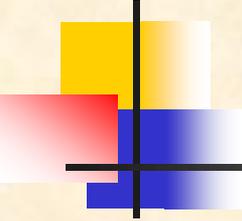


Politiques publiques

5^{ème} Semestre – Droit public

Professeur : M. Abdelhak AZZOUZI

Année universitaire : 2016/2017



Introduction

- L'analyse des politiques publiques se situe au carrefour de savoirs déjà établis auxquels elle emprunte ses principaux concepts.
- C'est ainsi que le droit, l'économie, la sociologie, ou la psychologie sont tour à tour sollicités. Mais en tant que science de *l'Etat en action*, elle est aussi la branche la plus récente de la science politique.

Chap 1 : De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

1. Les transformations de l'Etat moderne

1.1 Le déclin des sociétés territoriales

- Ce trait caractéristique des sociétés traditionnelles avait été décrit par Durkheim dans ses développements sur la « solidarité mécanique ». Le principe fondamental d'une société traditionnelle est donc la dialectique centre/périphérie.
- Avec la multiplication des échanges marchands, et la révolution industrielle, ce principe ne disparaît pas, mais il est progressivement supplanté par une autre logique, celle qui oppose le global et le sectoriel : la territorialité recule devant la sectorialité.

Chap 1 : De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

1.2 Du territoire au secteur

- Parmi les conséquences innombrables du processus de transformation qui saisit l'Occident aux XVIIIe et XIXe siècles, l'explosion de la division sociale du travail est probablement la plus spectaculaire. On peut le schématiser en 3 processus :

- . Un éclatement des structures traditionnelles et notamment de la famille comme lieu d'activité économique.
- . Un mouvement de découpage des activités économiques sous la forme de rôles professionnels de plus en plus nombreux.
- . L'émergence de nouveaux modes de regroupements de ces rôles professionnels, sous la forme de nouvelles logiques d'assemblages de la division du travail.

Chap 1 : De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

1.3 La croissance de l'historicité

Ce passage de la territorialité à la sectorialité s'accompagne d'un accroissement considérable des capacités d'action des sociétés sur elles-mêmes. Ceci correspond à ce qu'Alain Touraine appelle l'accroissement de l'historicité des sociétés modernes, alors que les sociétés traditionnelles sont fortement dépendantes d'éléments extérieurs à elles-mêmes dans l'orientation de leur reproduction (climats, phénomènes naturels, etc.). C'est le paradoxe de l'incertitude : les sociétés modernes qui maîtrisent infiniment mieux leur action sur le réel, voient leur dépendance s'accroître par rapport à leurs propres outils.

Chap 1 : De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

2. Les origines de l'analyse des politiques publiques

Trois grands courants de pensée cherchent à rendre compte des changements évoqués.

2.1 La bureaucratie : archaïsme ou modernité ?

Elle débouche sur une question récurrente : les sociétés industrielles peuvent-elles se passer de l'Etat ? Et cet Etat ne va-t-il pas les étouffer ?

2.2 La théorie des organisations : introduire la dimension stratégique

- Le concept de système organisé
- Le concept de pouvoir
- Le concept de stratégie

Chap 1 : De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

2.3 Le management public : appliquer au public les méthodes du privé ?

- Selon Philippe Hussenot, le management public est « un ensemble de méthodes rationnelles au service des décideurs publics » conduisant à la mise en œuvre de méthodes modernes de gestion dans le secteur public.

- Comme le souligne Patrick Gilbert, il faut prendre garde à ne pas assimiler management des entreprises et gestion publique, parce que ces deux univers reposent sur des logiques différentes.

Chap 1 : De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

3. La boîte à outils de l'analyse des politiques publiques

Identifier une politique publique n'est pas aussi simple que le laisse supposer l'apparente « consistance de l'objet ». Selon Yves Mény et Jean-Claude Thoenig : « Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique ».

3.1 L'identification des politiques publiques

Yves Mény et Jean-Claude Thoenig retiennent 5 éléments qui peuvent fonder l'existence d'une politique publique :

- Une politique est constituée d'un ensemble de mesures concrètes ;
- Elle comprend des décisions de nature plus ou moins autoritaire ;
- Une politique s'inscrit dans un « cadre général d'action » ;

Chap 1 : De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

- Une politique publique a un public (ou plutôt des publics), c'est-à-dire des individus, groupes ou organisations dont la situation est affectée par la politique publique ;
- Une politique définit obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre.

3.2 Une grille séquentielle

Il existe une grille d'analyse des politiques publiques sous la forme de séquences d'action plus ou moins ordonnées. Cette approche a notamment été popularisée par les travaux de Charles O. Jones qui propose un schéma en 5 étapes :

- L'identification du problème
- Le développement du problème
- La mise en œuvre du programme (implementation)

Chap 1 : De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

- L'évaluation du programme est une phase préterminale de mise en perspective des résultats du problème
- La terminaison du programme est une phase de clôture de l'action ou de mise en place d'une nouvelle action.

3.3 Les limites de l'approche séquentielle

- L'ordre des étapes peut être inversé ou perturbé
- Certaines étapes sont parfois très difficiles à identifier

Chap 1 : De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

4. La genèse des politiques publique

4.1 Qu'est ce qu'un problème politique ?

Dans une société donnée, tout problème est susceptible de devenir politique. La question est de savoir à travers quels mécanismes.

4.2 L'accès à l'agenda politique

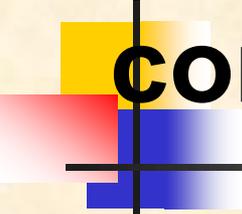
Selon Jean-Gustave Padioleau, « L'agenda politique, écrit-il, qu'il s'agisse de ceux des Etats-nations ou des collectivités locales, comprend l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes ».

Chap 2 : Les politiques publiques comme configurations d'acteurs

1. La question de la rationalité des acteurs

- Contrairement à ce que peut laisser penser le sens commun, les acteurs n'agissent pas en fonction d'un intérêt clairement identifié débouchant sur une stratégie parfaitement cohérente, ce qui ne signifie pas, pour autant, que leur comportement est irrationnel.
- Ce sont les travaux de Herber Simon qui ont ouvert la voie à la remise en cause des modèles classiques de la décision, en critiquant les hypothèses sur lesquelles reposait le modèle de la décision rationnelle.
- Les travaux de March et Simon ont porté un coup définitif à la conception traditionnelle de la rationalité absolue en introduisant notamment le concept de rationalité limitée.

Chap 2 : Les politiques publiques comme configurations d'acteurs



2. Administration et politiques publiques

2.1 Le fonctionnement du milieu décisionnel central

On peut identifier quatre cercles de la décision composés d'un noyau d'acteurs relativement permanents et d'acteurs qui interviennent plus ponctuellement :

. Le 1^{er} est celui par lequel transitent toutes les décisions importantes. Il est composé du président de la République avec son cabinet (notamment le Secrétaire général de la présidence), du 1^{er} ministre (avec son cabinet et le Secrétaire général du gouvernement) et du ministère des Finances (le ministre, son cabinet et l'état-major des directions les plus importantes).

. Le 2^{ème} cercle est composé de l'ensemble des administrations sectorielles qui interviennent lorsque leur secteur est concerné.

Chap 2 : Les politiques publiques comme configurations d'acteurs

- . Le 3^{ème} cercle est celui des acteurs extérieurs à l'Etat : syndicalistes, organisations professionnelles ou patronales, associations, entreprises publiques et privées.
- . Le 4^{ème} cercle regroupe l'ensemble des organes politiques (Parlement) et juridictionnels (le Conseil constitutionnel, le conseil d'Etat et la Cour des comptes) qui peuvent intervenir dans la décision.

2.2 Deux acteurs clefs des politiques publiques en France : cabinets et grands corps

Chap 2 : Les politiques publiques comme configurations d'acteurs

3. Réseaux, forums et communautés de politiques publiques

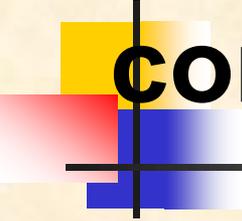
3.1 Les réseaux de politiques publiques

R. A. W. Rhodes distingue 5 types de réseaux, du plus ouvert au plus fermé :

- Le réseau thématique
- Le réseau de producteurs
- Le réseau professionnel
- La communauté de politique publique

3.2 Forums et communautés de politiques publiques

Chap 2 : Les politiques publiques comme configurations d'acteurs



4. Les politiques publiques changent la politique

- L'accès aux cercles de la décision est une ressource politique essentielle qui permet à un acteur social de faire avancer ses intérêts
- Il ne fait pas de doute qu'une telle redistribution de l'expertise en matière de politiques publiques ne peut rester sans effet sur les modalités de légitimation de la politique.
- Toutes ces transformations conduisent en définitive à une modification des codes de l'action politique