



Pouvoir et Action Publique : Cristallisation des Politiques Publiques et Prélude à la Solution des Problèmes Publics

MAGP. Dhamaris Maidely Martínez Ruedarodríguez

Universidad Autónoma de San Luis Potosi, México

Dr. Louis Valentin Mballa

Centro de Investigación y Estudios de Posgrado
Universidad Autónoma de San Luis Potosi, México

Dra. Ma. Patricia Torres Rivera

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México

Dr. Miguel Ángel Vega Campos

Centro de Investigación y Estudios de Posgrado
Universidad Autónoma de San Luis Potosi, México

[Doi: 10.19044/esipreprint.11.2022.p277](https://doi.org/10.19044/esipreprint.11.2022.p277)

Approved: 07 November 2022

Posted: 09 November 2022

Copyright 2022 Author(s)

Under Creative Commons BY-NC-ND
4.0 OPEN ACCESS

Cite As:

Ruedarodríguez D.M.M., Mballa L.V., Rivera P.T. & Campos M. Á. V. (2022). *Pouvoir et Action Publique : Cristallisation des Politiques Publiques et Prélude à la Solution des Problèmes Publics*. ESI Preprints. <https://doi.org/10.19044/esipreprint.11.2022.p277>

Résumé

L'objectif de cet article est d'analyser les aléas des variables de pouvoir et d'action publique dans la recherche de solutions aux problèmes publics à travers l'idéation, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Utilisant une méthode d'analyse qualitative, l'article soutient que le pouvoir et l'action publique cristallisent la nature des solutions aux problèmes publics. Cela indique que les politiques publiques constituent aujourd'hui le cordon ombilical entre la société et l'État à travers l'exercice du pouvoir par le gouvernement. En d'autres termes, les politiques publiques ne sont pas des outils ambigus, mais plutôt la mise en œuvre de certaines orientations et styles de gouvernement, ce qui est d'une importance transcendante car, dans leur dimension fondamentalement empirique, les politiques publiques ont le pouvoir d'inverser, de renforcer ou d'inhiber la capacité d'autres mécanismes qui conduisent au bien-être individuel et collectif. Avec une méthode d'analyse qualitative, nous concluons que les politiques publiques nécessitent d'une vision holistique, plus alignée sur les

compétences multidimensionnelles, individuelles et collectives, tant du gouvernement que des citoyens.

Mots-clés: Pouvoir, action publique, politiques publiques, problèmes publics, légitimation, solution

Power and Public Action: Crystallization of Public Policies and Prelude to the Solution of Public Issues

MAGP. Dhamaris Maidely Martínez Ruedarodríguez

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México

Dr. Louis Valentin Mballa

Centro de Investigación y Estudios de Posgrado
Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México

Dra. Ma. Patricia Torres Rivera

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México

Dr. Miguel Ángel Vega Campos

Centro de Investigación y Estudios de Posgrado
Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México

Abstract

The objective of this article is to analyze the ups and downs of the variables of power and public action in the search for solutions to public problems through the ideation, formulation and implementation of public policies. Using a qualitative method of analysis, the article argues that power and public action crystallize the nature of solutions to public problems. This indicates that public policies today constitute the umbilical cord between society and the State through the exercise of power by the government. In other words, public policies are not ambiguous tools, but rather put into action certain orientations and styles of government, which is of transcendental importance because in its fundamentally empirical dimension, public policies have the power to reverse, enhance or inhibit the capacity of other mechanisms that lead to individual and collective well-being. With a qualitative analysis method, we conclude that public policies require a holistic vision, more aligned towards the multidimensional, individual and collective competencies, both of the government as well as of the citizenry.

Keywords: Power, public action, public policies, public problems, legitimation, solution

Introduction

La politique publique a été, est et sera toujours une réalité extra-temporelle, c'est-à-dire qu'elle dépasse la logique sous-jacente de la dimension spatio-temporelle. Les auteurs qui ont marqué l'histoire dans la recherche d'une explication du politique, tels que Platon, Aristote, Machiavel, Hobbs, Bodin, Montesquieu, Machiavel, Kant, Foucault, Morghentau... ont affirmé que la politique en général et la politique publique en particulier, se manifeste dans l'exercice du pouvoir.

De même, en termes d'élaboration des politiques gouvernementales à tous les niveaux, il est impératif d'établir des accords et des visions partagées entre les différents acteurs décisionnels, ce qui nécessite au moins la mise en œuvre de trois compétences : 1) la capacité d'équilibrer et de potentialiser les différentes ressources humaines, les ressources matérielles, idéologiques, économiques, politiques, etc., 2) la propension à s'interroger sur les circonstances de formulation et d'exécution des politiques publiques ; 3) la volonté d'éviter des solutions idéalement parfaites, mais réellement inaccessibles.

Ces trois capacités trouvent leur essence dans l'hypothèse qu'une formule idéalement parfaite n'est pas toujours la plus viable ou la plus raisonnable en raison des coûts que son application entraîne. Cela signifie que pour la formulation des politiques publiques et sociales « il est essentiel que les acteurs décisionnels établissent un carrefour entre les dimensions théoriques et pratiques, afin que la tension entre conviction et illusion, entre rhétorique et réalité, entre ce qui est et ce que devraient être les conditions de vie des citoyens » (Mballa et Espinosa, 2015).

Sur la base de ces approches préliminaires, cet article vise à analyser les aléas des variables de pouvoir et d'action publique dans la recherche de solutions aux problèmes publics à travers la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. La question générale à laquelle nous tentons de répondre est la suivante : quelle est l'incidence du pouvoir et de l'action publique dans la conception de politiques publiques capables de répondre aux besoins des citoyens ? De même, l'argument/hypothèse centrale par rapport à ce questionnement est que le pouvoir et l'action publique cristallisent la nature des solutions aux problèmes publics. Cela indique que l'importance des politiques publiques aujourd'hui réside dans le fait qu'elles constituent le cordon ombilical entre la société et l'État à travers l'exercice du pouvoir par le gouvernement.

Avec une méthode d'analyse qualitative utilisée pour la formulation de cet article, nous concluons qu'une solution concrète apportée à un problème public est l'aboutissement de multiples scénarios sous-jacents au cycle des politiques publiques à travers l'exécution des actions non

seulement du gouvernement, mais aussi d'acteurs de toute nature (privés, publics, semi-publics, etc.).

Méthodologie

Cet article a été construit sous la méthode qualitative (avec une approche descriptive) comprise comme une modalité de production et d'analyse systématique de données, d'informations et de variables, pour décrire les caractéristiques de phénomènes sociopolitiques, économiques, culturels, etc., afin de générer des catégories et de valider les relations causales entre les unités d'analyse de ces phénomènes (Quecedo et Castaño, 2002 ; Sandoval, 1996 ; Hernández, Collado et Baptista, 2014). Comme le soulignent Hernández Sampieri *et al* (2014) « la dimension scientifique des études descriptives réside dans le fait qu'elles cherchent à préciser les propriétés et les caractéristiques importantes de tout phénomène analysé ». En ce sens, le but du chercheur est de décrire des phénomènes, situations, contextes et événements pour préciser les propriétés et les caractéristiques de ce phénomène. Cette orientation méthodologique a été réalisée en mettant l'accent sur l'examen et le traitement des sources bibliographiques, documentaires et hémérographiques. Pour cela, nous avons pu établir les repères théoriques-conceptuels sur les politiques publiques, le pouvoir, l'action publique et la solution de problèmes publics.

Approche analytique : Conceptualisation des politiques publiques.

Les politiques publiques sont un ensemble de décisions et d'actions rationnelles promues par le gouvernement pour apporter une solution, avec des réglementations définies, à divers problèmes publics découlant des besoins des citoyens (Mballa, 2017a). Cela signifie qu'une politique publique découle d'une disposition gouvernementale afin de prendre en compte et de résoudre un problème public spécifique.

Dans cette définition, nous mettrons en évidence quelques variables explicatives des politiques publiques. Le sous-système des besoins représente l'environnement dans lequel les demandes de la société sont générées et modulées. Les besoins de la société proviennent ordinairement des pénuries subies par les individus, dans leur aspiration à élever leur niveau de vie. La recherche sur les besoins a conduit à la production de différentes hypothèses, dont la plus connue est la « Théorie des besoins humains » élaborée par Abraham Maslow. L'exacerbation des besoins de base conduit à un niveau d'indigence, qui est lié au manque de capacité à créer des emplois, des services marchands et des infrastructures permettant aux individus d'établir des liens économiques et professionnels avec d'autres secteurs (Mballa, 2017a).

Le gouvernement, au-delà de son régime politique, est le sujet habilité de l'administration politique de l'État à travers l'exercice du pouvoir : c'est l'écosystème décisionnel. En effet, l'un des buts (parmi d'autres) des gouvernements à tous les niveaux (du moins dans leur rhétorique), est essentiellement de prendre des dispositions dont l'exécution permet de fournir aux individus des ressources pour satisfaire leurs besoins. En ce sens, lorsque le gouvernement décide de résoudre un certain problème, cette résolution est synthétisée dans une décision ou un ensemble de décisions qui ne sont pas essentiellement mentionnées dans les procès-verbaux officiels. Ainsi, « un problème devient public lorsqu'il affecte négativement le bien-être social, l'environnement, l'harmonie sociale ou même l'existence même de la communauté ; De même, l'inscription d'une situation problématique à l'agenda du gouvernement pose les bases de la formulation d'une politique publique en faveur de la résolution de ladite situation » (Mballa, 2017 b) .

Les actions sont les faits réels qui permettent de transcender les décisions du gouvernement, en les traduisant dans la vie quotidienne des citoyens ; il s'agit de convertir l'argumentation du gouvernement en quelque chose de commensurable, évaluable et utilisable par la société. Cela signifie que, si les dispositions sont la responsabilité politique et l'exercice du pouvoir que le gouvernement détient contre les citoyens, les actions représentent la praxis du contrat sociopolitique et économique entre les citoyens et les forces représentatives de l'État, c'est-à-dire le gouvernement. Ce que nous essayons d'exprimer ici, c'est que les actions résultent d'un processus de gestion gouvernementale, par un groupe de représentants ayant des compétences et des connaissances techniques (gestion publique).

Les actions initiées par les régents des dispositions gouvernementales n'auraient aucun sens ni raison d'être, si elles ne devenaient pas effectivement des solutions aux problèmes publics. En ce sens, la solution implique la satisfaction d'une inquiétude, d'un manque ou d'une difficulté. Cet horizon est constitué d'acteurs différents et de ressources dissemblables, aux intentions hétérogènes et aux potentialités inégales. Ce conglomérat de processus qui cherche à répondre aux demandes de la société confirme que les politiques publiques peuvent être comprises, appréhendées et conçues comme un scénario très complexe qui transcende le simple fait de prendre de bonnes ou de mauvaises décisions par le gouvernement.

Ceci signifie que les politiques publiques ne sont pas des outils ambigus, mais mettent plutôt en action certaines orientations et certains styles de gouvernement, qui reflètent : a) quels types de problèmes sont privilégiés et lesquels sont laissés de côté ; b) quelle conception de « l'administration » des décisions gouvernementales sous-tend et c) quels types d'interventions et de méthodologies sont proposées pour résoudre les

problèmes publics et établir un nouveau contrat entre les citoyens et le gouvernement.

Pouvoir et intérêts comme vecteurs de légitimation de l'action gouvernementale dans la formulation des politiques publiques.

Entre autres, quelques questions auxquelles il nous importe d'apporter une certaine réponse dans le cadre de cet article sont : Comment le pouvoir s'exerce-t-il dans le cycle des politiques publiques ? Pourquoi concevoir les politiques publiques comme un rapport de force ? Comment l'intérêt pour les processus décisionnels affecte-t-il la formulation des politiques publiques ? Une tentative de réponse à ces questions est que toute analyse ou recherche approfondie sur les politiques publiques doit tenir compte des variables de pouvoir et d'intérêt, car pour l'essentiel, les politiques publiques émanent d'un processus décisionnel soumis à un jeu d'intérêts dans un contexte d'exercice du pouvoir.

En effet, dans tout régime politique et principalement dans les régimes démocratiques, le débat et la recherche sur les politiques publiques opèrent sur la base de la dialectique entre les justifications de l'exercice du pouvoir et les contre-arguments qui remettent en cause lesdites justifications ; c'est-à-dire que le cycle des politiques publiques se nourrit des outputs systémiques, ainsi que des preuves empiriques et de leur transformation en jugements et interprétations (Roth 2007). Sur la base de leurs logiques, intérêts et systèmes de croyance, les acteurs gouvernementaux responsables des décisions de politique publique justifient leurs actions par leur légitimité constitutionnelle, comme signe de l'exercice de leur pouvoir.

En réalité, le pouvoir est un aspect potentiel de toute relation sociale et se caractérise par sa condition d'asymétrie ; c'est-à-dire que le sujet qui le détient, exerce un plus grand contrôle sur le comportement du sujet qui ne le possède pas. Il existe d'innombrables déclarations, explications et perspectives analytiques sur la notion de pouvoir. Une approche très complète que nous partageons considérablement avec Buchheim est que « l'essence du pouvoir se trouve dans l'équation des intérêts dans laquelle, quiconque a le pouvoir a la capacité d'influencer sur les autres sociopolitiquement et économiquement parlant » (Buchheim, 1985). Cela signifie que le pouvoir implique l'admission de décisions à travers lesquelles ceux qui les prennent ont la possibilité d'exercer un contrôle sur le reste de la société (Carpizo, 1999).

Une partie fondamentale de l'activité gouvernementale est constituée par l'ensemble des politiques et programmes publics qui y sont générés. De même, les décisions de politique publique se cristallisent dans l'exercice ponctuel du pouvoir dont disposent les acteurs gouvernementaux. Ce pouvoir donne au gouvernement l'autorité et la légitimité pour construire l'agenda

(définition des problèmes publics), pour définir les moyens (multidimensionnels) de mise en œuvre et d'évaluation du cycle des politiques publiques.

En ce sens, la légitimité du pouvoir renvoie ici à la justification de l'autorité gouvernementale à prendre des décisions pour répondre aux besoins du peuple. De son côté, le peuple s'inscrit dans une logique de "conviction" selon laquelle les décisions de politique publique sont prises non seulement dans le but de profiter à tous, mais aussi de servir l'intérêt personnel du gouvernant à se favoriser et à favoriser les autres secteurs de la société. Cette perspective donne au gouvernant la possibilité d'exercer légitimement le pouvoir qui lui est conféré, selon le régime politique en vigueur.

Dans cette même perspective, Cruz (2002) pense que, théoriquement parlant, la légalité d'une politique publique peut provenir de deux sources : d'une part, elle peut être conçue comme un résultat partiellement attribuable à la légalité du gouvernement qui formule et l'exécute ; ceci, au-delà de la légalité systémique ou institutionnelle fondée sur la conviction que les institutions politiques fonctionnent sur la base du droit, qu'elles sont démocratiques et qu'elles sont adaptées à l'exercice du pouvoir politique ; D'autre part, cette légalité peut être comprise comme une catégorie partiellement attribuable au processus décisionnel auquel l'ordre public en question a été soumis et au sein duquel opère son exécution.

Pour sa part, Easton (2007) considère que la légitimité du gouvernement dans les processus d'élaboration des politiques publiques est renforcée par un accompagnement multifactoriel : un accompagnement à la fois imprécis et concret. En ce sens, l'appui imprécis renvoie à la légitimité dont jouit le système politique, ses institutions et ses gouvernants (acteurs décisionnels). Le soutien concret renvoie à la dimension spécifique qui se manifeste sur une action politique explicite. Ces propositions conduisent à concevoir le pouvoir comme un vecteur de légitimation de l'action gouvernementale dans la formulation des politiques publiques. En effet, pour être considérée comme légitime, toute politique publique (au moins dans un régime démocratique) doit reposer sur la légalité institutionnelle, qui sert de plate-forme à l'action publique du gouvernement.

Action publique : variable de quantification des politiques publiques

A la lecture des recherches de l'« école française » (Muller, Duran, Majone, Aaron, Bardach, Leca etc), il s'avère que le terme « politique publique » est utilisé et se confond avec celui « d'action publique ». Cela a des implications multiples et conséquentes, car cette confusion laisse la vague impression qu'il s'agit de concepts qui peuvent être impunément remplacés les uns par les autres. Dans ce cadre, nous soutenons, comme nous

l'avons dit précédemment, que les actions (l'action publique) sont les actes concrets qui permettent de transcender les décisions du gouvernement et de les transférer dans la vie quotidienne de la société ; il s'agit de transformer la rhétorique du gouvernement en quelque chose de mesurable, d'évaluable et d'utilisable par la société. Cela signifie que les actions menées pour résoudre un certain problème public constituent un scénario de gestion d'une série de décisions antérieures.

La littérature sur la conceptualisation de l'action publique est abondante ; Certains auteurs la comparent à la « capacité à définir des objectifs collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires, à prendre des décisions pour les atteindre et à assumer les conséquences qui en découlent » (Duran 1999 : 27) ; D'autres auteurs soulignent que l'action publique s'inscrit dans un contexte spécifique où l'efficacité des institutions est transcendante, puisqu'elles constituent le cadre de structuration des différents échanges entre acteurs (Amaya 2010 : 47). Cabrero (2001), rapprochant l'action publique de la notion de gouvernance, considère que l'action publique constitue cette situation dans laquelle s'observe une certaine harmonie entre acteurs étatiques et non étatiques et dans laquelle les dysfonctionnements, les tensions et les conflits tendent à être peu fréquents » (Cabrero 2001). Pour sa part, Santos (2004) dans une perspective organisationnelle, reconnaît que les actions sont des constructions sociales hautement contingentes ; ainsi, l'action publique organisée place l'acteur et ses actions au centre du processus, à travers leurs interactions, de sorte que le conflit et le pouvoir deviennent leur principale raison d'être.

En effet, au-delà de toutes ces approches, nous considérons que l'irruption du concept d'action publique explique deux tendances. La première indique qu'il existe, en termes de questionnement théorique, un carrefour de plusieurs chemins qui invite à appréhender la complexité du cycle des politiques publiques en général et, des scénarios d'action publique en particulier, d'un point de vue multi, inter et transdisciplinaire. La seconde marque un constat empirique qui rend explicite le fait que le gouvernement n'a pas le monopole de la prise en charge du traitement ou de la gestion des problèmes publics.

La gestion des décisions gouvernementales, poursuivant l'objectif de construction et de consolidation du sous-système des problèmes publics, consiste à organiser le dialogue entre les différentes catégories d'acteurs impliqués dans l'action publique (société civile, institutions publiques, secteur privé et citoyens). Ceci est d'une importance transcendante car dans une perspective fondamentalement empirique, les politiques publiques ont le pouvoir d'inverser, d'améliorer ou d'inhiber la capacité d'autres mécanismes qui conduisent au bien-être individuel et collectif.

Si le gouvernement, dans le processus de formulation des politiques publiques, a le pouvoir de définir et de délimiter le sous-système des problèmes publics, il est plus logique qu'il soutienne les mécanismes de résolution de ces problèmes publics, par toutes sortes d'actions et de ressources (publiques, privées, endogènes, exogènes, etc.). En d'autres termes, comme le soutient Miranda (2015) « les ressources fournies par le gouvernement et les autres acteurs, doivent être destinées aux vrais problèmes publics ; chacune de ces ressources doit s'appuyer sur des indicateurs précis en rapport avec la façon de poser et de résoudre les problèmes publics ».

Orientation de l'action publique vers la solution des problèmes publics

L'orientation des politiques publiques vers la solution des problèmes publics implique l'action conjointe d'une multitude d'agents et de responsables, capables de gérer la complexité de leurs missions et, surtout, de relever avec succès les enjeux de mise en œuvre de ces politiques publiques. En ce sens, Thoenig (1997) stipule que les problèmes publics et leur traitement (chemin vers leur solution), se produisent dans de nombreuses circonstances, à travers des processus de co-construction qui lient le pouvoir public à d'autres types d'acteurs et à des institutions privées. Cela laisse ouverte l'hypothèse selon laquelle, si un problème public est mal appréhendé, il est utopique de penser que la solution proposée puisse être idéale. Cela implique de déterminer et d'institutionnaliser le sous-système des problèmes publics.

Détermination du sous-système des problèmes publics

A la question, qu'est-ce qu'un problème public ?, la littérature et les recherches sont innombrables. Partant du principe que les besoins sont la source des problèmes sociaux, un problème devient public lorsqu'il cesse d'être particulier et affecte négativement le bien-être social, l'environnement et l'harmonie sociale, obligeant le gouvernement à l'inscrire dans l'agenda politique. En interprétant cette approche, le « problème » dont parle Roth n'est ni plus ni moins que le « besoin » et il s'avère que c'est précisément ce besoin qui stimule les autorités à prendre des mesures d'intervention pour satisfaire ce besoin.

De même, Roth distingue analytiquement deux éléments : 1) la transformation du besoin en problème public et 2) son inscription dans l'agenda gouvernemental ; l'agenda constitue l'ensemble des problèmes perçus qui nécessitent une attention particulière de la part des autorités publiques légitimes. En raison de la nature extrêmement complexe de « l'agenda », il est important de le préciser selon les institutions qui l'exécutent : agenda gouvernemental, législatif, administratif, etc. Cela signifie que les

processus de formulation de l'agenda et ses implications sociopolitiques se réfèrent à l'intermédiation politique, c'est-à-dire à la caractérisation de ses institutions comme un système de normes qui : a) régit l'action collective, b) résout les conflits et c) traite l'action collective.

La transformation systématique des besoins en problèmes publics a des implications profondes dans la détermination de l'agenda gouvernemental, puisqu'elle implique un effet d'exclusion/inclusion du fait que tous les besoins ne peuvent pas devenir un problème public et faire partie de cet agenda (Mballa et Gonzalez 2017). La complexité de cette transformation n'est ni conséquente ni a priori. Elle est le résultat d'une lutte incessante entre les autorités légitimes (gouvernement) et l'ensemble des acteurs de toutes sortes aux besoins relativement subjectifs et objectifs (individus, acteurs sociaux et économiques, organisations non gouvernementales, etc.) pour imposer un processus de satisfaction desdits besoins. satisfaction la plus avantageuse possible pour garantir les intérêts de tous. La reconnaissance de la nécessité comme réalité problématique est ce que Roth appelle « la représentation des problèmes publics » ; En effet, la définition de ce qui peut être « problématisé » est liée à cette relation intime, puisqu'elle résulte de la tension entre « l'objectivité/subjectivité/rationalité » du gouvernement et « l'objectivité/subjectivité/rationalité » des acteurs ayant des besoins.

Gary Becker (1995), quant à lui, considère qu'un certain problème est reconnu comme problème public lorsqu'il est principalement causé par les carences objectives de la société et, par conséquent, inscrit à l'agenda du gouvernement par les autorités au pouvoir. De même, la problématisation tient à certaines caractéristiques intrinsèques de la nature et de l'essence des besoins sociaux. Certaines de ces caractéristiques sont des représentations de systèmes complexes. Il s'agit essentiellement de l'interdépendance et de la dynamique des besoins.

L'interdépendance implique que les besoins problématiques se révèlent non pas comme des problèmes isolés des autres phénomènes de la vie sociale, mais plutôt comme faisant partie d'un système complexe avec un degré élevé de multicausalité dans son origine et sa raison d'être. Cela s'explique par le fait que diverses sphères de besoins sociaux sont interconnectées, ce qui génère implicitement une caractéristique d'interdépendance entre les problèmes publics sélectionnés par les autorités.

Le caractère dynamique des besoins renvoie au fait que le sous-système des besoins se réinvente et se reconstitue constamment, tant qu'il est fonctionnellement lié au sous-système des problèmes publics, c'est-à-dire à l'agenda du gouvernement. Les deux sous-systèmes sans raison ne peuvent pas rester statiques ; ils évoluent en raison des changements multidimensionnels qui se produisent à la fois au sein de ces sous-systèmes,

ainsi que dans les autres systèmes et sous-systèmes (savoir, technologie, culture, nouveaux phénomènes sociaux, etc.) avec lesquels ils interagissent invariablement.

Institutionnalisation des situations problématiques

Afin de décrypter la relation énigmatique entre les besoins et l'agenda public, Lenoir cité par Roth (2014) distingue trois phases dans la construction des problèmes publics : premièrement, il doit y avoir une crise dans la vie quotidienne des citoyens ; crise provoquée par les besoins dont souffrent de manière différenciée les groupes sociaux. C'est la tension générée par cette crise qui favorise la perception de situations anormales ou problématiques. Cependant, dans un premier temps, ces situations problématiques individuelles doivent être transformées en "situations problématiques collectives ou sociales" pour être considérées comme des problèmes publics potentiels.

Dans un second temps très important, il est nécessaire que les acteurs en situation problématique collective aient la capacité d'exprimer publiquement leurs besoins à travers différents canaux. Dans ce processus, les médias, les milieux universitaires, les chercheurs, les organisations sociales et les groupes de pression, doivent constituer les différents canaux d'expression pour rendre publiques les situations problématiques ressenties. Ce processus est transcendantal, car il marque définitivement le premier pas vers l'institutionnalisation de la relation entre les besoins sociaux et les pouvoirs publics.

La manière dont les canaux d'expression sont conçus et structurés, détermine sûrement l'importance avec laquelle les autorités décident d'inclure la situation problématique dans leur agenda, afin de concevoir une politique publique potentielle en faveur de la résolution de la situation problématique. Au Mexique, plusieurs exemples ont illustré cette phase et ont défini l'action du gouvernement pour résoudre les problèmes sociopolitiques, économiques et culturels. C'est le cas des marches et des sit-in comme formes d'expression en réponse aux besoins de justice ; De même, on peut citer ici le cas de la recherche et des publications académiques comme canaux d'expression sur la nécessité d'aborder les problèmes de pauvreté, de circulation, d'insécurité, de faim, de manque d'infrastructures, d'éducation, de santé, etc.

Troisièmement, une fois la pertinence d'une situation problématique collective reconnue, le gouvernement doit procéder à son institutionnalisation comme une forme de réaction au stimulus, en établissant un cadre normatif et juridique à travers les lois en vigueur. C'est à ce moment qu'une situation problématique devient un problème public, ouvrant le rideau

pour son incorporation dans les différents agendas de l'État : agenda politique, agenda législatif, agenda économique, etc.

L'établissement de ce cadre normatif constitue la légitimation et la fonctionnalité de la relation entre le sous-système des besoins et le sous-système des problèmes publics. Cependant, le contenu du sous-système des problèmes publics dépend de la rationalité du gouvernement, car contrairement à ce qui pourrait sembler, ce ne sont pas toujours les situations problématiques les plus graves qui acquièrent un certain type de priorité et sont insérées dans l'agenda du gouvernement. De même, l'institutionnalisation de l'agenda gouvernemental doit prendre en compte le caractère commensurable, temporaire et intemporel, c'est-à-dire la nature complexe des problèmes publics. En effet, une situation problématique qui apparaît importante à un moment donné peut cesser de l'être à un autre moment sans avoir été inscrite à l'agenda gouvernemental.

Au bout du compte, le processus d'idéation et d'institutionnalisation des problèmes publics n'obéit à aucune formule d'action politique préétablie. Cela implique une analyse et une compréhension de l'ampleur, des effets et des vicissitudes d'un problème public, ainsi que de ses modes et modèles d'inscription dans l'agenda du gouvernement pour concevoir les politiques publiques nécessaires au développement de l'État. Ceci nous amène à analyser l'incidence des acteurs dans la recherche de solutions aux problèmes publics.

Acteurs et processus vers la solution des problèmes publics

De tout ce qui précède, il ressort que ce sont précisément les différents et divers acteurs avec leur rationalité, à travers divers processus, qui sont chargés de conduire les politiques publiques vers les solutions des problèmes publics. Dans une étude très précise, Merino (2008), à partir de l'accent mis sur l'importance de l'éthique dans la conduite des politiques publiques, considère quelques aspects fondamentaux. En premier lieu, il mentionne l'importance de la reconnaissance explicite d'un espace public pluraliste et polyarchique, dans lequel les problèmes et les solutions disponibles sont débattus, conformément à certaines procédures et processus fondés sur l'État de droit. Deuxièmement, il suppose que la pluralité des acteurs et des options pour trouver des solutions implique une certaine marge de liberté pour décider de l'orientation des politiques publiques. En ce sens, Merino fait référence non seulement à la négociation qui peut avoir lieu entre les organismes gouvernementaux et les individus, mais aussi à l'idée même de liberté que se font les décideurs des politiques publiques.

Troisièmement, Merino assume le fait qu'il est essentiel de reconnaître les marges de liberté dont disposent les personnes qui agissent au nom de l'État pour décider des orientations des politiques publiques ; en ce

sens, l'acteur principal est l'individu (ou les individus) qui prend des décisions et non les politiques publiques qui résultent de ces décisions ; De cette façon, ces personnes n'agissent pas à titre privé, mais sont investies d'un pouvoir politique légitime, pour prendre des décisions qui impliquent l'utilisation de ressources publiques pour faire face aux situations problématiques de l'État.

Avec cette approche, il s'avère que, dans le système des politiques publiques, les acteurs constituent l'ensemble des agents qui participent au cycle des politiques publiques. Melstner (1992) considère que la définition des acteurs des politiques publiques peut être comprise comme : un individu, une fonction, un groupe d'intérêt, une institution, un comité, une équipe bureaucratique, une coalition, un gouvernement, des partis politiques, des entreprises publiques et privées, etc. qui interfèrent d'une manière ou d'une autre, et façonnent le cycle des politiques publiques. De leur côté, Santibáñez, Barra et Ortiz (2012), dans leur article « La rationalité des acteurs dans les politiques publiques : un schéma théorique pour comprendre le fonctionnement des démocraties modernes » classent les acteurs des politiques publiques en deux blocs : acteurs publics et acteurs privés .

Le sous-ensemble des acteurs publics est essentiellement constitué, entre autres, par le gouvernement, l'administration publique, les partis politiques, les organisations internationales. Le sous-ensemble d'acteurs privés est essentiellement composé d'entreprises privées, de groupes d'intérêts, de centres de recherche et de médias. En raison de cette multitude d'acteurs, Subirats (2005) souligne que leurs formes d'interaction et d'interconnexion se déroulent en fonction de leurs préférences et intérêts, déterminant également la particularité et la qualité des politiques publiques. C'est précisément la capacité de ces acteurs à décrypter les potentialités de ces interconnexions systémiques, qui conduit à des solutions systémiques.

En ce sens, Oyarce (2011) considère que l'administration ou la gestion publique traditionnelle repose sur des responsabilités de travail administratif axées sur le respect de ce qui est légalement attribué, c'est-à-dire le mandat. Dans cette approche, les mandats, représentés par des exigences formelles, des lois, des ordonnances, des articles de la constitution, des décrets, des statuts et autres, guident la conduite des responsabilités pour le comportement du système. Le rôle des « managers » est de mettre en œuvre les décisions. Dans des situations complexes, les administrateurs publics se tournent vers des mandats formels pour obtenir des conseils et une orientation pour prendre de nouvelles décisions dans le cycle des politiques publiques. C'est ici que ces acteurs doivent ouvrir la « boîte à outils » pour définir les stratégies, moyens et modes d'action qui leur permettent d'entreprendre des actions concrètes en faveur de la résolution des problèmes publics.

Pour expliquer la complexité sous-jacente dans le cycle des politiques publiques visant à résoudre les problèmes publics, dans son livre *Public Policies: an essay on State intervention in solvent public problems* (2013), Merino analyse les prolégomènes des politiques publiques telles que : examen des institutions politiques, examen des contraintes bureaucratiques, analyse du modèle vertical traditionnel, examen du modèle administratif wébérien, analyse du modèle de troisième génération (gouverner par les politiques), examen du nouveau management public (NMP) et analyse des illusions post-bureaucratiques. De même, il considère que pour résoudre les problèmes publics, il est essentiel d'établir un processus qui rassemble un ensemble de composants et d'exigences minimales telles que : une sélection, une définition causale, un projet d'exécution et une proposition d'évaluation. Cette idée de Merino, qui a été soulevée par plusieurs autres auteurs, implique trois moments clés que tout acteur plongé dans le cycle des politiques publiques doit maîtriser : 1) le choix d'une théorie de l'entrée, indispensable, pour sélectionner sur la base des connaissances, des problèmes publics susceptibles de faire l'objet d'une intervention gouvernementale avec la participation d'autres acteurs ; cette approche à fondement épistémologique implique au moins « une méthode et une rationalité préalablement adoptées » ; 2) la conception d'une « carte de route », à partir de la définition et de l'éclosion méthodique du problème retenu, pour planifier, en fonction des ressources disponibles (de toute nature), le chemin ou l'itinéraire à suivre ; un chemin qui comprend également une méthode, une analyse des contraintes et des obstacles auxquelles les politiques publiques devront faire face et une définition rationnelle du sous-système d'actions ; cette feuille de route ne consiste pas seulement en la conception d'un programme d'actions, encore moins en la préparation d'une dépendance pour s'en sortir, mais surtout, dans la construction d'un argumentaire clair sur la finalité ultime de la politique publique en question. 3) l'exécution des actions devant aboutir aux solutions constitue « le champ de bataille », qui de la même manière, est soumis aux conditions de mise en œuvre de la politique publique.

Suivant cette logique, les chercheurs et les analystes ont fragmenté le cycle des politiques publiques en différentes étapes : prévision, décision, formulation, exécution et évaluation. Cependant, dans la pratique, on a l'impression que ces étapes sont déconnectées, de sorte que les responsabilités de conduite du processus de politique publique semblent isolées. Ainsi, Pineda (2007) considère que ces étapes se superposent, de sorte que le schéma des politiques publiques ne correspond pas à une ligne horizontale mais plutôt à une spirale dans laquelle les étapes se répètent constamment en cycles. D'une part, si tout se passe bien, des changements et des avancées progressives s'opèrent dans l'atteinte des buts et objectifs

poursuivis par les politiques publiques ; d'autre part, il y a le scénario dans lequel les choses n'avancent pas mais reculent.

De même, par rapport à la question : à qui incombe la responsabilité de transformer les politiques publiques en solutions aux problèmes publics ? Il s'avère que ceux qui assument la responsabilité d'orienter les politiques publiques vers la solution des problèmes publics sont appelés à déployer des efforts aussi laborieux tout au long du processus. Cela est possible en premier lieu, à condition de prendre au sérieux les problèmes publics, de reconnaître la complexité qui les caractérise et de travailler à décrypter les liens qui génèrent cette complexité. Dans le second cas, c'est possible tant que l'ensemble des activités menées par l'ensemble des acteurs sont systématiquement interconnectés.

Au bout du compte, la politique publique n'est pas une action fragmentée, isolée ou conjoncturelle, mais plutôt une proposition d'action globale et de long terme. Cette perspective concilie tous les moments, acteurs et processus inhérents au cycle des politiques publiques. De la même manière, cette approche rompt avec les visions poststructurales et postpositivistes (réductionnistes) qui ont fragmenté l'analyse et la compréhension des politiques publiques, les concevant uniquement comme « une décision gouvernementale » pour répondre à une situation problématique. Ces postures réductionnistes, dominées par une rationalité incrémentale et limitée, ont établi une rupture ou une frontière entre le gouvernement (en tant qu'acteur ayant le pouvoir de prendre des décisions de politique publique) et l'administration publique chargée de gérer ces décisions. Dans la pratique, en Amérique latine et au Mexique en particulier, cela a déclenché des solutions inhibitrices et singulières, impactant tous les sous-systèmes sociopolitiques et économiques, affectant le contrat social entre les citoyens et le gouvernement.

Débat: Des politiques publiques orientées vers des solutions comme outils de retrouvailles entre les citoyens et le gouvernement

Pour clore cet article, nous voulons souligner l'importance des politiques publiques dans la vie quotidienne des citoyens. Nous sommes conscients que toute politique publique implique, d'une manière ou d'une autre, l'implication du gouvernement et d'autres acteurs, et que toute action étatique ou gouvernementale est nécessairement une étape d'une politique publique ; c'est-à-dire que l'action publique n'est pas un scénario isolé ou indépendant ; elle est toujours liée à une politique publique. De même, il est impératif de reconnaître que l'ensemble des politiques publiques devient un objet d'incidence dans la vie quotidienne des citoyens, étant donné que leur exécution influence, d'une manière ou d'une autre, les intérêts de chaque citoyen.

En effet, l'importance des politiques publiques réside aujourd'hui dans le fait qu'elles constituent le cordon ombilical entre la société et l'État. Comme le précisent Ruiz et Cadéas (2005), les politiques publiques sont pertinentes, car elles constituent le cadre privilégié de réalisation du « pacte » entre l'État et la société, car elles sont un ensemble d'instruments socialement disponibles pour répondre aux besoins de la population. En ce sens, renforcer ce lien implique de privilégier une vision instrumentale, considérant que les politiques publiques sont des outils, c'est-à-dire « un moyen de... » résoudre les problèmes publics.

Une question intéressante ici pour clore cet article est : comment se construit cette relation congénitale ? Comme nous l'avons dit, d'une part, le gouvernement, quel que soit le régime politique, est le sujet en charge de la direction politique de l'État à travers l'exercice du pouvoir : c'est l'écosystème décisionnel. En ce sens, les acteurs gouvernementaux, du moins dans les régimes démocratiques, sont les représentants du peuple ; cela leur donne le pouvoir de décider de l'orientation de l'État en termes de développement multidimensionnel. D'autre part, il y a la société dans son ensemble (citoyens, initiatives privées, universités, organisations non gouvernementales, groupes d'intérêt, etc.), avec toutes sortes de besoins, qui sont canalisés dans le sous-système des problèmes publics par le gouvernement. Au milieu des deux, il y a les politiques publiques comme un cordon ombilical, dont la pertinence définit les caractéristiques et les spécificités de la coexistence au sein de l'État.

De même, les politiques publiques visant à résoudre les problèmes publics deviennent un outil fondamental capable de dynamiser la relation entre le gouvernement et la société. En effet, ce que le citoyen souhaite, c'est que les problèmes publics (analphabétisme, manque de logement et d'outils de communication, insécurité, corruption, chômage, pauvreté, marginalisation sociale, sous-développement, discrimination...) qui émanent de tous les milieux, soient pleinement pris en charge. La mise en œuvre et l'exécution des politiques publiques à travers une série de mécanismes et d'actions inclusifs pour résoudre ces problèmes publics n'est ni plus ni moins que la consolidation de la relation entre le gouvernement et la société.

Cependant, il existe une relation de dépendance absolue entre le gouvernement et la société en termes d'attention aux problèmes publics, en raison du jeu d'intérêt défini en termes de pouvoir qui se trouve dans cette relation. Pour diluer l'effet de cette dépendance à l'exécution des politiques publiques, il est indispensable d'intégrer la participation citoyenne pour que les politiques publiques deviennent des outils de développement. De plus, il faut comprendre que la participation citoyenne récupère la dimension publique de la politique, et permet d'établir un contrat social entre la société et le gouvernement, atténuant les scénarios de conflit, d'incertitude et

d'intérêts privés ; l'inclusion de la participation sociale est l'un des moyens d'avoir des politiques publiques socialement pertinentes ; Ainsi, « lier la participation citoyenne aux phases d'idéation, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques améliorerait la performance des représentants politiques et apporterait de meilleures solutions aux problèmes publics » (Aguilar et Lima 2009).

Cette approche indique clairement que les politiques publiques ont le potentiel de résoudre des problèmes spécifiques, de favoriser l'intégration sociale et de cristalliser la voie du développement : c'est-à-dire, selon les mots de Ruiz et Cadéas (2005), « elles permettent à la société de voyager dans le même sens », se référant aux politiques publiques comme outils d'équité et modèles de redistribution des biens et ressources de l'État, vers tous les secteurs sociopolitiques, économiques, culturels, éducatifs, publics et privés. Capitaliser et consolider la relation entre l'État et la société à travers les politiques publiques « implique impérativement la construction d'alliances et de co-participations entre l'État (secteur public) et les autres acteurs qui participent au cycle des politiques publiques, afin que chaque acteur contribue à des solutions globales aux problèmes publics » (Mballa, 2018). C'est une perspective contractuelle qui établit un ordre social et qui s'occupe des carences et des besoins multidimensionnels des citoyens.

Conclusion

Cette approche du pouvoir, des intérêts et de l'action publique montre clairement que le sous-développement, entre autres facteurs, résulte d'une absence de cristallisation du potentiel des politiques publiques. Il ne fait aucun doute que la persistance des problèmes publics, malgré la mise en œuvre de différentes politiques publiques et programmes sociaux pour leur solution, est le résultat de processus incohérents et inachevés par les différents acteurs impliqués dans les cycles des politiques publiques. En ce sens, il est temps de comprendre qu'au-delà des interminables débats théorico-conceptuels et des idéologies actuelles sur les politiques publiques et leurs dérivés, « en fin de compte, leur succès dépend des capacités et de la volonté de ceux qui les conçoivent et les exécutent ». (Merino. 2013). Bien que les politiques publiques soient faites de concepts et de mots, il faut toujours comprendre que derrière les mots se cachent les souhaits des personnes qui les prononcent. Ce n'est que par des solutions intégrales aux problèmes publics qu'une réunion et une réconciliation entre la société et le gouvernement peuvent avoir lieu.

Dans son essence, chaque problème public a des caractéristiques précises. Pour le résoudre de manière globale et/ou systémique, il est essentiel d'identifier ces caractéristiques, de détecter leurs menaces et d'exécuter des actions spécifiques pour atténuer les effets de leurs causes.

Les actions visant à résoudre les problèmes publics partent précisément d'une connaissance et d'une définition précises desdits problèmes publics, avec l'objectif explicite de s'attaquer aux causes qui les génèrent.

De même, entendues comme des interventions de l'État ou des pistes d'action orientées vers la solution ou la gestion réussie de problèmes publics préalablement définis, les politiques publiques contemporaines exigent une vision holistique, plus alignée vers les compétences multidimensionnelles, individuelles et collectives des agents tant publics que privés. Au bout du compte, la solution spécifique apportée à un problème public n'est que l'aboutissement de scénarios multiples, sous-tendant le cycle ou le système des politiques publiques ; Elle est le résultat de l'exécution d'actions non seulement par le gouvernement, mais aussi par des acteurs de toute nature (privés, publics, semi-publics, etc.).

References:

1. Aguilar, A.; Lima, F. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, disponible en, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.
2. Amaya, V. (2010). “Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua de Aguascalientes”. *Revista Gestión y política pública*. 19(1): 37-77.
3. Buchheim, H. (1985). *Política y poder*, Barcelona: Alfa
4. Cabrero, E. (2001). *La acción pública en municipios urbanos: Una propuesta de marco teórico para su estudio*. México: CIDE.
5. Carpizo, J. (1999). “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie*, año XXXII, (95): 321-356.
6. Cruz-Rubio, C. (2002). “La justificación del poder en el proceso de las políticas públicas: implicaciones para la gobernabilidad democrática”. *Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad* (27) 26.
7. Duran, Patrice 1999. *Penser l'action publique*. Paris : collection Droit et Société.
8. Easton, D. (2007). “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En. Batlle, A. *Diez Textos Básicos en Ciencia Política*. Barcelona: Ariel Ciencia Política; 221-230.
9. Hernández-Sampieri, R; Collado, C. F.; Baptista, L. (2014). *Metodología de la investigación*, México: McGRAW-HILL
10. Hopenhayn, M. (2003). “Necesidades humanas y desarrollo: un enfoque sistémico”. En, Toranzo, Roca Carlos. *Necesidades básico y desarrollo*. Santiago Chile: ILPES.

11. Mballa, L. V; González, L. C. (2017b). “La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública” *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV (27): 97-121.
12. Mballa, L.V. (2018), “Vers des fondements de la rationalité complexe pour l’analyse de la politique publique: les avatars du processus décisionnel”. *Rev. Ciencia Política*, 13(26).
13. Mballa, L.V., Espinosa, Trejo, L. (2015), “Políticas públicas y combate a la pobreza en San Luis Potosí”. *Rev. European Scientific Journal*. September 2015, vol.11.
14. Mballa L. V. (2017b). *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. México. MA Porrúa.
15. Meltsner, A. (1992). *La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
16. Merino, M. (2013). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
17. Merino, M. (2008). “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 41 5-35
18. Miranda De los Santos, J. (2015). “Filosofía de las políticas públicas” *Revista Anagéneisis Jurídico*, Noviembre. Disponible en <https://anagenesisjuridicorevista.com/tag/filosofia-de-las-politicas-publicas/>
19. Oyarce, H. (2011). *Gerencia Pública*. Buenos Aires. ILPES-CEPAL.
20. Pineda P. N. (2007). *El concepto de política pública: alcances y limitaciones*. Seminario de Políticas Públicas. México: Colegio de Sonora.
21. Quecedo, R.; Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, núm. 14, pp. 5-39.
22. Roth-Deubel, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación: Cómo elaborar las políticas públicas, Quien decide, Cómo realizarlas, Quien gana o pierde*. Bogotá: Aurora.
23. Roth-Deubel, A. (2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: de la razón científica al arte retórico”. *Estudios Políticos*, 33: 67-91.
24. Ruiz, L. D.; Cadenas, A. C. (2005). ¿Qué es una política pública?, IUS, *Revista Jurídica*, Núm. 18. Disponible en <http://www.unla.mx/iusunla18/>.
25. Sandoval, C. C. (1996). *Investigación cualitativa*. Bogotá, ICFES.

26. Santos, Z. J. (2004). *Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*. México: Porrúa.
27. Santibáñez, A., Barra, M. y Ortiz, P. (2005). *La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*. Disponible en <http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/>
28. Thœnig, J.-C. (1997). "Política pública y acción pública". *Rev. Gestión y Política Pública*, VI (1): 19-35.