

2014

*Actes du colloque*

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

**« Les défis d'une prise de décision mieux informée : éléments de synthèse »**

Par Serge Belley

**Pour citer cet article :**

Belley, S. (2014). « Les défis d'une prise de décision mieux informée : éléments de synthèse », *Télescope, Actes du colloque - Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée*, Québec, 27 septembre 2013, p. 113-119, [www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel\\_hs\\_2014\\_synthese\\_Belley.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel_hs_2014_synthese_Belley.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.



# LES DÉFIS D'UNE PRISE DE DÉCISION MIEUX INFORMÉE : ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

Par **Serge Belley**, Professeur titulaire, École nationale d'administration publique  
[serge.belley@enap.ca](mailto:serge.belley@enap.ca)

Les exposés et les échanges entendus au cours de ce colloque montrent bien que L'Observatoire de l'administration publique avait vu juste en mettant en débat la question sur ce qu'il convient de faire pour que l'action publique soit plus instruite de l'avancement des connaissances et que la recherche réponde plus adéquatement aux besoins des administrations publiques. Pour y parvenir, cinq défis, sur lesquels je souhaiterais revenir dans cette synthèse, devront être relevés :

- Le défi de la production des connaissances;
- Le défi de leur diffusion;
- Le défi de leur traduction;
- Le défi du cycle complet de l'action publique;
- Le défi de la pertinence.

## ■ LE DÉFI DE LA PRODUCTION DES CONNAISSANCES

Avant d'être diffusées et utilisées, les connaissances doivent être produites. Qu'elle soit le fait des milieux de la recherche ou des administrations publiques, la production des connaissances peut s'évaluer à l'aune de la quantité, de la qualité ou encore de la capacité des producteurs, dans l'objectif d'une meilleure compréhension d'une question ou d'une situation, à joindre et à croiser leurs regards, leurs expertises et leurs explications. Reprenons chacun de ces éléments.

Sur le plan de la quantité, il est indéniable que la production des connaissances, tous domaines, types de recherche et lieux confondus, a connu un essor sans précédent au cours des cinquante dernières années. Le nombre accru de chercheurs, d'analystes, d'experts et de consultants dans les divers milieux de la recherche (universités, entreprises, instituts, *think tanks* indépendants et administrations publiques) et le renforcement des infrastructures et des programmes (publics et privés) de recherche expliquent la multiplication des connaissances, fondamentales et appliquées, et des avancées de la recherche.

La quantité n'est cependant pas synonyme d'une plus grande ou d'une meilleure osmose entre les milieux de la recherche et des administrations publiques. Les résultats de l'enquête menée par Rigaud et Lamari (2014) montrent en effet que la plus grande partie des connaissances utilisées dans les administrations sont produites à l'interne. Cela ne signifie pas que les connaissances produites à l'externe ne leur sont pas utiles, mais qu'elles n'arrivent probablement pas ou difficilement à répondre aux besoins immédiats et souvent pointus des administrations, que leur langage et leur format ne sont pas ceux que ces dernières utilisent ou encore que leurs délais de production ne correspondent pas ou mal aux temporalités politiques, législatives et administratives qui scandent la décision et l'action publiques.

Sur le plan de la qualité, plusieurs conférenciers ont bien mis en relief le fait que les normes, conventions et processus qui encadrent la production des connaissances dans les milieux de la recherche, notamment la liberté universitaire, l'objectivité scientifique et l'évaluation par les pairs, s'accordent difficilement avec les critères ou les référents qui servent à juger ou à apprécier si une décision publique est, dans un contexte donné, appropriée ou acceptable. Si une décision publique doit, dans toute la mesure du possible, s'appuyer sur les constats, conclusions ou prédictions des travaux scientifiques les plus rigoureux et à jour, plusieurs autres considérations, dont celles relatives à la faisabilité (politique, juridi-

que, technique et financière) et à l'acceptabilité sociale, servent aussi, comme l'ont bien montré les analystes des politiques publiques, à en mesurer la qualité. Des critères que n'ont pas à considérer les chercheurs, sauf si, dans le cadre d'une recherche commanditée, par exemple, on leur a demandé expressément de le faire.

Sur le plan de la production croisée des connaissances, c'est-à-dire d'une production qui – dans le cas des milieux de la recherche scientifique – tente de mettre à contribution et d'intégrer plusieurs chercheurs, théories et méthodes dans l'optique de favoriser une vue et une explication multi, voire transdisciplinaires, le défi est celui de surmonter l'hyperspécialisation des savoirs. Dans le cas des administrations publiques, le défi consiste à dépasser les réflexions et les interventions dites sectorielles afin que, dans un souci de cohérence générale, les politiques et l'action publiques deviennent davantage intersectorielles et horizontales, voire transversales. Que ce soit sur le plan scientifique ou gouvernemental, les préoccupations en matière de développement durable, de santé publique, de persévérance scolaire ou encore d'aménagement et d'urbanisme, par exemple, montrent bien les difficultés qui restent à surmonter pour, d'une part, mieux croiser et intégrer les regards et, d'autre part, mieux traduire les résultats des recherches en langage pour l'action.

## ■ LE DÉFI DE LA DIFFUSION DES CONNAISSANCES

Une connaissance produite n'est pas une connaissance diffusée! Les connaissances qui demeurent privées ne sont utiles en effet que pour ceux qui, les ayant produites eux-mêmes ou les ayant fait produire par d'autres, en contrôlent stratégiquement l'accès ou la diffusion. C'est le cas, par exemple, des connaissances produites par une entreprise privée dans un objectif de renforcement de sa position concurrentielle sur le marché, ou encore des connaissances produites (ou commandées) par un gouvernement pour des motifs électoraux, au moyen de sondages par exemple, dont les résultats ne sont pas rendus publics ou le sont à un moment et selon un moyen qu'il aura choisis. La diffusion des connaissances peut se faire par des moyens traditionnels ou nouveaux, sous la contrainte, plus ou moins forte selon les milieux, du « juste à temps ».

La diffusion des connaissances par les moyens traditionnels est bien connue. Pour les milieux de la recherche, il s'agit, par exemple, des études et des rapports de recherche, des revues savantes, des congrès et colloques scientifiques et des activités d'enseignement, de formation continue ou encore d'aide-conseil auprès des milieux de pratique. Dans le cas des administrations publiques, les moyens traditionnels sont les rapports, études et avis produits à l'interne ou commandés, et l'ensemble des productions administratives et statistiques dont le caractère public est exigé ou qui ont perdu leur statut de « document privé » à la suite, par exemple, d'une demande d'accès à l'information. La diffusion, comme la production, obéit ici à des critères différents de ceux en vigueur dans les milieux de la recherche où la contrainte politique joue peu ou ne devrait normalement pas jouer.

Le développement et l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ont considérablement amplifié et complexifié les enjeux entourant la diffusion des connaissances. Les banques centralisées de données, Internet, les données ouvertes et les médias sociaux, par exemple, ont accéléré la vitesse de diffusion des connaissances en même temps qu'ils ont contribué, sous réserve du risque d'une fracture ou d'une exclusion sociale plus prononcée, à démocratiser leur accès. Les forums, les blogues, les moteurs de recherche et les nouvelles plates-formes spécialisées ont ainsi modifié la façon dont les

milieux scientifiques et des administrations recueillent, trient, analysent, transforment, utilisent et (re)diffusent les connaissances produites. Les outils, leur maîtrise et leur utilisation, la rapidité et l'impact de la diffusion des connaissances modifient en profondeur non seulement les environnements de travail, mais aussi les façons dont les organisations communiquent entre elles. En accroissant le nombre, la variété et la portée des réseaux d'interconnexion et des échanges, ces nouveaux moyens de diffusion favorisent potentiellement l'osmose entre les milieux de la recherche et de l'administration publique. Sur ce plan, aussi fortement sinon davantage que sur celui de la production, le facteur temps demeure primordial.

Du point de vue de la diffusion des connaissances, en effet, la décision et l'action dans les milieux de l'administration publique, à tous les niveaux, dépendent étroitement, et davantage qu'avant, de la contrainte du « juste à temps ». Le défi ici est celui de faire coïncider les calendriers propres à la diffusion des connaissances scientifiques avec ceux des administrations publiques. Les besoins en connaissances des administrations sont fonction de plusieurs calendriers (électorales, parlementaires, budgétaires, crises et incidents de toutes sortes). Aussi, ces calendriers correspondent-ils rarement à ceux des milieux de la recherche qui dépendent d'autres contraintes (subventions de recherche, temps consacrés à la réflexion théorique, au recueil, à l'analyse et à l'interprétation des données ou encore aux processus d'évaluation par les pairs et de publication). Le décalage entre ces calendriers et la difficulté que représente leur arrimage expliquent sans doute la propension des administrations soit à compter sur leurs propres ressources, soit à faire appel à la recherche commanditée. Une façon pour elles d'obtenir plus précisément ce dont elles ont besoin tout en contrôlant mieux la contrainte du « juste à temps ». Un avantage non négligeable, mais qui ne fait pas disparaître pour autant le défi de la traduction.

## ■ LE DÉFI DE LA TRADUCTION DES CONNAISSANCES

Une connaissance produite et diffusée n'est pas synonyme d'une connaissance utilisable. Pour qu'elle le devienne, elle doit emprunter le canal plus ou moins long et parsemé d'embûches de la traduction. Une connaissance utilisable (et utilisée) est une connaissance transformée. À plus forte raison si elle est issue de l'extérieur, une connaissance empruntera, dès son entrée dans l'administration publique, un processus plus ou moins long de traduction.

La raison pour laquelle une connaissance doit emprunter le passage obligé de la mise en forme propre aux administrations, c'est qu'elle n'est pas – ou très rarement – immédiatement utilisable. Pour le devenir, elle doit se mouler aux processus et catégories, notamment budgétaires et juridiques, propres aux administrations publiques. Ce défi de la traduction est central. Il explique que des connaissances se perdent ou se transforment en cours de route au point de devenir méconnaissables aux yeux de leurs producteurs ou de ceux qui les ont mobilisées en début de processus. Ce travail de traduction dans le langage de la décision et de l'action est plus serré (et risqué) à mesure que l'on se rapproche du sommet de la pyramide décisionnelle.

En somme, au cours du processus de traduction, il y a beaucoup d'incertitude et de déperdition, potentielle ou réelle. Si une connaissance n'est jamais complètement perdue, son avenir, au sens de sa capacité à contribuer d'une manière ou d'une autre au façonnement d'une politique publique, est largement fonction du contexte sociopolitique et économique d'ensemble, des idées qui sont dans l'air du temps et de l'habileté d'un entrepreneur politique interne ou

externe à l'administration à identifier une « fenêtre politique » favorable (Kingdon, 1984). Le défi de la traduction a ainsi beaucoup à voir avec celui du cycle des politiques.

## ■ LE DÉFI DU CYCLE COMPLET DE L'ACTION PUBLIQUE

Pour être complet, le cycle de l'action publique doit rejoindre les bénéficiaires des politiques et des programmes et, plus généralement, les citoyens. Les connaissances produites n'ont de sens en effet que si leurs producteurs et utilisateurs ne perdent pas de vue la finalité des organisations publiques qui est de contribuer, directement ou indirectement, au mieux-être de la collectivité. Une université et, à plus forte raison, une administration publique qui fonctionneraient suivant leurs seuls besoins risqueraient à plus ou moins long terme de s'éloigner sérieusement de leur mission de service public, voire de perdre leur raison d'être.

C'est pourquoi le cycle de l'action publique pour être complet doit être représenté schématiquement par une relation triangulaire entre le milieu de la recherche, celui de l'administration publique et la société civile. Si les connaissances ne circulent qu'entre les deux premiers milieux, cela ne veut pas dire qu'il n'y a aucune retombée positive sur la société, mais que les citoyens sont d'abord vus et considérés comme des clients-usagers ou des contribuables-administrés plus ou moins passifs qu'il importe de satisfaire. Que leurs rôles, en somme, de sociétaires-participants, de co-producteurs et de co-opérants actifs et informés sont négligés ou activés épisodiquement. En un mot, que les connaissances ordinaires ou profanes des citoyens et leur capacité réflexive ne sont pas mobilisées de façon continue et intégrées dans le cycle de l'action publique.

Les spécialistes de la recherche évaluative ont bien montré pourtant que le recours à des approches pluralistes par lesquelles les connaissances et les attentes des bénéficiaires des programmes sont mises à contribution apporte une meilleure compréhension de l'action publique, de ses résultats et de ses effets. Cependant, même dans les milieux de la recherche, le recours à de telles approches ne va pas de soi. À plus forte raison lorsque les bénéficiaires-participants sont associés à la définition des objectifs, au déroulement de la recherche, à l'interprétation des résultats et à la formulation des recommandations. Des approches qui sont souvent jugées inconfortables et dérangementes en ce qu'elles questionnent des savoirs et des savoir-faire établis et rendent malaisé le suivi de leurs conclusions. Des cadres évaluatifs certes plus contraignants, mais qui contribuent à des interventions publiques plus pertinentes parce que mieux instruites du contexte de la décision et de l'action.

## ■ LE DÉFI DE LA PERTINENCE

Pourquoi certaines connaissances arrivent-elles à influencer plus efficacement la décision et l'action publiques? L'influence est à mettre en relation avec le défi de la pertinence. Il ne suffit pas en effet qu'un chercheur externe ou un analyste-conseiller interne soit compétent pour influencer la prise de décision. Il faut aussi que l'un et l'autre, et notamment le premier en raison de sa position d'extériorité par rapport à l'administration publique, acceptent de se laisser instruire par l'expérience et le terrain (Lemieux, 1995). La pertinence renvoie à l'idée que la théorie ou le modèle explicatif du chercheur, aussi séduisants puissent-ils être, doivent passer avec succès les deux tests de l'empirie :

1. celui, en amont, de l'élaboration de l'intervention, une étape qui a beaucoup à voir avec le défi de la traduction;

2. celui, en aval de la mise en œuvre de l'intervention, une étape qui a beaucoup à voir avec le défi du cycle complet de l'action publique.

Le défi de la pertinence en est un de *compréhension* au sens de la sociologie compréhensive de Weber (1913). Il renvoie à la démarche qu'il convient de mettre au point pour découvrir le sens que les acteurs donnent à leurs actions. Dans les recherches dites qualitatives, cette démarche ou, plus justement, cette posture exige du chercheur qu'il fasse preuve d'empathie, c'est-à-dire qu'il fasse l'effort de se mettre à la place de l'acteur (sujet) pour *comprendre* le sens ou le motif de son action. Une analyse, une explication ou une proposition pertinente est une connaissance instruite du contexte de l'action. Si, comme chercheur ou analyste, je fais l'effort de me mettre à la place ou dans les souliers du décideur (élu ou gestionnaire), j'augmente ainsi mes chances de mieux apprécier l'ensemble des facteurs et des contraintes avec lesquels il doit composer et, conséquemment, de mieux comprendre la décision qu'il a prise ou s'apprête à prendre. Instruit de ces facteurs et de ces contraintes, le chercheur a plus de chance de produire des analyses et des avis pertinents et d'accroître ainsi son influence. C'est en ce sens que le défi de la pertinence peut être considéré comme un défi transversal : celui qui devrait imprégner l'ensemble des étapes conduisant à une prise de décision mieux informée.

En conclusion, les défis de la production, de la diffusion, de la traduction, du cycle complet de l'action publique et de la pertinence participent tous d'une communication de plus grande qualité et de plus grande efficacité entre les milieux de la recherche et de l'administration publique. À la fois interdépendants et exigeants, ils sont constitutifs d'une prise de décision mieux informée pour le plus grand bénéfice de ces milieux et des publics qu'ils servent.



## ■ BIBLIOGRAPHIE

- Kingdon, John (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, The University of Michigan, Harper Collins Publishers.
- Lemieux, V. (1995). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 163-170.
- Rigaud, B. et M. Lamari (2014). « Les relations entre l'administration publique et la recherche universitaire au Québec : éléments pour un état de situation », *Télescope, Actes du colloque - Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée*, Québec, 27 septembre 2013, p. 1-28, [www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel\\_hs\\_2014\\_Rigaud\\_Lamari.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel_hs_2014_Rigaud_Lamari.pdf)
- Weber, M. (1913). *Essai sur quelques catégories de la sociologie compréhensive*, Troisième essai rassemblé dans l'ouvrage *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965 (édition numérique réalisée dans le cadre de la collection « Les classiques des sciences sociales », [http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/essais\\_theorie\\_science/Essais\\_science\\_3.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/essais_theorie_science/Essais_science_3.pdf) (page consultée le 20 octobre 2013).