

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE DURABILITÉ : UN DESIGN BASÉ SUR LES APPRENTISSAGES ET LES CADRES NARRATIFS

David Aubin

De Boeck Supérieur R	Reflets et perspectives	de la	vie é	conomique
------------------------	-------------------------	-------	-------	-----------

2011/1 - Tome L pages 65 à 81

ISSN 0034-2971

Article disponible en ligne à l'adresse:				
http://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2011-1-page-65.htm				
Pour citer cet article :				
Aubin David, « L'évaluation des politiques de durabilité : un design basé sur les apprentissages et les cadres narratifs », Reflets et perspectives de la vie économique, 2011/1 Tome L, p. 65-81. DOI : 10.3917/rpve.501.0065				

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'évaluation des politiques de durabilité : un design basé sur les apprentissages et les cadres narratifs

David Aubin 1

Résumé – L'introduction du concept de développement durable dans l'action publique bouleverse les manières d'évaluer les politiques publiques, dans la mesure où ce concept transcende les secteurs et opère principalement sur un mode discursif et d'adaptation plus ou moins volontaire. En effet, les stratégies de développement durable sont principalement procédurales : elles ne s'appuient pas sur des injonctions formelles à l'égard de groupes cibles prédéfinis, mais elles organisent plutôt des procédures d'échange et de dialogue entre les parties prenantes. Cette absence d'objectifs et d'instruments clairement circonscrits pose un réel défi à l'évaluation dans la mesure où celle-ci doit juger les effets des interventions publiques. Afin d'y répondre, il convient de repartir des fondements épistémologiques des stratégies de développement durable, apparentés au constructivisme social. Cet article préconise deux pistes d'évolution des designs évaluatifs basées à la fois sur les apprentissages de politique publique et les cadres narratifs qui permettent de mesurer la diffusion des discours portés par celles-ci aussi bien auprès des individus que des réseaux d'acteurs.

Mots clés – durabilité, évaluation, constructivisme, apprentissage de politique publique, cadres narratifs.

Abstract – The introduction of the concept of sustainability in public policies changes the methods of policy evaluation drastically. Sustainability appears as a general reference that transcends policy subsystems and operates through a discursive mode requiring rather voluntary behavioural changes. The sustainable development strategies developed in Europe are mainly procedural. They do not rely on command-and-control designs that prescribe compulsory changes to well-identified target groups.

¹ Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Université catholique de Louvain, Place Montesquieu 1/7, B-1348 Louvain-la-Neuve. Courriel : david.aubin@uclouvain.be.

Rather they organise deliberative procedures between stakeholders. This lack of clear-cut objectives challenges policy evaluation because it jeopardizes the ability to measure and assess policy outcomes. A way to address this challenge consists in going back to the epistemological foundations of the sustainability strategies, related to social constructivism. This article suggests two evolutionary paths for evaluation designs, based on the literatures on policy learning and policy narratives that provide tools to assess the diffusion of discourse towards individuals and policy networks.

INTRODUCTION

L'introduction du concept de développement durable dans l'action publique bouleverse les manières de piloter les politiques publiques et surtout de les évaluer (Lafferty et al., 2006; Regeer et al., 2009; Mermet et al., 2010). D'une part, le développement des politiques publiques a, jusqu'à ce jour, essentiellement pris place dans une organisation sectorisée de l'État, où chaque ministère gère son propre agenda et élabore des politiques propres à son secteur (par exemple, les politiques de gestion de l'eau mises en place par les ministères de l'Environnement). D'autre part, les politiques publiques constituent par essence des interventions réglementaires sur la société qui appliquent des instruments substantiels tels que les droits et obligations, les incitations financières ou les campagnes d'information.

Le tournant de la durabilité inscrit désormais l'action publique dans une perspective holiste, c'est-à-dire trans-sectorielle et dépourvue d'objectifs ciblés. Les stratégies de développement durable qui sont déployées sont principalement procédurales : elles ne s'appuient pas sur des injonctions formelles à l'égard de groupes cibles prédéfinis, mais elles organisent plutôt des procédures d'échanges et de dialogue entre les parties prenantes, qui aboutissent dans le meilleur des cas à des demandes d'adaptation non contraignantes.

Cette relative absence d'objectifs clairement circonscrits et le refus délibéré de la part des autorités publiques de se lancer dans des politiques contraignantes basées sur l'identification précise de groupes cibles auxquels seraient appliqués des instruments, pose un réel défi à l'évaluation. L'évaluation consiste précisément à mesurer et juger des effets des interventions publiques. Ce jugement porte notamment sur la capacité de la politique à atteindre les objectifs fixés et sur les effets induits par les actions mises en œuvre. Si l'on s'en tient à cette conception, les énoncés évaluatifs seront certainement pessimistes, en raison de la faiblesse du contenu substantiel des stratégies de développement durable.

Toute obstination à s'enfermer dans cette approche instrumentale et rationaliste des politiques publiques risque de condamner ces stratégies sans avoir pu en saisir ni les effets diffus, ni les mécanismes narratifs selon lesquels elles opèrent. Les concepteurs de ces stratégies ne pouvaient pas ignorer les théories du constructivisme social (depuis Berger et al., 1996). Le constructivisme social insiste sur

l'importance du cadrage de la politique publique (ou policy framing), c'est-à-dire la manière dont on se représente les problèmes publics et le sens qui est donné à la réalité sociale au travers de l'action publique, davantage que sur les injonctions formelles adressées à la société. Les politiques publiques sont censées jouer sur les perceptions collectives de la réalité et diffuser des représentations, sous la forme de discours, d'un vocabulaire et d'un positionnement de l'ensemble des acteurs vis-à-vis de ce cadrage, plutôt que chercher directement à restreindre ou orienter le comportement de groupes cibles. Les stratégies de développement durable mettent précisément l'accent sur les objectifs que le corps social doit atteindre et laissent le choix aux acteurs de mise en œuvre et aux groupes cibles des moyens pour les remplir.

L'évaluation de ces stratégies doit être adaptée aux fondements épistémologiques de celles-ci. Les modalités de l'évaluation dépendent non seulement du policy design des politiques, mais aussi des présupposés théoriques qui sous-tendent l'action publique. La pratique évaluative doit prendre acte du passage d'une approche instrumentale et rationaliste à une approche constructiviste des politiques publiques et adapter ses designs et méthodes pour mesurer les effets induits par ce nouveau type d'action publique. La présente contribution préconise deux pistes d'évolution des designs évaluatifs qui permettent de mesurer la diffusion des discours inscrits dans les stratégies de développement durable dans les secteurs ou domaines politiques (par exemple, agriculture, transports ou industrie) envers les réseaux d'acteurs (niveau méso) et les individus (niveau micro). La première recourt aux cadres narratifs et la seconde aux apprentissages. Dans un premier temps, nous dessinerons les contours des politiques de durabilité. Ensuite, nous distinguerons les approches rationnelles-instrumentales et constructivistes des politiques publiques pour bien cerner les enjeux que chacune représente pour l'évaluation. Enfin, nous proposerons une adaptation du design évaluatif qui assimile le tournant constructivisme, afin de vérifier si ces politiques induisent ou non des effets sur la société.

1 LE BASCULEMENT DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES VERS LES POLITIQUES DE DURABILITÉ

Les politiques de l'environnement semblent laisser la place dans les agendas gouvernementaux au déploiement de stratégies de développement durable que nous présentons pour les échelons européen et belge.

1.1 Vers un énoncé international du développement durable

À la suite du Sommet de Stockholm de 1972, les démocraties occidentales, ainsi que la Communauté économique européenne ont mis en place des politiques environnementales. Il s'agissait alors de lutter contre la pollution des ressources

naturelles. Ces politiques publiques ont été élaborées par de nouvelles administrations sectorielles, les ministères de l'Environnement, et elles ciblaient divers objets, tels que l'eau, l'air ou les déchets. Ces politiques consistaient à instaurer des valeurs limites d'immission (par exemple, la dilution des polluants au moyen de hautes cheminées) ou d'émission (par exemple, un permis de rejet d'effluents liquides), assorties de prescriptions et d'incitations à atteindre les objectifs assignés. Dans la seconde moitié des années 1990, ces politiques environnementales ont commencé à être critiquées pour leur rigidité et leur coût, particulièrement au niveau européen (Aubin et al., 2002). Cette approche dite de command-and-control s'est trouvée discréditée, au profit d'approches de gestion intégrée où la loi se concentre sur les objectifs à atteindre (par exemple, atteindre un bon état écologique des eaux pour 2015 suivant la directive cadre européenne sur l'eau), et renvoie la question des instruments à la phase de mise en œuvre, organisée suivant des plans de gestion négociés avec les parties prenantes.

Les stratégies de développement durable obéissent elles aussi à une approche par objectifs. Elles se concentrent essentiellement sur l'énoncé de méta-objectifs à l'attention de l'ensemble du corps social. En 1987, le rapport Bruntland fournit une définition du développement durable : « Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (CMED, 1988, p. 51). L'utilisation des ressources naturelles doit être raisonnée et respecter la solidarité intergénérationnelle. La préservation de l'environnement constitue un préalable au développement économique et social (CMED, 1988, p. 43). Dès l'origine, le principe fait l'objet d'une formulation ouverte.

Le concept de développement durable devient un guide de bonne gestion environnementale. Il est d'abord consacré lors de la Conférence de Rio (3-24 juin 1992), dont la déclaration finale appelle à la modification des modes de production et de consommation et souhaite le renforcement des approches participatives dans le domaine de l'environnement. Au même moment, l'Agenda 21 transforme les déclarations en un programme d'action qui jette les bases de ce développement durable. Il revendique l'intégration des questions d'environnement et de développement dans les différentes politiques sectorielles (par exemple, énergie, logement ou aménagement du territoire), ainsi qu'un traitement conjoint des dimensions écologiques, sociales et économiques. L'intégration est non seulement horizontale, mais aussi verticale : l'action doit donc être conduite à tous les niveaux et particulièrement à celui auquel les problèmes se posent (chapitre 33).

En dépit de cette mobilisation internationale, la portée juridique du principe de développement durable reste très limitée. Le principe est formulé de manière trop générale pour produire des effets de droit. Au mieux, il est reconnu comme un principe « à valeur normative » ou un « méta-principe » qui agit sur les autres principes et règles juridiques (par exemple, le principe de précaution) (Boyle et al., 1999, pp. 19-37). Il peut aussi déboucher sur une obligation d'agir des autorités publiques ou sur le développement de droits procéduraux (par exemple, information, consultation ou accès à la justice) (de Sadeleer, 2002, pp. 278-279). Pour ce qui est de sa portée politique, il recadre les principes organisationnels du processus de développement (Jenkins, 2002, p. 263) : droit au développement, équité intra- et

intergénérationnelle, intégration entre protection environnementale et développement économique, etc. (Boyle *et al.*, 1999 ; Jenkins, 2002). Le développement durable est appelé à demeurer un concept ouvert.

1.2 La stratégie européenne pour le développement durable

Le développement de l'action publique s'apparente de plus en plus souvent à un processus à niveaux multiples. L'Union européenne s'est emparée du concept de développement durable comme orientation fondamentale de sa politique d'environnement. Après en avoir introduit le principe dans les traités², l'Union européenne s'est lancée dans la définition d'une stratégie spécifique, dont la première mouture fut adoptée en 2001³, puis révisée en 2006⁴. La stratégie se veut l'objectif global de l'ensemble des politiques sectorielles de l'UE, qui sont toutes tenues de l'intégrer. Elle soutient l'idée que la politique d'environnement n'est pas suffisante pour améliorer sensiblement l'environnement et prescrit un renforcement de la cohérence et de la coordination des différentes politiques sectorielles. De plus, les mesures doivent être prises à tous les niveaux, selon des processus décisionnels plus ouverts et qui impliquent une large participation (voir Jenkins, 2002).

La nouvelle stratégie européenne fournit des lignes d'action, sous la forme d'objectifs (dont certains sont chiffrés), mais elle s'abstient de préciser le détail des dispositions à prendre pour les atteindre. Le texte part d'une vision englobante du développement durable : « Les besoins de la génération actuelle doivent être satisfaits sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (p. 2). Il s'agit de : préserver la capacité de la Terre à favoriser la vie dans toute sa diversité ; améliorer de manière continue la qualité de vie et le bien-être ; modifier *progressivement* nos modes de consommation et de production actuels ; et intégrer les politiques sectorielles. La stratégie retient sept sujets d'intervention et précise pour chacun d'entre eux quelques objectifs et moyens d'action. Ceux-ci sont plutôt bien définis pour le changement climatique, mais ils restent vagues pour les autres sujets ⁵.

^{2.} Notion introduite par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 à l'article 2 du TUE : « L'Union se donne pour objectif [...] de parvenir à un développement équilibré et durable [...] » ; et à l'article 6 du TCE : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté [...], en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

Communication de la Commission européenne du 15 mai 2001 : Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable (COM(2001) 264 final/2).

La nouvelle stratégie de l'Union européenne (UE) en faveur du développement durable a été adoptée par le Conseil européen les 15 et 16 juin 2006 (DOC 10917/06).

^{5.} Les sept sujets d'intervention sont : le changement climatique et l'énergie propre ; le transport durable ; la consommation et la production durables ; la conservation et la gestion des ressources naturelles ; la santé publique ; l'inclusion sociale, la démographie et la migration ; et la pauvreté dans le monde et les défis en matière de développement (durable).

Si l'on considère spécifiquement le transport durable, l'objectif général consiste à : « Veiller à ce que les systèmes de transport répondent aux besoins environnementaux et socioéconomiques de la société tout en minimisant leurs incidences dommageables sur l'économie, la société et l'environnement » (p. 10). Il est décliné en plusieurs objectifs opérationnels dont certains sont chiffrés (par exemple, réduire de moitié les morts sur la route entre 2000 et 2010), mais ces derniers ne font que répéter des engagements contenus dans des directives existantes. Quand aux actions, celles-ci demeurent très imprécises dans le ciblage des populations et les dispositions à prendre. Les actions s'apparentent pour certaines à des objectifs (par exemple, réorienter le transport routier vers le train, le bateau et le transport public de passagers) et pour d'autres à des actions purement administratives sans impact direct sur la société (par exemple, la présentation d'un modèle universel d'évaluation des coûts externes du transport). En matière de sécurité routière seulement, l'Union européenne appelle les États membres à promouvoir des « campagnes de sensibilisation communes » et à instaurer un « système de répression transfrontalière des infractions commises » (p. 11). De ce fait, la stratégie décline une série d'objectifs sectoriels pour traduire le développement durable en orientations précises, mais sans véritablement indiquer la manière de traduire les intentions dans la réalité.

La nouvelle stratégie comporte donc de grandes faiblesses, du moins si l'on se contente de l'analyser sous le prisme de l'approche rationnelle-instrumentale des politiques publiques. Elle s'apparente à une compilation de différents programmes européens (y compris l'emploi et l'immigration), sans grande cohérence interne. Le concept de développement durable demeure vague et englobant et il évite toute remise en cause de l'action de l'UE dans le domaine économique (par exemple, coopération au développement et politique agricole). Les instruments se trouvent simplement évoqués et sont pour la plupart peu coercitifs, notamment à l'égard du transport routier. Il n'est question que d'adaptation progressive et non pas de changement du comportement de groupes cibles bien spécifiés.

De là à considérer que cette stratégie illustre un déni d'action et qu'elle n'apporte rien, il reste un pas à ne pas franchir. Ses effets peuvent être plutôt recherchés dans les mécanismes procéduraux. Tout d'abord, il est prévu un suivi régulier de la stratégie par les instances européennes. La Commission s'est engagée à présenter tous les deux ans un rapport au Conseil européen sur la mise en œuvre de la stratégie dans l'UE et les États membres accompagné de nouvelles propositions de priorités et d'actions. Ces rapports s'appuient sur une batterie d'indicateurs développés en coopération avec les États membres et mesurés par Eurostat qui fait également rapport tous les deux ans. Le Conseil des Affaires étrangères est chargé de la coordination horizontale de la stratégie. Pour leur part, les États membres ont l'obligation de développer une stratégie nationale et de désigner un représentant qui doit dresser un état régulier des avancées au niveau national. Ils doivent renforcer les comités consultatifs nationaux sur le développement durable qui forment un lieu de débat pour l'ensemble des parties prenantes, y compris la société civile. Des « examens collégiaux volontaires » et des échanges entre fonctionnaires assurent la diffusion des bonnes pratiques et l'auto-surveillance de chacun sur le modèle de la méthode ouverte de coordination (Dehousse, 2004 ;

Radaelli et al., 2005 ; Baisnée et al., 2007). À la lumière de ces résultats, le Conseil européen est invité à indiquer de nouvelles orientations ⁶. Enfin, toutes les décisions politiques importantes sont accompagnées d'une analyse d'impact et leur évaluation ex post, ainsi que la participation du public, sont perçues comme des moyens d'améliorer leur efficacité.

La stratégie européenne en faveur du développement durable se distingue par une excroissance des règles procédurales par rapport à un faible contenu substantiel (c'est-à-dire des instruments). Le mécanisme ne semble pourtant pas tourner à vide. Au fil des années, les politiques sectorielles sont de plus en plus attentives à se développer dans le respect des principes énoncés par la stratégie.

1.3 La stratégie fédérale belge de développement durable

Dans ce domaine, la Belgique a devancé l'Union européenne. La stratégie fédérale de développement durable a été lancée avec la loi du 5 mai 1997. Cette loi comporte uniquement des arrangements procéduraux. Tout d'abord, le Plan fédéral de développement durable est adopté par arrêté royal tous les quatre ans. Il « détermine les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation des objectifs du développement durable dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne de la politique en cette matière » (art. 3). Un plan d'action fixe les modalités de mise en œuvre de la stratégie. À ce jour, deux plans se sont succédé sur les périodes 2000-2004 et 2004-2008. Le troisième plan demeure à l'état de projet. Le plan d'action est élaboré sur la base du Rapport fédéral sur le développement durable, établi tous les deux ans par le Bureau fédéral du Plan qui dresse un état des lieux de la situation, une évaluation des mesures déjà prises et une liste des engagements internationaux de la Belgique. En troisième lieu, le Conseil fédéral du développement durable, composé de membres issus de la société civile, rend des avis sur demande ou de sa propre initiative sur les projets de politique publique du gouvernement fédéral. Enfin, la Commission interdépartementale du développement durable, composée de représentants de tous les ministres, rédige un rapport annuel et donne des orientations au Bureau fédéral du Plan chargé de préparer le Plan fédéral.

La stratégie fédérale ne comporte pas d'objectifs ; elle ne fournit aucune indication sur la nature de la politique publique qui pourrait être mise en œuvre. Le plan fédéral, quant à lui, se limite d'une part, à l'amélioration de la gestion environnementale des services de l'État (énergie, eau, papier, déchets, etc.) et, d'autre part, dans sa deuxième mouture, à inviter chaque Service public fédéral à mener des actions dans six domaines : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; les conséquences du vieillissement de la population ; la limitation des dangers pour la

^{6.} Le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009 a reconduit la stratégie de développement durable (EUCO 6/09). Il invite à préciser les actions prioritaires et à renforcer la gouvernance de la stratégie. Cette décision fait suite à la communication de la Commission européenne du 24 juillet 2009 (COM (2009) 400 final) et du rapport de suivi d'Eurostat (2009).

santé publique ; la gestion plus responsable des ressources naturelles ; la limitation des changements climatiques ; et l'amélioration des systèmes de transport.

Selon la Cour des Comptes, qui a évalué la stratégie fédérale, il existe un fossé entre les déclarations et les intentions de la stratégie fédérale : « [...] les objectifs stratégiques en cette matière ont été déterminés sans inventaire de l'existant [et] quatre ans après leur adoption dans le premier plan fédéral de développement durable (2000-2004), l'évaluation de cette gestion demeure impossible. En outre, la plupart des mesures prévues afin d'assurer la mise en œuvre du plan fédéral de développement durable sont demeurées au stade des intentions » (Cour des Comptes, 2005, p. 3). Ce bilan négatif ne signifie pas pour autant que le gouvernement fédéral n'ait rien fait en la matière, mais plutôt que les actions ne se situent pas nécessairement là où on les attend. À cet égard, le Conseil fédéral fait son office de forum de discussion entre les forces vives de la société belge. Marc Depoortere, secrétaire du groupe de travail Énergie et Climat, estime que celui-ci constitue un espace de négociation entre des acteurs dont les visions du monde sont différentes 7. Il observe notamment une évolution des esprits et un rapprochement des positions entre les entreprises, les syndicats, les associations environnementales et les ONG de développement. À défaut d'atteindre toujours un consensus, les parties apprennent à admettre et respecter le point de vue de l'autre. La stratégie fédérale affirme suivre une « logique d'action douce » basée sur l'apprentissage suivant un processus itératif. Elle entend commencer avec des ambitions modestes pour acclimater les esprits et les rendre plus favorables aux changements nécessaires.

En conclusion, ces politiques sont-elles des politiques publiques ? En un sens non, puisqu'elles n'établissent pas de lien entre les objectifs et les actes individuels et concrets, que les instruments et la définition des groupes cibles restent très vagues et qu'elles se contentent la plupart du temps de compiler des programmes d'action antérieurs et autonomes. Néanmoins, il s'agit bien d'actions publiques qui sont menées en vue d'apporter des solutions à un problème jugé prioritaire par les autorités publiques.

2 DEUX FAÇONS D'APPRÉHENDER LES POLITIQUES PUBLIQUES

Après avoir vu l'importance conférée aux objectifs et aux mécanismes procéduraux dans les stratégies de développement durable européenne et belge, nous présentons les différences entre les approches rationnelle-instrumentale et constructiviste des politiques publiques.

Intervention du 26 octobre 2009 dans le cours de stratégies de mise en œuvre de politiques de développement durable (LENVI2010) du master en science et gestion de l'environnement de l'Université catholique de Louvain.

2.1 Une résolution rationnelle-instrumentale des problèmes publics

L'analyse des politiques publiques s'est développée avec le souci de rendre intelligible l'élaboration et la conduite des interventions publiques au sein des sociétés démocratiques en vue, d'une part, d'en améliorer l'efficacité et, d'autre part, d'identifier les jeux de pouvoir qui y prenaient place. L'approche rationnelle-instrumentale des politiques publiques, initiée par Lasswell (1951) et encore dominante à ce jour, perçoit les politiques publiques comme des réponses élaborées en vue de résoudre des problèmes par des acteurs rationnels (même si cette rationalité est limitée) et suivant un déroulement cyclique (Jones, 1970). En effet, l'image est répandue qu'une politique publique se développe selon un cycle de vie qui va de l'émergence des problèmes à l'évaluation des résultats obtenus. Comme le relèvent Howlett et Ramesh (2003), la similitude entre ce modèle heuristique (stage heuristics, voir DeLeon, 1999) et les étapes de la résolution d'un problème telle que les ingénieurs la conçoivent, incitent plusieurs auteurs à considérer que l'analyse des politiques publiques est strictement instrumentale et détachée des contingences politiques (tableau 1). Néanmoins, cette perception des politiques publiques repose sur l'adoption de solutions au problème identifié.

Tableau 1 : Similitudes entre le cycle d'une politique publique et les étapes de résolution d'un problème

Étape	Résolution d'un problème	Cycle d'une politique publique
1.	Reconnaissance du problème	Mise à l'agenda
2.	Proposition de solution	Formulation du programme
3.	Choix d'une solution	Prise de décision
4.	Mise en œuvre de la solution	Mise en œuvre de la politique
5.	Contrôle des résultats	Évaluation de la politique

Source: Howlett et al. (2003, p. 13).

Une politique publique peut être définie comme un enchaînement de décisions et d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par des acteurs publics, à différents niveaux de concrétisation, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, individuels et concrets, visant à influencer le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles) dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs du problème (bénéficiaires finaux) (Knoepfel et al., 2006) (cf. figure 1). Sans nier qu'elle suppose la mise en place de règles procédurales, la politique publique repose essentiellement sur l'adoption de règles substantielles⁸. Face à un problème public, des responsables sont identifiés, les groupes cibles, dont le comportement doit changer pour mettre fin au problème public ou, à tout le moins, en atténuer les effets. Ces groupes cibles sont visés par des instruments qui vont

tenter de les contraindre ou de les convaincre au changement de comportement désiré. Dans ce cas-ci, l'évaluation des effets mesurera et jugera du changement de comportement effectif de la part des groupes cibles (effectivité) et/ou de l'impact de ces changements de comportement sur la satisfaction des objectifs et la résolution du problème public (efficacité).

Selon l'approche rationnelle-instrumentale, les politiques publiques ont pour objectif de résoudre un problème, causé par un comportement inapproprié de la part de groupes identifiés et qui doit changer. Elles produisent des injonctions destinées à modifier ce comportement. Dans cette situation, la tâche de l'évaluateur consiste à identifier les effets produits par les instruments de la politique publique sur le comportement des groupes cibles d'une part (évaluation de l'effectivité, cf. Bussmann et al., 1998), et l'impact du changement de comportement obtenu de la part des groupes cibles sur l'atteinte des objectifs (évaluation de l'efficacité notamment). L'évaluateur reconstruit la logique causale de la politique, qui établit la nature de la relation entre les autorités politico-administratives, les groupes cibles et les bénéficiaires finaux, puis il mesure les outputs, les outcomes et les impacts pour juger de la robustesse du design de l'intervention (ou modèle causal) et de la qualité des effets induits par la politique publique. Evidemment, dès lors que les instruments restent flous et que les groupes cibles ne sont pas identifiés, il devient difficile de juger de la qualité de la politique publique. Le maintien dans le paradigme rationnel-instrumental aboutit dès lors à un dénigrement des programmes ou stratégies uniquement fondés sur des objectifs et des règles procédurales. Le risque demeure d'occulter les effets diffus de ces formes d'action publique.

2.2 Le cadrage : la question du sens dans les politiques publiques

Les théories constructivistes ont remis en cause les fondements de cette approche rationnelle et instrumentale (Stone, 2002; Fischer, 2003; Hajer et al., 2003). On ne peut pas limiter une politique publique à une administration ou à un cadre réglementaire (Muller, 2004). D'un côté, la politique publique possède bien une substance, un contenu (des objectifs, des instruments, etc.). D'un autre côté, elle possède aussi toujours une dimension normative, c'est-à-dire un jugement de valeur sur l'état des choses. La politique publique reflète la façon dont on voudrait que les choses se passent, que la société soit (par ex. le bien versus le mal). Une politique publique est un construit social qui est progressivement réapproprié par les acteurs qui y donnent sens et qui se transforme à ce contact. Les résultats ne

^{8.} Les règles substantielles édictent des obligations, interdictions et autorisations, tandis que les règles procédurales décrivent les mécanismes d'adoption ou de mise en œuvre des règles substantielles. Ainsi, les règles substantielles énoncent un certain nombre de prescriptions (par exemple, des interdictions et des autorisations), d'incitations financières (par exemple, sous la forme de taxes ou de subventions) ou d'informations. Elles ont pour objectif de modifier le comportement des acteurs visés, en vue de résoudre un problème public particulier.

correspondent généralement pas aux intentions de départ. Le sens de la politique évolue au fil de la mise en œuvre, sans maîtrise de la part des décideurs.

Figure 1 : Triangle des acteurs de la politique publique Autorités politico-administratives (qui élaborent et appliquent la PP) Définition du Hypothèse problème public d'intervention (à résoudre) Bénéficiaires finaux Groupes-cibles Hypothèse (aui subissent (qui causent le problème) sur les causes

Source: Knoepfel et al. (2006).

La construction sociale est une catégorisation cognitive incluant un jugement normatif qui est créé par les acteurs afin de donner du sens à une situation et de communiquer ce sens au travers des discours (Montpetit et al., 2005, p. 123). Cette approche accorde aux idées une position essentielle de médiation entre la situation objective et sa perception par les acteurs. Dès lors, la formulation et la modification des idées représentent des enjeux politiques en matière de contrôle de l'action ou de l'assignation des responsabilités. La scène politique est un espace de joutes symboliques où les acteurs défendent des histoires causales concurrentes (Stone, 1989, p. 293): « People fight with ideas as well as about them. The different sides in a conflict create different portrayals of the battle - who is affected, and what is at stake » (Stone, 2002, p. 25). Chacun essaie de faire en sorte que sa représentation du problème s'affirme comme une croyance dominante et forge le modèle causal de l'action publique. Par conséquent, les objectifs des politiques publiques sont construits et reconstruits de façon permanente par les acteurs.

Au sein du constructivisme, un courant s'intéresse à la formation et à la définition des problèmes publics, ce que l'on appelle le cadrage des politiques publiques (policy framing). « We treat framing as a particular way of representing knowledge, and as the reliance on (and development of) interpretative schemas that bound and order a chaotic situation, facilitate interpretation and provide a guide for doing and acting » (Laws et al., 2003, p. 172). Ces auteurs considère le

les effets négatifs du problème)

cadrage comme un récit (policy narratives) (Jones et al., 2010), véhiculé par le discours (discourse), qui attire l'attention et fournit de la stabilité et de la structure à l'action publique 9. « Actors express beliefs through these normative-prescriptive stories that interpret an uncertain, problematic, or controversial situation into a policy problem that names the phenomenon and implies a course of action. These problems mediate the interaction between groups and the interplay between thought and action in policy-making » (Laws et al., 2003, p. 172).

Le constructivisme montre en quoi les politiques publiques peuvent influencer la société à travers la question du sens, sans nécessairement recourir à l'édiction de règles substantielles. Afin de bien saisir tous les effets produits par ces politiques publiques procédurales et formuler des jugements raisonnés à leur égard, l'évaluation de politiques publiques peut très bien mobiliser les designs de recherche de l'approche des cadrages de politique publique.

3 DES OUTILS D'ÉVALUATION À L'USAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES PROCÉDURALES

Les designs de recherche constructivistes sont susceptibles de mesurer les effets diffus des politiques publiques procédurales telles que les stratégies de développement durable, notamment la pénétration du cadrage chez les groupes cibles et parmi la population. Ils peuvent être déployés à des niveaux d'analyse méso et micro afin de saisir les effets de transfert dans les discours, ainsi que les apprentissages chez les acteurs individuels.

3.1 L'évaluation des discours (niveau méso)

La diffusion du cadrage d'une politique publique peut, en premier lieu, être appréhendée au moyen de l'analyse des discours politiques ¹⁰. Le discours se définit comme : « an ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to phenomena » (Hajer, 1993, p. 45). Le discours est intimement relié aux pratiques sociales dans lesquelles il est (re)produit (par exemple, des campagnes de sensibilisation au développement durable).

Le discours doit être disséqué en trois couches (Hajer, 2003, p. 104) :

 L'analyse des scenarii (story lines), des mythes et des métaphores : ce sont des énoncés clairs qui relient ensemble des éléments de la réalité auparavant dissociés et qui du coup facilitent la formation de coalitions d'acteurs (par exemple, l'idée qu'il convient que les administrations commencent par donner

^{9. «} Definitions of policy problems usually have a narrative structure; that is, they are stories with a beginning, middle, and an end, involving some change or transformation. They have heroes and villains and innocent victims, and they pit forces of evil against forces of good » (Stone, 2002, p. 138).

La méthode utilisée est à la fois qualitative et réflexive et elle mobilise l'analyse de documents, l'observation participative, l'enregistrement d'interactions politiques ou l'entretien semi-directif (Hajer et al., 2006, p. 261).

l'exemple dans leur gestion du papier, de l'éclairage ou des marchés publics). Elles aident à recueillir le soutien politique nécessaire à la mise en place d'une politique publique.

- L'analyse du vocabulaire, soit l'ensemble des concepts qui structurent une politique publique et qui ont été consciemment développés par les acteurs politico-administratifs (par exemple, la solidarité intergénérationnelle, l'économie éco-efficace ou la mobilité douce).
- L'analyse des schémas épistémiques: les croyances qui sous-tendent le modèle causal des politiques publiques, mais qui ne sont pas formulées de manière explicite (par exemple, la peur de l'épuisement des ressources et de la disparition de l'homme ou la possibilité de maintenir notre niveau de vie dans une société sans émission de carbone). Les schémas épistémiques se réfèrent à la régularité des modes de pensée, à une époque donnée, qui structurent la perception de la réalité, sans que les acteurs en soient nécessairement conscients (proche de l'épistémè chez Foucault [1966] ou de l'habitus chez Bourdieu [1986]).

Ce design permet de faire le lien entre les fondements cognitifs et les pratiques réelles du travail politique.

Les discours ne prennent pas seulement corps dans le langage, mais aussi dans l'espace. Il s'agit d'identifier les processus institutionnels dans lesquels le discours prend place et les lieux où les conflits se déroulent (par exemple, le ministère de l'Environnement a longtemps constitué la principale enceinte de débat sur la protection de l'environnement).

À cela s'ajoute une analyse des coalitions qui s'agrègent autour du discours de politique publique (c'est-à-dire les acteurs politico-administratifs, les groupes d'intérêt et les experts indépendants). La diffusion du discours est saisie au moyen de la taille de la coalition d'acteurs qui embrassent le même discours. Une coalition de discours domine dès lors qu'elle est largement acceptée par les acteurs politico-administratifs importants, qu'elle prend part aux processus institutionnels et qu'elle guide les politiques publiques (Hajer, 1993, p. 47). L'ambition pour l'évaluateur est ici de montrer quelle est la capacité des discours politiques à connecter des domaines d'action ou des secteurs qui opéraient jusque-là de manière parfaitement autonome.

3.2 L'évaluation des apprentissages (niveau micro)

La socialisation constitue un processus par lequel les acteurs intègrent les normes et les règles d'une communauté particulière. Les acteurs tendent à adopter un comportement approprié (logic of appropriateness) aux normes de leur communauté, plutôt que de suivre leur intérêt personnel (logic of consequentialism) (Checkel, 2005). Les discussions fréquentes et régulières contribuent à former les individus et les interactions entre acteurs favorisent un changement de préférences et conduisent à une reformulation de leur identité (Checkel, 2003). Ils se reconnaissent progressivement

des intérêts communs. Les modifications de préférences des acteurs qui résultent des processus de socialisation s'appellent des apprentissages.

L'apprentissage de politique publique correspond à des « relatively enduring alterations of thought or behaviour intentions, which result from experience and/or new information and which are concerned with the attainment or revision of policy objectives » (Sabatier, 1998, p. 104). Cet apprentissage passe par les individus dont les croyances ou les valeurs se trouvent modifiées. L'apprentissage s'observe avant tout au niveau individuel. Les théories de l'apprentissage s'inspirent de la rationalité limitée (Simon 1957) : « Afflicted by cognitive limitations, policy actors do not proceed by calculation when they engage in collective actions. Rather, they use short cuts allowing them to identify effectively their allies and their opponents. [Actors] use belief systems as short cuts; actors ally and oppose each other as function of the distance between the beliefs at the core of their beliefs systems » (Montpetit, 2008, p. 2). Il s'agit de savoir dans quelle mesure les acteurs sont capables d'amender leurs croyances et en quoi la politique publique est responsable de ce changement.

Le design de recherche repose sur une méthode mixte, à la fois qualitative et quantitative (Lieberman, 2005) ¹¹. La recherche commence par une étude de cas qualitative qui consiste à mettre en évidence les systèmes de croyances présents au sein d'un secteur de politique publique et à identifier les réseaux d'acteurs. Elle se poursuit par la réalisation d'un sondage auprès des parties prenantes du ou des secteurs concernés (acteurs politico-administratifs, acteurs privés et experts indépendants). Les répondants sont invités à se prononcer sur une série d'options politiques ¹² et d'indiquer si leur opinion à changé à cet égard au cours de l'année écoulée et si elle est devenue plus favorable, moins favorable, inchangée ou bien s'ils ne savent pas. On considère que quelqu'un dont l'opinion est devenue plus ou moins favorable a appris.

Les réponses au changement d'opinion sur les différentes options politiques permettent de construire une mesure de l'intensité de l'apprentissage. Cette mesure est le pourcentage des options à propos desquelles chaque répondant prétend avoir appris au cours de l'année. L'intensité est forte dès lors que le répondant a changé d'avis sur la plupart des options. De sorte que l'évolution des croyances des acteurs soit pleinement mesurée, le sondage devrait idéalement être reconduit chaque année, auprès des mêmes acteurs.

On associe à ce sondage une mesure des croyances profondes des acteurs (deep core beliefs), au moyen d'une série de questions relatives à leur adhésion à ces croyances (par exemple, la confiance dans le progrès scientifique ou le souci d'appliquer le principe de précaution). Cette mesure permet de voir si les répondants avaient déjà des a priori favorables au développement durable et si cela a pu influencer leur implication ou leur participation à la mise en œuvre de la stratégie de développement durable.

^{11.} Pour un exposé de la méthode, voir Montpetit (2009).

^{12.} Par exemple : « Indiquez comment votre opinion a évolué à l'égard de ces options politiques durant l'année écoulée : construire des digues afin de s'adapter à la montée des eaux ; rechercher des solutions techniques pour capturer le CO₂ présent dans l'atmosphère ; encourager les filières courtes pour l'alimentation ; interdire les voitures dans les centres villes ; etc. ».

De la sorte, si l'on mesure des effets d'apprentissage individuel de la part des parties prenantes qui résultent de la mise en œuvre des stratégies de développement durable, il n'est plus raisonnable de conclure à l'inutilité ou à l'absence d'effet de ces politiques procédurales. Il est fort probable que la diffusion du cadrage véhiculée par ces stratégies à travers les discours et les apprentissages produise des changements dans les politiques sectorielles qui, à leur tour, entraîneront peut-être l'adoption de règles substantielles qui prolongeront de manière volontariste la transition vers une société durable.

CONCLUSION

L'évaluation des stratégies de développement durable n'est pas le fort des évaluateurs. Ceux-ci n'apprécient pas le flou et l'ambiguïté et ont tendance à privilégier des politiques publiques aux objectifs clairs, dotées de moyens d'action (par exemple, des instruments prescriptifs ou informatifs) et dont les effets attendus relèvent du tangible. En somme, ils veulent pouvoir répondre à des questions d'évaluation simples et précises. Évidemment, ce n'est pas le cas des stratégies de développement durable. Ces politiques publiques énoncent des objectifs flous, sont exemptes de ressources et de moyens de contraintes et ne ciblent pas des groupes en particulier. Selon nous, il est cependant possible de les évaluer, à partir du moment où le design retenu respecte la logique de leur élaboration.

L'approche constructiviste fournit des designs de recherche qui permettent d'isoler des effets induits par ces stratégies. Bien sûr, il ne faut pas s'attendre à des changements radicaux de comportement de la part des acteurs, mais plutôt à un changement dans les esprits, à la pénétration du discours sur le développement durable au sein des politiques sectorielles et aux apprentissages chez les acteurs politico-administratifs, les représentants des groupes d'intérêt et les experts. Une politique publique procédurale telles que les stratégies de développement durable est donc susceptible de produire des effets diffus. La mesure de ces effets est possible et amène à répondre à des questions de pertinence et d'effectivité de ces stratégies. Si l'évaluation rend compte de ces changements cognitifs et prouve leur imputabilité aux stratégies de développement durable, elle démontrera l'utilité de ces stratégies dans leur capacité à transformer le cadrage des politiques sectorielles. Les outils existent pour entamer ce chantier et permettre à l'évaluation des politiques publiques de s'émanciper des approches mécanistes et instrumentales et ainsi étendre sa portée à des dispositifs d'action publique plus flous et plus complexes, lesquels ont d'ailleurs tendance à se généraliser.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBIN D., VARONE F. (2002), « La gouvernance européenne "au concret": le cas de la gestion intégrée de l'eau », *Annales d'Études européennes de l'Université catholique de Louvain*, 6, pp. 155-198.
- Baisnée O., Pasquier R. (éds) (2007), L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales. Paris, CNRS éditions.

- Berger P., Luckmann T. (éds) (1996), La construction sociale de la réalité. Paris, Armand Colin.
- Bourdieu P. (1986), « Habitus, code et codification », Actes de la recherche en sciences sociales, 64, pp. 40-44.
- Boyle A., Freestone D. (1999), Introduction. In Boyle A, Freestone D (eds). *International Law for Sustainable Development*. Oxford: Oxford University Pres, pp. 1-18.
- Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P. (éds). (1998), *Politiques publiques: évaluation.* Paris, Economica.
- CHECKEL J.T. (2003), "Going native in Europe? Theorizing social interaction in European institutions", *Comparative Political Studies*, 36, pp. 209-231.
- CHECKEL J.T. (2005), "International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework", *International Organization*, 59, pp. 801-826.
- CMED (1988), Notre avenir à tous. Montréal, Éditions du Fleuve.
- Cour des Comptes (2005), La coordination de la politique fédérale de développement durable. Bruxelles, Cour des Comptes.
- DE SADELEER N. (2002), Environmental principles. From political slogans to legal rules. Oxford: Oxford University Press.
- Dehousse R. (2004), La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique, in Lascoumes P., Le Galès P. (eds), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Science Po, pp. 331-356.
- Deleon P. (1999), The stages approach to the policy process. What has it done? Where is it going? In Sabatier P.A. (eds). *Theories of the policy process*. Boulder/Oxford: Westview Press, pp. 19-32.
- Eurostat (2009), Sustainable development in the European Union. 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- FISCHER F. (eds). (2003), Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault M. (1966), Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines. Paris, Gallimard.
- Hajer M.A. (1993), Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Britain. In Fischer F., Forester J. (eds), *The argumentative turn*. Durham: Duke University Press, pp. 43-76.
- HAJER M.A. (2003), A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. In *Deliberative policy analysis*, in Hajer M.A., Wagenaar H. (eds), *Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 88-110.
- Hajer M.A., Laws D. (2006), Ordering through discourse. In Moran M, Rein M, Goodin RE (eds), *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 251-268.
- HAJER M.A., WAGENAAR H. (eds) (2003), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Howlett M., Ramesh M. (eds) (2003), Studying public policy, policy cycles and policy subsystems. Toronto: Oxford University Press.

- Jenkins V. (2002), "Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for 'Sustainable Development" [Commission's Proposal to the Göteborg European Council] COM (2001) 264 final, *Journal of Environmental Law*, 14, pp. 261-264.
- Jones M.D., McBeth M.K. (2010), "A narrative policy framework: Clear enough to be wrong?", *Policy Studies Journal*, 38, pp. 329-353.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F. (2006), Analyse et pilotage des politiques publiques. In Politikanalyse/Analyse des politiques publiques. Zurich, Rüegger.
- LAFFERTY W.M., RUUD A. (2006), "Standards for green innovation. Applying a proposed framework to governmental initiative in Norway", *Evaluation*, 12, pp. 454-473.
- Lasswell H.D. (1951), *The policy orientation.* In Lerner D., Lasswell H.D. (eds). *The policy sciences. Recent developments in scope and methods.* Stanford: University Press, pp. 3-15.
- Laws D., Rein M. (2003), *Reframing practice*. In Hajer M.A., Wagenaar H. (eds). *Deliberative policy analysis*. *Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 172-206.
- LIEBERMAN E.S. (2005), "Nested analysis as a mixed-method strategy for comparative research", *American Political Science Review*, 99, pp. 435-452.
- MERMET L., BILLÉ R., LEROY M. (2010), "Concern-focused evaluation for ambiguous and conflicting policies: An approach from the environmental field", *American Journal of Evaluation*, 31, pp. 180-198.
- MONTPETIT E. (2008), "Learning in the midst of biotechnology controversy: A test for the Advocacy Coalition Framework and the Policy Network Approach", Séminaire interne de l'Association universitaire de recherche sur l'action publique, Louvain-la-Neuve, 8 février.
- MONTPETIT E. (2009), "Governance and policy learning in the European Union: a comparison with North America", *Journal of European Public Policy*, 16, pp. 1185-1203.
- Montpetit E., Rothmayr C., Varone F. (2005), "Institutional vulnerability to social constructions. Federalism, target populations, and policy designs for assisted reproductive technology in six democracies", *Comparative Political Studies*, 38, pp. 119-142.
- Muller P. (2004), Les politiques publiques. Paris, PUF.
- RADAELLI C.M., BULMER S.J. (2005), *The Europeanization of National Policy?* In Bulmer, S.J., Lequesne C. (eds), *Member States and the European Union.* Oxford: University Press, pp. 338-359.
- Reger B.J., Hoes A.C., Saane M., Caron-Flinterman F.F., Bunders J.F.G. (2009), "Six guiding principles for evaluating mode-2 strategies for sustainable development", *American Journal of Evaluation*, 30, pp. 515-537.
- Sabatier P.A. (1998), "The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, 5, pp. 93-130.
- Stone D. (1989), "Causal stories and the formation of policy agendas", *Political Science Quarterly* 104, pp. 281-300.
- STONE D. (2002), *Policy paradox: The art of political decision making.* New York: W. W. Norton.