



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

**MODULE III.-
« CYCLE D'ELABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES »**

I.- Objectif :

L'élaboration de politiques publiques efficaces confère une réelle structure à la gouvernance ; autrement dit, le gouvernement n'est pas réduit à simplement réagir aux événements au coup par coup. La formulation de Politique publique permet à celui-ci d'être plus prévenant, plus efficace et plus légitimes dans ses interventions, en adoptant des mesures, actions ou programmes planifiés, structurés et mesurés.

Ainsi, en tant qu'outil d'action des Puissances publiques, les Politiques publiques se doivent donc de respecter un processus d'édition axé autour de critères de conception rationnels, permettant aux solutions qu'elles dégagent d'être objectives et adaptées. L'objectif de ce Module III est de mettre en lumière les principales règles qui interviennent dans la formulation des Politiques publiques, les enjeux que celles-ci peuvent susciter chez les acteurs, tout en définissant les différentes phases qui constituent le cycle de vie d'une Politique publique.

II.- Contenu :

1.- Formulation et conception d'une Politique publique

1.1) La mise à l'Agenda : Vu qu'une politique publique est un ensemble d'actions et de décisions que prennent les pouvoirs publics dans le but de résoudre un « Problème », la mise à l'agenda est la première vraie étape d'une politique publique, du fait qu'elle permet d'inscrire le problème dans les priorités du gouvernement et de vouloir s'engager à le résoudre. La phase de mise à l'agenda a donc pour fonction de préciser quel est le problème que doit résoudre l'État et pourquoi il doit intervenir.

1.2) La construction du Problème : L'agenda politique est l'ensemble des problèmes qui sont considérés comme prioritaires par les autorités politiques et administratives. Cependant,

pas moins de cinq (05) explications se complètent sur les mécanismes de construction d'un problème dans l'agenda politique ou sur les acteurs qui permettent d'imposer un problème comme une priorité gouvernementale :

- *Le Mécanisme de l' « Administration »* : Lorsque sur la base de son expertise, une institution publique décide d'inscrire personnellement telle thématique dans l'agenda gouvernementale publique afin d'anticiper les problèmes.

- *Le Mécanisme de « Médiatisation »* : Lorsque les médias parlent avec intérêt et insistance de certains thèmes, ils arrivent à construire l'attention des acteurs politiques, lesquels dès lors se sentent obligés de reprendre à leur compte ces thèmes ;

- *Le Mécanisme de l' « Offre politique »* : Lorsque les thèmes mis en avant dans les campagnes électorales sont ensuite repris par le gouvernement et le parlement ;

- *Le Mécanisme de l' « Action corporatiste silencieuse »* : Lorsque les groupes d'intérêts, les groupes de pression et les lobbys formulent des demandes tout à fait sectorielles et arrivent à retenir l'attention des décideurs politiques ;

- *Le Mécanisme des « Nouveaux mouvements sociaux »* : Lorsque des acteurs qui ne sont pas constitués en organisation, mais arrivent néanmoins à mobiliser des masses importantes sur des thématiques particulières qui seront repris par le gouvernement.

1.3) La Politique publique comme un construit social : La Politique publique étant le principal outil d'action des Puissances publiques, pour s'assurer tant de son effectivité, que de sa légitimité, le décideur ou Policy maker doit pouvoir répondre au préalable à ces questions fondamentales : (1) « Qui obtient quoi ; (2) « Quand » ; (3) « Comment ». Ces questions ont l'avantage de faire comprendre que les Politiques publiques ont :

- *un « Effet »* : les politiques publiques ne sont pas sans conséquences sur la société ;
- *un « Clientèle »* : qui sont les bénéficiaires directs des ressources ou de l'impact positif des actions consacrées dans la Politique publique ;
- *une « Victime »* : elle représente les individus qui seront exposés aux contraintes éventuelles induites par ces actions.

L'interaction entre les effets, la clientèle et la victime d'une Politique publique va alimenter un jeu d'intérêt qui peut donner lieu à des enjeux politiques majeurs opposant plusieurs groupes sociaux ou plusieurs projets politiques.

Dans ce contexte, la Politique publique ne se limite pas à un « Contenu » qu'il s'agirait de saisir. Elle est aussi un « Processus » qui fait intervenir des mécanismes qui lui donnent corps, sans oublier d'être enfin un « Produit » des acteurs qui inspirent les idées qui la sous-tendent ou les discours qui la façonnent. D'où la nécessité de concevoir la phase de la formulation de la Politique publique comme un construit de sorte à ce qu'elle puisse appréhender tout cela.

Etant donc un construit social, la formulation ou la conception d'une Politique publique doit nécessairement suivre les différentes étapes suivantes :

- (1) *Elle doit s'appuyer sur des études ou analyses préalables* : il s'agit pour le décideur de problématiser la situation ou le contexte qui semble justifier ce besoin d'intervention des Puissances publiques ;
- (2) *Elle doit recourir à des consultations d'experts* : il s'agit d'objectiver l'analyse situationnelle en y associant la réflexion des acteurs institutionnels ou des spécialistes ;
- (3) *Elle doit évaluer les diverses options* : il convient de considérer toutes les solutions alternatives au problème et définir le cout d'opportunité de chacune d'elle ;
- (4) *Elle doit établir une synthèse des informations disponibles* : il s'agit de mobiliser et synthétiser toutes les données utiles sur la situation ou le domaine visé.

1.4) Le contenu d'une Politique publique : La formulation est l'étape qui succède à la mise à l'agenda. Il s'agit de l'étape de programmation où la Politique publique va répondre à la question de savoir quelle est la solution envisagée, quelle est la solution légitimée, quelle est la solution acceptable pour la politique, ce qui nous invite à parler du contenu de la Politique publique. Aussi, lorsqu'on analyse le contenu d'une politique publique telle qu'elle est formulée par les Pouvoirs politiques, on se concentre en général sur trois éléments en particulier, à savoir :

- (1) **Sur les objectifs visés par la politique publique** : Les objectifs d'une politique publique ne sont rien d'autre que la formulation ou l'explicitation de la solution que l'on souhaite atteindre une fois que l'on a résolu le problème. En d'autres termes,

c'est la part du problème que va résoudre la Politique publique. Une Politique publique vise à résoudre un problème, les objectifs sont donc l'explicitation de ce que l'on souhaiterait comme situation idéale une fois que l'on a résolu tout le problème ou une partie du problème.

En outre, afin d'être opérant et de guider l'action de différents acteurs qui participent à une politique publique, ces objectifs devraient s'exprimer de manière « SMART », c'est-à-dire, des mesures spécifiques, durables, réalistes et délimitées dans le temps.

Par exemple, si on prend le cas de la lutte contre l'insécurité, un objectif de politique publique « SMART » est de dire qu'au travers telle action, on veut réduire d'ici trois (03) mois le kidnapping et les assassinats de 80% dans la zone métropolitaine de l'Ouest ;

(2) Sur les instruments d'action que l'on va mettre en place pour atteindre ces objectifs : Les instruments sont ce qui relie les groupes cibles dans la société civile à l'administration. Un instrument peut être une autorisation, une interdiction ou une prescription. L'État, lorsqu'il formule ces politiques publiques a le choix, pour atteindre les objectifs voulus, entre toute une palette d'instruments, dont des instruments de réglementation (adoption d'une loi), des instruments budgétaires (engagement d'une nouvelle dépense publique), des instruments économiques (faisant appel aux mécanismes du marché), etc. Suivant l'objectif défini, les instruments peuvent avoir un effet soit incitatif, prescriptif ou contraignant.

(3) Sur les arrangements institutionnels ou les arrangements organisationnels : il s'agit des acteurs qui vont être responsables de mettre en œuvre les instruments.

2.- Le Cycle de vie des Politiques publiques

Le cycle de vie d'une Politique publique s'étend nécessairement sur cinq (05) grandes phases :

(1) *La phase de la définition des priorités d'action* : cette première phase ou séquence correspond à l'identification du problème (problem identification) et à sa prise en charge par les autorités politiques (la mise à l'agenda). Elle englobe plusieurs sous-phases ou activités :

- La définition d'une situation que les acteurs identifient comme un problème ;
- L'organisation de ces acteurs afin de formuler des demandes et de les transmettre aux autorités compétentes ;
- L'appropriation de ces demandes par lesdites autorités dans leur propre programme politique ;

(2) ***La phase de la formulation de la politique*** : cette deuxième phase ou séquence renvoie au développement programme (program development) et débute lorsque les autorités politiques interviennent afin de traiter le problème qui vient d'être inscrit à l'agenda. Cette phase regroupe les activités suivantes :

- La formulation des solutions et des options alternatives possibles ;
- Le choix d'une solution ou d'une proposition d'action publique ;
- L'action de légitimation (politique ou juridique) de la décision nouvellement adoptée ;

(3) ***La phase de la mise en œuvre de la politique*** : elle désigne l'étape d'implémentation du programme (program implementation). Il s'agit du moment où les mesures qui ont été décidées sont concrètement appliquées par l'Administration à travers les rôles suivants :

- l'organisation des moyens pour la mise en œuvre ;
- l'interprétation de la politique formulée par les autorités ;
- l'application de celle-ci sur le terrain ;

(4) ***La phase de l'évaluation de la politique*** : elle se rapporte à l'analyse des effets, des résultats, des réactions ou de l'impact suscités par la mise en œuvre du programme. Cette quatrième phase ou séquence permet d'évaluer la performance du programme, mais aussi de savoir s'il y a d'autres problèmes qui ont émergé au cours de l'exécution du programme ;

(5) ***La phase d'arrêt de la politique*** : cette dernière phase ou séquence se rapporte à l'étape de terminaison ou d'achèvement du programme (program termination). Elle se produit lorsque le problème à l'origine du programme a été résolu. Mais en réalité, cette phase ne se produit que très rarement, vu que de nombreux problèmes déjà traités peuvent subsister, se renouveler ou se transformer. Aussi, à la place de l'achèvement d'un programme, il arrive qu'on assiste le plus souvent qu'à un changement majeur d'orientation, ce qui donnera naissance à la formulation d'une nouvelle Politique publique.

NB.- Cette formation est dispensée avec l'appui de la Fondation Nationale pour la Démocratie (NED)