



Revue Intelligence Stratégique
Journal des publications scientifiques
Volume 4, numéro 10
Octobre-Décembre 2021
p-ISSN : 3006-547X ; e-ISSN : 3006-5488
<https://doi.org/10.62912/>

**ACTION PUBLIQUE : NOUVELLES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LA
PARTICIPATION CITOYENNE POUR UNE PRISE EN CHARGE EFFICACE DES
PROBLÈMES PUBLICS**

Léon MUSANS KAPEND-A-KATSHIW

Docteur en Sciences Politiques et Administratives, Université de Lubumbashi et Professeur Associé
à l'Université de Likasi/Haut-Katanga-RDC

RESUME

La crise de l'État providence et des finances publiques ont conduit au rapprochement institutionnel entre secteur public et secteur privé. En effet, les difficultés budgétaires du secteur public et la recherche d'une efficacité accrue ont entraîné ces dernières années l'apparition de nouvelles formes de coopération institutionnelle entre public et privé. Cette mutation de l'État a fait que les politiques publiques centrées sur l'État s'insèrent maintenant dans un ensemble d'initiatives multipolaires et de tentatives de coordinations explicites appelé action publique. L'action publique correspond donc au passage d'une conception en termes de production étatique de politiques publiques à une conception en termes de construction collective de problèmes publics, leur mise sur agenda et leur mise en œuvre. Ainsi, cet article tente de jauger dans quelle mesure le recours à ce nouveau paradigme peut permettre aux pouvoirs publics de faire plus et de faire mieux dans la prise en charge des problèmes publics.

Mots-clés : *action publique, problèmes publics, État en mutation, participation citoyenne, gouvernance.*

SUMMARY

The crisis of the welfare state and public finances has led to the institutional rapprochement between the public and private sectors. In recent years, the budgetary difficulties of the public sector and the search for greater efficiency have led to the emergence of new forms of institutional cooperation between public and private. This transformation of the state has

meant that state-centred public policies are now part of a set of multipolar initiatives and attempts at explicit coordination called public action. Public action therefore corresponds to the transition from a conception in terms of the state initiator of public policies to a conception in terms of the collective development of public concerns, their putting on the agenda and their implementation. Thus, this paper try to demonstrate how this new paradigm allow public authorities to do more and do better in dealing with public concerns.

Keywords : *public action, public issues, changing state, citizen participation, governance.*

INTRODUCTION

Dans toutes les nations modernes, l'Etat joue le rôle de premier plan pour leur développement et l'initiative privée, dont l'apport est non négligeable, ne vient qu'en rescousse aux actions de grande envergure menées par celui-ci. En effet, dans la conception classique, l'Etat devait avoir un rôle limité au maintien de l'ordre : sécurité intérieure et extérieure, justice, enseignement, santé, diplomatie, etc. Il devait s'occuper des tâches purement administratives, car on estimait que la meilleure manière d'assurer le profit économique de la société consistait à privilégier l'initiative privée, la concurrence économique, l'Etat devant s'abstenir de toute activité économique propre.

La doctrine classique de l'Etat libéral, « s'est succédé au 20^e siècle celle de l'Etat interventionniste avec pour idée centrale la sauvegarde d'un certain équilibre général dans la société. L'Etat doit utiliser ses moyens et pouvoirs pour assurer cet équilibre ».¹ Equilibre de la production et des échanges, équilibre de la répartition des biens et services, des risques sociaux, équilibre de la monnaie et des prix, équilibre général du développement de la nation, tels sont, d'après nous, les finalités essentielles de l'interventionnisme étatique. Toutefois, dans cet interventionnisme, les Etats modernes appliquent soit le régime monopoliste qui consiste à s'arroger

¹ BAKANDEJA wa M. G., *Les finances publiques. Pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, éd. Larcier, Bruxelles, 2006, p. 20.

le droit exclusif d'exploitation de certains domaines considérés comme vitaux pour la nation, soit le régime concurrentiel qui consiste à partager l'exploitation d'autres domaines avec les particuliers, soit encore le régime de partenariat qui consiste, pour l'Etat, à s'associer avec les particuliers dans ce qu'on appelle partenariat public- privé.

Il y a lieu de souligner que, le régime de partenariat public- privé est employé dans cette réflexion pour décrire des dispositifs très divers mettant en jeu une certaine forme de collaboration entre secteur public et secteur privé. Ces évolutions essentielles ont convergé, de telle façon que les politiques publiques centrées sur l'Etat s'insèrent maintenant dans un ensemble d'initiatives multipolaires et de tentatives de coordinations explicites que nous appelons l'action publique.

Ainsi, cet ensemble d'activités collectives couvre tous les domaines de la vie nationale : l'éducation, l'emploi, la sécurité sociale, l'assurance, l'ordre public, la santé publique, l'énergie, les travaux publics, l'environnement, le développement économique, etc.

En effet, notent Pierre Lascoumes et Pierre Le Galès, « ce qui fait aujourd'hui l'intérêt et en même temps la difficulté de ce domaine, c'est que le modèle classique des politiques publiques menées à titre principal par un Etat centralisé sur des acteurs bien délimités est dépassé »². Il s'agit, en réalité, de mettre en évidence le rôle de la mobilisation d'acteurs sociaux dans la construction de problèmes publics et leur mise sur agenda. Ainsi se structure un paradigme d'analyse corporatiste qui place au cœur de l'analyse des groupes d'intérêts liés à l'Etat. L'Etat n'est plus au centre de l'analyse des politiques publiques, c'est-à-dire que l'Etat ne doit pas tout régenter.

L'action publique correspond donc au passage d'une conception en termes de production étatique de politiques publiques à une conception en termes de construction collective de problèmes publics, leur mise sur agenda et leur mise en œuvre.

² LASCOUMES P. et Le GALES P., *Sociologie de l'action publique*, éd. Armand Colin, Paris, 2010, p. 5.

Il nous revient, à cet effet, de rappeler brièvement le contexte général et les quelques raisons qui ont conduit à ce rapprochement institutionnel entre secteur public et secteur privé : crise de l'Etat providence et des finances publiques, frustration grandissante de l'opinion publique à l'égard de la qualité des services publics, passation de nombreux marchés publics pour la fourniture de biens et services.

Il est clair que les difficultés budgétaires du secteur public et la recherche d'une efficience accrue ont entraîné ces dernières années l'apparition de nouvelles formes de coopération institutionnelle entre public et privé. Ainsi, l'enjeu est de répondre à la question suivante : est-ce le recours à ce nouveau paradigme peut-il permettre aux pouvoirs publics de faire plus et de faire mieux dans la prise en charge des problèmes publics ? La réponse dans les lignes qui suivent.

I. CONSIDERATIONS EPISTEMOLOGIQUES

Dans ce point, il est question de dégager la portée scientifique des concepts clés de notre recherche notamment : action publique, problèmes publics,

I. 1. Action publique

Pour l'APAD, l'action publique se définit comme « la façon dont les acteurs, étatiques, privés, associatifs, à différentes échelles, agissent sur des problèmes publics définis comme problèmes publics ou collectifs et contribuent ainsi à réguler les rapports sociaux ». ³

L'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), institut suisse, définit l'action publique comme « l'ensemble des décisions et des actions prises par des acteurs institutionnels et sociaux en vue de résoudre un problème collectif ». ⁴

³ APAD, Colloque international « La fabrique de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide ». Acteurs, processus, négociations » disponible sur colloque@apad-association.org www.apad-association.org, c/o IRC/SUPAGRO, Montpellier, 2015.

⁴ GOFFIN C., *Les politiques publiques*, pluridisciplinaire de Bayonne, Université de Pau et des pays de l'Adour URF, p. 1.

Musans Kapend-à-Katshiw Léon, conçoit l'action publique comme l'ensemble d'activités menées par les acteurs étatiques en interaction avec les acteurs non étatiques en vue de changer les conditions existentielles des habitants d'une entité territoriale. Ainsi, l'action publique constitue, la remise en cause des politiques publiques et du rôle de l'Etat dans sa capacité à diriger seul la société. A cet effet, l'action publique, c'est le cas lorsque les autorités publiques en partenariat avec les privés assurent la satisfaction de l'intérêt de la communauté globale. En d'autres termes, il s'agit des politiques publiques participatives.⁵

Pour Jean-Pierre Gaudin, analyser l'action publique, « c'est comprendre comment et dans quelles conditions des programmes d'actions sont définis puis mis en œuvre. Des actions qui concernent la vie collective de chaque jour, services publics, sécurité sociale, développement économique et protection de l'environnement, par exemple. Ainsi, l'action publique apparaît comme le produit d'initiatives multiples, à la fois publiques et privées, internationales, nationales et locales ».⁶

L'analyse des politiques publiques est traversée depuis l'origine par une tension entre deux perspectives⁷ : « La première, que l'on retrouve pour simplifier plutôt du côté de la science politique, donne un rôle prééminent à l'Etat, aux gouvernants dans l'organisation et le pilotage de la société. Elle prend pour point de départ l'Etat et ses interventions dans la société. Rappelons que dans les années 1970, les conceptions de l'Etat étaient très influencées par le droit et les institutions politiques et privilégiaient une vision très rationnelle et hiérarchique. Dans la science politique, les politiques publiques n'étaient qu'un élément de réflexion marginal sur le politique et les

⁵ MUSANS KAPEND-A-KATSHIW L., « Action publique et développement durable de la ville de Likasi. Une contribution à l'étude des politiques publiques », Thèse de doctorat en Sciences Politiques et Administratives, Université de Lubumbashi, Lubumbashi, 2016.

⁶ GAUDIN J.P., *L'action publique : sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2004, p. 1.

⁷ MUSSELIN C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », dans *Revue française de Science Politique*, Presses de Sciences Po, vol. 55, 2005/1, pp. 51- 71.

quelques travaux marxistes donnaient une image très intégrée et assez fonctionnaliste de l'Etat et des politiques publiques.

Dans cette perspective, on raisonne top down (par le haut) pour montrer les décisions centrales et leurs effets. Les politiques publiques sont vues soit du côté de la redistribution par l'Etat et des conflits d'acteurs qui y sont associés, soit à partir de la volonté de changer la société par l'Etat, par le volontarisme des leaders politiques au nom de valeurs et de buts. La question de la régulation politique et du changement de la société par la politique étroitement associée à celle de l'Etat privilégie les raisonnements en termes de configuration et de hiérarchie des acteurs publics (de l'Etat et ses composantes).

La seconde perspective est portée par les sociologues qui étudient les individus en interaction, les échanges, les mécanismes de coordination, la formation de groupes, le jeu de normes, les conflits. Elle est particulièrement attentive aux facteurs de changement, aux groupes d'intérêt et aux mouvements sociaux qui sont de puissants acteurs de transformation de politiques publiques et de contestation de l'ordre politique. Le plus souvent l'Etat, les acteurs publics et leurs décisions ne sont qu'un facteur parmi d'autres. La spécificité de la régulation politique est minimisée au profit de la coordination. Il s'agit d'une sociologie de l'action conjointe au sein des organisations et des réseaux publics ou privés. Elle privilégie les raisonnements *bottom up* (par le bas) portant des modes d'échange et d'agrégation entre acteurs individuels et collectifs.

Cette tension est toujours structurante pour la recherche. Ces points de vue inverses ont un impact direct sur le choix des problématiques. Les premiers veulent d'abord comprendre la portée de l'action publique et les effets des processus accomplis à un niveau central. Les seconds donnent la priorité aux interactions entre des acteurs multiples au sein desquelles se noie le politique. Les politiques publiques sont-elles déterminées par de robustes institutions sédimentées dans le temps, poursuivant leur propre logique ? Ou bien par des systèmes sociaux autonomes qui définissent progressivement leurs propres règles d'action ?

Sans qu'il soit besoin de réifier ces catégories, les termes de « politique publique » et « d'action publique » permettent de résumer ces deux perspectives.

En effet, comme le soulignent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « compte tenu de la restructuration de l'Etat contemporain, la perspective la plus stato-centrée des politiques publiques s'efface désormais au profit de ce que nous appellerons une sociologie politique de l'action publique, notion largement reprise par la plupart des acteurs actuels. Tout en prenant en compte une grande diversité d'acteurs et de formes de mobilisation, elle n'en reconnaît pas moins l'importance de la dimension politique et s'interroge sur la recomposition de l'Etat, un point souvent aveugle de la sociologie, notamment en France ».⁸

Ces deux auteurs poursuivent en disant que, l'action publique constitue « une rupture avec l'unicité de l'Etat : le mythe de l'Etat en majesté, homogène et impartial a fait son temps. Il a été mis à bas par les travaux inspirés par la sociologie des organisations qui ont montré la diversité des groupes et des stratégies au sein de l'Etat. Les élites, les groupes professionnels, les réseaux d'acteurs, les niveaux hiérarchiques montrent une très forte hétérogénéité, des logiques de spécialisation et ils s'affrontent régulièrement sur leurs objectifs et moyens d'action ».⁹

Ils renchérissent en disant que « le terme politique publique est aujourd'hui délaissé au profit de la notion d'action publique pour prendre en compte l'ensemble des interactions qui sur des sujets comme le développement industriel, l'immigration ou l'alimentation sont nécessairement traités à des niveaux multiples ».¹⁰

Nous adhérons donc, dans le cadre de cette réflexion, à cette position. Ainsi, l'analyse des politiques publiques ne peut pas se limiter à l'action des autorités publiques puisque celles-ci agissent en interaction avec des acteurs non étatiques pour coproduire l'action publique.

⁸ LASCOUMES P. et Le GALES P., *Op. cit.*, p. 15.

⁹ *Ibidem*, p. 16.

¹⁰ *Ibidem*, p. 6.

I. 2. Problèmes publics

On parle de problème public si une situation est jugée politiquement comme problématique et fait l'objet d'un débat politique. Un problème public est donc, un problème qui requiert l'intervention des autorités publiques.

Un problème devient public lorsque « des acteurs mobilisés parviennent à l'inscrire dans l'espace public, c'est-à-dire lorsqu'il devient un sujet d'attention, voire de controverses et que des positions se confrontent pour en caractériser les composantes, l'ampleur et les causes ».¹¹

Pour P. Favre, un problème devient public « à partir du moment où des acteurs sociaux estiment que quelque chose doit être fait pour changer une situation. Il devient politique à partir du moment où la solution qui est envisagée concerne la puissance publique. L'appel à une intervention de l'Etat vise alors soit la prise en charge d'une question que celui-ci ignorait jusque là, soit la transformation de l'action publique déjà en place, mise en cause pour ses insuffisances ou ses orientations. A plus forte raison, le problème devient politique lorsqu'une autorité publique s'empare d'un enjeu et l'inscrit sur son agenda d'action ».¹²

Tout commence évidemment par l'émergence et la perception des problèmes, situation qui produit un besoin collectif, un manque ou une insatisfaction identifiable directement ou par le biais de manifestations extérieures et pour laquelle une solution est recherchée.

Il y a un problème quand il existe une différence entre l'état actuel et l'état désiré d'une situation. Mais, il est évident qu'il existe un grand nombre de problèmes sociaux qui ne font pas l'objet d'une politique publique. Le passage de l'existence d'un problème à son traitement politique provient d'une « construction sociale » de ce problème qui est liée à sa plus ou moins grande médiatisation (par sa diffusion ou par le jeu du lobbying).

Les problèmes publics représentent un prolongement des problèmes sociaux dans la mesure où, après avoir émergé au sein de la société civile, ils

¹¹ GERSTLE J., *Les effets d'information en politique*, L'Harmattan, Paris, 2001, p. 69.

¹² FAVRE P., *L'émergence des problèmes sur le champ politique*, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 70.

sont débattus dans un espace politico-administratif. Dans ce sens, la définition d'un problème public est par essence de nature politique.

Le transfert d'un problème de la sphère sociale vers la sphère publique conduit à définir les acteurs publics comme les ténors du processus de mise à l'agenda. Cependant, ce passage d'un problème social à un problème public n'est ni linéaire, ni obligatoire.

I. 2. 1. Sortes d'émergence des problèmes

Il y a lieu de distinguer trois sortes d'émergence des problèmes, à savoir : l'émergence instantanée, l'émergence automatique et l'émergence captée.

- l'émergence instantanée : une situation peut être perçue comme problématique de façon immédiate lorsque le problème est soudain et grave. Par exemple, une catastrophe naturelle, un accident de roulage, etc. A ce moment-là, les acteurs publics (politiques et administratifs) sont presque sommés de réagir ;
- l'émergence automatique : il s'agit d'une émergence cyclique, à intervalles réguliers, de problèmes qui peuvent revenir sur l'agenda grâce au dispositif de veille de l'Administration. Par exemple, les indices de pollutions de l'air, du sol et des rivières, etc. Les experts devraient, à cet effet, jouer un rôle de vigilance à l'égard de certaines situations sociales ;
- l'émergence captée : ici un problème peut émerger et une personne peut l'amener sur le débat public. Par exemple, la coordination des étudiants. La captation pourrait être faite par un individu, par un organe généraliste (syndicat, corporation, etc.).

I. 2. 2. Principes de sélection des problèmes publics

Qu'est-ce qui peut pousser les responsables à s'intéresser à un problème ? La portée (périmètre du problème) : nombre de personnes concernées par le problème. Il s'agit du nombre important de personnes ou collectivités concernées par le problème, de l'étendue des effets négatifs dudit problème par rapport aux différents groupes sociaux affectés.

Ce critère est étroitement lié à la visibilité politique du problème, de sorte qu'on peut distinguer entre les problèmes perçus comme clairement délimités ou concertés (pollution des eaux, consommation de la drogue, violence dans les banlieues), des problèmes perçus comme sans frontières ou diffus (risque d'épidémie, de pandémie ou d'accident nucléaire) et des problèmes dont le périmètre est en évolution rapide (VIH/SIDA, Coronavirus, catastrophes naturelles) ou lente (chômage de jeunes diplômés universitaires en R.D. Congo).

L'intensité du problème : importance de l'impact du problème. Elle se réfère à l'ampleur des répercussions du problème, à la manière dont les conséquences du problème sont estimées au niveau individuel et collectif. Dans ce contexte, les acteurs estiment que le problème est soit sérieux, soit digne de considération vu l'importance des effets négatifs (coûts financiers importants, détresse psychologique, effets négatifs du tabac ou de l'alcool sur la santé, nombre de décès très important), soit encore trop léger (pseudo-problème) pour mobiliser l'opinion et/ou une intervention immédiate des pouvoirs publics.

La nouveauté du problème : il faut distinguer ici les problèmes perçus comme nouveaux ou récents, notamment ceux liés à l'évolution de la société (les problèmes d'environnement, l'évolution technologique, etc.) et les problèmes perçus comme anciens ou chroniques (les problèmes d'analphabétisme, de sécurité publique, de chômage, etc.). Notons que les problèmes publics sont rarement nouveaux (sans doute lors du passage de l'Etat gendarme à l'Etat providence). Aujourd'hui, la plupart des interventions de l'Etat consistent plutôt en des corrections ou réorientations d'une politique publique antérieure qui a échoué (parfois partiellement).

L'urgence du problème : un problème social peut être perçu comme plus ou moins urgent. Dans un cas extrême, souvent lié à un choc extérieur au système politico-administratif (une cause accidentelle).

Dans ce cas, l'Etat apporte « quasi » instantanément une réponse au problème social devenu patent pour tout un chacun.¹³

II. ETAT EN MUTATION

II. 1. Un Etat animateur, réflexif et coordonnateur

Beaucoup de pays se tournent vers le secteur privé pour concevoir, construire, financer et exploiter des ouvrages d'infrastructure relevant jusqu'ici du secteur public.

En effet, l'action publique offre à l'Etat une occasion d'améliorer les prestations de services et la gestion des infrastructures. L'autre avantage est que cela permet la mobilisation de capitaux privés : les estimations de la demande d'investissement dans les services publics révèlent que les ressources publiques et même celles émanant des bailleurs de fonds sont bien inférieures aux besoins mis en jeu ; c'est pour cette raison que l'accès aux capitaux privés peut accélérer la mise en place d'infrastructures publiques.

La mutation ou les transformations concernant les jeux d'acteurs, les relations entre secteurs, les liens entre niveaux de pouvoir nous incitent à percer une énigme : c'est quoi l'Etat aujourd'hui et ses frontières ? Quel type d'Etat pouvons-nous observer ?

La littérature spécialisée développe les notions d'Etat animateur, d'Etat réflexif, d'Etat pilote ou d'Etat coordonnateur. Ces transformations permettent de repenser ce qu'est l'Etat contemporain.¹⁴

La notion d'Etat animateur désigne un Etat qui cherche à réunir les intervenants, à délibérer, à concerter avant de développer une réponse, à mettre en mouvement, à tisser des liens avec une variété d'acteurs et de secteurs de politiques publiques. Cette notion souligne le dépassement d'un

¹³ HILGARTNER S. et BOSK C. cités par HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : Action publique*, 2^{ème} édition, Armand Colin, Paris, 2011, pp. 51-52.

¹⁴ DONZELOT J., *L'Etat animateur, Essai sur la politique de la ville*, Esprit, Paris, 1994, p. 24.

Etat vertical, d'un Etat agissant exclusivement en suivant un esprit d'autorité et de pouvoir, de manière pyramidale et hiérarchique.

La notion d'Etat réflexif est un concept faisant référence à un Etat qui développe une attention importante aux analyses, aux savoirs, à la réflexivité sur ce qu'il fait comme types de politiques publiques, sur les phénomènes complexes qu'il cherche à comprendre, sur les problèmes qu'il cherche à résoudre. Ce concept d'Etat réflexif souligne aussi l'émergence d'acteurs privés au sein de l'Etat et en dehors, qui développent, organisent et diffusent des connaissances, des savoirs, des expertises sur différents aspects des politiques publiques. Mais, à la fin de la journée, c'est l'Etat qui décide, qui coordonne, c'est-à-dire que c'est l'Etat qui a malgré tout la main des politiques publiques.

Ce type d'Etat nous amène à considérer le modèle théorique de gouvernance territoriale de Musans Kapend-à-Katshiw Léon dénommé « modèle de la gouvernance transvelo-holistique de l'action publique ».

La spécificité de ce modèle réside en ce que verticalement, il y a lieu d'observer une hiérarchisation dans les rôles que devront jouer les acteurs en interaction. En effet, le rôle de premier plan et la fonction principale devront être joués par les acteurs publics et privés de l'entité territoriale concernée directement par la question de développement (gouvernance sur mesure : exigence de la décentralisation). Même au sein de cette entité territoriale concernée, le rôle de premier plan devra être joué par la sphère publique (acteurs étatiques) qui a la charge de la satisfaction de l'intérêt général dans l'observation stricte de trois grandes règles dénommées « Lois de Rolland » (nom du juriste contemporain qui les a formulées). Il s'agit des règles de la continuité du service, de l'égalité des usagers devant le service et de l'adaptation continue du service aux besoins. Les acteurs non étatiques dont les actions sont non négligeables, devront venir en rescousse aux actions étatiques pour former ce que nous dénommons action conjointe des acteurs en interaction (politique publique participative).¹⁵

¹⁵ MUSANS KAPEND-A-KATSHIW L., *Loc. cit.*, p. 301.

Cet Etat animateur, réflexif et coordonnateur encourage la participation citoyenne.

II. 2. Participation citoyenne

La participation constitue non seulement un mot particulièrement en vogue mais, plus encore, qu'un vocabulaire participatif inspire de nombreuses politiques publiques aujourd'hui. « Une école participative, un hôpital de manière plus générale les politiques de santé à l'écoute de ses patients, une université ouverte à la participation des étudiants, une Administration publique qui intègre les citoyens dans ses évaluations, une recherche qui prend au sérieux lors de l'enquête la participation des citoyens, une commune qui entend stimuler la participation de ses habitants via un site internet, une télévision participative et interactive en sont des multiples exemples ».¹⁶

Loin de pouvoir se réduire à un discours, la participation s'installe dans les politiques publiques, dans certains cas, il semble pertinent de parler d'institutionnalisation de la participation. Cette entrée de la participation et de la société civile peut se faire à différents moments d'une politique publique : au moment de l'évaluation de la politique, on parlera alors d'une évaluation démocratique et participative, où soit les destinataires des politiques publiques évaluent la qualité et les effets de la politique publique, soit les acteurs de la mise en œuvre évaluent eux-mêmes les résultats, les effets et les performances de la politique publique. Cette voix participative peut aussi venir au moment de la négociation, ou au moment de la mise en œuvre de la politique publique, sans oublier les phases de politisation et de mise à l'agenda qui sont particulièrement propices au travail politique, d'expertise, de mobilisation, d'information de la société civile.

En effet, ce que l'on nomme la société civile, pour désigner une gamme d'acteurs agissant hors de l'Etat, tend à entrer dans les politiques publiques, à géométrie variable, en fonction de la séquence (politisation, mise à l'agenda, décision, etc.) et du secteur de politique publique concerné. La

¹⁶ Voir l'enquête de terrain réalisée dans deux secteurs politiques (police et éducation) à Chicago, FUNG, Archon, Empowered participation. Reinventing urban democracy, Princeton University Press, 2004.

visée est de reconnaître le citoyen comme un acteur à part entière et de lui assurer une participation et une représentation.

A en croire Jean-François Bayart et al., « la démocratie sous-tend la participation continue du citoyen, son implication dans le processus de décision politique. Elle nous pousse à nous poser la question de savoir comment les citoyens peuvent-ils intervenir dans le champ politique ? Premièrement, par le contrôle citoyen de l'action publique, c'est-à-dire le suivi des politiques publiques et du budget de l'Etat (d'où vient l'argent et où va-t-il ?). Deuxièmement, par l'interpellation des pouvoirs publics, ministères, élus, partis politiques, sur des préoccupations économiques et sociales ».¹⁷

Pierre Hamel et Bernard Jouve soulignent qu'un renouveau des instruments se donne à voir avec le panel citoyen, « le budget participatif, les focus group, les sondages, les jurys citoyens, les jurys d'assises, les juges non professionnels, les procédures de consultation, les tables rondes, les ateliers, les forums, les référendums (local ou national), conseil de quartier, commissions consultatives, plans stratégiques participatifs, comités de patients. Ce dernier instrument participatif a été lancé au Québec, assurant aux patients deux sièges au Conseil d'Administration de chaque établissement hospitalier, un budget proportionnel à celui de l'hôpital, un statut à part entière, un rôle dans la gestion des plaintes des patients, etc. ».¹⁸

Dans ce tournant participatif et délibératif, on distingue une démarche ascendante (*bottom up*) lancée par la société civile et une démarche descendante (*top down*) à l'initiative des autorités publiques.

C'est ainsi que les termes et les notions comme délibération, participation, concertation, dialogue reviennent couramment dans la vie politique actuelle et rares sont les secteurs d'activités et les niveaux de pouvoir qui ne sont pas touchés.

¹⁷ BAYART J. F. et al., « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », dans *Critique internationale*, n°10, Janvier 2001, p. 182.

¹⁸ HAMEL P. et JOUVE B., *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2006, p. 82.

C'est dans cette optique que depuis 2006, la République Démocratique du Congo a opté, à l'article 3 de sa constitution, pour la décentralisation, comme mode de gestion de certaines entités territoriales, en l'occurrence les villes, les communes, etc. dont les principaux enjeux concernent la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, la rédevabilité des élus et la fourniture des services sociaux de base.

Ces enjeux justifient, en effet, l'organisation du 18 au 19 novembre 2015 à Kinshasa, par les Ministères des Finances et du Budget du forum national sur les mécanismes de participation citoyenne et le contrôle citoyen en République Démocratique du Congo, forum qui avait réuni près de 200 participants représentant les pouvoirs publics, les partenaires techniques et financiers au développement de la République Démocratique du Congo, les autorités des entités territoriales décentralisées, les acteurs des organisations de la société civile. Les participants à ce forum avaient adopté, le budget participatif comme outil de gestion démocratique des affaires locales dans les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo en ce qu'il englobe la participation citoyenne au processus budgétaire et la planification participative citoyenne.

A l'issue du forum, une charte nationale de la participation citoyenne avait été adoptée par les participants et entérinée par le gouvernement à travers les Ministères des Finances et du Budget, laquelle charte énonce une série de principes directeurs et de modalités définissant les conditions d'exercice d'une citoyenneté plus active autour des processus budgétaires au sein des entités territoriales décentralisées.

Malheureusement, après plus de 3 ans, la gestion de la chose publique des entités territoriales décentralisées fait face à des nombreux problèmes de gouvernance caractérisés par la faible participation des citoyens aux processus décisionnels, le déficit de rédevabilité des autorités, la faible prise en compte des services sociaux de base dans les budgets publics locaux, la faible culture civique citoyenne et l'absence du contrôle citoyen des actions étatiques. Ceci a pour conséquence l'aggravation de la pauvreté. A cet effet, nous estimons que la volonté politique textuelle, qui est une réalité

en République Démocratique du Congo, ne suffit pas, il faut qu'il y ait aussi la volonté politique manifeste ou agissante afin de transformer tous ces instruments en une réalité vivante.

Pour étayer davantage ce nouveau paradigme, nous nous fondons sur la loi n° 08/008 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille. En effet, l'exposé des motifs de la présente souligne ce qui suit :

Le programme de désengagement s'inscrit dans le contexte des réformes économiques des entreprises par le gouvernement. Ces réformes visent un développement économique ancré sur la volonté et la créativité des communautés locales et la promotion de l'entrepreneuriat national. Pour atteindre ces objectifs, l'Etat entend s'appuyer notamment sur le secteur privé.

Dans le secteur des entreprises publiques, l'option de libéralisation de l'économie et l'insuffisance de ressources ont conduit l'Etat à revoir son rôle dans les secteurs productif et marchand en vue de se consacrer davantage à sa mission de régulation.

Les entreprises publiques, caractérisées dans leur fonctionnement par une insuffisance ou un manque de performances financières, économiques et sociales, nécessitent des ressources importantes que l'Etat ne peut leur assurer. Dans ces conditions, elles ne sont pas capables d'assurer les prestations que la communauté nationale attend d'elles. Leur endettement et leur manque de rentabilité entraînent ainsi une charge supplémentaire pour les finances publiques.

Le désengagement se justifie par l'option déjà levée de poursuivre la politique de libéralisation de l'économie nationale et par conséquent l'encouragement de l'initiative privée. Par ailleurs, l'accroissement de la richesse nationale passe nécessairement par le développement du secteur privé, la diversification des activités économiques et la compétitivité des entreprises.

Conscient de l'importance des enjeux et à la lumière des études pertinentes, l'Etat a opté pour une stratégie de désengagement à décider au cas par cas, après redressement des entreprises concernées. Cette stratégie pourrait revêtir diverses formes dans son application notamment le partenariat avec le secteur privé, ce qui permettra à la fois de favoriser la compétitivité des entreprises, d'améliorer la gestion des services d'intérêt général et de bénéficier des apports en capitaux privés dans des projets d'investissements prioritaires. L'Etat attend de cette stratégie la mise en œuvre des plans d'investissements longtemps différés, qui sont pourtant indispensables pour le renouvellement de l'outil de production et l'amélioration de la qualité des prestations.

Eu égard à l'importance de ces entreprises dans l'économie du pays, le désengagement de l'Etat devrait contribuer à l'amélioration de la productivité dans l'ensemble des secteurs économiques où les privés joueront un rôle prépondérant.

Par désengagement, selon la précitée, il faut entendre, le processus par lequel, l'Etat ou toute autre personne morale de droit public se retire partiellement ou totalement du capital social ou de la gestion d'une entreprise du portefeuille de l'Etat, ou toute autre forme de partenariat public-privé mettant à contribution un ou plusieurs opérateurs privés dans le capital ou la gestion d'une entreprise du portefeuille de l'Etat.

Disons que, en ce qui concerne le désengagement de l'Etat des entreprises publiques, il s'agit de les réformer pour en faire un des maillons de croissance économique de la R.D. Congo et ce, dans le cadre du programme de redressement macro-économique et sectoriel.

En effet, à la suite de leur prépondérance dans l'économie et à cause des interférences politiques dont elles sont fréquemment l'objet, ces entreprises conçues pour être les vecteurs et les instruments privilégiés des stratégies de développement économique, ont été plutôt des facteurs d'aggravation de la crise économique et financière de la Nation, ce qui nécessite une réforme.

La réforme envisagée vise principalement la mise sur pied d'un cadre institutionnel susceptible d'insuffler un dynamisme nouveau aux entreprises actuellement dans le portefeuille et d'améliorer leur potentiel de production ; de faciliter à bref délai le désengagement de l'Etat des entreprises du secteur marchand ; et de contribuer à la mise en place d'un droit conforme aux principes universels de bonne gouvernance.

Il sied de souligner que le désengagement va, sans aucun doute, refondre de fond en comble l'organisation du secteur public personnalisé sur lequel l'Etat congolais avait placé tous ses espoirs de voir le vécu quotidien des congolais ainsi que de tous ceux qui l'ont choisi comme seconde patrie s'améliorer progressivement et surtout durablement.

Les espoirs de tout un peuple ayant été lamentablement déçus à la suite de la multiplication sans cesse croissante et préoccupante des canards boiteux, lesquels au lieu de décharger l'Etat, ne faisaient que le surcharger davantage. Dès lors, il revenait à celui-ci d'imaginer et d'adopter les modes d'organisation et de gestion qui lui paraissaient les meilleurs pour réorganiser son potentiel économique et commercial énorme dangereusement affecté qui était en train de s'évaporer au vu et au su de tout le monde. Une vision plus économique et sociale d'organisation et de gestion devrait donc s'imposer pour remplacer la précédente apparaissant plus politicienne, sentimentale que rationnelle. Et cette nouvelle vision économique et sociale d'organisation et de gestion n'est autre que l'action publique appelée en d'autres termes partenariat public-privé.

Le partenariat public-privé désigne, en général, « des formes d'actions menées conjointement à la fois par des acteurs de la puissance publique et des opérateurs économiques ou associatifs ».¹⁹ Toutefois, l'action publique exige du gouvernement d'adopter des conceptions et des comportements nouveaux qui nécessitent des compétences nouvelles et si les politiques, institutions et procédures appropriées ne sont pas en place, les actions qui suivent risqueront d'échouer dans bien des cas.

¹⁹ GAUDIN J.P., *L'action publique : Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2004, p. 7.

CONCLUSION

Aujourd'hui, l'action publique apparaît comme le produit d'initiatives multiples, à la fois publiques et privées, internationales, nationales et locales. Ainsi se structure un paradigme d'analyse corporatiste qui place au cœur de l'analyse des groupes d'intérêts liés à l'Etat. L'Etat n'est plus au centre de la production des politiques publiques, c'est-à-dire que l'Etat ne doit pas tout régenter.

L'action publique correspond donc au passage d'une conception en termes de production étatique de politiques publiques à une conception en termes de construction collective de problèmes publics, leur mise sur agenda et leur mise en œuvre. En effet, l'action publique consiste à mettre en évidence le rôle de la mobilisation d'acteurs sociaux dans la construction de problèmes publics et leur mise sur agenda.

Il nous revient, à cet effet, de rappeler brièvement le contexte général et les quelques raisons qui ont conduit à ce rapprochement institutionnel entre secteur public et secteur privé : crise de l'Etat providence et des finances publiques, frustration grandissante de l'opinion publique à l'égard de la qualité des services publics, passation de nombreux marchés publics pour la fourniture de biens et services.

Il est clair que les difficultés budgétaires du secteur public et la recherche d'une efficience accrue ont entraîné ces dernières années l'apparition de nouvelles formes de coopération institutionnelle entre public et privé.

Ainsi, l'enjeu était de répondre à la question suivante : est-ce le recours à ce nouveau paradigme peut-il permettre aux pouvoirs publics de faire plus et de faire mieux dans la prise en charge des problèmes publics ?

En effet, beaucoup de pays se tournent aujourd'hui vers le secteur privé pour concevoir, construire, financer et exploiter des ouvrages d'infrastructure relevant jusqu'ici du secteur public.

En France par exemple souligne Jean-Pierre Gaudin, « la centralité de l'Etat a été mise en question et, de fait, relativisée. Les priorités vont à présent aux coopérations. Le partenariat entre les secteurs privé et public est recherché dans des domaines très variés : de l'action économique à l'environnement et jusque dans les politiques régaliennes »²⁰.

L'action publique offre, à l'Etat une occasion d'améliorer les prestations de services et la gestion des infrastructures. L'autre avantage est que cela permet la mobilisation de capitaux privés.

Les estimations de la demande d'investissement dans les services publics révèlent que les ressources publiques et même celles émanant des bailleurs de fonds sont bien inférieures aux besoins mis en jeu. C'est pour cette raison que l'accès aux capitaux privés permettra à coup sûr d'accélérer la mise en place d'infrastructures publiques.

C'est dans cette optique que depuis 2006, la République Démocratique du Congo avait opté, à l'article 3 de sa constitution, pour la décentralisation, comme mode de gestion de certaines entités territoriales, en l'occurrence les villes, les communes, etc. dont les principaux enjeux concernent la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, la rédevabilité des élus et la fourniture des services sociaux de base.

Pour étayer davantage ce nouveau paradigme, nous nous sommes fondé sur la loi n° 08/008 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille.

Le désengagement se justifie par l'option déjà levée de poursuivre la politique de libéralisation de l'économie nationale et par conséquent l'encouragement de l'initiative privée. Par ailleurs, l'accroissement de la richesse nationale passe nécessairement par le développement du secteur privé, la diversification des activités économiques, ce qui permettra à la fois de favoriser la compétitivité des entreprises, d'améliorer la gestion des services d'intérêt général et de bénéficier des apports en capitaux privés dans des projets d'investissements prioritaires.

²⁰ *Ibidem*, p. 3.

Toutefois, l'action publique exige du gouvernement d'adopter des conceptions et des comportements nouveaux qui nécessitent des compétences nouvelles et si les politiques, institutions et procédures appropriées ne sont pas en place, les actions qui suivent risqueront d'échouer dans bien des cas. En outre, la volonté politique textuelle, qui est une réalité en République Démocratique du Congo, ne suffit pas, il faut qu'il y ait aussi la volonté politique manifeste ou agissante afin de transformer tous ces instruments en une réalité vivante.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- APAD, Colloque international « La fabrique de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide ». Acteurs, processus, négociations » disponible sur colloque@apad-association.org www.apad-association.org, c/o IRC/SUPAGRO, Montpellier, 2015.
- BAKANDEJA wa M. G., *Les finances publiques. Pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, éd. Larcier, Bruxelles, 2006.
- BAYART J. F. et al., « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », dans *Critique internationale*, n°10, Janvier 2001.
- DONZELOT J., *L'Etat animateur, Essai sur la politique de la ville*, Esprit, Paris, 1994.
- FAVRE P., *L'émergence des problèmes sur le champ politique*, L'Harmattan, Paris, 1992, p.70.
- GAUDIN J.P., *L'action publique : sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2004.
- GAUDIN J.P., *L'action publique : Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2004.
- GERSTLE J., *Les effets d'information en politique*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- GOFFIN C., *Les politiques publiques*, pluridisciplinaire de Bayonne, Université de Pau et des pays de l'Adour URF.

-
- HAMEL P. et JOUVE B., *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2006.
- HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : Action publique*, 2^{ème} édition, Armand Colin, Paris, 2011.
- LASCOUMES P. et Le GALES P., *Sociologie de l'action publique*, éd. Armand Colin, Paris, 2010.
- MUSANS K. K. L., « Action publique et développement durable de la ville de Likasi. Une contribution à l'étude des politiques publiques », Thèse de doctorat en Sciences Politiques et Administratives, Université de Lubumbashi, Lubumbashi, 2016.
- MUSSELIN C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », dans *Revue française de Science Politique*, Presses de Sciences Pô, vol. 55, 2005/1.