
Une politique publique : la politique jeunesse locale ?

« La conception d'une politique jeunesse locale en cohérence avec l'environnement local, territorial, national, européen, ... »

Plan

1. Qu'est ce qu'une politique publique ?

Comment peut-on cerner le concept de politique publique ?

2. Examen des politiques publiques.

Comment analyser des politiques publiques non plus comme concept mais comme un cadre de pilotage, un outil de pilotage de l'action publique ?

3. Les modalités et le concept d'évaluation de politique publique.

Comment dépasser le stade du contrôle de gestion pour parvenir à une mise en perspective des résultats de l'action ?

Qu'est ce qu'une politique publique ?

Définitions

Une politique publique,

→ c'est d'abord un concept qui sert à l'analyse des programmes d'actions gouvernementaux, mais aussi locaux, territoriaux.

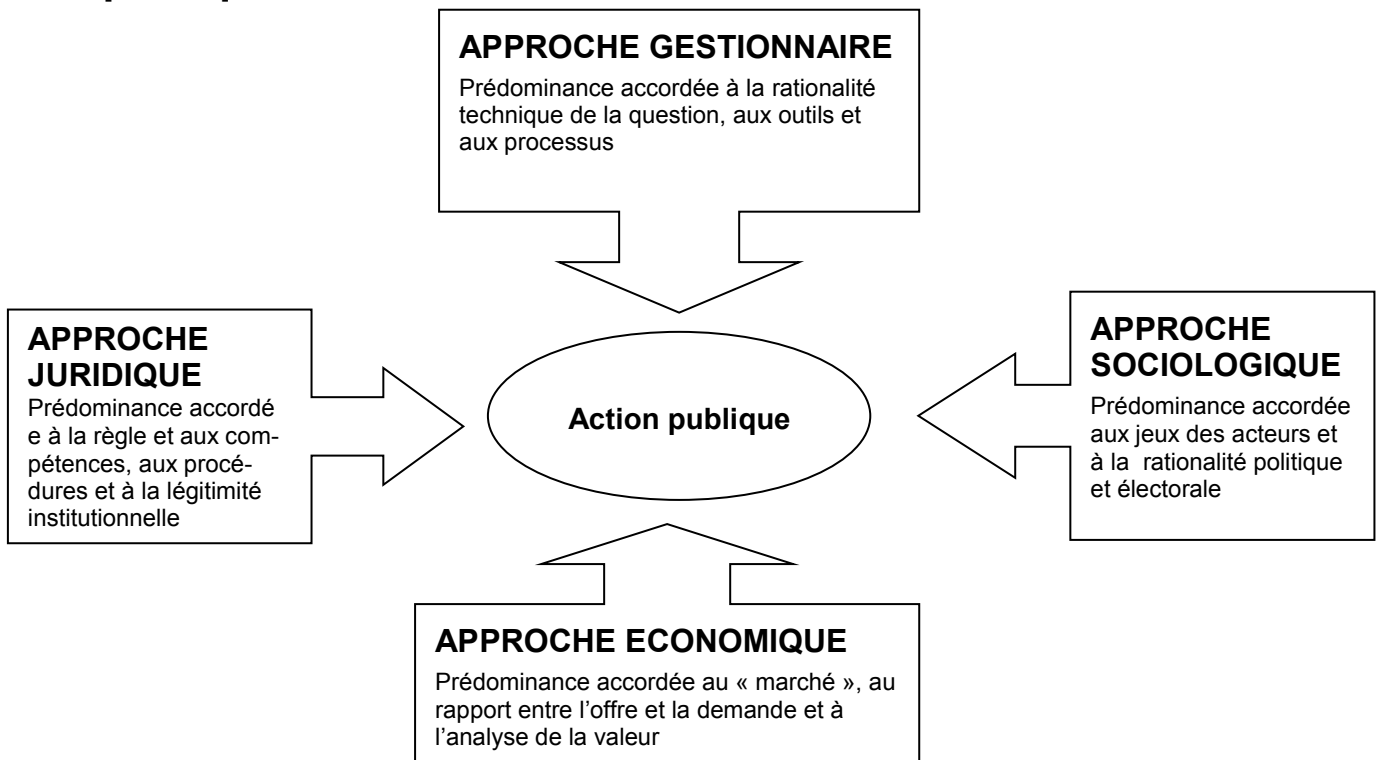
→ c'est ensuite un cadre de pilotage de l'action publique

Deux définitions, qu'il s'agit de distinguer :

Avant tout, le concept d'analyse - concept théorique - est le concept de base qui a été développé notamment aux États-Unis. Il s'agit d'un concept Anglo-Saxon (« Public Policy ») qui s'est développé depuis plusieurs décennies aux États-Unis, bien sûr, mais aussi de plus en plus en France.

C'est seulement ensuite qu'il est devenu un cadre de pilotage de l'action publique qui permet la mise en œuvre, l'évaluation des politiques publiques, des programmes d'actions gouvernementaux, locaux et territoriaux.

La politique publique comme concept d'analyse de l'action publique



Les dimensions du concept de politique publique :

1) **une approche juridique**, c'est à dire un corpus de règles, de normes auquel il s'agit d'être conforme et qui permet de donner un cadre pour l'action publique ;

2) **une approche sociologique**, qui repose sur l'analyse du jeu des acteurs et de leurs interactions au sein d'une organisation. Toute organisation est constituée d'un système de règles, parfois informelles, qui régule cette organisation et donne aux jeux des acteurs une cohérence que n'a pas - parfois et même souvent - le jeu de chaque acteur pris individuellement. Le système que constitue une organisation est beaucoup plus que le jeu de chaque acteur pris individuellement et beaucoup plus que la somme des enjeux de chacun des acteurs qui constitue cette organisation.

3) **une approche économique**, qui repose sur la logique de l'offre et de la demande et qui inscrit donc les organisations - notamment les organisations publiques - dans un environnement beaucoup plus large :
L'environnement local, l'environnement national évidemment, mais aussi l'environnement des autres organisations auxquelles cette première organisation peut être confrontée. L'objet de l'approche économique de l'action publique, c'est l'analyse de la valeur, l'analyse du processus, ce que l'on appelle la chaîne de la valeur, et comment se constitue la valeur dans une organisation.

4) **une approche gestionnaire**, évidemment essentiellement tournée vers l'interne, vers ce que l'on appelle l'efficacité des dispositifs, c'est à dire l'adéquation et la pertinence des coûts, des moyens mis en œuvre par rapport aux actions réalisées et au résultat de la politique publique ; efficacité à distinguer de l'efficacité d'une politique, de la mesure du résultat,

de l'impact vis à vis du besoin ressenti au départ, notamment par les différentes populations par rapport auxquelles la politique publique a été mise en œuvre.

L'essentiel reste que, dans ces quatre approches, aucune n'est exclusive l'une de l'autre et il s'agit d'allier ces quatre approches. C'est le « système » qui évolue selon ces quatre directions qu'il convient de gérer.

Certes bien souvent certaines approches sont prédominantes. L'approche sociologique notamment apparaît bien souvent comme relativement prédominante, l'approche juridique également. L'essentiel est de ne pas perdre de vue que ces quatre approches sont complémentaires.

Les caractéristiques d'une politique publique :

“ Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ¹”

- ❑ C'est un ensemble de mesures
- ❑ La décision en est une dimension structurelle
- ❑ Elle suppose un projet stratégique, une théorie du changement
- ❑ Elle a un public, une ou plusieurs cibles externes
- ❑ Elle est normative : c'est “ un programme de valeurs finales et de pratiques ”

Il s'agit d'une définition relativement large qui permet de ne pas trop restreindre le champ d'analyse et qui permet d'aborder des objets très concrets et très différents (par exemple, la politique en matière de sécurité routière, la politique en matière d'habitat, toutes sortes de politiques publiques qui répondent à cette définition).

Cinq caractéristiques :

A partir de cette définition globale, nous pouvons détailler cinq caractéristiques qui font la spécificité d'une politique publique :

1) la politique publique, c'est un ensemble de mesures, qui est à la fois un contenu qui répond à des enjeux en termes de besoins sociaux, qui fait l'objet de décisions, de processus d'actions, de résultats - résultats qui sont mesurés en termes d'efficacité et de satisfaction par rapport aux finalités que l'on s'était fixées au départ, et par rapport évidemment aux besoins de la populations. C'est à dire qu'une politique publique n'est jamais une action en particulier, c'est un corps d'actions : ce n'est pas une mesure isolée et ce n'est évidemment pas non plus une réalisation (une médiathèque n'est pas une politique publique ; la politique publique, c'est la politique culturelle de telle ou telle municipalité ou de tel ou tel gouvernement)

2) la politique publique repose sur des décisions : décision de mener une politique publique, décision de mettre en œuvre un plan d'actions, un dispositif d'évaluation et de suivi, et décision dans le processus qui conduit à la conception, à l'élaboration d'une politique publique. La décision est un élément structurel, elle fait partie intégrale et essentielle de la politique publique. Une politique publique qui ne reposerait pas sur une prise de décision ou des étapes de décisions clairement affirmées ne serait pas une politique publique. Et bien souvent, quand on analyse telle ou telle politique publique mise en œuvre, on ne sait plus à quel moment a été prise la décision, si la décision a précédé ou non la mise en œuvre (quelquefois elle suit la mise en œuvre, c'est ce qu'un chercheur en science politique, Lucien SFEZ, a constaté. Il a cherché à savoir quand la décision de mettre en œuvre le RER avait été prise à Paris. Il s'est aperçu que l'on ne peut pas identifier le moment où la politique en matière de transports en commun qui a conduit à installer le RER a été prise. Cela s'est fait un

¹ Définition classique de Jean-Claude THOENIG.

petit peu au fil du temps, au fil de l'eau, sans véritable trajectoire d'action, sans véritable plan d'action préétabli, la décision a été prise à différents moments, à différentes étapes par différents acteurs et la cohérence de l'action et de la politique publique s'en ressent évidemment ensuite en terme d'efficience et en terme d'efficacité).

3) la politique publique suppose l'existence d'un projet stratégique, d'une théorie du changement. Cela veut dire qu'il doit y avoir un cadre général d'actions qui permette de distinguer une politique publique de simples mesures isolées. Se poser la question de savoir si ce cadre général est a priori donné et conçu par le décideur ou s'il est reconstruit par le chercheur n'altère pas le fait qu'il doit y avoir un projet stratégique, une théorie du changement dans la mise en œuvre et la conception d'une politique publique même si encore une fois ce cadre n'est pas donné à l'avance. Ce cadre n'est jamais donné a priori, il est soit construit par le décideur soit reconstruit a posteriori par le chercheur.

4) la politique publique a un public, elle a des cibles externes. Prenons l'exemple d'une politique en matière de construction automobile. Les cibles externes seront multiples, il y aura les automobilistes, les constructeurs, les entreprises d'ingénierie civile et d'autres publics.

Certaines cibles seront passives : les automobilistes, d'autres seront beaucoup plus actives et essaieront d'influer sur le processus de décision et de conception de l'action publique, de la politique publique. Il y a donc à chaque fois, une ou plusieurs (le plus souvent plusieurs) cibles externes pour une politique publique.

5) la politique publique est normative. Pour reprendre les mots de LASSWELL et KAPLAN : c'est « un programme de valeurs finales et de pratiques ». Reprenons l'exemple en matière de politique culturelle. La finalité sera peut-être la démocratisation de l'accès aux activités théâtrales ou l'égalisation des conditions d'accès aux médiathèques ou aux salles de lecture dans telle ou telle municipalité. Ce sont les finalités, les valeurs finales qui guident la politique publique qui sont à l'origine de l'action publique, après évidemment l'identification d'un besoin social.

Trois problèmes à résoudre :

1 - la politique pourra être à la fois implicite et explicite. Plus précisément, il pourrait y avoir, par exemple en matière d'habitat, la politique publique explicite : améliorer l'habitat dans tel quartier ; la politique implicite (qui sera conjointe et qui ne sera pas exprimée - qui sera peut-être inconsciente) : assurer un habitat social mixte, mixer les populations au sein d'un quartier. Il faut donc être vigilant sur ce point : une politique publique peut avoir des finalités explicites mais également des finalités implicites, évidemment l'évaluation ne se fera pas sur le même plan.

2 - la décision peut être une « non décision ». Il y a des politiques publiques qui ne font pas intervenir de décision, ou plutôt, qui font intervenir une non décision. Prenons l'exemple de la monnaie. C'est un domaine très vaste mais en matière de politique monétaire, il y a une décision qui peut être de ne pas intervenir sur la monnaie, de laisser faire les marchés, que l'Etat n'intervienne pas en matière de monnaie. Dans ce cas, la non décision est délibérée et donc ce sera inversement une décision. Vigilance donc sur le fait qu'il n'y a pas forcément un effet d'affichage de décisions au départ de l'action publique.

3 - équilibre entre politique publique et dépense publique (que la dépense soit au niveau local, ou national). Il s'agit du coût de la politique publique, c'est à dire le rapport entre l'impact, l'efficacité, la mesure des résultats, la mesure de satisfaction des usagers et la mesure du coût de l'efficience de cette politique publique.

Par exemple, une politique publique pourra très bien avoir des résultats tout à fait efficaces, connaître une efficacité avérée, mesurée, et constatée par les habitants mais une efficience

totalemment en décalage. C'est à dire que l'on aurait pu faire la même politique, avoir les mêmes résultats, mais avec des moyens beaucoup moins importants. Et inversement, l'efficience peut être tout à fait acquise, on peut avoir une utilisation optimale des moyens dans une municipalité comme au niveau de l'Etat et en même temps avoir des résultats qui ne correspondent pas du tout aux attentes, aux besoins des usagers et encore moins aux finalités que l'on s'était fixées au départ.

Typologie des politiques publiques

La politique opère sur : (Champs)		
L'autorité est :	Le comportement individuel	L'environnement du comportement individuel
Indirecte & lointaine	Politique distributive	Politique constitutive
Immédiate, directe.	Politique réglementaire	Politique redistributive

Une politique publique a différents champs d'interventions, différents champs d'actions : elle peut opérer sur le comportement individuel et sur l'environnement du comportement individuel.

Une politique publique repose sur une décision. Même si la mise en œuvre et les discussions préalables peuvent être contractuelles, une politique publique repose sur une décision unilatérale d'une collectivité publique. Il y a donc autorité. Cette coercition est soit indirecte, lointaine et non perçue par les individus, soit immédiate et directe quels que soient les individus touchés par cette politique publique.

Prenons le cas d'une politique qui opère à la fois sur le comportement individuel et dont les modalités de décision et d'autorité sont indirectes et lointaines. Par exemple, en matière de culture, vous avez une politique qui affecte les comportements individuels, les attitudes individuelles, et puis vous avez une autorité de régulation, une autorité de décision qui opère de façon assez indirecte, assez lointaine. Vous avez là une coercition assez indirecte et lointaine, c'est dire que lorsque l'on donne des droits en matière de culture à certains individus, ou à l'ensemble de la collectivité, les individus ne seront pas obligés de s'y conformer, ils s'y conforment seulement s'ils profitent des droits qu'on leur alloue. Il s'agit de politiques distributives.

Les politiques réglementaires porte aussi sur le comportement individuel mais avec une application immédiate, directe : cela concerne obligatoirement tous les individus, à partir du moment où ils rentrent dans le champ d'intervention de l'action publique. Par exemple, en matière de sécurité routière, le port de la ceinture à l'arrière entre dans cette catégorie de politique réglementaire car affectant le comportement individuel et ayant une application immédiate et directe.

Concernant les politiques publiques qui touchent l'environnement du comportement individuel (et plus seulement le comportement individuel), nous avons tout d'abord les politiques constitutives qui donnent un cadre général (ou modifie le cadre et l'environnement de l'action des individus). Il s'agit par exemple des politiques en matière de décentralisation. Nous avons aussi l'exemple récent de la réforme sur le quinquennat : c'est une politique constitutive qui modifie l'expression des citoyens en matière d'action publique.

Nous avons ensuite les politiques redistributives. Il s'agit par exemple des politiques sociales : la politique pour le RMI, la politique en faveur de l'emploi, les impôts également.

Nous avons donc vu quelles étaient les définitions, les caractérisations pour spécifier une politique publique. On voit alors très vite que l'analyse des politiques publiques débouche tout à fait logiquement sur l'interprétation d'une politique publique comme un cadre de pilotage de

l'action publique. Ce processus conceptuel de caractérisation d'une politique publique débouche sur la politique publique comme outil de pilotage de l'action publique.

La politique publique comme cadre de pilotage

Nous avons vu que la politique publique était un cadre général : un ensemble de mesures, un processus de décisions, qui permet d'élaborer puis d'évaluer, de mesurer les impacts d'une politique publique - cadre général qui n'est pas donné à priori aux décideurs publics, mais qui est construit par eux ou reconstruit a posteriori par le chercheur.

La politique publique est un cadre :

- de déclinaison de finalités stratégiques en objectifs opérationnels, convergents et as sortis de plans d'action
- de formalisation d'intentions et/ou d'engagements autour d'une " théorie du changement " (stratégie)
- d'allocation de ressources sur des bases explicites et tangibles
- d'évaluation des résultats en termes de pertinence et d'efficacité (impact)

Les déclinaisons de finalités stratégiques en objectifs opérationnels. Reprenons l'exemple de l'accès à la culture. Il

s'agit d'une grande finalité et vous avez des objectifs opérationnels (qui traduisent en action les finalités de la politique publique) : ce sera par exemple la construction d'une médiathèque dans telle ou telle ville, ou bien doubler en 10 ans l'accès des plus défavorisés aux pratiques théâtrales ... Il s'agit d'objectifs contributifs qui correspondent à la détermination d'une fidélité pour l'action publique et puis des plans d'actions avec un calendrier pour la mise en œuvre de ces actions, des modalités de suivi, d'évaluation : un cadre de pilotage et de suivi pour cette politique.

La formalisation des intentions et / ou des engagements autour d'une théorie du changement (stratégie). La stratégie permet de définir véritablement une route, un chemin à suivre pour parvenir à répondre à la fois aux finalités qu'on se fixe et aux besoins des usagers (besoins qu'on a pu identifier préalablement). Cette décision d'agir évidemment peut être à elle seule une politique publique ou en tous cas peut s'assimiler à une politique publique. La mise en œuvre de cette politique peut être déclenchée par cette décision, par ce que l'on appelle l'effet d'affichage qui modifie immédiatement et radicalement les comportements, les conduites qu'on avait identifiées au départ. Cette décision, cette stratégie élaborée, cet effet d'affichage est un élément à elle seule et essentielle de la politique publique : le processus de décision est une dimension structurelle de l'action publique.

L'allocation de ressources sur des bases explicites et tangibles. Il s'agit ensuite de mesurer l'efficacité de la politique publique mise en œuvre : c'est à dire l'adéquation, la pertinence des moyens développés de manière générale (pas seulement en matière de coûts) par rapport aux actions qui ont été mises en œuvre et aux réalisations.

L'évaluation des résultats en termes de pertinence (efficacité) et d'efficacité (impact). Entendons pertinence dans le sens d'efficacité et efficacité dans le sens d'impact, que nous développerons un peu plus loin.

Ces quatre éléments permettent de caractériser plus amplement les caractéristiques d'une politique publique comme cadre de pilotage de l'action publique et non plus comme outil d'analyse. On voit maintenant très bien les liens qui peuvent exister entre ces deux dimensions.

La politique publique, expression d'une stratégie de changement

Nous l'avons vu, une politique publique, c'est une stratégie et une théorie de changement. Cette stratégie peut avoir différents champs d'actions : le comportement individuel ou l'environnement du comportement individuel.

De la même façon, on retrouve dans la politique publique vue comme cadre de pilotage de l'action publique ces 2 éléments : la stratégie à l'œuvre dans l'action publique peut concerner

Une stratégie d'adaptation à l'environnement	
▪ comportement individuel	▪ environnement du comportement individuel.

Les étapes de la démarche stratégique

Il y a dans la démarche stratégique différentes étapes. Ce sont ces étapes qui permettent véritablement de définir de façon plus précise et plus fine la politique publique.

Notion de mise à l'agenda.

Il s'agit de savoir pourquoi un problème devient un problème politique, pourquoi la force publique (état, collectivité territoriale ou locale) se saisit d'un problème et devient l'objet d'une politique publique.

La réponse la plus commune est de dire que les responsables politiques, les responsables publics, sont là pour résoudre les problèmes qui surviennent. Reprenons le cas de la sécurité routière. Il y a beaucoup trop d'accidents et de morts sur la route, il faut faire quelque chose : c'est un problème politique.

Nous pouvons dire que la mise à l'agenda comprend l'ensemble des problèmes qui sont perçus comme appelant à un débat public C'est donc la perception d'un écart entre la réalité et ce que cette réalité devrait être. Cela va au-delà de la perception d'un problème.

Diagnostic : Identification du problème

Dans toute démarche de mise en œuvre, il doit y avoir une phase de diagnostic.

- diagnostic interne : Comment telle structure fonctionne, quels sont ses problèmes, ses atouts ?
- diagnostic partenarial et concurrentiel : C'est l'environnement, ce qui permet d'établir un référentiel du marché
- diagnostic public : C'est ce qui correspond aux attentes des usagers
- diagnostic politique : C'est le jeu des acteurs, comment est conçu leur interaction, leur enjeu, leur stratégie
- diagnostic du système : C'est l'interaction de ces 4 éléments de diagnostics.

Il faut une cohérence entre ces diagnostics et les objectifs. C'est toute cette étape primordiale qui débouche sur la formalisation d'opportunités, de menaces, d'enjeux pour l'intervention en matière de politique publique.

Ces deux premières étapes permettent de déboucher sur le premier processus de décision :

Impact recherché : Décision d'agir et définition des finalités

Il s'agit de la première décision technique, gestionnaire : Quels changements veut-on ? A quoi veut-on arriver ? Qu'est ce qu'on veut changer globalement dans notre collectivité, dans notre secteur d'activité ?

Construction des actions

Recherche de trajectoires d'actions alternatives et évaluation a priori de leur pertinence et faisabilité. Pour illustrer cette 4^{ème} étape, nous pouvons reprendre l'exemple du voyage à Rome : comment vais-je aller à Rome alors que j'ai une multitude de possibilités ? A partir de

la finalité, quelle conduite vais-je faire adopter à la collectivité que je dirige ? Il s'agit donc bien de la recherche de trajectoire d'actions alternatives (plusieurs scénarios).

L'autre point essentiel de cette étape, c'est l'évaluation a priori de leur pertinence : il ne s'agit pas de rechercher une infinité de scénarios possibles mais de rechercher le scénario le plus pertinent, le scénario optimum pour parvenir à répondre aux finalités que je me suis assignées auparavant.

Préparation de mise en œuvre de cette politique publique avec différents processus :

- négociation partenariale
- programmation de l'action
- plan d'action
- identification des conditions de réussite
- mise en œuvre

Décision :

Il s'agit maintenant de la décision de mise en œuvre et non plus de la décision d'agir

Mise en œuvre

Évaluation

Cette phase du projet est détaillée en fin de document.

L'apport du marketing :

l'écoute sociale, outil d'élaboration des politiques publiques

- Ecoute sociale et mise à l'agenda du problème
- Ecoute sociale et diagnostic du problème
- Ecoute sociale et définition des objectifs de la politique
- Ecoute sociale et recherche de solutions alternatives
- Ecoute sociale et mise en œuvre
- Ecoute sociale et évaluation

L'évaluation des politiques publiques

1°) outil de suivi de l'activité des services et des acteurs du changement : l'évaluation permet de mesurer l'activité et l'efficacité des ressources (en moyens financiers et en moyens humains par exemple).

2°) vecteur de propositions d'ajustement et ou de réorientations de la trajectoire d'action : l'évaluation - continue ou différée - permet des actions correctives.

3°) moyen de valorisation / communication des actions : comme l'aspect marketing, ce point est essentiel.

L'évaluation ne doit pas se limiter à l'interne : une politique publique a des cibles externes (réelles et potentielles). Prenons l'exemple de la FFVoile : une évaluation et une communication des actions vis à vis de ces adhérents, mais aussi une évaluation vis à vis d'autres publics qui potentiellement pourraient être intéressés et convaincus de pratiquer cette activité. La communication sur cette évaluation doit donc être la plus large possible (bien entendu, en différenciant les publics).

4°) condition du contrôle démocratique sur l'action publique : à l'intérieur de l'état en général mais aussi à l'intérieur de telle ou telle organisation (bon fonctionnement en interne / contrôle démocratique sur le processus de décision).

Les finalités de l'évaluation des politiques publiques

→ l'évaluation, comme outil de suivi de l'activité des services et acteurs du changement

→ l'évaluation, vecteur de propositions d'ajustements et/ou de réorientations de la trajectoire d'action

→ l'évaluation, comme moyen de valorisation/communication des actions

→ l'évaluation, condition du contrôle démocratique sur l'action publique.

Obstacles au développement de l'évaluation des politiques publiques

Il s'agit plus de points de vigilance à l'égard de toute organisation – et plus importante elle est, plus ces risques sont importants – que de questions théoriques à aborder

- Légitimité de l'action d'intérêt général (rejoint le problème de la mise à l'agenda exposé précédemment). Quelle légitimation – quelle légitimité également – de l'action de l'intérêt général ? L'absence de légitimité pose véritablement un problème en matière d'évaluation, c'est un frein considérable à l'évaluation d'une politique publique.
- Faiblesses des systèmes d'évaluation collectif et individuel dans la sphère publique : cela est vrai au niveau de l'état, et des collectivités territoriales notamment. Le secteur public en général pêche par un déficit en matière de système d'évaluation collective et individuelle des actions des politiques publiques.
- Valorisation de la décision par rapport à l'action (phénomène d'affichage) : on prend une décision et puis finalement on se soucie assez peu des résultats. Cela est vrai dans beaucoup d'administrations et de collectivités territoriales, où différentes politiques sont mises en œuvre – notamment des politiques en matière sociale – où il y a une sorte de « catalogue » c'est à dire que l'on multiplie les offres, on prend une multitude de décisions ou de micro-décisions sur des offres sociales ou culturelles, sans se préoccuper des résultats et de l'impact de ces décisions.
- Faiblesse des gestions par programme et de la gestion par projets : là aussi, beaucoup d'administrations et d'acteurs publics pêchent par une faiblesse de la pratique de la gestion par programme, par projet, par plan d'actions.

- L'absence d'expertise interne en matière d'évaluation : il s'agit encore d'un point que l'on retrouve de façon récurrente et qui différencie essentiellement le secteur privé du secteur public. Cela est vrai pour l'évaluation mais aussi pour la communication sur l'évaluation. Beaucoup de collectivités territoriales avec lesquelles nous avons pu travailler en tant que praticien ont montré une absence de professionnalisation de l'évaluation et de la communication de l'évaluation. Encore une fois, la décision prime sur les résultats.
- L'absence de culture de l'expérimentation : la mise en oeuvre d'une politique publique doit être expérimentée, doit faire l'objet d'une expérimentation, d'une mise à l'épreuve a priori sur différentes cibles que ce soit en ce qui concerne les actions qui vont être menées, sur les messages qui vont être délivrés, et puis sur l'identification des besoins et des attentes.

Dimensions de l'évaluation des politiques publiques

- 1 – l'adéquation des « finalités » de la politique au « besoin social » mis à l'agenda,
- 2 – la conformité des « objectifs d'action » des services aux « finalités » de la politique,
- 3 – la pertinence des moyens, ressources et procédures aux « objectifs d'action » fixés ,
- 4 – la régularité
des moyens et procédures par rapport aux normes de l'action publique,
des actions, prestations (« réalisations ») par rapport aux normes,
- 5 – l'efficience
des « réalisations » par rapport aux moyens mis en oeuvre,
des « réalisations » en termes d'effets, de résultats, d'impact,
- 6 – l'efficacité
des « réalisations » par rapport aux « objectifs d'action »,
des effets, des résultats , des impacts par rapport aux « finalités » de la politique,
- 7 – la satisfaction des publics à l'égard de la qualité du service rendu par les « réalisations » (actions, prestations),
- 8 – la perception de l'impact (effets) par les publics.