



REVISTA

DOS QUADROS TÉCNICOS DO ESTADO

ANO III — SÉRIE II — N.º 6

NOV e DEZ/88

Sumário

1. EDITORIAL
3. A DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
por SPYROS A. PAPPAS
6. A LIVRE CIRCULAÇÃO DOS TRABALHADORES NO ESPAÇO COMUNITÁRIO
pelo Prof. João MOTA DE CAMPOS
14. INTERVENÇÃO DO SENHOR SECRETÁRIO DE ESTADO DO ORÇAMENTO
17. SÍNTESE SOBRE O ACTO ÚNICO DE 1992
22. REMUNERAÇÃO EXTRAORDINÁRIA EM 1988
24. AJUSTAMENTO DAS REMUNERAÇÕES
26. A PALAVRA AOS LEITORES
27. NOTÍCIAS BREVES
28. UMA PROPOSTA DE SEGURO DE SAÚDE

REDACÇÃO,
ADMINISTRAÇÃO
E PROPRIEDADE
Sindicato dos Quadros
Técnicos do Estado
Av. Fontes Pereira de Melo,
31 - 2.º C 1000 LISBOA —
Tel. 57 94 39

EDITORES E PUBLICIDADE
VOGA — Publicidade e
Edições, Lda. — Tel. 73 18 39
Av. da República, 95 - 3.º
1000 LISBOA

EXECUÇÃO GRÁFICA
Mirandela & C.ª (Irmão), Lda.
Depósito Legal n.º 9674/85
ISSN 0870 - 8851
Publicação Bimestral
Tiragem 7000 exemplares



INTEGRAÇÃO EUROPEIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



DÉFINITION DES POLITIQUES PUBLIQUES*

Par Spyros A. Pappas

Maître des Requêtes au Conseil d'Etat
Hellénique
Professeur associé de l'Institut Européen
d'Administration Publique
Ancien Premier Secrétaire Général du
Centre National d'Administration Publique
(Grèce)

1. Le mot «politique» est d'origine grecque. Aristote lui donna un sens scientifique en l'identifiant avec la philosophie pratique: c'est la politique, selon lui, qui nous apprend la «praxis» du point de vue holistique, du point de vue de l'ensemble (environnement social). (1) En d'autres mots, Aristote

identifie politique e connaissance objective des phénomènes de pouvoir.

2. De nos jours, le mot «politique» a de nombreuses significations. Jean-Claude Thoenig évoque un double sens: «D'une part, (le terme de politique) désigne les interactions qui s'éta-

blissent entre les acteurs, individuels ou collectifs, poursuivant des intérêts différents ou convergents, et qui se traduisent notamment par la lutte pour le pouvoir, l'influence ou l'autorité... D'autre part, il qualifie le programme d'actes et d'actions que poursuit un individu ou une organisation». (2)

3. Ainsi, on distingue la *politique-conflit* ou *politique de la force* de la *politique-action*: la première est conçue comme «l'ensemble des phénomènes, et en particulier des conflits, auxquels donne lieu la compétition pour le pouvoir gouvernemental» (Raymond Aron). Une telle politique peut consister dans la formation de partis et le recrutement de partisans ou dans la manipulation de l'opinion publique en vue d'accéder au pouvoir ou de remplacer ceux qui le détiennent.

D'autre part, la politique en tant qu'action est axée chaque fois sur une certaine fin (par opposition à la politique-conflit qui vise surtout le pouvoir) et ordonnée vers elle. Par conséquent, selon la diversité des fins il peut y avoir plusieurs «politiques». Ainsi, on parle de politique énergétique, de politique pétrolière, de politique scientifique etc., ou on dit que telle entreprise a ou n'a pas une politique commerciale. D'où la référence aux «politiques».

Dans la langue anglaise, en revanche, on trouve deux termes différents: *politics* désigne la politique-conflit, tandis que *policy* se rapporte à la politique-action. (3)

4. Après avoir abordé la notion de la politique en général, j'en arrive à ce qu'on entend par le terme «*politiques* (il est déjà clair qu'on se trouve dans le domaine de la politique-action) *publiques*». La littérature de la science politique en est pleine de définitions.

A titre d'exemple:

— Il s'agit de la relation entre une section gouvernementale et son environnement. (4)

— Tout ce que les gouvernements décident de faire ou de ne pas faire. (5)

— L'ensemble des activités des gouvernements, agissant directement ou par l'intermédiaire d'agents, dans la mesure où ses activités ont une influence sur les vies des citoyens. (6)

— L'ensembles des opérations et activités par lesquelles les détenteurs du pouvoir gouvernemental — et ceux qui les assistent: a) conçoivent des projets destinés soit à modifier la situation existante soit à infléchir les évolutions prévisibles, b) prennent les décisions destinées à traduire ces projets dans les faits. (7)

5. Sans contester la valeur des définitions susmentionnées, j'adopte pour cette présentation une contribution nouvelle à la matière en question, que

j'ai eu la chance de lire le premier, comme elle m'a été confiée avant même sa publication qui sortira sous peu. Il s'agit de la «Planification systématique de la politique publique» incluse dans l'oeuvre collective «Administration des Systèmes», dont l'auteur était mon Président à la Section du Contentieux du Conseil d'Etat grec, le Conseiller d'Etat Michel Decleris, LL. M., J. S. D. (Yale). Malgré cette conjoncture, la raison de ce choix se trouve ailleurs. Ce parce que, hormis le fait que cette contribution soit à jour, c'est un produit qui provient d'une longue élaboration des concepts nés et justifiés par la pratique, trait que je considère très important pour tous ceux qui, comme vous, travaillent dans l'Administration. Ce qui suit est donc basé surtout sur cette analyse, ayant pour cela l'autorisation de son auteur, auquel j'exprime ici mes remerciements profonds.

6. Une définition, pour qu'elle soit efficace, doit contenir les traits essentiels du concept en question, étant en même temps brève et claire. Ainsi, M. Decleris nous propose comme politiques publiques «un système de décisions et d'actions en vue de la solution d'un problème public». (8)

Selon cette définition, les éléments qui caractérisent une politique publique sont a) un problème public e b) une décision appropriée prise en vue de sa solution.

7. Avant d'analyser ces éléments, essayons une première approche. Il est évident que dans le monde complexe qui est le nôtre aujourd'hui, la détection de problèmes et l'intervention visant à leur solution ne sont pas toujours possibles avec la seule aide de l'expérience ou de l'intuition: seule la planification de systèmes de traitement d'informations symboliques rend possible l'enregistrement de la réalité, difficile à distinguer, et une intervention efficace (appropriée). Ainsi, la notion de *système* devient principale et indispensable à une politique publique. (Rappelons que, comme son origine étymologique l'indique, le système est une construction composée de différentes parties (un ensemble d'éléments), qui s'influencent l'un l'autre et forment un ensemble uni, qui se trouve en communication permanente avec son environnement extérieur; ses éléments sont donc: l'entrée (de l'information), l'élaboration, la sortie, le contrôle et l'environnement. (9)

8. Sous cet angle, au sens large, la perturbation d'un certain système due à la différence (l'écart) entre sa situation actuelle et sa situation souhaitable est considérée comme un *problème*.

Pour d'autres, cependant, le terme «problème» comme élément des politiques publiques signifie un besoin humain, une privation ou insatisfaction, qui s'identifie par eux-mêmes ou que les autres identifient, en vue de prévoir un soulagement. (10) On distingue d'ailleurs cinq catégories de besoins: les besoins physiques, de sécurité, d'amour, d'auto-estimation et d'autodétermination. (11) Bien sûr, on ne se réfère pas à tous les besoins qui peuvent exister, mais seulement à ceux dont le degré est tel que ceux qui les éprouvent sont poussés à rechercher une solution. En tous cas, ce ne sont pas tous les problèmes qui intéressent les politiques publiques mais seuls les *problèmes publics*. Pour les définir, il faut tout d'abord les distinguer des problèmes privés.

Leur différence est en principe celle qui a été clairement signalée par le philosophe américain John Dewey (12), à savoir que si le problème et les actions réalisées pour sa solution ont des conséquences qui se limitent aux principaux intéressés (immédiats), alors le problème est considéré comme privé. Si toutefois ces conséquences s'étendent à un large public, le problème est alors considéré comme «public».

9. *La décision*: lorsqu'un «problème» surgit, le système cherche une nouvelle situation qui n'est pas exactement connue. Le passage vers la nouvelle situation est le résultat d'un choix entre plusieurs solutions alternatives du problème. «Par conséquent, la marque principale de la décision en tant que comportement du système consiste dans le choix d'une solution». Ainsi, la rationalisation de ce choix préoccupe particulièrement la science de la politique publique, comme d'ailleurs la théorie de la décision. Or, cette rationalisation, étant donné la complexité de divers paramètres, implique actuellement:

a) la théorie de l'information et de la communication, c'est-à-dire les principes fondamentaux régissant la collecte, la transformation et la transmission de l'information; le principe, selon lequel les systèmes se basent sur l'information est fondamental, exem-

b) la cybernétique; le terme est utilisé par Platon dans son sens propre, comme le gouvernement d'un bateau, et dans un sens métaphorique, comme le gouvernement de l'Etat. En 1947 Norbert Wiener a conçu l'importance du «feedback process» et il est arrivé à la conclusion que la procédure du contrôle dépend du courant de l'information (13); ainsi, la cybernétique est la science du contrôle et de la communication, c'est-à-dire la connaissance du comportement des systèmes téléologiques et notamment de la théorie du contrôle,

c) la méthodologie systémique ainsi que l'analyse et la planification de systèmes.

10. D'après ce diagramme, les principaux éléments de tout système de décision sont au moins les cinq suivants:

- a) formulation du problème,
- b) recherche et examen de solutions alternatives,
- c) choix,
- d) exécution,
- e) évaluation.

Il est donc clair que la science de la politique publique, suivant un processus logique, est destinée à apporter une réponse à une série de questions critiques: quand les gouvernants

considèrent-ils qu'il y a un problème (public) auquel ils doivent répondre? (formulation du problème). Comment font-ils définir les solutions alternatives? (recherche et examen de solutions alternatives). Selon quels critères apprécient-ils chaque solution? (choix). Comment s'opère la décision? (exécution). Comment s'effectue la mise en oeuvre concrète des mesures décidées? (évaluation) (14).

11. De ce qui précède, il s'ensuit que la politique publique diffère de la politique-conflict ou politique de la force: Elle se fonde sur la conception d'après laquelle le problème public a) peut être distinct du problème de force, b) peut faire l'objet d'une formulation objective, c'est-à-dire scientifique. Par contre, la politique de force, perçue sous un angle macroscopique, est empirique et, dans un système politique s'autorégulant, elle remplit une fonction de «distillation» des problèmes et des dirigeants. Dans ce sens, la politique de force détermine la (les) personne(s) qui exercera(ont) les politiques publiques et les problèmes qu'elle(s) tentera(ont) de résoudre. Il en découle, que la politique publique se concilie avec la politique de force seulement dans la mesure où cette dernière assure par la persuasion le soutien social des

décisions prises par la politique publique.

12. «Dotée du contenu susmentionné, la politique publique constitue l'intervention appropriée du système politique dans les autres systèmes sociaux (culturel, économique, etc...), Des partis, des organisations et des particuliers peuvent proposer une politique relativement à un problème social, mais seul l'Etat met en oeuvre une politique appropriée. Dans ce sens, la politique publique se cristallise sous la forme de décisions (lois, décrets, actes administratifs, etc...) qui relèvent du droit, c'est-à-dire qu'elles sont reconnues comme étant de nature contraignante (obligatoires) par les membres du système social. Or, bien que la politique publique coïncide avec une procédure productrice de droit, elle ne fait pas l'objet des sciences juridiques. En effet, la théorie juridique en vigueur ne considère comme du droit que la partie de la politique publique contrôlée par les tribunaux, seule partie qui soit étudiée par les sciences juridiques. Ainsi, par exemple, est considérée comme d'ordre juridique la question de savoir si un certain règlement est constitutionnel ou non mais pas celle de savoir si ce règlement est juste ou non. Citons encore un autre exem-



M. Spyros Pappas
no uso da palavra

ple du même ordre: est considérée comme juridique la question de savoir si une loi peut instituer un monopole public dans le domaine de la radiotélévision mais pas savoir si ce monopole est la solution qui convient au problème du contrôle de l'Etat sur les mass-médias. De même, le contrôle des limites du pouvoir discrétionnaire des instances administratives est juridique, mais le contrôle de l'opportunité de l'action en question n'est pas considéré comme juridique. Est aussi considérée comme juridique la question de savoir si, lors de l'élection d'un professeur d'université, on a élu une personne de qualifications manifestement inférieures à celles des autres candidats mais pas la question de savoir lequel de ces candidats convient le mieux pour ce poste. Ainsi, devient-il évident que le contrôle juridique n'assure pas toujours la meilleure solution. Il ne fait qu'en exclure les pires. Or, la rectitude effective d'une loi ou d'un acte administratif, qui constituent des décisions d'une certaine politique publique, revêt une importance bien plus grande pour la réussite de celle-ci que les problèmes formels ou extrêmes résultant de son applications».

13. C'est précisément en raison de cette insuffisance manifestée par les sciences juridiques à l'égard des problèmes de la politique publique que s'est avérée nécessaire l'étude scientifique indépendante de cette politique. Il est d'ailleurs communément connu que, pour survivre et évoluer, un Etat ou une administration doit être en mesure de prendre des décisions justes. C'est pourquoi, les efforts pour développer la contribution de la décision juste au comportement de l'Etat — la rationalisation des décisions de l'Etat — ont été incités assez vite. Toute la théorie grecque antique sur la Cité idéale visait déjà en fait le perfectionnement de l'Etat existant. C'est la philosophie politique. Or, au-delà de la théorie, l'importance du rôle des philosophes-législateurs (tels que Parménide, Pittakos, Archète, Protagoras etc.) a été aussi prouvée dans la pratique. Aboutissement de ces efforts, le droit, le premier droit dans l'histoire fondé sur des bases démocratiques (15), avec l'aide duquel le système primitif de la horde a subi des transformations successives avant d'aboutir à la structure hiérarchique actuelle de l'Etat. Cependant, dans ce cadre, la décision dite «politique» demeure et se reconnaît comme autonome, malgré un rétrécissement de son champ

du fait du développement du droit administratif spécial, qui régit les interventions de plus en plus croissantes de l'Etat dans le complexe social. C'est ainsi qu'on est arrivé à élaborer une science qui concerne spécialement la rationalisation de la politique.

14. La tentative d'une appréhension scientifique de la politique a commencé à être menée à partir de deux directions qui convergent déjà. L'une, c'est l'«analyse de systèmes» (Systems Analysis), qui s'occupe de la prise des décisions et de la politique, étudiant avec attention le coût des solutions alternatives et suggérant l'utilisation du critère de la rentabilité économique (efficiency), ainsi que l'«ingénierie de systèmes» (Systems Engineering), qui, partant de la définition d'un certain besoin, se chargeait de toute la tâche de la planification et l'exécution du système approprié en vue de la satisfaction du besoin en question. L'autre, c'est la «théorie compréhensive du Droit» (contextual jurisprudence) de Lasswell-MacDougal — terme équivalent de la «théorie du droit orientée dans un sens politique» —, qui a élargi l'objet a) de la science juridique, de l'application du droit en vigueur à la recherche du droit «juste», avec l'aide, non plus de la philosophie de la morale mais de la science, b) de la science politique, avec le passage des modèles descriptifs aux modèles réglementaires.

15. Résultat: une science dont l'objet d'étude est la politique publique, étant réglementaire et appliquée. *Réglementaire*, parce qu'elle indique la manière dont doivent être prises les décisions publiques, par opposition à la science politique qui se limite simplement à décrire ou même à expliquer la manière dont sont prises en réalité les décisions publiques. *Appliquée*, dans le sens où elle n'enregistre pas seulement les principes d'une politique parfaite mais vise aussi à une élévation de la capacité de prise de décisions rationnelles, considérant que la juste décision peut être enseignée.

16. On pourrait en conclure que la politique publique est l'expression officielle de la volonté politique des détenteurs du pouvoir dans la vie quotidienne d'un Etat et que la méthode appropriée à former cette volonté/décision dans le monde complexe d'aujourd'hui c'est la nouvelle stratégie scientifique qui s'appelle méthodologie systémique, selon laquelle — par

opposition à la méthode traditionnelle qui est fondée sur l'analyse — l'objet de l'étude doit être soumis toujours à la recherche scientifique comme un ensemble unique et indivisible.

NOTES

- (1) K. Tsatsos, La philosophie sociale des Grecs anciens, 1970, p. 222.
- (2) Jean-Claude Thoenig, L'analyse des politiques publiques, en *Traité de Science Politiques*, 1985, Vol. 4, p. 6.
- (3) Fred M. Frohock, *Public Policy (Scope and Logic)*, Prentice-Hall, 1979.
- (4) Heinz Eulau — Robert Eysestone, «Policy Maps of City Councils and Policy Outcomes: A Developmental Analysis», *American Political Science Review* 62 (1968), p. 126. Robert Eysestone, *The Treads of Public Policy: A Study in Policy Leadership* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971), p. 18.
- (5) Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1975)*, p. 1.
- (6) B. Guy Peters, *American Public Policy*, Franklin Watts, 1982, p. 4.
- (7) Bernard Gournay, *Science Administrative (Les Politiques Publiques)*, *Fond. Nat. des Sciences Politiques*, 1983-1984, p. 8.
- (8) Dans le même sens v. par exemple James E. Anderson, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston 1979, p. 3.
- (9) M. Decleris, *Systemic Theory of Law and State*, and A. Kefalas, *Systems Approach: Application on management, in Systems theory*, Sakoulas. Athens-Komotini 1986.
- (10) David G. Smith, *Pragmatism and the Group Theory of Politics*, *American Political Science Review*, Vol. 58, 1964, p. 607-610.
- (11) James C. Davies, *Human Nature in Politics*.
- (12) John Dewey, *The Public and its Problems*, Denver: Alan Swallow, 1927, p. 12.
- (13) N. Wiener, *Cybernetics*, M. I. T. Press, 1948.
- (14) Patrick Gilbert, Préface aux *Politiques Publiques de George C. Edwards III et Ira Sharkansky*, Les éditions d'organisations, 1981.
- (15) Douglas Macdowell, *The law in Classical Athens*, Thames and Hudson Ltd, London 1978, p. 11.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

- (1) Yehzekel Dror, *Public Policy-Making Reexamined*, Transaction Books, 1983.
- (2) B. Hogwood — L. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984.
- (3) Les Metcalfe and Sue Richards, *Improving Public Management*, EIPA, Sage Publication, 1987.

* Intervenção no Seminário sobre INTEGRAÇÃO EUROPEIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA realizado em Lisboa, a 21 e 22 de Outubro de 1988.