
POLITIQUES PUBLIQUES ET SAVOIRS SCIENTIFIQUES : UN DIALOGUE DIFFICILE MAIS NÉCESSAIRE¹

Roberto CARNEIRO²

L'ascension irréversible de la thématique des "politiques fondées sur les bases de connaissances" (evidence-based policy) a mis en vedette le lien entre la qualité des politiques publiques et le capital de connaissances généré par les investigations scientifiques. Dans un contexte différent de la politique éducative, il est devenu évident par exemple que "la médecine fondée sur les connaissances" a révolutionné les pratiques cliniques, l'éthique de la profession médicale, la pression des patients, l'enseignement dans les facultés de médecine et les politiques de santé publique. Dans le domaine de l'éducation, on a assisté au cours des vingt dernières années à la mise en place de programmes internationaux d'évaluation à grande échelle, comme TIMSS (Third International Mathematics and Science Study), PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) ou encore PISA (Program for International Student Assessment), ce dernier ayant commencé en 2000 à l'initiative de l'OCDE. Le classement des pays a provoqué de véritables tsunamis politiques et a eu un impact important sur les politiques éducatives.

Introduction

La révolution dans la façon dont on a commencé à percevoir l'efficacité des politiques éducatives a eu, sans aucun doute, des conséquences bénéfiques dans plusieurs cas mais a aussi provoqué quelques effets néfastes par la focalisation dominante, voire obsessionnelle, des stratégies éducatives, notamment s'agissant des résultats de PISA³. Ce fut comme si la communauté politique internationale

1. Traduit du portugais par François-Xavier Chevrier (IEEPS).

2. Ancien Ministre de l'éducation du Portugal, Roberto Carneiro est Professeur à l'Université Catholique de Lisbonne. Il est également rédacteur en chef de la revue *European Journal of Education* et professeur à l'Institut National d'Administration du Portugal (dont il a été vice-président pendant huit ans). Il a été membre de la Commission internationale de l'UNESCO présidée par Jacques Delors sur l'éducation au XXI^e siècle. (NDLR).

3. L'étude PISA est réalisée tous les trois ans et évalue les compétences et connaissances de jeunes de 15 ans dans les domaines des mathématiques, des sciences et de la littérature. PISA 2000 a concerné 43 pays, PISA 2003 a concerné 41 pays et 58 pays ont participé à PISA 2008. <http://www.pisa.oecd.org>.

avait subitement découvert, non seulement l'importance de mesures communes centrées sur la vérification des compétences des élèves et sur le contrôle des acquis scolaires, mais aussi l'importance de références (*benchmarking*) pour la comparaison des politiques accompagnée d'une tendance à montrer du doigt les mauvais éléments (" *naming and shaming* ") débouchant sur une compétition entre les systèmes éducatifs nationaux pour faire bonne figure au plan international.

Un dialogue difficile

Toutefois, il faut souligner en premier lieu que le dialogue entre la communauté scientifique et les responsables politiques et les administrateurs de l'éducation est loin d'être facile. La capacité de transférer les savoirs que la recherche scientifique génère vers le cœur des préoccupations les plus actuelles de la formulation de la politique éducative est fragile. Souvent, les deux communautés préfèrent se tourner le dos de peur de "contaminations négatives". Le sujet n'est pas seulement propre aux contextes nationaux. Bien au contraire, il constitue une préoccupation de grandes agences d'aide au développement comme la Banque Mondiale dans le cadre de sa politique pour combattre la pauvreté⁴.

Quant à savoir comment les chercheurs peuvent aider les décideurs et les praticiens de la politique publique, Ravallion (2007) distingue deux types de recherches : la recherche évaluative (résultats et impacts) et la recherche méthodologique (de données, processus, méthodes et instruments de politique). Devant cette absence de dialogue, ou en présence d'un dialogue de sourds qui perdure, les questions embarrassantes ne manquent pas. Par exemple, pourquoi plus on sait de choses, plus on prend de mauvaises décisions? Comment vaincre l'opacité entre la production scientifique et la gouvernance générale des sociétés? Quelles mesures prendre pour éliminer, ou du moins réduire, les critiques réciproques et récurrentes entre les chercheurs et la classe politique? Comment rapprocher la priorité des scientifiques aux priorités de l'ordre du jour des politiques? La vérité scientifique et le *marketing* politique peuvent-ils devenir compatibles?

On trouve une part de responsabilité de part et d'autre. Il serait injuste et trop simpliste de qualifier un camp de bon et l'autre d'insensé. La communauté scientifique use et abuse d'un lexique qui lui est propre et d'un style peu "aimable" envers la classe politique. Cette dernière qualifie fréquemment les écrits scientifiques de théoriques et de non pertinents pour résoudre les vrais problèmes de l'éducation. Nous ne courons pas le risque d'exagérer en disant que les décideurs politiques ne consacrent pas de temps à la lecture systématique du *corpus* scientifique qui pourrait permettre une

4. M. Ravallion (2007), *Research in Practice at the World Bank, Washington, DC : World Bank Working Paper.*

meilleure prise de décisions législatives et politiques d'importance cruciale. Le calendrier politique se trouve souvent prisonnier de la dictature médiatique, sacrifiant ainsi la dimension stratégique (et académiquement pondérée) des politiques à un hédonisme immédiat et à une popularité facile sur l'autel des cycles électoraux récurrents. Le regard de l'État est tronqué par des arguments souvent étrangers au véritable intérêt public⁵.

Combien de fois aussi, la priorité scientifique préfère-t-elle l'intérêt restreint de la préoccupation des chercheurs à des besoins plus impérieux de la politique publique? Le discours de la liberté académique et scientifique, intouchable dans ses fondements éthiques, sert bien souvent de couverture à l'égoïsme des chercheurs et alimente un autisme devant les exigences d'une plus grande responsabilité et transparence de la politique publique scientifique et de l'argent public qui lui est consacré. Or, sous la pression exercée par l'opinion publique pour que les responsables qui nous gouvernent rendent régulièrement des comptes, un dialogue difficile, mais qui s'avère à chaque fois plus nécessaire et réclamé par le contribuable, doit s'établir.

Contours du Gouvernement du futur

La politique publique et la gouvernance sont marquées par une complexité croissante. On assiste à un manque de compréhension du grand public⁶. L'Administration est confuse et à un tel point complexe qu'elle est bien des fois perçue comme une boîte noire impénétrable. Dans un article publié pour l'OCDE dans le cadre de la discussion stratégique sur le futur des gouvernements au XXI^e siècle⁷, nous avons eu l'occasion de formuler un projet conceptuel qui encadre la nouvelle gouvernance et la transition des gouvernements protecteurs vers des gouvernements prestataires de services.

Dans cette conception, de multiples facteurs transformateurs influencent la nouvelle forme et la nouvelle configuration des

5. J.C. Scott (1998), *Seeing like a State*, New Haven and London: Yale University Press.

6. On voit par exemple la complexité décrite dans les œuvres de référence présentées dans l'optique de décoder la formulation et la décision publiques:

- Thomas R. Dye (1998), *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, 9th edition.
- Larry N. Gerston (1997), *Public Policy Making: Process and Principles*, M.E.Sharpe.
- Stella Z. Theodoulou, Matthew A. Cabn (1995), *Public Policy. The Essential Readings*, Prentice Hall.
- Daniel C. McCool (1995), *Public Policy Theories, Models and Concepts: An Anthology*, Prentice Hall.
- Charles O. Jones (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Harcourt.
- Michael Howlett, M. Ramesh (1996), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press.

7. R. Carneiro (1999), "A Changing Canon of Government: From Custody to Service", *Governments of the Future*, Paris: OECD/PUMA.

gouvernements contemporains : éducation, médias, *lobbies*, savoirs scientifiques, impact des transformations technologiques et mutations accélérées des contextes géostratégiques mondiaux.

Pour que les savoirs académiques voient leur influence croître, il est indispensable que la gouvernance s'oriente vers des objectifs stratégiques au lieu de se conditionner à l'idée d'urgence médiatique, que la *res publica* s'oriente plus vers la gestion de flux (de connaissances, de personnes, de talents, de capitaux, d'actifs intangibles) plutôt que de maintenir une vision classique de la protection de stocks (territoire, population, frontière, souveraineté des ressources naturelles) et que les gouvernants expliquent mieux aux gouvernés l'importance des politiques publiques contrariant le consumérisme provoqué par des intérêts purement conjoncturels. Pour dire les choses autrement, le contrat social de gouvernance que le nouveau siècle réclame et que le contexte actuel de crise exige, passe, à n'en pas douter, par un rapprochement décisif entre la science et la politique publique, entre l'académique et le gouvernement de façon à améliorer la cohérence des politiques et la défense des grandes orientations stratégiques dans lesquelles se joue le futur à long terme des nations. Cela peut les protéger d'amères disputes idéologiques et électorales. Vu sous cet angle, le cas des politiques éducatives, s'avère particulièrement révélateur et extrêmement sensible, soit par son aspect éminemment prospectif, soit par les longs cycles que les réformes et les changements doivent parcourir avant de produire des résultats tangibles.

De timides progrès

À plusieurs reprises, on assiste à de nouveaux contextes de collaborations qui viennent exprimer des alliances très prometteuses entre les deux mondes en évaluation. Pour illustrer le propos, nous avons recours à la célèbre taxonomie de Dror⁸ qui partage le processus de formulation des politiques publiques en trois stades fondamentaux et dix-huit étapes séquentielles :

Stade méta-politique (*metapolicy-making stage*)

1. Traitement des valeurs.
2. Analyse de la réalité.
3. Traitement des problèmes.
4. Analyse, traitement et développement des ressources.
5. Élaboration, évaluation et révision du système de décision politique.
6. Recensement des problèmes, des valeurs et des ressources.
7. Détermination de la stratégie politique.

8. Y. Dror (1983), *Public Policy-Making Reexamined, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Transaction Books.*

Stade de formulation de la politique (policy-making stage)

8. Répartition des ressources.
9. Adoption d'objectifs opérationnels.
10. Adoption d'un ensemble de valeurs avec un ordre de priorités.
11. Formulation d'un ensemble de politiques alternatives.
12. Élaboration de prévisions fiables sur les bénéfiques et les coûts des diverses politiques possibles.
13. Comparaison des bénéfiques et des coûts pour identifier les meilleures politiques possibles.
14. Évaluation des bénéfiques et des coûts des meilleures politiques possibles en vue de décider si elles sont bonnes ou pas.

Stade de la mise en œuvre et du suivi (post-policy-making stage)

15. Incitation à l'exécution de la politique.
16. Mise en œuvre de la politique.
17. Évaluation de la mise en œuvre de la politique.
18. Communication et canaux de retour liant toutes les étapes.

Il existe de nombreuses commandes d'études d'identification et de recherches sur les perceptions, les attitudes et les valeurs face aux priorités et aux options auxquelles sont confrontés les stades de métapolitiques publiques. Dans le contexte européen, une pratique courante consiste à considérer comme un pré-requis incontournable de fondements des cadres communautaires d'appuis et de référentiels stratégiques nationaux pour l'utilisation des fonds structurels la production d'études du fondement des politiques par des entités indépendantes et fiables, dans la majorité des cas de nature académique. Dans un même temps, le stade de formulation de la politique publique est aussi fréquemment accompagné de la contractualisation "externe" d'études de viabilité et d'impact, qui, si elles sont réalisées avec la rigueur scientifique requise, mettent souvent à nu les conséquences négatives de stratégies insuffisamment mûries ou de décisions politiques non fondées sur des analyses approfondies. C'est surtout au troisième stade – celui de l'évaluation des politiques publiques – que la collaboration entre chercheurs et politiques est la plus fréquente.

Cette tendance est manifeste au niveau des programmes européens, de la stratégie européenne de l'emploi à la politique de compétitivité, en passant par des domaines aussi divers que la politique de coopération ou les stratégies de soutien à la société de l'information (Europe, 2010, programmes de recherche technologique). On remarque aussi dans les États Membres une tendance croissante à déléguer à des équipes de chercheurs l'évaluation des résultats et des impacts des politiques publiques éducatives les plus emblématiques. Comme exemple, on pourrait citer le cas du Portugal. Les progrès constatés dans ce domaine sont notoires. Faire appel à des universités et/ou des équipes de chercheurs pour évaluer des

programmes aussi larges que “l’Initiative Nouvelles Opportunités” (*Iniciativa Novas Oportunidades*) (accréditation et certification de savoirs tacites et expériences acquises par les adultes durant la vie professionnelle et para-professionnelle), ou le Programme National de Lecture (Lire +) (*Programa Nacional de Leitura* “Ler +”) , ou le Plan Technologies Éducatives (*Plano Tecnológico da Educação*), où l’on trouve l’initiative Magellan (*Magalhães*): un ordinateur portable par élève en primaire, ou encore le plan de lancement de l’enseignement professionnel dans les écoles publiques d’enseignement secondaire.

Modèles et concepts, un bref inventaire

L’étude des politiques publiques est fertile en modèles et concepts qui font appel à une analyse d’une interactivité harmonieuse entre les politiques et les savoirs en général, ou du moins, visant à accroître la rationalité dans la construction de la décision politique. Parmi les approches, sans aucune prétention à l’exhaustivité, nous retiendrons principalement les suivantes⁹:

- C. Lindblom (“*muddling through*”): la décision politique est construite sur la progression de la faible compréhension vers la profonde compréhension et du changement graduel vers le changement global.
- A. Ezioni (communautarisme): la société active valorise la société comme réponse équilibrée entre les positions extrêmes du centralisme étatique et de l’individualisme du marché.
- K. Popper (expérimentalisme): ingénierie sociale gradualiste, la société ouverte permet l’ajustement idéal à la rationalité de la gouvernance (la connaissance n’est jamais définitive).
- F. Hayek (ordre spontané): modèle basé sur la connaissance et sur l’interactivité entre les marchés et les individus libres.
- J. Habermas (rationalité communicationnelle): par opposition à la rationalité instrumentale et comme résultat de la construction sociale et intersubjective du sens commun.
- D. Bobrow et J. Dysek (cognitivisme): distinguent par qui, quand et comment se génèrent et s’utilisent les connaissances dans la formulation des politiques publiques.
- P. Schmitter (néocorporatisme): les limites de la recherche de l’auto-intérêt collectif.
- K. Deutsch (cybernétique et autorégulation): réseaux de communication et modes de rétroaction informationnels.
- H. Lasswell (psychologie de la décision): interaction des acteurs dans des arènes stratégiques différenciées.

9. Les lecteurs intéressés peuvent trouver une bonne description et discussion de la plupart de ces modèles dans: W. Parsons (1995), *Public Policy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

- Y. Dror (généralisme technocratique): préférence pour des modèles normatifs d'optimisation de la décision politique.
- G. Vickers (valorisation): les choix des décideurs publics sont basés sur des dispositifs mentaux faits de discernement de la réalité et de discernement de valeurs.

Toutefois, le cœur du problème semble se trouver dans l'inexistence d'un paradigme scientifique "kuhnien" qui détermine et qui encadre un mode dominant pour penser et effectuer la recherche en politiques publiques. Compte tenu de cette lacune, le constructivisme prédomine par opposition au positivisme ou à la théorie critique. Ce qui limite l'efficacité du dialogue de la science avec la politique qui vit dans l'avidité insatiable de vérités simples et de chemins clairs, qui, à plusieurs reprises, entrent en conflit avec la complexité de la société dans laquelle la politique publique se retrouve plongée.

Une hypothèse conceptuelle de rapprochement?

Dans la pureté du raisonnement économique on trouve un manque d'encouragement pour mieux faire correspondre les deux agendas: celui des politiques et celui des chercheurs. Quels seraient les facteurs incitatifs appropriés à la réalisation de cet alignement tant souhaité? Incitations matérielles? Financières? Reconnaissance publique? Pression publique? Il serait peut être bon de commencer par des questions simples et facilement réalisables comme rendre rapidement disponibles et sans limite à la communauté des chercheurs les bases de données du secteur public. Un accès facile à cette information encouragerait les chercheurs à traiter, analyser et interpréter les données.

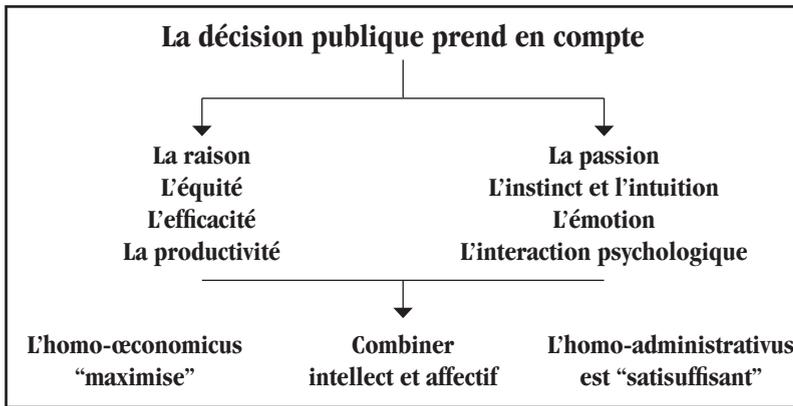
La Nouvelle Économie Institutionnaliste, dont Herbert Simon fut un des plus grands théoriciens avec sa formulation célèbre du concept de "rationalité limitée" ("*bounded rationality*"¹⁰) peut conduire à défendre l'idée de "rationalité de proximité" qui pourrait inspirer un dialogue soutenu entre les deux communautés en question. Le schéma suivant résume la théorie de H. Simon et sa proposition de compromis entre une rationalité pure qui ne tient pas compte des raisons et des contraintes de la politique et une science comportementale qui incorpore l'intuition, la passion et son contexte, des attributs très fréquemment incontournables dans la décision administrative et publique. La combinaison de l'intellect et de l'affectif dans le concept de rationalité limitée ouvre une voie aux recherches sur le comportement humain dans les organisations. "*L'homo administrativus*" est aussi important que "*l'homo oeconomicus*", ce qui fait que la décision politique ne s'oriente pas nécessairement selon la

10. H. Simon (1984), *Models of Bounded Rationality*, Volume 1: Economic Analysis and Public Policy, Boston: The MIT Press.

H. Simon (1984), *Models of Bounded Rationality*, Volume 2: Behavioral Economics and Business Organization, The MIT Press.

recherche d'un optimum rationnel mais plutôt au fil de l'action qui se rapproche le plus d'un optimum possible ou du "politiquement satisfaisant". Dans ce contexte, la connaissance nécessaire pour la politique publique est polysémique et plurielle; elle comprend des domaines divers comme les savoirs scientifiques, les savoirs institutionnels, les savoirs experts, les savoirs techniques, les savoirs du marché, les savoirs communicationnels, et les savoirs citoyens.

Figure 1 d'après Herbert Simon¹¹



Il sera important de s'assurer que l'amélioration de l'interface entre la science et la politique soit publiquement perçue, surtout par le citoyen qui est le destinataire final des politiques publiques. Cela doit être perçu comme une relation stable de collaboration susceptible de contribuer à accroître la confiance des citoyens dans les décideurs politiques et dans la qualité globale de leurs décisions¹². Pour que cela se produise, il est nécessaire que les questions de recherche, celles qui englobent avant tout les priorités scientifiques, n'omettent pas de prendre en compte les contraintes réelles de la gouvernance et les pressions auxquelles elle est soumise, surtout dans un contexte de pilotage par les résultats et de responsabilisation des décideurs vis-à-vis des contribuables. En fin de compte, c'est ainsi que doit se traduire une gouvernance démocratique: une gouvernance qui recherche insatiablement et immanquablement la meilleure décision pour le peuple, par le peuple, et au nom du peuple qui détient la légitimité originelle et qui est la source de tout pouvoir démocratiquement constitué.

Roberto CARNEIRO

11. Sur la proposition d'Alain Michel, le néologisme anglais créé par Herbert Simon, "satisficing", est traduit par "satisfaisant". Le néologisme anglais est une contraction de satisfying and sufficient. Il signifie que l'objectif de l'homme politique n'est pas de chercher un optimum au sens économique mais de trouver une solution suffisamment satisfaisante compte tenu des informations disponibles et des facteurs non rationnels (NDLR).

12. R. A. Dahl (1998), *On Democracy*, New Haven & London: Yale University Press.