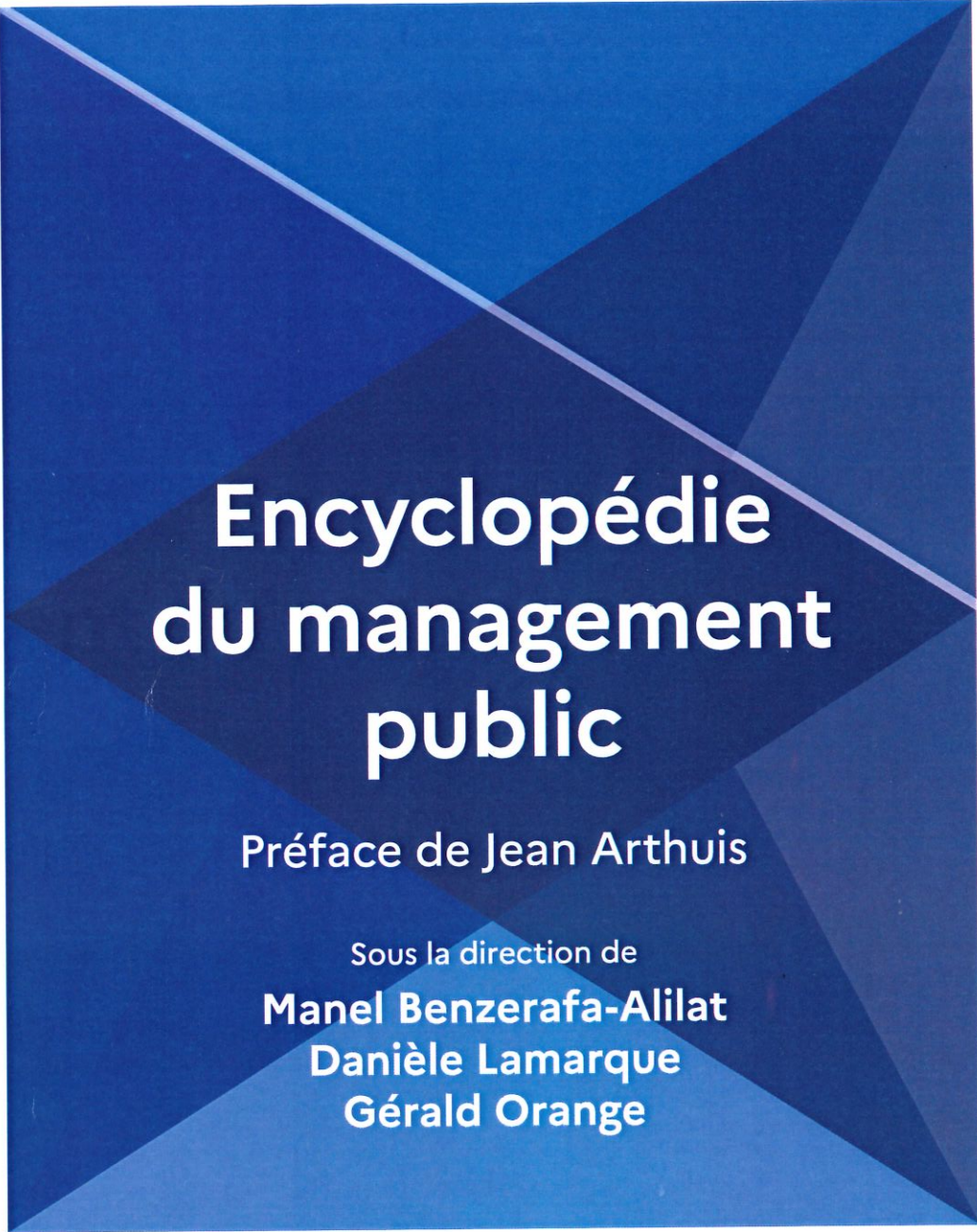




Encyclopédie du management public

Préface de Jean Arthuis

Sous la direction de
Manel Benzerafa-Alilat
Danièle Lamarque
Gérald Orange

Collection
gestion
gpublique

Politique publique

Nathalie SCHIFFINO

Une politique publique est un ensemble complexe de réponses à un problème public mis à l'agenda gouvernemental ou parlementaire et pour lequel interviennent des acteurs différents en vue de produire du changement à travers un programme d'action qui est mis en œuvre et évalué quant à sa manière de répondre au problème de départ (SCHIFFINO, JACOB, 2021). Une politique publique ne se réduit donc pas à une décision formelle (à une loi, par exemple) car une politique publique recouvre une série de dimensions. Une politique publique est particulièrement associée à la fabrique de l'action publique (*policy-making*) qui renvoie aux interactions entre les autorités publiques et les acteurs privés (les groupes d'intérêt et les citoyens) dans le cadre des processus de décisions politiques (KNILL, TOSUN, 2020).

Une politique publique peut être considérée comme un processus rationnel, intentionnel et cohérent par lequel des acteurs politiques et administratifs disposent des informations nécessaires pour choisir, parmi plusieurs options, une solution qui résout un problème collectif selon un séquençage linéaire : le problème est mis à l'agenda des autorités parlementaires et/ou gouvernementales, il fait l'objet d'une programmation et la solution retenue est mise en œuvre puis évaluée (JONES, 1970). À l'opposé, une politique publique peut aussi être envisagée comme la conjonction aléatoire de flux distincts : des problèmes et des solutions volatils, une série d'acteurs, des opportunités qui peuvent converger de manière relativement improbable, alimentant une sorte d'anarchie organisée selon le modèle du *garbage can* (COHEN *et al.*, 1972). Entre ces deux conceptions, une politique publique peut être conçue comme un ensemble de décisions incrémentales par lesquelles les autorités publiques et les parties prenantes disposant d'informations diversifiées peuvent produire du changement dans la société par des essais et erreurs, des tâtonnements qui privilégient la concertation pour éviter des ruptures (LINDBLOM, 1979).

Grâce à la prise en compte de ces trois perspectives, une politique publique apparaît dans sa complexité. Une multiplicité d'acteurs peut intervenir, notamment dans un contexte de gouvernance, et au sein de réseaux ou de coalitions qui défendent des causes spécifiques. Les acteurs expriment une grande variété d'idées et d'intérêts. Ils sont contraints par les institutions dans lesquelles ils expriment leurs idées et intérêts, en même temps qu'ils peuvent disposer d'une marge de manœuvre sur ces institutions. Ils portent des enjeux qui sont souvent transversaux et multidimensionnels. Pour s'en saisir, les acteurs peuvent opter pour une panoplie d'instruments dont les effets sont nombreux. Le cours de leurs initiatives et de leurs activités peut être perturbé par des événements ou des chocs externes. Bref, une politique publique constitue en soi un maillage dense de composantes qui toutes peuvent être investiguées de manière isolée ou, au contraire, reliées les unes aux autres.

La densité de ce maillage provient de ce qu'une politique publique met en tension plusieurs finalités. Elle vise à répondre à une demande sociétale pour réduire l'écart entre une situation telle

qu'elle est et telle qu'elle est souhaitée, mais une politique publique permet aussi d'acquérir ou d'exercer du pouvoir et des ressources dans la société. Une politique publique ne se confond pas avec le politique (le vivre ensemble y compris institutionnel *via* des conflits et de la coopération) ni avec la politique (les activités politiciennes et citoyennes), mais les trois phénomènes (le, la, les politique[s]) sont imbriqués. Les politiques publiques portent sur tous les aspects de notre vie quotidienne. Le gouvernement, le parlement, les administrations publiques adoptent par des processus, de décisions plus ou moins inclusifs des mesures qui impactent n'importe quel pan de notre vécu. Une politique publique se décompose d'ailleurs en secteurs (par exemple, la santé publique), en sous-secteurs (par exemple, la biomédecine) et en enjeux (par exemple, la procréation médicalement assistée).

Il existe différents types de politiques publiques. Une des classifications les plus anciennes et les plus connues est celle de Théodore Lowi (1972) qui considère que la politique produit les politiques publiques. Une politique institutionnelle ou constitutive est celle qui organise le fonctionnement étatique, par exemple la fédéralisation d'un État unitaire. Une politique distributive attribue des (nouvelles) ressources à des individus, par exemple l'octroi de primes. Une politique est dite redistributive lorsqu'elle modifie les règles ou les structures de la répartition des ressources, par exemple l'allocation d'indemnités à des catégories spécifiques de la population parce qu'elles sont sans emploi ou malades. Enfin, une politique régulatrice influence les comportements individuels et collectifs en fixant des autorisations, des conditions et/ou des sanctions, par exemple la dépénalisation de l'euthanasie.

Cette typologie est liée aux instruments d'action publique (LASCOUTES, LE GALÈS, 2004). En effet, une politique publique peut activer plusieurs dispositifs techniques et sociaux, entre autres la régulation (le recours à des lois, par exemple), l'incitation (le recours à des incitants financiers), la persuasion (les campagnes de sensibilisation de la population ou *nudge*). Le choix des instruments n'est pas neutre. Selon les instruments que les acteurs privilégient, la politique publique apparaît plus ou moins contraignante et légitime aux yeux des citoyens et citoyennes.

Une politique publique peut aussi être caractérisée selon la manière dont elle est produite, selon sa finalité ou son objet. Un type spécifique de politique publique est appelé *evidence-based policy* lorsqu'elle convoque des données probantes pour rationaliser le choix et la mise en œuvre d'une solution afin de produire des effets escomptés, par exemple faire reposer une campagne publique de vaccination sur des taux de contamination nationale et des fractions de population vulnérable. Une politique publique du risque est un type de politique transversale. Elle peut concerner des secteurs aussi différents que la finance, l'environnement, la santé, etc. et impliquer une multiplicité d'acteurs en ce compris par des dispositifs participatifs. Les *morality policies* sont considérées comme un type de politique en soi car elles portent sur des enjeux saillants, qui mobilisent l'opinion publique et activent les leaders politiques, réactivent les clivages dans une société en mobilisant ses valeurs et ses tabous.

La question de savoir s'il existe un style de politique publique ne porte plus sur le contenu ou les finalités d'une politique publique mais sur son pays d'origine. Les caractéristiques institutionnelles

du pays où la politique publique est fabriquée peuvent expliquer son caractère plus ou moins anticipé ou concerté, par exemple. Si la manière de travailler d'un gouvernement, d'un parlement ou d'une administration publique est importante pour comprendre une politique publique, cette dernière s'éclaire aussi par ce qu'elle produit pour ses ressortissants. Elle est réceptionnée par ces derniers en fonction de ce qu'elle leur apporte en termes d'*outputs* (les actes de mise en œuvre par les autorités publiques), d'*outcomes* (les bénéfices ressentis par la population à la suite de la résolution du problème de départ) et d'*impacts* (les effets attendus et inattendus produits par la politique et analysés *via* son évaluation).

Références

- COHEN Michael, MARCH James, OLSEN Johan, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, n° 1, p. 1-25.
- JONES Charles, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.
- KNILL Christoph, TOSUN Jale, *Public Policy. A new introduction*, Londres, MacMillan International-Red Globe Press, 2020 (1^{re} éd. 2018).
- LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LINDBLOM Charles, « Still Muddling, Not Yet Through », *Public Administration Review*, 1979, vol. 39, n° 6, p. 517-526.
- LOWI Theodore, « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, 1972, vol. 32, n° 4, p. 298-310.
- SCHIFFINO Nathalie, JACOB Steve, « L'analyse des politiques publiques au XX^e et XXI^e siècles : notions et modèles de base », dans JACOB Steve, SCHIFFINO Nathalie, *Politiques publiques. Fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 18.