

Tête-à-tête avec Carol Weiss et Evert Lindquist sur l'élaboration des politiques et la recherche



Des évaluateurs tentent de déterminer comment faire en sorte que la recherche soit véritablement mise à la portée des décideurs qui peuvent en faire le meilleur usage. (CRDI : Y. Beaulieu)

2003-09-11

par Stephen Dale

Il semble logique d'affirmer que les politiques publiques seraient mieux faites si les décideurs avaient accès aux meilleures recherches. Pourtant, les chercheurs et les décideurs vivent dans des mondes séparés — leurs travaux ne se recoupent pas. Ainsi, Carol Weiss, professeure à l'Université Harvard, relate ce qu'il est advenu lorsque le gouvernement des États-Unis lui a demandé, dans les années 1960, d'évaluer un programme de lutte contre la pauvreté. Après avoir terminé l'évaluation du programme, en trois volumes, elle n'a plus entendu parler de rien. C'était comme si son travail avait sombré dans le néant. À la suite de cette expérience, ses recherches sur l'évaluation, les décisions organisationnelles et les méthodes de recherche ont porté, du moins en partie, précisément sur l'influence que peuvent avoir les chercheurs sur l'élaboration des politiques.

Carol Weiss et Evert Lindquist, politologue à l'Université de Victoria, ont participé à une série d'ateliers sur les liens entre la recherche et les politiques publiques, organisés par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI). [Voir encadré relié : [L'étude du CRDI sur l'incidence de ses projets sur les politiques publiques vue par Carol Weiss](#)] Carol Weiss est l'auteur de 11 ouvrages et plus de 100 articles sur l'évaluation et la recherche axée sur les politiques publiques. Elle a de plus dirigé un programme d'études postdoctorales sur l'évaluation à Harvard. Evert Lindquist, directeur de l'École d'administration publique à l'Université de Victoria, a beaucoup écrit sur l'appareil gouvernemental et l'élaboration des politiques, les réseaux et le milieu des politiques, et sur le rôle des centres d'études et de recherche. Les deux auteurs ont accordé une entrevue à Explore lors de leur passage au CRDI.

Quel peut être le rôle — ou les rôles — des chercheurs en matière de politiques publique ?

Carol Weiss : Ils peuvent fournir de l'information, des idées, ou encore défendre une cause ou une théorie. Ils mettent en lumière des données qui attestent de certaines situations et indiquent si nous sommes ou non dans la bonne voie. Des informations comme la criminalité a augmenté ou régressé. Les chercheurs peuvent aussi proposer des idées ou donner une généralité à leurs

assertions, précisant, par exemple, « nous avons examiné toutes les études et voici les généralisations que nous pouvons en faire ». Ils peuvent également soutenir une théorie ou défendre une cause. Ainsi, un de mes collègues a étudié le rapport entre l'origine ethnique et l'éducation pendant une trentaine d'années et il a rassemblé des données probantes très solides et de très fermes opinions sur ce qu'il faut faire pour améliorer l'enseignement offert aux étudiants faisant partie de groupes minoritaires. Il s'est fait le défenseur de cette cause et il a accumulé beaucoup de preuves à l'appui de ses dires. Il travaille très activement à faire valoir sa position et cela aura peut-être une influence directe sur l'élaboration des politiques.

Depuis quand les chercheurs tentent-ils d'influer sur les politiques publiques ?

Carol Weiss : Vers la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, les milieux intellectuels parlaient de choses comme le paupérisme, les taudis, le crime : malheureuses et relativement nouvelles conséquences de la modernisation et de l'industrialisation. À l'époque, ils parlaient même parfois ouvertement de politiques, le plus souvent sur le plan de la conscience sociale, afin de rehausser le débat public sur ces questions.

Depuis quand les efforts pour influer sur les politiques font-ils l'objet d'études universitaires ?

Evert Lindquist : Les universitaires se sont mis à réfléchir à l'incidence de la recherche à peu près au tournant du siècle dernier. L'intérêt s'est accru avec la montée des sciences sociales et il s'est encore accentué durant et immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale. Comme Carol Weiss l'a fait remarquer, ce sont les chercheurs qui se sont penchés sur la pauvreté qui ont justifié la lutte contre la pauvreté amorcée aux États-Unis au cours des années 1960. Il n'est pas étonnant que les spécialistes des sciences sociales se soient demandé si leurs conseils étaient véritablement pris en compte — et si les politiques fondées sur leur recherche étaient vraiment efficaces. Lorsque les universitaires ont commencé à étudier la situation dans les années 1970, ils ont constaté que, souvent, la recherche en sciences sociales n'était pas mise à contribution ou que les politiques censément fondées sur cette recherche n'étaient pas très efficaces.

L'hypothèse, au départ, était que la recherche s'effectue, donne de l'information et est intégrée aux calculs préalables aux prises de décisions ainsi qu'à l'élaboration des politiques. Lorsque cette hypothèse a été contestée, les gens ont commencé à se poser des questions : Le problème tenait-il au fait que le sujet de la recherche était mal choisi ? Y avait-il de bons intermédiaires entre ceux qui demandaient à ce que la recherche soit faite et ceux qui l'effectuaient ? Ou existait-il différents courants d'influence ? On en a déduit que ce qui importe, ce n'est pas seulement que les décideurs aient accès à l'information et puissent la comprendre — mais on s'est rendu compte que la recherche évolue au sein d'un processus conflictuel et dynamique où s'entrechoquent des idées opposées. Il est rare que les résultats de la recherche, de nouvelles notions et de nouvelles théories aient une incidence immédiate. Au contraire, elles sont mises dans un creuset où les gens finissent par modifier la conception mondiale des problèmes et des solutions raisonnables qui pourraient s'appliquer. Vers la fin des années 1970 et au début des années 1980, on a compris que la recherche aurait un effet indirect, que la dynamique sociale avait un rôle à jouer.

Mes travaux ont mis en lumière le fait qu'il existe non seulement une multitude de chercheurs et de décideurs dans tous les secteurs politiques, mais aussi une foule d'autres intervenants — groupes d'intérêt, centres d'études et de recherche ou experts-conseils. La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont été riches en documentation sur les réseaux et le milieu des politiques. Aujourd'hui, nous tenons pour acquis que dans tous les milieux ou secteurs politiques, il existe un réseau complexe d'intervenants qui défendent nombre d'idées différentes.

Malgré toutes les études universitaires sur le sujet, l'influence que peut exercer la recherche sur les politiques n'est-elle aussi le fruit du hasard ? Il semble que les bureaucraties soient circonspectes et ignorent les nouvelles options politiques, si bien que les chercheurs doivent avoir de la chance pour que l'on remarque leurs travaux en période de transition ou de crise.

Evert Lindquist : Je répondrai à cela en me reportant à une autre série d'ouvrages publiés à la fin des années 1980 et au cours des années 1990 sur l'établissement des plans d'action, qui étudiaient pourquoi, à certains moments précis, on prenait, ou ne prenait pas, telle ou telle décision. Ces ouvrages s'inspiraient du modèle de prise de décisions du début des années 1970, le « modèle de la poubelle », qui tenait compte du hasard, des « opportunités de décision » ou des « fenêtres politiques ». Sans influence extérieure sur les secteurs politiques, les processus d'élaboration des politiques sont naturellement entachés de partialité. À moins qu'il n'y ait des raisons qu'il change, tout système restera fermé aux nouvelles idées qui remettent ses fondements en question. Les changements de gouvernements et les événements tragiques qui se produisent dans d'autres domaines politiques illustrent bien ces influences extérieures ou fenêtres politiques. Il n'est qu'à songer à la guerre en Irak et à son influence sur la politique commerciale internationale du Canada.

Étant donné le besoin de fenêtres politiques et de défenseurs, et puisqu'il faut que les idées fassent leur chemin dans la société, à quelle fréquence peut-on s'attendre, pour être réaliste, que la recherche influence les politiques ?

Carol Weiss : Cela dépend ce qu'on entend par influence. Si on s'attend à ce que la recherche influence l'adoption d'un projet de loi, cela ne se produit pas très souvent. Quoique, en Ukraine, au moins trois importants projets de loi sur l'environnement aient été adoptés sur la foi d'une recherche financée par le CRDI. Mais, en règle générale, la recherche n'a guère d'influence directe sur les politiques, à tout le moins pas d'influence immédiate. Il est plus fréquent qu'un projet de recherche contribue à « faire jaillir la lumière », comme j'aime à le dire. Il détruit les vieux mythes, offre de nouvelles perspectives et modifie les priorités. La recherche aide également à renforcer les capacités. Elle exerce une influence à long terme car elle permet d'accroître les capacités des chercheurs, des institutions ou même de pays tout entiers. Parfois même, la population participe à la prise de décisions, ou encore les autorités locales ce sont là, en soi, des facteurs essentiels.

Professeur Lindquist, les processus d'élaboration des politiques que vous avez décrits peuvent-ils être mis en pratique autant dans les pays en développement qu'en Amérique du Nord et en Europe ?

Evert Lindquist : Pour répondre en un mot, je dirais « oui ». Mais le contexte est différent. Dans les pays industrialisés, les secteurs politiques regroupent plusieurs organisations publiques, privées et sans but lucratif très compétentes, alors que dans bien des pays en développement, ce sont des villages, des clans ou des familles, ou encore un petit groupe de personnes ou des organisations moins compétentes qui prendront les décisions parce que le système ne dispose pas d'autant de ressources. Cela ne veut pas dire que le processus d'élaboration des politiques dans les pays en développement n'est pas complexe : les idées s'opposent sur ce qui est bon ou mauvais; de nouvelles possibilités se présentent de temps en temps; des gens et des organisations de la société civile remettent en question les politiques en vigueur; et les chercheurs qui informent les décideurs jouent un rôle dans le processus de prise de décisions. Je crois donc que ces idées — bien qu'elles aient pris naissance dans un environnement quelque peu différent — peuvent être mises à contribution pour bien comprendre toute la subtilité et la complexité des différents contextes des juridictions et des collectivités du Sud.

Stephen Dale est rédacteur pigiste à Ottawa.

Renseignements :

Prof. Carol H. Weiss, Professor of Education, Harvard Graduate School of Education, Gutman 467, Cambridge, Massachusetts 02138, United States; tél. : (617) 495-4144; courriel : carol_weiss@harvard.edu

Prof. Evert A. Lindquist, directeur, École d'administration publique, Université de Victoria, 3800, chemin Finnerty, Victoria (Colombie-Britannique), Canada V8P 5C2; tél. : (250) 721-8084; téléc. : (250) 721-8849; courriel : evert@uvic.ca

Section de l'évaluation, CRDI, 250, rue Albert, BP 8500, Ottawa (Ontario), Canada K1G 3H9; tél. : (613) 236-6163, poste 2350; téléc. : (613) 563-0815; courriel : evaluation@idrc.ca

Encadré

L'étude du CRDI sur l'incidence de ses projets sur les politiques publiques vue par Carol Weiss

Un rapport du CRDI examine comment, dans quelle mesure et dans quelles conditions les projets de recherche parrainés par le CRDI ont joué un rôle dans la formulation des politiques publiques. L'étude porte sur une vaste gamme de projets dans diverses régions géographiques. Les conclusions de ce rapport ont fait l'objet de discussions lors de réunions et d'ateliers tenus pendant deux jours au siège du CRDI à Ottawa.

Est-il fréquent que l'on entreprenne des études pour déterminer dans quelle mesure des projets de recherche ont eu une incidence positive sur les politiques publiques ?

Carol Weiss : Je ne connais aucune autre étude qui compare autant de projets dans autant de régions et en fasse l'analyse à l'aide d'une série de questions aussi ciblées. Ces projets peuvent donc se comparer sur plusieurs plans. L'échelle sur laquelle se fonde l'évaluation est unique, elle aussi : nous avons examiné 25 projets. En outre, les études ont été réalisées très rapidement — en moins de deux ans. Cette initiative a permis de mettre à profit beaucoup de talents et de ressources.

Qu'est-ce que cette étude comparative a donné selon vous ? Quel est l'avantage d'examiner ces projets et de discuter de ce qu'ils ont permis d'accomplir ?

Carol Weiss : On peut considérer cette étude sous trois angles différents. Sous l'angle du journalisme, de l'histoire institutionnelle ou des sciences sociales. Ces façons de travailler sont toutes trois très crédibles, raisonnables et logiques.

Si vous estimez qu'il s'agit de journalisme, l'étude est un compte rendu nuancé de ce qui s'est produit, de ce que fait le CRDI. On en fait part au personnel et à la direction, et des gens des quatre coins du monde en discutent lors de colloques. Toutes les personnes qui en prennent connaissance peuvent en tirer des leçons et en appliquer les résultats dans leurs travaux. C'est ça l'essentiel : les leçons que l'on peut tirer de l'expérience.

On peut aussi la voir comme l'histoire de l'institution, en ce sens qu'il y a, au sein de l'organisation, un consensus sur ce que cette étude signifie pour le CRDI, comment elle présente son fonctionnement et dans quelle mesure ce fonctionnement devrait être modifié. Ces constatations sont alors incorporées dans la description de l'organisation, elles font désormais partie de sa culture. « Voilà qui nous sommes et voici ce que nous faisons. » Cette culture se répand; de nouveaux intervenants se manifestent et ils absorbent ces conclusions car elles forment une part de la culture de l'organisation, laquelle survivra aux gens. C'est une histoire institutionnelle en ce sens qu'elle résulte désormais d'un consensus et qu'elle fait partie intégrante de la description de l'institution.

Si on l'envisage sous l'angle des sciences sociales, c'est qu'on tente d'en dégager des connaissances générales. On tente d'analyser les données de façon très précise, en se demandant, par exemple, dans quelles conditions ces projets ont-ils plus ou moins d'influence sur les politiques ? Je crois qu'il faut alors aller de l'avant et analyser les données, en tenant compte des idées provocatrices que les gens ont proposées et procéder à une analyse empirique très systématique. Les sciences sociales peuvent aussi pousser les choses plus loin, les amener à un niveau d'abstraction supérieur pour contribuer à la théorie. En contribuant ainsi à la théorie des sciences sociales, on passe des données détaillées des cas particuliers à des concepts qui se rapportent à des choses comme le pouvoir, les conflits, les incitatifs et les normes sociales. Ce serait là un autre avantage de considérer cette étude sous l'angle des sciences sociales.

Lorsqu'il y a des similitudes entre les projets, est-il possible qu'elles se rapportent, par hasard, par pure coïncidence, aux aspects détaillés de chaque projet plutôt que de ressortir à quelque principe général ? N'est-il pas difficile de tirer des conclusions générales d'une aussi grand nombre d'études ?

Carol Weiss : Effectivement, surtout si cela se fait à l'échelle internationale. Lorsque les études portent, disons, sur l'éducation au États-Unis — où il y a de nombreux points communs entre plusieurs endroits, où les structures, les règlements, les budgets, les essais sont semblables, c'est beaucoup plus facile. Mais, dans le cas qui nous occupe, si le projet porte sur l'exploitation minière au Pérou, la pêche en Asie ou les échanges commerciaux entre les pays — c'est un véritable défi que d'essayer d'en dégager des notions générales.

Mais bon nombre de participants à ces ateliers ont déjà fait des progrès en ce sens. Un d'entre eux a fait remarquer, après deux jours et demi de discussions, qu'il fallait réunir cinq conditions pour que la recherche puisse vraiment influencer sur les politiques. D'abord, la ferme intention d'influer sur les politiques dès le départ. Puis, il faut un partenariat dont les partenaires locaux ont le pouvoir de fixer l'orientation, où ils peuvent jouer un rôle de premier plan et disposent des ressources administratives voulues. Il faut également des défenseurs des deux côtés : celui du CRDI et celui des partenaires. Autre facteur essentiel : de bonnes relations personnelles fondées sur le respect et la confiance. Et, pour la cinquième exigence : que le CRDI soit tenace et sache poursuivre ses engagements. C'est là la conception d'une seule personne de ce que devrait être l'analyse; ces idées seront éprouvées pour voir si ces conditions ressortiront des projets qui auront une grande influence sur les politiques.