

## Appel à communications

### **LA SELECTION DES ACTEURS LEGITIMES ET DE LEURS INSTRUMENTS DANS L'ACTION PUBLIQUE CONTEMPORAINE**

Colloque organisé par Triangle – CNRS - UMR 5206 – Université de Lyon  
Avec la participation du GDR Réseau d'Analyse Pluridisciplinaire des Politiques  
Educatives (RAPPE, OSC Paris)

Le 26, 27 et 28 juin 2008

A l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon, à l'Université Lumière Lyon 2, et à l'Ecole Normale Supérieure – Lettres et Sciences Humaines de Lyon.

#### **ORGANISATEURS :**

Camilo ARGIBAY, Aisling HEALY, Gwenola LE NAOUR, Gilles MASSARDIER.

#### **COMITE SCIENTIFIQUE :**

Fabrice BARDET (RIVES / ENTPE), Hélène BUISSON-FENET (LEST / Université d'Aix-Marseille), Joseph FONTAINE (CRESAL / Université de Saint-Etienne), Boris GOBILLE (Triangle / ENS-LSH Lyon), Bernard JOUVE (RIVES / ENTPE), Jean LECA (IEP de Paris), Christian MAROY (GIRSEF, Université Catholique de Louvain), Renaud PAYRE (Triangle / Université Lyon 2), Gilles PINSON (CRESAL / Université de Saint-Etienne), Gilles POLLET (Triangle / IEP de Lyon), Didier RENARD (Triangle / Université Lyon 2), Magali ROBELET (IFROSS / Université Lyon 3), Ezra SULEIMAN (Princeton University), Agnès VAN ZANTEN (OSC / IEP de Paris), Eric VERDIER (LEST / Université d'Aix-Marseille).

#### **TEXTE DE L'APPEL A COMMUNICATION :**

Les analyses les plus récentes de l'action publique révèlent deux tendances *a priori* contradictoires :

- elles s'accordent pour conclure à une pluralisation des acteurs pertinents dans l'action publique,
- elles repèrent des « effets de cliquet » à l'entrée des espaces de négociation des politiques.

La seconde tendance pose, à nouveau et paradoxalement, la question de l'élitisme et de la sélection des acteurs pertinents.

Parmi la variété des groupes et acteurs susceptibles de participer à un dispositif de politique publique, et nonobstant la multiplication de structures (commissions de concertation, comités de pilotage, comités de suivi, etc.), seuls certains acteurs s'impliquent et/ou parviennent à participer et à être reconnus comme des interlocuteurs pertinents. Autrement dit, si la notion d'« action publique » a emporté les suffrages des analystes pour décrire la complexification de la fabrique des politiques, notamment leur « surpeuplement » et ses conséquences, il reste aujourd'hui à décrire et mesurer les « effets de cliquet ».

Nous assisterions à une redistribution des ressources, de l'autorité et des sources de légitimité pour agir en politique publique. L'ouverture d'espaces de négociations, aux frontières toujours labiles, alimente l'action publique en flux de prétendants. Elle n'empêche pourtant pas la restriction de l'accès au sein de ces espaces par des mécanismes efficaces d'inclusion et d'exclusion.

Nouveaux entrants et sélection : on peut alors poser l'hypothèse que si l'action publique renouvelle, au moins en partie, les acteurs participant à sa fabrique, cette recomposition s'opère sous l'effet de dispositifs de filtrages. Ces derniers restent très mal appréhendés par les cadres d'analyse existants.

La thématique de la sélection des acteurs de l'action publique a certes fait l'objet d'une attention renouvelée, notamment de la part des économistes : nombre d'auteurs ont exploré les conséquences des asymétries d'information sur les marchés de produits comme de services, et envisagé les moyens qu'avaient les organisations d'y pallier – notamment par la production d'un "signal de qualité" (certification, label...). Passer d'une perspective économique à une perspective de science politique pour observer les processus de sélection, nécessite cependant d'adapter les notions de référence, et notamment de ne plus envisager seulement les situations d'équilibre transactionnel dans l'échange de contrats mais aussi les situations où se construit une légitimité dans l'octroi - dont les conditions sont à décrire – d'un mandat d'action publique.

L'ensemble de la littérature sur les politiques publiques évoque l'existence de ces processus, mais rares sont les analyses qui s'attachent à les repérer avec précision puis à les étudier dans le détail.

La classique « analyse séquentielle » des politiques publiques n'aborde pas en tant que telle la problématique de la sélection. Cependant, elle fait tout même remarquer qu'à chacune des séquences et phases, les « problèmes publics » sont redéfinis et que le cercle des acteurs participants est modifié. Des « coalitions » d'acteurs y trouvent place pour définir les « problèmes » et des « solutions ». Elle aurait un avantage analytique en alignant chacun des espaces spécifiques d'acteurs et avec chacune des séquences. Cependant, cet ordonnancement ne s'accorde pas avec le caractère incrémental et processuel de la fabrique de l'action publique, et surtout, les processus de sélection des acteurs membres de ces coalitions n'y font pas l'objet de l'attention des analystes.

Les analyses cognitives des politiques publiques abordent également cette question des acteurs pertinents et de ceux qui ne le sont pas. Le modèle de la coalition de cause envisage le changement dans les politiques publiques comme le produit de l'apparition au sein d'un sous-système de politique publique d'une coalition de cause qui cherche à modifier le système de valeurs imposé par la coalition dominante. Il reste que les processus qui conduisent à l'apparition de cette coalition de cause, à la composition et au dessin de ses frontières, ainsi qu'à son entrée dans le sous-système, restent un point relativement aveugle de ces analyses qui concentrent leur regard sur les représentations véhiculées par les acteurs et leurs transformations. Les approches qui pensent les politiques publiques en termes de référentiels envisagent les changements dans l'action publique comme le fruit d'un groupe de réformateurs qui définit un référentiel capable de fédérer d'autres acteurs. La façon dont se compose ce groupe, définit des membres et des non-membres, reste imparfaitement analysée.

Les approches néo-corporatistes démontrent que l'Etat peut effectivement jouer un rôle de sélectionneur des intérêts et acteurs légitimes pour négocier les politiques publiques. Dans ces approches, les politiques publiques reposent sur les relations entre groupes d'intérêt et segments de l'Etat. Les groupes d'intérêt doivent à la fois parvenir à construire et incarner un intérêt, obtenir une reconnaissance des segments de l'Etat et canaliser les demandes du groupe représenté. Schéma sécurisé de l'action s'il en est, le néo-corporatisme repose bien sur des procédures de sélection (monopole de la représentation à un syndicat, table de négociation bi-partite, élections professionnelles...) des interlocuteurs d'un Etat à la

définition sectorielle. Dans la masse de la littérature issue de cette approche, les processus sélectifs sont cette fois-ci assez bien analysés, mais se rapportent à un schéma de politique publique tout à fait particulier et qui plus est menacé par le « surpeuplement ».

La littérature sur les réseaux de politiques publiques analyse les processus informels de regroupement plus ou moins stables d'acteurs des politiques publiques dans des espaces d'échanges de ressources ainsi que les chaînes de leurs relations. Cette littérature a le mérite d'insister sur les coûts d'entrée et de sortie des réseaux (donc sur l'auto-sélection des acteurs) et sur le « sens cognitif partagé » comme ciment des réseaux les plus fermés. Elle insiste également, en rejoignant la théorie de la mobilisation des ressources, sur la façon dont des minorités actives mobilisent et échangent des ressources afin d'investir la scène publique et politique et transformer ainsi une cause en dispositif de politique publique ou encore participer à un dispositif publique existant. Cette littérature néglige pourtant certains aspects de la sélection, tels les acteurs disposant du pouvoir de sélectionner ainsi que les filtres par lesquels ils contraignent ou incitent les participants à passer.

L'approche en terme de gouvernance envisage l'action publique comme une action à plusieurs au sein de laquelle sont amenés à interagir une multitude d'acteurs qui ont tous un intérêt pour agir. Regardant tout particulièrement les phénomènes de privatisations et d'intrication du public et du privé, cette approche envisage la sélection des acteurs pertinents à partir de l'ingénierie et du *design* institutionnel. Autrement dit, la gouvernance envisage explicitement la sélectivité, dans le cadre de procédures institutionnalisées prévues à cet effet. Le *design* et la maîtrise d'œuvre revient aux autorités publiques qui y trouvent là leur nouvelle définition : « jouer sur le jeu » de l'action publique pour l'accompagner.

La littérature sur les controverses socio-techniques formule l'hypothèse d'une « démocratisation de la démocratie » à partir des contestations liées aux dispositifs socio-techniques. La question de la sélection est abordée sous l'angle des procédures mises en place et de la capacité des groupes concernés à être représentés et entendus au sein de cette démocratie procédurale envisagée comme complément de la démocratie représentative.

Ces deux dernières approches, parce qu'elles accentuent leur regard sur la construction du consensus, ou à tout le moins sur la norme et le processus partenarial, s'intéressent peu à l'analyse des processus de sélection. Bien qu'elles reconnaissent leur existence, elles se contentent bien souvent de les mentionner sans les analyser. Ces approches marginalisent en effet l'analyse des conflits entre participants à l'action publique. Par là même, les « effets de cliquet » passent à l'arrière plan, au profit d'une participation partenariale ou de la « démocratisation de la démocratie ». Les limites de tels dispositifs (notamment en termes de participation) sont bien souvent mises en avant mais restent insuffisamment explorées.

B.D. Jones prouve, dans ses analyses, que la décision en politiques publiques semble nécessairement affectée par le problème du « goulot d'étranglement de l'attention » (*bottleneck of attention*), à savoir « la fixation de l'attention sur des aspects limités de l'évaluation d'une réalité politique complexe » (Jones, 1994). Autrement dit, dans l'univers incertain et surpeuplé de l'action publique contemporaine, les « problèmes », les « solutions » et les acteurs qui en sont porteurs font l'objet d'un processus de sélection, permettant par là même de réduire l'incertitude et de produire de la cohérence. Sans reprendre l'ensemble des hypothèses de B. D. Jones, l'idée de « goulot d'étranglement » mérite d'être explorée.

Que se joue-t-il dans ces goulots ou dans ces entonnoirs au sortir desquels s'ouvrent ou se ferment les dispositifs de politiques publiques ?

Les dispositifs de filtrages ou mécanismes de sélection, encore mal connus, méritent toute l'attention de ce colloque. Ce faisant, l'objectif est d'interroger les mécanismes de réduction ou d'élargissement et la façon dont les pouvoirs se répartissent entre acteurs jugés aptes à participer.

A partir de cette thématique d'ensemble, plusieurs sous-thèmes peuvent être dégagés.

### **AXE 1. Processus de socialisation et ressources pertinentes : devenir sélectionnable et rester sélectionné**

Au sein des dispositifs de politiques publiques, certains acteurs sont sélectionnés et d'autres pas. Qui est légitime pour participer ? De quelles ressources les acteurs mobilisés disposent-ils pour devenir pertinents ? Quelles sont les conséquences de leur participation sur les acteurs, leurs instruments et leurs raisons pour agir ?

Ceci revient à poser des questions classiques sur les conditions de participation aux politiques publiques (tout acteur concerné et/ou mobilisé ne devenant pas apte à participer). Les acteurs les plus pertinents n'apparaissent pas comme tels sous l'effet d'un charisme de circonstance : c'est au travers de leurs ressources, eu égard à la formulation en cours du problème, qu'ils sont, au moins temporairement, définis comme les « hommes de la situation ». Les instruments d'action publique semblent être des ressources particulières au moment de la formulation d'un problème. La sélection des acteurs serait aussi une sélection des instruments d'action publique qu'ils entendent mettre en œuvre, en fonction des effets attendus et de leur ampleur supposée.

### **AXE 2. Ressource experte et internationalisation : le cas de la sélection dans les politiques d'éducation**

Le cas des politiques éducatives, dans le cadre des travaux développés par le réseau RAPPE, servira d'étude de cas afin de porter l'attention sur deux types de ressources croisées qui constituent de puissants motifs de sélection : l'expertise et la mobilisation de références internationales.

Peut-on définir des « styles nationaux » d'expertise, qui mettent en évidence une série de caractères particuliers dans la morphologie institutionnelle des acteurs-experts qu'ils soient nationaux et même internationaux ? Quels sont les critères de définition de l'expertise internationale dans le champ de l'éducation et quelles sont les conditions de pertinence de cette ressource ? Comment les experts internationaux sont-ils sélectionnés ? Les expertises et évaluations sollicitées à un niveau supranational mobilisent-elles des formes de connaissance plus standardisables, ou mettent-elles davantage en exergue les limites de catégories cognitives trop génériques, et mal ajustées à des réalités socio-institutionnelles situées localement ?

Il semble également pertinent de s'interroger sur les usages sociaux de ces ressources : à quels types de réception et de diffusion donnent lieu les productions cognitives de ces acteurs porteurs de connaissances spécifiques ? A quelles conditions les experts deviennent-ils des médiateurs, porteurs d'une parole sur les « bonnes pratiques » ? Et dans quelle mesure contrôlent-ils la publicisation, voire la politisation de leurs arguments, qu'il s'agisse de fournir des ressources aux acteurs étatiques en place ou de participer à légitimer des logiques contestataires ?

### **AXE 3 : Les sélectionneurs : se faire sélectionner et sélectionner**

Au sein des dispositifs de politiques publiques, des acteurs jouent le rôle d'intermédiaires. Ces acteurs disposent d'une capacité de sélection et de contrainte. Ces acteurs de nature diverse en fonction des dispositifs considérés méritent une attention accrue dans le cadre d'une réflexion sur les mécanismes de sélection. Qui sélectionne ? Qui est légitime pour sélectionner ? Quelles sont les ressources dont disposent ces sélectionneurs ? Des trajectoires professionnelles marquées par des changements de carrière ou des formations généralistes facilitent-elles cette capacité et/ou reconnaissance à sélectionner ? Parmi ces ressources pour sélectionner, quelle est la place des ressources politiques ? Quelle est la place des ressources administratives ?

Par ailleurs, quels sont les pratiques et les processus de sélection ? Il serait pertinent de croiser ici la notion de ressource avec celle d'instrument pour mesurer la capacité plus grande des détenteurs de ressources instrumentales (comme la mise en budget partenarial par exemple, la mise en contrat, la planification des tâches, les instruments de concertation...) à sélectionner des participants à la fabrique des biens publics. Ces ressources sont-elles suffisantes ? Ou nécessitent-elles un tri croisé avec d'autres ? Lesquelles ?

### **AXE 4 : Des lieux de sélection**

Forum, arène, *think tank*, comités, conférences, commission, réseaux... Les termes sont nombreux pour désigner aussi bien dans l'analyse que dans la pratique des espaces au sein desquels s'opèrent des mécanismes d'habilitation et de dés-habilitation. Comment émergent de tels espaces ? Quels sont les coûts d'entrée et de maintien pour les acteurs conviés ? Quels sont les règles et principes qui les régissent ? Que se joue-t-il en leur sein qui permette ou interdise à des acteurs de devenir centraux ou au moins incontournables ? Quelles sont les ressources mobilisées et échangées au sein de ces lieux ? Quels sont les effets de ces procédures sur les acteurs individuels et collectifs qui y interagissent ? Ces espaces ont-ils des conséquences sur le contenu et la forme des dispositifs d'action publique qu'ils sont censés discuter ou gérer ? A partir de ce questionnement, on pourra également s'interroger sur les formes d'action efficaces. L'expertise est souvent considérée comme la forme d'action la plus efficace pour parvenir à entrer dans un lieu où se discute l'action publique. Pourtant dans différents domaines, d'autres modes d'action peuvent être privilégiés tels le recours à l'émotion ou la mise en avant de capacités relationnelles.

### **AXE 5 : De nouvelles élites de l'action publique ?**

Parler de sélection impose-t-il de s'inscrire dans la problématique de l'élitisme ? Si oui, faut-il reprendre celle développée depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle, ou un aménagement des questionnements et du concept est-il nécessaire ?

S'interroger sur l'existence de processus de sélections d'acteurs pertinents et légitimes, permet de se demander si, derrière la rhétorique de la complexité de la concertation et de la gouvernance souvent « multi-niveaux », ne demeure pas, dans les faits, un noyau d'acteurs qui, de par ses ressources et instruments d'action, qu'ils soient experts, financiers, techniques ou électifs, conserve, nonobstant le constat de la « démographie galopante », une capacité à réduire à la fois le cercle des acteurs et instruments d'action pertinents d'une part, et le champ des possibles d'autre part. Autrement dit, travailler sur le processus de sélection des acteurs et des « raisons pour agir » dans les politiques publiques revient à prendre au sérieux

l'hypothèse de travail selon laquelle la complexité des processus et la multiplication des acteurs n'empêche pas, pour autant, l'existence d'acteurs plus structurants que d'autres dans la fabrication des biens publics, aussi localisée, itérative et incrémentale soit-elle.

Cependant, il convient également de prendre au sérieux l'hypothèse selon laquelle de nouvelles légitimités apparaîtraient, davantage liées à des postures particulières caractéristiques de la « nouvelle action publique » qu'à des dispositions sociales (héritées et/ou acquises) : nouveaux métiers de coordonnateurs ou reconversions de métiers techniques en métiers de la coordination des « associés-rivaux » de l'action publique (ce que l'on pourrait appeler les « passeurs »), voire des acteurs issus des formes nouvelles de participation concertée.

### **PROPOSITIONS.**

Les propositions de communications (2 à 3 pages, envoi en fichier RTF) doivent être adressées en document attaché à [colloque.saiap@gmail.com](mailto:colloque.saiap@gmail.com). Celles-ci comprendront une description claire des matériaux mobilisés ainsi que des axes de réflexions privilégiés. Elles seront accompagnées d'un document indiquant : nom, prénom, titre de la communication, résumé de la communication entre 3 et 6 lignes, institution de rattachement de l'auteur, statut, adresse électronique.

Les réponses du comité scientifique seront communiquées au plus tard le 15 avril 2008.

### **CALENDRIER :**

Date limite pour l'envoi des propositions de communications : 28 février 2008.

Réponses du Comité scientifique : 15 avril 2008.

Date limite pour l'envoi des communications : 01 juin 2008.