

PROJET INTERFORM
Séminaire des 3 et 4 avril 2007

Les Politiques Publiques

Note rédigée par :

Charles GOFFIN
Étudiant en master CTI

Université de Pau et des Pays de l'Adour
UFR pluridisciplinaire de Bayonne

Les politiques publiques occupent une place centrale dans l'action de l'Etat. Elles constituent le principal moyen d'intervention des gouvernements. Elles leur permettent de se trouver au plus proche des préoccupations des populations à la tête desquelles ils ont été placés.

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

Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, dans leur ouvrage « Les Politiques Publiques »¹, nous proposent une autre définition : « programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique ».

Ces définitions permettent donc de bien apprécier la place centrale des politiques publiques. Une série de questions s'impose alors: tout d'abord qu'est-ce qui amène un gouvernement, et plus généralement une autorité publique, à se pencher sur un problème, sur un thème en y consacrant une réflexion et, le cas échéant, en mettant en œuvre une politique publique pour agir en la matière ?

Dès lors, quand cette autorité décide d'intervenir, comment cela se met-il en œuvre ? Quel est le « processus » de mise en œuvre d'une politique publique ?

L'analyse des politiques publiques en tant que discipline est assez jeune en France mais elle nous permet tout de même de déceler d'importantes mutations ces dernières années. En effet, des facteurs comme la construction européenne ou la décentralisation et les transferts de pouvoir auxquels ils ont donné lieu viennent changer la donne. Il faut ajouter à cela un ensemble de limites qui viennent affecter le « fonctionnement » des politiques publiques.

Cette note s'attachera donc dans un premier temps à l'analyse du « processus » des politiques publiques, puis nous verrons ensuite les limites et mutations auxquelles sont confrontés les différents acteurs des politiques publiques.

I. Les différentes étapes d'une politique publique : comment les autorités publiques interagissent avec leur population

Selon les différents auteurs en matière de politique publique, le nombre précis d'étapes varie entre 4 et 6. Nous en retiendrons, quant à nous, 5 principales : la mise sur agenda, l'élaboration de l'action, le processus décisionnel, la mise en œuvre et l'évaluation.

: La mise sur agenda :

C'est l'étape première de toute politique publique. Elle en est la condition. La mise sur agenda correspond au moment où les autorités publiques prennent un problème, un thème en considération et l'inscrivent à court, moyen ou long terme comme l'une des actions qu'ils auront à mener.

Qu'est-ce qui peut pousser des responsables à s'intéresser à un problème ? Selon Larry N. Gerston², il existe trois conditions alternatives à la mise sur agenda :

- la portée : nombre de personnes concernées par le problème
- l'intensité : importance de l'impact du problème
- la durée : depuis quand se pose le problème

¹ MENY Yves et THOENIG Jean-Claude, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, 391 p.

² GERSTON Larry N. , *Public Policy Making : Process and Principles*, New York , M.E. Sharpe , 2004 , 184p.

Les problèmes qui vont faire l'objet d'une mise sur agenda peuvent être de deux types différents. Tout d'abord, il peut s'agir d'un problème tout à fait nouveau dont la portée et/ou l'intensité vont amener les responsables politiques à s'y intéresser. A l'inverse, il peut s'agir d'un problème existant mais dont le traitement (voire l'absence de traitement) est remis en question. Le rôle des responsables politiques est alors de requalifier le problème c'est-à-dire d'en redéfinir les causes et les responsabilités pour agir autrement (thèse de R.W. Cobb et M.H. Ross³).

Au-delà de cela, l'élément essentiel de la mise sur agenda, ce sont les acteurs. Leur intervention va considérablement nuancer le processus. Tous ces acteurs ont des rôles différents dans la mise sur agenda et leur moyen d'action ne sont pas les mêmes.

- les citoyens : ils peuvent pousser à la mise sur agenda par la manifestation, la pétition, la menace de sanction électorale,...

- les associations et groupes d'intérêts : par les cercles d'influence, leurs carnets d'adresses, le poids qu'ils représentent,... ils vont défendre leurs intérêts auprès des responsables publics.

- le monde universitaire : centre de recherches, organisation de groupes de réflexion, production d'études en tous domaines,... Tout ceci peut influencer les décisions des responsables publics.

- les médias : leur rôle est considérable. Ils peuvent, par leur intérêt pour une cause et le relais qu'ils lui apportent, rendre ou non un problème public. Ils participent énormément à la sensibilisation de l'opinion publique.

- les gouvernements : par leur volonté d'agir ou pas, ils sont évidemment un acteur primordial. Il faut noter que l'immobilisme conscient d'un gouvernement peut être considéré comme un politique à part entière.

La mise sur agenda est donc fondamentale car elle est le point de départ de toute politique publique. Une fois le problème pris en considération, vient alors le temps de l'élaboration de l'action.

: L'élaboration de l'action :

La mise sur agenda correspondait à la phase durant laquelle une question passait au stade de problème public. Dès lors il convient de rechercher des solutions à ce problème.

Dans la majorité des cas, la mise sur agenda résulte d'une mobilisation de certains secteurs de la société. Comme nous l'avons vu précédemment, cette mobilisation va prendre différentes formes en fonction du type d'acteurs qui va la mener.

Ainsi, celle des citoyens peut prendre la forme de manifestations ou encore de pétitions, celle des universitaires va être la production d'études dont les conclusions soulèvent l'existence d'un problème et celle des groupes d'intérêt va être de sensibiliser directement les responsables en jouant de leur poids (idéologique, économique,...), ou de leur réseau.

Pour les pouvoirs publics, la première action sera donc d'étudier les solutions proposées par les acteurs concernés. A titre d'exemple, en matière de politique de sécurité routière, l'Etat a commencé par étudier les solutions proposées par les associations de prévention routière : durcissement des sanctions, limite de la puissance des voitures, mise en place des radars automatiques,...

D'une manière plus générale, les responsables politiques vont avoir à leur disposition deux types de solutions :

- des solutions préexistantes qu'il conviendra d'adapter au cas particulier.
- la création de nouvelles solutions. Cette création de nouvelles solutions est la conséquence du caractère original du problème.

³ COBB R.W. , ROSS M.H. , Agenda setting and the denial of agenda access , University Press of Kansas , 1997

Dans tous les cas, les solutions imaginées ou reprises par les responsables devront être confrontées et soumises aux acteurs avant décision.

: Le processus décisionnel :

Il s'agit ici d'un stade très délicat. En effet, il est fait de consensus, de compromis, de concertation,...

Une fois les solutions imaginées, le processus décisionnel est le moment où tous les acteurs (responsables politiques, groupe de pression, associations,...) vont se retrouver autour de la table.

L'unanimité étant très rare, il va falloir que chacun des acteurs soit prêt à faire certains compromis pour aboutir à des solutions efficaces. A ce titre, certaines questions mettent longtemps à être réellement traitées par un manque de consensus dans le processus décisionnel. En effet, certains secteurs de la société peuvent avoir des intérêts à défendre et ainsi bloquer toute prise de position des pouvoirs publics.

Les exemples de ce type de « comportement » sont nombreux :

- en matière de politique environnementale, le développement des voitures propres a été freiné par les industries pétrolières. Celles-ci ayant beaucoup à perdre ont fait jouer le poids de leur groupe de pression pour limiter la promotion de ces véhicules (par des avantages fiscaux par exemple).
- pour ce qui est de la politique de santé et de la mesure d'interdiction de fumer dans les lieux publics, les débitants de tabac et les cafetiers dénoncent un manque à gagner énorme.

Une fois donc ce consensus trouvé, vient le moment de la mise œuvre de la politique publique.

: La mise en œuvre :

Selon Mény et Thoenig, la mise en œuvre d'une politique publique se définit comme « un ensemble d'activités individuelles et organisationnelles transformant des conduites dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité publique mandatée »⁴.

Plus simplement, on peut noter que la mise en œuvre d'une politique publique repose sur deux « piliers » essentiels : un ensemble normatif et un système d'acteurs.

Le pendant normatif est constitué de l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics pour règlementer certains comportements et activités. Cela va prendre la forme de lois, de règlements, de décrets,...

Le système d'acteurs est quant à lui composé de l'ensemble des personnes qui vont agir pour l'application de la politique publique. En fonction de l'échelle à laquelle a été décidée la politique publique, on va retrouver ce système d'acteurs à différents niveaux : national, régional, local,... Ils peuvent être publics ou privés (rôle des médecins libéraux dans la politique de santé).

: L'évaluation :

L'évaluation est un point essentiel des politiques publiques. Sans cela, toute politique publique perd de son sens : la réponse à des besoins identifiés de certains secteurs de la société.

Le décret du 22 janvier 1990 nous propose une définition de l'évaluation des politiques publiques : « évaluer une politique c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique ».

⁴ MENY Yves et THOENIG Jean-Claude, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, 391 p.

L'évaluation c'est d'abord mesurer l'efficacité d'une politique publique à l'aide d'indicateurs, d'outils dont la rigueur doit être le plus scientifique possible.

En 1990 le gouvernement de Michel Rocard crée le Conseil Scientifique d'Evaluation (CSE) qui va dégager 6 principaux critères d'évaluation d'une politique : cohérence, atteinte des objectifs, effectivité (impact d'une politique), efficacité, efficience (rapport entre coût et efficacité) et pertinence.

L'évaluation d'une politique se doit donc d'être plus qu'un suivi. C'est elle qui va permettre l'amélioration de la politique évaluée.

Les finalités de l'évaluation des politiques publiques sont multiples et relèvent tant de préoccupations sociales que politiques. Ainsi Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Placade, dans un rapport fait au Sénat en 2004 font état de finalités « déontologiques » (rendre des comptes aux citoyens et aux responsables politiques sur les politiques menées), décisionnelles (poursuite, arrêt ou refonte d'une politique) ou encore d'apprentissage (formation des agents publics).

Cette évaluation des politiques publiques s'avère donc essentiel dans ce « processus », et ce, tant pour le présent d'une politique que pour son futur.

II. Le « fonctionnement » des politiques publiques affecté par certaines limites et mutations

Dans le processus des politiques publiques, il faut noter l'existence de certaines limites, voire obstacles, au sein des différentes étapes.

: Les limites de la mise sur agenda :

La mise sur agenda, comme nous avons pu le voir précédemment, est une étape fondamentale dans la mesure où elle représente souvent la naissance d'une politique publique.

La première limite qu'il convient de souligner tient au rôle essentiel d'un des acteurs de la mise sur agenda : les médias. Ces derniers ont un poids énorme dans la prise en compte d'un problème par les responsables politiques notamment car ils constituent un relais important de l'opinion publique mais aussi car ils participent de la formation de celle-ci.

En cela les médias peuvent « parasiter » le débat et ils sont un moyen relativement efficace de manipulation de l'opinion publique. Ils créent une représentation de la société qui peut être faussée par la défense de certains intérêts.

Pour autant, on peut nuancer quelque peu l'importance de ce rôle. En effet, les acteurs de la mise sur agenda sont multiples et complexes et, de fait, la médiatisation ne saurait être une condition nécessaire et suffisante de la prise en compte d'un problème. Ainsi il existe des cas où la simple mobilisation de groupes de pression ou d'associations auprès des pouvoirs publics a permis la mise sur agenda d'un problème sans que cela fasse grand bruit.

D'autre part, il faut également noter que même la gravité ou le caractère urgent d'un problème ne suffisent pas forcément à le faire inscrire dans les priorités des responsables politiques. Cela tient au fait que l'espace public est limité dans sa capacité à accueillir des enjeux nouveaux. A titre d'exemple on peut citer le cas des tentes de l'association Don Quichotte qui ont placé le problème du logement au centre de l'actualité cet hiver. En effet, on ne peut dire que cette question soit nouvelle. Elle se pose depuis des dizaines d'années, et toujours de manière grave et urgente. Pour autant, elle n'avait pas bénéficié d'un tel écho depuis l'hiver 1954 et l'appel de l'Abbé Pierre ...

: Les problèmes liés à la prise de décision :

Après les limites à la mise sur agenda, le processus décisionnel se voit également confrontés à certains problèmes.

Ce stade est peut-être le plus délicat dans la mesure où il nécessite un consensus entre les différents acteurs. Et la multiplicité de ces acteurs ne favorise en rien la situation. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué dans notre étude, la présence d'intérêts divergents et la difficulté du compromis peuvent paralyser la résolution d'un problème.

De plus, le double mouvement de construction européenne d'un côté et de décentralisation de l'autre a multiplié les pôles de décisions. De fait, au problème qui était national il y a quelques dizaines d'années s'est ajouté son pendant aux échelles européennes et locales aujourd'hui.

: Les problèmes liés à la mise en œuvre des politiques publiques :

La mise en œuvre des politiques publiques connaît des limites similaires à celle de l'élaboration. En effet, la multiplicité des acteurs représente également un obstacle à la bonne mise en œuvre d'une politique publique.

Ce qui va caractériser l'application d'une politique publique c'est l'appropriation de ces objectifs par le système d'acteurs qui va la mettre en œuvre. Or, dans le système complexe qu'est le notre, il est difficile pour tous les acteurs de trouver leur place dans ce processus et ainsi de jouer leur rôle au mieux. Cette question se pose notamment en ce qui concerne le pilotage d'une politique publique. Quelles responsabilités ? Quels rôles sont attribués à chacun des acteurs ? Pour la réussite d'une politique publique, les réponses à ces questions ne doivent faire aucun doute.

Mais alors au final, qu'est-ce que cette réflexion sur les politiques publiques nous a-t-elle permis de comprendre ?

Clairement, les politiques publiques relèvent d'un « processus » complexe, et ce, plus particulièrement à un niveau : les acteurs. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, leur multiplicité peut représenter un obstacle au cours des différentes étapes des politiques publiques. Cependant, cette multiplicité reste tout à fait nécessaire : les pouvoirs publics ne peuvent exclure un groupe social d'une prise de décision qui peut concerner celui-ci. En outre, un des objectifs des politiques publiques étant l'adéquation entre action des autorités et besoins des administrés, l'absence de prise en compte de ces besoins nuirait fortement à l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Même si ce n'est pas le seul problème que connaissent les politiques publiques, la multiplicité des acteurs s'avèrent souvent être à l'origine des difficultés que l'on rencontre de la naissance d'une politique publique jusqu'à sa mise en œuvre.

La présence des différents acteurs est un obstacle nécessaire. Cependant la situation actuelle est une phase transitoire. En effet, on assiste aujourd'hui à de grandes mutations qui changent la donne en matière de politiques publiques (entre autres) : redéfinition des rôles des acteurs, apparition de nouveaux acteurs, multiplication des pôles de décision,... Ainsi, une fois la situation « stabilisée » notamment par les avancements de la construction européenne et de la décentralisation, la multiplicité des acteurs reprendra d'avantage son visage de nécessité que celui d'obstacle.