Le CRDI Explore
LA VOIX DE LA RECHERCHE DU SUD

Vol. 23, No. 3 (octobre 1995)

POLITIQUES PUBLIQUES : UNE RENCONTRE ENTRE CHERCHEURS ET DÉCIDEURS?

par David Glover

Dans chaque recoin de la planète, des chercheurs regroupent et analysent de l'information sur des problèmes qui sont majeurs pour le développement durable. Mais quelle garantie ont-ils que les découvertes qui suivront seront intégrées à des décisions politiques ? Qu'elles déboucheront sur des changements positifs ? Chercheurs et décideurs ont une vision fort différente du monde et de leurs propres rôles. Pourquoi ce fossé ? Ne pourra-t-on jamais le combler ?

Défis liés à la demande et politiques en devenir

De par sa nature, le processus de formulation des politiques publiques ne permet pas aux décideurs d'exprimer concrètement leurs besoins en recherche. Car une recherche rigoureuse requiert une nette définition du problème à résoudre et des variables à mesurer. Mais les objectifs des politiques publiques et des programmes de l'État sont ordinairement définis de façon vague et même contradictoire. Bien des décisions sont prises au terme d'un processus multilatéral de négociations, à tel point qu'il est difficile d'arriver à un consensus sur quoi que ce soit sinon sur de vagues déclarations de principes. Les ententes issues de telles négociations risqueraient de ne pas tenir si les coûts et les compromis qu'elles supposent étaient éventés comme il arrive souvent dans une recherche (Verdier, 1984)1.

L'inertie ainsi que l'urgence de priorités plus pressantes font que les gouvernements tendent à n'envisager des changements aux politiques publiques que lorsqu'il ne reste plus ni temps ni argent. À ce stade-là, il est trop tard pour entreprendre des recherches. En outre, ce n'est que lorsqu'un programme a été établi et une clientèle créée que se manifeste concrètement une demande pour de la recherche. Pour toutes ces raisons, la mise en uvre d'une politique semble précéder plutôt que suivre cette recherche.

Même lorsqu'existe un besoin de recherche, il arrive qu'il n'y ait pas un seul organisme responsable des prises de décisions et des négociations. Lorsqu'un organisme-client demande effectivement conseil, il n'y a aucune garantie qu'il possède les personnels compétents pour juger des résultats qui en découleront (telle étude faite pour le ministère de l'Éducation risque de constater que la performance des élèves s'améliorerait grâce à une meilleure nutrition). Enfin, les gouvernements sont souvent accablés d'un surcroît d'information que les grands décideurs n'ont pas le temps d'absorber.

Défis liés à l'offre et recherche universitaire

D'autres problèmes existent au sein de la communauté scientifique qui fournit l'information et l'analyse, car la recherche universitaire prend habituellement beaucoup de temps avant de livrer ses résultats. Il s'agit souvent d'une critique féroce qui n'est accompagnée d'aucune suggestion pour passer à l'action. Mais ce type de recherche cadre bien avec l'image d'aiguillons de la conscience publique que beaucoup

d’universitaires ont d’eux-mêmes. Thèse et antithèse sont dans l’ordre normal des choses à l’université, qu’il s’agisse du domaine de l’opinion ou même de l’information. Mais la confiance du client est sapée lorsque deux études parviennent à des conclusions opposées ; il demande alors la synthèse !

Les universitaires sont souvent à la recherche de lois générales et de modèles qui révèlent des phénomènes dont la valeur théorique à long terme est plus grande que celle qui résulte d’observations très spécifiques. Les responsables politiques, quant à eux, veulent des réponses aux problèmes précis qu’ils affrontent, même si ces « petites difficultés » n’intéressent pas les chercheurs.

Alors que les responsables politiques sont portés à se pencher sur des problèmes de répartition (Qui sort gagnant ? Qui est perdant ?) et sur le nombre de personnes touchées, les économistes qui conseillent habituellement le gouvernement mettent l’accent sur l’efficacité de même que sur les coûts et avantages financiers. En partie à cause des objectifs vagues de nombreux programmes, les responsables de la formulation des politiques ont tendance à évaluer la performance en termes d’intrants plutôt que d’extrants (le nombre de nouveaux lits dans un hôpital plutôt que les améliorations apportées à la santé publique). En outre, les pertes pèsent plus lourd pour eux que les gains puisqu’« une politique qui sert cinq personnes au détriment de cinq autres produit cinq ennemis et cinq ingrats » (Verdier, 1984).

Enfin, la question de la compensation est majeure pour les responsables politiques, alors que, pour les économistes, il ne s’agit ordinairement que d’une réflexion ultérieure. Les économistes trouveront une solution satisfaisante si, en théorie, les perdants peuvent être indemnisés. Mais pour que les changements politiques passent, les décideurs doivent voir à ce que les personnes lésées soient compensées et veiller à ce qu’elles disposent des mécanismes voulus.

Répercussions à long terme

La contribution de la recherche en sciences sociales ne se situe sans doute pas tant au niveau des solutions précises qu’elle propose à des problèmes bien définis, mais dans sa capacité à définir les problèmes et à fournir un ensemble de concepts et de méthodes d’analyse. « Choisir les questions qui méritent discussion [...] est probablement l’acte politique le plus déterminant » (Seekings et Fawcett, 1986).

La contribution la plus significative de la recherche en sciences sociales pourrait résider dans le fait qu’elle génère des idéologies qui, comme nous le montre l’histoire, peuvent être très puissantes. L’ uvre de Raul Prebisch a influencé les responsables de la formulation des politiques publiques en Amérique latine et débouché sur la substitution massive aux importations qui a transformé la région durant les années 1950 et 1960. Quelques années plus tard, des politiques conservatrices, également influencées par les courants intellectuels du jour, ont elles aussi eu des effets très profonds.

Que faire ?

Comment, alors, les chercheurs et les organismes qui les parrainent peuvent-ils accroître la pertinence et les bienfaits sociaux de la recherche ? Au cours des années 1980, le CRDI a financé un programme de recherche pluriannuel qui s’est penché sur le comportement de l’épargne et de l’investissement ainsi que sur le fonctionnement des marchés financiers en Amérique latine2. Les connaissances ainsi acquises ont fréquemment été appliquées sous forme de recommandations politiques sur la manière de gérer l’inflation et la fuite des capitaux.

Les donateurs ont un rôle important à jouer au niveau du soutien à la recherche théorique, même s’ils sont parfois réticents à le faire. La distinction théorique / empirique ne doit en aucun cas être assimilée au couple inutile / utile. Ainsi, telle théorie plausible et vérifiable sur la manière dont les agriculteurs réagissent à l’augmentation du prix des récoltes, ou telle autre théorie relative aux économies engendrées par les changements dans les taux d’intérêt, sont d’une pertinence évidente dans un contexte de pauvreté et peuvent être très utiles.

Il faudrait s'intéresser davantage à la publication des résultats de recherches. Les donateurs devraient être disposés à assumer les coûts d'organisation de conférences et de publication d'ouvrages, de documents de travail et de résumés analytiques, etc. Quant aux chercheurs, ils auraient intérêt à communiquer leurs résultats dans un langage que pourront comprendre les praticiens, et se mettre à la place des responsables et des décideurs lorsqu'ils rédigent. Voici quelques recommandations faites par certains des conseillers politiques les plus écoutés (Verdier, 1984) :

connaître le plus possible l'historique de la question traitée en étudiant les arguments déjà avancés, les groupes d'intérêt, les domaines de désaccord et les lacunes dans les données ;

- engager le débat à un stade précoce avant que les positions ne durcissent ;
- expliquer quels sont les groupes qui seront touchés par les mesures proposées et suggérer des moyens d'indemniser ceux qui seront affectés négativement ;
- ne pas proposer de mesures qui, bien que techniquement optimales, exigent une administration trop complexe ou trop coûteuse ;
- choisir la simplicité en mettant l'accent sur la décision en question, le problème sous-jacent et les options pour le résoudre et en réduisant au minimum la méthodologie, le jargon et les équations.

Dans le domaine de la recherche, il n'y a pas de recette simple pour ce qui est de l'impact des politiques publiques. La chance et la persistance, de concert avec de la science à son meilleur, sont les ingrédients essentiels.

DAVID GLOVER est directeur du Programme de l'économie et de l'environnement pour l'Asie du Sud-Est, parrainé par un consortium de donateurs et administré par le CRDI.

Références

Hartle, D., 1979, *Public Policy, Decision Making and Regulation*, Toronto, IRPP/Butterworth & Co.

Seekings, T. et Fawcett, S.B., 1986, « Public Policymaking and Research Information », dans *The Behaviour Analyst*, vol. 9, no 1, p. 35 45.

Verdier, J., 1984, « Advising Congressional Decision Makers : Guidelines for Economists », dans *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 3, no 3, p. 421 438.

AUTRES SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

Briones, G., Frohmann, A. et al., 1993, *Usos de la investigación social en Chile*, Santiago, FLACSO.

Brunner, J.J., Hopenhayn, M. et al., 1993, *Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile*, Santiago, FLACSO.

Brunner, J.J. et Sunkel, G., 1993, *Conocimiento, sociedad y política*, Santiago, FLACSO.

Les trois volumes ci-dessus présentent des études de cas chiliens et brésiliens. On y analyse la recherche en sciences sociales ainsi que l'acquisition et l'utilisation d'un nouveau savoir.

Crouse, Bernard, 1991, « L'industrie de l'environnement, secteur industriel nouveau : composantes économiques incidences politiques », dans *Mondes en développement*, vol. 19, no 74, p. 49 57.

L'ouvrage met en lumières plusieurs conséquences de l'émergence d'une industrie de l'environnement, avec une insistance particulière sur les relations complexes de l'économique et du politique.

Gomaa, Salwa Sharawi, 1994, *Environmental policy making in Egypt*, Le Caire, Université américaine

du Caire, Centre de recherches sociales.

Cette étude financée par le CRDI analyse l'itinéraire d'un problème environnemental qu'on a réussi à inscrire à l'ordre du jour politique, ainsi que le processus de prise de décisions en cause et l'impact qu'une telle politique engendre.

Osteria, Trinidad S., 1993, *A Research framework for social policy development in the Asian Region*, Ottawa, CRDI.

L'auteur passe en revue le processus de formulation des politiques sociales dans la région asiatique, identifiant des priorités pour de futures recherches.

Torres, Mario (dir.), 1993, *Research on social policy : proposals for a future agenda*, Ottawa, CRDI.

Selon les auteurs, la recherche en politiques sociales doit être intersectorielle et pertinente pour les politiques publiques si on désire aborder sérieusement les questions du changement économique et de la réforme politique.

Weiss, Carol (dir.), 1977, *Using social science research in policy making*., Lexington (Mass., É.-U), Lexington Books.

Il s'agit d'une exploration du rôle de la recherche en sciences sociales dans l'élaboration de concepts et la formulation d'un ordre du jour des politiques publiques américaines.

Pour consulter les ouvrages ci-dessus et pour obtenir la description des projets du CRDI, consulter la Bibliothèque ou écrire à : reference@idrc.ca.

Les lecteurs peuvent reproduire les articles et les photographies du *CRDI Explore* à la condition de mentionner les auteurs et la source.

ISSN 0315-9981. Le *CRDI Explore* est répertorié dans le Canadian Magazine Index.

- Comment s'abonner
- De retour au Magazine *CRDI Explore*
- De retour au site du CRDI

Copyright © Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada
Faites parvenir vos commentaires à la rédaction d'Explore.