Participation et changement dans les politiques publiques : négocier la fin du tout voiture à Berlin.

Journée d'études « Action collective et action publique », UVSQ, 20 avril 2017.

Charlotte Halpern, Sciences Po, Centre d'études européennes
charlotte.halpern@sciencespo.fr

CREATE has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 636573

Réduire la place de la voiture, un enjeu pour les capitales européennes

- Intérêts, objectifs irréconciliables ?
- Un cas extrême de « politique du conflit » (Tilly, Tarrow), wicked issue (Griggs, Howarth), gouvernance (Mayntz)

- Et pourtant … Phénomène de Peak car.

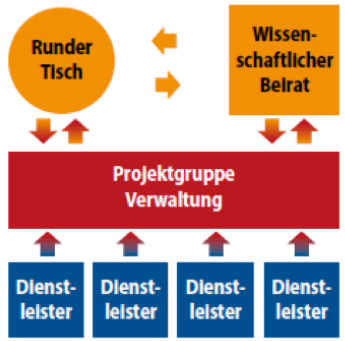
- Explorer les limites de l'action publique et du gouvernement :
  - Est-ce que les gouvernements gouvernent tout, tout le temps ? Que gouvernent-ils et comment? (Crosta 1998).
  - Certains groupes / secteurs peuvent-ils échapper au gouvernement (Mayntz, 1993)?
  - Quelles modalités concrètes de pilotage des sociétés (Lascoumes, Le Galès, 2007)?

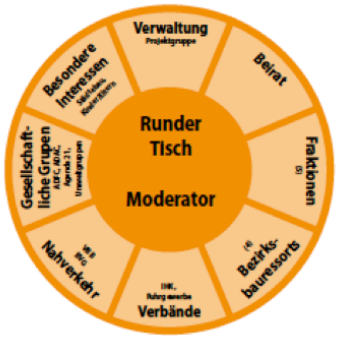
- L'Etat et les acteurs publics se restructurent, s'adaptent, s'ajustent et développent de nouvelles formes **d'instrumentation** (Lascoumes, Le Galès, 2004) pour justifier, argumenter, enrôler et imposer ces choix politiques, produire un cadre de légitimité.

La participation pour refonder la politique de transports à Berlin : le « Runder Tisch Verkehr »

- Le recours à la participation est un choix isolé:
  - Un processus politique au croisement de logiques contradictoires
  - Une vision intégrée des enjeux liés au transport (dimension cognitive)
  - Un dispositif complexe mais une méthode unique, séquences temporelles bien délimitées (dimension procédurale)

=> Un instrument d'action publique pour étendre la capacité d'action des acteurs publics.





Le recours à la participation : quels effets sur l'action publique ?

- Le « tournant participatif », un phénomène largement étudié (Fischer, Forrester 1995; Bacqué, Sintomer 2005)

- Que peut-on tirer de la littérature existante sur la participation pour penser les effets sur l'action publique ?
  - •Travaux centrés sur les dispositifs eux-mêmes, la sociologie des acteurs et des usages politiques & sociaux qui leur sont associés.
  - •Approche CT (*outputs*), mais sans penser le lien avec l'action publique et notamment le changement comme un effet possible (*outcomes*)
  - •Rhétorique de l'innovation politique mais sans penser l'articulation avec d'autres processus de participation politique

- Comment mettre en relation un dispositif et les changements observés dans l'action publique sectorielle ?
  - •Causalité endogène / causalité exogène
  - •Trajectoire, degré, ampleur et rythme du changement

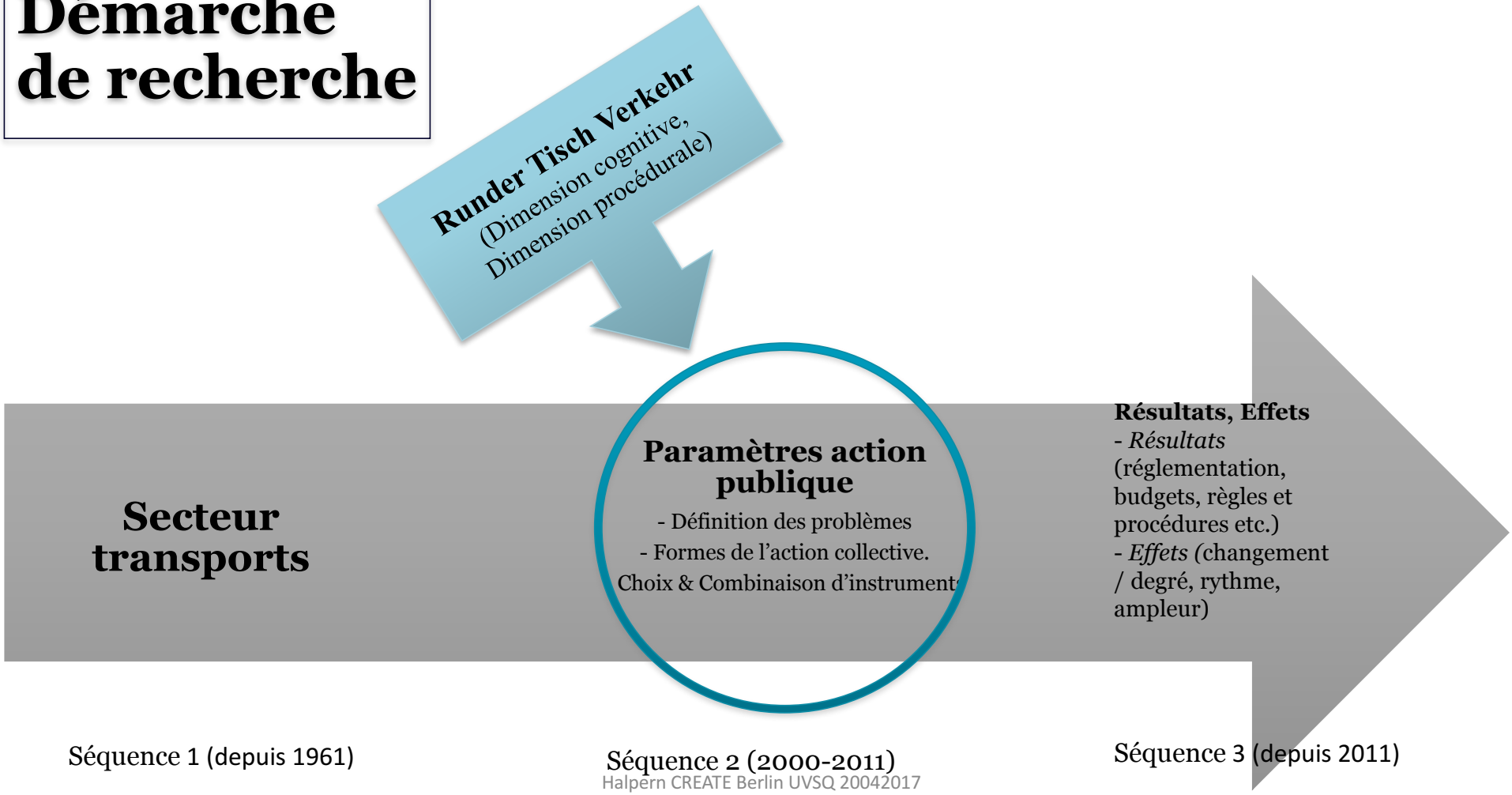
Objectif, Hypothèses

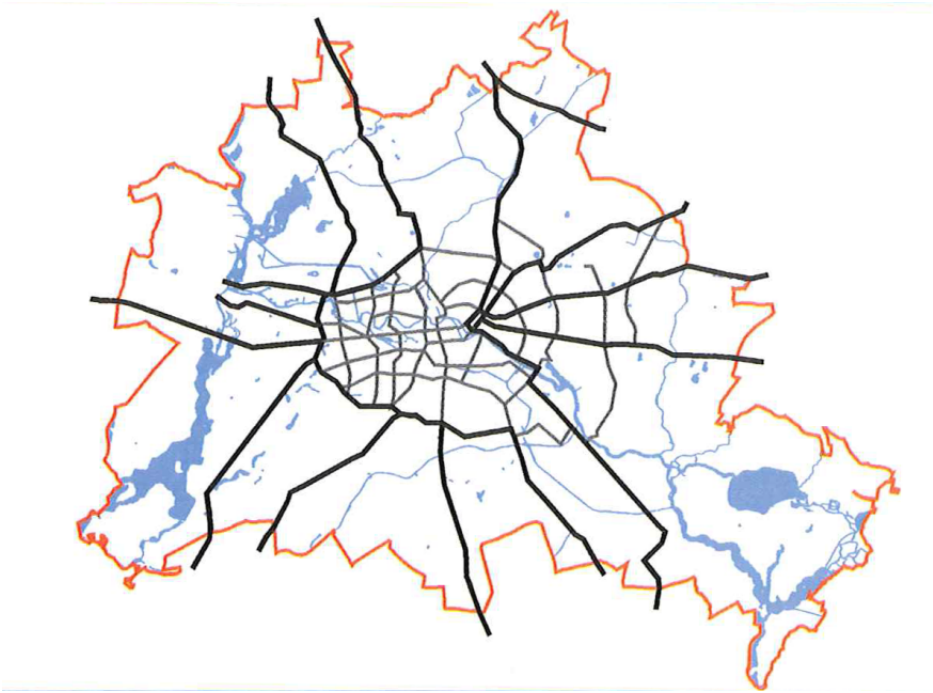
- Robustesse de la notion de secteur comme espace spécifique de régulation des intérêts et des groupes
  - Interroger le rôle et la fonction des dispositifs participatifs par rapport à d'autres types d'instruments d'action publique (Lascoumes & Le Galès 2004)

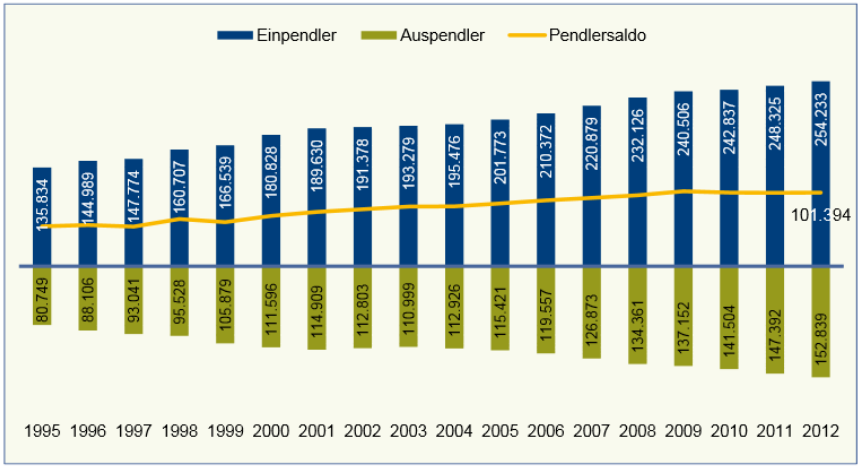
- Choix et sélection des instruments (instrumentation,) comme vecteur de (dé)sectorisation (Halpern, Jacquot, 2015):
  - H1: Stabilité, légitimation, reproduction
  - H2: Recomposition, dé-légitimation, démantèlement

=> Le dispositif « Runder Tisch Verkehr », en tant qu'instrument d'action publique, produit des changements dans l'action publique sectorielle.

Démarche de recherche





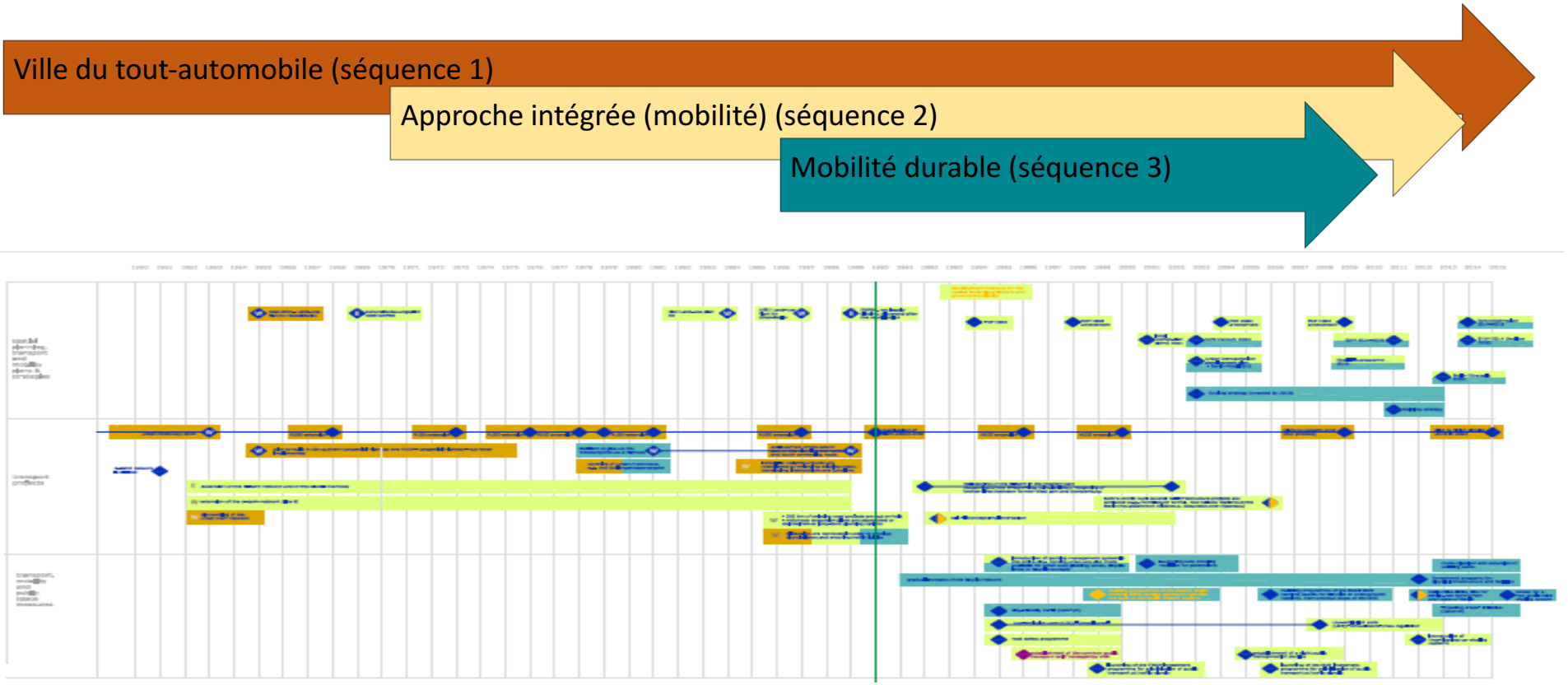
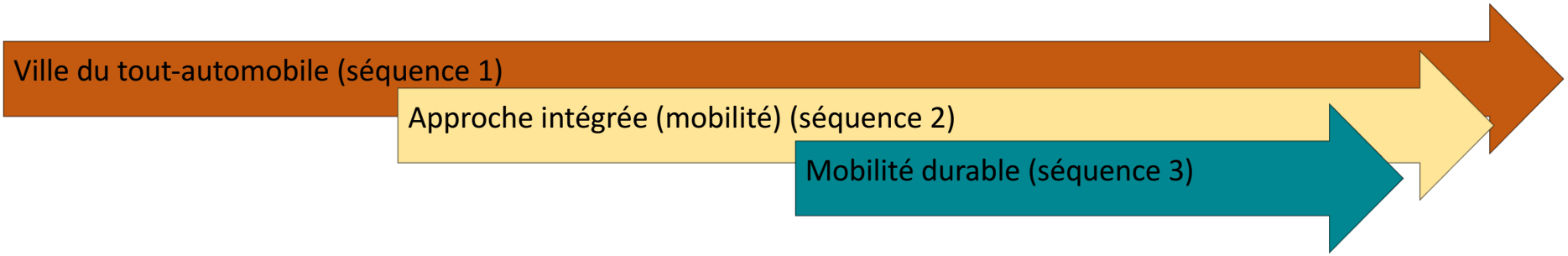
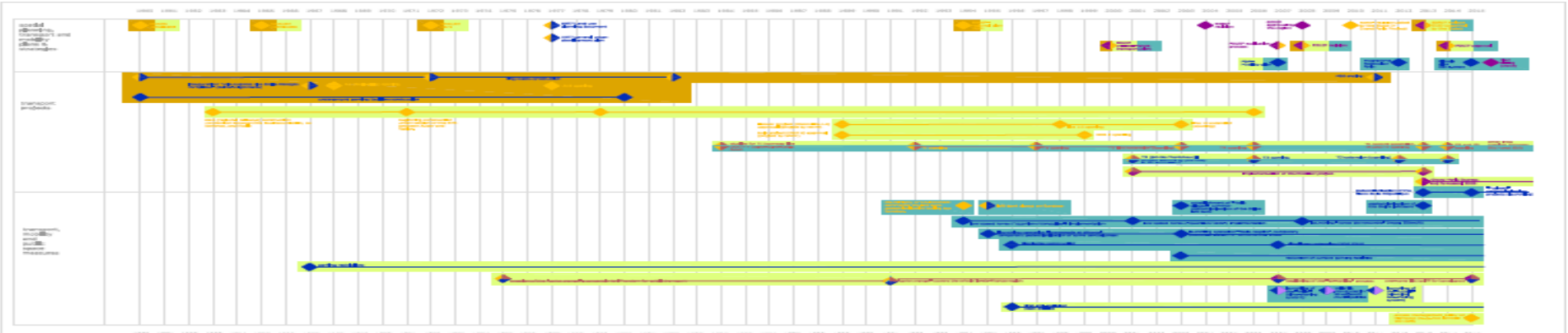

Einpendler
Auspendler
Pendlersaldo
135.834
144.989
147.774
160.707
166.539
180.828
189.630
191.378
193.279
195.476
201.773
210.372
220.879
232.126
240.506
242.837
248.325
254.233
101.394
80.749
88.106
93.041
95.528
105.879
111.596
114.909
112.803
110.999
112.926
115.421
119.557
126.873
134.361
137.152
141.504
147.392
152.839
1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012

	Séquence avant Runder Tisch	Séquence Runder Tisch	Résultats	Effets / Limites
Redéfinition des problèmes publics	Transport (infrastructures / trafic)	Approche intégrée (urbanisme-transport)	Consensus ambigu Transport / mobilité	Quelle place de la voiture dans le tout-mobilité ?
Formes de l'action collective	Sectorielle (transport) Expertise (technique) Petit nombre d'acteurs (administration référente & acteurs sectoriels)	Sectorielle (mobilité urbaine) Expertise (pluralisation des sources, diversification des méthodes) Extension des insiders (stackeholders)	Coproduction (mise en œuvre) Externalisation de l'innovation	Déplacement des lignes de conflit Innovation contrainte Lobbying
Choix et sélection des instruments	Réglementaires et économiques	Diversification : planification, incitation, et volontariat Outils de micro-régulation: indicateurs de suivi et d'évaluation	Effets d'engagement, d'enrôlement Planification stratégique + 100 mesures	Contrainte, communication ? Débat public => déborde du secteur
Contenu des politiques publiques	Quantité de l'offre Fluidité, trafic Gestion parking, réduction de la vitesse Echec des solutions alternatives	Qualité / variété de l'offre Vélo, marche, mobilité partagée Qualité de l'air	StEP Verkehr (Horizon +20) Objectifs CT/LT	Partage de la pénurie Services de mobilité ? Choix ?

Conclusions

- En ce qu'il articule une représentation des problèmes avec des procédures, le dispositif "Runder Tisch Verkehr" influence les paramètres d'un processus de changement en cours (Gambetta, Tilly)
  - Coordination interne à l'administration, politique-administration
  - Lier décision et mise en œuvre à travers des micro-outils de régulation (calendriers, budgets, indicateurs)
  - Mobiliser, enrôler, négocier les principaux acteurs sectoriels avec une approche moins interventionniste, favorable à davantage de régulation, de partenariats, de contractualisation
- Effets limités à plus long terme ?
  - Extension des limites sectorielles et limites de l'approche intégrée
  - Participation pour qui et pour quoi? Conflits, lobbying, expertise
  - Dette structurelle / crise 2008, institutions politiques
- Expliquer le lien entre recours à la participation (instrumentation) et changement dans l'action publique à partir d'une analyse centrée sur les processus de (dé)sectorisation :
  - Une manière de mettre en relation un dispositif et les changements observés dans l'action publique sectorielle => changements non linéaires, non automatiques, inattendus
  - Distinguer causalité endogène / causalité exogène (effets propres / travaillés par d'autres logiques)
  - Caractériser trajectoire, degré, ampleur et rythme du changement

Comment change la politique publique ?
Le cas de Berlin



Comment change la politique publique ?
Le cas de Paris et la région Ile-de-France