

2014

*Actes du colloque*

QUELLES  
RECHERCHES POUR QUELLE  
ACTION PUBLIQUE?  
LES DÉFIS D'UNE PRISE DE  
DÉCISION MIEUX INFORMÉE

**« Recherche universitaire et administration  
publique : les défis d'une collaboration »**

Par *Simon Langlois*

**Pour citer cet article :** Langlois, S. (2014). « Recherche universitaire et administration publique : les défis d'une collaboration », *Télescope, Actes du colloque - Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée*, Québec, 27 septembre 2013, p. 45-52,

[www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel\\_hs\\_2014\\_Langlois.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel_hs_2014_Langlois.pdf)

DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2014  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2014

ISSN 1929-3348 (en ligne)

Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* fait l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

Les numéros réguliers de la revue *Télescope* sont indexés dans EBSCO, Repère et Érudit ([www.erudit.org/revue/telescope](http://www.erudit.org/revue/telescope))

*Télescope* bénéficie du soutien financier de l'ENAP et du gouvernement du Québec.



# RECHERCHE UNIVERSITAIRE ET ADMINISTRATION PUBLIQUE : LES DÉFIS D'UNE COLLABORATION

Par **Simon Langlois**, Professeur, Université Laval  
[simon.langlois@soc.ulaval.ca](mailto:simon.langlois@soc.ulaval.ca)

Les universitaires et les administrateurs œuvrant dans la fonction publique sont impliqués dans des systèmes d'action différents dont il faut comprendre les spécificités et les contraintes afin de cerner les défis que pose leur collaboration. Les raisons d'agir des uns et des autres sont différentes.

Les universitaires sont redevables à leurs pairs et à la communauté scientifique dont les contours sont maintenant bien institutionnalisés. Toutes les disciplines ont développé un énorme corpus de connaissances scientifiques, des méthodes qui leur sont propres, des réseaux de collaborateurs, un système de diffusion et d'évaluation des connaissances, bref une véritable cité scientifique. Par ailleurs, la carrière des universitaires est balisée par des normes devenues contraignantes : publication dans de bonnes revues reconnues, citations par des pairs, etc. Il existe même un système permettant de mesurer ce qu'on appelle l'impact d'un chercheur à partir de la comptabilité des citations de ses articles. À cela s'ajoute la nécessaire recherche de subventions afin de conduire des travaux scientifiques également évalués par des pairs. De même, le travail universitaire implique la collaboration étroite avec des étudiants inscrits dans les programmes d'études avancées. Autrement dit, tout un système d'action s'est mis en place qui comporte de nombreuses interactions à l'intérieur même de ce dernier, au risque d'y rester enfermé.

Les connaissances scientifiques se sont multipliées et approfondies, mais leur diffusion dans le grand public et en particulier auprès des décideurs et des administrations publiques rencontre de nombreux obstacles. La multiplication des créneaux de diffusion et surtout le caractère technique plus poussé des contributions scientifiques les a rendues moins accessibles. Tout se passe comme si la cité scientifique était devenue moins accessible.

Le développement de ce système d'action a contribué à reléguer au second rang ce qu'on appelait autrefois la « vocation » de l'universitaire. Par vocation, on entendait alors un projet intellectuel – né au XIX<sup>e</sup> siècle dans la foulée de la révolution industrielle – qui visait à comprendre les mutations sociales en cours et à proposer des pistes de solution dans la sphère publique. D'un côté, l'universitaire se posait comme intellectuel public, préoccupé de critique sociale. De l'autre, il était attaché à la proposition de pistes d'action pour changer la société ou pour en orienter le développement.

La *vocation* de l'universitaire est maintenant un vocable tombé en oubli. Le rôle de l'intellectuel public est de plus en plus autonomisé et assumé par des personnes qui en font carrière, notamment les journalistes, les blogueurs, les conseillers, les *spin doctors*, les experts de tous types ou encore les spécialistes diplômés ou autoproclamés. Les interventions écrites ou orales des universitaires qui interviennent encore par vocation sont peu reconnues dans le système universitaire lui-même, notamment lors de l'évaluation à différentes étapes de la carrière, un aspect qui a aussi contribué à la diminution de l'importance de ce rôle. Le président de l'American Sociological Association élu en 2004, Michael Burawoy, a déploré dans son allocution présidentielle la mise en veilleuse de la sociologie comme vocation – ce qu'il a appelé la « public sociology » (Burawoy 2005). Le même constat peut être fait pour la science économique.

L'intellectuel public n'est pas pour autant disparu. Guy Rocher, Gérard Bouchard, Claude Montmarquette ou Pierre Fortin – pour ne citer que quelques noms connus – représentent bien la vocation dont nous parlons, parallèle à la pratique de travaux scientifiques qu'ils mènent par ailleurs. Mais force est de constater que ce modèle de l'intellectuel public n'est pas dominant.

L'administration publique de son côté a elle aussi bien changé. Elle a été caractérisée par le développement d'un système d'action qui lui est propre. Les administrateurs de haut niveau et les fonctionnaires sont des professionnels qualifiés et bien formés, issus en presque totalité d'un système de certification des connaissances structuré notamment par des écoles de haut niveau comme l'ENA en France ou l'ENAP au Québec. Les règles d'accès à la fonction publique sont clairement établies et ont éliminé le favoritisme d'antan, l'accent étant mis sur la compétence attestée et l'expérience. L'autobiographie de Roch Bolduc (2012), *Le mandarin de l'ombre*, décrit bien le chemin parcouru par la fonction publique québécoise.

Les administrateurs publics sont redevables aux autorités politiques et aux élus, de qui ils reçoivent des mandats d'action ou de gestion de la chose publique. Leur priorité est l'action, l'intervention et la gestion courante, avec leurs contraintes bien spécifiques, alors que l'universitaire privilégie le recul et la distance afin de mieux analyser le cours des choses. L'administration publique doit composer avec la forte pression pour le court terme qui lui vient du politique, l'horizon d'un mandat de quatre ans étant fort contraignant sur son action. Cela n'exclut pas l'élaboration de politiques publiques dont la portée est à plus long terme comme le libre-échange ou la politique linguistiques. Toutefois, l'horizon électoral n'est jamais très loin dans les commandes qui sont passées aux administrateurs.

Si l'universitaire et l'administrateur public sont ainsi placés dans deux systèmes d'action très différents, comment dès lors se posent les défis de leur collaboration? Pour mieux répondre à cette question, un retour sur la pensée du sociologue allemand Max Weber sera éclairant.

### ■ LE SAVANT ET LE POLITIQUE : TROIS IDÉES DE MAX WEBER

L'ouvrage de Weber (1917), *Le savant et le politique*, réunit deux conférences publiques données par celui qui est considéré comme étant l'un des pères fondateurs de la sociologie. Le sociologue y énonce trois idées importantes qui résument bien sa conception de la science et, surtout, qui nous aideront à mieux cerner les contours de la relation entre la recherche universitaire et l'administration publique.

Tout d'abord, pour Weber, la connaissance scientifique a sa logique propre. La science contemporaine est en mesure de livrer ce que Raymond Boudon appelle des savoirs solides, des connaissances fondées sur des procédures éprouvées de validation qui sont susceptibles d'emporter l'adhésion. La connaissance scientifique n'est cependant jamais définitive ni achevée et elle se caractérise précisément par son caractère perfectible. C'est en ce sens que le savoir est cumulatif. La science propose en effet des savoirs solidement établis, mais la zone d'ombre et d'inconnus reste immense, comme le montrent par exemple les recherches médicales ou les recherches sur les origines de l'humanité.

Weber insiste pour que le savant énonce clairement les postulats sur lesquels reposent ses travaux ainsi que les propositions implicites auxquelles il se réfère. Raymond Boudon a bien traduit cette idée en montrant que les travaux des scientifiques reposent toujours sur un ensemble de propositions de départ, qu'il importe de préciser. Cette explicitation évite à la science de verser dans le relativisme et elle rend caduque la critique que la science est toujours affectée par des jugements de valeur, une critique souvent faites par les post-modernes qui contestent le fait qu'elle puisse livrer des connaissances fondées ou solides.

Par ailleurs, si le savoir scientifique a sa logique propre, elle ne peut pas dire aux hommes – et donc aux administrateurs publics ou encore aux femmes et aux hommes politiques – ce qu'ils doivent faire. Weber établit clairement la frontière entre le savoir et l'action. Le créneau du chercheur est la recherche de la vérité, entendue au sens de lecture fondée d'une situation, de diagnostic argumenté et basé sur des faits dont la construction est explicitée. L'action de son côté puise sur ces savoirs, mais elle s'inspire aussi d'autres considérations et elle est marquée par ce que Fernand Dumont appelait la pertinence, c'est-à-dire un ensemble de valeurs qui la justifient. Or la pertinence ne peut pas relever de la science.

Deuxièmement, pour Weber, la science ne fait pas que livrer des connaissances, elle clarifie des questions importantes. Les découvertes scientifiques ouvrent des perspectives neuves qui tranchent avec les connaissances ordinaires, avec les vues de l'homme de la rue. Ainsi, un véritable savoir écologique a été développé dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. L'écologie s'est imposée graduellement comme un nouveau domaine scientifique. Elle a livré des savoirs, certes perfectibles et encore marqués par de nombreuses inconnues, mais qui se distinguent des impressions et intuitions que chacun de nous peut avoir sur les questions environnementales. En se développant, l'écologie a imposé dans la sphère publique une question importante : celle de l'avenir de la planète.

Enfin, la science donne les moyens de l'efficacité pratique, mais elle ne doit pas et ne peut pas fixer les finalités d'action. Les découvertes scientifiques sont susceptibles d'application et il en découle de nombreuses possibilités d'action. Mais il appartient aux décideurs d'aller de l'avant avec des actions précises. Ainsi, les chercheurs en sciences médicales ont découvert un vaccin qui est susceptible de prévenir certains types de maladies transmises sexuellement. Faut-il pour autant vacciner systématiquement toutes les fillettes avant l'âge de la puberté? La décision finale ne relève pas de la science comme telle, car plusieurs considérations doivent être prises en compte.

Considérons un autre exemple. Comment fixer le salaire minimum sur le marché du travail? Cette question préoccupe les politiques et les administrateurs qui doivent prendre une décision sur cette question à intervalles réguliers. Concernant le niveau de vie des ménages, les décideurs attendent ainsi du sociologue qu'il produise de l'information relativement aux besoins de base généralement acceptés comme normes pour bien vivre à une époque donnée. Ils attendent également de l'économiste qu'il éclaire l'impact d'une hausse sur l'emploi. Sur cette question, comme on le sait, les recherches scientifiques sont partagées et deux thèses s'affrontent. Toute hausse du salaire minimum se traduit par des pertes d'emploi, avancent les uns; mais les pertes d'emplois ont été surestimées, clament d'autres économistes, chiffres à l'appui. L'important est de comprendre qu'il est possible de confronter les arguments, les méthodes et les données des économistes qui livrent des vues opposées sur la question. Le choix final de hausser ou non le salaire minimum sera ensuite fait en considérant d'autres facteurs et des finalités qui sont de l'ordre du politique.

Ayant précisé ce qui fait l'originalité du créneau de la science, Max Weber avance une distinction importante entre le savant et l'administrateur. Pour lui, le savant doit se référer aux canons de sa discipline et soumettre son savoir à l'examen de ses pairs. Dans un ouvrage critique du structuralisme de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle en sciences sociales, Maxime Parodi a bien résumé cette idée weberienne en avançant que « les limites à la raison d'un chercheur, ce sont les raisons d'un autre chercheur ». De son côté, l'administrateur doit être loyal au politique, sans quoi l'État perdrait sa cohérence et ses moyens d'action.

L'administrateur public doit composer avec de nombreuses contraintes. Il se doit d'avoir l'heure juste sur le plan des connaissances. Mais comment avoir accès à l'ensemble des connaissances pertinentes sur un objet? Comment départager des savoirs encore incertains ou même contradictoires (dans le cas du salaire minimum, par exemple)? Nous examinerons brièvement trois cas de figure de collaboration entre universitaires et administrateurs : des collaborations fructueuses et réussies, des collaborations potentielles et des collaborations problématiques. Dans tous les cas, nous verrons que la pensée de Weber illustre très bien les défis que posent ces collaborations.

### ■ TROIS CAS DE FIGURE DE COLLABORATION ENTRE SCIENTIFIQUES ET ADMINISTRATEURS

Commençons par la présentation de collaborations fructueuses. Le Québec s'est doté à la fin du XX<sup>e</sup> siècle d'une politique familiale nouvelle élaborée pour plusieurs générations à venir. Celle-ci repose sur trois types d'intervention : la création d'un réseau de garderies à prix abordable (5 \$ par jour, un tarif qui devrait atteindre 9 \$ par jour en 2015), la mise en place de congés parentaux et l'adoption de crédits d'impôt pour les familles avec enfants à charge. Ces choix politiques ont été guidés par des revendications publiques de différents groupements. Ils se sont également appuyés sur de nombreuses études et recherches universitaires qui ont été mises à profit.

Les lois linguistiques adoptées par le Québec ont elles aussi bénéficié du support de nombreuses recherches universitaires qui sont venues en appui aux interventions et politiques publiques. Les études ont permis d'appuyer et de justifier les choix politiques qui ont été faits, mais les décisions finales et les modalités d'action ont été décidées par les femmes et hommes politiques, et par les gestionnaires.

Le deuxième cas de figure, celui des collaborations potentielles, illustre bien l'idée wébérienne que la science éclaire une question, mais qu'il appartient aux décideurs et administrateurs d'agir. Considérons le cas des régimes de retraite. Les études sociologiques montrent qu'une bonne partie des salariés et des travailleurs autonomes n'ont pas de régimes de retraite dans leur milieu de travail et que, plus généralement, les individus préparent leur retraite de manière insuffisante sur le plan financier. Il en découle qu'une majorité d'entre eux risquent par conséquent de connaître une diminution, parfois même problématique, de leur niveau de vie une fois retraités. Les économistes et les démographes ont de leur côté montré les problèmes de capitalisation des programmes de retraites tant publics que privés. Les estimations chiffrées sont nombreuses, car on connaît assez bien les contours des populations dans les années à venir. Pourtant, les décisions politiques tardent à venir pour diverses raisons.

Le troisième cas de figure concerne des collaborations problématiques ou même l'absence de collaborations entre décideurs et gestionnaires d'un côté et universitaires ou chercheurs, de l'autre. Dans ce cas de figure, les politiques engagent une action sans nécessairement avoir recours explicitement aux savoirs qui pourraient l'orienter. Prenons le cas de la Charte sur les valeurs qui est en discussion sur la place publique au moment de la rédaction de ces pages. L'une des critiques qui ont été formulées porte précisément sur l'absence d'études empiriques qui permettraient de cerner l'ampleur du problème à résoudre par le projet de loi. Quels secteurs d'emploi sont les plus touchés par les demandes d'accommodements religieux? Quelle est l'ampleur du problème auquel entend répondre le

projet de Charte? Rendu public en 2008, le rapport de la Commission Bouchard-Taylor de son côté avait appuyé ses recommandations sur bon nombre de travaux de recherche qui avaient permis d'en baliser les fondements. Le cas de figure du projet de Charte portant sur les valeurs illustre bien la situation difficile dans laquelle peuvent être placés les administrateurs publics, qui se doivent d'être loyaux au politique.

## ■ DES PISTES D'ACTION POUR AMÉLIORER LA DIFFUSION DES CONNAISSANCES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Pour développer des collaborations entre les deux systèmes d'action décrits précédemment, il est possible de prendre plusieurs initiatives visant à favoriser l'établissement de passerelles entre, d'un côté, les universitaires et, de l'autre, les administrateurs, les gestionnaires et les décideurs.

Tout d'abord, il importe de revaloriser la vulgarisation des connaissances. Les universitaires se doivent de rendre accessibles les résultats de leurs recherches, souvent formulés dans un langage peu accessible. Ainsi, plusieurs médias existent maintenant précisément dans ce but. Pensons à la *Revue de l'ACFAS*, aux différents magazines de vulgarisation des découvertes scientifiques comme *Sciences humaines* et *Alternatives économiques* en France, ou encore *Contexts* aux États-Unis. Les blogues scientifiques sont en plein développement sur le web et des chercheurs y vulgarisent leurs travaux à l'intention d'un large public.

Ensuite, la communication systématique des résultats de recherche doit être encouragée par diverses initiatives. L'exemple des actions concertées du Fonds québécois de recherche sur la culture et la société est pertinent à cet égard. Les règles d'attribution des subventions ciblées prévoient des activités de transferts des connaissances vers les gestionnaires, les administrateurs et les usagers potentiels des résultats de recherche. Ainsi, l'action concertée de recherches sur la pauvreté du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture prévoit-elle un séminaire annuel de transfert des connaissances et des résultats de recherche à l'intention des gestionnaires de programmes et des personnes impliquées dans l'action publique. Ces initiatives obligent les chercheurs à présenter leurs résultats de manière accessible, différente des règles habituellement suivies dans la cité scientifique.

Un autre enjeu majeur est discuté en ce moment, qui n'est pas sans rapport avec l'accès élargi aux savoirs scientifiques : « l'open access » aux publications scientifiques. L'État finance un grand nombre de recherches, soit directement par des subventions notamment, soit indirectement via par exemple le financement des salaires des universitaires. Aussi est-il préoccupant que les lecteurs des publications savantes qui diffusent ces résultats doivent payer de plus en plus cher pour y avoir accès, sans parler des chercheurs qui doivent eux aussi payer le gros prix pour avoir accès aux travaux de leurs collègues qui sont par ailleurs donnés gratuitement aux maisons qui les publient avec profit. Un nouveau modèle de diffusion des savoirs scientifiques s'impose manifestement, qui devrait rendre plus accessibles les savoirs publiés.

La création de Chaires de recherche est récente au Québec. C'est là une avenue intéressante à développer afin d'améliorer la circulation des connaissances, mais aussi l'engagement des universitaires dans des recherches qui correspondent aux attentes des milieux d'action. La Chaire sur le parlementarisme, la Chaire sur le Nord et les autochtones ou encore la Chaire sur l'enfance en difficulté – pour ne retenir que trois exemples à la

Faculté des sciences sociales de l'Université Laval – sont autant d'initiatives qui vont dans ce sens et qui marquent une collaboration avec les décideurs publics et les administrateurs.

La mise en place de stages dans la fonction publique est une autre initiative qui mériterait d'être mieux exploitée. D'un côté, ces stages sensibilisent les étudiants aux réalités concrètes des milieux d'action et d'intervention. De l'autre, les étudiants amènent avec eux des savoirs et des préoccupations nouvelles dans les milieux gouvernementaux. Il faut déplorer au passage que les règles plus rigides entourant la confidentialité bloquent en ce moment l'accueil de stagiaires dans certains ministères. On craint que ces stagiaires n'aient accès à des informations privilégiées, alors qu'ils n'offrent pas les mêmes garanties de confidentialité que les employés réguliers. Cette crainte est sans doute exagérée et il serait par ailleurs facile de la contrer en exigeant des stagiaires les mêmes engagements qui sont demandés aux employés réguliers.

L'administration publique doit de son côté conserver une capacité d'analyse et de recherche appliquée. Les ministères et les diverses agences du gouvernement du Québec ont eu par le passé des directions de recherche plus étoffées et mieux pourvues que présentement. La tendance est plutôt à la réduction des activités de recherche au sein des ministères, compressions budgétaires obligent. Or, c'est là un choix contestable, car les administrateurs et les gestionnaires se privent d'une expertise interne susceptible d'être à l'affût de nouvelles idées et de résultats de recherches directement pertinents pour l'action publique. Les personnels professionnels de l'appareil d'État devraient pouvoir rester en contact étroit avec les membres de la cité savante, par exemple en participant systématiquement aux congrès et colloques dans leurs champs de compétence.

Le colloque organisé par l'ENAP en septembre 2013 portait sur un thème de la plus haute importance. La cité savante et la cité administrative publique sont maintenant bien institutionnalisées. La distance parcourue depuis la Révolution tranquille des années 1960 est énorme. Chacune s'est constituée avec ses spécificités propres. Restent maintenant à institutionnaliser les modalités de leurs nécessaires relations.

## ■ BIBLIOGRAPHIE

Bolduc, R. (2012). *Le mandarin de l'ombre. De la Grande Noirceur à la Révolution tranquille*, Québec, Septentrion.

Burawoy, M. 2005. « For Public Sociology », *American Sociological Review*, vol. 70, no 1, p. 4-28.

Weber, M. (1917). *Le savant et le politique*. Disponible en ligne à :  
[http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant\\_politique/Le\\_savant.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.pdf)