

Dynamique, action et performance des politiques publiques

Pr. BOURICHE Riadh
Université Mentouri Constantine
Expert Unicef – Algérie en Politiques publiques

Introduction

Etat animateur, propulsif, initiateur, les qualificatifs ne manquent pas pour désigner les mutations de l'agir étatique dans les différentes sociétés dans le cadre des politiques publiques visant le développement. Aujourd'hui, les politiques publiques ou les moyens d'action des pouvoirs publics sont sans cesse appelés à être renouvelés et diversifiés. Faut-il imaginer de nouveaux moyens d'action à cause des limites auxquelles sont confrontées les autorités concernant la régulation dite verticale relative au développement ? Parmi ces limites, on peut citer les obstacles dans la mise en œuvre des politiques publiques, les réactions imprévisibles des publics... Tous les pays, quelque soit leur développement, sont concernés par cette question de l'action des politiques publiques. Recours donc à des formes de politiques publiques plus souples, où l'action joue un rôle primordial et passe par l'identification, la formulation, la légitimation, l'incitation, l'expérimentation, la contractualisation, la coordination, l'évaluation, l'ajustement et l'amélioration.

Les profondes transformations qui ont touché le développement des différentes sociétés depuis la deuxième moitié du siècle dernier peuvent être expliquées par les manières dont interviennent les Etats. Ces transformations se présentent sous la forme d'un succès de l'Etat-régulateur, manifesté par l'importante multiplication des interventions publiques dans tous les domaines de la vie quotidienne, mais cette réussite s'est accompagnée d'une crise importante des modèles d'action qui semblaient avoir fait le succès même de l'Etat au cours des années soixante-dix. La question revient alors, dans la théorie consacrée à l'étude des politiques publiques, à se demander quels genres de politiques publiques (public policy making and implementation) peuvent conduire au développement.

Le processus de mise en œuvre des politiques publiques comprend plusieurs composantes : « la formulation de l'action », c'est-à-dire une « ébauche de solution au problème » ; « la mise en œuvre de l'action ou la conduite de l'action » : elle oblige en permanence les acteurs à « reformuler l'innovation en fonction des ressources disponibles » ; « l'observation des effets », c'est-à-dire les évaluations qui conduisent à reconsidérer les hypothèses souvent implicites de la

formulation de l'action initiale et à modifier les modalités de mise en œuvre des moyens. Dans cette perspective, il s'agit d'orienter les politiques publiques au développement, de les adapter aux exigences de la bonne gouvernance, et d'assurer leur performance et leur efficacité. Telle est la perspective théorique de cet article dont l'objectif est de fournir des éléments de réflexion sur les politiques publiques qui traitent des actions collectives productrices de dispositifs concrets.

I. Politiques publiques : cadre conceptuel et théorique

Les politiques publiques, qui font partie de la discipline la plus récente des sciences politiques, cherchent à rendre compte du développement des interventions de l'Etat et d'autres acteurs dans la société sectorielle. En effet, Gilles Massardier prend pour définition préalable d'une politique publique « celle qui consiste à y voir des dispositifs tangibles (un budget, du droit, des institutions spécialisées...) qui régissent un secteur de la société ou une activité (industrie chimique, agriculture, développement économique...), voire un projet (aménagement routier, ferroviaire...), des dispositifs issus d'une fabrication sociale collective et complexe par les acteurs (individus, entreprises, associations...) ou groupes d'acteurs (organisations professionnelles, mobilisations sociales plus sporadiques...), et des institutions publiques (nationales, locales) voire des organisations internationales »¹. Il ajoute qu'« il existe deux manières de faire les politiques publiques dans les sociétés occidentales. D'une part, la manière classique où les autorités publiques agissent, selon une "finalité choisie", à partir d'objectifs et des moyens définis *a priori* qui s'adressent à des "cibles" réceptives (modèle synoptique). D'autre part, la manière renouvelée où les autorités publiques ne possèdent plus le monopole de fabrication des politiques publiques mais doivent, au contraire, "faire avec" une multiplicité d'acteurs qui projettent leurs "finalités vécues" dans le processus de fabrication des politiques publiques (le modèle des ajustements mutuels ou action publique) »².

Dans ce sens, Pierre Muller ³ précise que la notion des politiques publiques est principalement d'origine anglo-saxonne et qu'elle a connu un développement très important aux Etats-Unis depuis les années cinquante. De ce fait, la tradition anglo-saxonne qui a pour base la notion de « Government » est profondément ancrée dans l'étude et les recherches des politiques publiques. Dans ce contexte, la question centrale qui se pose est : comment la formation des intérêts peut-elle conduire à la mise en place des politiques publiques efficaces correspondant aux objectifs du développement⁴ ?

Ce qui caractérise le mieux le renversement opéré par l'étude des politiques publiques est le fait qu'elle entend saisir l'Etat à partir de son action, c'est-à-dire à partir de ses outputs et si possible, ainsi que le rappelle Patrice Duran, à partir de ses « outcoms »⁵. En effet, l'étude et l'analyse des politiques publiques propose aux chercheurs une boîte à outils constituée de concepts – acteur, pouvoir, stratégie, expertise, information... - qui permettent d'ouvrir enfin la boîte noire de l'Etat en s'interrogeant non plus seulement sur ses déterminants mais aussi sur son fonctionnement⁶. En effet, l'étude des politiques publiques a contribué à sociologiser le regard sur l'Etat, dans la mesure où, au lieu de se saisir de l'Etat par le haut et en bloc, elle va permettre de l'observer par le bas et en détail, ce qui permet de comprendre comment l'action des politiques publiques et de l'Etat influe sur le développement.

En outre, ce qui a fait le succès de l'analyse des politiques publiques, qui lui a permis de dépasser les approches traditionnelles, notamment juridiques, de l'Etat en ouvrant « la boîte noire », est une posture fondée sur l'individualisme méthodologique mettant au centre de l'analyse l'observation du comportement et des stratégies des acteurs qui composent les systèmes d'action étudiés. Cette approche inductive repose fondamentalement sur l'idée que c'est à partir de l'observation des acteurs et des stratégies mises en œuvre par ces derniers que la société globale pourra être analysée. Une telle approche s'interdit de rendre compte de la complexité des relations entre l'acteur et le système. Elle ne permet pas de comprendre comment l'acteur est à la fois contraint par le global tout en étant acteur de ce global, ce qui signifie que, dans ce global, il y a quelque chose de plus qui transcende en quelque sorte les stratégies des acteurs individuels ou collectifs en ne se réduisant pas à la somme des comportements individuels⁷.

Par contre, l'approche cognitive des politiques publiques relève d'un constructivisme modéré (tout n'est pas construit) qui met en avant l'irréductibilité de la fonction politique par rapport aux processus d'expression des intérêts. Donc le point de départ de l'analyse cognitive des politiques publiques est le constat selon lequel il y a lien entre les politiques publiques et le développement. Bien entendu, il s'agit d'avancer que les politiques publiques n'ont pas seulement un lien avec le traitement des problèmes publics, dont l'existence est incontestable, et que la relation entre politiques publiques et problèmes publics touche aussi la question du développement qui est beaucoup plus complexe.

Comme le montre bien Jean Leca⁸, le dilemme des gouvernements qui fabriquent les politiques publiques est de se montrer à la fois responsive (conscient des problèmes et des demandes de la population), accountable (susceptible de

rendre compte de son action, ce qui suppose qu'il sache ce qu'il fait et quels en sont les résultats) et problem solving (capable de résoudre les problèmes) alors même que personne ne sait vraiment mesurer l'impact des politiques publiques sur les problèmes qu'elles veulent traiter, comme le soulignait déjà, il y a longtemps, Charles Lindblom⁹.

L'on peut donc considérer que les politiques publiques peuvent constituer une pratique de décisions et d'élaboration de politiques servant à entretenir la structure organisationnelle des différents secteurs de l'Etat et à réaliser des actions dans un objectif de protection de la société à l'intérieur comme à l'extérieur pour viser le développement.

Ceci est confirmé d'une autre manière par Pierre Muller¹⁰ qui souligne qu'il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle. Tout cela permet de mettre en évidence l'objet des politiques publiques et fait dire à ce même auteur qu'il s'agira de saisir une politique publique comme un processus de médiation sociale, dans la mesure où l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore entre un secteur et la société globale. En effet, chaque secteur de la société se régénère en se transformant et en modifiant ses liens avec les autres secteurs, ce qui rend le développement possible.

II. Politiques et action publiques pour un objectif de développement

La question des politiques publiques a connu au cours des vingt dernières années un essor tel qu'il est difficile de l'ignorer dans les études sur l'impact qu'elle a sur le développement au sens global du mot. Les étapes à suivre dans les politiques publiques sont nécessaires à ajuster, améliorer et développer la société globale sectorielle. Dans ce sens, l'approche des politiques publiques en termes séquentiels, qui vise justement l'amélioration des programmes d'action politique, dans un objectif de développement, a été particulièrement popularisée par des travaux américains, notamment ceux de Charles O. Jones¹¹ qui propose une grille d'analyse en cinq étapes : *program identification* (l'identification du problème est la phase où le problème est intégré dans le travail gouvernemental), *program development* (le développement du programme est la phase de traitement proprement dit du problème), *program implementation* (la mise en œuvre du programme est la phase d'application des décisions), *program evaluation* (l'évaluation du programme est une phase pré-terminale de mise en perspective des

résultats du programme) et *program termination* (la terminaison du programme est une phase de clôture de l'action ou de mise en place d'une nouvelle action. Cette dernière phase suppose la résolution du problème et la terminaison de l'action).

Ces étapes constituent la base de l'élaboration et de l'exécution de n'importe quel programme gouvernemental qui conduirait au développement. Ce type de grille permet d'embrasser de manière particulièrement cohérente les multiples facettes de l'action politique. A condition, cependant, de ne pas l'appliquer de manière trop systématique, comme le reconnaissent d'ailleurs les promoteurs de ce type d'approche.

Des politiques publiques qui réussissent doivent toujours s'inscrire dans un cadre général d'action pour permettre de les distinguer de simples mesures isolées. Il est certain, en tout cas, que l'existence de ce cadre général n'est jamais donnée et doit toujours faire l'objet d'une recherche. Le terme de politiques publiques, qui est utilisé dans des contextes très variés (la politique étrangère, la politique de la santé, la politique économique, la politique de circulation des grandes villes, la politique des transports, la politique de l'éducation et de l'enseignement supérieur...), est souvent défini de manière à entrer dans le sujet sans en fixer les contours à l'avance. En effet, la gestion des affaires de l'Etat nécessite une continuité dans l'action et il est nécessaire pour tout gouvernement d'évaluer les actions des politiques publiques précédentes et d'évoquer les perspectives et les projections de son action à moyen et long terme. Un programme de politiques publiques doit définir, entre autres, les objectifs à atteindre, les délais de réalisations et les ressources à mobiliser. Généralement, ces éléments permettent aux différents acteurs d'analyser la faisabilité de ce qui est annoncé, le suivi et le contrôle¹².

Pour atteindre un niveau de développement satisfaisant, l'Etat et tous les acteurs concernés par les politiques publiques doivent se montrer volontaristes et appliquer la démarche qu'ils entendent promouvoir dans l'ensemble de la société. Le développement sera ainsi intégré dans toutes les politiques publiques et dans la dynamique de réformes enclenchée par tous les secteurs. La prise en compte du développement dans l'action de l'Etat revêtira de multiples formes. Ainsi, de nouveaux instruments de mesure et d'évaluation seront mis en place pour intégrer les critères de développement. De même, il serait intéressant de créer un réseau d'échange alimenté par les services statistiques.

Dans les politiques publiques, plusieurs tâches majeures pour le développement peuvent se définir, parmi lesquelles élever la qualité, l'efficacité et la compétitivité de l'économie, garantir une croissance économique rapide et

durable, promouvoir le développement humain sur tous les plans, assainir l'environnement social et naturel et édifier une administration puissante et de haute efficacité, prévenir la corruption, le gaspillage et la bureaucratie, élargir la démocratie en intégrant les éléments fondamentaux qui lui permettent de se renforcer, et rehausser la discipline et l'ordre dans l'appareil d'Etat et dans la société. A cet effet, les politiques publiques auront pour objectif de concentrer leur tâche sur la définition des programmes d'action permettant la réalisation de plans ambitieux.

III. Politiques publiques à l'épreuve de la bonne gouvernance

La bonne gouvernance doit mettre l'accent sur la transformation des formes de l'action publique et mettre également en évidence le déplacement des responsabilités qui s'opère entre les institutions publiques, la société civile et les forces du marché, c'est-à-dire la mise en commun de leurs ressources, de leurs expertises et de leurs projets, en créant une nouvelle coalition d'actions dans un contexte démocratique. Cette bonne gouvernance n'est alors envisagée qu'à travers des modes de coordination sous l'égide des institutions étatiques permettant une meilleure efficacité de l'action publique. Cette conception repose sur le principe de séparation des pouvoirs dans un Etat de droit : la « transparency » avec le prolongement de la liberté d'information, l'« accountability » avec la bonne gestion publique, l'« empowerment » avec l'idée d'administration consultative, le « government effectiveness » avec l'efficacité de l'action de l'Etat et la « political stability » avec la stabilité politique¹³.

En effet, comme nous l'avons déjà signalé plus haut, les politiques publiques sont considérées comme l'action efficace des autorités publiques s'appuyant sur un programme d'action gouvernementale dans tous les secteurs de la société : l'amélioration du secteur de santé, la sécurité, la consolidation de l'infrastructure de base, le bon aménagement du territoire, la mise en œuvre de bonnes politiques sociales, la bonne gestion de la dette... Dans ce sens, selon Dominique Chagnollaud¹⁴, « une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de la légitimité gouvernementale. L'interrogation se déplace donc par rapport à la problématique élitiste (qui gouverne ?) et s'intéresse au résultat de l'action gouvernementale, ses acteurs, ses processus. En ce sens, cette approche veut rompre justement avec le mythe de l'acteur unique, rationnel – « le décideur » - pour adopter une vision plus réaliste en étudiant le contenu d'une activité publique, le programme d'actions et de décisions qu'il met en œuvre et ses orientations, les « publics » visés par cette politique et ses effets ».

Les politiques publiques sont donc adossées à la puissance publique, c'est-à-dire qu'elles s'ancrent dans ce que les anglo-saxons appellent l'action efficace des gouvernants élus et de l'administration. Dans la lignée de cette vision, l'auteur américain Théodore L. Lowi évoque quatre types de politiques publiques¹⁵ :

- Le premier type, celui des politiques dites constitutives, correspond aux actes de définition des règles sur les règles. On peut également les appeler politiques institutionnelles, c'est-à-dire celles qui ont pour objet principal la promotion ou la transformation d'institutions étatiques ou sociétales.
- Le second type concerne les politiques réglementaires régissant les comportements des individus comme ceux ayant trait à la santé, aux conduites disciplinaires (respect du code de la route...).
- Le troisième type est celui des politiques distributives. Il s'agit d'un octroi de biens publics par les autorités publiques. Ils peuvent consister en des biens matériels (ouvrages routiers, services postaux...) ou bien d'autres types de biens, notamment la réglementation juridique comme celle du droit de propriété, ou bien les autorisations et accords par les autorités publiques pour la réalisation ou la poursuite d'une activité industrielle ou commerciale : les opérations de certification et de contrôle des normes édictées par les autorités, les autorisations de construction, les autorisations de fabrication et de commercialisation. Les politiques distributives sont évaluées par l'économie publique en terme d'efficacité calculée selon des ratios coûts /avantages.
- Le quatrième type se place du côté de l'équité en la matière de politiques redistributives. Il s'agit ici d'organiser la redistribution des revenus dans une société en permettant aux plus démunis d'accéder à des avantages selon différents critères (les politiques sociales de l'Etat providence ou assurantiel).

En revenant à la question de l'émergence des politiques publiques, on est conduit à retenir un concept qui est l'agenda politique, défini comme l'ensemble des problèmes perçus, appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes. Pour qu'un problème soit placé sur un agenda gouvernemental, trois conditions doivent être réunies : il doit relever de la compétence de l'autorité publique, être l'objet d'une perception réellement problématique et de points de vue différents susceptibles d'être débattus publiquement¹⁶.

En ce sens, l'analyse classique des politiques publiques ou des actions de l'Etat est celle des critères de maximisation des ressources de l'administration pour

réaliser des programmes à partir d'un système décisionnel rationalisé à la fois dans son processus, son contenu et ses objectifs.

IV. Politiques publiques et processus décisionnel

L'opération qui consiste à élaborer ou prendre une décision politique ou administrative est une opération relativement complexe qui est entourée de contraintes et de problèmes. Tout d'abord, l'on peut remarquer, selon Pierre Muller, que l'approche traditionnelle de la décision politique se compose de l'identification du problème pouvant toucher n'importe quel secteur de l'Etat, de la formulation de tous les programmes et de toutes les solutions possibles de ce problème, de la légitimation et de l'exécution d'un programme, et de l'évaluation de ce même programme. Il s'agit d'une approche séquentielle où l'on retrouve le caractère à la fois linéaire, libre et rationnel¹⁷.

Ce type d'approche séquentielle comporte de multiples insuffisances, car dans la réalité l'ordre des étapes peut être modifié pour diverses raisons : la décision politique peut être prise avant que le problème soit posé ; il est difficile de définir ce qu'est un problème politique, car tout problème social est susceptible de devenir politique, et tout problème politique est nécessairement un "construit" social aboutissant à l'insertion du problème dans les priorités du décideur ; l'effectivité de la décision dépend de son exécution (il est possible à l'administration, par exemple, de ne pas exécuter une décision politique).

Ensuite, l'approche systémique de la décision politique prétend remédier dans une large mesure aux carences de l'approche traditionnelle. Elle remplace le principe de la linéarité par celui de la circularité : la décision est saisie dans un processus qui n'a pas son point de départ dans l'inscription du problème à l'agenda politique¹⁸.

Ce dernier est le milieu décisionnel central, qui, selon Catherine Grémion¹⁹, est le noyau des dirigeants politiques et administratifs au cœur du processus décisionnel, ce qui n'exclut pas l'intervention parfois décisive d'acteurs périphériques dans ce processus. Mais, d'après March et Simon, la décision elle-même est un mythe, qu'elle soit étrangère à la volonté des acteurs ou que son imputation à des acteurs identifiés relève du jeu politique. Surtout, la rationalité de l'acteur relève aussi du mythe tant son impossible connaissance complète des opportunités, l'imprévisibilité des circonstances, la pluralité des critères de choix et l'impossibilité de les hiérarchiser de façon scientifique ainsi que la tension inhérente au processus décisionnel, rendent vaine l'idée de la décision rationnelle.

Dans ce sens, March et Simon²⁰ veulent montrer qu'un décideur, même « intelligent », ne peut procéder à un inventaire systématique et complet des options parce qu'il ne peut les percevoir de façon synoptique mais seulement successivement. Ces spécialistes préfèrent donc évoquer la rationalité limitée du décideur, l'envisager dans un contexte marqué par la complexité et comme une transition entre le réel et le souhaitable, entre les contraintes d'une situation donnée et un problème à résoudre. La décision doit donc s'analyser comme un processus conditionné par plusieurs facteurs²¹ :

- la contrainte de rôle du décideur constitué d'attentes, de comportements et de réactions de la part des autres (qui favorisent le conservatisme) : chacun attend ainsi du décideur public de se couler dans un certain nombre de règles qui brident toute innovation ;
- les procédures souvent complexes que le décideur affronte : les règles officielles précisant la procédure à suivre, les circuits de communication influant sur la sélection de la solution finale, la division des tâches. Dans cette perspective, la décision échappe largement au décideur ;
- la diversité des intérêts en présence et de rationalités particulières de l'organisation et de ses acteurs : les échelons supérieurs censés détenir la décision ne contrôlent pas en fait l'essentiel du pouvoir des échelons inférieurs contrôlant des zones d'incertitude ;
- l'anarchie organisée qui peut présider aux décisions : il est impossible d'identifier un décideur même si des décisions sont prises. Décideur ou victime de procédures, il peut arriver aussi que le décideur ne décide rien.

Les modèles d'analyse du processus décisionnel renvoient à deux variantes : la première insiste sur l'influence du décideur qui choisit la décision la plus rationnelle et sait démêler les fils d'une situation complexe ; dans la deuxième, la décision échappe au décideur victime des procédures, ou ratifiant des compromis et n'est prise par personne d'identifiable. Elle fait intervenir toute une série d'acteurs plus soucieux d'éviter des erreurs pour eux-mêmes que de résoudre un problème.

Par ailleurs, aborder le problème de l'administration²² face à la politique et parfois même face aux groupes de pression a longtemps été tabou même dans les pays développés. L'administration est toujours présentée comme un outil, un objet au service de la société. Elle est donc toujours perçue comme un instrument du pouvoir. Cette conception instrumentale de l'administration repose sur le postulat que l'administration est un appareil spécialisé et professionnalisé dont l'unique fonction est d'exécuter les orientations décidées par les politiques publiques, qui

s'imposent à elle avec une force contraignante ; il y a donc à la fois séparation de l'administration et du politique, et subordination de l'administration au politique.

Ce postulat ancien repose sur des fondements idéologiques eux-mêmes anciens. On considère traditionnellement que le principe de l'autorité du pouvoir exécutif sur l'administration est un principe démocratique²³.

Autrement dit, les décisions administratives représentent la mise en œuvre et l'application de la volonté politique ou des décisions politiques. D'une manière générale, elles représentent l'application des politiques publiques. La frontière entre les décisions administratives et les décisions politiques se trouve au niveau des cabinets des ministères. Tous les services inférieurs hiérarchiquement aux cabinets des ministères font partie de l'administration générale et par conséquent ils élaborent les décisions administratives, tandis que tout ce qui se trouve supérieur hiérarchiquement aux cabinets des ministères, à savoir le gouvernement et la présidence, représente l'ensemble des décisions politiques, c'est-à-dire l'élaboration de la politique publique²⁴.

Par conséquent, les difficultés et les pressions pouvant avoir des effets négatifs sur l'élaboration et l'exécution des décisions administratives aux niveaux des services des ministères sont parfois politiques ou même externes. Par exemple, parmi ces pressions on peut trouver les interventions de certaines forces, politiques ou non, dans les opérations de l'élaboration des décisions administratives, c'est-à-dire des pressions sur celui qui est en charge de prendre la décision administrative. Des difficultés et des problèmes au niveau de la prise de décision administrative peuvent également trouver leur origine dans l'environnement interne de l'organisation administrative à savoir la pression de l'entourage des décideurs administratifs, pression liée à leur appartenance politique et sociale et à leurs intérêts personnels.

Toutes les contraintes entourant les opérations des décisions administratives ont des effets négatifs de divers degrés sur la prise de décision administrative notamment sur le plan de l'adaptabilité ou de la conformité juridique que ce soit scientifiquement ou opérationnellement. Tout cela peut conduire à des prises de décision administratives inefficaces et irrationnelles à tel point que le décideur administratif prenne des décisions erronées ou n'en prenne pas du tout. Il faut donc que les décideurs administratifs étudient efficacement tous les facteurs scientifiques, juridiques pouvant avoir des effets sur la démarche de prise de décision administrative. Il faut traiter toutes ces contraintes et pressions intérieures et extérieures d'une manière préventive pour arriver à la prise et à l'application des

décisions administratives rationnelles, efficaces et légales sur les plans politique, économique, juridique et social.

Sur le plan fonctionnel, les tâches administratives ne sont jamais initiales, mais toujours secondes par rapport aux tâches politiques, et elles sont appliquées de telle sorte que le côté juridique soit respecté. Mais dans les faits, politique et administratif restent étroitement imbriqués : c'est ce que P. Appleby²⁵ appelle « un continuum politique-administration ». Ce qui est demandé à l'administration c'est que celle-ci ne subisse plus l'action des groupes d'intérêts et qu'elle n'oublie pas que son rôle est principalement d'appliquer les politiques publiques gouvernementales.

V. Performance des politiques publiques

L'élaboration d'une politique publique revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception en système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action. Cet ensemble d'images est qualifié de référentiel des politiques publiques²⁶. Qu'il s'agisse de santé, d'éducation, de défense et de sécurité, de politique économique, de politique industrielle, de politique agricole, de politique sociale..., dans chaque secteur d'activité sociale existe une série de représentations qu'il faudra parfois modifier pour assurer la réalisation et la mise au point de bonnes politiques publiques. En ce sens, faute de connaissance de ces perceptions et de la capacité de les faire changer si elles sont un obstacle à la définition d'une politique nouvelle, le décideur sera sûrement confronté à des difficultés majeures. Donc, ce référentiel d'une politique publique doit être construit par des experts qui occupent une décision stratégique dans le processus de décision.

En effet, l'action publique peut être considérée comme une œuvre collective pour le bien collectif. Elle consiste à améliorer le présent et bâtir l'avenir pour une meilleure équité et qualité de vie, ce qui constitue un acte passionnant et exigeant qui engage les professionnels des politiques publiques envers le citoyen. Donner du sens et du mouvement à une action publique, c'est aussi savoir s'adapter aux changements et à l'évolution de la société.

La réussite des politiques publiques²⁷ ou de la stratégie d'action publique dépend de plusieurs facteurs clefs de succès : un diagnostic rigoureux, élaboré par les acteurs potentiels, et même, dans certains cas, par les bénéficiaires des actions, et qui permet d'identifier les atouts, les faiblesses actuelles, les opportunités et les

menaces (externes et futures), afin de définir les enjeux qui en découlent ; une hiérarchisation des orientations et des actions ; une analyse précise des conditions générales futures de mises en œuvre et de suivi des projets ; une inscription optimale dans les dispositifs environnants (politiques nationales ou internationales, contexte juridique et réglementaire, dispositifs financiers...) ; un souci de l'analyse des thématiques ou des territoires mais aussi des processus et du management ; mais aussi souvent de l'imagination, de la persévérance et de l'ambition.

La performance des politiques publiques²⁸ est toujours liée à la qualité de leur conception mais également à l'efficacité de leur mise en œuvre. L'accompagnement de bonnes politiques publiques est d'autant plus efficace qu'il s'appuie sur des dispositifs et des outils de suivi professionnels qui assurent une collecte et une valorisation des données financières et de réalisations des actions.

Il est aussi important de prendre en considération l'élément concernant la grande mobilisation veillant à faire mûrir ces projets, à assurer leur mise en réalisation, leur suivi et leur évaluation pour aboutir à leur réussite. Autrement dit, le critère de l'efficience doit se référer à la relation entre les ressources investies dans une politique publique et les « outcomes » (effets) réalisés. Il faut retrouver des politiques publiques dont les « outcomes » correspondent aux objectifs visés, car ils produisent des « outputs » et des impacts qui sont réellement en mesure d'améliorer la situation dans le sens désiré²⁹.

Le critère de l'efficacité se rattache directement à la catégorie des « outcomes ». Il se réfère au rapport entre les effets escomptés des politiques publiques et ceux qui apparaissent effectivement. Du point de vue de la science politique, l'intérêt premier des évaluations porte assurément sur la question de savoir si les buts et les objectifs des politiques publiques peuvent effectivement être atteints avec les mesures et les ressources engagées.

Evaluer et suivre des politiques publiques, c'est avant tout souhaiter leur réussite, c'est aussi chercher à comprendre le sens et la performance d'une action publique déjà réalisée, en cours ou à venir, pour dégager un point de vue partagé, pour en tirer des enseignements au regard des objectifs initialement fixés et recommander des actions d'ajustement de la politique engagée ou future. En effet, l'évaluation et le suivi conduisent à reconsidérer les hypothèses de l'action initiale et incitent par la suite à modifier les modalités de mise en œuvre des moyens.

L'action publique, qui a souvent pour objet d'instituer de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat, doit introduire également une

démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques. L'objectif est de faire passer l'Etat d'une logique de moyens à une logique de résultats. Autrement dit, il s'agit d'orienter les discussions budgétaires non seulement sur le volume des moyens consacrés à une politique, mais aussi sur l'efficacité des dépenses et sur les résultats concrets obtenus grâce à ces moyens. Dans la science de l'action publique, désormais, les débats politiques portent non seulement sur les moyens, mais aussi sur leur efficacité, par rapport à des objectifs définis pour chaque programme.

En s'inscrivant dans une logique de pilotage par la performance ou en cherchant à améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers des résultats prédéfinis, l'administration publique a pour mission d'améliorer en permanence sa culture, ses modes de fonctionnement et ses méthodes de travail. Il s'agit de mobiliser l'action publique autour d'un but unique qui est celui de se doter d'une gestion publique plus efficace et plus performante.

L'importance de la démarche de performance est notamment soulignée dans le pragmatisme et le réalisme des politiques publiques. La mise en œuvre des mécanismes et des lois organiques relatifs aux évaluations des résultats est la clé d'une gestion publique responsable et efficace. Il s'agit d'aller plus loin dans la nouvelle gestion publique, pour l'orienter résolument vers la performance. Il est à rappeler que le principe fondamental de cette nouvelle gestion publique est de donner de plus grandes responsabilités aux gestionnaires sur des objectifs de politiques publiques, avec en retour des résultats accrus concernant la performance de l'action publique.

La science de l'action publique met à disposition de nouveaux outils pour mesurer de façon objective la performance publique. Cette nouvelle gestion publique définit à chaque programme des objectifs au niveau national. Pour chaque objectif, des indicateurs concrets, pertinents et fiables, mesurent les résultats des actions menées. Ces indicateurs peuvent être accompagnés de valeurs cibles, sur lesquelles les responsables de programmes s'engagent pour accroître la performance de leurs actions. Afin de répondre aux attentes de la société, l'administration publique doit se fixer des objectifs qui peuvent être classés en trois types selon qu'ils répondent à des critères socio-économiques, de qualité de service et d'efficience de gestion³⁰.

La démarche de performance passe surtout par la responsabilisation des gestionnaires publics. Ainsi, une chaîne de responsabilité doit relier les gestionnaires : chaque gestionnaire public, du responsable de programme politique

au responsable de service opérationnel sur le terrain, aura à rendre compte de ses résultats, à son niveau de responsabilité.

Il faudrait que la conduite des politiques publiques soit une œuvre collective responsabilisée pour le bien collectif. C'est un acte passionnant et exigeant qui engage les professionnels des politiques publiques envers le citoyen dans le cadre de la complexité sociale³¹. Donner du sens et du mouvement à des politiques publiques signifie savoir s'adapter aux changements et à l'évolution de la société et savoir lier les différences ainsi que les compétences dans le respect du pluralisme des opinions et des collaborations.

Conclusion

Les politiques publiques, qui relèvent des transformations des secteurs, et de l'action publique, sont perçues en tant que dispositifs et projets concrets qui régissent les secteurs de la société (transport, agriculture, santé, économie...). Ces dispositifs sont fabriqués par des groupes d'acteurs et par des institutions publiques.

Dans ce sens, les politiques publiques servent à améliorer les secteurs et à développer des sociétés... En effet, le développement a besoin de bonnes politiques publiques qui à leur tour ont besoin d'une véritable révolution de la bonne gouvernance avec de nouvelles stratégies mises par des stratèges. En effet, ces acteurs occupent une position importante dans l'ensemble du système décisionnel, de l'élaboration et du fonctionnement des politiques publiques qui se présentent sous la forme de programmes d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique. Il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle.

Lorsqu'on étudie la dynamique des politiques publiques, on doit analyser les outils de politiques données tout en tenant compte des évolutions qui affectent les relations entre un secteur et la société globale. On peut remarquer que l'efficacité des politiques publiques dépend dans une large mesure de la « discipline » en ce qui concerne l'exécution des programmes d'amélioration du fonctionnement de l'ensemble des politiques.

En effet, l'évaluation et le suivi conduisent à reconsidérer les hypothèses de l'action initiale (des politiques publiques initiales) et incitent par la suite à modifier

les modalités de mise en œuvre des moyens. Ils s'inscrivent dans une démarche volontaire et constructive, ils deviennent un outil incontournable favorisant la construction d'analyses réelles, la mise en débat des conclusions énoncées, l'appropriation de certains choix, fournissant aux décideurs des préconisations adaptées à la conduite de leurs projets. Ils permettent d'arbitrer les choix, de réorienter et d'améliorer les actions des politiques publiques. Fournissant aux responsables des politiques publiques une vision plus large sur leur action, à travers un relais d'informations, de connaissances et d'écoute, l'évaluation et le suivi deviennent un vecteur de questionnement et d'apprentissage permettant de mieux répondre aux enjeux de la dynamique des politiques publiques.

Références bibliographiques

- ¹ - Gilles Massardier, *Politiques et action publiques*, Editions Dalloz, Paris, 2003, p.1.
- ² - Ibidem.
- ³ - Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 4^{ème} édition, 2000, pp. 4-5.
- ⁴ - Hakim Ben Hammouda, *100 mots pour comprendre le développement*, Edition Maisonneuve & Larose, Paris, 2003, p. 28.
- ⁵ - Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, cité par Pierre Muller, *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, in *Revue française de science politique*, année 2000, volume 50, p. 190.
- ⁶ - F. Pavé (Dir.), *L'analyse stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier*, Paris, Le Seuil, 1994.
- ⁷ - Pierre Muller, *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, in *Revue française de science politique*, année 2000, volume 50, pp. 192-193.
- ⁸ - Cf. Jean Leca, *La gouvernance de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative*, in F. d'Arcy, L. Rouban (Dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- ⁹ - Pierre Muller, op. cit. p. 194.
- ¹⁰ - Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 4^{ème} édition, 2000, pp. 23-34.
- ¹¹ - Ibid. pp. 30-31. cf. JONES Ch. O., *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970, pp. 230-233.
- ¹² - Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, Paris, 1989, 391 p.
- ¹³ - Pierre Calame, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Edition Descartes & Cie, 2003, pp. 13-33.
- ¹⁴ - Dominique Chagnollaud, *Science politique*, Dalloz, Paris, 2002, p. 272.

-
- ¹⁵ -Cf. Theodore J. Lowi, Four Systems of policy politics and choice, *Public Administration Review*, vol. 32, 1972, pp. 298-310 ; cité par Gilles Massardier, op. cit., p.22.
- ¹⁶- Dominique Chagnollaud, op. cit. p. 274.
- ¹⁷- Pierre Muller, op. cit. p. 30.
- ¹⁸- Dominique Chagnollaud, op. cit. p. 277.
- ¹⁹- Ibid. p. 276.
- ²⁰- Ibid. p. 278.
- ²¹- Ibid. pp. 278-279.
- ²²- Cf. Ali Sedjari, *Administration, gouvernance et décision publique*, L'Harmattan, 2004, 496 p.
- ²³- Philippe Braud, *Science politique. 1. La démocratie*, Editions du Seuil, 1997, 246 p.
- ²⁴- Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels*, PUF, Paris, 1982, 128 p.
- ²⁵- Cf. Paul H. Appleby, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 178 p.
- ²⁶- Muller P., op. cit. p. 26.
- ²⁷- Cf. Bernard Perret, *Evaluation des politiques publiques*, La Découverte, 2008, 120 p.
- ²⁸- Werner Bussman, Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, *Politiques publiques – Evaluation*, Traduit de l'allemand par Varone F., Economica, Paris, 1998, 327 p.
- ²⁹- Ibid. pp. 73-108.
- ³⁰- Guillaume Dureau, *Gestion publique – L'Etat et la performance*, Dalloz-Sirey, 2002, 272 p.
- ³¹--Yannis,Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien Paris, 1995, 156 p.