... » (Pierre Muller (1996, p. 98.)

Partant, le premier facteur qui handicape les politiques publiques est la routinisation bureaucratique qui s'impose à tous les acteurs à travers l'édition des lois, des décrets et autres règles juridiques à valeur impersonnelle.

Cependant, par la théorie de contournement, détournement et renoncement, ces règles sont mises entre les parenthèses et font émerger des réflexes para-légaux pour tirer excessivement profits des politiques publiques qui échouent à terme. Ainsi, les politiques de développement présentent des limites certaines et ne propulsent pas toujours le changement qualitatif souhaité. C'est le cas, par exemple, des politiques publiques en matière de lutte contre le chômage et la récession économique qui n'ont pas encore convaincu la collectivité qui croupit dans une paupérisation grandissante. Le cas le plus illustratif est l'inefficacité sinon l'échec des politiques publiques face à la pandémie covid 19. Dès lors, dans le contexte africain, les défis à relever en matière de politiques publiques par les Etats augmentent et se complexifient avec les crises du chômage, du sous-emploi, de la migration internationale et présentement avec la pandémie du Covid 19. La mal gouvernance est devenue symptomatique du mode de gestion dans les Etats africains. Ce qui confirme la thèse d'Axelle Kabou (1991), *Et si l'Afrique refusait le développement ?*

En Afrique, en matière des politiques de développement, les acteurs privilégient leurs intérêts individuels au détriment de l'intérêt général, ce qui entrave profondément la bonne exécution des activités prévues pour la réalisation des politiques publiques. Au cours de l'enquête, plusieurs cas d'échecs de projets ou programmes ont été cités par les enquêtés. Ces « éléphants blancs » ont considérablement retardé le développement du pays dans les secteurs concernés. On pourrait dire que la mégestion s'est érigée en principe de gouvernance dans les Etats africains en général et au Bénin en particulier. Le cas le plus écœurant est celui de la construction du siège de l'Assemblée Nationale sur le site lagunaire à l'entrée de la ville de Porto- Novo où la guerre des intérêts a plombé le projet avec plus de cinquante milliards partis en fumée en laissant un gigantesque éléphant blanc. Ces nombreux cas d'échecs de politiques publiques posent le problème de la mégestion qui montre les limites du pouvoir politique en matière de politiques de développement.

Peut-on penser que les stratégies et les rationalités des acteurs constituent des freins aux politiques publiques ?

Conclusion

Les politiques publiques offrent un champ d'analyse fort impressionnant pour les sciences sociales en général et la sociologie des organisations en particulier où les éclairages ont permis d'élucider les comportements des acteurs impliqués dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de développement. En effet, les actions publiques présentent des enjeux et donnent lieu à des jeux d'acteurs que permettent de mieux analyser les apports de la sociologie des organisations. Comme le souligne Pierre Muller (1996, p. 97), « les politiques publiques relèvent à la fois de la sociologie et de la science politique. Cette question apparaît nettement dans les textes de Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran. L'analyse des politiques publiques, telle qu'on la voit se développer [...] aujourd'hui, est principalement fille de la sociologie des organisations et de la science politique ». Ainsi, grâce aux éclairages de la sociologie des

organisations, on se rend compte que tous les acteurs qui se trouvent dans le périmètre des politiques publiques font l'objet d'une attention particulière, qu'ils relèvent du secteur public (parlementaires, ministres, gestionnaires, etc.) ou du secteur privé (groupes d'intérêts, ONG, société civile, etc.). Chaque acteur a un rôle clé à jouer à chaque étape du processus de mise en œuvre des politiques publiques et, de façon collective, les parties prenantes mobilisent leurs savoirs pour la résolution du problème. On comprend alors pourquoi les politiques publiques constituent un espace d'actions collectives où les acteurs sont activés pour parvenir au résultat escompté. Sur une base de théorie de jeux, les rapports sociaux se construisent et se déconstruisent au moyen des rationalités et des stratégies des acteurs qui exploitent l'espace des politiques publiques pour tirer davantage de profits. Tous les acteurs tendent naturellement à privilégier le contrôle de leur champ d'action particulier et habituel. Ils essaient aussi de l'élargir au détriment de leurs associés-rivaux quand l'occasion le permet, en jouant sur les zones d'incertitude créées par la mise en place du dispositif ; aucun rôle n'étant véritablement ni strictement défini a priori et la coordination faisant pour une large part défaut, contrairement à ce qui était prévu par le gouvernement. Ainsi, la mobilisation des acteurs est alors fonction des bénéfices qu'ils peuvent espérer tirer de l'opération. Dans la perspective centrée sur la résolution des problèmes, les actions publiques s'inscrivent dans une dynamique qui structure le changement et l'amélioration d'une situation mal vécue par certains membres de la collectivité (par exemple, mauvais rendement agricole, épidémie, taux élevé de morbidité, mauvais rendement scolaire, chômage, pollution etc). Trois logiques soutiennent alors les politiques publiques à savoir la logique du changement, la logique participative et la logique de profit ou du passager clandestin. Lorsque la logique du profit domine la logique participative et celle du changement, les politiques publiques sont entravées et n'aboutissent guère ; elles échouent en donnant lieu à des éléphants blancs qui traduisent la mégestion qui caractérise le mode de gouvernance des affaires publiques des Etats africains. La domination de la logique du profit montre les limites de la capacité des acteurs de la chaîne de prise de décision à maîtriser les flux d'informations qu'ils devraient prendre en compte. Le pouvoir politique est contourné par des acteurs

plus rationnels et plus avertis en matière de calcul coût/bénéfice. Ce qui révèle les limites cognitives qui caractérisent les systèmes de décision.

Références bibliographiques

Bassand Michel et Ryser Judith, 1981, « La mise en œuvre des politiques relatives à l'espace : problématique », *Architecture et comportement*, vol.1 n° 3 et 4, pp.185-192.

Braud Philippes, 2004, « Politiques publiques et sociologie politique » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, P (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presse de Science Po, Paris.

Crozier Michel et Friedberg Erhard, [1977], 1981, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, Paris.

Damart Sébastien et Roy Bernard, 2005, « Débat public et expertise : entre rationalité et légitimité » in *Gérer et comprendre*, n°82, pp. 4 23, DOI: 10.3406/pomap.2005.2302.

Dubois Vincent, 2003, « La sociologie de l'action publique, de la sociohistoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) » in *CURAPP, Historicités de l'action publique*, PUF, Paris.

Duran Patrice, 2009, « Légitimité, droit et action publique », *L'année sociologique*, n°2, Vol.59, pp. 303 - 344, PUF, Paris.

Farro Antimo Luigi., 2000, *Les mouvements sociaux. Diversité, action collective et globalisation*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal.

Jacob Steve et Rothmayr Christine, « L'analyse des politiques publiques » in Dagenals Christian et Ridde Valéry (dir.), 2012, *Approches et pratiques en évaluation de programmes*, pp.69-86, Presses de l'Université de Montréal, Montréal.

Kingdon John W., 1984, *Agendas Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston.

Lapierre Jean William, 1973, *L'analyse des systèmes politiques*, PUF, Paris.

Lemieux Vincent, 2002, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Presses de l'Université Laval, Québec.

Monnier Eric, 1992, *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, Economica, Paris.

Muller Pierre, 2008, *Les politiques publiques*, PUF, Paris.

Muller Pierre, Leca Jean, Majone Giandomenico, Thoenig Jean-Claude, Duran Patrice, 1996, « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques » in *Revue française de science politique*, 46^e année, n°1., pp. 96-133;
https://www.persee.fr./doc/rfsp_0035-2950_1996_num_46_1_395040.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, 1995, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Editions Karthala, Paris.

Thoenig Jean-Claude, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir), 2004, *Dictionnaire des politiques publiques*, pp.326-332, Presse de Science Po, Paris.

Olson Mancur, [1965], (Trad.fr.), 1978, *Logique de l'action collective*, PUF, Paris.

Turgeon Jean et Savard Jean-François, « Politique publique », in Côté Louis et Savard Jean-François, (dir.), 2012, *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 2012 [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca.

La lettre du continent : https://www.africaintelligence.fr.afrique-ouest-et-centrale_politique/2012/07/12/boni-yayi-roi-des-elephants-blancs-104310283-art.