



**Le Dictionnaire encyclopédique
de l'administration publique**

La référence pour comprendre l'action publique

**ANALYSE DE POLITIQUES
(PROGRAMMES)
ET CADRES D'ANALYSE**

Éric Montpetit, Professeur
Université de Montréal
e.montpetit@umontreal.ca

Pour paraphraser *Le Nouveau Petit Robert*, une analyse est une opération qui consiste à décomposer les éléments essentiels d'un problème et à examiner les liens qui les unissent. Dans le même ordre d'idées, l'analyse de politiques consisterait à distinguer des éléments de politiques publiques et à proposer des théories qui jettent un nouvel éclairage sur les rapports que ces éléments entretiennent les uns avec les autres. Les analyses varient selon la définition des politiques publiques qu'adopte l'analyste¹. Lorsque la définition est circonscrite aux programmes gouvernementaux, les éléments analysés correspondent généralement aux caractéristiques des programmes (objectifs, moyens) et à leurs impacts. On dit souvent de ces analyses qu'elles sont normatives, c'est-à-dire qu'elles visent l'amélioration des programmes en fournissant des avis à leurs concepteurs². Une perspective plus large sur les politiques conduit souvent à des analyses explicatives qui visent moins l'amélioration de ces politiques qu'à la démystification de leur élaboration et de leur mise en œuvre³. Ces analyses sont moins destinées aux décideurs qu'à tout citoyen soucieux de comprendre le fonctionnement du système politique. La gamme des éléments qui peuvent figurer dans l'analyse est alors beaucoup plus large. Elle inclut les institutions, les processus, les acteurs, les instruments, les modalités de mise en œuvre et les impacts de toutes sortes.

L'analyse de politiques publiques a pris son essor après la Seconde Guerre mondiale aux États-Unis, notamment sous l'influence de l'orientation *policy*⁴ proposée par Harold Lasswell. Témoin privilégié du rôle qu'ont joué les sciences sociales dans la victoire des Alliés, Lasswell propose d'orienter les efforts de leurs spécialistes vers la recherche de solutions pour éliminer les obstacles à l'émancipation humaine, sociale et démocratique. Lasswell envisageait l'émergence de *policy sciences* réunissant des experts de différents horizons disciplinaires, capables de saisir la complexité des contextes dans lesquels germent les problèmes modernes et de préconiser des solutions efficaces. L'idée de sciences sociales plus pragmatiques, orientées vers le développement de politiques publiques, va faire boule de neige et de nombreuses universités américaines créeront des *policy schools* dans les années 1960. La Kennedy School of Government de Harvard, la Goldman School of Public Policy de Berkeley et la Sanford School of Public Policy de la Duke University sont parmi les plus connues. Tout aussi interdisciplinaires que les *policy sciences* de Lasswell, ces écoles se sont

¹ Vincent Lemieux (2002) propose un excellent tour d'horizon des définitions possibles du concept de politique publique.

² Il y a évidemment des exceptions à cette règle. Voir Rose et Davies (1994).

³ Cela ne signifie pas que ces analyses sont plus objectives que les analyses de programmes. Dans *Policy Design for Democracy*, par exemple, Schneider et Ingram (1997) proposent une analyse de politiques qui s'appuie sur un parti pris (donc un point de vue normatif) favorable à un système politique plus inclusif.

⁴ L'orientation *policy* est présentée dans Lasswell (1951). Torgerson (2007) offre une excellente synthèse du projet de Lasswell.

ANALYSE DE POLITIQUES (PROGRAMMES) ET CADRES D'ANALYSE

cependant rapidement détournées du projet humaniste de celui-ci en privilégiant un utilitarisme technique, auquel on reproche d'ignorer les considérations politiques propres à l'élaboration des politiques publiques⁵. S'est alors opérée une division du travail dans les universités entre les *policy schools* et les départements de science politique. Alors que les écoles favorisent les analyses normatives visant à accompagner les gouvernants dans leurs décisions, les départements privilégient les analyses de politiques explicatives, traitant les politiques comme des objets de recherche permettant de mieux comprendre le fonctionnement des démocraties. Autrement dit, les *policy schools* forment des experts qui participent au développement des politiques, alors que les analyses émanant des départements de science politique soulignent souvent les possibilités, les limites et les asymétries de pouvoir qui résultent de l'utilisation de l'expertise par les gouvernants⁶.

L'analyse de politiques ne s'est développée hors des États-Unis et du monde anglo-saxon que depuis quelques années⁷. Elle demeure à ce jour beaucoup plus importante aux États-Unis que dans tout autre pays.

L'analyse coûts/avantages fournit le cadre qui régit la majorité des analyses normatives⁸. Ce cadre d'analyse est notamment mis en valeur dans l'évaluation de politiques. Cependant, l'analyse normative accorde une place de plus en plus grande à la participation et à la délibération⁹. Plutôt que de prescrire des options de politique publique, les analystes font la promotion de mécanismes d'élaboration et d'évaluation des politiques plus inclusifs et plus axés sur l'argumentation¹⁰.

Le cycle des politiques publiques est possiblement le plus ancien cadre d'analyse explicative. D'abord proposé par Lasswell¹¹, ce cadre a par la suite été raffiné pour distinguer les phases de la reconnaissance des problèmes, de la formulation des solutions, de la prise de décisions, de la mise en œuvre des politiques et enfin de leur évaluation¹². Toutefois, le cadre n'a pas su satisfaire un bon nombre d'analystes qui lui reprochent son caractère plus descriptif qu'explicatif. Des approches différentes ont alors été proposées dont l'Advocacy Coalition Framework, l'Institutional Analysis and Development Framework et le Punctuated Equilibrium¹³.

Bibliographie

Anderson, J. E. (1975). *Public Policymaking*, London, Thomas Nelson and Sons Limited.

Baumgartner, F. R. et B. D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

⁵ Sur ce sujet, voir DeLeon (1997).

⁶ Sur les différences de conception du rôle de l'expertise dans le développement des politiques, voir Torgerson (1986).

⁷ En France, les travaux de Bruno Jobert et de Pierre Muller (1987), ainsi que ceux de Yves Mény et de Jean-Claude Thoenig (1989), ont permis d'accroître la popularité de l'analyse de politiques dans ce pays.

⁸ Munger (2000) présente une excellente synthèse de ces travaux.

⁹ Pour un exemple, voir Forester (2002).

¹⁰ Voir Cousins et Earl (1992).

¹¹ Voir Lasswell (1956).

¹² Les étapes du cycle peuvent varier d'un auteur à l'autre. Les ouvrages de Charles Jones (1984) et de James Anderson (1975) ont beaucoup contribué à l'amélioration du cadre.

¹³ L'Advocacy Coalition Framework a été développé par Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith (1993), l'Institutional Analysis and Development Framework par Elinor Ostrom et ses collègues (1994) et le Punctuated Equilibrium par Frank Baumgartner et Bryan Jones (1993). D'excellents résumés de ces cadres, ainsi que d'autres cadres d'analyse, sont proposés dans Sabatier (2007).

ANALYSE DE POLITIQUES (PROGRAMMES) ET CADRES D'ANALYSE

- Cousins, J. B. et L. M. Earl (1992). « The Case for Participatory Evaluation », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 14, n° 4, p. 397-418.
- DeLeon, P. (1997). *Democracy and the Policy Sciences*, Albany, State University of New York Press.
- Forester, J. (2002). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MIT Press.
- Jobert, B. et P. Muller (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France.
- Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Making Process*, College Park, University of Maryland Press.
- Lasswell, H. D. (1951). « The Policy Orientation », dans D. Lerner et H. D. Lasswell (dir.), *The Policy Sciences*, Palo Alto, Stanford University Press.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Le Nouveau Petit Robert (2005). *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Dictionnaires Le Robert.
- Mény, Y. et J.-C. Thoenig (1989). *Politiques Publiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- Munger, M. C. (2000). *Policy Analysis*, New York, W.W. Norton and Co. Inc.
- Ostrom, E., R. Gardner et J. Walker (1994). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Rose, R. et P. Davies (1994). *Inheritance in Public Policy*, New Haven, Yale University Press.
- Sabatier, P. A. (dir.) (2007). *Theories of the Policy Process*, 2^e éd., Boulder, Westview Press.
- Sabatier, P. A. et H. C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Schneider, A. L. et H. Ingram (1997). *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Torgerson, D. (2007). « Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context », dans F. Fischer, G. J. Miller et M.S. Sidney (dir.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, New York, CRC Press.
- Torgerson, D. (1986). « Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis », *Policy Sciences*, vol. 19, n° 1, p. 33-59.

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	Montpetit, E. (2012). « Analyse de politiques (programmes) et cadres d'analyse », 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)