

Résumé

L'évaluation des politiques publiques, telle qu'elle se pratique couramment, est fortement imprégnée du paradigme positiviste : l'action publique est perçue comme une réponse à un problème défini de manière objective et l'évaluation cherche à améliorer l'efficacité de cette action. L'approche constructiviste subvertit cette conception de l'évaluation : et si mesurer la réussite d'une politique était simplement impossible, notamment parce que les problèmes sociaux ne donnent jamais lieu à des perceptions objectives ? En confrontant les présupposés des deux approches, cet article discute des apports et des limites de l'évaluation constructiviste telle qu'elle se présente notamment dans les travaux de E.G. Guba et Y.S. Lincoln.

Public policy evaluation, as it is usually practised, is strongly influenced by the positivist paradigm: public policy is perceived as a response to an objectively defined problem and policy evaluation seeks to improve the effectiveness of public action. The constructivist approach challenges these views: if measuring the policy success was impossible in particular because social problems are not simple reflections of an objective reality? Confronting the biases of both approaches this article discusses the contributions and limits of the constructivist evaluation such as it is presented in E.G. Guba's and Y.S. Lincoln's work.

Une évaluation constructiviste des politiques publiques ?

Chloé Vlassopoulou

Maître de Conférences de Science Politique (Université de Picardie Jules Verne / CURAPP-CNRS)

A l'évocation du terme « évaluation des politiques publiques » l'esprit se dirige mécaniquement vers des notions comme amélioration, résolution, efficacité et pour cause. L'évaluation est, dans la famille de l'analyse des politiques publiques, la spécialisation la plus imprégnée du paradigme positiviste (ou conventionnel). Lorsqu'une autorité publique fait une commande d'évaluation, elle exprime (du moins formellement) le souci de rendre son action plus efficace, plus pertinente eu égard aux problèmes sociaux dont elle a la charge.

On peut s'interroger sur le principe même d'une telle démarche : et si mesurer la réussite d'une politique était simplement impossible, notamment parce que les problèmes sociaux ne sont pas définissables objectivement ? C'est ce que laisse entendre le paradigme constructiviste. L'adaptation de l'évaluation des politiques publiques à ce paradigme bouscule la logique et les pratiques évaluatives. En quoi consiste exactement l'évaluation constructiviste ? Est-elle adaptée aux exigences du terrain et aux attentes des commanditaires ? Pour tenter une réponse à ces questions, nous présenterons dans les deux premiers paragraphes les principaux points de discordance qui séparent les approches positivistes et constructivistes des

politiques publiques. Dans un dernier paragraphe, nous exposerons le modèle évaluatif proposé par E.G Guba et Y.S. Lincoln et (1987)), référence centrale de l'évaluation constructiviste.

I/ Les partis pris du paradigme positivisme

Quoique encore dominant, le paradigme positiviste est de plus en plus critiqué par les spécialistes des politiques publiques. Deux définitions, communément admises en France, peuvent servir de point de départ pour extraire certains postulats de ce paradigme aujourd'hui discutables. La première dessine une politique publique comme « *les actes ou les non-actes engagés d'une autorité publique face à un problème relevant de son ressort* » (Y. Mény, J-C Thoenig, 1989). La deuxième définition, proposée dans le décret du 22 janvier 1990 considère que « *évaluer une politique c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* ».

La première définition, rappelle à juste titre qu'une politique publique existe par rapport à un problème. Il est néanmoins intéressant de remarquer que la politique publique apparaît ici comme la réponse à un problème préalablement identifié. Son élaboration vise à résoudre ce problème. Pour le dire autrement, la définition du problème ne semble pas faire partie de l'élaboration d'une action publique. La deuxième définition présente l'évaluation d'une politique comme la recherche de son efficacité : savoir dans quelle mesure ses objectifs sont atteints. Ceci présuppose que la politique publique comporte des objectifs suffisamment clairs permettant à l'évaluateur d'examiner l'éventuel écart entre ce qui est prévu et ce qui est atteint. Pour que les objectifs de la politique soient clairs, il faut que le problème auquel elle s'adresse soit, également, clairement défini. Or, ici aussi, le processus de définition du problème semble échapper à l'évaluateur dont l'analyse se fait en référence aux objectifs fixés par la politique qui ne reflètent que la définition officielle du problème (infra).

La prise en considération, ou pas, du processus de définition des problèmes sociaux et publics dans le travail de l'évaluation se trouve au centre du débat entre positivistes et constructivistes. Deux positions peuvent être tenues : soit il convient de postuler que ces problèmes constituent des phénomènes objectifs dont la

définition est indépendante de toute activité politique ; l'évaluateur n'a pas alors de raison de s'interroger sur leur contenu et peut se satisfaire d'analyser les objectifs intermédiaires fixés par la politique publique ; soit il s'agit de considérer les problèmes comme des constructions idéologiques (M. Edelman,1991) dont la qualification constitue une préoccupation politique majeure. Dans ce cas, l'évaluateur doit les intégrer dans son analyse. L'une et l'autre de ces positions ont des implications directes sur la façon de percevoir, d'analyser, d'évaluer les politiques publiques.

Voici une série d'acceptations telles qu'elles émanent de la vision positiviste des problèmes et des politiques publiques.

- *Les problèmes sociaux sont des phénomènes objectifs* : comme dans les sciences exactes le paradigme positiviste postule qu'il est possible de saisir un fait social de manière objective. Si un fait est objectif, il est mesurable et saisissable dans toutes ses dimensions. Par extension, les problèmes de société peuvent aussi être analysés de façon à ce que leurs vraies causes soient identifiées et combattues. En ce sens, les rapports de cause à effet peuvent être clairement identifiés et l'impact généré par chaque comportement et activité humaine mesuré.

- *Les experts sont formels* : dire qu'un problème est un fait objectif signifie que sa définition est '*value free*', libérée de tout jugement de valeur qui risquerait de biaiser la découverte de ses vraies causes. Les spécialistes consultés par les autorités publiques au sujet de tel ou tel problème produisent dans ce cas de l'information neutre et donc non discutable : ils disent ce qui est.

- *Les problèmes sociaux sont solubles* : si les problèmes sont saisissables dans leur globalité et que les experts sont en mesure de produire des corrélations claires entre causes et effets, il s'ensuit que les problèmes sociaux peuvent être résolus.

- *Les politiques publiques visent la résolution des problèmes publics* : à partir du moment où les spécialistes fournissent des données objectives sur les origines des problèmes, les politiques publiques traduisent ces données en programmes d'action publique en vue de la résolution de ces problèmes. En

l'occurrence, les décideurs ont une faible emprise sur le contenu des politiques puisque pour être perçues comme légitimes celles-ci doivent fixer des objectifs et proposer des mesures en cohérence avec les causes des problèmes.

- *L'évaluation consiste en un travail de régulation technique* : l'évaluateur se limite à chercher la meilleure coordination entre moyens employés et objectifs fixés sans porter de jugement sur la pertinence de la politique, à savoir son adaptation aux problèmes qu'elle est censée résoudre (B. Perret : 18)

Toutes ces affirmations ont été confrontées aux critiques du courant constructiviste qui met le processus de définition des problèmes publics au centre de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques.

II/ Les politiques et les problèmes comme constructions

En mettant le processus de définition des problèmes au centre de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques, le paradigme constructiviste modifie radicalement les définitions évoquées plus haut. Une politique publique apparaît comme « *un débat entre réalités alternatives* » (D.A. Cobb et R.W. Rochefort : 9). C.W. Anderson considère ainsi qu'élaborer une politique ne consiste pas uniquement à décider de mesures pour résoudre de problèmes mais aussi à constituer et définir des problèmes. L'évaluation des politiques publiques quant à elle prend la forme d'un processus de négociation et d'échange orchestré par l'évaluateur et permettant à tous les acteurs concernés par un enjeu de faire connaître leur perception de l'enjeu et des actions à mettre en place pour le traiter (E.G. Guba et Y.S. Lincoln, 1989 : 10). Dès lors, nous pouvons dire qu'une politique réussie n'est pas celle qui résout le problème auquel elle s'adresse (ce qui n'arrive jamais) mais celle qui arrive à satisfaire le plus grand nombre d'acteurs concernés

L'attention portée au processus de définition des problèmes mène vers une série d'acceptions qui sont diamétralement opposées à celles évoquées plus haut.

- *Les problèmes sociaux sont des phénomènes construits* : il n'y a pas de méthode universelle, scientifique et objective de définition des problèmes (D. Stone, 1992). Cette définition est un enjeu de pouvoir et ceux qui arrivent à décider du contenu du problème décident aussi de ceux qui y seront impliqués

(E.E. Schattschneider, 1975 :102). Chaque définition met en évidence certaines causes et en dissimule d'autres. Chaque cause retenue correspond à un scénario différent d'imputation des responsabilités au sein de la société. Par exemple, la pollution de l'air peut être définie comme un problème industriel ou comme un problème lié au trafic automobile. Chaque définition modifie le partage des responsabilités entre pollueurs : dans le premier cas ce sont les industriels qui devront assumer le coût de la dépollution et dans le deuxième, les automobilistes et l'industrie automobile. Selon les causes chaque fois retenues, certaines solutions sont imposées comme légitimes alors que les autres sont exclues du débat. Définir un problème signifie, donc, diviser les acteurs concernés en gagnant et perdant, satisfaits et mécontents. Chaque acteur, en fonction de ses perceptions et intérêts, soutient la définition qui minimise ses pertes et augmente ses avantages. La définition dominante dépend du rapport de force entre acteurs en présence.

- *Les experts (comme tout autre acteur) ne sont pas formels* : à chaque définition son expertise ! Il est possible de trouver autant de thèses scientifiques sur un problème que de scénarios définitionnels (P. Roqueplo, 1991 : 52). Un exemple caricatural est celui du dépérissement des forêts allemandes qui est défini par différentes équipes scientifiques à la fois comme un problème industriel, un problème lié au trafic automobile, ou même comme un non problème (F-J Brüggemeier, 2002). Il y a différentes façons de mesurer un problème. Aucune mesure n'est en fait innocente car elle correspond à ce que l'on veut démontrer. Comme l'indique à juste titre D. Stone, le seul fait de compter comporte déjà en soi un jugement de valeur (Stone : 167).

- *Les problèmes sociaux ne sont jamais résolus* : à partir du moment où la définition d'un problème est l'aboutissement de la confrontation entre scénarios définitionnels différents impliquant différentes causes et lignes d'action, il est possible d'affirmer qu'un problème est toujours défini sur la scène publique de manière simplifiée (certaines composantes sont prises en considération alors que d'autres sont écartées). Dès lors, un problème ne peut pas être résolu. En revanche, il peut disparaître de l'agenda pour être oublié

pendant un temps, et laisser croire à certains qu'il est résolu, avant de réapparaître de nouveau probablement sous une forme différente (E.G. Guba, Y.S. Lincoln : 47 et M. Rein, D. Schön :145). Partant de cette acception la question qui peut être légitimement posée est de savoir à quoi servent les politiques publiques si ce n'est pas à résoudre des problèmes de société ? La réponse à cette question modifie non seulement la façon de percevoir et d'analyser les politiques publiques mais aussi la façon de les évaluer.

- *Les politiques publiques ne résolvent pas les problèmes* : les politiques ne peuvent pas résoudre les problèmes pour lesquels elles ont été élaborées et cela pour différentes raisons : d'abord, et surtout, parce qu'elles ne cristallisent qu'une vision des problèmes ce qui signifie qu'elles gèrent toujours ces problèmes de manière partielle ; ensuite parce que les règles qu'elles édictent comportent en elles des limites d'applicabilité (*perverse inventives*, D. Stone : 296). Les règles établies par les politiques publiques sont formulées presque toujours de manière ambiguë. Etant donné que l'élaboration d'une politique génère des gagnants et des perdants, le pouvoir politique joue sur l'ambiguïté des règles soit pour obtenir le plus large consensus possible, soit pour éviter des conflits insurmontables. L'administration pousse d'ailleurs dans la même direction car plus une règle est énoncée de manière vague plus l'autonomie d'action dont elle dispose est grande. Les limites de l'applicabilité des politiques sont liées aussi au fait que chaque politique génère ses propres ennemis, les perdants, qui vont employer tous les moyens à leur disposition pour échapper aux contraintes que celle-ci leur impose et bloquer son application.

Le discours légitimant des gouvernants qui promettent de résoudre les problèmes de société en l'espace d'une législature est une chose et l'action publique quotidienne qui ne fait que gérer au quotidien les tensions sociales concrétisées sous forme de problèmes sociaux en est une autre. Quelle peut être dans ce contexte la position de l'évaluateur ? Quelle est l'utilité de l'évaluation si elle n'est pas en mesure d'améliorer et de participer au processus de résolution.

III/ L'évaluation constructiviste et la quête de consensus

Les jeunes évaluateurs que l'on forme à l'Université expriment en début d'année la

profonde conviction que leur formation leur permettra de participer à la résolution des problèmes publics. Certains y croient encore en sortant, ce qui montre la grande difficulté que rencontre le corps enseignant lorsqu'il s'agit de (combattre) des *a priori*.

R. Hoppe, propose d'arrêter de considérer l'analyste des politiques publiques comme un 'adjudicateur' chargé d'identifier les meilleurs moyens à appliquer pour la réalisation d'un objectif donné. Ce n'est pas dans la relation fins - moyens que se situe le sens de l'action publique. L'élaboration des politiques publiques reflète la capacité d'une société à construire des significations partagées à travers un processus continu de communication et de négociation. Ces significations se concrétisent dans des définitions toujours fragiles et changeantes de problèmes qui divisent et réunissent des acteurs sociaux et politiques divers. L'officialisation d'une définition par l'adoption d'une politique inclut en elle de multiples compromis entre intérêts, valeurs et perceptions contradictoires véhiculés par ces acteurs. Selon la thèse de Guba et Lincoln, comme pour Rein et Schön, avant de se tourner vers les solutions aux problèmes, ce sont les prémisses cachés derrière ces accords normatifs qu'il importe d'arriver à saisir.

L'évaluation conventionnelle est critiquée par Guba et Lincoln comme conservatrice et fausement objective. Conservatrice au sens où elle ne prend en considération que la définition officielle du problème considérée comme seule définition plausible. Ainsi, elle valide et consolide la position des acteurs dominants en ignorant et affaiblissant celle des acteurs concernés par la politique publique mais dont les vues ont été écartées du débat (65). En ce sens l'évaluation conventionnelle se met au service du *statu quo*. Faussement objective parce que, quelle que soit la définition retenue comme vraie, elle est toujours le reflet d'un jugement de valeur que l'évaluateur ignore ou prétend ignorer (127). Activité politique par excellence, l'évaluation apparaît dans ce cas comme une enquête scientifique gage de neutralité.

Pour éviter ces biais, les auteurs prônent l'adoption du paradigme constructiviste qui modifie radicalement la pratique évaluative. Guba et Lincoln proposent de faire de l'évaluation un moyen de communication et de négociation continue entre l'ensemble des acteurs concernés par une politique publique. Ces échanges pluriels, dont l'orchestrateur est l'évaluateur, constituent un lieu d'apprentissage et de partage de

sens entre acteurs qui s'informent réciproquement des visions, intérêts, exigences des autres partenaires. L'objectif de l'évaluation n'est plus une quelconque résolution du problème ni même l'examen d'une relation de cause à effet identifiant les moyens responsables d'une mauvaise atteinte des objectifs fixés par la politique (E.G. Guba, Y.S. Lincoln :125). Le but est l'atteinte d'un compromis permettant la mise en place d'une action acceptée si possible par l'ensemble des acteurs impliqués dans la négociation. Une politique réussie est une politique qui satisfait les acteurs concernés.

Les étapes que l'évaluateur doit suivre pour atteindre cet objectif sont les suivantes : identification de l'ensemble des acteurs concernés ; recherche de la façon dont chaque acteur perçoit l'objet évalué, avec ses valeurs, exigences et intérêts ; création d'un espace et d'une méthodologie permettant à chaque acteur de s'informer et de comprendre les exigences des autres acteurs ; recherche d'un consensus respectant le plus grand nombre de constructions concurrentes ; préparation d'un nouvel agenda de négociations pour les questions restées sans consensus ; recueil de nouvelles informations permettant d'alimenter les nouvelles discussions ; organisation d'un forum de négociations avec les acteurs restant insatisfaits ; préparation d'un ou plusieurs rapports adressés aux différents acteurs et les informant de l'avancement des négociations et des consensus obtenus ; recyclage de l'évaluation de la recherche de conflits non résolus (E.G. Guba, Y.S. Lincoln :72-74).

La thèse de ces auteurs n'a pas laissé indifférent le monde de l'évaluation. Leur travail est présent dans presque tous les ouvrages portant sur l'évaluation des politiques publiques. Néanmoins, il n'a pas réussi à susciter de nouveaux travaux qui aurait pu faire évoluer l'évaluation constructiviste et lui donner plus de visibilité. Pourquoi ?

La proposition de Guba et Lincoln est séduisante et leur critique des limites du positivisme très pertinente. Mais le modèle évaluatif qu'ils soutiennent paraît déconnecté de la réalité politique. Concrètement, il y a très peu d'acteurs susceptibles de participer au processus évaluatif qu'ils dressent. L'élaboration d'une politique publique est un enjeu de pouvoir qui génère des gagnants et des perdants. Tout en reconnaissant la fonction politique de l'évaluateur, Guba et Lincoln semblent

oublier qu'une politique publique cristallise un rapport de force que les gagnants ne veulent pas voir modifié. De ce fait ils n'ont aucun intérêt à accepter d'entrer dans un cercle de négociations visant la recherche de nouveaux équilibres, certes plus démocratiques mais probablement moins satisfaisants pour les acteurs dominants. De même, l'autorité publique qui commande une évaluation ne cherche pas forcément le changement du rapport de force existant. Une évaluation peut être commandée pour plusieurs raisons : parce qu'il y a un budget *ad hoc* qu'il faut dépenser, parce que le commanditaire a besoin de renforcer sa légitimité en tant qu'autorité responsable de la politique ; parce qu'une autorité supra-nationale fait une demande de données sur les politiques en cours... Dans tous ces cas de figure, l'autorité compétente cherche une évaluation ne risquant pas de faire de vagues et de briser les équilibres institués. En fait, l'évaluation constructiviste propose de faire parler le faible en le plaçant au même niveau que le fort. Ce modèle peut servir lors de périodes d'alternance politique où certains commanditaires cherchent d'arguments pour changer de politique. Il peut aussi se pratiquer lors d'évaluations prospectives dont les enjeux restent lointains et incertains (C. Vlassopoulou, 2000). Dans la vie politique quotidienne, pourtant, c'est la recherche conservatrice du *statu quo* moins démocratique et moins risquée qui l'emporte.

La praticabilité de l'évaluation constructiviste est faible et l'influence qu'elle exerce dans le monde de l'évaluation l'est aussi. Pour ne rester qu'à un exemple, le *Guide de l'évaluation des politiques publiques* du Conseil National de l'Evaluation, qui ambitionne d'exposer les bases de la bonne évaluation, inclut dans sa bibliographie le travail de Guba et Lincoln, comme seule référence constructiviste, sans pour autant faire sienne la démarche de ces auteurs. La position adoptée dans ce guide peut être qualifiée de « positivisme modéré » au sens où les rédacteurs intègrent certaines idées soutenues par Guba et Lincoln sans néanmoins trahir les principes positivistes. Tout en reconnaissant que l'évaluation implique des jugements de valeur et rappelant qu'une politique publique est faite en réponse à un problème de société, ils insistent sur l'importance de la quête d'objectivité et la possibilité d'exclure de l'analyse, la question politique de la définition des problèmes. Cette position est d'ailleurs dominante dans la communauté des analystes de politiques publiques où le constructiviste, quoi que plus présent, demeurent clairement minoritaire.

- C.W. Anderson (1978), "The logic of public problems: evaluation in comparative policy research" in ASHFORD Douglas E. (éd.), *Comparing public policies. New concepts and methods*, Beverly Hills, London, Sage
- F-J Brüggemeier (2002), « Le dépérissement de la forêt (*Waldsterben*) : construction et déconstruction d'un problème d'environnement », in C. Bernhardt, G. Massard-Guilbaud (dir), *Le démon moderne. La pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Presse Universitaire Blaise Pascal
- M. Edelman (1991), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris Seuil
- E.G. Guba et Y.S. Lincoln (1989), *Fourth generation evaluation*, Sage Publications
- R. Hoppe (1993), "Political judgment and the policy cycle: the case of ethnicity policy arguments in the Netherlands", in F. Fischer and J. Forester (ed), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, London, Duke University Press
- Y. Mény, J-C Thoenig (1989), *Politiques Publiques*, Paris, Thémis
- B. Perret (2001), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Repères, La Découverte
- M. Rein, D. Schön (1993), "Framing policy discourse", in F. Fischer and J. Forester (ed), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, London, Duke University Press
- D.A. Rochefort, R.W. Cobb (1994), *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*, University Press of Kansas
- P. Roqueplo (1991), in *Germes, Environnement, science et politique. Les experts sont formels*
- E.E. Schattschneider, (1975), *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*, Hisdale, Illinois, The Dryden Press
- D. Stone (1997), *Policy Paradox. The art of political decision making*, N.Y., London, W.W. Norton and Company
- C. Vlassopoulou (2000), *Etude de l'acceptabilité des mesures proposées par le scénario prospectif respectueux de l'environnement du Commissariat du Plan*, (Rapport), ECODEV, Ministère de l'Équipement