



**OBSERVATOIRE CITOYEN POUR
L'INSTITUTIONNALISATION DE LA DEMOCRATIE
(OCID)**

**MODULE II.-
« LES POLITIQUES PUBLIQUES :
NOTION, FONDEMENT ET PORTEE »**

I.- Objectif :

La définition la plus simple et la plus universellement admise est de désigner la Politique publique comme un « ensemble d'interventions d'une autorité publique autour d'un domaine spécifique ou d'un enjeu de la vie publique ». A ce titre, le Module II se propose de vous permettre d'appréhender la notion des Politiques publiques, leur rôle dans la gouvernance politique d'un Etat. Ainsi que leur fondement et portée, à savoir leur contenu ou leur champ d'application.

II.- Contenu de la formation

1.- La notion de Politique publique

1.1) Définition et caractéristique : En tant qu'outils ou moyens mis en œuvre par les Pouvoirs publics pour atteindre des objectifs dans un domaine particulier de la société, les Politiques publiques se présentent d'abord comme des réponses proposées par un organisme public à une ou plusieurs préoccupations des citoyens dans ce domaine.

Par exemple, une Politique publique de sécurité serait toute mesure de renforcement des capacités techniques, institutionnelles et opérationnelles planifiée et mesurée adoptée par le Gouvernement destinée à assurer une prévention et une répression plus efficace contre la délinquance et la criminalité durant les termes du mandat d'un Gouvernement. C'est justement le cas avec les neuf (09) actions prioritaires consacrées par le Plan stratégique de développement 2017-2021 de la PNH dans les domaines de la lutte contre le banditisme et le

renforcement du cadre institutionnel de la PNH que nous avons analysées dans le Bilan-critique portant sur le secteur « Etat de droit et Sécurité ».

De même, une Politique publique de l'énergie désignerait les actions adoptées par l'Etat haïtien dans ce secteur visant à améliorer la production de l'énergie électrique ou domestique, ainsi que son accès à une plus grande majorité de la population. Tel a été justement le cas avec les 18 actions prioritaires définies dans les divers documents de politique mise en œuvre par les organismes de régulation du secteur de l'énergie au cours de la période 2017-2020 que nous avons analysées dans le bilan-critique de ce secteur.

Au regard de ces exemples empiriques concrets, nous pouvons dire qu'une Politique publique représente pour l'Etat non seulement un outil d'action, mais aussi un instrument méthodologique et technique lui permettant d'améliorer sa performance dans la gestion de la Cité ou de la chose publique, mais aussi sa légitimité aux yeux de la population qu'il aura servi avec efficacité.

1.2) Distinction entre Politique, Stratégie, Programme, Projet et Mesure :

- **Une Politique :** Il s'agit d'un cadre déclaratoire qui sert de référence ou de guide à toutes les décisions d'une organisation dans un champ donné. A ce titre, la Politique représente le « monde de la décision » lorsqu'elle oriente la conduite globale de l'organisation en fonction de la vision de celle-ci. **Par exemple la politique de réforme de la Police axée sur le standard PIMORDH (Proximité, Intègre, Mobile, Opérationnel, Respectueux des Droits de l'Homme) ;**

- **Une Stratégie :** Il s'agit d'un cadre opératoire qui sert à ordonner et coordonner les différentes actions nécessaires à l'atteinte d'objectifs précis. En ce sens, la stratégie représente le « monde de l'action » en ce qu'elle met en place des plans d'action en fonction d'objectifs prédéterminés. Le rôle de la stratégie est avant tout de définir les actions, déployer les ressources nécessaires et les optimiser afin d'atteindre ces dits objectifs. **Par exemple, la stratégie de réforme législative proposée pour lutter contre l'impunité (Eliminer les immunités parlementaires) ;**

- **Un Projet :** Il s'agit d'un engagement temporaire qui se concentre sur l'atteinte d'un objectif précis et la livraison d'un résultat spécifique. Il possède une date de démarrage et une

date de fin, et il se termine lorsque l'objectif est atteint. Souvent, un projet est une mission définie dans le temps et cadrée par des contraintes budgétaires et de ressources. **Par exemple, le projet de création d'un hôpital pour la Police ;**

- **Un Programme** : Il s'agit d'un ensemble de projets qui sont complémentaires et dont chacun participe à l'atteinte de l'objectif global du programme. Ces projets ou sous-projets, dépendent les uns des autres, et sont gérés de manière coordonnée afin d'obtenir des bénéfices qui ne pourraient pas être obtenus si chaque projet était géré individuellement. Les différents projets composant un programme sont organisés de façon transversale dans une organisation, c'est-à-dire que différents services collaborent ensemble à leur réalisation. En général, les programmes se focalisent sur l'atteinte de l'objectif global de l'organisation. Ils peuvent donc être mis en place dans la durée, et s'ils ont une date de début, ils n'ont pas toujours une date de fin. **Par exemple, le programme de construction d'une Cité policière ;**

- **Mesure** : Il s'agit d'une disposition concrète, précise et simple adoptée par une organisation destinée à générer un effet donné, le plus souvent à terme. **Par exemple, la mesure du CSPN d'interdire les vitres teintées des véhicules pour espérer réduire les actes de kidnapping.**

TABLEAU DE COMPARAISON ENTRE POLITIQUE, PROJET, PROGRAMME, MESURE

	POLITIQUE	STRATEGIE	PROGRAMME	PROJET	MESURE
Champ du périmètre	Processus réservé à la direction qui fixe les objectifs globaux à atteindre par l'organisation. Elle est intentionnelle et conceptuelle	Processus limité aux cadres subalternes qui définissent les moyens et méthodes pour atteindre leurs objectifs. Elle est intentionnelle, mais opérationnelle	Contours et objectif incertains et imprécis	Contours et objectif clairement définis	Contours très limités
Etendu de l'effort déployé			Effort important déployé dans plusieurs	Effort modéré et concentré	Effort très modeste

			directions en fonction de la spécificité de chaque projet composant le programme	vers un objectif précis	
Temporalité	Durée généralement indéterminée	Durée déterminée en fonction du temps d'implémentation d'un programme ou d'un projet	Durée nécessairement étendue à une longue période	Durée généralement limitée à moyen terme	Durée limitée à très court terme
Bénéfices	L'objectif de la politique est de préserver l'équilibre et la stabilité d'ensemble et durable de l'organisation	L'objectif de la stratégie est de permettre à l'organisation de bien surmonter les défis structurels ou conjoncturels qui se présentent	L'objectif du programme est de fournir un résultat souvent tangible comme l'augmentation de la satisfaction du public cible)	L'objectif d'un projet est de fournir un livrable concret et tangible à la fin (un produit ou un service)	L'objectif de la mesure est d'inciter à un changement qualitatif immédiat
Succès	La réussite d'une politique publique est évaluée à partir de son impact sur la population ou communauté cible	La réussite d'une stratégie correspond	La réussite d'un programme est évaluée par sa capacité à fournir à l'organisation les résultats et les bénéfices attendus	La réussite d'un projet se mesure par la qualité des livrables, le respect des délais, le maintien du budget...	La réussite de la mesure est déterminée par l'introduction de nouvelles pratiques

2.- Les fondements et portée d'une politique publique

La question du « fondement » et de la portée d'une Politique publique renvoie à ses finalités, c'est-à-dire à ses déterminants ou ce qui motive son existence, les acteurs qui y sont impliqués et le public ciblé par celle-ci.

D'abord, disons qu'en tant qu'orientations ou objectifs privilégiés par un gouvernement ou une collectivité sur une question d'intérêt public, les politiques publiques peuvent être soit explicites ou implicites.

On dira d'une Politique publique qu'elle est explicite lorsqu'elle est clairement énoncée par un gouvernement grâce à la publication d'un document officiel, appelé document de méthode ou document de politique, indépendamment de sa dénomination, Plan d'action, Plan de développement, Stratégie, Projet ou Programme, etc.

Ainsi, lorsqu'une Politique publique est explicitée dans un tel document officiel, ledit document expose habituellement trois faits informationnels fondamentaux :

- (1) Un cadre de valeurs et d'actions sur un sujet donné ;
- (2) Les orientations de certains programmes publics ;
- (3) La répartition des pouvoirs de décision, le partage des responsabilités et les grands principes d'organisation et d'administration.

Mais, à l'inverse, lorsqu'une Politique publique est qualifiée d'implicite, elle est exprimée de façon indirecte et sous-entendue par le biais de certaines mesures ou activités factuelles. Mentionnons toutefois que, même dans le cadre de politiques publiques explicites, certaines orientations d'un gouvernement peuvent être véhiculées implicitement par l'entremise de mesures dont les objectifs ou les incidences ne sont pas publiquement déclarées.

Aussi, qu'elle soit explicite ou implicite, une Politique publique peut viser les objectifs suivants :

- ***Mettre en œuvre une priorité gouvernementale*** : il s'agit pour les Pouvoirs publics de répondre à un enjeu considéré comme majeur ou important pour la vie de la communauté, à laquelle le gouvernement souhaite apporter une solution orientée et structurée ;

- **Mobiliser les acteurs et les ressources autour des objectifs retenus** : il s'agit pour les autorités de procéder à une hiérarchisation et une rationalisation des besoins et concentrer l'effort national vers la réalisation prioritaire de ces besoins ;
- **Susciter l'adhésion de l'ensemble des citoyens** : il s'agit de créer un cadre d'interaction multisectorielle permettant à des membres de la société civile d'officialiser et de légitimer des mesures d'intervention du gouvernement, etc. ;
- **Constituer une référence dans la gestion gouvernementale du domaine visé par la politique** : dans le sens que cette action publique représenterait l'ingénierie politique du gouvernement dans ce domaine.

Dans cette perspective, une Politique publique se définit par quatre (04) éléments de caractérisation :

- Une Politique publique est constituée d'un ensemble de mesures concrètes qui forme la substance d'une politique ;
- Une Politique publique comprend des décisions de nature plus ou moins autoritaire avec une dimension qui peut être explicite (police, justice) ;
- La Politique publique s'inscrit dans un cadre général d'action, ce qui permet de distinguer en principe une PP de simples mesures isolées. Une PP s'inscrit dans un cadre plus général ;
- La Politique publique a un public ou des publics (personnes destinataires des mesures de PP) qui sont passifs (automobilistes par exemple) et actifs ;
- La politique définit obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre (Ex : réduire le nombre des accidents de la route). La Politique publique est une décision : elle peut être positive (active) ou négative (ne rien faire).

En outre, en termes de champ d'application, les Politiques publiques peuvent concerner tous les domaines ou secteurs considérés comme prioritaires par un gouvernement et vis-à-vis desquels, il est nécessaire d'engager des ressources et des techniques visant un renforcement

ou une amélioration de ce secteur au bénéfice de la population, telles, l'Éducation, la Sécurité, les infrastructures routières, l'Énergie électrique, l'Agriculture, la Santé publique, etc.

Pour ce qui est des acteurs impliqués, l'élaboration d'une politique publique n'est pas le fait des seuls fonctionnaires et autres représentants de l'Etat (Premier ministre, Ministres, Directeurs généraux). Pour s'assurer de sa légitimité et de sa crédibilité, il est nécessaire d'impliquer une diversité d'acteurs ou représentants de la société civile, tels, des groupes d'intérêts, des citoyens, des mouvements sociaux, etc. dans le cadre de son élaboration. La Politique publique devient plus légitime et a plus de chance de succès lorsqu'elle est conçue sur une base Bottom up et non plus Top down.

Enfin, une Politique publique a toujours pour destinataire un groupe social plus ou moins large et plus ou moins caractérisé par un environnement, des motivations et des besoins spécifiques. Il convient donc d'avoir une idée claire des attitudes et des comportements du groupe social bénéficiaire de la Politique publique avant même d'élaborer celle-ci. Des connaissances précises sur le public éclairent la conception des actions, des techniques et des outils que l'on emploiera et permettent de les adapter au public.