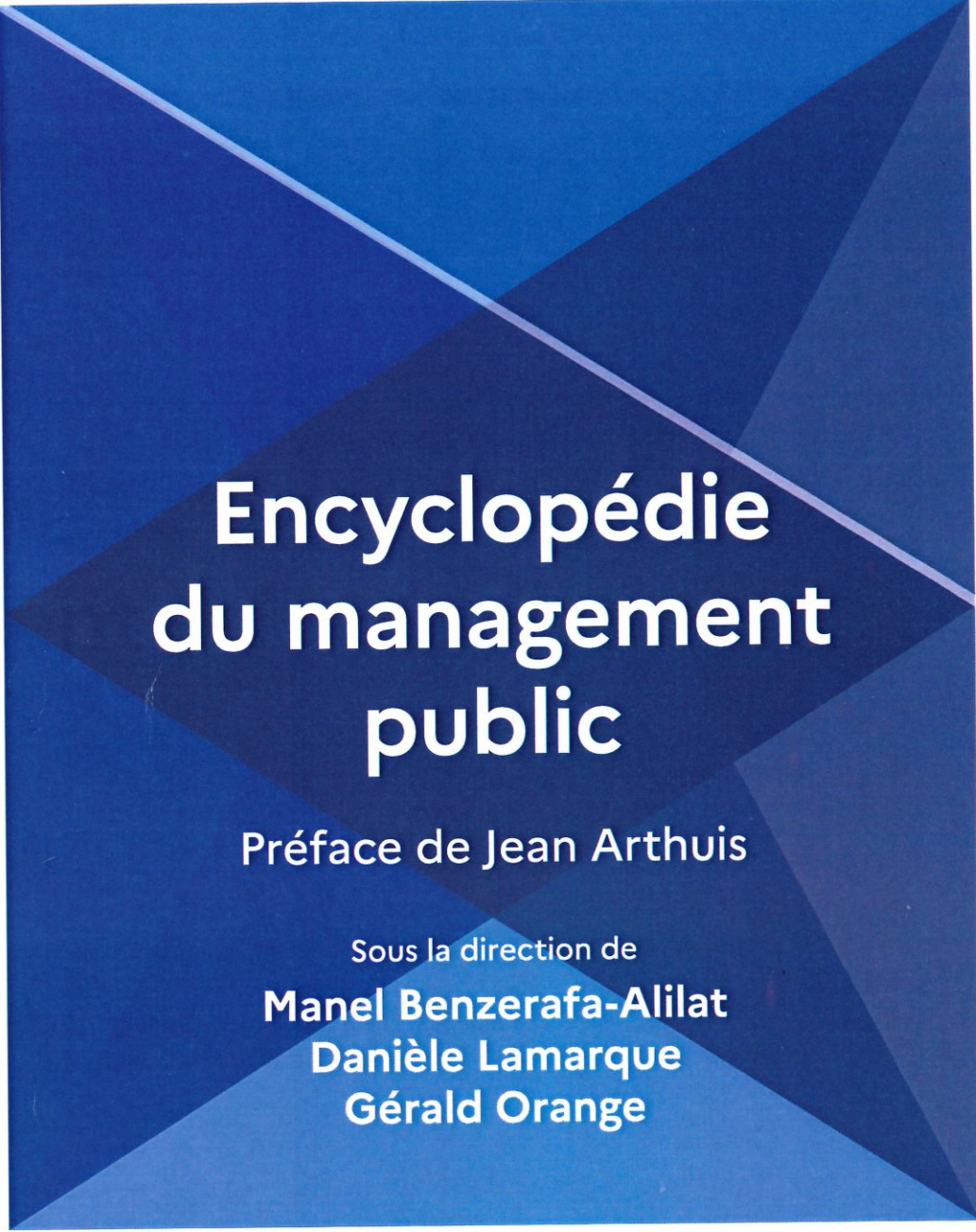




Encyclopédie du management public

Préface de Jean Arthuis

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

Collection
gestion
gpublique

Analyse de politique

Nathalie SCHIFFINO

L'analyse des politiques publiques, généralement écrites au pluriel et avec une emphase sur leur caractère collectif, vise à comprendre et à expliquer quand, comment, par qui, pourquoi et pour quoi, un ensemble complexe de réponses à un problème public est proposé par des autorités politiques et administratives, produisant du changement soit radical soit incrémental, ou privilégiant la stabilité. L'analyse des politiques publiques se consacre ainsi à décoder la fabrique et les effets desdites politiques. Elle peut prendre plusieurs formes qui peuvent être complémentaires. Elle peut consister en une modélisation (cf. *infra*). Elle peut constituer une aide à la décision publique lorsque, à l'instar des fondateurs qui l'ont forgée, les analystes conseillent les mandataires publics. Elle se présente aussi comme une perspective critique sur les décisions et les activités des gouvernements, des parlements et des administrations publiques qui interviennent face aux enjeux sociétaux. L'analyse des politiques publiques couvre même l'absence d'intervention publique qu'elle peut expliquer à travers des non-décisions ou des déficits de mise en œuvre.

L'analyse des politiques publiques s'attache à cerner ce qui évolue ou ce qui demeure à travers trois facteurs principaux : les institutions, les idées et les intérêts (PALIER, SUREL, 2005). Dans cette perspective, elle s'intéresse au pilotage public de nos sociétés, à ce que produit l'État (PADIOLEAU, 1982 ; JOBERT, MULLER, 1987), aux interactions de ce dernier avec les groupes et à la réception des politiques publiques par leurs ressortissants (REVILLARD, 2018). En termes d'ingénierie, l'analyse des politiques publiques porte également sur la variation et la stabilité des décisions politico-administratives en fonction de secteurs (la politique environnementale, la politique fiscale, par exemple) ainsi qu'à partir de lieux (le style de politique publique d'un pays par rapport à un autre, la dés-européanisation des politiques publiques, par exemple). L'évaluation est un pan de l'analyse qui s'est historiquement autonomisé pour développer ses outils et sa production scientifique.

L'histoire de l'analyse des politiques publiques remonte à un siècle. Elle débute aux États-Unis dans les années 1920 et 1930 sur la base des travaux de Charles Merriam puis par le doctorant dont il promeut la recherche : Harold Lasswell (LECA, 2021). Ch. Merriam pose les bases de l'utilisation des méthodes de la science politique (et des sciences sociales en général) pour sous-tendre des plans du gouvernement. Intéressé par la politique, il entend aider à résoudre des problèmes et à planifier l'action publique. H. Lasswell approfondit cette orientation des choix publics à partir des problèmes, des acteurs influents et des méthodes que les universitaires peuvent mettre à la disposition des décideurs publics pour résoudre les problèmes publics. Le rôle des administrations publiques et des agents publics constitue un pivot de la préparation et de la mise en œuvre des politiques publiques.

L'analyse des politiques publiques est ainsi liée aux sciences administratives par un processus de fertilisation croisée même si les deux sous-disciplines n'ont pas toujours dialogué (BEZES, 2021). S'affirmant à partir des années 1960 en Amérique du Nord puis se déployant dans les années 1970 en France et plus largement en Europe de l'Ouest, l'analyse des politiques publiques

s'institutionnalise à travers des programmes d'études et des financements de projets de recherche dans des universités, des hautes écoles, parfois des entités administratives (pour la formation continue des agents publics, par exemple). Ce développement historique est traversé par un effort de modélisation pour rendre compte de la fabrique de l'action publique. Trois schémas d'analyse ont été particulièrement développés et appliqués à des terrains différents.

Le modèle séquentiel est un des premiers outils d'analyse, forgé par Charles Jones (1970), dont la valeur heuristique est mise à profit dans les enseignements et les recherches. Il permet de recomposer l'action publique à travers ses étapes successives : l'émergence d'un problème public et la construction sociale qui en est réalisée, la mise sur agenda gouvernemental ou parlementaire du problème, la constitution d'un programme d'action publique à partir de la solution qui est sélectionnée parmi un éventail de choix possibles, la mise en œuvre de cette solution par une série d'actes administratifs et techniques (*outputs*), l'évaluation de l'action publique pour en estimer les bénéfices auprès des ressortissants (*outcomes*) ainsi que les effets attendus ou non (*impacts*), influençant la poursuite, la terminaison ou l'ajustement de la politique publique. Cette analyse linéaire rationalise la fabrique de l'action publique, elle fournit une explication voire une prédiction dans la mesure où elle se présente de manière cyclique.

Le modèle des flux multiples (KINGDON, 1984) explique une politique publique et plus largement la possibilité d'un changement dans la société par la convergence de trois flux distincts. Le flux du problème public désigne la situation publique par rapport à laquelle la population, la société civile organisée et/ou les autorités publiques souhaitent un changement. Le flux politique renvoie aux facteurs qui influencent la mise sur agenda et le traitement du problème collectif, par exemple l'état de l'opinion publique, la pression de groupes d'intérêt, l'alternance des décideurs publics à la suite d'élections. Le flux de la politique publique concerne à la fois les experts du secteur qui envisagent les alternatives possibles et les décideurs publics qui réduisent ces éventails de possibilités à une option implémentable.

La convergence des trois flux est possible de manière ponctuelle et limitée. Elle est favorisée par les crises ou des faits saillants ainsi que par la présence d'entrepreneurs de politiques publiques, c'est-à-dire des promoteurs qui investissent leurs ressources (temps, énergie, argent, réputation, etc.) pour porter le problème public et trouver une solution. À la faveur de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, des initiatives peuvent être prises pour une durée limitée. Ce modèle analyse donc préférentiellement la mise sur agenda tout en tenant compte des liens forts entre les politiques publiques, le politique (vivre ensemble constitué de domination et d'intégration sociale) et la politique (activités politiciennes et citoyennes).

Le modèle des coalitions de cause (SABATIER, 1988) met en lumière le rôle des acteurs dans des sous-systèmes (ou secteurs) de politiques publiques. Animés par leurs croyances (de fond, sur la politique publique et sur sa mise en œuvre) et dotés de leurs ressources, des individus et/ou des groupes déploient des stratégies pour défendre leur cause et influencer la production des décisions publiques. Des médiateurs (*policy brokers*) peuvent favoriser des compromis entre des coalitions opposées. Les acteurs agissent sous l'influence d'un système complexe qui comprend les

paramètres et les événements susceptibles d'apporter du changement dans la fabrique de l'action publique. Une attention est ainsi accordée à l'apprentissage que réalisent les acteurs au sujet de la politique publique, à leur manière de concevoir le problème public, aux chocs externes tels qu'une crise économique ou une pandémie, aux institutions qui forment l'environnement des acteurs (la Constitution d'un pays, les clivages qui traversent la société civile, etc.).

Ces modèles portent essentiellement sur le changement de politique publique. La dépendance au sentier (PIERSON, 2000) explique néanmoins la stabilité des politiques publiques : des coûts d'investissement, de coordination et d'apprentissage entravent les innovations. De nouvelles politiques sont rares, l'équilibre prévaut et des ponctuations n'interviennent que si des arènes décisionnelles acceptent une représentation spécifique du problème qu'elles se donnent la compétence de traiter. Les décisions parlementaires ne sont donc pas forcément synchronisées avec les pics de manifestation du problème public, ni avec les pics d'attention par les citoyens, ni avec les pics de médiatisation (BAUMGARTNER, JONES, 1993). L'analyse des politiques publiques conçoit le changement par degrés (HALL, 1993). Un changement incrémental procède par un simple réajustement des instruments (*cf. infra*) d'une politique publique. À l'opposé, une rupture provient d'un renversement (rare) de paradigme (d'objectifs) des politiques publiques (par exemple, faire prévaloir une logique environnementale plutôt qu'économique dans un ou plusieurs secteurs).

Outre ces schémas multifactoriels d'analyse, cette dernière se focalise aussi sur des dimensions singulières. Citons, entre autres, la valorisation sociale des groupes cibles, l'allocation des ressources, les impacts des politiques en ce compris les effets retour sur la politisation des citoyens (*policy feedbacks*). Ces dimensions sont elles-mêmes abordées par des approches spécifiques (descriptives ou explicatives, positivistes ou interprétativistes). Ainsi, un créneau de l'analyse des politiques publiques porte sur les instruments d'action publique (VEDUNG, 1998) décrits comme étant principalement la régulation (les lois, les règlements, les licences, etc.), l'incitation (les taux directeurs, les subventions, les droits de douane, etc.) et la persuasion (les campagnes d'information, les sites internet publics, les recommandations, etc.). Les instruments sont également considérés comme des dispositifs techniques et sociaux qui influencent les rapports entre les autorités publiques et leurs destinataires en fonction des représentations dont les instruments sont porteurs (LASCOUTES, LE GALÈS, 2004). L'analyse se spécialise aussi sur des étapes isolées des politiques publiques. Ainsi les recherches sur la mise en œuvre investiguent la manière dont des décisions publiques prises en un lieu (centralisé par exemple) ou à un échelon de pouvoir (fédéral par exemple) peuvent être modifiées *via* leur application sur le terrain (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1973). Parfois, au sein d'administrations publiques, les ajustements des politiques publiques sont analysés du bas vers le haut : il peut arriver que les fonctionnaires qui travaillent en première ligne, au contact direct des citoyens, modifient certains contenus de politiques publiques à cause de la pression managériale qui les empêche d'exercer pleinement leurs missions ou en vertu de leur pouvoir discrétionnaire à l'égard des assujettis (LIPSKY, 2010).

L'analyse des politiques publiques se vit à certains égards en tension entre son apport scientifique et son apport pratique. Elle propose aussi des approches normatives et prescriptives. Elle

peut être descriptive et explicative. Elle mobilise des méthodes quantitatives et qualitatives pour décoder et restituer la logique de l'action publique. Les politiques publiques émergent de ce qu'une société à un endroit donné et à un moment particulier considère comme important. Elles reflètent les idéologies et les valeurs. Elles incarnent les intérêts. Leur analyse peut aiguiller des décideurs politiques, des mandataires publics. Elle peut informer des étudiants, des chercheurs, des citoyens.

Références

- BAUMGARTNER Frank, JONES Bryan, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- BEZES Philippe, « Agents publics et administrations », dans JACOB Steve, SCHIFFINO Nathalie (dir.), *Politiques publiques. Fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Larcier-Bruylant, 2021, p. 611-677.
- HALL Peter, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n° 3, p. 275-296.
- JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.
- JONES Charles, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.
- KINGDON John, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Company, 1984.
- LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LECA Jean, « D'où vient l'analyse des politiques publiques ? », dans JACOB Steve, SCHIFFINO Nathalie (dir.), *Politiques publiques. Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Larcier-Bruylant, 2021, p. 31-71.
- LIPSKY Michael, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 2010 (1^{re} éd. 1980).
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.
- PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 7-32.
- PIERSON Paul, « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *The American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- PRESSMAN Jeffrey, WILDASKY Aaron, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- REVILLARD Anne, « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2018, vol. 68, n° 3, p. 469-491.
- SABATIER Paul, « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, 1988, vol. 21, n° 2-3, p. 129-168.
- VEDUNG Evert, *Carrots, sticks and sermons*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1998.