



Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique

La référence pour comprendre l'action publique

POLITIQUE PUBLIQUE¹

*Jean Turgeon, Professeur titulaire
École nationale d'administration publique
jean.turgeon@enap.ca*
*Jean-François Savard, Professeur agrégé
École nationale d'administration publique
jean-francois.savard@enap.ca*

Une politique publique est un document rédigé par des acteurs gouvernementaux présentant leur vision d'un enjeu susceptible d'une action publique et, accessoirement, les aspects légaux, techniques, pratiques et opérationnels de cette action.

Peut aussi être qualifié de politique publique, le processus au cours duquel des élus décident d'une action publique sur un enjeu pour lequel certains acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux exigent une intervention.

Selon Muller (2008), l'origine des politiques publiques remonte au passage des sociétés territorialisées (en France, sous l'Ancien Régime) aux sociétés sectorialisées où les fonctions sociales se spécialisent. Muller explique que les sociétés territorialisées se caractérisent par une identification des individus au territoire qu'ils habitent, plutôt qu'à leur fonction sociale comme c'est le cas dans les sociétés sectorialisées. Suivant cette logique, il devient clair que le contrôle social passe par le contrôle du territoire par le seigneur, le roi, etc.

Dans les sociétés sectorialisées, la fonction sociale devient donc le principe organisateur de l'identité; les rôles vont se spécialiser et des secteurs sociaux vont se créer. Ce phénomène sera particulièrement accéléré par l'industrialisation des sociétés à partir du XVIII^e siècle. Ces sociétés doivent elles-mêmes gérer les antagonismes entre les différents secteurs qui les composent afin d'éviter leur désintégration (Muller, 2008). Gérer ces antagonismes exige différents modes de régulation. L'apparition des premiers modes régulateurs autour du XVII^e siècle constitue la genèse des politiques publiques.

C'est donc le passage de sociétés territorialisées à sociétés sectorialisées qui entraîne l'apparition des premières interventions étatiques qui seront appelées plus tard des politiques publiques et qui, aujourd'hui, se complexifient à mesure que se multiplient les problèmes et les enjeux pour lesquels sont attendues des solutions de l'État.

¹ Ce texte s'inspire en partie d'une section d'un chapitre de livre de Kaddour Mehiriz, Jean Turgeon et Gilbert Charland (2011), « Les politiques publiques et leur analyse », dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'État : principes et enjeux de l'administration publique*, Québec, Presses de l'Université Laval.

POLITIQUE PUBLIQUE

La confusion autour de ce qu'est ou n'est pas une politique publique est bien présentée par Lemieux (2002, p. 1-2) : « une politique publique ne s'entend pas de la même manière selon que l'on est l'acteur gouvernemental ou chercheur universitaire ». Cet auteur soulève quatre différences permettant de mieux comprendre pourquoi règne autant de confusion autour de ce concept. Elles sont retenues ici en y ajoutant certaines précisions issues d'autres auteurs du domaine de l'analyse des politiques publiques.

Premièrement, alors que les acteurs gouvernementaux tentent de bien circonscrire les actions qu'ils déclarent être des politiques publiques, certains chercheurs les définissent comme « tout ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire! » (Dye, 1978). Ces chercheurs leur attribuent alors deux qualités. D'abord, une politique publique fait clairement ressortir la responsabilité du gouvernement qui doit intervenir comme acteur central dans l'élaboration des politiques publiques. Ainsi le *Dictionnaire des politiques publiques* précise qu'une politique publique « relève d'une intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig, 2004). Un premier élément à considérer est donc l'origine de la décision. À ce titre, non seulement l'intervention mais également la non-intervention d'une puissance publique constituent une décision politique. À ce chapitre, Brooks (1998) ajoute que pour être considérée comme une politique publique, l'absence de décision ou l'inaction d'un gouvernement doit être délibérée par rapport à l'enjeu.

Un deuxième élément est ce que les acteurs gouvernementaux, la population en général ou les médias identifient généralement comme politiques publiques et renvoie plutôt, dans le langage des chercheurs, aux énoncés de politiques, c'est-à-dire aux documents publics adoptés par des personnes en autorité : députés du Parlement, ministres, Conseil des ministres, membres de conseils municipaux, mais également membres de conseils d'administration d'établissements scolaires ou du secteur sociosanitaire.

Les énoncés de politiques publiques possèdent des caractéristiques d'importance inégale. Ainsi, le cœur de tout énoncé de politique publique devrait être formé de la vision à laquelle il se réfère, celle du problème ou de l'enjeu, des valeurs et des grands principes qui le sous-tendent, des objectifs ultimes qu'il énonce. À ce noyau dur peuvent généralement se greffer deux autres composantes. Tout d'abord, l'énoncé peut contenir et présenter les instruments (incitation, persuasion, contraintes, taxation, subvention, communication, etc.) que le gouvernement compte utiliser pour atteindre ses objectifs ultimes. Ensuite, cette politique, pour les acteurs gouvernementaux, peut spécifier son déploiement éventuel, en précisant plus ou moins les aspects techniques, pratiques et opérationnels de sa mise en œuvre : services, budgets, ressources humaines et matérielles, calendrier de réalisation, mécanismes de suivi et d'évaluation, etc. Par rapport à ces deux dernières composantes, des objectifs opérationnels peuvent aussi être formulés.

Une troisième différence est que les acteurs gouvernementaux déclinent les politiques publiques en programmes, en projets et en activités; des distinctions qui ne sont généralement pas retenues par les chercheurs universitaires. Par exemple, pour Jenkins (1978) « les politiques publiques réfèrent non seulement à un ensemble de décisions interreliées, prises par un acteur politique ou un groupe d'acteurs politiques, mais aussi à la sélection des buts et des moyens pour les atteindre, donc à la recherche de solutions ». Pour Howlett et Ramesh (2003), la définition de Jenkins constitue un net progrès par rapport à celle de Dye. Alors que ce dernier ramène les politiques publiques essentiellement à la décision politique, Jenkins insiste avec raison sur le caractère interdépendant et non pas isolé des décisions relatives aux politiques publiques d'un État, produit d'une série de décisions supposant une coordination de l'ensemble des acteurs gouvernementaux impliqués. Jen-

kins insiste également sur le fait qu'une politique publique est d'abord orientée vers l'atteinte d'une finalité et l'identification des moyens pour y parvenir.

La dernière différence vient du fait que les chercheurs définissent une politique publique comme un processus par lequel un gouvernement réagit à une situation, à une occasion, à un problème ou à une crise – par exemple, la pandémie de A(H1N1) – sans qu'il y ait eu nécessairement, comme se le figurent les acteurs gouvernementaux, de comités ou de commissions qui auraient produit, préalablement à l'énoncé, la politique des rapports.

L'idée de considérer les politiques publiques comme un processus n'est pas nouvelle. Il y a plus d'un demi-siècle, Laswell (1956) reconnaissait sept étapes au processus décisionnel : intelligence, promotion, prescription, invocation, application, terminaison, évaluation. Dans son sillage, plusieurs auteurs déclinèrent le processus de production d'une politique publique en un nombre plus ou moins important de stades (Jones, 1970; Brewer, 1974; Anderson, 1975; Brewer et DeLeon, 1983). Pour sa part, Lemieux définit, dans une perspective systémique, une politique publique comme « étant faite d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce, par des acteurs dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps » (Lemieux, 2002, p. 5). L'intérêt de cette définition réside dans son enrichissement par rapport aux définitions de Dye (1978) et de Jenkins (1978). Les problèmes sont ainsi conçus comme des stimuli auxquels cherche à répondre un groupe d'acteurs et les politiques publiques représentent le moyen pour y répondre (Lemieux, 2002 p. 5). Aux éléments de problèmes, de solutions et d'activités faisant l'objet de décisions, Lemieux ajoute à sa représentation d'un processus les concepts de rapports de pouvoir structurés entre les acteurs impliqués et d'évolution de ces rapports dans le temps, concepts qui ont une influence sur la définition du problème, la finalité recherchée de même que sur la solution privilégiée. Pour Muller et Surel (1998), les politiques publiques sont le produit de décisions du gouvernement comportant des objectifs, des moyens et des ressources – un ensemble de mesures concrètes – qui constituent la substance « visible » de la politique et qui s'inscrivent à la fois dans un environnement ou un contexte sociétal donné de même que dans un processus complexe dans lequel interagissent différents acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux poursuivant des intérêts multiples et fréquemment contradictoires. Il devient compréhensible que, ainsi définie, la production d'une politique publique soit souvent associée à un art plutôt qu'à une science (Meier et autres, 2001; Wildavsky, 1979). En somme, la poursuite d'intérêts multiples et les rapports de pouvoir omniprésents constituent des éléments qui façonnent une politique publique à chacune des phases de sa production, de son émergence à son évaluation, en passant par sa formulation et sa mise en œuvre.

Enfin, une politique, qu'elle soit appelée énoncé de politique publique ou de manière plus familière politique publique, une fois adoptée, n'est pas *de facto* mise en œuvre. Outre le fait que les moyens prévus (financiers, matériels, humains) puissent ne pas être au rendez-vous, « ceux qui ont à réaliser cette mise en œuvre disposent d'une marge d'interprétation des décisions, les outils d'intervention publique ne sont pas malléables à l'infini et enfin la nature des problèmes impose, qui plus est, sa propre logique aux gouvernements et à leurs actes » (Thoenig, 2004, p. 329).

Bibliographie

Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making*, New York, Holt, Rinehart & Winston.

Boussaguet, L. et autres (dir.) (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

POLITIQUE PUBLIQUE

- Brewer, G. D. (1974). « The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline », *Policy Sciences*, vol. 5, n° 3, p. 239-244.
- Brewer, G. D. and P. DeLeon (1983). *The Foundations of Policy Analysis*, Monterey, California, Brooks/Cole.
- Brooks, S. (1998). *Public Policy in Canada: An Introduction*, Toronto, Oxford University Press.
- Dye, T. R. (1978). *Understanding Public Policy*, Engelwood Cliffs, Prentice-Hall.
- Howlett, M. et M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, New York, St. Martin's Press.
- Jones, C. (1970). *An Introduction of the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process*, College Park, University of Maryland Press.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Meier, K. J. et autres (2001). « Zen and the Art of Policy Analysis: A Reply to Nielsen and Wolf », *Journal of Politics*, vol. 63, n° 2, p. 616-629.
- Muller, P. (2008). *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- Muller, P. et Y. Surel (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien.
- Thoenig, J.-C. (2004). « Politique Publique », dans L. Boussaguet et autres (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, p. 326-333.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown.

REPRODUCTION	La reproduction totale ou partielle des définitions du <i>Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> est autorisée, à condition d'en indiquer la source.
POUR CITER	Turgeon, J. et J.-F. Savard (2012). « Politique publique », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), <i>Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> , [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
INFORMATION	Pour information veuillez consulter www.dictionnaire.enap.ca
DÉPÔT LÉGAL	Bibliothèque et Archives Canada, 2012 ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)