

Comment incorporer la collectivité dans la gestion de la décision publique: aspects pratiques, limites et perspectives

Franck Jésus*, Robin Bourgeois*, Jean-François Le Coq**, Marie-Caroline Keszler*

* Cirad amis ecopol

** Cirad Tera Afm

Résumé : Le débat sur l'amélioration des décisions publiques dure depuis longtemps et voit s'affronter les partisans d'une intervention de l'Etat, d'une libéralisation des marchés ou d'un renforcement du rôle de la « société civile ». Au-delà de ces oppositions, il apparaît de plus en plus clairement que les différents modes de gestion des sociétés ainsi promus sont en fait complémentaires et en interaction dans les sociétés actuelles. L'enjeu de l'amélioration de la décision publique porte donc plus sur la manière d'améliorer ces interactions.

La modification de ces interactions conduit alors le débat sur la mise en place de changements de type institutionnel. De tels changements vont souvent avec une forte implication des différents acteurs concernés, une modification de leur perception des problèmes pour pouvoir amener à une définition collective des « co-décisions » publiques.

Des méthodes ont été développées dans ce sens et certaines sont rapidement examinées dans cet article. Leur application sur le terrain pose un certain nombre de questions sur l'efficacité de la décision publique sous forme de co-décision. Ces interrogations sont notamment liées au nombre important d'acteurs concernés, aux déterminants réels de leur implication et au rôle des intervenants extérieurs. L'examen de ces points souligne le besoin de réflexions et de développements méthodologiques importants. Les conditions de réussite des processus de co-décision publique incluent souvent des coûts additionnels pour la décision et sa mise en œuvre. Sur ce dernier point, il semble bien qu'on ne pourra avancer sans procédures claires d'évaluation des bénéfices et coûts additionnels des différents modes de décision publique possibles.

Abstract : The debate concerning the improvement of public decisions has been going on for quite long, with on one side those favorable to State control and on the other, those who prone liberalization of markets and a reinforcement of the role of « civil society ». However, beyond these oppositions, these different governance means appear more and more to be complementary and interact with one another. Therefore, what is at stake in improving public decisions is the means to improve these interactions.

Modifying these interactions leads to another debate : how to provoke institutional change. Such change often requires a strong implication of the different actors and a modification of their perception of problems in order to enable a true public « co-decision ».

Different methods have been developed in this way, some of which are examined in this article. Their application on field leads to a certain number of questions concerning the efficiency of public « co-decisions » depending on the number of actors involved, their implication, and the role of outsiders. In order to succeed, public co-decision often imply additional costs. However, we won't be able to go further into this point without clear evaluation procedures for the costs and benefits of the different public decision modes.

Parler de gestion de la décision publique¹ renvoie souvent à des interrogations sur l'efficacité des décisions publiques, leurs réussites et surtout leurs échecs. Ces derniers, d'ailleurs, font l'objet de l'essentiel des débats, avec l'emploi fréquent du terme « défaillance ». Les « défaillances de l'Etat » ou « défaillance bureaucratique » sont utilisées pour caractériser les échecs des gouvernements à gérer correctement le devenir des sociétés humaines (Brinkerhoff, D.W. 1996a) ; les « défaillances de marché », elles, indiquent que le libre fonctionnement des marchés peut générer d'importants dysfonctionnements économiques, sociaux, environnementaux, etc. (Stiglitz, J. 1998).

L'utilisation du terme défaillance est souvent attachée à la promotion d'un modèle particulier de gestion des décisions publiques. La critique des actions de l'Etat s'associe à un prosélytisme pour son désengagement, pour une plus grande libéralisation. La critique des dysfonctionnements des marchés s'associe généralement à une argumentation pour une plus forte intervention de l'Etat. Tout se passe comme si les sociétés avaient à faire avec un choix dichotomique et exclusif pour gérer leurs affaires: l'Etat ou le Marché.

Cette vision des choses est simpliste. Les choix sociétaux en matière de gestion ne se limitent pas à l'alternative Etat/Marché (Ostrom, E. 1997). Les acteurs des sociétés humaines renferment une diversité qui va au-delà de la distinction entre gouvernements d'une part et individus liés par des marchés d'autres part ; ils incluent aussi toute une série d'institutions, de groupes et d'organisations formelles et informelles (parfois regroupés sous le terme « société civile ») avec leurs interactions propres. Par ailleurs, l'échec d'un mode de gestion particulier n'implique pas nécessairement que son abandon pour le mode considéré comme alternatif soit la solution. Comme le souligne Stiglitz en parlant des deux alternatives Etat et Marché (Stiglitz, J. 1998), les différents modes de gestion existants ont des complémentarités et peuvent donc être avantageusement combinés.

Aborder la gestion des décisions publiques de façon constructive suppose de prendre en compte de telles complémentarités. Il s'agit non seulement de comprendre ce qui ne fonctionne pas, et pourquoi, mais aussi de construire une démarche permettant l'élaboration et la mise en œuvre de modes de gestion nouveaux combinant les avantages de différentes formes de gestion des décisions publiques, en fonction de l'objectif décisionnel et du contexte sociétal. L'objet de cet article est de présenter une approche visant à bâtir de telles combinaisons et d'en analyser les limites et les perspectives.

La gestion des décisions publiques comme combinaison de modes de coordination des préférences

Dire qu'une bonne décision publique passe par la combinaison de formes de gestions différentes et potentiellement complémentaires n'est pas, en soi, quelque chose de nouveau. Dans toute société humaine actuelle, les institutions comme le marché, l'Etat ou celles regroupées sous le terme « société civile » sont déjà présentes, actives et en interactions les unes avec les autres. Ainsi, un fonctionnement correct des échanges dans un marché suppose qu'un acteur ne puisse en contraindre un autre par la force, ce qui souligne l'importance du respect des lois tel qu'il est imposé par l'Etat. Les modes de décision associés à l'Etat, au marché ou à la société civile sont donc déjà en train de se combiner les uns aux autres.

Il peut être utile, à ce niveau du raisonnement, de revenir sur ce que sont les éléments de cette interaction. En effet, lorsque l'on parle des interactions entre Etat, marché et société civile, le mélange de concepts de niveau différents peut entraîner une certaine confusion. La société civile correspond à un ensemble d'acteurs plus ou moins agrégés mais pas forcément cohérent. Le Marché n'est pas un acteur, c'est un ensemble de règles d'interactions entre acteurs (individus ou regroupements d'individus). L'Etat, quant à lui, renvoie tantôt à un acteur agrégé possédant une cohérence apparente, tantôt à une institution, un ensemble de règles s'imposant à tous les acteurs.

Il est donc nécessaire de mieux distinguer ce qui est du domaine des acteurs et ce qui est du domaine des institutions². Le Marché et l'Etat comme institution permettent de coordonner les préférences des acteurs. Les règles de fonctionnement du Marché sont clairement définies, il s'agit de règles de comportements individuels dont les interactions sont régies par des prix. Pour ce qui est de l'Etat, on

¹ La décision publique est entendue ici comme une décision impliquant de nombreux acteurs aux intérêts divers, incluant, entre autre, les représentants des pouvoirs publics et de l'Etat.

² Le terme institution, dans cet article, est à prendre au sens de North (North, D.C. 1981). Les institutions sont le cadre dans lequel les acteurs interagissent, elles sont formées par un jeu de règles, procédures, et normes conçues pour contraindre les comportements des individus.

considère souvent que la coordination hiérarchique (décision par les dirigeants qui s'impose à tous) domine. Dans les faits, il existe beaucoup plus de diversité dans les modes de coordination observables au sein des structures associées à l'Etat. On distinguera donc d'un côté l'Etat en tant qu'acteur ou agrégat d'acteur et de l'autre le mode de coordination hiérarchique.

Une distinction similaire est nécessaire quand il s'agit de la société civile. Il n'est pas rare de trouver associés des travaux portant sur le rôle de la société civile et des travaux portant sur la décision commune ou collective (Ostrom, E. 1990). La décision commune, où tous les acteurs concernés prennent ensemble une décision, est une forme de coordination. Elle peut se retrouver dans le fonctionnement d'acteurs appartenant à l'ensemble « société civile » mais on trouve aussi, au sein de cet ensemble, des décisions de type hiérarchique ou des décisions individuelles reliées par le marché.

On distinguera donc dans la suite, d'une part, des acteurs tels que l'Etat, les éléments de l'ensemble société civile ou les individus agissant dans un marché et, d'autre part, des modes de coordination des préférences entre acteurs tels que la coordination par le marché, la coordination hiérarchique ou la coordination collective. Ces différents acteurs et modes de coordination co-existent dans la réalité et ce sont leurs interactions qui définissent l'impact de telle ou telle décision. Cet impact final, résultante d'une multitude d'interactions, est déterminant pour juger si on parvient ou non à mieux gérer les décisions publiques.

Pour aborder correctement un problème de décision publique donné, il s'agit moins de choisir entre tel ou tel mode de gestion ou de coordination que de comprendre comment vont pouvoir être modifiées les combinaisons existantes des modes de décisions des acteurs et institutions pour aboutir à une résolution du problème. La tâche consiste donc à mettre en place des procédures permettant de modifier les règles plus ou moins formelles d'interactions, ce qui correspond à la mise en place d'un changement institutionnel.

Elargissement des perceptions et implication des acteurs, la gestion des décisions publiques comme changement institutionnel

Que sait-on aujourd'hui concernant ce type de changement ? Tout d'abord, on sait que les moteurs de changement institutionnel sont nombreux. Parmi eux, on trouve le plus fréquemment cités par les auteurs³ : le changement technique chez Commons, Veblen et Ayres, les aspirations individuelles dans un contexte historique chez Marx, l'évolution des modes d'échange chez Polanyi ou plus récemment le gain espéré apporté par la nouvelle forme institutionnelle (Feeny, D. 1988). Cependant, un aspect moins fréquemment abordé est ce que l'on peut appeler l'offre de changement, autrement dit la connaissance par les acteurs concernés de formes institutionnelles alternatives, leur mise à disposition et la volonté des acteurs de les mettre en œuvre (Feeny, D. 1988 ; Melody, W.H. 1988 ; R. Boyer & A. Orléan, 1994). A cet égard, un facteur important à prendre en compte est la "dépendance de sentier"⁴ des institutions. D'une part les perceptions qu'ont les acteurs du résultat de leurs actions ou des interactions avec les autres sont fortement influencées par leurs vécus dans ces institutions, et d'autre part les nouvelles fonctions d'une institution ont tendance à être intégrées aux anciennes (Baslé, M. 1997). Un changement institutionnel se construit donc sur une base existante qui comprend des règles et des perceptions déjà en place.

Le changement institutionnel fait donc face à deux difficultés. Premièrement, modifier les règles d'interactions entre acteurs, entre institutions, entre modes de coordination, suppose une bonne connaissance de ces derniers, connaissance fine que seuls les acteurs possèdent. Cela ne peut donc se faire que si les acteurs concourent à cette modification, donc qu'ils en acceptent la nécessité. Ceci suppose alors une forte implication des acteurs eux-mêmes, aussi bien pour leur connaissance vécue des règles existantes que pour leur participation à leurs modifications (Rizopoulos, Y. & L. Kichou, 2001). Deuxièmement, la prégnance de l'expérience passée dans les perceptions des acteurs peut biaiser fortement la perception qu'ils auront de l'intérêt d'un changement ou de la possibilité de collaborer avec d'autres acteurs dans ce changement. Il ne pourra alors y avoir changement effectif des règles combinant les décisions des différents acteurs que si ses perceptions sont modifiées.

³ Pour une discussion complète voir (D. Fusfeld, 1977, 753-754 et 768-769)

⁴ « Path dependency » en anglais

Pour dépasser ces deux difficultés, divers outils et méthodes ont été développés. Parmi ceux-ci, deux approches seront rapidement présentées. La première combine différentes méthodes permettant d'élargir les perceptions des acteurs tout en les rendant actifs dans la conception d'un changement institutionnel : l'approche Rainapol⁵ (Jésus, F. & Bourgeois R. 2003). La deuxième poursuit les mêmes buts par l'intermédiaire d'une formalisation informatisée de la réalité : les modèles multi-agents associés à des jeux de rôle (Barreteau, O., et al. 2003 ; Bousquet, F. 2001 ; Bousquet, F. et al. 1996).

Les apports de l'approche Rainapol à la construction d'une nouvelle décision publique

Pour une décision publique donnée, au sein de l'approche Rainapol, trois voies sont combinées pour améliorer les perceptions qu'ont les acteurs des enjeux de cette décision et les amener à la construire collectivement. La première s'appuie sur un diagnostic technico-économique de la situation, la deuxième sur un diagnostic des perceptions des acteurs et la troisième sur un diagnostic des enjeux à venir.

Dans la première voie, des outils classiques de diagnostic technico-économiques (revue de la littérature, enquêtes de terrain, analyse de systèmes agraires, analyse de filières...) sont associés à des « réunions d'experts », véritables outils participatifs de diagnostic. Ces derniers visent à caractériser des acteurs différents, habituellement confondus sous une même appellation ou à caractériser les acteurs et la structure d'une filière (Jésus, F. & Bourgeois R. 2003). Ils permettent de générer, avec les acteurs, une information aidant à comprendre la situation présente. Ils ont aussi l'avantage de contribuer à l'étape cruciale d'identification des acteurs. Cette phase de diagnostic est associée à un outil de partage, diffusion et validation de l'information, les « réunions de validation ». Au cours de ces réunions sont présentés, discutés et validés avec les acteurs les résultats des travaux d'analyse et de diagnostic.

L'intérêt de cette partie de l'approche Rainapol porte essentiellement sur l'amélioration de la perception des acteurs. Par la participation à la construction du diagnostic et à sa validation, les acteurs acquièrent une meilleure connaissance de la situation. Cette connaissance est, par ailleurs, partagée entre tous les acteurs présents et contribue donc à la construction d'une perception commune. Cette perception commune forme un premier pont entre les perceptions différentes que peuvent avoir les acteurs et facilite leur dialogue.

La deuxième voie utilisée s'appuie sur un outil de diagnostic des perceptions des acteurs visant à favoriser la conciliation : la méthode PACT⁶ (Jésus, F. 2001). Cette méthode repose sur des interviews directes réalisées auprès des différents acteurs. Ces interviews permettent de faire ressortir les perceptions qu'ont les acteurs de la situation actuelle, des actions menées à ce jour, des possibilités d'évolution et des améliorations envisageables. Ces éléments, analysés à l'aide d'un logiciel, permettent d'identifier les convergences ou divergences d'opinion, les complémentarités potentielles entre actions des uns et attentes des autres, les voies de changement possibles et les acteurs clefs pouvant être initiateurs d'un tel changement.

Ce volet diagnostic est associé, dans la méthode PACT, à une forme d'atelier participatif appelé « arène politique » (Jésus, F. & Bourgeois R. 2003). Dans ce type d'atelier, le résultat de l'analyse des interviews est présenté aux acteurs et utilisé par des facilitateurs pour favoriser un débat constructif orienté vers la conception de propositions concrètes de changement. La révélation de zones de convergence d'opinion fournit une porte d'entrée pour l'initiation d'un dialogue sur des points pour lesquels tous les acteurs veulent voir la situation améliorée. A partir de cette entrée, la révélation des complémentarités entre acteurs, l'identification de voies de changement et l'identification des acteurs pour les mettre en œuvre permettent d'aider les participants à concevoir des actions communes, des changements les impliquant tous.

Cette partie de l'approche Rainapol permet à la fois une amélioration des perceptions des acteurs et la participation de ces derniers à la construction collective d'une décision publique. A travers la restitution des résultats de l'analyse des interviews, les acteurs prennent conscience des perceptions des autres et des potentialités d'amélioration de la situation. Puis, ces éléments sont utilisés pour la construction collective d'un changement institutionnel au cours des ateliers « arènes politiques ».

⁵ Rainapol= Reconciling Actors' preferences IN Agricultural POLicy

⁶ PACT= Pro-Active Conciliation Tool

Dans cette démarche, l'existence de convergences de vues et le partage des conclusions du diagnostic fonctionne comme un deuxième pont entre les positions des acteurs.

La troisième voie utilisée dans l'approche Rainapol s'appuie, quant à elle, sur une méthode d'analyse prospective adaptée des outils développés par Godet (Godet, M. 1991; Godet, M. 1996). Au cours d'un atelier appelé « atelier prospectif », les acteurs sont invités à mener directement une réflexion prospective sur les possibilités d'évolution du problème de décision publique considéré. Une équipe de facilitateurs les aide à identifier les facteurs clefs de l'évolution du problème, les différents scénarios d'évolutions possibles et leurs conséquences. A partir de cette analyse, ils sont alors amenés à identifier les actions qui permettraient d'éviter les risques et de favoriser les évolutions positives ainsi identifiés. Les participants construisent progressivement une stratégie d'action depuis les actions de long terme jusqu'aux actions à mettre en œuvre aujourd'hui en identifiant les acteurs concernés à chaque étape.

Ce travail permet aux acteurs de réaliser eux-même un diagnostic prospectif et d'en déduire une stratégie de changement. Son intérêt est que, souvent, il est plus facile pour des acteurs en conflit potentiel d'identifier communément des enjeux futurs que de définir directement des actions immédiates (Weber, J. 1996). Cette identification commune d'enjeux pour l'avenir facilite ensuite la conception collective d'actions futures puis d'actions à court terme. Elle fonctionne comme une troisième forme de pont entre les positions des acteurs.

Les apports des systèmes multi-agents associés à des jeux de rôle pour la construction d'une nouvelle décision publique

Une approche similaire et potentiellement complémentaire de Rainapol est issue du développement de modèles de simulations multi-agents associés à des jeux de rôle (Barreteau, O., et al. 2003 ; Bousquet, F. 2001 ; Bousquet, F. et al. 1996). Dans ce type d'approche, un diagnostic de la situation est réalisé par un intervenant extérieur. Ce diagnostic lui permet de décrire la situation, les acteurs, leurs règles de comportement, de décision en fonction de l'état du système et de représenter l'ensemble sous forme de modèle informatisé appelé modèle multi-agent. Une fois ce modèle construit, il est présenté aux acteurs qu'ils représentent sous forme de jeu de rôle. Les acteurs sont invités à jouer les comportements définis dans le modèle et à en discuter la validité, la qualité de restitution de ce qu'ils vivent dans la réalité. Sur cette base, le modèle et le jeu de rôle peuvent être améliorés. Ces deux premières phases permettent d'améliorer la perception qu'ont les acteurs de la situation qu'ils vivent, des autres acteurs, etc.

Une troisième phase peut les amener à concevoir des voies de changement. Le modèle ou le jeu de rôle, une fois validé, peut en effet servir de base pour tester les effets potentiels de telle ou telle solution envisagée pour un problème de décision publique. Ce faisant, il peut, comme les étapes de la méthode Rainapol, faciliter la construction collective de nouvelles décisions publiques et il permet, de plus, une forme d'évaluation a posteriori de l'intérêt respectif de différentes décisions considérées. En ce sens, il est complémentaire des méthodes combinées dans l'approche Rainapol.

Limites de la co-décision publique et perspectives de perfectionnement

Les deux approches présentées ci-dessus sont déjà testées sur le terrain depuis quelques années. Cette pratique a permis de montrer leur intérêt réel (Barreteau, O. et al. 2001 ; D'Aquino, P. et al. 2003; Jésus, F. & Bourgeois R. 2003). Elle a aussi souligné l'importance du chemin restant à parcourir dans le domaine de l'appui concret à la décision publique. En effet, les succès obtenus portent plus sur l'initiation réussie de processus communs de conciliation et de construction collective de solutions que sur l'aboutissement de leur mise en œuvre. Même s'il est vrai que le temps écoulé depuis le début de ces processus ne permet pas encore de voir leurs effets définitifs, des interrogations se font jour concernant leur robustesse. Ces interrogations sont liées au nombre important d'acteurs concernés par les décisions publiques, aux déterminants réels de leur implication dans un processus de changement, au rôle des intervenants extérieurs et à l'évaluation de l'ensemble. Ces éléments seront détaillés dans la suite de cet article et les perspectives de réflexion qui en sont issues seront examinées.

Difficultés liées à la multiplicité des acteurs

La multiplicité des acteurs, des niveaux de décisions et des institutions devant être combinés pour aboutir à la résolution d'un problème de décision publique rend la construction collective du changement institutionnel difficile. On se retrouve dans une situation où il faut impliquer un grand nombre d'acteurs différents pour les amener à modifier les règles et procédures qui les coordonnent. Une première difficulté vient du fait qu'il est matériellement très difficile de faire participer tous ces acteurs au processus de co-décision. Une deuxième difficulté est liée à la nature des processus de décision commune. Les travaux dans le domaine tendent à montrer que ces processus ont d'autant plus de chance de réussir que les acteurs sont homogènes et que leur nombre est restreint (De Janvry, A. et al. 1995 ; Ostrom, E. 1990). Dans le cas des décisions publiques, ces deux facteurs jouent en défaveur de la réussite d'une co-décision.

Face à l'impossibilité de réunir tous les acteurs concernés par une décision publique, on a souvent le recours à des représentants. Si, dans certaines sociétés, de nombreuses organisations existent pour représenter les intérêts d'une grande variété de groupes sociaux, ce n'est pas le cas partout. Ainsi, dans des pays comme le Vietnam ou l'Indonésie de telles formes de représentation émergent à peine (Bourgeois, R. et al. 2003). Elles font par ailleurs face à des « associations » très officielles présentées comme représentatives mais qui ne sont que des courroies de transmission construites par l'Etat. Quand une représentation forte s'est construite, rien n'assure, malgré tout, que les intérêts de ses constituants soient réellement défendus. Ainsi les groupes d'intérêt organisés « représentants » leurs membres défendent parfois des positions plus extrêmes que celles des populations représentées (Moote, M. et al. 1997) voire des positions éloignées de leurs préoccupations réelles (Crozier, M. 1995).

Dans tous les cas, il apparaît important de pouvoir disposer de représentants « réels » des différents acteurs. Ces représentants doivent pouvoir exprimer les attentes de leurs représentés, leur restituer l'information issue des travaux de représentation et prendre des décisions en accord avec leur base. Il n'y a pas de solutions miracles pour y arriver. Dans la pratique, il est important de passer suffisamment de temps à la sélection des personnes qui seront conviées comme représentantes à participer aux activités de la co-décision. Identifier correctement les différents types d'acteurs est pour cela très important (voir plus haut). Il est important aussi de comprendre les positions des différents acteurs pour s'assurer que celles-ci s'expriment lors des réunions ou ateliers participatifs. Ceci peut être fait via des entretiens individuels, comme avec la méthode PACT. Mais cela implique que les personnes chargées de l'animation, de la facilitation du processus de co-décision peuvent être amenées à aller au-delà de l'animation neutre pour s'impliquer dans une activité de « veille » sur la qualité de la représentation. Pour certains, un effort est même nécessaire en amont des processus participatifs de décision publique, pour construire les conditions nécessaires à l'émergence et au renforcement des systèmes de représentations (Mercoiret, M-R. et al. 1999).

Face aux limites de la décision commune rencontrées dans la construction des décisions publiques, nous proposons ici d'associer un certain pragmatisme méthodologique au principe de subsidiarité. Le pragmatisme méthodologique est inévitable, car l'aspect séduisant des processus de décision communs ne doit pas faire oublier qu'il existe d'autres processus de décision permettant de coordonner les préférences des acteurs. Ainsi, il serait bon de pouvoir aider les acteurs à identifier ce qui, du fonctionnement du marché, d'une décision hiérarchique ou d'un processus commun serait le plus adapté pour régler les problèmes ou mener les actions identifiées. La réflexion à ce stade est encore récente. Un travail de synthèse sur les domaines de validité des différents modes de coordination et sur la manière de les combiner est en cours de réalisation (Keszler, M-C. 2003). Le principe de subsidiarité est indispensable car l'expérience montre que les processus de décision commune opèrent mieux à des échelles locales et avec peu d'acteurs. Il peut dès lors être intéressant d'identifier les échelles où se jouent les problèmes identifiés et de construire les actions à mener à la plus petite échelle cohérente possible.

Déterminants de l'implication des acteurs dans un processus de changement

Implicite, on considère souvent que l'implication des acteurs résulte de l'initiation réussie d'un processus commun de conciliation et de construction collective de solutions. Les approches telles que celles présentées ci-dessus visent ce but et on espère souvent qu'une fois que la « mayonnaise a commencée à prendre » le processus se poursuivra de lui-même. Dans les faits, l'implication des acteurs dans le temps, jusqu'à un résultat final satisfaisant ne coule pas de source. Il dépend fortement de la manière dont a débuté le processus, de son suivi et de son coût pour les acteurs.

En amont du processus d'implication des acteurs dans la décision publique, **la légitimité et la pertinence de la décision de s'attaquer à un problème donné** sont deux facteurs cruciaux. Si les personnes qui décident de travailler à la mise en place d'un processus de co-décision n'ont aucun pouvoir de décision ou aucune légitimité sur le thème choisi, il y a peu de chances que les acteurs considèrent que le processus peut aboutir. L'appui, ou mieux, la demande d'une autorité légitime pour agir sur le thème et à l'échelle des problèmes posés est un facteur d'implication important pour les autres acteurs (Ollagnon, H. 1998). De même, si le thème choisi n'est pas considéré comme pertinent par les acteurs, ceux-ci ne verront pas d'intérêt à investir leur temps dans un processus participatif. Il est donc crucial qu'un travail d'amélioration de la décision publique porte sur des enjeux importants aux yeux des acteurs. Cela dit, un problème peut être important et ne pas être perçu comme tel. La restitution des conclusions de diagnostics comme ceux inclus dans les deux méthodes présentées peut alors jouer un rôle important dans la prise de conscience des acteurs. Il peut être aussi nécessaire de mettre en place des campagnes d'information ou de sensibilisation avant le démarrage du processus de construction de la co-décision.

En lien avec l'importance du rôle initial d'une autorité légitime vient s'ajouter un troisième facteur portant sur le **degré de responsabilisation des acteurs** dans le processus. Le terme « participation » peut en effet être utilisé pour désigner un processus dans lequel on ne cherche que l'acquiescement des acteurs à des décisions déjà prises. Il est clair, dans un tel contexte, que les acteurs, percevant qu'ils n'ont aucun poids réel dans les décisions, ne seront pas portés à s'impliquer. Une forte implication des acteurs suppose une participation de type interactive (Pretty, J.N. 1995) au sein de laquelle ils peuvent disposer d'un pouvoir d'influence sur la co-décision finale et sa mise en œuvre. Il est alors important dans la phase initiale du processus, que l'autorité légitime qui demande la mise en place d'un processus de co-décision accepte une procédure permettant de préserver cette marge d'influence⁷.

Une fois qu'un processus de co-décision publique a été enclenché avec, par exemple, comme aboutissement, une stratégie d'action définie par les acteurs eux-mêmes, rien ne permet de dire que la force d'implication des acteurs persistera au long de sa mise en œuvre. En fait, l'expérience montre qu'on sous-estime à tort **l'importance de la phase de mise en œuvre** (Brinkerhoff, D.W. 1997). Celle-ci ne découle pas directement de la prise de décision, même bien préparée. Une multitude de facteurs peuvent agir qui rendront les décisions prises inopérantes, depuis les problèmes techniques jusqu'aux réactions des acteurs. Il apparaît donc nécessaire de mettre en place un système de suivi pour avoir une capacité de réaction et d'adaptation aux imprévus.

L'application de l'approche Rainapol à l'amélioration de l'efficacité de la filière porc au Vietnam (Jésus, F. & Bourgeois R. 2002) illustre ce propos. Vers mi-2001, un atelier arène politique et un atelier prospectif aboutissaient à la décision, par les acteurs, de mettre en place une ébauche de structure interprofessionnelle pour améliorer la qualité du porc vendu, la rémunération des agriculteurs et la compétitivité de la filière (Figure 1). Cette structure comprenait des agriculteurs assemblés en groupes pour pouvoir signer des contrats de production de porc de qualité avec des grossistes abatteurs. Avec ces contrats, reconnus par les autorités, les agriculteurs devaient bénéficier d'un appui technique des services agricoles et les deux parties du contrat d'un appui au contrôle qualité lors de la vente des porcs. Il était prévu, par ailleurs, un appui du ministère de l'agriculture (accès au crédit, procédures facilitées, promotion, etc.) pour les entrepreneurs privés souhaitant investir dans la production de viande saine, maigre, éventuellement pour l'export. Un noyau dur d'acteurs motivés, incluant des représentants des agriculteurs, des autorités locales, des services agricoles et des grossistes-abatteurs s'était constitué, avait organisé une première rencontre chez l'abatteur et avait prévu d'autres rencontres pour poursuivre le processus.

⁷ Certains auteurs expriment ainsi qu'il est important que les procédures de co-décision soient *sensibles au désengagement* (Ollagnon, H. 1998).

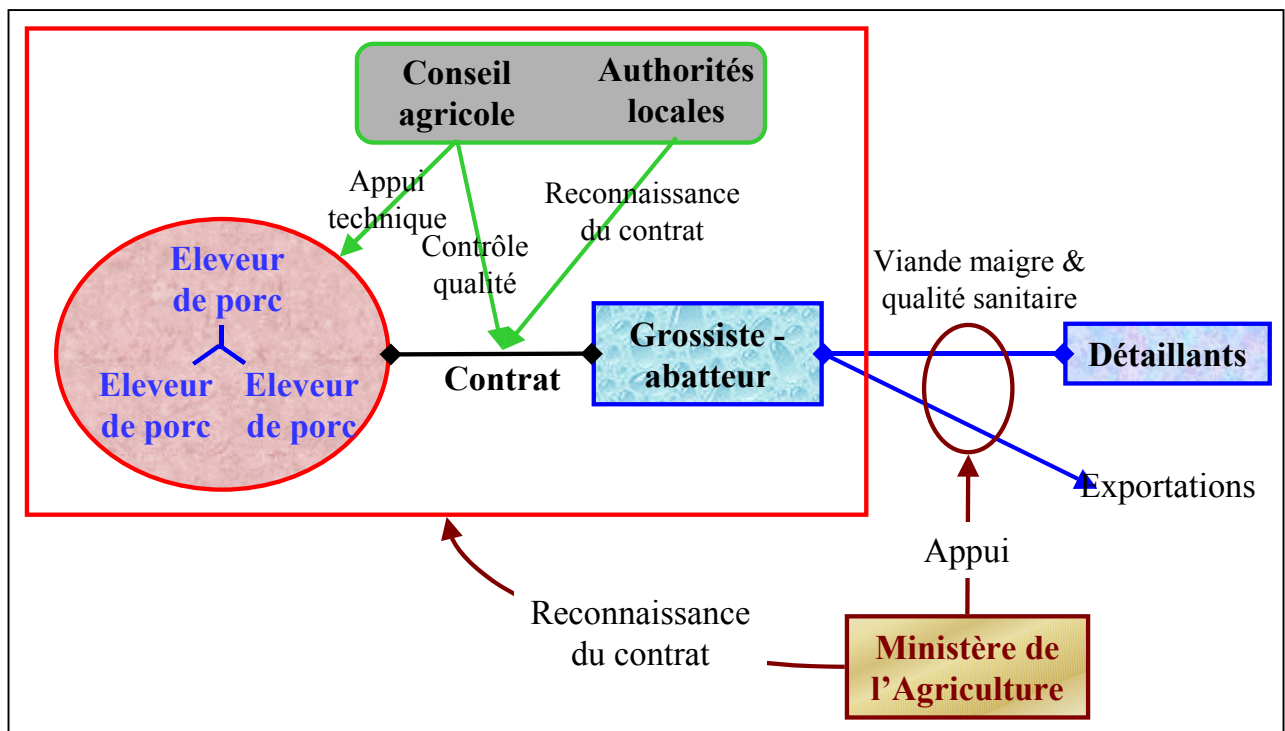


Figure 1

Schéma de structure interprofessionnelle sur la filière porc défini par ses acteurs (Nord Vietnam)

Environ trois mois plus tard, le suivi réalisé par l'équipe de chercheurs ayant facilité ce travail permettait de constater que la mise en œuvre n'avancait plus. Le contrat entre agriculteurs et grossistes n'avait pas été défini (même si quelques ventes avaient pu être effectuées par un groupe de paysan) et l'appui des services agricoles restait très limité. Seul les contacts pris par le grossiste auprès d'une entreprise d'Etat licenciée pour l'exportation apparaissaient prometteurs. Les discussions avec les agriculteurs, grossistes et services agricoles ont alors montré que c'était l'échelle locale qui posait problème. Pour pouvoir définir et assurer un contrat sur la qualité de leurs porcs, les groupes d'agriculteurs exprimaient le besoin de disposer d'un appui (technique et information) régulier de la part des services agricoles locaux. L'effort a alors porté sur la constitution d'une cellule de conseil spécialisée, ce qui a permis de relancer le processus (Figure 2).

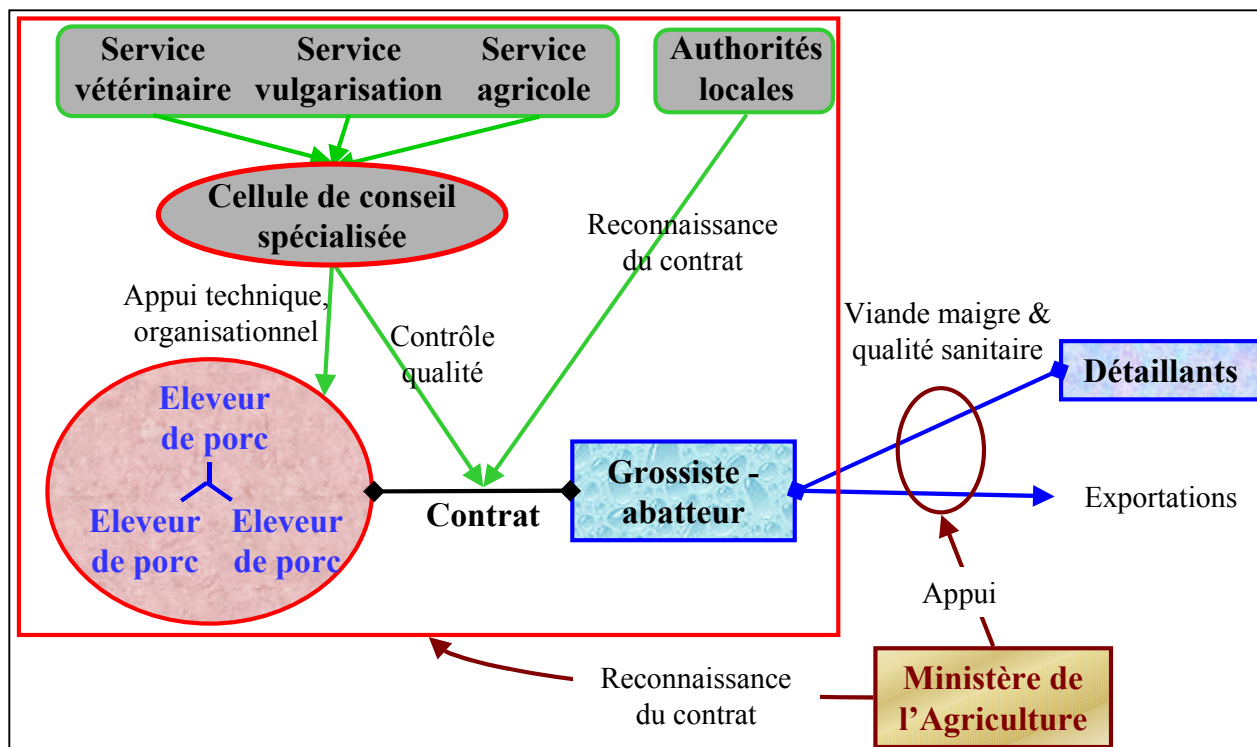


Figure 2

Schéma de relance de l'implication des acteurs dans la mise en place d'une structure interprofessionnelle sur la filière porc (Nord Vietnam) (adjonction d'une cellule de conseil spécialisée)

Outre les problèmes de légitimité au démarrage et de suivi de la mise en œuvre, **le coût de la participation des acteurs** est aussi un facteur déterminant de leur implication. Le temps que les acteurs doivent dépenser pour participer à un processus de co-décision publique est loin d'être négligeable, particulièrement dans des pays pauvres où les congés payés n'existent pas et où le bénévolat reste un luxe. Alors qu'il apparaît important que les acteurs puissent s'impliquer fortement, y compris dans les systèmes de suivi et que les représentants puissent passer du temps à discuter avec leurs bases, il est difficile d'imaginer un petit paysan ou commerçant abandonner une journée de travail sans compensation. De même qu'il est délicat de demander à un fonctionnaire, souvent sous-rémunéré, de soutenir un tel processus aussi longtemps que nécessaire. La participation effective des acteurs et leur implication a un coût qui doit être pris en charge. Cette compensation ne doit pas devenir une rente de situation mais elle ne peut non plus être négligée.

Importance des facilitateurs, la médiation comme fonction nécessaire

On l'a vu, la co-décision publique implique de nombreux acteurs. Ces acteurs sont très divers, ils peuvent être en conflit, avoir des a priori forts sur les autres acteurs et manquer de temps libre. Dans un tel contexte, il est très peu probable qu'ils mettent en place, d'eux-mêmes, un processus visant à améliorer la coordination d'actions et mode de décisions disparates. Un tel travail prend du temps, demande à avoir une vision d'ensemble des problèmes et requiert une certaine neutralité dans l'approche des différents acteurs. Il est rare qu'un acteur du système soit dans une telle disposition, son implication dans le système tend à biaiser sa perception des réalités. Pour cette raison, on a souvent recourt à une médiation, à une facilitation extérieure au système.

Le rôle d'une équipe de facilitateurs est de donner aux acteurs la possibilité de construire un nouvel ensemble d'actions coordonnées pour faire face à un problème donné. Il s'agit là d'une construction impliquant de nombreux acteurs et institutions entre lesquels les facilitateurs vont essayer de jeter des ponts. On l'a vu dans les parties précédentes, ces ponts peuvent être basés sur des diagnostics de la situation, auquel cas cette médiation s'accompagne de la mise en œuvre de diagnostics. Ces derniers

permettront aux facilitateurs de développer une vision d'ensemble des problèmes. Ces ponts peuvent aussi se construire sur des activités participatives de validation, d'analyse collective ou de co-construction de solutions. Dans ces cas-là, la médiation implique une capacité d'animation des discussions entre acteurs dans laquelle la position neutre des facilitateurs est primordiale pour garantir un minimum de confiance dans le processus.

La facilitation requiert donc des capacités spécifiques. Une bonne équipe de facilitateurs doit intégrer des compétences de diagnostic et d'animation. A ces compétences peut s'ajouter une troisième directement liée à la conception des nouvelles décisions publiques. La majorité du temps, les solutions à mettre en place passent par une modification des procédures d'interaction et de coordination entre acteurs. Or, ceux-ci ont rarement à se préoccuper d'actions ou de procédures à ce niveau d'interaction. On peut alors se demander s'ils pourront, sans cette expérience, concevoir efficacement des formes d'actions coordonnées nouvelles. Il pourrait alors se révéler utile de disposer d'une méthode permettant d'accompagner les acteurs dans la construction de ces formes d'actions coordonnées. Une telle méthode n'existe pas à notre connaissance, mais les travaux que nous menons actuellement sur les limites et complémentarités entre modes de coordination des acteurs pourront donner des éléments de réponse dans ce sens.

En guise de conclusion : Les nouveaux processus de décision publique valent-ils le coût ?

Les perspectives développées pour faire face aux limites rencontrées dans la construction de nouvelles décisions publiques ont des implications importantes en terme de coût. Les activités de diagnostic, les activités participatives, la représentation des différents types d'acteurs dans le processus, la facilitation et le suivi prennent du temps et nécessitent des moyens non-négligeables. Développer ce genre d'approche à une large échelle suppose donc que ces coûts soient pris en charge.

On pourrait se dire, à ce niveau-là, que ces coûts sont prohibitifs, que le jeu n'en vaut pas la chandelle. Or, pour de nombreux problèmes, les vagues successives d'analyse critique des échecs des modes de décisions publics habituels tendent à montrer que les alternatives décisionnelles classiques doivent être améliorées. Par ailleurs, il semble que l'intégration des différents acteurs dans la construction d'actions publiques peut en améliorer nettement la réussite (Brown, L.D. & Ashman, D. 1996). Donc, s'il est vrai que les processus envisagés ont un coût, ils semblent bien qu'ils apportent aussi des avantages. La réflexion sur l'évaluation en termes de coût doit prendre en compte le coût de l'échec possible d'une forme de décision moins onéreuse mais inefficace ainsi que le gain lié à la mise en place de formes de décision appropriées et permettant de traiter efficacement un problème décisionnel donné dans son contexte sociétal.

Ce qui apparaît ainsi nécessaire est la mise en place de procédures pour pouvoir évaluer l'efficacité des dispositifs proposés. Il est probable que les méthodes d'évaluation classique ne pourront être utilisées telles quelles (il serait difficile, par exemple, de garder un ministre de l'agriculture sans implication dans le processus comme « ministre témoin »). De nombreuses réflexions ont lieu dans le domaine, donnent lieu au développement d'outils nouveaux même un effort méthodologique important reste à faire (Karl, M. 2000). Mais leur utilisation, outre leur intérêt intrinsèque, pourraient participer à l'amélioration des dispositifs de construction de meilleures décisions publiques.

Bibliographie

- BASLE, M. 1997. "Le changement institutionnel et organisationnel: Y a-t-il quelques voies ouvertes par l'approche évolutionnaire du droit et de la réglementation?" *Économie Appliquée* L(3): 151-174.
- BARRETEAU, O., BOUSQUET, F., and ATTONATY, J.M. 2001. "Role-playing games for opening the black box of multi-agent systems: method and lessons of its application to Senegal River Valley irrigated systems." *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 4(2).
- BARRETEAU, O., LE PAGE, C. et D'AQUINO, P. 2003. "Role-Playing Games, Models and Negotiation Processes." *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 6(2).
- BOURGEOIS, R., F. JESUS, M. ROESCH, N. SOEPRAPTO & M. RENGANA 2003. "INDONESIA: Empowering Rural Producers Organisation". Rapport pour la Banque Mondiale, World Bank Contract n° 7122674. 105 p.
- BOUSQUET, F. 2001. "Modélisation d'accompagnement. Simulations multi-agents et gestion des ressources naturelles et renouvelables." Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Lyon 1.
- BOUSQUET, F., BARRETEAU, O., MULLON, C. and WEBER, J. 1996. "Modélisation d'accompagnement: systèmes multi-agents et gestion des ressources renouvelables." In : *Quel environnement au XXIème siècle ? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie*, Abbaye de Fontevraud (France).
- BOYER, R. et A. ORLEAN 1994. "Persistance et changement des conventions. Deux modèles simples et quelques illustrations". In Orléan, André (Ed.). *Analyse économique des conventions*, Paris: PUF, 1994: 219-247.
- BRINKERHOFF, D.W. 1996a. "Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan." *World Development* 29(9): 1497-1510.
- BRINKERHOFF, D.W. (1997). *Integrating institutional and implementation issues into policy decisions: an introduction and overview. Policy analysis concepts and methods: an institutional and implementation focus*. D. W. Brinkerhoff. 5: p. 1-18. London, England, JAI Press.
- BROWN, L.D. and D. ASHMAN 1996. "Participation, Social Capital, and Intersectoral Problem Solving: African and Asian Cases." *World Development* 24(9): 1467-1479.
- CROZIER, M. 1995. "Le pouvoir confisqué. Jeux des acteurs et dynamique de changement" *Sciences Humaines – Hors-série 9* : 37-39.
- D'AQUINO, P., LE PAGE, C., BOUSQUET, F. et BAH, A. 2003. "Using self-designed role-playing games and a multi-agent system to empower a local decision-making process for land use management: The SelfCormas experiment in Senegal." *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 6(3).
- DE JANVRY, A., S. RADWAN, E. SADOULET & E. THORBECKE, 1995. "State, Market and Civil Organizations". London, MacMillan Press.
- FEENY, D. 1988. "The Demand for and Supply of Institutional Arrangements," in V.Ostrom et al (1988): *Rethinking Institutional Analysis and Development*. San Francisco: International Center for Economic Growth. pp.159-209.
- FUSFELD, David R. 1977. "The Development of Economic Institutions". *Journal of Economic Issues* 11, no. 4: 743-784.
- GODET, M. 1991. *De l'anticipation à l'action: Manuel de prospective et de stratégie*. Paris, France, DUNOD. 390 pp.
- GODET, M. 1996. *La boîte à outils de prospective stratégique*. Paris, France, Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique. 96 pp.
- JESUS, F. 2001. P.A.C.T., A Pro-Active Conciliation Tool. *Analysing Stakeholders Inter-Relation*. CGPRT Monograph n°41. Bogor, Indonésie, CGPRT Centre. 70 p.

JESUS, F. & BOURGEOIS R. 2002. "Incorporating collective decision in public management: practical coordination of actors' preferences." Individual paper for the IASCP 2002 Conference "The commons in an Age of Globalisation". <http://dlc.dlib.indiana.edu/documents/dir0/00/00/08/37/index.html>.

JESUS, F. & Bourgeois R. 2003. Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy, Handbook for a New Management of Public Decisions. CGPRT Monograph. Bogor, Indonésie, CGPRT Centre. To be published in 2003. 150 p.

KARL, M. 2000. Monitoring and evaluating stakeholder participation in agriculture and rural development projects: a literature review. FAO, Rome. <http://www.fao.org/sd/Ppdirect/Ppre0074.htm>

KESZLER, M.-C. 2003. Faut-il choisir entre coordination par le marché, régulation par l'Etat ou renforcement de la société civile ? Analyse bibliographique ayant trait à la combinaison entre différents modes de coordination des préférences des acteurs dans les sociétés humaines. (Titre provisoire). Rapport de stage à venir. Cirad amis ecolpol, Paris.

MELODY, W.H. 1988. "Information: An Emerging Dimension of Institutional Analysis", Journal of Economic Issues, (special Paradigm Papers Series), XXI (3), September 1987. Reprinted in Evolutionary Economics: Foundations of Institutional Thought, Vol. I, M.R. Tool (ed), Sharpe, 1988.

MERCOIRET, M-R., B. Goudiaby, S. Marzaroli, D. Fall, S. Gueye & J. Coulibaly 1999. "Le renforcement des organisations de producteurs agricoles : des enjeux, des objectifs et des ambiguïtés." Workshop on Agricultural producer organisations : their contribution to rural capacity building and poverty reduction. Rural Development Department, World Bank, Washington, DC, June 28-30, 1999.

MOOTE, A. M., M. P. McClaran & D. K. Chicklering 1997. "Theory in practice: applying participatory democracy theory to public land planning." Environmental Management, 21(6): 877-889.

NORTH, D.C. 1981. Structure and change in economic history. New york, U.S.A., W.W. Norton.

OLLAGNON, H. 1998. Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité: une application à la nature et au vivant - Pour une écologie de l'action. Ph.D. Thesis. Université Paris (I) Panthéon-Sorbonne. Paris, France: 560 pp. + annexes

OSTROM, E. 1990. "Governing the Commons, the Evolution of Institutions for Collective Action". Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press.

OSTROM, E. 1997. "The Comparative Study of Public Economies." Acceptance paper for the Frank E. Seidman Distinguished Award in Political Economy.

PRETTY, J.N. 1995. "Participatory Learning for Sustainable Agriculture." World Development 23(8): 1247-1263.

RIZOPOULOS, Y., & L. Kichou, 2001. "L'innovation institutionnelle en tant que processus d'interactions organisationnelles", Revue d'économie industrielle, numéro spécial "Organisation et Institutions: la centralité des règles", n°97.

STIGLITZ, J. (1998). Redefining the role of the State: What should it do? How should it do it? And How should these decisions be made? Tenth anniversary of MITI Research Institute, Tokyo, Japan, World Bank.

WEBER, J. (1996). Conservation, développement et coordination: Peut-on gérer biologiquement le social?. Colloque panafricain gestion communautaire des ressources renouvelables et développement durable, Harare, Zimbabwe, 24-27 juin 1996, 18 p.