



Basilio Napoli

Economiste

Membre du Collège régional de Prospective de Wallonie

***Une nouvelle conception, élaboration et mise en œuvre
des politiques publiques***

Version au 6 novembre 2018

Cet article est rédigé à titre exclusivement personnel. Il n'engage aucunement les institutions publiques, privées et académiques auxquelles l'auteur collabore.

1. Un environnement et des besoins en constante évolution

Dans un environnement volatile, incertain, complexe et ambigu, notre société fait face à des besoins sociaux et sociétaux croissants, plus individualisés et changeant rapidement sous l'effet, notamment, des mutations économiques, des évolutions de comportement et de la révolution digitale.

Dans ce contexte, les politiques sectorielles (santé, logement, emploi, éducation, économie ...), verticales dans leurs objectifs et leurs modalités, présentent des limites de plus en plus visibles, en particulier quand elles entendent répondre à des problèmes transversaux qui nécessitent d'agir sur plusieurs leviers à la fois.

2. L'impérieuse nécessité d'explicitier les fondements des politiques publiques

De manière générale, c'est toute la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques qui méritent d'être renouvelées.

En ce qui concerne la conception et l'élaboration des politiques publiques, il est primordial que les hypothèses sur lesquelles elles se fondent soient explicitées de manière très formalisée et transparente et s'appuient sur des données probantes.

Cela concerne non seulement les hypothèses de causalité mais aussi les hypothèses d'intervention. Les premières concernent les relations de cause à effet qui sont établies entre les comportements de certains acteurs et leurs effets sur ceux qui en subissent les effets

négatifs. Elles peuvent, à ce titre, être considérées comme constituant le problème public à résoudre. Les secondes définissent les modalités de l'intervention publique qui sont censées apporter une réponse au problème public précité. A cet égard, la mise en œuvre d'évaluations ex-ante mesurant l'impact estimé des hypothèses d'intervention devrait devenir la norme. D'où la nécessité de fixer en amont non seulement des indicateurs relatifs aux effets attendus des programmes mais aussi le type de données à récolter et les méthodes de récolte de celles-ci ainsi que la période à prendre en considération.

3. Les défis de l'action publique

Au-delà des impératifs de formalisation et de fondement sur des données probantes, l'action publique doit relever trois défis :

- passer d'une logique de dépense publique à celle d'investissement public dont l'impact soit mesurable et mesuré ;
- sa transsectorialisation pour répondre aux problèmes transversaux ce qui implique plus particulièrement la mise en place et la gestion active d'un haut degré de coordination horizontale couplée à un degré élevé de coordination verticale entre les différents niveaux politico-administratifs ;
- s'inscrire dans des voies ascendantes partant des territoires, des populations, des publics et des usagers.

Cela implique d'associer effectivement et davantage les personnes à l'expression de leurs besoins et de leurs attentes et les différentes parties prenantes concernées ainsi que d'envisager l'éventail des possibilités entre une multiplicité d'acteurs et d'intérêts. L'analyse doit ainsi porter sur le comportement réel des groupes cibles visés et les interactions entre ceux-ci et les autres acteurs impliqués.

4. La boîte à outils de l'action publique

La capacité à inscrire l'action publique dans les axes précités exige de développer au sein des services publics une capacité de bureau d'étude permettant :

- d'assurer des fonctions de veille, d'analyse et d'ingénierie de conception au service du Gouvernement et du Parlement ;
- d'élaborer et de fournir des données probantes ;
- de valider ou d'infirmer certains liens de causalité ;
- de mener des évaluations ex-ante mesurant l'impact estimé des modalités d'intervention publique envisagées.

Cette capacité de bureau d'étude à internaliser au sein des services publics doit s'envisager dans une logique de partenariat avec des acteurs externes comme les universités, les instituts de recherche ou les sociétés de consultance.

5. La complexité et la difficulté de la phase de mise en œuvre des politiques publiques

La phase de la mise en œuvre des politiques publiques consiste en une adaptation du programme politique et administratif aux situations rencontrées. Elle est généralement beaucoup plus complexe qu'elle ne le paraît à priori dans la mesure où il s'agit d'orienter le comportement de groupes-cibles soit directement, soit en agissant sur l'environnement de ces acteurs, par la contrainte, l'incitation ou encore la manipulation de symboles ou d'informations. On perçoit donc combien il est important mais aussi difficile d'évaluer ex-ante

la capacité d'une intervention publique à influencer sur le comportement des acteurs ciblés. De plus, la mise en œuvre repose le plus souvent sur des interactions entre les agents administratifs et les groupes sociaux concernés qui sont notamment fonction de la marge de manœuvre laissée ou pas par le législateur. Enfin, il convient de considérer le processus de mise en œuvre comme porté par un ensemble d'acteurs publics et privés qui interagissent. Les constats qui précèdent plaident pour que les politiques publiques définissent très précisément les finalités attendues. En revanche, dans le respect de la prévisibilité et de la légalité des politiques publiques, il est essentiel que l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre disposent d'une plus grande marge de manœuvre dans le choix des voies et moyens.

Dans cette optique, l'amélioration, l'élargissement et l'approfondissement de l'usage de l'outil qu'est le contrat de gestion ¹ s'imposent. En effet, d'une part, ce mode de contractualisation favorise des pratiques plus centrées sur les résultats et l'efficacité que sur le respect de règles. D'autre part, il contribue à une distinction claire entre la responsabilité politique qui est de fixer des objectifs politiques et la responsabilité administrative opérationnelle de ces objectifs. Cela implique d'accorder à l'administration une véritable autonomie de gestion avec comme corollaire l'élaboration d'indicateurs quantitatifs, qualitatifs et d'impact.

Cette réalité de la mise en œuvre qui est très éloignée d'une fonction purement exécutive, voire technique impose le développement d'une ingénierie de déploiement supposant elle aussi une intégration de ce type de compétence dans la fonction de bureau d'études des services publics. Cette ingénierie de déploiement doit notamment pouvoir s'appuyer sur des expérimentations et donc des itérations permettant de pouvoir ajuster le dispositif politique et administratif aux situations effectivement rencontrées. Elle exige également d'orienter la mise en œuvre des politiques publiques d'une part, dans une logique d'alliance d'intérêt général réunissant les acteurs publics, les partenaires sociaux, les associations, les entreprises et le citoyen actif et d'autre part, en s'appuyant sur les principes de décentralisation et de subsidiarité.

6. Une conclusion très provisoire

La refondation des politiques publiques passe donc tant par le développement de la maîtrise des ingénieries de conception et de déploiement que par leur inscription dans une logique de réseau et partenariale prenant racine dans les besoins et attentes des acteurs concernés.

Aller dans ce sens ne peut que renforcer et légitimer la puissance publique dans ses rôles de catalyseur des initiatives de la société, d'investisseur social, de réducteur des inégalités sociales et de garant ultime de l'intérêt général.

Sources

SIBILLE, Hugues, *Innovation sociale, la grande promesse*, Paris, Rue de l'échiquier, 2016.

KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, SAVARD, Jean-François. *Analyse et pilotage des politiques publiques, France, Suisse, Canada, Québec*, Presses de l'Université du Québec, 2015.