

Le rôle des agents publics dans la mise en œuvre d'une politique publique d'intégration environnementale dans les territoires

Elvira Periac, Sébastien Gand, Jean-Claude Sardas
Centre de Gestion Scientifique (CGS)
Mines Paris Tech – PSL

Communication présentée au Colloque TEPP (Territoires, Espaces, Politiques Publiques), Nantes, 25-26 septembre 2014

Discipline :
Sciences de Gestion

Résumé

En Europe, le principe d'intégration environnementale fait consensus, et avec lui l'idée de développer des politiques publiques transversales permettant d'intégrer toutes les dimensions de l'environnement dans les politiques sectorielles. Mais comment mettre en œuvre concrètement ces politiques sur les territoires ? Dans la littérature sur l'implémentation des politiques publiques, le courant de recherche sur la *street level bureaucracy* souligne le rôle des agents publics de terrain et de l'exercice de leur *liberté discrétionnaire*¹ dans l'élaboration des politiques publiques sociales, traditionnelles de l'Etat providence.

Notre question de recherche porte sur ce que devient ce rôle des agents publics, transposé sur une politique d'intégration environnementale : comment et en quoi la *liberté discrétionnaire* des agents publics chargés de la mise en œuvre d'une politique d'intégration environnementale sur les territoires joue-t-elle un rôle dans l'élaboration concrète de cette politique ? Prend-t-elle des formes originales sur ce type spécifique de politique et de contexte ? Pour quels effets ?

Sur la base d'études de cas menées dans une administration française dans laquelle se monte une activité chargée de l'implémentation d'une politique publique d'intégration environnementale, nous argumentons que non seulement le contexte peu stabilisé créé par ce type de politique publique laisse une marge de manœuvre aux agents pour exercer leur liberté discrétionnaire, mais qu'il stimule cet exercice, en faisant un outil d'élaboration des dispositions et orientations manquantes de la politique publique. Nous mettons ainsi en lumière comment, dans ce type de politique publique, la liberté discrétionnaire fonctionne comme moyen d'expérimenter et de renforcer l'efficacité de la politique publique menée. Sur le plan théorique, nous caractérisons que cela implique une évolution de la figure du *street level bureaucrat*, et donc empiriquement de ce qui est attendu des agents publics sur le terrain.

Mots -clés :

Politiques publiques – Environnement – Développement Durable
Mise en œuvre – *Street level bureaucrats* - Rôle des agents publics

¹ *Liberté discrétionnaire* : traduction proposée ici pour le terme *discretion* utilisé par les auteurs anglo-saxons.

Introduction

Comment faire en sorte que la future desserte routière construite sur un territoire soit à la fois respectueuse des espèces animales locales, conforme aux normes anti-bruit, ne pose pas de problèmes de pollution et soit valable en termes de mobilité sur le territoire ?

C'est pour répondre à cette question que les Etats européens ont adopté le principe d'intégration environnementale qui impose de prendre en compte l'environnement dans toutes ces dimensions pour un projet de construction ou d'aménagement du territoire par exemple. Néanmoins, il s'agit d'un principe encore peu stabilisé : d'une part parce qu'il existe plusieurs approches conceptuelles, d'autre part parce que l'introduction de l'environnement parmi les autres politiques sectorielles existantes ne se fait pas sans heurts (Persson, 2004).

De ce fait, si des réglementations ont été développées dans ce sens de l'intégration au niveau européen, la question de comment implémenter concrètement ce type de politique sur les territoires se pose fortement et se traduit notamment par des questionnements des administrations sur l'organisation administrative à mettre en place pour cette implémentation (Jordan & Lenschow, 2008; Lascoumes, Bonnaud, Le Bourhis, & Martinais, 2014).

Avant même ce nouveau type de politique, l'implémentation des politiques publiques a suscité de nombreuses recherches depuis 30 ans (Hill & Hupe, 2008; Saetren, 2005), témoignant de la complexité de cette phase dans le développement des politiques. A la suite de Lipsky, le courant de recherche sur la *street level bureaucracy* a mis en évidence le rôle essentiel des agents publics sur le terrain (dits *street level bureaucrats*). Pour cette littérature, les *street level bureaucrats* exercent leur liberté discrétionnaire (c'est à dire le fait d'avoir une certaine marge de manœuvre pour mener leur action) pour remédier aux difficultés de leur fonction et/ou pour adapter la politique aux cas personnels qu'ils rencontrent et qui ne sont pas prévus par la politique publique.

Néanmoins, si elle pose bien la question du rôle des agents dans l'implémentation des politiques publiques et souligne son importance pour saisir la politique effectivement menée, cette littérature s'est centrée sur l'étude de l'implémentation de politiques publiques traditionnelles (politiques sociales de l'Etat providence notamment) et n'a pas exploré le rôle de ces agents dans des politiques de type politique publique d'intégration environnementale, qui par leur nouveauté et leur spécificité en terme de contenu, posent de nouvelles questions sur l'action publique.

Notre objectif est de mieux comprendre la manière dont les services administratifs sur le terrain vont concrètement pouvoir implémenter ce type de politique.

Pour ce faire, notre question de recherche est : **dans le contexte organisationnel en transformation que constitue l'implémentation de politiques publiques d'intégration environnementale, comment et en quoi la liberté discrétionnaire des agents publics chargés de leur mise en œuvre dans les territoires joue-t-elle un rôle dans l'élaboration concrète de cette politique ? Prend-elle des formes originales ? Pour quels effets ?**

Nous travaillons sur l'étude de la mise en place d'une nouvelle activité chargée de la mise en œuvre d'une politique publique d'intégration environnementale au sein d'une administration française, notamment à partir d'une enquête, d'un séminaire interne,

d'entretiens et de documents produits par les agents. De plus, notre papier approfondit deux études de cas menées dans ce cadre, sur des dossiers traités par des agents.

Sur cette base, nous argumentons que non seulement le contexte peu stabilisé dans lequel se développe cette politique laisse une marge de manœuvre importante aux agents publics pour exercer leur liberté discrétionnaire, mais qu'il stimule l'utilisation de cette liberté discrétionnaire comme outil de construction par les agents publics des éléments manquants de la politique publique.

En cela, l'exercice de leur liberté discrétionnaire par les agents apparaît ici comme un support de l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques.

Notre étude nous amène à dépasser la vision de la liberté discrétionnaire comme simple outil d'adaptation d'une politique aux besoins du terrain, et dont l'impact sur le contenu de la politique publique n'est pas voulu explicitement par les agents. Sur le plan théorique, nos résultats impliquent une évolution de la figure du street level bureaucrat vers celle d'un professionnel, en cela qu'il développe une vision de la politique publique à mener et se fait concepteur de ses propres pratiques de travail.

Dans une première partie, nous présentons d'abord la littérature sur le développement de politiques publiques d'intégration environnementale puis les travaux sur l'implémentation des politiques publiques (et notamment sur le rôle des agents publics dans cette implémentation). Notre problématique de recherche se construit sur les questions que pose la volonté de développer des politiques publiques d'intégration environnementale par rapport aux apports « classiques » de la littérature sur la street level bureaucracy sur le rôle des agents publics.

Dans une deuxième partie, nous présentons l'activité étudiée et les deux études de cas développées dans ce papier, ainsi que la collecte de données, la méthode d'analyse des données et les limites de notre travail.

Dans une troisième partie, nous présentons nos résultats : tout d'abord sur la manière dont le contexte favorise un usage important de la liberté discrétionnaire dans l'implémentation et ensuite sur les effets de cet usage en terme d'expérimentation de nouvelles pratiques et de développement de l'efficacité de la politique menée.

Dans une quatrième partie, nous discutons nos résultats et dégageons les implications théoriques et empiriques de notre étude. Nous faisons ainsi apparaître à la fois la continuité et l'évolution de la figure du street level bureaucrat et de son rôle dans l'implémentation d'une politique publique de type intégration environnementale, en tant que professionnel développant une vision de la politique à mener et ayant une autonomie dans la conception de ses pratiques de travail.

I. Revue de littérature et problématique de recherche

I.I. Le développement d'approches intégrées dans les politiques publiques environnementales : une problématique d'implémentation

I.I.1) Le principe d'intégration environnementale

Les Etats européens ont introduit dans le traité européen le principe d'intégration environnementale (art 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et en ont fait un des objectifs du 7^e programme d'action pour l'environnement.

Ce principe d'intégration a deux implications :

- Tout d'abord, l'impératif d'intégrer la prise en compte de l'environnement dans toutes les autres politiques sectorielles. Proche de l'idée du développement durable, il impose alors concrètement par exemple de prendre en compte l'environnement dans les projets de développement économique.
- Egalement, l'incitation à s'occuper simultanément et de manière intégrée de toutes les problématiques environnementales : protection de la faune, des paysages, de l'eau, économie d'énergie, préservation contre les pollutions etc. Sur un projet précis, il implique donc de savoir prendre en compte de manière transversale toutes les questions environnementales qui se posent.

Si ce principe a fait l'objet d'un relatif consensus pour être adopté, Persson (2004) souligne qu'il pose des défis en termes politiques, du fait des négociations inévitables et difficiles qu'il entraîne entre les objectifs environnementaux et d'autres objectifs sectoriels, mais également parce qu'il est conceptuellement un principe encore élastique et vague.

I.I.2) Une problématique d'implémentation de politiques publiques à mener par les services administratifs sur le territoire

L'intégration environnementale est une question qui se pose tout particulièrement à l'échelle d'un territoire. En effet, c'est là qu'une nouvelle déchetterie va se construire ou qu'un nouveau plan local d'urbanisme va s'élaborer et que vont se poser de manière intégrée toutes les questions environnementales que ce projet ou cet aménagement soulève.

Comment les administrations européennes qui étaient traditionnellement organisées autour de politiques sectorielles peuvent-elles développer les approches intégrées qui sont prônées au niveau européen ?

Jordan & Lenschow (2008) et Lascoumes et al. (2014) montrent que cette volonté s'est traduite par un mouvement de fusion d'administrations à leurs différents niveaux, dans toute l'Europe, avec des spécificités pour chaque Etat en fonction de leurs enjeux propres et de création d'instruments procéduraux à mettre en œuvre sur le terrain.

Dans le cas français, Lascoumes et ses co-auteurs mettent en évidence que ces fusions aux différents niveaux de l'administration posent des problèmes de définition des services, des métiers et des circuits de production administrative.

De ce fait, la question du développement de politiques publiques d'intégration environnementale est notamment une problématique d'implémentation de politiques

publiques au niveau du territoire, et de ce fait, d'organisation des services administratifs qui en sont chargés.

I.II. Implémentation des politiques publiques : le rôle des agents publics

Cette problématique de l'implémentation des politiques publiques est un sujet de recherche aujourd'hui classique, étudié depuis une trentaine d'années (e.g. Hill & Hupe, 2008; Saetren, 2005). Les nombreux travaux de recherches dans ce domaine ont mis en avant l'importance de ce moment pour les politiques publiques en général : car « *beaucoup de ce qui se passe à ce stade peut sembler ennuyeux et sans intérêt, et pourtant les conséquences pour la substance de la politique peuvent être profondes* » (Anderson, 1975 cité par (Hill & Hupe, 2008).

I.II.1) La figure du Street Level Bureaucrat (SLB)

Un des apports de cette voie de recherche est d'avoir montré que l'implémentation des politiques publiques est fortement orientée par les agents publics qui en sont chargés. C'est tout d'abord Lipsky (Lipsky, 1980, 2010) qui a mis en lumière le rôle des individus dans cette implémentation et a proposé d'étudier ce qui se déroule au niveau des équipes de terrain dans l'action publique, à travers la figure du « Street Level Bureaucrat » (SLB désormais). Pour Lipsky, les SLB sont les membres des équipes de première ligne, qui travaillent en contact direct avec le public et sont en charge de délivrer des services. Les exemples qu'il mobilise dans son ouvrage sont les officiers de police, les enseignants, les travailleurs sociaux etc. Il avance que les « décisions que les SLB prennent, les routines qu'ils développent et les outils qu'ils inventent (...) deviennent effectivement les politiques publiques qu'ils mènent » (Lipsky, 1980). Un argument important de son travail est que l'implémentation implique une formulation/reformulation des politiques publiques et que cette reformulation constitue un « *street level policymaking* » qui fait du SLB un « fabricant en dernier ressort de la politique publique » (« *ultimate policy maker* ») (Maynard-Moody & Portillo, 2010).

I.II.2) L'usage de la liberté discrétionnaire du SLB : modalités et effets pour les politiques publiques

Un point clé dans ce rôle de « fabricant en dernier ressort de la politique publique » est la possibilité de faire usage de ce que Lipsky nomme la *discretion*, que nous proposons de traduire par « liberté discrétionnaire ». En effet, pour Davis (1969), un agent public a une *discretion* « lorsque les limites effectives de son pouvoir le laisse libre de faire un choix parmi plusieurs possibilités d'action ou d'inaction ». Pour Evans (Evans, 2010), la *discretion* est l'étendue de liberté qu'un employé peut exercer dans un contexte spécifique.

Maynard-Moody & Musheno, (2000) ou Hupe & Hill (Hupe & Hill, 2007) ont proposé des synthèses de la littérature sur les SLB. Les principaux éléments sont les suivants.

Tout d'abord, cette littérature fait le constat de l'inévitabilité de la liberté discrétionnaire dans leur travail. En effet, même si une grande partie des actions n'engagent pas l'exercice de la liberté discrétionnaire car sont très routinisées, ce qui caractérise le street level work est la possibilité constante de l'exercice de cette liberté, quand bien même des dispositifs de contrôle existent (vidéos, reporting etc.).

De ce fait se pose la question de la caractérisation de l'activité des SLB comme professionnels ou non, du fait de leur autonomie : comme le rappellent Hupe & Hill (2007), les SLB se considèrent eux-mêmes comme des professionnels et revendiquent l'usage de leur autonomie à ce titre. Néanmoins, la reconnaissance de cette qualification de professionnels par l'extérieur n'est pas évidente, notamment pour des groupes comme les policiers ou les travailleurs sociaux qui ne sont pas reconnus comme des professions au sens fonctionnaliste du terme (e.g. Carr-Saunders & Wilson, 1933). Sur quelle base et dans quelle mesure les SLB sont-ils des professionnels reste donc une question dans ce courant de recherche.

Cette littérature, bien qu'elle reconnaisse des motivations variées, met l'accent sur le fait que les SLB utilisent leur liberté discrétionnaire avant tout pour leur intérêt personnel : pour rendre leur travail plus sûr, plus facile et plus intéressant (Lipsky, 1980; Prottas, 1979). Il s'agit donc d'une vision de la liberté discrétionnaire comme relativement cachée par les agents ou en tout cas exercée dans le secret de leur bureau.

De plus, considérant que les décisions et actions prises par les SLB constituent la réalité de la politique publique, cette littérature engage en fait un renversement de perspective d'une vue classique, descendante, des politiques publiques (depuis le gouvernement qui élabore vers les agents qui appliquent les politiques), à une vision *bottom-up* des politiques publiques. Ce faisant, elle propose une nouvelle vision de l'implémentation des politiques publiques.

Dans cette perspective, certains travaux soulignent les risques de cette liberté discrétionnaire tandis que d'autres soulignent son intérêt, par rapport à une modification du contenu de la politique publique menée.

La question des risques amène sur celle du contrôle de l'action des SLB, vu dans cette littérature comme à la fois nécessaire et impossible. Cela a ouvert la voie à plusieurs travaux sur le problème de la responsabilité (*l'accountability*) des SLB (voir (Hupe & Hill, 2007)).

La question de l'intérêt potentiel de la liberté discrétionnaire pour mettre en œuvre les politiques publiques a également été explorée sous plusieurs angles. Handler (1986, cité par Maynard-Moody & Musheno, 2000) s'est intéressé à la liberté discrétionnaire comme une source de créativité. Sandfort (2000) a étudié l'exercice de la liberté discrétionnaire à travers la théorie de la structuration et mis en lumière son rôle dans l'élaboration de la structure de l'activité des agents. Plus récemment, plusieurs travaux se sont intéressés à l'idée que la liberté discrétionnaire puisse permettre de développer la valeur d'une politique publique pour ses « clients ». Tummers (Tummers & Bekkers, 2014; Tummers, 2011) s'est penché sur la notion de *client meaningfulness*, qu'il définit comme la perception qu'ont les SLB de la valeur de la politique implémentée pour leur client, et a cherché à comprendre dans quelle mesure l'exercice de la discrétion permettait aux agents publics d'augmenter cette valeur. Auparavant, Maynard-Moody et Musheno (2003) avaient montré comment l'exercice de la liberté discrétionnaire était utilisé par les agents comme moyen de rattraper une politique sociale impraticable dans les faits et de lui faire produire des résultats intéressants pour les citoyens. Il est important de noter que le travail de Tummers porte sur des médecins et celui de Maynard-Moody sur des travailleurs sociaux. Maynard-Moody et Musheno soulignent que le fait d'être dans un rapport humain, personnalisé, avec les « clients » des politiques (enfants en difficulté, personnes handicapées, personnes âgées etc.) agit comme déclencheur de l'exercice de la liberté discrétionnaire: les agents se perçoivent comme des « agents citoyens qui agissent en réponse à des individus citoyens dans des circonstances spécifiques » (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p 348). Dans cette

perspective, le lien individuel avec le client et le caractère très concret des problèmes posés sont essentiels pour comprendre l'exercice de la liberté discrétionnaire.

I.II.3) Liberté discrétionnaire et élargissement du cadre de la street level bureaucracy

Or, il y a eu dans les dernières années un élargissement du cadre retenu pour les SLB. Ainsi, alors que les premiers travaux portaient comme on l'a vu sur des officiers de police, des travailleurs sociaux et des enseignants, de nouvelles recherches sur les greffiers (Yngvesson, 1988), les inspecteurs des impôts (Kinsey & Stalans, 1999) ou les inspecteurs des bâtiments (May & Wood, 2003) ont abouti à des conclusions proches de celles de Lipsky, suggérant ainsi une définition des SLB plus large qu'initialement. Désormais, pour Maynard-Moody & Portillo (2010), la définition des SLB s'étend à tous les agents qui sont en contact direct avec le public et ont un degré significatif de liberté discrétionnaire, même s'ils ne travaillent pas dans le contexte traditionnel défini par Lipsky.

Cet élargissement de la définition des SLB pose la question de l'exercice de la liberté discrétionnaire par des profils d'agents publics différents (en termes de formation et de parcours professionnels notamment) et dans le cadre de politiques publiques autres que les politiques sociales traditionnellement étudiées.

Ainsi, qu'en est-il de cet éventuel rôle de la liberté discrétionnaire pour accroître le sens et l'efficacité de la politique publique pour le client, lorsque l'on n'est plus dans le cadre de travailleurs sociaux face à face avec des bénéficiaires sur des problèmes très concrets touchant à leur vie quotidienne, mais au contraire dans le cas d'agents, certes en contact avec le public, mais sur des sujets plus abstraits et pour lesquels le repère de la situation personnelle de l'interlocuteur n'existe plus ?

Quels sont alors les déclencheurs de l'usage de la *discretion* par l'agent ? Y-a-t-il d'autres éléments que la réponse à la situation personnelle qui poussent l'agent public à faire usage de sa liberté discrétionnaire ?

Le secret du bureau et de l'entretien individuel existent-ils toujours ? Jouent-ils de la même manière ?

Est-ce qu'une éventuelle absence d'allocations à distribuer ou de sanctions possibles change le comportement de l'agent public ?

Avec l'élargissement du cadre des SLB et son application à d'autres types de politiques publiques, ce sont donc à la fois les conditions d'exercice et les effets de la liberté discrétionnaire sur le contenu de la politique publique qui sont à nouveau en question.

I.III. Le rôle des agents publics dans l'implémentation de politiques publiques d'intégration environnementale

Comme nous l'avons vu, le développement en cours de politiques publiques d'intégration environnementale en Europe soulève la question de leur implémentation au niveau des territoires. Du fait des réorganisations de ce secteur, cette implémentation implique de rechercher de nouveaux modes d'organisation du travail.

Or, la littérature sur l'implémentation des politiques publiques, classiquement développée sur des politiques sociales, attire notre attention sur le rôle des agents publics et de l'exercice de leur marge de manœuvre (liberté discrétionnaire) dans l'élaboration des politiques publiques au stade de leur implémentation.

Ainsi, notre **question de recherche** est : **dans le contexte organisationnel en transformation que constitue l'implémentation de politiques publiques d'intégration environnementale, comment et en quoi la liberté discrétionnaire des agents publics chargés de leur mise en œuvre dans les territoires joue-t-elle un rôle dans l'élaboration concrète de cette politique ? Prend-elle des formes originales ? Pour quels effets ?**

Dans cette communication, nous avançons que le **contexte relativement peu stabilisé** (dans les règles à appliquer et dans l'organisation des services) favorise l'exercice de la liberté discrétionnaire des agents. Nous argumentons également que cette liberté discrétionnaire fonctionne comme un **moyen d'expérimenter et d'adapter des pratiques** qui renforcent l'efficacité de la politique menée (le *client meaningfulness*).

Sur deux études de cas, nous observons un exercice de cette liberté discrétionnaire qui n'est plus caché mais au contraire revendiqué et diffusé et qui se détache du traitement du cas particulier pour développer un discours sur le sens de la politique dans son ensemble.

II. Méthodologie

II. I. Présentation du terrain

Nous proposons une étude de la mise en place d'une nouvelle activité au sein d'une administration publique (Admi Env), chargée de mettre en œuvre dans les territoires une réglementation visant à la prise en compte de l'environnement de manière transversale dans le développement économique et l'aménagement du territoire. Concrètement, les agents publics doivent évaluer la qualité environnementale de projets de construction ou d'aménagement. Ils rédigent une note qui est ensuite rendue publique sur la prise en compte de l'environnement.

Il s'agit d'une réglementation récente, élaborée au niveau européen puis transposée dans le droit français. Bien qu'ayant connu un début de développement dans les années 70, elle n'est inscrite dans son cadre juridique actuel en France qu'à partir de 2006. La nouvelle réglementation s'élabore progressivement entre 2006 et 2009, mais connaît une importante réforme en 2011. A chaque fois, des délais de transposition des textes européens, puis de sortie des décrets et d'éventuelles circulaires créent des temps d'incertitudes et de flous dans la réglementation applicable, sa signification concrète et ses effets sur le terrain.

Il s'agit d'une réglementation visant à la mise en place d'une politique publique d'intégration environnementale, c'est à dire à la prise en compte de l'environnement dans toutes ses dimensions et toutes ses problématiques. Concrètement, cela signifie que les agents doivent étudier toutes les questions environnementales qui peuvent se poser sur un projet : la biodiversité, la qualité de l'eau, la préservation des paysages, les problématiques de bruit, de santé ou de déplacement induites etc. Ils doivent donc potentiellement mobiliser des champs de savoirs très diversifiés, et pour chacun d'entre eux, vastes et complexes.

L'activité que nous étudions est exercée par 110 à 210 agents (selon la période et le périmètre considéré entre 2009 et 2013). Elle est déployée au sein d'Admi Env par deux instances nationales, ainsi que par une vingtaine d'équipes réparties sur le territoire et qui mettent en œuvre la politique publique à l'échelle des régions.

II.II. Collecte des données

Les données mobilisées pour cette communication sont de plusieurs types :

- Des entretiens réalisés avec des agents en charge (ou ayant été en charge) de l'activité sur les différentes instances (24 entretiens – deux heures chacun en moyenne). Nous travaillons à partir des retranscriptions des enregistrements de ces entretiens.
- Une enquête menée auprès de l'ensemble des agents et sur laquelle nous avons eu 70 retours
- Un séminaire réunissant les agents, auquel nous avons assisté et au cours duquel certains agents se sont portés volontaires pour présenter des dossiers sur lesquels ils avaient travaillé. Nous travaillons sur la retranscription de l'enregistrement de ce séminaire.
- Des productions écrites des agents dans l'exercice de leur activité
- Les textes juridiques fondant l'activité étudiée
- Des documents internes (rapports, notes) sur l'activité étudiée, son exercice actuel et ses évolutions possibles.

II.III. Analyse des données

Nous avons tout d'abord analysé les CV recueillis au travers de l'enquête, ce qui nous a permis de caractériser la population en terme de parcours professionnels, corps administratifs et formation. Nous avons également réalisé un codage émergent sur certaines questions de cette enquête, ce qui nous a permis d'identifier une hétérogénéité dans les approches développées par les agents sur le terrain. Ces éléments nous ont orientés sur la question de la liberté discrétionnaire des agents dans la mise en œuvre de la politique publique dont ils ont la charge.

Nous appuyant alors sur l'approche théorique de la street level bureaucracy, nous avons relu les entretiens et le séminaire en recherchant si les agents mentionnaient l'exercice d'une liberté discrétionnaire, en quoi cet exercice consistait et quel discours les agents tenaient dessus.

De plus, dans le cadre de la préparation de leur séminaire interne, plusieurs agents se sont portés volontaires pour présenter des dossiers sur lesquels ils considéraient avoir eu une bonne efficacité. Nous avons approfondi deux de ces dossiers à travers les différentes données que nous avons sur chacun d'entre eux : entretien avec l'agent qui était en charge et/ou avec son manager, présentation en séminaire par l'agent, document produit par l'agent. Nous avons étudié chacun des dossiers à travers les questions issues de notre revue de littérature sur la street level bureaucracy :

- Quelles formes prend l'exercice de la liberté discrétionnaire sur les dossiers présentés ?
- Quel est son rôle dans le travail de l'agent public ?
- Quels sont les déclencheurs ?
- Quels sont les effets de cet exercice par rapport à l'efficacité de la politique publique (*sa client meaningfulness*) ?
- Comment fonctionne l'exercice de cette liberté discrétionnaire ? Est-il caché ?

II.IV. Limites

Il y a plusieurs limites à notre travail.

Tout d'abord, nous avons choisi de travailler sur des dossiers qui ont été sélectionnés par les acteurs eux mêmes. Nous avons fait ce choix car nous souhaitions précisément avoir des dossiers que les agents souhaitaient mettre en avant, car cela nous donnait accès à la fois à ce qu'ils *font* concrètement et à ce qu'ils *souhaitent faire*. La limite de ce travail est que nous travaillons donc sur le discours des acteurs sur ce qu'ils font, sur la perception qu'ils en ont. Cela présente l'intérêt de nous donner accès et de nous permettre d'analyser les intentions et la volonté des acteurs ; mais cela présente la limite d'étudier un discours sur une pratique plutôt qu'une pratique.

Une autre limite de notre travail est que, dans l'étude des risques et opportunités de l'exercice de la liberté discrétionnaire, nous avons choisi de nous centrer dans ce papier sur la question de l'intérêt et des apports. Bien que n'en faisant pas le sujet central de notre papier, nous faisons le lien entre nos résultats sur les apports de la liberté discrétionnaire et ses risques dans la conclusion.

III. Résultats

III.I. Un contexte d'implémentation qui favorise l'exercice de la liberté discrétionnaire des agents.

III.I.1) Un contexte qui fournit un cadre très large aux agents

Une diversité d'organisations possibles :

Les services chargés de l'activité que nous étudions se sont mis en place progressivement entre 2006 et 2011.

Un rapport interne de juin 2011 fait le constat d'une variété importante dans les organisations locales des services. Ce rapport rend compte de 3 grands types d'organisation retenues : 1) l'activité est confiée à un service spécifique 2) l'activité est répartie sur tous les services chargés d'y contribuer, 3) une organisation mixte entre les options 1 et 2 est élaborée.

S'ajoutant à cette diversité d'organisation, nos entretiens dans différentes équipes font apparaître une variété de fonctionnement dans la répartition des dossiers. Dans certains cas, les dossiers sont répartis selon une base strictement territoriale : chaque agent traite donc un large éventail thématique de dossier mais sur un territoire donné. Dans d'autres cas, les dossiers sont répartis sur une base thématique : chaque agent traite donc de certains types de dossiers mais sur plusieurs territoires. Enfin, des solutions mixtes entre ces deux options sont également mises en place en fonction des compétences et des vacances de postes dans chaque équipe.

Les agents agissent donc dans des contextes organisationnels différents d'une équipe à l'autre. Si au sein de chaque équipe, les agents disposent de règles de fonctionnement assez précises, cela montre néanmoins que la prescription de l'activité était suffisamment floue au moment de la création des services pour ouvrir un large éventail de possibilités organisationnelles, et que l'encadrement de chaque équipe locale a ainsi pu faire ses propres choix d'organisation, importants pour le développement futur de l'activité.

Sur le terrain, cela abouti à ce que les agents évoluent dans une diversité organisationnelle qui rend difficilement comparables les situations d'une équipe locale à l'autre.

Une réglementation récente et interprétable:

L'activité s'appuie sur des directives dont la transposition en droit français s'est faite en progressivement entre 2005 et 2009. Par ailleurs, elle a connu une réforme importante dont la mise en œuvre s'est échelonnée entre 2011 et 2012.

De ce fait, les agents se sont quasiment tout le temps trouvés dans un moment de mise en place de la réglementation et d'incertitudes sur l'interprétation à donner à certains points de cette réglementation ou sur ses modalités concrètes d'application.

Un agent à propos de la mise en place de la réforme entre 2011 et 2012 :

« C'est la partie de notre activité qui nous place dans des abîmes de perplexité {...}. Nous on a plein de questions essentielles qui n'ont pas de réponses pour le moment. Donc on gère en fonction de ce qu'on sait, de la jurisprudence, on va chercher des documents, des décisions de la cour de justice européenne...voilà. {...}

Au delà du caractère récent de la réglementation, des agents soulignent que les textes ne précisent souvent pas assez l'activité pour cadrer totalement leur action et imposent donc dans les faits une interprétation de leur part.

Un agent à propos d'une procédure qu'ils utilisent :

« Les textes laissent suffisamment d'ambiguïtés sur certains termes pour que {dans l'équipe locale}, on l'interprète de manière un peu... peut être est-ce trop, mais on s'appuie sur la sécurité juridique du projet pour, peut être, demander trop de choses par rapport à d'autres instructions. »

Un agent à propos des textes en général :

« C'est une partie très intéressante du boulot parce qu'on rencontre beaucoup de gens, on parle de toutes les thématiques d'environnement, on fait de la recherche de procédures (ce n'est pas toujours évident ou très explicite dans la rédaction des codes (rires)). Avant de vous appeler, on se posait des questions sur (une catégorie juridique donnée d'aménagement), par exemple... quand on lit les textes on a un peu le tournis parfois ! »

Une diversité de corps administratif et de formation des agents

L'enquête réalisée auprès des agents fait apparaître une population professionnelle diversifiée.

En termes de corps administratif, les répondants à l'enquête se répartissent entre des corps techniques sur les travaux publics (52%), des corps techniques sur l'agriculture et l'environnement (13%), des corps administratifs (31%) et quelques autres corps.

De plus, l'analyse des CV fait apparaître un élément qui renforce cette diversité de profil. Une partie des agents a un double cursus, c'est à dire un diplôme dans un autre domaine que celui qui leur donne accès à leur corps administratif : cela concerne 29% des encadrants et 38% des non-encadrants. Par exemple, les agents de corps administratifs qui ont un double diplôme l'ont obtenu en informatique, philosophie, ethnologie, agronomie, urbanisme ou environnement ; les agents de corps travaux publics de catégorie A qui ont un double diplôme l'ont obtenu en aménagement urbanisme, écologie, politiques publiques, sociologie urbaine.

La conséquence de cette variété de formation est que, étant donné qu'il n'y a pas de concours spécifique d'accès à ces postes, les agents n'ont pas les mêmes connaissances et compétences pour traiter les sujets auxquels ils sont confrontés.

Ainsi, dans l'activité étudiée, la structure (organisation des services) et la culture professionnelle (corps administratif et de formation) présentent une grande variété. Il n'y a ainsi pas d'unicité de fonctionnement ou de pratiques à laquelle les agents puissent se référer. De plus, les procédures (règlementation récente et interprétable) ne constituent pas non plus un repère stabilisé à ce stade de la mise en place de l'activité.

III.1.2) Hétérogénéité et exercice de la liberté discrétionnaire

Hétérogénéité des interprétations sur le sens de la mission

L'enquête que nous avons réalisé auprès des agents leur posait une question sur le sens de leur mission : « Etes-vous accompagnateur des projets ? ». Le codage des réponses à cette question a permis de faire émerger 3 catégories de réponses et de mesurer la proportion d'agents dans chaque catégorie:

- 19% des agents considèrent ne pas être accompagnateur des projets
- 68% des agents considèrent être accompagnateur des projets, mais avec des distinctions dans les moments et les modalités d'accompagnement
- 12% des agents refusent le terme d'accompagnateur mais décrivent une mission plutôt de l'ordre de la pédagogie et de l'appui méthodologique vis à vis projets.

Ces catégories permettent de mettre en évidence qu'il y a différentes interprétations de la mission par les agents sur cette question de l'accompagnement, et même parmi ceux qui s'accordent sur l'accompagnement, différentes interprétations sur ce que signifie l'accompagnement.

Hétérogénéité des pratiques et exercice de la liberté discrétionnaire

L'analyse des entretiens avec les agents sur leurs pratiques d'accompagnement et leur propos lors du séminaire confirme tout d'abord l'hétérogénéité des pratiques sur cette question de l'accompagnement. Elle fait également apparaître l'existence d'une marge de manœuvre de l'agent sur ce point et des choix de sa part parmi plusieurs possibilités, caractérisant ainsi un exercice de la liberté discrétionnaire.

Un agent : « C'est une question de posture. On ne fait pas les mêmes choses dans les différentes {équipes locales}. Il y a des {équipes locales} qui n'accompagnent pas {...}. On a fait le choix ici d'accompagner (pour {un type donné de projets} en tout cas, car c'est un niveau stratégique pour nous), mais toujours dans la posture de conseil technique {...}: on n'est pas là pour leur tenir le stylo ou les inciter à faire tel ou tel choix. »

Un agent : (En réaction à la présentation d'une démarche d'accompagnement par un collègue)
« La présentation faite par le collègue, ça m'étonne un peu. Au niveau {de mon équipe}, on s'est vraiment décalé de tout ce qui est accompagnement ».

Un agent : (A propos de l'accompagnement)
« Je pense que c'est un bon sujet, parce que quand on discute avec des collègues, on voit qu'il y a un peu tous les cas de figures. Certains pensent que ce n'est pas du tout orthodoxe et qu'il ne faut pas aller là dessus. Moi, je pense que la question peut peut-être plus se poser sur : quelles sont les conditions pour que, plutôt que il faut/il ne faut pas. {...} « Nous, depuis le début, on s'est dit que si on veut que ça progresse, {...} c'est aussi en intervenant en amont. Alors, après, ce n'est pas n'importe comment, ce n'est pas à n'importe quel moment. »

Un agent : « Encore une fois, moi, je crois assez, pas à la co-construction, mais à être là à une ou deux étapes clés. Mais si tu veux y être, il faut être à la fois ouvert sur la posture, et en plus vraiment armé pour avoir toi même réussi à élaborer une vraie vision sur ce que veulent dire les textes d'Etat sur ce territoire. Ce n'est pas évident, pas donné à tout le monde, ça nécessite du temps, des gens avec des vraies compétences sérieuses. »

Un agent : (A propos d'une démarche d'accompagnement mise en place dans son équipe)
« Ca permet de faire évoluer l'activité vers cette dimension de conseil {...}. Dans l'idéal, on essaie de mettre en place ça {...}. Ce qui n'empêche pas la partie régaliennne parfois indispensable, car il y a vraiment un problème de non respect des textes sur le respect de l'environnement {...}. Mais l'activité ne peut pas se réduire à ça. {...} Je pense qu'on peut avoir plus d'efficacité en étant dans le conseil et l'accompagnement et en faisant que les collectivités territoriales soient partie prenante au respect de l'environnement. »

Ainsi, dans l'activité étudiée, nous observons l'exercice d'une liberté discrétionnaire telle que décrite dans la littérature sur la street level bureaucracy. Etudiant les cadres potentiels de l'activité (structure, procédures, culture), nous constatons qu'ils peuvent difficilement servir de repère aux agents dans l'exercice de leur fonction.

Ainsi, nous caractérisons un contexte d'implémentation de la politique publique d'intégration environnementale particulièrement favorable à l'exercice d'une liberté discrétionnaire importante de la part des agents.

IV. II. Effets de la liberté discrétionnaire : expérimentation et nouvelles pratiques

Nous nous intéressons à l'argument développé dans la littérature street level bureaucracy sur l'exercice de la liberté discrétionnaire comme moyen d'améliorer l'efficacité d'une politique publique. Plus précisément, nous cherchons à mieux comprendre comment et dans quelles conditions l'exercice de la liberté discrétionnaire pourrait améliorer l'efficacité de la politique publique.

Dans le cadre d'un séminaire interne organisé autour de la question « comment renforcer l'efficacité de notre activité ? », plusieurs agents se sont portés volontaires pour présenter des dossiers sur lesquels ils avaient travaillé.

Nous nous intéressons ici à la fois au contenu des dossiers présentés et au fait que les agents aient souhaité les diffuser au sein de leur réseau professionnel.

8 agents se sont portés volontaires pour présenter chacun plusieurs dossiers. Nous approfondissons ici en présentant 2 dossiers différents, présentés respectivement par 2 agents chacun, un encadrant et son subordonné.

IV.II.1) Cas 1 : le dossier CDV

Dans le dossier CDV, l'agent A est saisi sur un dossier de construction d'un centre de vacances et de sa desserte routière. Sa mission initiale est d'inciter à une meilleure prise en compte de l'environnement par le moyen d'un avis qui sera ensuite rendu public.

Or, l'agent, en accord avec son encadrant, prend appui sur cet avis à venir pour développer un rôle plus large tout au long de l'élaboration du dossier.

Tout d'abord, il se positionne comme un relais et assure dans les faits un rôle de liant entre les différents services sectoriels et les différentes procédures entourant le dossier :

« Donc la position de {notre activité} par rapport à ce projet et aux nombreuses procédures qui étaient induites : on a été le liant entre tous les services instructeurs. D'autant que le planning était très serré, il ne fallait pas dérapier, même de 1 mois parce qu'on avait oublié certaines consultations {...} ça aurait pu être très embêtant. Comme on était aussi impliqué dans les différentes procédures {...}, on avait une vision assez large de toutes les procédures en cours, et on a pu bien participer à l'élaboration du planning prévisionnel, et après, en cours de réalisation des procédures, sonner l'alerte dans certains cas où il y avait des incohérences qui commençaient à apparaître »

« Oui, la commande n'a pas été formulée explicitement, mais nous, au sein de {notre service} on a instinctivement peut être pris ce rôle de liant. Compte tenu de la contrainte de timing qui encore une fois était très très forte, il ne fallait pas dérapier dans un sens ou dans l'autre. Nous on a été vachement exigeant sur le projet, parce qu'on a eu cette vision d'ensemble et qu'on était les mieux à même d'alerter au plus tôt dès qu'il y avait quelque chose qui posait problème »

Dans ce cadre, il développe un rôle visant à assurer une transversalité dans la prise en compte des problématiques environnementales :

« En quoi {notre activité} peut un peu alerter sur des points qui concernent différents services experts. Je l'ai sous les yeux : par rapport au défrichage, il y avait un certain nombre de boisements compensateurs à faire, et il se trouve que le service qui instruisait le défrichage n'était pas forcément très sensible aux problématiques avifaunes de plaines, puisque par définition elles sont loin des forêts. Et il se trouvait que certains boisements compensateurs étaient prévus sur des habitats d'oiseaux de plaine. Nous, dès qu'on a vu ça, on a agité le chiffon rouge. A temps. Parce que sinon, derrière, c'était des engagements fonciers qui étaient mis en cause, voire le projet d'autorisation de défrichage qu'il aurait fallu revoir. {...} Ca aurait été une grosse épine dans le pied. Si on a un projet qui globalement est bon, mais du fait des boisements compensateurs, va avoir des effets sur des espèces qui n'étaient même pas concernées par le projet, c'était à éviter absolument. »

Enfin, il travaille en amont de l'évaluation qu'il aura à donner dans son avis, pour pousser à améliorer la qualité environnementale du dossier qu'il recevra par la suite.

« C'était l'occasion lors de ces réunions de faire progresser les documents avant la saisine officielle. »

(...)« C'est un projet qui s'est vraiment très très bien passé. Le pétitionnaire voyait bien... On avait la contrainte de timing, donc dès qu'on lui demandait quelque chose, il ne chipotait pas. On lui disait qu'il fallait déplacer ça, là il faut vraiment améliorer la gestion des eaux, c'était fait tout de suite. »

Sur ce dossier, le rôle de liant, d'intégrateur des problématiques environnementales et d'accompagnateur de l'amélioration du projet permet d'obtenir plusieurs modifications significatives et notamment l'évolution du plan de masse du centre de vacances pour préserver une espèce animale présente sur le terrain, l'abandon d'un projet de placer une autre espèce animale invasive sur le site et l'abandon d'un projet d'extension potentiellement menaçant pour l'espèce protégée sur le site.

Cette démarche n'est pas développée de manière cachée mais, au contraire, revendiquée par l'agent qui souhaite la présenter en séminaire quand bien même l'élaboration de rôles complémentaires à laquelle il a procédé a été critiquée dans son administration :

« On a eu une inspection qui a tourné entre autre autour de ce projet là aussi. {...} L'inspection nous a dit qu'on avait débordé un peu trop de la position de {notre activité}. »

IV. II.2) Cas 2 : le dossier DVT

Dans le dossier DVT, un agent et son encadrant utilisent une procédure existante mais en la modifiant, considérant que cette évolution va leur permettre d'obtenir une meilleure prise en compte de l'environnement sur le dossier.

Dans la réglementation, le porteur du projet peut solliciter par écrit les agents qui seront chargés de la rédaction de l'évaluation de leur projet, pour leur demander les informations nécessaires et il est prévu que les agents leur répondent par écrit. Or, dans le dossier DVT, les agents publics proposent aux porteurs du projet de les rencontrer lors de deux réunions réunion et d'échanger sur leur projet. C'est le compte-rendu de ces échanges qui tient lieu de note d'information. Ainsi, les agents font évoluer la procédure d'une information fournie unilatéralement par l'administration vers une interaction entre agents publics et porteurs des projets préalablement à l'évaluation, alors que cela n'est pas prévu dans la réglementation.

Dans ce dossier, c'est le constat que la procédure telle que prévue dans la réglementation n'avait pas donné de résultats satisfaisants sur des dossiers précédents qui a déclenché l'élaboration d'une action différente par les agents publics :

« On s'est rendu compte que cela présente au moins deux gros inconvénients. Cela prend beaucoup de temps ; comme on n'a pas de temps et qu'en plus, on n'a pas de délai de réponse obligatoire, c'est toujours en bas de la pile. Si on s'en tient à une réponse écrite, on ne le fait jamais, ou avec un retard tel que quand notre {information} arrive, {le porteur de projet} n'en a plus besoin. {...} C'est un premier constat qui nous a amené à penser qu'il fallait peut être changer la méthode. Le deuxième inconvénient, c'est que c'est forcément un peu scolaire. {...} La demande {...} reste une demande écrite, donc avec un niveau de précision et un niveau de compréhension possible de notre part des attentes {...} qui est limité. On s'en tient à ce qu'on lit et puis on interprète à partir de là les demandes. Donc on risque avec une réponse écrite sans rencontre du {porteur de projet} de passer un peu à côté, soit parce qu'il n'aura pas suffisamment expliqué sa demande par écrit, soit parce qu'on aura mal compris. »

Pour élaborer leur nouvelle action, les agents utilisent une marge de manœuvre laissée par les textes, c'est à dire qu'ils ne transgressent à aucun moment la réglementation, mais utilisent la marge que laissent les textes pour faire évoluer leur pratique.

« Mais ce qu'on a fait jusqu'à présent... c'est... tordre un peu le texte en considérant (...) que la réponse à une demande {d'information} était plus profitable pour tout le monde via une réunion que par un écrit strictement administratif. »

(...)

« On a la certitude, et on a des échanges avec nos juristes, pour vérifier qu'on ne risque pas d'entacher d'irrégularité et d'illégalité les procédures auxquelles on se rattache. On a ce souci. »

Sur ce dossier précisément, leur action leur a permis d'obtenir une amélioration de la qualité environnementale du projet :

« Le principal gain était l'évitement de secteurs à enjeu pour la flore, un secteur à orchidée. Au début de la présentation à la première réunion, c'était présenté comme : si on évite ces secteurs, cela rendra l'opération pas réalisable car trop petite. Puis au final, en discutant, il s'est avéré que le projet présenté à la 2^e réunion évitait ces secteurs là, que des solutions avaient été trouvées pour rendre le projet viable et trouver des solutions

pour maintenir cet enjeu. Là, le gain était clairement identifiable, c'était concrètement la conservation de secteurs à enjeu. Cela a été dû, je pense, directement à notre action. »

L'étude de ce dossier est l'occasion de voir qu'il s'agit d'une approche qu'ils ont progressivement généralisée à tous leurs dossiers:

« Petit à petit, on s'est rendu compte qu'à chaque fois qu'on faisait une réunion, c'était intéressant pour tout le monde. Et que le CR de cette réunion, lorsqu'on le formalisait bien, et lorsqu'on le faisait assez vite, finalement, il satisfaisait les demandes du {porteur de projet}. En fait, il n'avait plus envie de nous demander {de note} écrite. C'est partant de ce constat qu'on s'est dit « on n'a qu'à systématiser cette posture là ». Et maintenant, on est {...} exclusivement dans une réponse par réunion et CR de réunion, même quand on ne nous la demande pas comme ça. »

Sur ce dossier, les agents ont donc exercé leur liberté discrétionnaire pour faire évoluer une procédure de travail dans un sens qui leur paraissait plus propice à une amélioration de la qualité environnementale des projets.

Comme dans le cas précédent, la démarche n'est pas du tout menée de manière cachée, mais au contraire présentée et revendiquée, par exemple à l'occasion de ce séminaire mais aussi plus largement dans les échanges en interne à leur administration.

« On a un autre... critère d'action {...}. On est hyper transparent. On a peut être tort, mais c'est notre approche. On aura du mal à nous reprocher quelque chose qu'on a toujours dit qu'on faisait (...) au plus haut niveau, devant le sous sous directeur, devant le président de {l'activité} etc. On dit toujours nos pratiques très clairement. »

Il y a une pleine conscience chez les agents du fait d'avoir une marge de manœuvre et de l'utiliser pour avoir davantage d'impact.

« On lit le texte et on détecte une sorte de fenêtre d'opportunité dans le texte. (...) On voit une marge de manœuvre, on s'engouffre dedans et on écarte un peu les épaules pour la mettre à notre taille. »

Leur action est basée sur leur confrontation au terrain et aux problèmes concrets qui s'y posent, mais également sur une réflexion sur les textes et sur le sens de la politique publique menée :

« Qu'est ce qui nous amène à ça ? Un double mouvement.

- A la fois, un mouvement d'appropriation de plus en plus fine des textes, parce qu'on les lit, on les relit, on en tire l'essence
- Un deuxième mouvement qui est le mouvement empirique de l'accumulation des dossiers. L'accumulation des dossiers nous amène à détecter des besoins des opportunités, des possibilités d'action. Une fois qu'on a repéré des besoins des possibilités d'action par notre pratique quotidienne, on voit dans quelle mesure ils entrent en interaction, ou ils peuvent rentrer dans notre lecture un peu extensive du texte.

C'est par ce mouvement itératif entre connaissance des textes d'une part et expérience pratique d'autre part, on essaie de faire converger les deux »

L'action menée dépasse donc la seule réponse aux problèmes particuliers d'un interlocuteur. Les agents élaborent cette nouvelle action car elle leur semble correspondre au sens profond de leur mission au delà des procédures élaborées par les textes :

« On assume de comprendre le texte de cette façon parce qu'il nous semble que ce n'est peut être pas parfaitement fidèle à la lettre, mais que c'est en tout ca, parfaitement fidèle à l'esprit. »

(...) « On prétend et on assume que notre posture est la plus efficace nous semble-t-il, pour atteindre les finalités de {l'activité} qui sont écrites dans le texte. C'est dans ce sens qu'on n'a pas de problème de conscience. »

L'analyse des deux dossiers que nous approfondissons ici, le cas CDV et le cas DVT, nous permet donc de voir que :

- Dans le contexte favorable que nous avons décrit précédemment, les agents exercent bien leur liberté discrétionnaire sur certains de leurs dossiers. Néanmoins, cet exercice prend une forme spécifique par rapport à ce qui est habituellement décrit dans la littérature SLB sur au moins deux dimensions :
 - o cet exercice n'est pas caché par les agents, qui tentent au contraire de faire savoir au sein de leur administration ce qu'ils font.
 - o cet exercice ne se fait pas strictement dans le cadre d'un face à face avec un interlocuteur, pour répondre à son problème particulier, mais se rattache à une réflexion de fond des agents sur le sens de leur mission et de la politique à mener.
- Dans les cas présentés, cet exercice joue un rôle dans le travail des agents : il permet d'expérimenter de nouvelles pratiques dans les services et/ou en faire évoluer, avec pour objectif d'améliorer l'efficacité de la politique publique menée (dans le cas CDV, avec la mise au point d'un rôle de coordinateur transversal et accompagnateur d'un projet à fort enjeu, ou, dans le cas DVT, avec la création d'une nouvelle pratique, en remplacement de celle qui était proposée par la réglementation, sur la base du constat du peu d'efficacité de la première et de meilleure efficacité de la deuxième).

V. Discussion

Les cas que nous étudions correspondent à l'implémentation d'une politique publique d'intégration environnementale. Or, comme nous l'avons vu dans la revue de littérature, ce type de politique publique est décrit comme innovant (Jordan & Lenschow, 2008), et comme posant des défis à la fois politiques et conceptuels (Persson, 2004).

La question de la manière dont les services administratifs, sur le terrain vont concrètement pouvoir implémenter ce type de politique a guidé notre recherche. Nos résultats nous ont permis de voir comment et en quoi la liberté discrétionnaire des agents publics fonctionnait comme un élément clé de la mise en œuvre de cette politique sur les cas étudiés.

Nous nous intéressons ici aux implications théoriques et empiriques de ces résultats, et avançons que ce type de politique publique entraîne une évolution de la figure du street level bureaucrat le rapprochant du professionnel :

- Tout d'abord, par l'élaboration d'une vision de la politique menée, et non plus une action ancrée uniquement dans la réponse au terrain,
- Ensuite, par un approfondissement de son rôle dans l'élaboration du contenu de la politique publique, non plus uniquement pour la compléter et l'adapter aux circonstances, mais pour en inventer les fondamentaux même.

V.I. L'évolution de la figure du Street Level Bureaucrat : continuité et transformation vers un professionnel

Hupe et Hill (Hupe & Hill, 2007) rappellent que les SLB se définissent eux mêmes comme des professionnels, et revendiquent de pouvoir utiliser leur autonomie pour adapter les politiques à la réalité du terrain. Néanmoins, cette qualité ne leur est pas toujours reconnue : si la qualification de professionnel ne fait pas discussion pour des médecins par exemple, elle est davantage contestée pour des officiers de police ou des travailleurs sociaux qui ne sont pas des professions au sens fonctionnaliste du terme (e.g. Carr-Saunders & Wilson, 1933).

Dans les cas que nous étudions ici, les continuités et les transformations de la figure du SLB confronté à la mise en œuvre d'une politique d'un nouveau type permettent d'argumenter dans le sens d'un SLB qui serait un professionnel, au delà du fait d'appartenir ou non à une profession reconnue.

Face à ce nouveau type de politique publique, nos cas nous permettent tout d'abord d'observer une continuité par rapport à l'approche théorique SLB. Nous retrouvons bien un exercice à la fois inévitable et difficilement contrôlable de la liberté discrétionnaire, une « irréductible autonomie » des agents (Maynard-Moody & Portillo, 2010). Dans les cas présents, celui-ci est même renforcé par un cadre peu stabilisé.

Néanmoins, nous observons aussi une évolution dans ce qui sert de déclencheur au fait de faire usage de cette autonomie. L'agent n'est plus face à des situations concrètes, humaines, par exemple un individu qui a besoin d'accéder à un programme de soin pour survivre. Dans les cas étudiés, l'agent est face à des problèmes certes cruciaux (la modification de la présence d'une espèce animale ou végétal sur un site par exemple) mais qui n'ont pas l'acuité d'une situation individuelle de désespoir social, comme dans les cas classiques des SLB. Cela est du d'une part au fait que le dispositif de rencontre entre l'agent et ses interlocuteur est différent : il ne s'agit plus d'entretiens individuels et personnalisés, mais plus souvent d'un cadre de réunions avec plusieurs interlocuteurs. Cela est du d'autre part à la nature des problèmes posés à l'agent : des problèmes environnementaux, qui, aussi essentiels soient-ils, ne mettent pas en jeu à court terme la vie de leur interlocuteur.

De ce fait, il y a une évolution du discours du SLB sur son travail. Là où les SLB revendiquent classiquement d'agir en réaction à des situations individuelles (Maynard-Moody & Musheno, 2000), les SLB de nos cas revendiquent bien cette proximité au terrain, mais développent conjointement une vision du sens de la politique publique :

- « Qu'est ce qui nous amène à ça ? Un double mouvement.
- A la fois, un mouvement d'appropriation de plus en plus fine des textes, parce qu'on les lit, on les relit, on en tire l'essence
 - Un deuxième mouvement qui est le mouvement empirique de l'accumulation des dossiers. L'accumulation des dossiers nous amène à détecter des besoins des opportunités, des possibilités d'action. Une fois qu'on a repéré des besoins des possibilités d'action par notre pratique quotidienne, on voit dans quelle mesure ils entrent en interaction, ou ils peuvent rentrer dans notre lecture un peu extensive du texte.
- C'est par ce mouvement itératif entre connaissance des textes d'une part et expérience pratique d'autre part, on essaie de faire converger les deux »
- (...)

« On assume de comprendre le texte de cette façon parce qu'il nous semble que ce n'est peut être pas parfaitement fidèle à la lettre, mais que c'est en tout ca, parfaitement fidèle à l'esprit. »

(...)

« On prétend et on assume que notre posture est la plus efficace nous semble-t-il, pour atteindre les finalités de {l'activité} qui sont écrites dans le texte. C'est dans ce sens qu'on n'a pas de problème de conscience. »

En cela, nos cas font apparaître une figure du SLB différente, plus proche de la figure du professionnel par la réflexion qu'il mène sur sa propre activité et qui va de pair avec son autonomie pour exercer.

V.II. La liberté discrétionnaire comme moyen d'élaboration de la politique publique dans des contextes en construction

Un élément original de nos résultats porte sur le fait que dans nos cas, contrairement à ce qui a été observé dans la littérature SLB, l'action des agents n'est pas cachée, mais au contraire revendiquée et fait l'objet d'une volonté de diffusion par les agents eux mêmes, en interne.

Nous avons mis en évidence dans nos résultats un contexte peu stabilisé car :

- proposant des organisations des services variées, qui relèvent de choix de la part de l'encadrement local.
- regroupant des agents de profils, et donc de connaissances et compétences très divers,
- sur des postes définis de manière différente pour chaque agent,
- et pour mettre en œuvre une réglementation dont une partie a toujours été en cours d'élaboration entre 2006 et 2013.

Dans les cas que nous étudions, nous avons vu que ce contexte peu stabilisé favorise clairement l'exercice de la liberté discrétionnaire par les agents et l'élaboration d'une action nouvelle et/ou différente de celle qui était prévue par les textes.

Ainsi, aurait-il été aussi aisé aux agents du dossier DVT de faire évoluer la pratique que prévoyait la réglementation si celle ci avait été très précisément indiquée dans les textes, si il y avait une pratique de long terme, partagée par tous les services sur le territoire, et si il existait une jurisprudence indiquant précisément ce qui était hors cadre ? De même, l'agent du dossier CDV aurait-il pu élaborer un nouveau rôle si celui-ci avait été prescrit autrement et ainsi développé uniformément dans tous les services locaux ?

Néanmoins, dans les cas étudiés, le contexte ne laisse pas seulement une marge de manœuvre aux agents, il leur laisse aussi des « espaces vides » à construire.

Ainsi, dans le dossier CDV, si l'agent élabore son rôle de liant, c'est parce que celui-ci n'est pas dans les textes alors qu'il en constate le besoin sur le terrain :

« Oui, la commande n'a pas été formulée explicitement, mais nous, au sein de {notre service} on a instinctivement peut être pris ce rôle de liant. Compte tenu de la contrainte de timing qui encore une fois était très très forte, il ne fallait pas déraiper dans un sens ou dans l'autre. Nous on a été vachement exigeant sur le projet, parce qu'on a eu cette vision

d'ensemble et qu'on était les mieux à même d'alerter au plus tôt dès qu'il y avait quelque chose qui posait problème »

De même, dans le dossier DVT, si les agents font évoluer la procédure, c'est parce que le texte ne prévoit pas d'échange autour des informations données en amont, alors que cela apparaît sur le terrain comme nécessaire :

« Petit à petit, on s'est rendu compte qu'à chaque fois qu'on faisait une réunion, c'était intéressant pour tout le monde. Et que le CR de cette réunion, lorsqu'on le formalisait bien, et lorsqu'on le faisait assez vite, finalement, il satisfaisait les demandes du {porteur de projet}. En fait, il n'avait plus envie de nous demander {de note} écrite. (...) »

Ainsi, alors que dans la littérature sur les SLB, le ressort de l'exercice de la liberté discrétionnaire par les agents est le fait de devoir adapter une politique qui se révèle inadaptée à certains cas particuliers, parce qu'on ne peut prévoir la diversité des situations humaines (Maynard-Moody & Musheno, 2000), dans les cas étudiés ici, l'action des agents résulte plutôt du besoin d'élaborer les modalités d'une politique publique « inachevée », en construction. L'exercice de la liberté discrétionnaire devient ainsi un outil de construction de rôles et de procédures nécessaires et non prévus dans la réglementation.

L'observation que nous faisons d'une volonté de diffusion et de mise en discussion des actions qui résultent de l'exercice de leur liberté discrétionnaire peut alors être vu comme la manifestation du déplacement qui s'opère alors dans l'utilisation de la liberté discrétionnaire : il ne s'agit plus d'un exercice caché, qui vise uniquement à pouvoir mieux répondre à des cas individuels, mais bien d'un exercice revendiqué et diffusé qui vise à élaborer les modalités d'implémentation d'une politique publique, inachevée dans son élaboration.

Ainsi, dans le cadre d'une politique publique d'intégration environnementale, si l'on retrouve les fondamentaux de la littérature sur les street level bureaucrats, avec un exercice inévitable et nécessaire de la liberté discrétionnaire, nous mettons également en lumière que les particularités de ce type de politique, du fait de son caractère novateur et peu stabilisé dans ses orientations, entraîne une évolution du rôle du street level bureaucrat vers une affirmation du caractère professionnel de sa fonction : d'une part, du fait du développement d'une vision de la politique publique à mener et d'autre part, par un rôle actif dans la conception des modalités de son activité, et à travers cela, des orientations fondamentales de la politique menée.

Conclusion :

Comment peut-on implémenter concrètement des politiques publiques d'intégration environnementales dans les territoires ?

Notre recherche nous a permis de mettre en avant le rôle renforcé des agents publics et de l'exercice de leur liberté discrétionnaire dans cette implémentation.

Nous avons montré que le contexte peu stabilisé laissait une large marge de manœuvre aux agents. Allant plus loin, nous avons argumenté que ce contexte agissait comme un

stimulateur de l'exercice de la liberté discrétionnaire, qui devenait alors un outil pour construire les rôles et procédures manquants dans une politique publique « inachevée ». Nous avons ainsi mis en lumière comment dans ce type de politique publique, la liberté discrétionnaire fonctionne comme moyen d'expérimenter de nouvelles pratiques qui permettent de renforcer l'efficacité de la politique publique.

Sur le plan théorique, cela signifie que dans ce type de politique publique, la figure du street level bureaucrat évolue par rapport à la manière dont elle est classiquement décrite dans la littérature : le caractère professionnel est renforcé en cela qu'il développe une vision de la politique à mener et se fait concepteur de ses propres pratiques de travail.

Dans les cas étudiés, l'apport et l'intérêt de l'exercice de la liberté discrétionnaire pour l'efficacité de la politique publique apparaissent clairement ici.

Néanmoins, au fur et à mesure qu'elle affirme la nécessité et l'intérêt de l'exercice de la liberté discrétionnaire des agents pour implémenter les politiques publiques, la littérature SLB pose la question du risque : abus, discriminations, impossibilité pour l'administré de se défendre face à des décisions etc.

En effet, si l'implémentation de politiques publiques d'un nouveau type, comme celles d'intégration environnementale, renforce encore le rôle de la liberté discrétionnaire et en fait la cheville ouvrière de l'élaboration de cette politique, comment garantir qu'il n'y ait pas de dérive et que les choix faits soient bien dans l'intérêt de la politique et de son efficacité ?

Sur ce point, nos cas ouvrent des voies de recherches importantes : d'une part, le fait que les agents cherchent à diffuser et à discuter leurs pratiques, et d'autre part, le fait que l'exercice de cette liberté discrétionnaire ne soit pas le fait d'un individu isolé, mais d'un agent en accord avec son encadrant, et potentiellement avec son équipe locale sont deux voies qui nous paraissent à explorer par rapport à cette question de la régulation du risque associé à l'exercice de la liberté discrétionnaire.

Bibliographie :

- Carr-Saunders, A. W., & Wilson, P. A. (1933). *The professions. The Social System*. Oxford: Clarendon Press.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Evans, T. (2010). *Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy*. London: Ashgate.
- Hill, M., & Hupe, P. (2008). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (p. 248). Sage Publications.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x
- Jordan, A., & Lenschow, A. (2008). *Innovation in Environmental policy? Integrating the environment for sustainability*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kinsey, K. A., & Stalans, L. J. (1999). Which “haves” come out ahead and why? Cultural capital and legal mobilization in frontline law enforcement. *Law and Society review*, 33(4), 993–1024.
- Lascoumes, P., Bonnaud, L., Le Bourhis, J.-P., & Martinais, E. (2014). *Le Développement durable : une nouvelle affaire d’Etat* (p. 196). Presses universitaires de France.
- Lipsky, M. (1980). *Street level Bureaucracy : Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street level bureacuracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- May, P. J., & Wood, R. S. (2003). At the regulatory front lines : inspectors’ enforcement styles and regulatory compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 117–139.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent : two narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329–358.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public services*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Maynard-Moody, S., & Portillo, S. (2010). Street Level Bureaucracy Theory. In R. F. Durant (Ed.), *The Oxford Handbook of American bureaucracy* (pp. 252–277). New York: Oxford University Press.
- Persson, A. (2004). Environmental Policy Integration : An Introduction.
- Prottas, J. . (1979). *People-processing : the street level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington: Lexington Press.
- Saetren, H. (2005). Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *Policy Studies Journal*, 33(4), 559–582. doi:10.1111/j.1541-0072.2005.00133.x
- Sandfort, J. R. (2000). Moving beyond discretion and outcomes : examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 729–756.
- Tummers, L. (2011). Comment expliquer la disposition des professionnels publics à mettre en oeuvre les nouvelles politiques : le système de l'aliénation des politiques. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 77(3), 575–604.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation , street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.
- Yngvesson, B. (1988). Making law at the doorway:the clerk, the court and the construction of community in a New England Town. *Law and Society Review*, 22(3), 409–448.