

Analyse des politiques publiques

Résumé

Cette réflexion a pour objectif de proposer une étude concise sur l'analyse des politiques publiques. Cette dernière traite d'un objet sans cesse renouvelé, à savoir les actions collectives productrices de dispositifs concrets, les programmes d'action gouvernementale, les processus fondamentaux qui décrivent l'élaboration des politiques publiques, leur fonctionnement, leur suivi et leur évaluation. En premier lieu, nous avons mis en place des références théoriques afin de permettre une meilleure compréhension du concept de politique publique, d'analyser les politiques globales sectorielles et d'illustrer la complexité des processus fondamentaux qui composent toute politique publique. En deuxième lieu, nous évoquons l'émergence d'une politique publique avant d'en proposer une approche en termes séquentiels et de décrire le processus de mise en œuvre d'une bonne politique en insistant sur le fait que la réussite de la stratégie d'action publique dépend de plusieurs facteurs importants. L'évaluation et le suivi, en particulier, sont un préalable à cette réussite.

Dr. BOURICHE Riadh

Département de Sciences
Politiques et Relations
Internationales
Université Mentouri
Constantine (Algérie)

ملخص

تقترح هذه المساهمة الفكرية دراسة تفصيلية وتحليلية للسياسات العامة. فتحليل هذه السياسات يشمل مجموعة مرتكزات أساسية متجددة: التدخلات الجماعية المنتجة لوسائل حقيقية توجه القطاعات والأعمال، طرق الحكومة في التعبير عن فعلها ونشاطها، المعلومات المطلوبة والخطوات المنهجية في صنع السياسة العامة، مخرجات هذه السياسة وتقييمها ومتابعتها. في المرحلة الأولى نضع مراجع نظرية لإعطاء أحسن فهم لمصطلح السياسة العامة أي دراسة السياسات العامة كتدخل للسلطات العمومية مع تحليل السياسات العامة للقطاعات الموجودة في المجتمع وشرح منظور العملية المبلورة لهذه السياسات، ثم في المرحلة الثانية نتطرق إلى رسم وصنع وتقييم السياسة العامة التي هي عبارة عن برنامج عمل حكومي في قطاعات المجتمع.

L'analyse des politiques publiques, qui est une branche récente de la science politique, cherche à rendre compte du développement des interventions de l'Etat et d'autres acteurs dans la société sectorielle. En effet, selon Gilles Massardier, « 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) » [1]. L'on peut dire que la deuxième méthode prime de plus en plus sur la première, dans la réalité comme dans les approches théoriques des politiques publiques.

Cette branche de la science politique, comme beaucoup de disciplines scientifiques nouvelles, se trouve à l'intersection de savoirs fondés, tels que le droit, l'économie, la sociologie..., dont elle se sert pour ses principaux concepts. Dès la fin des années 1970, « un débat interne aux sciences sociales a fait suite à la parution d'un ouvrage devenu incontournable dans la littérature sur les politiques publiques : *L'acteur et le système* écrit par les sociologues Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977). La première phrase de ce livre pose la question suivante : A quelles conditions et au prix de quelles contraintes l'action collective, c'est-à-dire l'action organisée, des hommes est-elle possible ? Cette question (...) primordiale pour l'étude des politiques publiques, trouve la réponse suivante dans les écrits de ces auteurs : c'est la capacité des acteurs à s'organiser collectivement, à travers leurs stratégies et leurs actions, leurs ajustements mutuels, dans un système d'action qui résulte du jeu de leurs interactions, qui institue leur monde social » [2].

Pierre Muller [3] précise que la notion de politique publique 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, qualifiée de pragmatique par l'auteur, est : comment la formation des intérêts peut-elle conduire à la mise en place de « bonnes » politiques, efficaces, correspondant aux buts recherchés et économes de l'argent des citoyens ? Cependant, en Europe, la tradition, qu'elle provienne de Marx, Hegel ou Weber, s'appuie essentiellement sur le concept d'Etat, une institution qui domine, organise et transcende la société. La notion de politique publique a donc eu du mal à pénétrer dans un environnement scientifique nourri de culture juridique et de philosophie de l'Etat. Toujours selon cet auteur, c'est le rapprochement de ces deux traditions si différentes qui a permis de poser la « bonne question » de recherche : en quoi la transformation des modes d'action de l'Etat au cours des cinquante dernières années a-t-elle modifié sa place et son rôle dans les sociétés industrielles occidentales ? A partir de cela, on peut confirmer la distinction entre ce que les anglo-saxons appellent « policy », c'est-à-dire l'action des gouvernants élus et de l'administration (une politique publique comme programme d'action), et ce qu'ils appellent « politics », c'est-à-dire la politique comme activité générale (la phase de la compétition politique en vue de la conquête du pouvoir).

Les profondes transformations qui ont touché les modes de régulation des sociétés industrielles depuis un demi-siècle ne peuvent pas être expliquées seulement par les théories de l'Etat. Elles se présentent sous la forme d'un triomphe de l'Etat-régulateur, manifesté par la prodigieuse multiplication des interventions publiques dans tous les domaines de la vie quotidienne, mais ce triomphe s'accompagne d'une crise importante des modèles d'action qui semblaient avoir fait le succès même de l'Etat au cours des années soixante-dix comme le montre le développement des théories néolibérales. La question revient alors, dans la littérature consacrée à l'étude des politiques publiques, à se demander quels genres de politiques publiques peuvent changer la vie politique [4]. Autrement dit, on peut se poser la question de l'élaboration des politiques publiques (public policy making) et de leur mise en œuvre (implementation).

Telle est la perspective théorique de cet article : il a pour objectif de donner une base à l'étude des politiques publiques sans avoir la prétention de fournir une revue exhaustive de la littérature existant dans ce domaine. Comme il s'agit d'une discipline récente dans la science politique, la question de la politique publique n'a pas beaucoup été traitée en Algérie et la littérature algérienne sur ce sujet est peu abondante. Cette perspective ne répond sûrement pas à toutes les questions liées à l'analyse des politiques, dont le champ est beaucoup trop complexe, mais elle peut servir de première approche en éclaircissant les concepts de base de ce domaine. Le cadre général dans lequel se développe notre étude des politiques publiques étant posé, il est maintenant possible de passer à des définitions plus précises.

I- LES POLITIQUES PUBLIQUES COMME ACTION DES AUTORITES PUBLIQUES

De façon simplifiée, on peut définir la politique publique (« public policy » ou « el-siassa el-aama » en arabe) comme l'action des autorités publiques. Plus généralement, il s'agit de tout ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire (Howlet, Ramesh, 1995, cité par Gilles Massardier, 2003). Dans le même sens, d'après Carl J. Friedrich, la politique publique peut paraître comme « un ensemble de décisions gouvernementales qui englobent tout ce qui doit être fait ou non selon les données du contexte » [5]. Et avec plus de précisions sur le plan activité, James Anderson la définit comme étant « une méthode de travail objective suivie par un ou plusieurs acteurs pour le traitement et la résolution d'un problème existant ou d'une question ayant une grande importance » [6].

On peut considérer la politique publique comme étant 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. Les spécialistes de la question donnent souvent une définition simpliste de la politique publique. A ce propos, Pierre Muller [7] retient la définition de Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, qui, selon lui, constitue une bonne synthèse de l'abondante littérature, notamment anglo-saxonne, dans ce domaine : « une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique » [8]. Toujours selon cet auteur, cette approche s'accorde avec la démarche pragmatique qui est souvent celle des analystes des politiques qui associent d'ailleurs plus ou moins politique publique et programme d'action gouvernementale. Nous rejoignons Dominique Chagnollaud qui s'appuie aussi sur la définition de Yves Mény et Jean-Claude Thoenig dans laquelle ils précisent qu'une politique publique « est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de la légitimité gouvernementale », ceci pour affirmer que « 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 » [9].

Par ailleurs, les politiques publiques peuvent aussi être étudiées en terme de typologies des actions de l'Etat. La plus connue de ces typologies est celle de l'auteur américain Théodore J. Lowi [10] qui établit un classement en quatre types de politiques : les politiques réglementaires régissent les comportements des individus en édictant des normes obligatoires (code de la route...); les politiques distributives concernent l'octroi de biens publics par les autorités publiques (biens matériels, réglementation juridique, autorisations et accords pour la réalisation ou la poursuite d'une activité personnelle, industrielle ou commerciale...); les politiques redistributives organisent la redistribution des revenus dans la société afin de fournir aux plus démunis des avantages pécuniaires ou autres selon certains critères (sécurité sociale...); les politiques constitutives sont celles qui définissent des règles sur les règles, elles sont aussi appelées politiques institutionnelles, c'est-à-dire celles qui ont pour objet la promotion, la transformation d'institutions étatiques ou sociétales (décentralisation, réformes du Code pénal...).

En outre, Gilles Massardier précise : « une autre entrée possible pour définir les politiques publiques consiste dans une acception matérialiste, liée là encore à une vision stato-centrée et à la capacité supposée de l'Etat à produire du changement dans la société par son intervention directe. Ses moyens recouvrent les ressources classiques suivantes de la puissance publique : une administration qui met en œuvre et évalue, un personnel, un budget, un cadre normatif d'action et, de plus en plus, une expertise adéquate. Certains auteurs ajoutent à ces éléments matériels l'aspect programmatique qui permet d'insister sur la détermination a priori de l'action à mener (...) Au service de cette action publique (...) se trouvent des techniciens de l'Etat » [11].

Ceci est confirmé par Pierre Muller qui souligne que : « 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 de la politique publique et lui fait dire que : « on s'efforcera 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. On dira que l'objet d'une politique publique est la gestion d'un rapport global/sectoriel, que l'on notera en abrégé "RGS" (...) Le RGS est à la fois l'objet des politiques publiques (le problème que l'on cherche à résoudre en mettant en œuvre des politiques) et la variable clef qui déterminera les conditions d'élaboration d'une politique » [12].

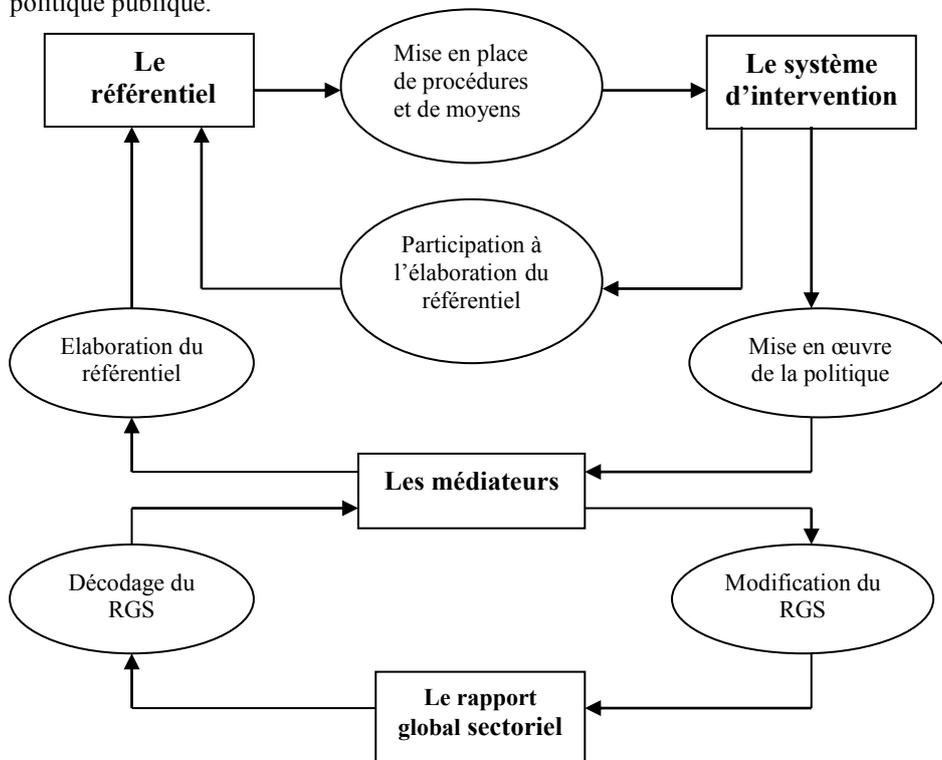
En effet, chaque secteur de la société se régénère en se transformant et en modifiant ses liens avec les autres secteurs. Par exemple, le secteur des transports, notamment avec le secteur automobile, en se développant, aura des conséquences sur les autres secteurs : la construction de routes et d'autoroutes, la mise en place de soins aux accidentés, la réforme du code pénal et du code de la route... On peut dire la même chose à propos des secteurs du logement, de la santé, etc. Ainsi, c'est en fonction de la place et du rôle de n'importe quel secteur dans la société que sera élaborée une politique ayant pour objectif la modification des relations entre le secteur en question et les autres secteurs. A partir de là, ce qui caractérise le développement de tous les secteurs du pays, c'est la gestion constante d'une infinité de décalages et de

désajustements entre les secteurs. Ce genre de société est donc sans cesse, de façon obsessionnelle, à la recherche du changement et de la modernisation. L'objectif recherché des politiques publiques est donc toujours d'accélérer ou de freiner la transformation des secteurs, ce qui provoquerait inévitablement d'autres décalages qu'il s'agira de gérer convenablement dans le futur, et ainsi de suite. En d'autres termes, chaque transformation entraîne d'autres, qui à leurs tours en créent d'autres et ce de façon infinie.

II- ANALYSE DES POLITIQUES GLOBALES SECTORIELLES : POLITIQUES PUBLIQUES ET CHANGEMENT SOCIAL

Le concept de politiques publiques ne peut être évoqué sans considérer la question de l'analyse des politiques globales sectorielles. Cette question a été traitée dans notre thèse de doctorat en sciences politiques [13] avec notamment l'étude des processus fondamentaux du fonctionnement d'une politique publique qui peuvent être décrits dans un schéma d'analyse.

Nous reprenons le schéma présenté par Bruno JOBERT et Pierre MULLER [14] pour résumer ces processus. Ces derniers se présentent sous trois aspects principaux qui semblent accentuer la complexité dans la compréhension du fonctionnement de la politique publique.



Fonctionnement d'une politique publique

Ce schéma montre qu'une politique publique doit mettre en évidence trois éléments permettant de comprendre la logique d'intervention de l'Etat dans tel ou tel secteur :

- une politique publique (sectorielle) est une tentative pour gérer un rapport entre le secteur concerné et la société globale, c'est le rapport global-sectoriel (RGS) ; il s'agit donc en premier lieu de définir la place, le rôle et la fonction du secteur concerné par rapport à la société globale ou par rapport à d'autres secteurs.
- Selon la représentation faite de ce rapport global-sectoriel (ensemble des normes ou référents d'une politique), ce dernier peut devenir l'objet d'intervention publique. Cette représentation du RGS sera appelée « Référentiel » d'une politique publique (sectorielle). Autrement dit, ce RGS ne peut se transformer en objet d'intervention publique rationnelle qu'en fonction de l'image que s'en font les acteurs ou les stratégies concernés.
- Enfin, se pose la question de savoir qui se charge de cette opération de construction ou de transformation du référentiel. Autrement dit, quel est l'acteur qui va réellement élaborer l'image du système à réguler ? Cet acteur, appelé médiateur, occupera une position stratégique dans le fonctionnement d'une politique publique.

Ceci nous conduit donc à déduire qu'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 ou les médiateurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action. C'est une opération de « recodage » du réel à travers la définition de modes opératoires susceptibles de définir un programme d'action politique. On qualifie de référentiel d'une politique publique l'ensemble des normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique considérée.

Qu'il s'agisse de santé, de sécurité sociale, d'éducation, de défense et de sécurité, de logement, d'infrastructures de base et d'équipement, de transport, de réformes économiques, d'industrie, d'agriculture, de tourisme, de télécommunication, de relations internationales..., 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 d'une bonne politique publique. 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 ce processus. Dans ce cadre, il ne faut pas omettre le problème de la hiérarchie des secteurs. Ainsi, un secteur pris sous l'angle des logiques professionnelles, aura une position hiérarchique plus ou moins élevée en fonction de sa place dans la division du travail.

Au total, le schéma ci-dessus nous montre qu'une politique publique peut paraître à l'observateur sous deux aspects principaux pouvant être repérés empiriquement. C'est d'abord une image sociale, c'est-à-dire une représentation du système sur lequel on veut intervenir. Cette image peut aller de la conception assez vague de ce qui est utile et de ce qui ne l'est pas jusqu'à un catalogue d'objectifs très précis. C'est ensuite un ensemble de moyens organisationnels, financiers, administratifs, juridiques, humains,

bref des procédures, des techniques, des relations de pouvoir, tout ce qui fait qu'une politique n'est pas seulement un processus intellectuel mais un processus social concret.

En effet, les analystes des politiques publiques focalisent souvent leur attention sur ce deuxième point et mettent en évidence les stratégies des différents acteurs qui sont partie prenante au processus d'élaboration de la politique.

Toutefois, pour que se mette en place une politique publique (sectorielle), il faut trois conditions essentielles concernant le secteur lui-même : il est d'abord nécessaire que se dégage une relation de leadership professionnel (une catégorie sociale qui va prendre la direction du secteur et qui aura tendance à modeler le secteur à l'image de ses intérêts). Ensuite, il faut que se dégage une forme de leadership dans le domaine de l'expertise administrative et technique concernant le secteur. Enfin, il faut que les deux formes de leadership (les deux configurations du secteur ainsi définies) se superposent suffisamment pour que s'enclenchent des processus d'interférence positive.

En réalité, la société globale n'existe pas en dehors des actions collectives qui donnent un sens à son fonctionnement. Cela signifie que la société ne se reproduit qu'à travers un système d'hégémonie, c'est-à-dire un mécanisme de légitimation de l'ordre social et des élites dirigeantes. Mais il faut savoir que les politiques publiques renvoient aussi bien à des exigences de légitimation qu'à des exigences de régulation. L'Etat, pour être stable et développé, doit, à l'intérieur des secteurs, faire coexister et articuler efficacement ces deux impératifs. Il serait sans doute plus aisé de préserver l'ordre social si les principes qui président à la régulation étaient identiques à ceux qui orientent l'action légitimatrice.

Mais tout ceci conduit à penser que le rôle des politiques publiques est loin de s'identifier à une fonction de maintien d'un équilibre social plus ou moins invariable. Ce qui est vrai, c'est que les politiques de gestion du changement social se développent dans le cadre de structures sociales qui fixent les limites de ce changement.

Sans oublier aussi que l'étude des politiques publiques, c'est aussi l'étude des décalages entre les interventions de l'Etat d'une part et les rapports sociaux d'autre part. « De ce point de vue, écrivent Bruno JOBERT et Pierre MULLER, deux cas de figure sont possibles : les politiques d'adaptation correspondent au cas où le pouvoir politique se voit contraint d'adapter son intervention à l'évolution de l'environnement ; à l'inverse, dans le cas des politiques d'anticipation, la régulation étatique tentera de précéder l'évolution du secteur concerné. Mais tout cela ne doit pas conduire à méconnaître les limites de l'intervention publique dans la gestion des décalages sectoriels » [15].

III- PRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET EVALUATION

L'émergence d'une politique publique implique l'existence d'un agenda politique efficace, qui peut être défini, écrit Dominique Chagnollaud en s'appuyant sur les travaux de Padioleau (1982), Cobb, Elder (1972), « comme l'ensemble des problèmes perçus, appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes (...) En d'autres termes, des élites (syndicales, administratives, politiques), des citoyens qui peuvent être plus ou moins organisés définissent une situation comme problématique parce qu'ils perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être. Cette découverte d'un problème s'accompagne de procédures

d'étiquetage qui le qualifient comme relevant de la sphère de compétence des autorités publiques. L'intervention de la société politique est attendue, y compris l'option de ne rien faire (...) 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 publiquement ». Ceci pour dire que « une politique publique n'est jamais le fruit du seul acteur gouvernemental mais est élaborée avec toute une série d'autres acteurs que la recherche doit identifier (le "système d'acteurs"). Elle consiste en des actes mais aussi en des non-actes tout aussi utiles à observer » [16].

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 de la politique publique 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.

L'approche des politiques publiques en termes séquentiels a été popularisée par des travaux américains, notamment ceux de Charles O. Jones [17] 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. Cette analyse séquentielle a inspiré la structure de nombreux ouvrages sur les politiques publiques et a permis de passer en revue de manière particulièrement cohérente les multiples aspects de l'action politique. Cependant, il s'agit de ne pas appliquer systématiquement cette logique linéaire, comme le reconnaissent d'ailleurs Charles O. Jones lui-même ainsi que d'autres auteurs tels que Wayne Parsons, James E. Anderson, Yves Mény et Jean-Claude Thoenig qui ont également introduit ce type d'approche. Malgré tout, la description de cette grille d'analyse demeure pertinente dans ses variations de construction d'une politique publique qui interrogent le concepteur sur le « désordre ».

Souvent, il sera préférable de concevoir une politique publique comme un ensemble de séquences parallèles interagissant les unes par rapport aux autres et se modifiant continuellement, et non comme une série de séquences successives. C'est ce qu'affirme Pierre Muller [18] en citant Eric Monnier [19] pour qui le processus de mise en œuvre d'une bonne politique publique ou d'un programme dans n'importe quel secteur comprend trois 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.

Une politique qui réussit doit toujours s'inscrire dans un cadre général d'action pour permettre de distinguer en principe une politique publique 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. En effet, la gestion des affaires de l'Etat nécessite une continuité dans l'action et il est nécessaire pour tout nouveau gouvernement d'évaluer les actions du gouvernement précédent et d'évoquer les perspectives et les projections de son action à moyen et long terme. Un programme de gouvernement doit définir, entre autres, les objectifs à atteindre, les délais de réalisations et les ressources à mobiliser. Généralement, ces éléments permettent à d'autres institutions telles que le parlement d'analyser la faisabilité de ce qui est annoncé, et d'assurer le suivi et le contrôle.

En effet, la réussite d'une politique publique [20] ou de la stratégie d'action publique dépend de plusieurs facteurs importants : 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.

Il est aussi important de prendre en considération l'élément concernant la grande mobilisation veillant à assurer la mise en réalisation d'une politique publique, son suivi et son évaluation pour aboutir à sa réussite [21] : le critère de l'efficacité doit se référer à la relation entre les ressources investies dans une politique publique et les « outcomes » (effets) réalisés. Les « outcomes » d'une politique publique doivent correspondre aux objectifs visés, car ils produisent des « outputs » et des impacts qui sont réellement en mesure d'améliorer la situation dans le sens désiré. Ainsi, le critère de l'efficacité se rattache directement à la catégorie des « outcomes ». Il se réfère au rapport entre les effets escomptés d'une politique publique 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 d'une politique publique peuvent effectivement être atteints avec les mesures et les ressources engagées.

L'évaluation et le suivi d'une politique publique sont un préalable à sa réussite. Leur but est de comprendre le sens et la performance d'une action publique déjà réalisée, en cours ou à venir, pour dégager un point de vue partagé, 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. Ils s'inscrivent dans une démarche volontaire, constructive et démocratique, 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 du gouvernement. Fournissant aux responsables de la politique publique 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 du terrain.

CONCLUSION

L'analyse des politiques publiques relève des rapports et des coordinations entre l'Etat et la société, des transformations des secteurs, et de l'action publique, elle est donc perçue en tant que science de l'Etat en action. On peut voir dans une politique publique des dispositifs concrets (tels qu'un budget, une réforme ou des institutions spécialisées) qui régissent un secteur de la société (transport, agriculture, santé, enseignement supérieur...), voire des projets (aménagement du cadre urbain, construction d'hôpitaux...). Ces dispositifs peuvent être fabriqués par des groupes d'acteurs (individus, entreprises, associations, organisations professionnelles...), par des institutions publiques, voire parfois même par des organisations internationales.

Une telle définition peut nous amener à constater que les politiques publiques servent à améliorer les secteurs, à changer la société, à développer un pays... La conception croissante du changement dans les politiques publiques est liée au rôle de leurs acteurs et à la manière dont sont traités les processus et leur fabrication endogène dans un schéma « actionniste ».

Lorsqu'on étudie la dynamique des politiques publiques, on doit analyser le changement d'une politique donnée (la définition de nouveaux objectifs, la mise en place de nouveaux moyens...) tout en tenant compte des évolutions qui affectent les relations entre un secteur (par exemple le secteur social) et la société globale. En effet, les modalités de fonctionnement et de changement des politiques publiques sectorielles vont dépendre de l'état du Rapport Global/Sectoriel (RGS), et de la nature de la médiation sectorielle.

En réalité, la fonction des médiateurs est double car elle consiste à décoder le Rapport Global/Sectoriel (RGS), c'est-à-dire à le rendre intelligible aux acteurs en présence, à travers l'élaboration d'une philosophie de l'action ; à recoder ce RGS en des termes susceptibles d'agir sur le réel, c'est-à-dire en normes et en critères d'intervention politiques. Le travail des médiateurs est aussi lié aux processus hégémoniques dans la société, dans la mesure où l'élaboration d'un nouveau référentiel se fait au profit d'une nouvelle couche sociale et à travers les luttes souvent délicates. Par cette production de référentiels, les médiateurs construisent l'image que la société se donne d'elle-même, et à travers laquelle elle va mettre en œuvre des processus de régulation de sa sectorialité.

La performance d'une politique publique est toujours liée à la qualité de sa conception mais également à l'efficacité de sa mise en œuvre. L'accompagnement d'une bonne politique publique 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.

Etat animateur, superviseur, initiateur, les qualificatifs ne manquent pas pour désigner les mutations de l'agir étatique dans les différentes sociétés. Les moyens d'action des pouvoirs publics sont sans cesse appelés à être renouvelés et diversifiés en raison des limites auxquelles sont confrontées les autorités : obstacles dans la mise en œuvre de décisions, réactions imprévisibles des publics, non-amélioration d'un secteur... Aucun pays n'est épargné par ces contestations de la situation du système politique. Il serait donc profitable de recourir à des formes de politiques publiques plus souples, où l'action joue un rôle primordial : identifier, formuler, légitimer, expérimenter, contractualiser, coordonner, évaluer, ajuster et améliorer. Justement, l'analyse des politiques publiques est une méthode destinée à étudier et comprendre l'action de l'Etat.

Références bibliographiques :

1. MASSARDIER G., « Politiques et action publiques », Editions Dalloz, Paris, 2003, p.1.
2. MASSARDIER G., Ibid. p.7.
3. MULLER P., « Les politiques publiques », Presses Universitaires de France, Paris, 4^{ème} édition : 2000, p.4-5.
4. MULLER P., Ibid. p.5 ; Cf. EDWARDS C.G., SHARKANSKY I., « Les politiques publiques : élaboration et mise en œuvre », Editions d'Organisation, Paris, 1981.
5. FRIEDRICH C. J., « Public policy and The Nature of Administrative Responsibility » In Book : Bureaucracy Power In National Politics, Edited by : Francis E. Rourke, 3Ed, Boston . Toronto, Little, Brown and Company, 1984, p. 318.
6. ANDERSON J.E., « Public Policy Making », 3Ed, New York, CBS College Publishing, 1981, p.2.
7. MULLER P., op. cit. pp. 23-24.
8. MENY Y., THOENIG J-C., « Politiques publiques », Presses Universitaires de France, Paris, coll. « Thémis », 1989, p.130.
9. CHAGNOLLAUD D., « Science politique », Editions Dalloz, Paris, 4^{ème} édition : 2002, p.272.
10. LOWI T.J., « Four Systems of policy politics and choice », Public Administration Review, vol. 32, 1972, pp. 298-310.
11. MASSARDIER G., op. cit. pp. 22-23.
12. MULLER P., op. cit. pp. 24-25.
13. BOURICHE R., « Politiques sociales et ajustement structurel en Algérie », Thèse de doctorat en sciences politiques, sous la direction de M. le Professeur Marchand A., Université Montpellier I, France, 2001, pp. 53-58.
14. JOBERT B., MULLER P., « L'Etat en action – Politiques publiques et corporatives », PUF, Paris, 1987, pp. 51-53.
15. JOBERT B., MULLER P., Ibid. p. 125.
16. CHAGNOLLAUD D., op. cit. pp.272-274.
17. JONES Ch. O., « An introduction to the study of public policy », Belmont, Duxbury Press, 1970, pp. 230-233.
18. MULLER P., op. cit. pp. 33-34.
19. Cf. MONNIER E., « Evaluations de l'action des pouvoirs publics », Economica, Paris, 1992.
20. BOURICHE R., « Réussir une politique publique : un programme du gouvernement performant », in Le Quotidien d'Oran, N° 3166, 26 mai 2005, p. 9.
21. Cf. BUSSMANN W. et al, « Politiques publiques. Evaluation », Traduit de l'allemand par VARONE F, Economica, Paris, 1998, 327 p.