

LES BRÈVES DE L'IWEP N°2

Muriel FONDER

Un outil d'analyse des politiques publiques :
Le triangle des acteurs

INTRODUCTION

Toute évaluation de politique publique nécessite d'analyser l'objet sur lequel elle porte. L'analyse des politiques publiques offre à cet égard de nombreuses grilles de réflexion à l'image de l'approche séquentielle de Charles O. Jones (1970), la typologie d'instruments d'action publique de Lascoumes et Le Gallès (2004) ou le triangle des acteurs de Peter Knoepfel (2006). Ces modèles permettent à l'évaluateur de penser la politique publique dans sa complexité tout en réduisant cette dernière. Ces grilles ne reflètent pas complètement la réalité mais aident à la comprendre (Schiffino, 2016). Le triangle des acteurs remplit parfaitement ce rôle car il décrypte deux aspects des politiques publiques : le rôle des acteurs et les hypothèses sur lesquelles repose l'action publique.

1 PRÉSENTATION DE L'OUTIL

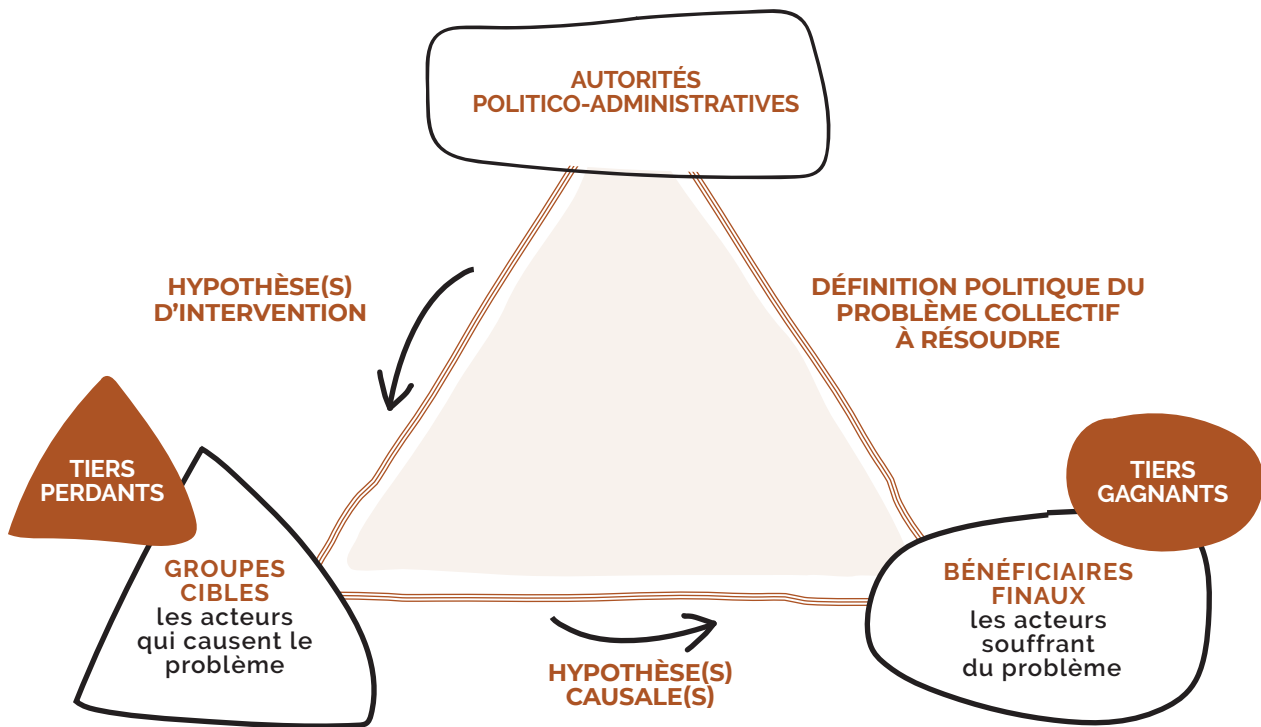


Le triangle des acteurs est né de la plume de **Peter Knoepfel**, un juriste devenu politiste, lors d'une recherche empirique sur les politiques de lutte contre le dioxyde de soufre (SO₂). Ses recherches antérieures l'avaient déjà amené à schématiser l'une ou l'autre politique mais de façon plus complexe. La nécessaire comparaison de politiques nationales très différentes l'a obligé à modéliser les constellations des acteurs d'une manière très simple : d'une part, on constate les acteurs qui causent le problème de la pollution atmosphérique, les « pollueurs », et, d'autre part, les acteurs souffrant du problème de la pollution, les « pollués ». Du côté de l'Etat, on trouve des acteurs politico-administratifs de la programmation et de la mise en œuvre.

Avec la collaboration de **C.Larrue & F.Varone**, ce triangle va devenir un outil conceptuel qui permet non seulement de mieux comprendre les résultats des politiques publiques mais qui peut également soutenir leur construction (Knoepfel, 2015). Il est désormais appliqué à des domaines aussi variés que les politiques sociales ou les politiques agricoles.

Cet outil, représenté dans la figure ci-dessous, se présente sous la forme d'un triangle où les différents **acteurs** sont positionnés aux sommets et les hypothèses du **modèle causal** de la politique le long des côtés. Nous allons d'abord développer ce dernier aspect.

FIGURE 1 : LE TRIANGLE DE BASE DES ACTEURS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE



Source : adapté de Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2006) *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich: Rüegger. p.63.

a. Modèle de causalité

Knoepfel et al. (2006) rappellent que toute politique constitue une construction théorique que l'on peut opérationnaliser grâce au « modèle de causalité ». Celui-ci comprend trois éléments principaux :

La définition politique du problème collectif à résoudre :

Un problème public est un construit social qui suppose une situation jugée socialement inacceptable et une prise en charge par les autorités politico-administratives. Le problème de la pollution atmosphérique liée au SO₂ a ainsi été mis en exergue lors du « brouillard mortel » d'Engis en 1930 qui fit 60 décès et des milliers de personnes touchées par des problèmes respiratoires. Après les résultats des enquêtes sur les causes de la catastrophe, les autorités publiques ont mis en place une politique.

L'hypothèse causale :

L'hypothèse causale met en relation le problème public avec les acteurs dont le comportement génère le problème identifié (les groupes-cibles, cf. *infra*). L'hypothèse causale prend donc sa source dans le diagnostic (qui peut être implicite, partiel et/ou incertain) établi à propos du problème public. Dans les rapports d'enquête, le problème de santé publique a été attribué, d'une part, à la présence de corps sulfurés provenant de la combustion

du charbon, et d'autre part, aux conditions météorologiques empêchant leur dispersion.

L'hypothèse d'intervention :

L'hypothèse d'intervention répond quant à elle à la question de savoir comment le problème public va en principe être résolu, en définissant les modalités d'intervention de l'Etat. Il s'agit de déterminer quels instruments contraignants, incitatifs, etc. seront mis en place pour modifier le comportement des groupes-cibles identifiés par l'hypothèse causale. Dans notre exemple, l'Etat a instauré des relations étroites entre l'observatoire de météorologie de Bruxelles, les bourgmestres de la région et les industriels afin que l'observatoire prévienne ces derniers de la survenue de conditions météorologiques potentiellement catastrophiques, les industriels s'engageant à réduire temporairement leur production et les bourgmestres à prévenir la population.

Ce modèle repose sur une vision rationaliste des politiques publiques qui peut sembler limitante. Toutefois, même si des interventions publiques sont mises en place pour des raisons autres que la résolution de problèmes (par exemple, pour des raisons symboliques), ces interventions génèrent quand même des effets auprès des acteurs et peuvent donc induire des changements sociaux.

b. Les acteurs du triangle

Sur la base du modèle de causalité, le triangle des acteurs peut être élaboré. Il vise à identifier et à regrouper en trois pôles les acteurs qui interviennent dans l'élaboration des différents produits d'une politique publique donnée, en distinguant les autorités politico-administratives, les bénéficiaires finaux (et les tiers gagnants) et les groupes cibles (et les tiers perdants).

Les autorités politico-administratives :

Les autorités politico-administratives regroupent l'ensemble des acteurs publics qui élaborent et mettent en œuvre la politique publique étudiée. Dans le cas présent, il s'agit notamment du ministre et de l'administration compétents pour les pouvoirs locaux, l'observatoire météorologique et les bourgmestres des communes industrielles.

Les groupes cibles :

Les groupes cibles sont les groupes dont le comportement est considéré comme dommageable. Ils sont identifiés à travers l'hypothèse causale. Par son action, l'acteur public cherchera à modifier leur comportement afin de résoudre le problème public. Dans notre exemple, les groupes cibles sont les consommateurs de charbon qui doivent modifier leur comportement. L'acteur public peut proposer des incitants financiers favorisant l'utilisation de combustibles plus propres ou instaurer des normes de teneur en soufre des rejets industriels.



Les groupes tiers :

Les groupes tiers sont l'ensemble des acteurs qui, sans être directement visés par la politique publique, voient leur situation se modifier de manière durable et sont par conséquent susceptibles de se mobiliser en faveur ou en défaveur de la politique menée. Nous distinguons ici les tiers gagnants (profiteurs), qui sont affectés positivement, et les tiers perdants (lésés), qui le sont négativement. Des tiers gagnants pourraient être les propriétaires de terrains situés dans des zones moins industrialisées. Pour éviter la concentration excessive de rejets soufrés, les autorités politiques pourraient mener une politique de déconcentration géographique des industries (mesure mise en place en Angleterre notamment), ce qui induirait une offre accrue et donc des prix plus élevés pour des terrains en zone moins industrialisée.

Les bénéficiaires finaux :

Si la base d'une politique est de remédier à un problème public, cela implique qu'il y ait des personnes ou groupes de personnes qui en subissent les nuisances. Par les mesures prises au travers d'une politique, l'Etat va tenter de résoudre cette situation problématique et les personnes qui se verront soulagées par l'action menée sont définies comme les bénéficiaires finaux de la politique publique. Dans le cas présent, les riverains des zones industrialisées sont les bénéficiaires des interventions mises en place.



Question de vocabulaire !!!

Les termes mobilisés pour désigner tel ou tel public varient selon le contexte, et en particulier selon les organismes concernés. Pour chaque document analysé, il faut donc veiller à comprendre chacun des termes utilisés.

Pour donner un exemple, le terme de «**bénéficiaire final**» désigne dans la législation européenne relative aux Fonds FEDER **toute personne physique ou morale qui reçoit une aide financière d'un instrument financier**. Dans le cadre de l'outil du triangle des acteurs, cette aide financière est **l'intervention publique qui vise à influencer le comportement de cette personne**, celle-ci sera donc le groupe cible du triangle. Il ne s'agira pas, dans beaucoup de cas, **du bénéficiaire final au sens du triangle des acteurs**.

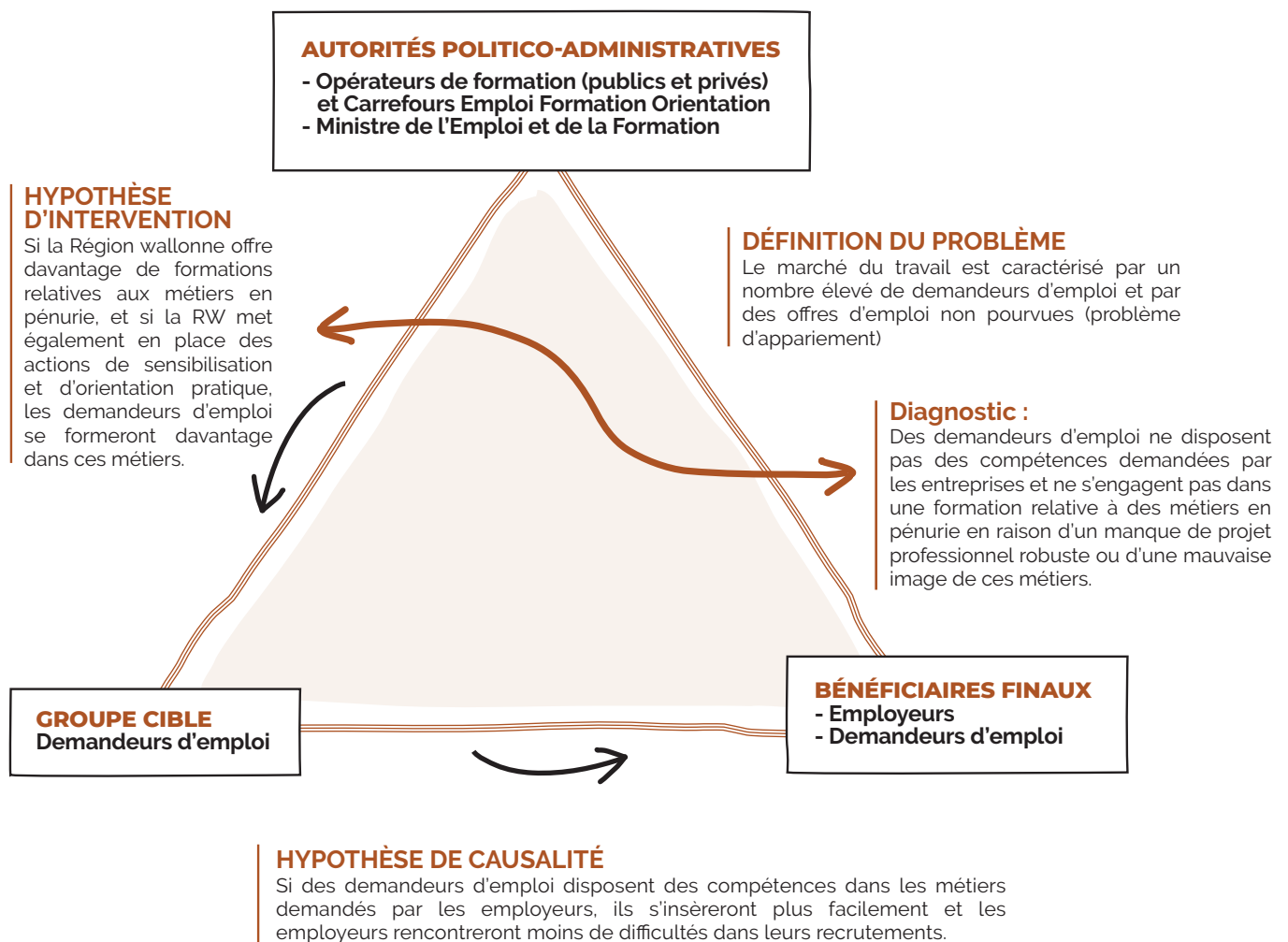


2

ILLUSTRATION ET POINTS D'ATTENTION

L'illustration prend sa source dans un travail d'évaluation sur les formations qualifiantes dans les métiers en demande (Fonder et *al.*, 2014) mais a été adaptée pour des raisons pédagogiques. La politique de formation dans les métiers en pénurie repose sur un double problème public : un nombre élevé de demandeurs d'emploi et des entreprises qui ne trouvent pas le personnel nécessaire. L'intervention mise en place par les autorités publiques renseigne sur le diagnostic qui en a été fait : un problème de compétences de demandeurs d'emploi qui ne correspondent pas à celles demandées par les entreprises. Plusieurs interventions ont été retenues car le diagnostic a été affiné, il ne s'agit pas uniquement d'un problème de disponibilité de formations dans les métiers en pénurie mais également d'intérêt de la part de demandeurs d'emploi pour ces formations.

FIGURE 2 : TRIANGLE DES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE FORMATION DANS LES MÉTIERS EN PÉNURIE



Trois points d'attention ont été identifiés (Knoepfel, 2015) :

1. les cas de double appartenance des acteurs,
2. la contractualisation croissante dans l'administration publique,
3. l'omniprésence des groupes-tiers.



1) Dans le triangle ci-dessus, les demandeurs d'emploi sont concomitamment groupe cible et bénéficiaires de l'intervention, une configuration qui ne s'était pas présentée dans les premières applications du triangle aux politiques environnementales. *A contrario*, le cas est très fréquent dans les politiques sociales marquées par l'émergence dans les années nonante de l'état social actif. Notons que d'autres interventions ont été mises en œuvre ou pourraient être mises en œuvre pour répondre au même problème : des incitants financiers à la formation pour les demandeurs d'emploi, des formations assurées par les entreprises elles-mêmes, etc. En établissant le triangle des acteurs d'un même problème public à différents moments du temps, les évolutions dans la connaissance d'un problème, les conceptions du rôle de l'Etat, etc. peuvent être retracées.

2) Le point le plus délicat est sans doute la façon d'intégrer (ou pas !) les changements liés à la nouvelle gestion publique. Dans la politique de formation dans les métiers en pénurie, il y a une entité ensemble qui contractualise des formations auprès d'opérateurs (publics et privés). Ces entités sous contrat pourraient être

considérées comme des groupes cibles dont le changement de comportement serait une solution au problème public. Est-ce une bonne option ? Notre réponse fut claire et nette : non. Et trois fois non. L'entité publique soumise à un contrat de prestation reste un acteur politico-administratif et ceci même s'il est constitué comme entité de droit privé. Toute considération de cet acteur comme groupe cible risque d'aveugler les observateurs ou les gestionnaires pour les vrais groupes cibles de la société civile (Knoepfel, 2015). En effet, une telle vision attirerait inéluctablement l'attention sur les réalisations (le nombre de formations délivrées) au détriment des résultats sur les compétences des demandeurs d'emploi, leur situation et celle des entreprises sur le marché du travail.

3) Enfin, chaque politique a ses acteurs, non visés directement par celle-ci, qui sont capables de soutenir ou d'entraver la mise en œuvre de la politique. Ainsi, des conseillers en orientation ont résisté à la mise en œuvre de la politique perçue comme « adéquationniste»¹. Elle remettait en question un fondement de leur identité professionnelle, celle de partir des compétences et motivations du demandeur d'emploi.

3 | CONCLUSION

Le triangle des acteurs est un outil très utile à l'évaluateur. D'une part, il amène l'attention sur l'objectif de l'action publique qui est de produire des effets au niveau de la société via des changements de comportement de certains acteurs et d'autre part, il permet d'identifier l'ensemble des parties prenantes de la politique publique. Ces deux éléments sont à la base de toute démarche d'évaluation de politique publique.

¹ **adéquationniste**: où l'action publique vise à mettre en adéquation le système d'enseignement et de formation et le système d'emploi. Cette vision repose sur l'hypothèse d'une transparence du marché du travail où les employeurs seraient capables à tout moment de formuler leurs besoins en main d'oeuvre et en qualifications.

Bibliographie

Bruxelles Environnement – Observatoire des données de l'environnement, « **Le Dioxyde de soufre : des premières mesures à l'établissement du réseau et de la législation actuels** », janvier 2011, 49 p. Disponible sur http://document.environnement.brussels/opac_css/electfile/Air_Labo_so2.PDF?langtype=2060

Fonder, M. et Mosty M. (2014), « **Evaluation du Plan Marshall 2. Vert Evaluation thématique n°9 : Formation qualifiante dans les métiers en demande** », IWEPS. Disponible sur <https://www.iweeps.be/publication/evaluation-de-plan-marshall-2-vert-evaluation-thematique-ng-formation-qualifiante-metiers-demande/>

Jones, C.O. (1970), « **An introduction to the Study of Public Policy** », Belmont (Calif.), Duxbury Press.

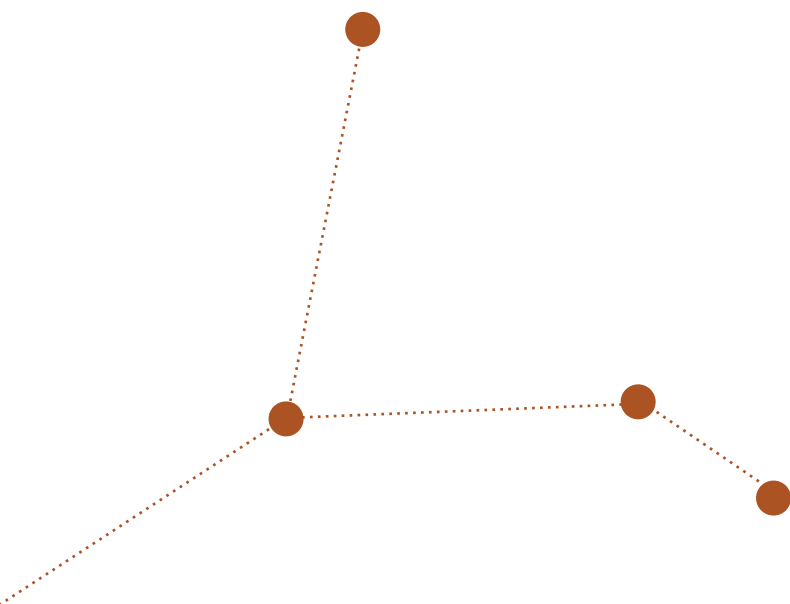
Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2006), « **Analyse et pilotage des politiques publiques** », Rüegger, Zurich.

Knoepfel, P. (2015), « **Histoire d'un triangle - Leçon d'adieu du 5 mars 2015** », 10 p. Disponible sur https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_354BB9640ED6.P001/REF

Lascombes, P., Le Gallès, P. (2004), « **Gouverner par les instruments** », Paris, Presses de Sciences Po.

Schiffino, N. (2016), « **L'évaluation à travers l'analyse des politiques publiques** », in Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C., Van Haepelen, B. (eds), « **Penser l'évaluation des politiques publiques** », Éditions De Boeck Supérieur, pp. 39-54.

Zimmer, A., « **Première semaine de décembre 1930 : un brouillard mortel dans la vallée de la Meuse** », Analyse de l'IHOES, n°125, 13 mai 2014, 7 p. Disponible sur http://www.ihoes.be/PDF/IHOES_Analyse125.pdf.



LES BRÈVES DE L'IWEPS N°2

Création graphique : Deligraph, Bruxelles

Éditeur responsable : Sébastien Brunet
(Administrateur général, IWEPS)

Dépôt Légal : D/2019/10158/8

ISSN : 2593-7839

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la
prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR
Tél : 32 (0)81 46 84 11

<https://www.iweps.be>
info@iweps.be