

HORS SÉRIE

# TÉLEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique 2014

---

## Actes du colloque

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

## TÉLESCOPE

*Télescope* est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques qu'affrontent les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre aux praticiens, aux universitaires et aux chercheurs dans le champ de l'administration publique un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

*Télescope* est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée au cours des dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

## COMITÉ DE RÉDACTION

Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); Joseph Facal (HEC Montréal); Francis Garon (York University); David Giaucque (Université de Lausanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Maya Jegen (UQAM); Isabelle Lacroix (Université de Sherbrooke); Benoît Lévesque (UQAM); Bachir Mazouz (ENAP); Roger J. Ouellette (Université de Moncton); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Jean Turgeon (ENAP).

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Jean Bernatchez (UQAR); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Fabrizio Cantelli (Université libre de Bruxelles); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); Patrick Hassenteufel (Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines); Vincent Hoffmann-Martinot (Université de Bordeaux); Steve Jacob (Université Laval); Peter Knoepfel (Institut de hautes études en administration publique); Ann Langley (HEC Montréal); Vincent Lemieux (Université Laval); B. Guy Peters (University of Pittsburgh); Jacques Plamondon (Université du Québec); Donald J. Savoie (Université de Moncton); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).

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)).



## TABLE DES MATIÈRES

TÉLESCOPE | Actes du colloque 2014

Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée

- I Éditorial  
**Pierre Cliche, Benoît Rigaud**
  
- III Allocution  
**Nelson Michaud**
  
- V Allocution  
**Carl Gauthier**
  
- 1 Les relations entre l'administration publique et la recherche universitaire au Québec :  
éléments pour un état de situation  
**Benoît Rigaud, Moktar Lamari**
  
- 30 Vers une administration publique du savoir en santé et services sociaux  
**Luc Castonguay, Line Beauregard, Julie Couture, Frédéric Gagné, Mélanie Kavanagh,  
Michel Lavallée, Geneviève Prémont, Jacques Rhéaume, Éric St-Gelais, Manon St-Pierre**
  
- 45 Recherche universitaire et administration publique : les défis d'une collaboration  
**Simon Langlois**
  
- 53 L'administration publique : œillères cognitives et risques d'illusion dans la pratique, dans la  
recherche et dans la vérification  
**Harvey L. Mead**
  
- 75 Chercheurs en économie et décideurs : comment renforcer les liens?  
**Pierre Fortin**
  
- 83 Les politiques publiques en urbanisme et en transport : innovations et enjeux de recherche  
**Gérard Beudet, Patrick Kilfoil, Jean-Philippe Meloche**
  
- 101 The relationship between the UK civil service and research: Reforms from Blair to Cameron  
**Adam Steinhouse**
  
- 113 Les défis d'une prise de décision mieux informée : éléments de synthèse  
**Serge Belley**



## Éditorial

Par **Pierre Cliche**, Professeur invité, École nationale d'administration publique

[pierre.cliche@enap.ca](mailto:pierre.cliche@enap.ca)

Et **Benoît Rigaud**, Professionnel de recherche, École nationale d'administration publique

[benoit.rigaud@enap.ca](mailto:benoit.rigaud@enap.ca)

Que ce soit lors de la prise de décisions relatives à l'évolution des politiques et des programmes gouvernementaux, de la préparation des interventions législatives ou encore de la définition des grandes orientations et priorités publiques, l'administration publique est en quête d'informations pertinentes qui lui permettront d'asseoir ses interventions sur des bases solides et de présenter clairement aux citoyens comment les choix gouvernementaux sont effectués.

Ces études sont souvent le fruit de synthèses rédigées par les équipes ministérielles à partir des matériaux produits par les chercheurs universitaires. Aujourd'hui comme avant, l'administration publique n'est pas en mesure d'effectuer elle-même toutes les recherches dont elle a besoin. Elle doit ainsi pouvoir s'appuyer sur des recherches externes de qualité.

Pour souligner ses 20 ans, le 27 septembre 2013, L'Observatoire de l'administration publique a organisé un colloque sur ce sujet important des rapports de l'action publique aux savoirs. Le choix de ce sujet s'est imposé de lui-même compte tenu de la mission de L'Observatoire d'analyser l'évolution des administrations publiques à l'échelle internationale et de diffuser largement le fruit de ses recherches auprès de toutes personnes intéressées par l'avenir des services publics.

Au cours de cette journée, une dizaine d'universitaires et de praticiens de l'administration publique ont été invités à traiter des enjeux de la valorisation des connaissances dans les politiques publiques. Les présentations et les échanges avec le public qui les ont suivies ont visé quatre objectifs :

1. Favoriser la compréhension mutuelle des normes propres à chacun des deux milieux principalement concernés par le sujet du colloque, le milieu de la pratique de l'administration publique et de celui de la recherche universitaire;
2. Par la comparaison des approches nationales, tirer des enseignements en ce qui concerne l'utilisation de la recherche par les administrations publiques;
3. Cerner les enjeux politiques et éthiques de la collaboration entre chercheurs et praticiens;
4. Mettre en lumière certaines innovations en matière de recherche et de collaboration.

Vous trouverez sur le présent site de la revue *Télescope* les actes de ce colloque. En tant qu'organisateur, nous tenons à remercier les présentateurs et nos partenaires dans ce projet, le ministère du Conseil exécutif et l'Institut d'administration publique de Québec. Nous remercions également l'ensemble du personnel de L'Observatoire pour son engagement à faire de cet événement un succès.



## Allocution

Par **Nelson Michaud**, Directeur général, École nationale d'administration publique  
[nelson.michaud@enap.ca](mailto:nelson.michaud@enap.ca)

Bonjour à toutes et à tous,

C'est tout d'abord un honneur et un grand plaisir pour moi, ce matin, de vous souhaiter la plus cordiale bienvenue à l'École nationale d'administration publique, l'ENAP. Ou, comme nous aimons le rappeler : à l'Université de l'administration publique.

C'est aussi une grande fierté de pouvoir utiliser cette tribune pour souligner et saluer, au nom de toute la communauté énapienne, les vingt années d'existence de L'Observatoire de l'administration publique. Motifs de grande fierté qui rejaillit sur l'ensemble de l'ENAP, l'expertise, la notoriété et la somme des réalisations de L'Observatoire en font un pôle majeur et un acteur de premier ordre dans le champ de connaissances et de pratiques qu'est l'administration publique.

Pour cette raison, je ne peux pas me permettre de laisser passer l'occasion unique de cet heureux anniversaire sans saluer et remercier son directeur actuel, M. André Fortier, de même que tous les anciens directeurs et directrices de L'Observatoire parmi lesquels, ce matin, certains nous font l'honneur et le bonheur d'être présents parmi nous : Mme Diane Wilhelmy, M. Louis Borgeat et M. Serge Belley.

Je ne peux pas non plus passer sous silence, bien qu'il ne soit possible de tous les nommer ici, les artisans, professeurs, administrateurs, agents de recherche et membres du personnel de soutien, qui se sont dévoués tout au long de ces deux décennies à faire de L'Observatoire ce qu'il est devenu aujourd'hui. Que toutes et tous se sachent saluer et remercier chaleureusement.

Enfin, je m'empresse également d'adresser des salutations et des remerciements enthousiastes aux organisateurs du présent colloque : MM. Pierre Cliche, Stéphane Paquin et Benoît Rigaud.

Le colloque qui nous réunit aujourd'hui pose une question plus pertinente que jamais. Se demander « *quelles recherches pour quelle action publique* » consiste à s'interroger sur l'importance des liens entre, d'une part, les travaux de la recherche et des universités et, d'autre part, leur utilité et leur valorisation dans la *praxis*, dans l'action de l'administration publique. Ces liens seraient souhaités féconds et étroits. Mais de tels souhaits, ne seraient-ils pas avant tout de l'ordre du slogan ou de la formule?

Je pense sincèrement que non. Parce que je crois, à l'instar de plusieurs, qu'il correspond plus que jamais à un devoir, à une exigence incontournable dans le contexte actuel d'attentes renouvelées – voire augmentées – envers les administrations et les services publics. Très brièvement, je me propose d'évoquer deux arguments qui soutiennent cette idée de pertinence et qui prennent appui eux-mêmes sur l'expérience : la notion de « croisements de savoirs » et la philosophie de la « recherche partenariale ».

D'abord, l'approche des croisements entre savoirs théoriques et savoirs pratiques. Pour être utile et répondre à la demande sociale, il est tout à fait admis que la recherche doit tenir compte des expériences et des enseignements en provenance des milieux de pratique. Inversement, pour bénéficier d'une meilleure formalisation de ses actions et décisions et, si je reprends mot pour mot le sous-titre du colloque, pour relever « les défis d'une prise de décision mieux informée », la pratique doit tenir compte des avancées les plus récentes en provenance des milieux de la recherche. De ces échanges ne peuvent que résulter des actions davantage réfléchies et des réflexions plus agissantes.

Selon la philosophie de la *recherche partenariale*, la recherche ne peut qu'être mutuellement profitable pour les praticiens et les chercheurs. Pour les milieux de pratique, notamment ceux qui n'ont pas toujours de capacité autonome de recherche, la recherche partenariale permet d'influencer de manière *utile* les agendas de chercheurs mieux informés des préoccupations et des besoins des praticiens. Pour les chercheurs, elle leur permet d'avoir accès à des terrains, à des données et à des problématiques bien ancrées dans l'empirie pour le développement de leurs réflexions et de leurs travaux théoriques. En somme, comme les partenariats d'affaires, la bonne recherche partenariale relève de la compréhension réciproque et de la convergence des intérêts.

Dans le champ de l'administration publique, tout l'enjeu consiste donc à développer la meilleure articulation possible entre les exigences scientifiques de la recherche universitaire et les demandes sociales qui influencent l'action publique. À ce chapitre, reconnaissons que l'expérience de l'Observatoire s'inscrit tout à fait, de manière cohérente et conséquente, dans cette mission d'animer l'interface entre la recherche et la pratique.

Quant à l'ENAP tout entière, elle se positionne à ce carrefour de collaborations en produisant de la recherche universitaire de haut niveau ET en contribuant à des services publics de qualité par la formation qu'elle dispense et par ses interventions auprès des praticiens.

Notre *Plan de développement stratégique* – qui sera lancé très prochainement – fait d'ailleurs une large place à cette question. Dans une orientation, qui est entièrement consacrée « à la recherche et à la valorisation des produits de la recherche en administration publique », on retrouvera des objectifs parmi lesquels, entre autres, l'École s'engagera ni plus ni moins qu'à : « *Accroître les retombées d'un maximum d'activités de recherche par le transfert, la valorisation, la vulgarisation et la diffusion des produits et des résultats de la recherche, notamment auprès des milieux de pratique* », tout en faisant systématiquement référence aux « *besoins émergents des administrations publiques* ».

Sur ces quelques réflexions introductives, Mesdames, Messieurs, je vous remercie et je vous souhaite un très bon colloque.

## Allocution

Par **Carl Gauthier**, Secrétaire général associé, ministère du Conseil exécutif,  
gouvernement du Québec

Monsieur le directeur général de l'ENAP,  
Monsieur le professeur,  
Mesdames, Messieurs,

La journée de réflexion qui commence aujourd'hui est l'un des événements organisés par L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP pour marquer son vingtième anniversaire.

Je voudrais donc d'abord souligner cette belle longévité de L'Observatoire. Je souhaite surtout que cet anniversaire marque le début d'une autre période au moins aussi longue dans la vie d'une institution qui a largement démontré sa pertinence pour accompagner et pour bonifier les travaux de l'administration publique québécoise. Le MCE est d'ailleurs fier d'appuyer les travaux de L'Observatoire de l'ENAP et de contribuer à son fonctionnement.

Pour célébrer un tel anniversaire, le sujet que vous avez choisi est on ne peut plus pertinent. La question posée aujourd'hui, c'est celle des rapports entre la recherche et la prise de décision. Elle renvoie à l'arrimage que l'on doit réaliser entre le milieu académique et le milieu décisionnel, à l'écoute que chacun de ces deux milieux doit avoir des besoins de l'autre.

Dans les quelques minutes qui me sont imparties, je voudrais simplement vous proposer trois réflexions qui pourront peut-être nourrir certains de vos débats.

Ma première réflexion touche le fond même du sujet que vous allez aborder aujourd'hui. Il semble souvent exister un écart important entre les préoccupations des chercheurs en administration publique et les besoins des décideurs.

J'ai l'impression que cet écart n'est pas si grand que cela, et qu'il s'explique avant tout par les contextes dans lesquels les deux milieux évoluent, réfléchissent et agissent.

La recherche universitaire vise bien entendu la rigueur, l'approfondissement des connaissances et le respect des différents critères propres à une démarche scientifique. La décision publique est, quant à elle, souvent prise dans l'urgence. Elle va donc avant tout s'appuyer sur le savoir-faire et l'expérience. Tout le défi est de faire en sorte que ce recours à l'expérience puisse tirer parti au maximum de la recherche universitaire.

Ce défi interpelle à la fois les décideurs et les chercheurs, qui doivent être ouverts sur leurs besoins respectifs et le contexte de travail dans lequel ils évoluent.

Ma deuxième réflexion est relative au fonctionnement même de l'administration publique. Je fais partie d'un des organismes centraux du gouvernement. À ce titre, je suis continuellement interpellé par les conséquences du fonctionnement en silo des ministères et des organismes. Chacun travaille de son côté, alors que dans la vraie vie, il est très rare qu'un dossier ne fasse pas intervenir plusieurs ministères en même temps.

Du point de vue de la recherche, je crois comprendre que cette question du fonctionnement en silo ou de façon compartimentée pose également des problèmes. Les réflexions que vous allez probablement échanger à ce sujet seront certainement fort intéressantes et pertinentes.

Ma troisième et dernière réflexion est très concrète. Elle concerne les départs à la retraite et la perte de savoir-faire que ces départs entraînent dans de nombreuses organisations. Depuis quelques années, la fonction publique connaît d'importants départs en retraite touchant par définition les employés les plus expérimentés. Nous vivons tous la perte de connaissance que ces départs impliquent. Cette perte de connaissance conduit même dans certains cas à la disparition d'une partie de la culture administrative.

La recherche universitaire a certainement un rôle à jouer pour maintenir les savoir-faire acquis, pour contribuer au transfert des connaissances et enfin pour offrir de nouveaux outils afin d'assurer une relève efficace. Voilà donc un autre point que vous aborderez peut-être au cours de votre journée.

Comme vous le constatez, j'ai quelques attentes concernant cette journée. Il me semble que c'est très bon signe, et qu'il s'agit d'un élément de réponse à la question posée en guise de thème à ce colloque.

Il me reste à vous souhaiter d'excellents travaux et une journée fructueuse de réflexions et d'échanges. Plusieurs membres de mon équipe au MCE seront ici avec vous aujourd'hui pour participer au débat. Je les salue d'ailleurs. Pour ma part, je devrai vous quitter, car je dois vous dire que nous avons quelques petits pains au four pour aujourd'hui et les prochains jours.

Je vous remercie de votre attention.

# LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE AU QUÉBEC : ÉLÉMENTS POUR UN ÉTAT DE SITUATION

Par **Benoît Rigaud**, Professionnel de recherche, L'Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique  
[benoit.rigaud@enap.ca](mailto:benoit.rigaud@enap.ca)

Et **Moktar Lamari**, Professeur, École nationale d'administration publique, Directeur du Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE)  
[moktar.lamari@enap.ca](mailto:moktar.lamari@enap.ca)

**Pour citer cet article :** 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. 1-29, [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)

« On public policy making, many suppliers and users of social research are dissatisfied, the former because they are not listened to, the latter because they do not hear much what they want to listen to » (Lindblom et Cohen, 1979).

« Social scientists tend to start out with the question: how can we increase the use of research in decision making? They assume that greater use leads to improvements in decisions. Decision-makers might phrase it differently: how can we make wiser decisions, and to what extent, in what ways, and under what conditions, can social research help? These are not the same questions » (Weiss, 1978).

## ■ INTRODUCTION

Au Québec, au cours des dernières années, la question du rôle des connaissances dans la conduite des affaires publiques a suscité des débats animés relativement à la gouvernance de la recherche portant sur l'action publique. En 2010, lors de la divulgation de la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2010-2013, des craintes se sont exprimées à propos de l'orientation utilitariste du financement de la recherche universitaire et de l'opposition jugée abusive entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée<sup>1</sup>. En mai 2013, dans un rapport sur la conduite de la recherche interne au gouvernement du Québec, la Commission de l'éthique en science et en technologie (2013) concluait à l'existence « de pratiques qui pourraient servir à museler les scientifiques » travaillant pour le gouvernement du Québec, rappelant ainsi les controverses des dernières années autour de la liberté de parole des chercheurs employés par le gouvernement fédéral canadien.

Derrière ces controverses, nous trouvons une problématique fondamentale pour la gouvernance des sociétés post-industrielles, celle d'une utilisation des connaissances qui soit compatible avec les principes et les valeurs démocratiques. Pierre Favre résume cette problématique en affirmant que la raison scientifique est non pas individuelle, mais collective puisque « la science n'est pas affaire de vérité, mais de vérité discutée et partagée » (2005, p. 341).

Cette problématique est fondamentale pour deux raisons. D'une part, l'évolution des sociétés post-industrielles, et notamment le rapport de ces sociétés au risque (Beck, 2003), rend la science plus nécessaire pour guider la prise de décision. Cela pose pour les scientifiques des défis de vulgarisation des connaissances, défis d'autant plus difficiles à relever que les savoirs produits découlent d'un processus long et complexe d'avancement des connaissances. D'autre part, on observe une tendance de certains gouvernements, dont le gouvernement du Canada, à promouvoir une privatisation des savoirs. Cette privatisation est justifiée pour des raisons économiques (la privatisation du bien qu'est le savoir serait garante de son utilisation optimale) et politiques (toutes les vérités ne sont pas bonnes à dire puisque leur divulgation auprès de l'opinion publique pourrait compromettre la sécurité des personnes et des biens).

En même temps, l'enjeu de l'utilisation des nouvelles connaissances préoccupe les organisations gouvernementales à plus d'un titre. Les réformes en cours dans les services publics coïncident avec un intérêt croissant pour la valorisation des résultats de la recherche sociale. Au Canada, comme dans de nombreux pays occidentaux, plusieurs débats publics et groupes de pression plaident pour une meilleure rentabilisation des investissements consentis en recherche sociale (Lomas, 2000; Landry et autres 2001; Sabatier, 2007). Dans la foulée, les manuels de management public font l'éloge des « organisations apprenantes »

<sup>1</sup> Voir notamment la lettre ouverte d'Alain Noël et de Monique Régimbald-Zeiber, « Fusion des fonds de recherche – Logique comptable ou commerciale? » dans *Le Devoir* du 9 octobre 2010.

et réaffirment le rôle stratégique de l'utilisation des nouvelles connaissances dans toute initiative d'innovation sociale et tout processus d'amélioration des performances des politiques gouvernementales (Bozeman, 1993; Hughes, 2003; Osborne et Gaebler, 1992; Barzelay, 2001).

Sur le terrain de la pratique, de nombreux fonctionnaires s'accordent à dire qu'il est plus facile à s'engager à utiliser des résultats de recherche que de respecter véritablement de tels engagements (Weiss, 1989). Tout en admettant l'intérêt de valoriser les résultats de la recherche sociale dans la modernisation de l'action gouvernementale, ces décideurs soulignent la complexité du processus d'utilisation des résultats de la recherche sociale et déplorent l'existence, tout au long de ce processus, d'une multitude de déterminants dont l'importance est difficilement appréciable (Oh et Rich, 1996).

Dans ce débat, les arguments avancés, aussi bien par les fonctionnaires que par les experts en management public, ne s'appuient pas toujours sur des preuves empiriques convaincantes. Les études publiées à ce sujet sont souvent marquées par leur caractère descriptif (Rich, 1997). Aujourd'hui et malgré l'intérêt pour ce sujet, on ne sait encore que très peu de choses sur les véritables déterminants de l'utilisation des résultats de la recherche sociale par les fonctionnaires et les décideurs opérant au sein des organisations gouvernementales.

## ■ QUESTIONS DE RECHERCHE

Malgré ce constat, chercheurs universitaires et praticiens de l'administration se sont engagés dans diverses initiatives de collaboration. La raison d'être de ces initiatives est de valoriser dans l'action publique les connaissances produites conjointement par les chercheurs et les praticiens. De telles connaissances correspondent bien à la conception du savoir définie par Favre faite de partage (la valorisation supposant d'abord la diffusion et l'acquisition) et de discussion (les connaissances produites ne sont pas forcément utilisées, reconnaissant ainsi la responsabilité du politique dans le processus décisionnel).

Au Canada et au Québec, l'implication des praticiens, des universitaires et des organismes subventionnaires spécialisés a permis, dans certains secteurs d'activités, telle la santé, de pérenniser des pratiques de coproduction et de dissémination des savoirs. Mais, outre les particularités sectorielles, que pouvons-nous dire des relations entre l'administration publique et la recherche universitaire au Québec? Plus précisément, quel état des lieux dresser concernant les pratiques de valorisation au sein des administrations publiques des connaissances produites par les universitaires?

Cette question de recherche générale se décline en six autres plus spécifiques qui s'inspirent de différents travaux universitaires sur le sujet<sup>2</sup> (Caplan, 1979; Landry, Lamari et Amara, 2003; Rashman et autres, 2009; Ouimet et autres, 2009 et 2010) :

- Quelle est la place de la recherche universitaire parmi les sources d'information des praticiens?
- L'accès aux recherches universitaires rencontre-t-il des barrières matérielles importantes?
- Quels sont les facteurs qui influent sur l'acquisition par les praticiens des connaissances produites par les universitaires?
- Comment les facteurs contextuels conditionnent-ils l'utilisation de ces connaissances?
- Dans quelle mesure les recherches universitaires répondent-elles aux besoins et aux attentes des praticiens?
- Comment mieux valoriser les recherches universitaires dans l'action publique?

## ■ MÉTHODOLOGIE

Pour répondre à la question de recherche générale, 1 370 employés du gouvernement du Québec ont été invités à répondre à un questionnaire électronique (administré au moyen du logiciel Survey Monkey) entre avril et mai 2013. Les personnes sollicitées ont été sélectionnées avec l'appui du ministère du Conseil exécutif et plus précisément en son sein de la Direction de la planification stratégique et de l'agenda gouvernemental. Grâce à la collaboration des membres de la Table des directeurs de la planification stratégique des ministères et organismes gouvernementaux québécois<sup>3</sup>, ce type de recrutement a favorisé l'appropriation du projet de recherche par un grand nombre d'organismes publics (53) et par les personnes sollicitées, ceci dans le but d'atteindre un taux de réponse élevé (48,4 %) <sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Selon Landry, Lamari et Amara (2003, p. 195) et Ouimet (2009), quatre approches des enjeux de la discussion et du partage des résultats de recherche peuvent être discernées. La première privilégie les aspects organisationnels; le niveau d'utilisation de la recherche serait influencé par la structure des organisations, la taille des organismes, le type de politiques mises en œuvre et le statut des utilisateurs potentiels (professionnel ou gestionnaire). La deuxième, la théorie des deux communautés (Caplan, 1979), a par la suite mis en relief l'importance des différences culturelles entre le milieu de la recherche et le milieu de la pratique de l'administration publique. Selon cette théorie, les normes et les valeurs des chercheurs universitaires et des praticiens seraient peu compatibles (notamment celles de la liberté académique et du respect de la hiérarchie), ce qui limiterait les possibilités de collaboration. Le troisième type d'explication est de nature interactionniste : l'utilisation des connaissances serait facilitée par des échanges répétés entre chercheurs et praticiens, permettant aux premiers de construire sur la durée des programmations de recherche dont les résultats sont pertinents pour les seconds. Enfin, la quatrième approche repose sur le concept de capacité d'absorption des milieux de pratique. Elle s'intéresse aux barrières matérielles et cognitives entourant l'appréciation (*recognising the value*) et l'acquisition des connaissances. Elle postule que les connaissances, avant d'être utilisées, doivent être accessibles et compréhensibles pour les praticiens. Les recommandations qui découlent de ce dernier type d'explication insistent sur le besoin de multiplier les échanges entre chercheurs et praticiens – à l'instar de l'approche interactionniste –, mais aussi sur la nécessité de vulgariser les résultats de recherche, de soutenir la formation continue des praticiens et de multiplier les réseaux de communication des résultats des recherches universitaires.

<sup>3</sup> Nous remercions l'ensemble des personnes qui ont donné de leur temps pour participer à ce projet de recherche au sein de l'administration publique. Nous tenons particulièrement à remercier Mme Marzena Jarek et M. Alain Rajotte du ministère du Conseil exécutif pour leur collaboration.

<sup>4</sup> L'annexe I présente la liste des 53 organismes publics ayant participé à l'étude.

Les répondants présentaient les caractéristiques suivantes :

- Une grande majorité de participants étaient des professionnels (74,0 %), un quart (25,4 %) étaient des cadres, et une faible proportion, des hauts fonctionnaires (0,6 %);
- La maîtrise était le plus haut diplôme détenu par un répondant sur deux. Seuls 5 % des répondants avaient un doctorat, et plus d'un tiers, un baccalauréat (35,3 %);
- La taille de l'unité administrative immédiate des répondants était variable : un quart travaillait au sein d'une équipe de moins de 10 personnes, un quart de 10 à 14, un quart de 15 à 29, et un quart de 30 et plus;
- Près de la moitié des répondants (45,6 %) avaient pour mandat l'élaboration et la conception des politiques, et l'autre moitié (54,4 %) la mise en œuvre des politiques et la prestation de services.

En s'inspirant des travaux relatifs à la capacité d'absorption des recherches universitaires par les praticiens, le questionnaire était composé de 21 questions concernant les différentes phases du processus de valorisation de la recherche<sup>5</sup> :

- L'importance de la recherche universitaire parmi les différentes sources d'informations utilisées par les praticiens;
- L'accès matériel aux recherches universitaires;
- L'acquisition et l'utilisation des connaissances produites par les universitaires;
- Le degré de satisfaction à l'égard des recherches universitaires;
- Les pistes à explorer pour renforcer la collaboration entre les deux milieux.

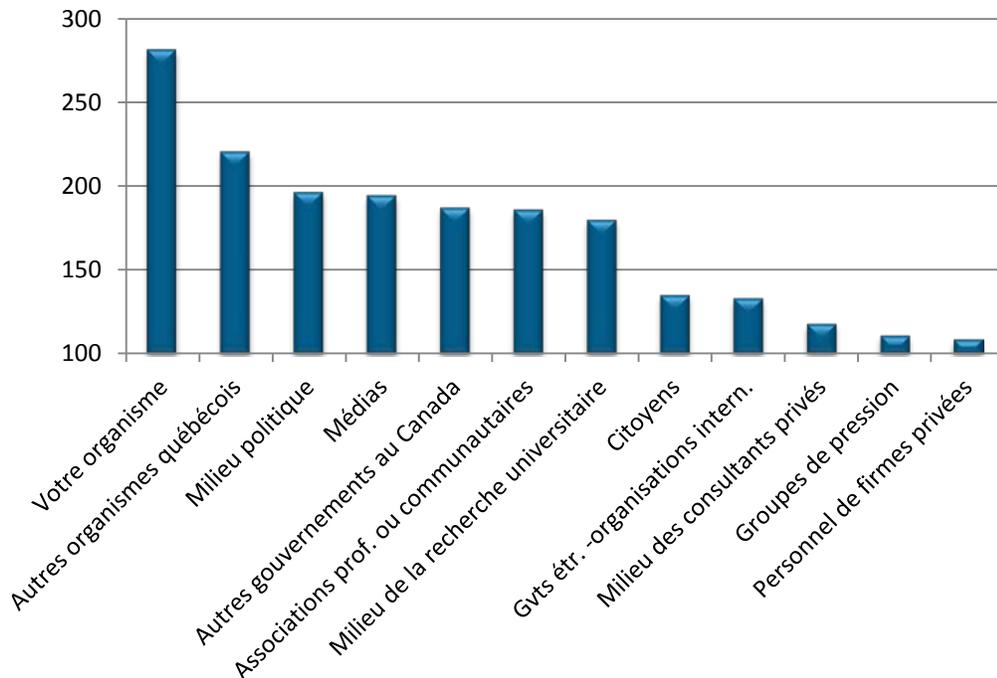
Dans cet article, nous présenterons les réponses des sondés afin d'établir des constats généraux à propos de la valorisation des connaissances dans l'administration publique québécoise et d'identifier des facteurs facilitant la collaboration.

---

<sup>5</sup> Nous nous inspirons en cela des travaux de Mathieu Ouimet et autres (2009) sur la capacité d'absorption. Nous nous intéresserons particulièrement aux phases de reconnaissance de leur valeur (*Recognise the value*), de leur acquisition tant du point de vue matériel que cognitif, et de leur utilisation.

## ■ LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE COMME SOURCE D'INFORMATION POUR LES PRATICIENS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

GRAPHIQUE 1 : INDICE DE L'IMPORTANCE DE DIFFÉRENTES SOURCES D'INFORMATION POUR LES PRATICIENS<sup>6</sup> (EN FONCTION DES RÉPONSES À LA QUESTION « AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES, QUELLE EST L'IMPORTANCE DES SOURCES SUIVANTES D'INFORMATION DANS L'ACCOMPLISSEMENT DE VOS FONCTIONS? »)



Le premier constat à établir de l'administration du questionnaire électronique tient à la situation de concurrence dans laquelle la recherche universitaire se trouve par rapport à d'autres sources d'information consultées par les praticiens. Parmi les différents choix de réponse proposés, les répondants ont affiché une préférence marquée pour l'information en provenance de leur organisme public. Pour 84,7 % des praticiens, l'information issue de leur organisation immédiate est celle qu'ils privilégient, ce qui témoigne d'une forte autonomie en ce qui concerne la production et l'utilisation de l'information au sein des ministères et des organismes québécois<sup>7</sup>.

Si c'est d'abord et avant tout de l'information produite à l'interne que les fonctionnaires jugent importante, on ne peut conclure pour autant à une fermeture sur elles-mêmes des administrations publiques. Par exemple, 70 % des répondants attribuaient une importance

<sup>6</sup> L'annexe II fournit le détail du calcul de tous les indices présentés subséquemment.

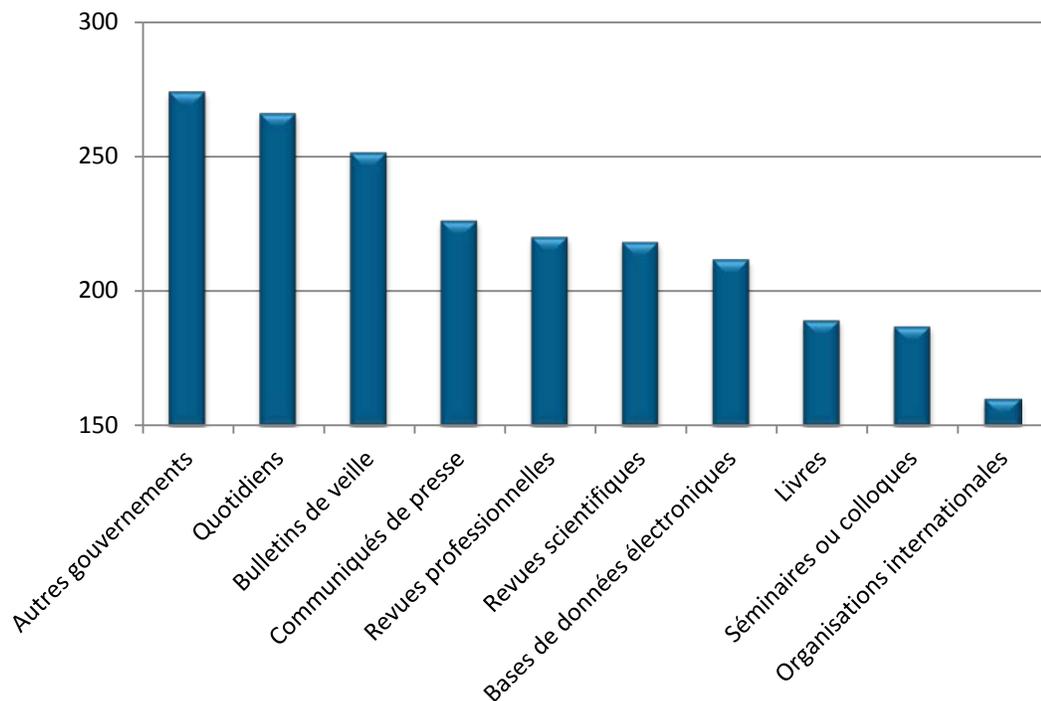
<sup>7</sup> Cette spécialisation s'expliquerait par le besoin des fonctionnaires de colliger de l'information pour mettre en œuvre les politiques publiques, mais également pour paraître compétents auprès de leur hiérarchie et des décideurs politiques. Claudio Radaelli note à cet effet que « *people in organisations are perceived as rational and competent when they show a certain command of information sources. As a consequence, individuals and organisations will consistently gather more information than can be justified by real decision needs* » (1995, p. 162).

modérée ou forte aux médias comme source d'information. L'influence déclarée des organisations professionnelles et des organismes communautaires est également à souligner (66,4 %). Pour les fonctionnaires interviewés, le milieu politique (69,6 %) a une importance égale à celle des médias. L'importance nettement supérieure donnée aux autres gouvernements au Canada (67,0 %) par rapport aux gouvernements étrangers (40,2 %) vient rappeler que le fonctionnement du fédéralisme canadien repose sur la circulation continue d'informations entre les acteurs intergouvernementaux.

N'arrivant qu'en septième position avec 63,5 % des répondants lui conférant une importance modérée ou forte en tant que source d'information, le milieu de la recherche universitaire occupe une position relativement proche de celle qu'occupent les médias.

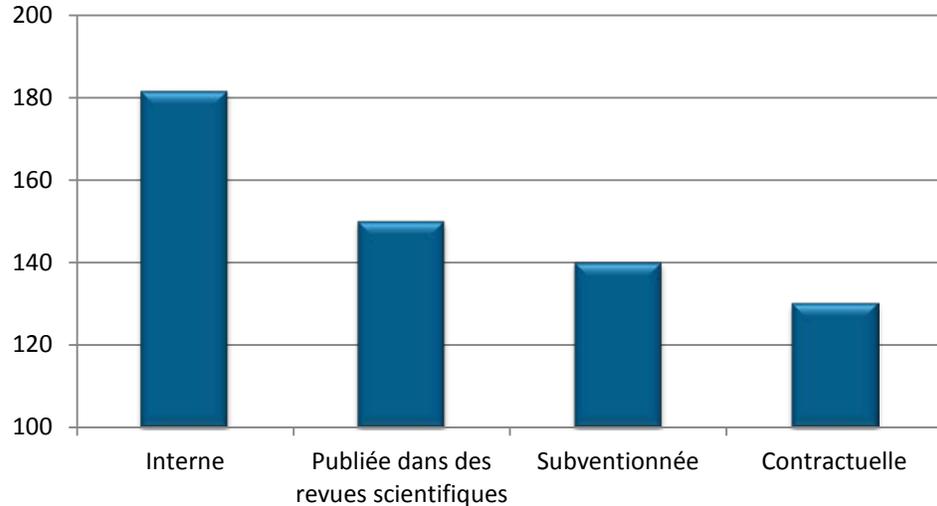
Par ailleurs, la crédibilité du milieu universitaire par rapport à celui des consultants privés est indéniable puisque pour 66,5 % des répondants, la consultation privée est une source d'information ayant une importance nulle ou faible contre 36,5 % pour la recherche universitaire.

**GRAPHIQUE 2 : INDICE DE LA FRÉQUENCE DE CONSULTATION DE SOURCES EXTERNES D'INFORMATION (EN FONCTION DES RÉPONSES À LA QUESTION « DANS LE CADRE DE VOS ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES DES 12 DERNIERS MOIS, À QUELLE FRÉQUENCE AVEZ-VOUS CONSULTÉ LES SOURCES DOCUMENTAIRES SUIVANTES EXTERNES À VOTRE ORGANISATION? »)**



Une deuxième question concernait l'importance de différentes sources externes d'information. Les réponses à cette question relative à la fréquence avec laquelle les praticiens consultaient des sources externes à leur organisme public ont confirmé le positionnement médian de la recherche universitaire en tant que source d'information.

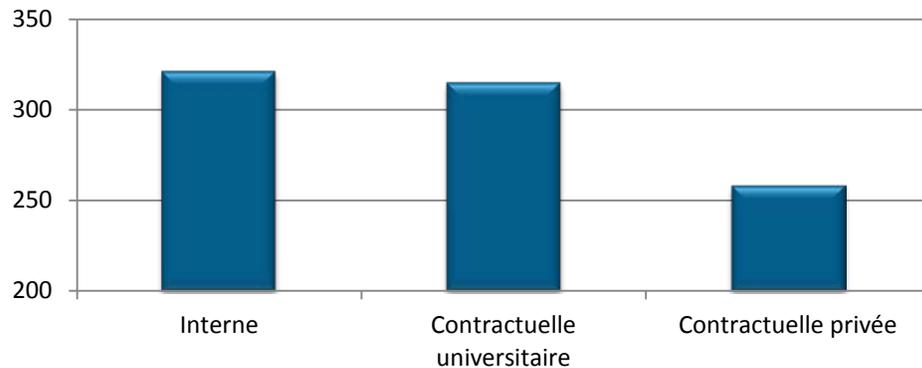
**GRAPHIQUE 3 : INDICE DE LA FRÉQUENCE DE CONSULTATION DES RECHERCHES PAR LES PRATICIENS AU COURS DES 12 DERNIERS MOIS<sup>8</sup> (EN FONCTION DES RÉPONSES À LA QUESTION « À QUELLE FRÉQUENCE (NOMBRE DE FOIS PAR AN) CONSULTEZ-VOUS DES RECHERCHES DES TYPES SUIVANTS? »)**



De manière plus précise encore, dans une troisième question, nous avons demandé aux répondants de déterminer la fréquence de consultation de quatre types distincts de recherche : la recherche interne (produite par un organisme de l'administration publique québécoise), la recherche contractuelle, la recherche subventionnée par leur organisme public (ou un organisme subventionnaire) et la recherche publiée dans des revues universitaires.

Le graphique 3 confirme la préférence des praticiens pour des informations produites à l'interne et l'importance moyenne donnée aux recherches universitaires publiées dans des revues avec évaluation anonyme par les pairs.

**GRAPHIQUE 4 : INDICE DE LA PERTINENCE DES DIFFÉRENTS TYPES DE RECHERCHE (EN FONCTION DES RÉPONSES À LA QUESTION « DANS VOTRE PRATIQUE, COMMENT ESTIMEZ-VOUS LA PERTINENCE DES TYPES DE RECHERCHE SUIVANTS? »)**



<sup>8</sup> Voir l'annexe II pour les détails sur la méthode de calcul des indices.

La faible consultation des recherches contractuelles que les praticiens ont déclarée en répondant à la troisième question doit être relativisée au regard des déclarations sur la pertinence de différents types de recherches (voir le graphique 4). Pour les praticiens, les recherches internes et les recherches contractuelles réalisées par des universitaires avaient un degré de pertinence relativement similaire. En revanche, l'écart était significatif entre ces deux types de recherches et les recherches contractuelles effectuées par des entreprises privées.

Deux constats sont ainsi à tirer des données du questionnaire sur les sources d'information des praticiens :

1. Les praticiens affichent une forte préférence pour les sources internes d'information. Ils sont largement autonomes en ce qui concerne la production et l'utilisation de l'information. Ce constat surprend en raison de la relative faiblesse de l'effectif des chercheurs gouvernementaux au Québec (500) comparée à l'effectif des chercheurs universitaires (13 420) et industriels (27 990) et de la fragmentation de la fonction « Analyse » au sein du gouvernement du Québec (Commission de l'éthique en science et en technologie, 2013, p. 6; Bernier et Howlett, 2011);
2. Les recherches universitaires apparaissent crédibles, mais leur consultation lors des activités routinières des praticiens est limitée.

## ■ L'ACCÈS MATÉRIEL AUX CONNAISSANCES PRODUITES PAR LES UNIVERSITAIRES

La préférence des praticiens pour l'information produite à l'interne peut s'expliquer par des difficultés matérielles pour accéder aux résultats des recherches universitaires. L'orientation vers l'interne découlerait de l'accès limité à d'autres sources d'information.

TABLEAU 1 : RÉPONSES (EN %) À LA QUESTION « LORS DE MES ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES, J'AI FACILEMENT ACCÈS À... »

	Oui	Non
<b>Bases de données bibliographiques électroniques</b>	50,9	49,1
<b>Bases de données statistiques électroniques (Stat Can, OCDE, etc.)</b>	57,3	42,7
<b>Périodiques électroniques</b>	66,4	33,6
<b>Revues spécialisées (de transfert ou universitaires)</b>	68,0	32,0
<b>Bibliothèque interne à l'organisation publique</b>	81,4	18,6

Selon les réponses des praticiens consultés (voir le tableau 1), l'accès matériel aux résultats de recherche varie selon les sources d'information. L'accès est le plus limité en ce qui a trait aux bases de données bibliographiques, qui sont un outil privilégié de diffusion de la recherche universitaire et un outil nécessaire pour effectuer des méta-analyses. Dans le même temps, plus des deux tiers des répondants ont affirmé avoir accès à des revues spécialisées, ce qui témoigne d'une spécialisation de l'information recherchée par les praticiens.

Pour la transmission des recherches universitaires, les données du tableau 1 ont deux implications :

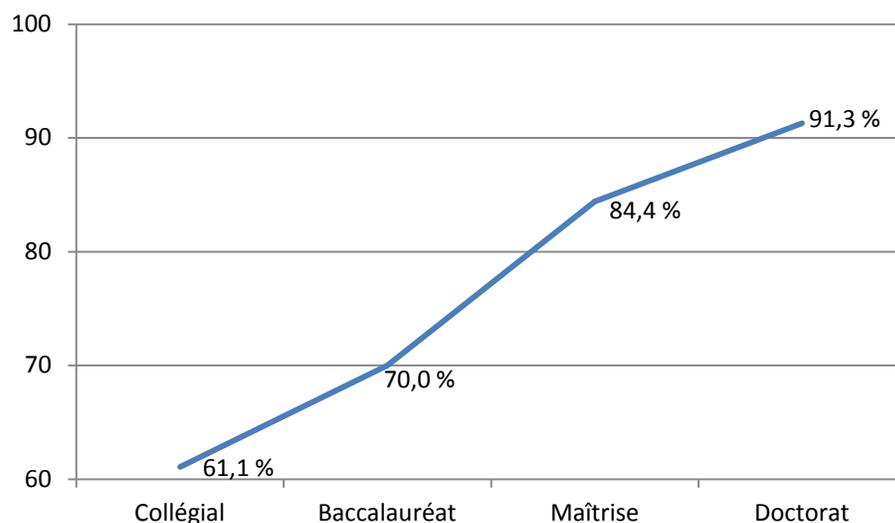
- La publication de résultats de recherche par l'intermédiaire de bases de données est insuffisante pour parvenir à joindre un large auditoire de praticiens;
- Les universitaires doivent chercher à entrer dans des réseaux d'action publique, par définition spécialisés, pour faire connaître leurs résultats de recherche.

## ■ L'ACQUISITION DES CONNAISSANCES PRODUITES PAR LES UNIVERSITAIRES

Dans le processus de valorisation, à la suite de la production des connaissances, l'étape de l'acquisition consiste en la transmission et en la compréhension des recherches universitaires. Comme nous l'avons vu, les canaux de transmission sont de préférence des canaux spécialisés à l'image des mandats des praticiens et des réseaux d'acteurs avec lesquels ils sont en interaction pour mettre en œuvre les politiques publiques.

La compréhension des travaux universitaires dépend pour sa part de la formation des praticiens et des efforts d'adaptation réalisés par les universitaires. Au total, 78,9 % des praticiens affirmaient avoir souvent ou toujours compris les recherches universitaires qu'ils recevaient; il est donc possible de conclure que les difficultés découlant d'un manque de formation des praticiens ou d'adaptation des travaux universitaires sont généralement d'importance secondaire.

GRAPHIQUE 5 : PROPORTION DE RÉPONDANTS (EN %) AYANT SOUVENT OU TOUJOURS LU ET COMPRIS LES RECHERCHES UNIVERSITAIRES REÇUES, ET CE, EN FONCTION DU PLUS HAUT DIPLÔME OBTENU



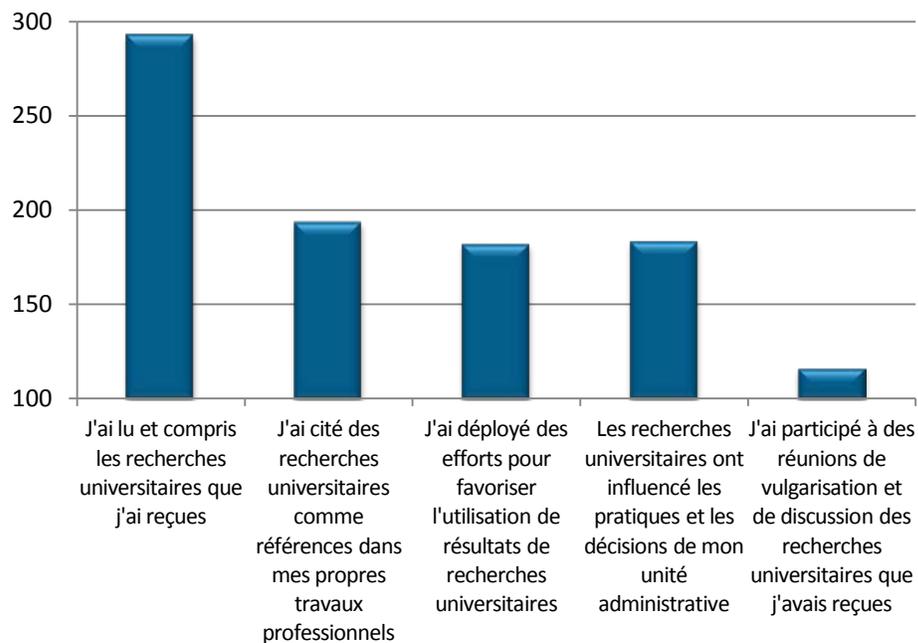
Par delà cette affirmation, à la suite de croisements de données, on remarque toutefois que la compréhension des recherches universitaires augmente avec le diplôme (voir le graphique 5). L'investissement dans les activités de formation et de développement de la main-d'œuvre de l'administration publique apparaît ainsi comme un facteur facilitant pour l'acquisition des connaissances.

## ■ LE PASSAGE DE L'ACQUISITION À L'UTILISATION

Si les recherches universitaires sont généralement lues et comprises, cela n'implique cependant pas qu'elles soient utilisées, notamment si l'on en juge par la citation des recherches universitaires dans les travaux des praticiens.

Cette différence capitale entre l'acquisition et l'utilisation est illustrée par le graphique 6a.

**GRAPHIQUE 6A : INDICE D'ACCORD AVEC LES AFFIRMATIONS SUIVANTES SUR L'ACQUISITION ET L'UTILISATION DES RÉSULTATS DES RECHERCHES UNIVERSITAIRES PAR LES PRATICIENS<sup>9</sup>**



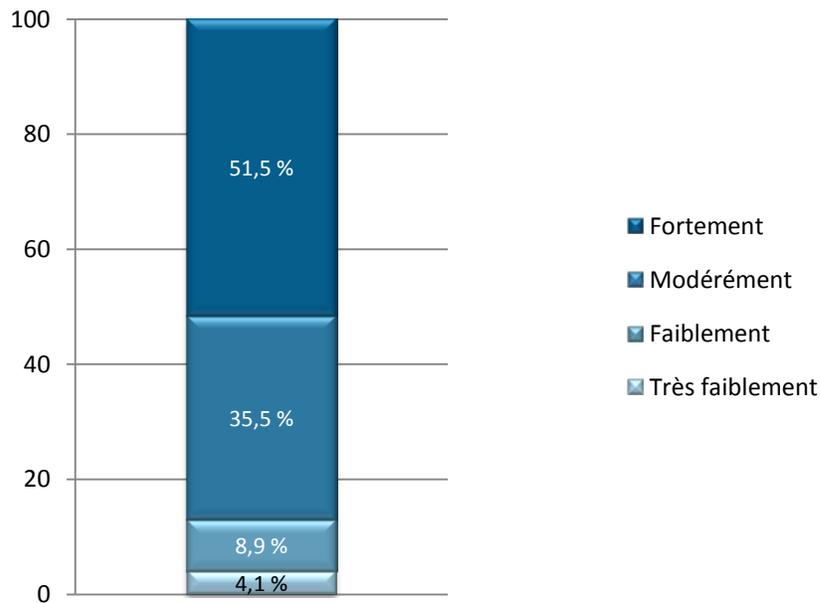
La différence entre acquisition et utilisation s'expliquerait par :

- la séparation entre les agendas de recherche des universitaires et celui du gouvernement. Ce dernier apparaît beaucoup plus versatile que les premiers, étant sous la pression directe de demandes sociales changeantes et de la médiatisation des problèmes publics. Les différences de rapport au temps entre les deux milieux posent des défis pour leur collaboration;
- la nécessité d'adapter les résultats de recherche, notamment en ce qui concerne la formulation de recommandations qui nécessiterait des efforts de la part des chercheurs et des praticiens. Or, la participation des praticiens à des réunions de vulgarisation et de discussion des recherches est limitée (près des deux tiers des répondants [64,2 %] affirmaient n'avoir jamais ou rarement participé à de telles réunions). De même, les chercheurs universitaires ne sont pas portés à formuler des recommandations à moins qu'ils soient invités à le faire ou mandatés. Il existe pourtant, selon les données du graphique 6b, une demande claire de la part des

<sup>9</sup> Voir l'annexe II pour les détails sur la méthode de calcul des indices.

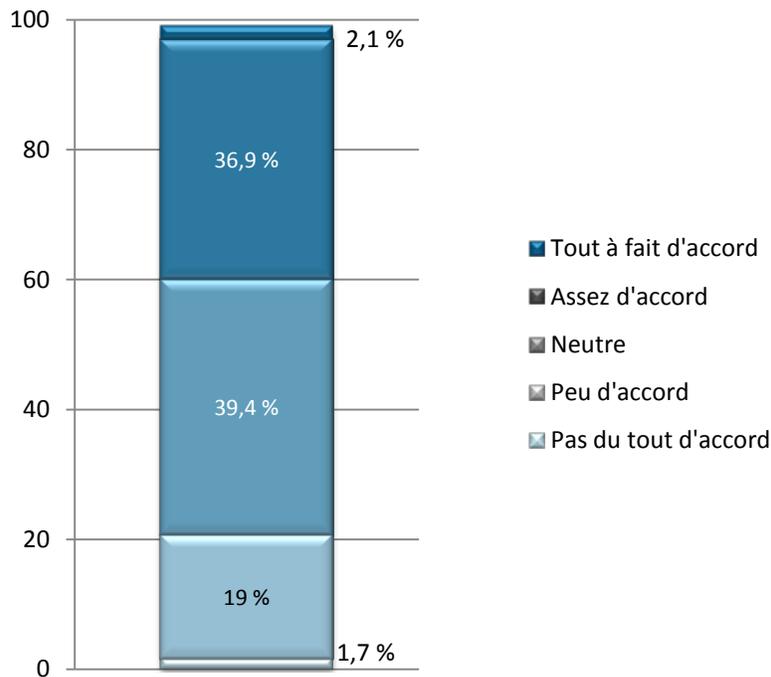
praticiens pour que les universitaires adaptent leurs résultats de recherches puisque 87 % des répondants au sein de l'administration publique québécoise estimaient que les efforts des universitaires ont un effet positif sur leur propension à collaborer.

**GRAPHIQUE 6B : RÉPARTITION DES RÉPONSES (EN %) À LA QUESTION « DANS QUELLE MESURE LES EFFORTS D'ADAPTATION DES RÉSULTATS DE RECHERCHES (VISANT LA FACILITÉ DE COMPRÉHENSION ET LA FORMULATION DE RECOMMANDATIONS) INFLUENCENT-ILS POSITIVEMENT LA COLLABORATION ENTRE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE ET LES MILIEUX DE PRATIQUE DU SECTEUR PUBLIC? »**



## ■ LE DEGRÉ GÉNÉRAL DE SATISFACTION À L'ÉGARD DES RECHERCHES UNIVERSITAIRES

GRAPHIQUE 7A : RÉPARTITION DES OPINIONS (EN %) RELATIVES À L’AFFIRMATION « LES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE CONCORDENT GÉNÉRALEMENT AVEC MES BESOINS ET MES ATTENTES »

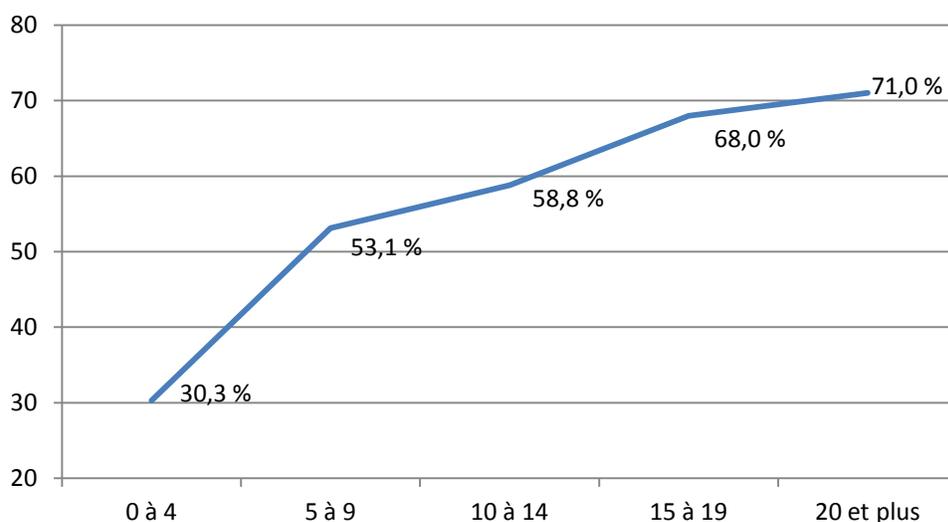


Selon les données du graphique 7a, les déclarations relatives au degré général de satisfaction à l'égard des recherches universitaires révèlent que près de 40 % des répondants avaient une opinion neutre quant aux résultats de la recherche universitaire. Ceci est cohérent avec l'inclinaison variable à consulter les recherches universitaires et l'accès matériel limité pour une partie des répondants aux résultats de la recherche universitaire.

Par croisement de données, nous avons observé que :

1. le degré général de satisfaction augmentait avec la fréquence de consultation des revues universitaires (plus la consultation est fréquente, plus le degré de satisfaction est élevé comme le montre le graphique 7b). Si les liens de causalité entre ces deux variables ne sont pas évidents, cette information amène toutefois à s'interroger sur les raisons de la relative faiblesse de la consultation des revues universitaires;
2. le degré de satisfaction augmentait avec le niveau de scolarité des répondants pour atteindre 52 % d'opinion positive (assez d'accord et tout à fait d'accord) chez les doctorants (contre 39 % dans la population générale). De manière conséquente avec cette dernière observation, nous avons par ailleurs remarqué que la consultation des recherches universitaires était plus fréquente au fur et à mesure que le niveau de formation des praticiens s'élevait.

GRAPHIQUE 7B : POURCENTAGE DE RÉPONDANTS (EN %) ÉTANT ASSEZ OU TOUT À FAIT D'ACCORD AVEC L’AFFIRMATION « LES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE CONCORDENT GÉNÉRALEMENT AVEC MES BESOINS ET MES ATTENTES » EN FONCTION DE LA FRÉQUENCE À LAQUELLE ILS CONSULTENT DES REVUES UNIVERSITAIRES (NOMBRE DE FOIS PAR MOIS)

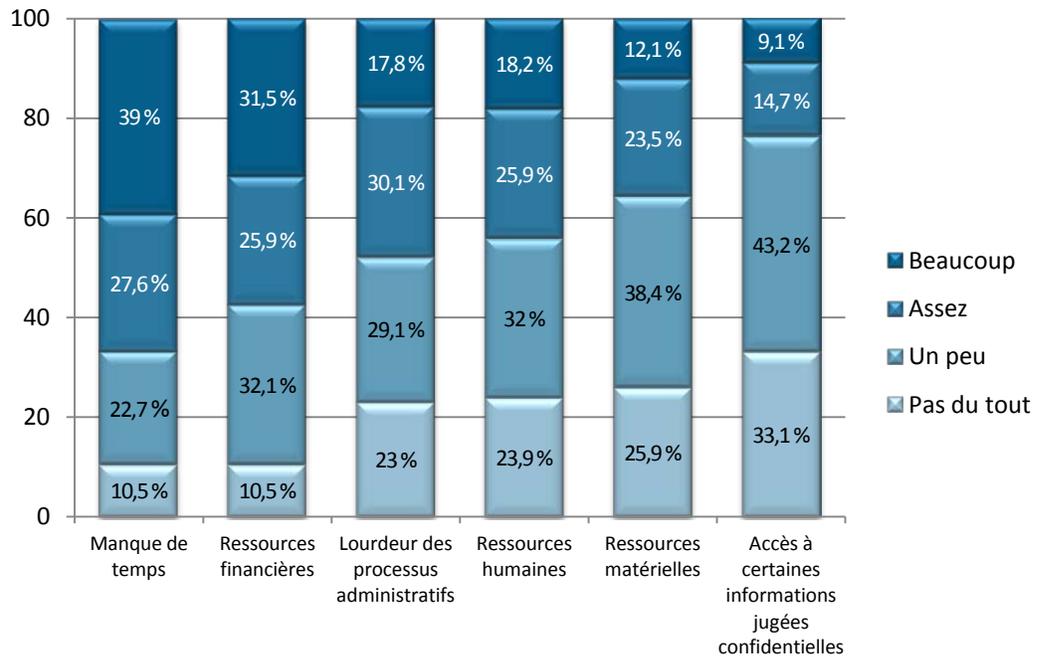


#### ■ LES PISTES POUR UNE MEILLEURE VALORISATION

Les observations précédentes ont permis de montrer que le niveau de scolarité des praticiens et les efforts d'adaptation (formulation de recommandations, vulgarisation) réalisés par les universitaires avaient un impact positif sur l'acquisition des connaissances, préalable indispensable à leur utilisation.

Comment aller plus loin que ces constats relatifs aux enjeux de la communication entre les deux milieux? Nous avons à cet effet posé une question sur les facteurs qui limitaient l'acquisition et la valorisation de nouvelles connaissances dans le travail des praticiens.

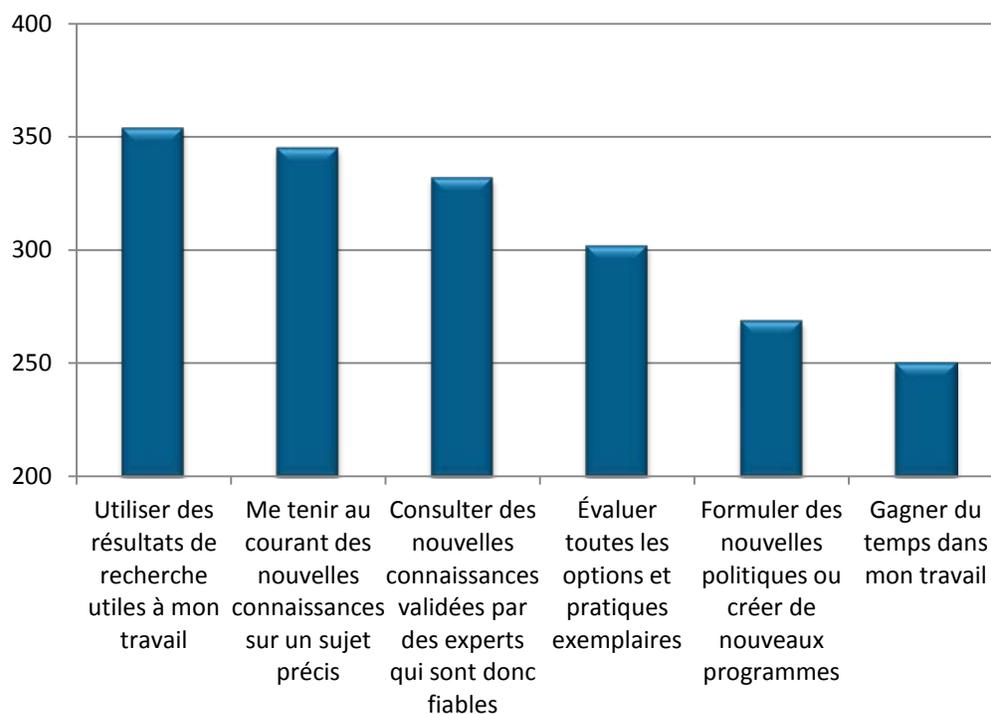
**GRAPHIQUE 8 : RÉPARTITION DES RÉPONSES (EN %) SUR LES FACTEURS QUI LIMITENT L'ACQUISITION ET LA VALORISATION DE NOUVELLES CONNAISSANCES DANS LEUR TRAVAIL (EN % DES RÉPONDANTS)**



Selon le graphique 8, le manque de temps serait la principale contrainte à l'acquisition et à la valorisation de nouvelles connaissances. Le manque de ressources financières, notamment pour conclure des contrats à l'externe, serait la deuxième en importance. Ce constat appelle à un réinvestissement dans la fonction « Analyse » au sein de l'administration publique québécoise ou dans les partenariats avec les universités.

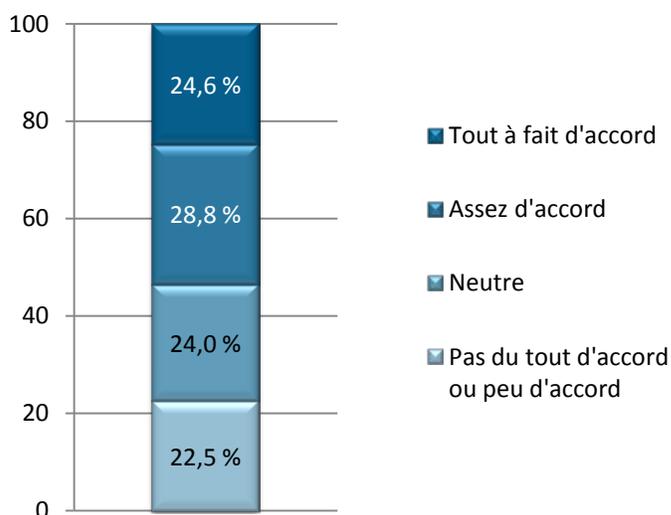
À propos du manque de temps (la consultation de recherches universitaires est perçue comme exigeante en termes de temps et n'est pas prioritaire), nous avons posé une autre question sur les objectifs de la consultation des résultats de la recherche universitaire (graphique 9a).

GRAPHIQUE 9A : INDICE RELATIF AUX OBJECTIFS DE LA CONSULTATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE (EN FONCTION DES RÉPONSES À LA QUESTION « LORS DE LA CONSULTATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE, VOUS RECHERCHEZ DES NOUVELLES CONNAISSANCES AFIN DE... »)



De manière globale, les répondants plaçaient la possibilité de gagner du temps grâce à la consultation des recherches universitaires en dernière position.

GRAPHIQUE 9B : RÉPARTITION DES RÉPONDANTS (EN %) EN FONCTION DE LEUR DEGRÉ D'ACCORD AVEC L'AFFIRMATION « LA CONSULTATION DE TRAVAUX UNIVERSITAIRES ME PERMET DE GAGNER DU TEMPS DANS MON TRAVAIL »



En étudiant le détail des réponses à cette question relative aux objectifs de la consultation, on constate que les répondants se divisent en quatre groupes de taille relativement similaire, ce qui révèle des attitudes fortement contrastées à l'égard de la recherche. Parmi ceux qui ont répondu « Tout à fait d'accord » ou « Assez d'accord » à cette question (voir le graphique 9b), la seule différence significative de cette population par rapport à l'ensemble des répondants est qu'elle est plus âgée (46,5 ans d'âge moyen, soit 3 ans de plus que l'ensemble des répondants) et qu'elle a plus d'années d'expérience en analyse de politiques (7,2 ans en moyenne, contre 5,6 pour l'ensemble des répondants). Cette observation rappelle que la formation à la recherche est un processus long qui requiert une certaine stabilité d'emploi.

L'existence d'un organisme de diffusion de la recherche (qu'il fasse partie d'un organisme gouvernemental comme l'Observatoire de la culture et des communications, qu'il soit une entité distincte du gouvernement bien que financé par ce dernier, comme l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail (IRSST), ou qu'il soit un centre de recherche universitaire) influencerait également sur la collaboration praticiens/chercheurs. Ces organismes constituent en effet des infrastructures de recherche qui permettent des échanges soutenus sur le long terme, et non pas seulement dans le cadre d'un projet de recherche qui dure généralement de deux à trois ans.

L'importance de ces infrastructures de recherche a été révélée à deux reprises dans les réponses au questionnaire. Dans un premier temps, nous avons demandé si l'unité administrative des répondants avait « de fortes valeurs » favorisant :

- l'acquisition, l'adaptation et la diffusion des résultats de recherches, des études et des rapports;
- les liens entre les chercheurs et les décideurs;
- l'utilisation de preuves scientifiques.

Pour chacun de ces trois éléments, les personnes ayant cité un organisme de diffusion déclaraient que les valeurs de leur unité valorisaient le rapport aux connaissances dans une proportion significativement supérieure à celles qui n'avaient pas identifié de tels organismes (voir tableau 2).

**TABEAU 2 : IMPACT DES ORGANISMES DE DIFFUSION SUR LES VALEURS DES UNITÉS ADMINISTRATIVES**

Répondants étant assez ou tout à fait d'accord avec le fait que leur unité avait des valeurs favorisant :	Répondants identifiant des organismes voués à la diffusion de la recherche (en %)	
	Oui	Non
<b>L'acquisition, l'adaptation et la diffusion des résultats de recherches, des études et des rapports</b>	59,6	71,3
<b>Les liens entre les chercheurs et les décideurs</b>	37,0	57,5
<b>L'utilisation de preuves scientifiques</b>	61,7	75,0

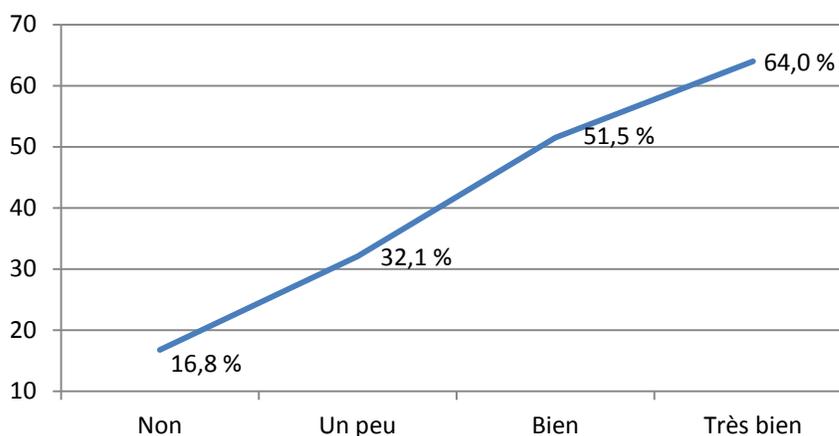
Nous avons par la suite demandé aux répondants de qualifier leur niveau de contribution à différentes activités de collaboration. Pour chacune des activités mentionnées, la contribution déclarée des praticiens était plus forte pour ceux qui ont mentionné un organisme de diffusion dans leur secteur d'intervention que pour ceux qui ne l'ont pas fait (voir tableau 3).

**TABLEAU 3 : IMPACT DES ORGANISMES DE DIFFUSION SUR LE NIVEAU DE CONTRIBUTION DES PRATICIENS**

Répondants affirmant avoir une contribution modérée ou forte aux activités suivantes :	Répondants identifiant des organismes voués à la diffusion de la recherche (en %)	
	Oui	Non
<b>Organisation d'activités de diffusion et d'échange</b>	21,0	32,2
<b>Participation à des activités de diffusion et d'échange</b>	31,7	47,2
<b>Préparation de programmes de formation et de mise à jour des connaissances produites par des universitaires</b>	8,3	19,9
<b>Contribution matérielle et financière de mon organisme</b>	25,3	43,7

Ces observations sur l'impact des organismes de diffusion rejoignent celle relative à l'importance des liens personnels entre les praticiens et les chercheurs (voir graphique 10). Parmi les praticiens qui déclaraient ne pas connaître de chercheurs universitaires, seuls 16,8 % qualifiaient leur contribution à des activités de collaboration de « modérée » ou de « forte », alors que cette proportion passait à 64,1 % pour les praticiens qui déclaraient « très bien connaître des chercheurs universitaires ».

**GRAPHIQUE 10 : PROPORTION DE PRATICIENS (EN %) AYANT DÉCLARÉ PARTICIPER RÉGULIÈREMENT À DES ACTIVITÉS DE DIFFUSION ET D'ÉCHANGES EN FONCTION DE LEUR RÉPONSE À LA QUESTION « CONNAISSEZ-VOUS DES CHERCHEURS UNIVERSITAIRES? »**



## ■ CONCLUSION

La valorisation des connaissances est un domaine complexe de recherche en raison de la diversité et de l'ampleur des interactions entre praticiens et chercheurs. Ceci pose des problèmes liés à la multicausalité et l'endogénéité qui pourraient être résolus par l'apport d'un type complémentaire d'enquête, notamment par des groupes de discussion.

Dans cet article, nous avons cherché à caractériser les facteurs déterminants de la valorisation des connaissances en nous basant sur des données afférentes à l'administration publique québécoise. Dans les limites du traitement statistique des réponses à ce questionnaire<sup>10</sup>, nous avons passé en revue plusieurs propositions débattues dans le champ scientifique (Landry, Lamari et Amara, 2003, p. 195; Ouimet, 2009, p. 337; Ouimet et autres, 2010). Il ressort de la présente étude que :

1. La collaboration entre praticiens et chercheurs ne va pas de soi (Proulx, 1984) : les praticiens privilégient l'information produite à l'interne (de l'information « sur mesure » pour leurs besoins) et les chercheurs universitaires visent l'avancement des connaissances dans le cadre de processus d'évaluation qui leurs sont propres.
2. La résolution des problèmes de communication entre les « deux communautés » (Caplan, 1979) est le fruit d'interactions : autant les praticiens que les chercheurs doivent faire des efforts pour rendre l'échange possible.

Pour les praticiens, ces efforts portent sur :

- la maîtrise de compétences nécessaires à la sélection et à l'évaluation des connaissances;
- la structuration de la fonction « Analyse » (Bernier et Howlett, 2011), notamment en offrant des conditions de travail stables et des perspectives de carrière aux chercheurs gouvernementaux;
- l'accès matériel aux recherches universitaires.

Pour les chercheurs universitaires, les efforts doivent surtout se concentrer sur la vulgarisation des connaissances, notamment par l'alimentation de revues de transfert et par le recours aux technologies de l'information.

3. Les interactions doivent être soutenues par des organisations dont la mission est de multiplier les occasions de diffusion et de transfert des connaissances. Les organismes subventionnaires jouent un rôle important pour stimuler ces échanges par le financement de telles organisations. La réalisation de recherches contractuelles peut aussi être une occasion de collaboration, à la condition toutefois que les centres de recherche universitaires préservent leur indépendance et que les chercheurs puissent utiliser les données primaires ainsi produites. Ce dernier point renvoie à deux problématiques :

---

<sup>10</sup> La taille et la représentativité de l'échantillon ne nous ont pas permis, notamment, de connaître les différences entre ministères et organismes québécois en ce qui a trait à la valorisation des connaissances. De plus, lors d'une prochaine collecte de données, il serait pertinent de considérer les types de postes, plutôt que les grandes catégories d'emploi (professionnels, cadres, hauts fonctionnaires), en raison de la diversité des situations d'emploi au sein de ces mêmes catégories.

- celle du gouvernement ouvert et de la transparence administrative;
- celle de la critique raisonnée des données issues de l'administration publique qui consiste à les rendre intelligibles dans un contexte exigeant du fait de leur prolifération et de l'importance de les interpréter correctement pour guider les choix collectifs (Rosanvallon, 2006).

## ■ BIBLIOGRAPHIE

- Barzelay, Michael (2001). *The new public management: improving research and policy dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Beck, Ulrich (2003). *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Champs Flammarion.
- Bernier, Luc et Michael Howlett (2011). « La capacité d'analyse des politiques au gouvernement du Québec : Résultats du sondage auprès de fonctionnaires québécois », *Administration publique du Canada*, vol. 54, n° 1, p. 143-152.
- Bozeman, Barry (dir.) (1993). *Public Management: the State of Art*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Caplan, Nathan (1979). « The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization », *American Behavioral Scientist*, vol. 22, n° 3, p. 459-470.
- Commission de l'éthique en science et en technologie (2013). *Situation de la recherche gouvernementale au Québec. Enquête qualitative auprès de chercheurs à l'emploi ou à contrat avec le Gouvernement du Québec*, Québec, Publications du gouvernement du Québec.
- Favre, Pierre (2005). *Comprendre le monde pour le changer. Epistémologie du politique*, Paris, Presses de SciencePo.
- Hughes, Owen E. (2003). *Public Management and Administration. An introduction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Landry, Réjean, Lamari, Moktar et Amara, Nabil (2003). « The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 2, p. 192-205.
- Landry, Réjean, Nabil Amara et Moktar Lamari (2001). « Utilization of Social Science Research Knowledge in Canada », *Research Policy*, vol. 30, n° 2, p. 333-349.
- Lindblom, Charles E. et David K. Cohen (1979). *Usable Knowledge. Social science and social problem solving*, New Haven, Yale University.
- Lomas, Jonathan (2000). « Using 'linkage and exchange' to move research into policy at a Canadian foundation », *Health Affairs*, vol. 19, n° 3, p. 236-240.
- Oh, Cheol et Robert Rich (1996). « Explaining the use of information in public policymaking », *International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, vol. 9, n° 1, p. 3-35.
- Osborne, David et Ted Gaebler (1992). *Reinventing government*, Reading, Addison-Wesley.
- Ouimet, Mathieu et autres (2009). « The absorption of research knowledge by public civil servants », *Evidence & Policy*, vol. 5, n° 4, p. 331-350.
- Ouimet, Mathieu et autres (2010). « Correlates of consulting research evidence among policy analysts in government ministries: a cross-sectional survey », *Evidence & Policy*, vol. 6, n° 4, p. 433-460.
- Proulx, Marcel (1984). « La collaboration entre praticiens et chercheurs dans le domaine de la recherche en administration publique : le cas du Centre d'études politiques et administratives du Québec », Atelier de recherche en administration publique canadienne, Toronto, 9-11 mai 1984.
- Radaelli, Claudio M. (1995). « The role of knowledge in the policy process », *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 2, p. 159-183.

- Rashman, Lyndsay, Erin Withers et Jean Hartley (2009). « Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature », *International Journal of Management Reviews*, vol. 11, n° 4, p. 463-494.
- Rich, Robert (1997). « Measuring Knowledge Utilization Process and Outcomes, Knowledge and Policy », *International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, vol. 10, n° 3, p. 3-10.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La contre démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.
- Sabatier, Paul A (dir.) (2007). *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Weiss, Carol H. (1978). « Improving the Linkage between Social Research and Public Policy », dans L. E. Lynn (dir.), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, Washington DC, National Academy of Sciences.
- Weiss, Carol H. (1989). « Congressional Committees as Users of Analysis », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, n° 3, p. 411-431.

## ANNEXE I : LISTE DES 53 ORGANISATIONS PUBLIQUES AYANT PARTICIPÉ À L'ÉTUDE

### Ministères et assimilés

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles

Ministère de la Culture et des Communications

Ministère de la Famille

Ministère de la Justice

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Ministère de la Sécurité publique

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Ministère des Finances et de l'Économie

Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur

Ministère des Ressources naturelles

Ministère des Transports

Ministère du Conseil exécutif

Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

Ministère du Travail

Secrétariat du Conseil du trésor

Services Québec

## Organismes gouvernementaux et assimilés

Bureau des audiences publiques sur l'environnement  
Conseil des arts et des lettres du Québec  
Commission de la fonction publique  
Conseil de gestion de l'assurance parentale  
Commission des normes du travail  
Commission du patrimoine culturel du Québec  
Commission de protection du territoire agricole du Québec  
Commission des relations de travail  
Conseil supérieur de l'éducation  
Commission de la santé et de la sécurité au travail  
Commission des transports du Québec  
Curateur public  
Financière agricole du Québec  
Institut national d'excellence en santé et en services sociaux  
Institut national des mines du Québec  
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec  
Office de protection du consommateur  
Office québécois de la langue française  
Régie des alcools, des courses et des jeux  
Régie de l'assurance maladie du Québec  
Régie du bâtiment du Québec  
Revenu Québec  
Régie des rentes du Québec  
Société de l'assurance automobile du Québec  
Société des alcools du Québec  
Secrétariat à la condition féminine  
Société d'habitation du Québec  
Société immobilière du Québec  
Société de développement des entreprises culturelles  
Sûreté du Québec  
Tribunal administratif du Québec  
Unité permanente anticorruption

## ANNEXE II : CALCUL DES INDICES

### GRAPHIQUE 1 : IMPORTANCE DES DIFFÉRENTES SOURCES D'INFORMATION

L'indice est le score pondéré des réponses dont le détail est donné dans le tableau ci-dessous. La pondération est la suivante : Nulle = 0; Faible = 1; Modérée = 2; Forte = 3.

	Nulle	Faible	Modérée	Forte	N
<b>Votre organisme public</b>	0,5	2,5	12,3	84,7	603
<b>D'autres organismes publics québécois</b>	1,7	14,9	45,2	38,3	598
<b>Les médias</b>	5,4	24,7	40,6	29,4	596
<b>Le milieu politique</b>	7,2	23,2	35,9	33,7	587
<b>D'autres gouvernements au Canada (fédéral et/ou provinciaux)</b>	5,8	27,2	41,1	25,9	599
<b>Des associations professionnelles et organismes communautaires</b>	4,9	28,7	41,0	25,4	595
<b>Le milieu de la recherche universitaire</b>	8,3	28,2	38,7	24,8	602
<b>Les citoyens</b>	19,5	38,4	30,0	12,2	584
<b>Des gouvernements étrangers et/ou des organisations internationales</b>	21,6	38,2	25,7	14,5	592
<b>Le milieu des consultants privés</b>	22,2	44,1	26,9	6,9	581
<b>Les groupes de pression (lobbyistes)</b>	31,3	35,7	23,1	9,9	566
<b>Le personnel de firmes privées</b>	26,0	45,6	22,4	6,1	577
<b>Autre</b>					163

## GRAPHIQUE 2 : FRÉQUENCE DE LA CONSULTATION DE SOURCES DOCUMENTAIRES EXTERNES

L'indice est le score pondéré des réponses dont le détail est donné dans le tableau ci-dessous. La pondération est la suivante : Jamais = 0; Rarement = 1; Quelques fois = 2; Souvent = 3; Très souvent = 4.

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Très souvent	N
<b>Rapports produits par les gouvernements</b>	1,0	7,6	30,5	37,3	23,6	606
<b>Quotidiens</b>	6,0	14,1	20,1	27,2	32,7	603
<b>Outils de veille (Bulletin, Infolettre, etc.)</b>	3,6	11,4	32,4	35,2	17,4	605
<b>Communiqués de presse</b>	6,0	20,6	31,2	25,9	16,4	603
<b>Articles de revues professionnelles ou d'intervention</b>	6,2	17,6	35,8	30,8	9,7	598
<b>Articles de revues scientifiques</b>	9,6	17,4	33,2	24,9	14,9	603
<b>Bases de données électroniques</b>	11,0	20,9	30,4	20,4	17,2	598
<b>Livres</b>	8,3	29,5	34,7	19,7	7,8	603
<b>Séminaires ou colloques</b>	9,1	20,5	47,4	19,7	3,3	605
<b>Rapports des organisations internationales (OMS, OCDE par exemple)</b>	21,8	26,9	28,4	14,6	8,3	602
<b>Autres</b>						125

### GRAPHIQUE 3 : FRÉQUENCE DE LA CONSULTATION DE DIFFÉRENTS TYPES DE RECHERCHE

L'indice est le score pondéré des réponses dont le détail est donné dans le tableau ci-dessous. La pondération est la suivante : 0-4 = 1; 5-9 = 2; 10-14 = 3; 15-19 = 4; 20-24 = 5; 25-30 = 6; 31 et + = 7.

	0 à 4	5 à 9	10 à 14	15 à 19	20 à 24	25 à 30	Plus que 30	N
<b>Recherche interne (effectuée par l'administration publique québécoise)</b>	56,1	24,4	10,1	4,2	2,7	1,5	1,0	602
<b>Recherche contractuelle (effectuée à l'externe dans le respect de clauses contractuelles)</b>	79,0	14,8	4,2	1,5	0,3	0	0,2	594
<b>Recherche subventionnée (effectuée à la suite de l'octroi d'une subvention par votre organisation ou un autre organisme public)</b>	73,2	18,0	5,8	2,0	0,8	0	0,2	590
<b>Recherche publiée dans des revues universitaires avec évaluation anonyme par les pairs</b>	71,2	15,9	6,7	4,6	1,2	0,3	0,2	593

### GRAPHIQUE 4 : PERTINENCE DE DIFFÉRENTS TYPES DE RECHERCHE

L'indice est le score pondéré des réponses dont le détail est donné dans le tableau ci-dessous. La pondération est la suivante : Négligeable = 1; Plutôt négligeable = 2; Modérée = 3; Élevée = 4.

	Négligeable	Plutôt négligeable	Modérée	Élevée	N
<b>Recherche interne à l'administration publique québécoise</b>	5,0	12,2	39,4	43,4	525
<b>Recherche contractuelle avec des entreprises privées</b>	11,8	31,0	44,4	12,8	500
<b>Recherche contractuelle avec des organismes universitaires (centres de recherche, chaires ou autre)</b>	5,5	12,5	43,1	38,9	511
<b>Autre type</b>					50

**GRAPHIQUE 6A : INDICE D'ACCORD AVEC LES AFFIRMATIONS SUIVANTES SUR L'ACQUISITION ET L'UTILISATION DES RÉSULTATS DES RECHERCHES UNIVERSITAIRES PAR LES PRATICIENS**

L'indice est le score pondéré des réponses dont le détail est donné dans le tableau ci-dessous. La pondération est la suivante : Jamais = 0; Rarement = 1; Quelque fois = 2; Souvent = 3; Toujours = 4.

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours	N
<b>J'ai lu et compris les recherches universitaires que j'ai reçues</b>	1,9	3,7	15,5	56,9	22,0	464
<b>J'ai participé à des réunions de vulgarisation et de discussion des recherches universitaires que j'avais reçues</b>	36,0	28,2	22,6	9,6	3,6	447
<b>J'ai cité des recherches universitaires comme références dans mes propres travaux professionnels</b>	13,3	21,2	32,4	24,3	8,7	481
<b>J'ai déployé des efforts pour favoriser l'utilisation de résultats de recherches universitaires</b>	13,4	25,8	33,7	19,4	7,7	469
<b>Les recherches universitaires ont influencé les pratiques et les décisions de mon unité administrative</b>	10,1	27,6	34,5	24,2	3,6	467

**GRAPHIQUE 9A : INDICE SUR LES OBJECTIFS DE LA CONSULTATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE (« LORS DE LA CONSULTATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE, VOUS RECHERCHEZ DE NOUVELLES CONNAISSANCES AFIN DE... »)**

L'indice est le score pondéré des réponses dont le détail est donné dans le tableau ci-dessous. La pondération est la suivante : Pas du tout = 0; Peu d'accord = 1; Neutre = 2; Assez d'accord = 3; Tout à fait d'accord = 4.

	Pas du tout d'accord	Peu d'accord	Neutre	Assez d'accord	Tout à fait d'accord	N
<b>Repérer de nouvelles connaissances que je n'aurais pas su imaginer moi-même</b>	3,9	7,9	13,8	46,5	27,9	484
<b>Consulter de nouvelles connaissances validées par des experts qui sont donc fiables</b>	1,2	2,0	7,7	41,9	47,2	496
<b>Utiliser des résultats de recherche utiles à mon travail</b>	0,4	1,6	3,0	33,8	61,2	503
<b>Gagner du temps dans mon travail</b>	5,0	17,5	24,0	28,8	24,6	479
<b>Trier les nouvelles connaissances les plus pertinentes</b>	1,4	6,5	15,9	43,5	32,7	490
<b>Me tenir au courant des nouvelles connaissances sur un sujet précis</b>	0,2	2,2	4,7	38,1	54,8	507
<b>Formuler des nouvelles politiques ou créer de nouveaux programmes</b>	4,9	9,3	22,5	38,5	24,8	431
<b>Évaluer toutes les options et pratiques exemplaires</b>	2,1	6,8	13,5	41,6	36,0	483
<b>Améliorer les programmes existants</b>	3,4	5,4	14,8	42,9	33,5	445

# VERS UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE DU SAVOIR EN SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

Par **Luc Castonguay,**  
**Line Beauregard,**  
**Julie Couture,**  
**Frédéric Gagné,**  
**Mélanie Kavanagh,**  
**Michel Lavallée,**  
**Geneviève Prémont,**  
**Jacques Rhéaume,**  
**Éric St-Gelais**

Et **Manon St-Pierre**, Membres du Comité de rédaction de la Direction générale de la planification, de la performance et de la qualité, ministère de la Santé et des Services sociaux

[julie.thibodeau@msss.gouv.qc.ca](mailto:julie.thibodeau@msss.gouv.qc.ca)

**Pour citer cet article :** Castonguay, L., et autres (2014). « Vers une administration publique du savoir en santé et services sociaux », *Télescope, Actes du colloque - Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée*, Québec, 27 septembre 2013, p. 30-44,  
[www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel\\_hs\\_2014\\_Castonguay\\_et\\_al.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel_hs_2014_Castonguay_et_al.pdf)

## ■ INTRODUCTION

Dans le domaine de la santé et des services sociaux, la collaboration avec le milieu de la recherche est présente depuis de nombreuses années. Au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), nous avons le souci de nous baser sur des données probantes et de réunir l'expertise nécessaire pour venir appuyer la prise de décision, que ce soit pour l'amélioration de la prestation de services ou des modes d'organisation. Nos priorités de recherche sont principalement déterminées en fonction des grandes orientations ministérielles et des besoins d'évaluation du Ministère. Elles sont également fixées conformément aux nouveaux besoins qui apparaissent en cours de route ou à la suite de la réception d'offres non sollicitées de chercheurs ou d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Le MSSS s'est doté d'un ensemble d'instruments pour favoriser le développement de la recherche et des données probantes, ainsi que leur diffusion et leur utilisation. Pensons notamment aux centres, instituts et équipes de recherche installés dans les établissements de santé et de services sociaux à vocation universitaire, qui sont un bel exemple d'arrimage étroit entre la recherche universitaire et les milieux cliniques. Ces établissements ont d'emblée la responsabilité d'assurer le transfert des connaissances issues de la recherche. Pensons également à l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) et à l'Institut national de santé publique du Québec. Leur expertise en évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé et en services sociaux (ETMISSS) et en matière de surveillance, de dépistage et de production scientifique en santé publique, est étroitement imbriquée avec les milieux de recherche et soutient les décisions et les actions du MSSS, ainsi que celles du réseau de la santé et des services sociaux. Enfin, bien que le MSSS ne dispose pas d'unité de recherche à l'interne, la Direction générale de la planification, de la performance et de la qualité (DGPPQ) détient une expertise en évaluation de programmes et dans la réalisation d'études et d'analyses. Cette direction soutient également par divers moyens, et notamment en collaboration avec les organismes subventionnaires et le milieu universitaire, le développement de la recherche, de l'innovation et du transfert des connaissances pour répondre aux besoins prioritaires du MSSS. Celle-ci a donc un rôle de courtage et favorise la concertation et la liaison entre les décideurs à l'interne et les chercheurs à l'externe.

Dans cet article, nous avons choisi de présenter différents projets afin de venir illustrer plusieurs modalités de collaboration avec les chercheurs. Nous abordons également les répercussions de l'apport de la recherche pour le MSSS, ainsi que pour le réseau de la santé et des services sociaux dans certains cas.

## ■ L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU SYSTÈME DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX

Au cours des dernières années, le MSSS s'est engagé, dans le cadre de la planification stratégique 2010-2015, à évaluer la performance du système de santé et de services sociaux. La collaboration avec le monde de la recherche a joué un rôle important dans ce projet.

## L'élaboration de quelques documents de référence

Pour ces travaux, le MSSS a élaboré des documents de référence :

- un Cadre de référence ministériel d'évaluation de la performance du système public de santé et de services sociaux à des fins de gestion (2012)<sup>1</sup>. Ce document précise notamment le rôle de l'évaluation de la performance et la définition de la performance;
- un Plan d'action ministériel 2012-2015<sup>2</sup> en matière d'évaluation de la performance du système public de santé et de services sociaux à des fins de gestion. Ce plan d'action prévoit les objectifs et les moyens à mettre en application pour développer et exercer la fonction d'évaluation de la performance;
- un guide méthodologique de sélection et d'élaboration des indicateurs.

Au cours des diverses étapes de la conception et de la mise en application des documents, la collaboration avec des représentants du monde de la recherche s'est avérée fructueuse, et ce, de diverses façons.

En effet, ces travaux ont nécessité la consultation de chercheurs reconnus pour leurs productions dans le champ de l'évaluation de la performance des systèmes de santé. Cette consultation a guidé la production de diverses recensions d'écrits sur des sujets comme les définitions de la performance ainsi que les cadres de référence utilisés par divers organismes internationaux, nationaux et régionaux, publics ou privés, mais aussi par des chercheurs ou regroupements de chercheurs, comme le Groupe de recherche interdisciplinaire en santé de l'Université de Montréal.

Des séminaires d'experts ont également été organisés sur les enjeux de l'évaluation de la performance des systèmes de santé. Ces séminaires ont été organisés en 2011 par l'Observatoire international de la santé et des services sociaux, qui relève du MSSS, en collaboration avec la Chaire de recherche du Canada sur la gouvernance et la transformation des organisations et systèmes de santé de l'École nationale d'administration publique.

Lors des séminaires, plusieurs chercheurs et experts ont présenté le fruit de leurs travaux et réflexions. Le partage d'expériences et d'échanges avec le milieu de la recherche a contribué à la réflexion effectuée au MSSS. De plus, des contacts entre professionnels du MSSS et chercheurs s'y sont établis et ont été maintenus par la suite.

## Le développement d'un système de suivi de la performance

Le développement d'un processus de suivi de la performance du système public de santé et de services sociaux demande également de réunir des expertises particulières, incluant celles de membres du monde de la recherche. Il faut effectivement repérer, documenter, calculer les indicateurs et définir les cibles de performance. En particulier, pour déterminer des cibles de performance propres à chacun des domaines évalués, il importe de s'appuyer sur une démarche de consolidation des connaissances issues, entre autres, de la littérature scientifique et du bilan des pratiques cliniques.

---

<sup>1</sup> Le MSSS s'est engagé à « évaluer la performance du système de santé et de services sociaux et à assurer une rétroaction sur les résultats » (objectif 6.1.3).

<sup>2</sup> Ce cadre a reçu l'approbation du comité de direction du MSSS le 31 janvier 2012.

Si plusieurs indicateurs servant à documenter les dimensions du cadre d'analyse de performance peuvent être tirés des données administratives, d'autres vont découler de la réalisation d'enquêtes populationnelles. À cet effet, deux enquêtes, soit l'Enquête québécoise sur l'expérience de soins et l'Enquête québécoise sur les limitations d'activités, les maladies chroniques et le vieillissement (EQLAV), ont été financées par le MSSS et réalisées par l'Institut de la statistique du Québec. De nombreuses personnes ont contribué au développement de ces enquêtes, dont des chercheurs engagés dans les comités d'orientation de projet (COP).

À titre illustratif, le COP de l'EQLAV était composé de représentants du milieu de la recherche ayant une expertise sur les populations visées par l'enquête. Mentionnons en particulier la participation du docteur Réjean Hébert, ministre de la Santé et des Services sociaux, alors doyen de la Faculté de médecine et des sciences de la santé à l'Université de Sherbrooke, ainsi que du docteur Patrick Fougeyrollas, de l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec. Le rôle du COP de l'EQLAV a principalement consisté à définir les objectifs généraux de l'enquête dans le contexte québécois et à déterminer des thèmes et indicateurs à retenir. De plus, l'élaboration du questionnaire de l'EQLAV a demandé la réalisation de recherches particulières, incluant notamment :

- une étude de validation de l'adaptation du système de mesure de l'autonomie fonctionnelle (SMAF) (un outil clinique reconnu pour l'évaluation de la perte d'autonomie et largement utilisé au Québec) en un questionnaire téléphonique;
- l'adaptation téléphonique de l'outil de mesure des habitudes de vie (MHAVIE) servant à estimer le niveau de participation sociale de la population ayant des incapacités.

### Autres collaborations à venir

D'autres modalités de collaboration avec le milieu de la recherche sont également possibles. Entre autres, des professionnels du MSSS participeront aux séances d'échanges « Meilleurs cerveaux » organisées par les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC). Lors de ces séances à huis clos d'une journée, les décideurs des différentes provinces canadiennes et des chercheurs du domaine de la santé<sup>3</sup> sont réunis pour aborder des sujets d'intérêt pour les gouvernements.

Enfin, mentionnons que le MSSS désire, au cours des prochaines années, stimuler la recherche sur la mesure et la gestion de la performance. De plus, il souhaite mieux s'outiller en développant des modèles économiques (microsimulation et autres) et des collaborations avec des chercheurs, notamment en économie de la santé, sont à prévoir.

### ■ LES HOMICIDES INTRAFAMILIAUX

Par rapport à la question des homicides intrafamiliaux, l'expertise des chercheurs universitaires et du milieu communautaire a été mise à profit par le Ministère afin de tenir compte des avancées scientifiques et ainsi éclairer la prise de décision et la programmation des services.

<sup>3</sup> Il s'agit d'une initiative des IRSC, voir : <http://www.cihr-irsc.gc.ca/f/43978.html>

## La mise sur pied d'un comité d'experts sur les homicides intrafamiliaux

Le 5 mai 2011, le ministre de la Santé et des Services sociaux, à l'époque le docteur Yves Bolduc, a été interpellé sur la question des homicides intrafamiliaux, ce qui a conduit à la mise sur pied d'un comité d'experts ayant pour mandat :

1. de réaliser une analyse de l'état de situation sur l'ampleur du phénomène au Québec et ailleurs;
2. de dresser le portrait des services offerts et des outils disponibles;
3. de recenser les meilleures pratiques en ce domaine;
4. d'émettre, le cas échéant, des recommandations en tenant compte des orientations ministérielles existantes dans le but de prévenir les homicides intrafamiliaux.

Ce comité avait pour mission de se concentrer exclusivement sur le secteur de la santé et des services sociaux.

Afin de réaliser son mandat, le comité a réuni deux types d'expertise en plus de l'expertise professionnelle du MSSS, soit celle provenant de chercheurs universitaires et celle issue du milieu communautaire. Les experts rassemblés ont eu l'occasion de se rencontrer à huit reprises de novembre 2011 à juin 2012. Le comité a également consulté des personnes ou des groupes cibles et a effectué du travail en sous-groupes. Parmi les personnes consultées, il faut noter la contribution d'autres chercheurs chevronnés sur la question des homicides intrafamiliaux et celle de groupes touchés par la problématique, notamment les proches des victimes d'homicide.

L'expertise des chercheurs universitaires a été fort précieuse pour rassembler les données épidémiologiques et analyser le phénomène des homicides intrafamiliaux : il s'agit en effet d'un phénomène fort complexe qui varie, entre autres, selon les acteurs en cause et qui requiert, par conséquent, des stratégies d'intervention multiples<sup>4</sup>. À ce sujet, l'expertise du milieu communautaire a permis de cerner les défis d'intervention et d'étudier, en collaboration avec les chercheurs, les pratiques qui apparaissent prometteuses.

Au terme de ce processus de consultation et de collaboration, le comité d'experts a déposé des recommandations au ministre, lesquelles ont généré des travaux qui sont en cours au MSSS. Notamment, le dossier des homicides intrafamiliaux est maintenant suivi et porté par une direction du MSSS. De plus, un budget a été accordé aux organismes communautaires intervenant auprès des hommes afin de prévenir les homicides intrafamiliaux.

### ■ L'ÉVALUATION DES TECHNOLOGIES ET DES MODES D'INTERVENTION EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX (ETMISSS)

Parmi les diverses pratiques associant chercheurs et membres de l'administration publique, il faut souligner la façon dont les pratiques de synthèse et d'analyse de l'information scientifique, qui constituent l'essentiel de l'ETMISSS, viennent guider la prise de décisions au MSSS et dans le réseau de la santé et des services sociaux. Ces pratiques d'ETMISSS se réalisent tant au sein des unités d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé et en services sociaux (UETMISSS) que de l'Institut national

---

<sup>4</sup> Le comité a ainsi regroupé les homicides en quatre catégories : homicides conjugaux, filicides, familicides et parricides.

d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS). Les premières viennent éclairer les décisions qui se prennent dans le réseau de la santé et des services sociaux en matière d'acquisition, d'implantation ou d'utilisation de nouvelles technologies ou de nouveaux modes d'intervention en santé et en services sociaux; les secondes étayent les décisions qu'adoptent le ministre ainsi que le MSSS et son réseau en matière de technologies, de médicaments et d'interventions en santé et en services sociaux personnels.

## Unités d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé et en services sociaux

Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux qui ont une désignation universitaire se voient confier une mission d'enseignement, de recherche et d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé et, parfois, en services sociaux. Les Unités d'ETMISSS ou (UETMISSS) ainsi instituées permettent aux gestionnaires et aux professionnels de la santé travaillant au sein de ces établissements à désignation universitaire d'appuyer leurs décisions relatives à l'acquisition, à l'implantation ou à l'utilisation de nouvelles technologies ou de nouveaux modes d'intervention en santé et en services sociaux sur des connaissances produites par des équipes de chercheurs. Dans l'exercice de leur fonction, les UETMISSS peuvent formuler des recommandations de politiques basées sur des évaluations rigoureuses et un processus de décision juste et transparent, et réaliser des évaluations terrains sur l'efficacité pratique d'une technologie dans le contexte québécois de soins et de services. Elles ont de surcroît une mission de transfert des connaissances : elles doivent contribuer à la formation et au développement de personnel compétent en matière d'ETMISSS. Enfin, les UETMISSS assurent les arrimages nécessaires avec les équipes de divers centres de recherche affiliés à leurs établissements.

## Institut national d'excellence en santé et en services sociaux

En créant l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS)<sup>56</sup> en 2011, le gouvernement du Québec avait comme volonté de doter la province d'une institution crédible et compétente qui joue un rôle stratégique à l'égard de la pertinence et de la qualité des services de santé et de services sociaux, et ce, dans l'objectif ultime d'améliorer l'efficacité de notre système de santé et de services sociaux.

En s'appuyant sur des données probantes, l'INESSS produit ainsi des connaissances et des recommandations qui alimentent les choix du gouvernement en matière de technologies, de médicaments et d'interventions en santé et en services sociaux. Plus particulièrement, il fait l'évaluation des avantages cliniques et des coûts des technologies, des médicaments et des interventions en santé et en services sociaux. De plus, il élabore, met à jour et diffuse des guides de pratique clinique afin d'assurer l'usage optimal de ces technologies, médicaments et interventions. Il détermine, dans ses recommandations et guides, les critères à utiliser pour évaluer la performance des services; il effectue des recommandations quant à l'adoption, l'utilisation ou la couverture par le régime public des technologies,

<sup>5</sup> Cet organisme a pour mission de « promouvoir l'excellence clinique et l'utilisation efficace des ressources dans le secteur de la santé et des services sociaux ».

<sup>6</sup> L'INESSS a été créé le 19 janvier 2011 en remplacement du Conseil du médicament et de l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé (AETMIS), en assumant dorénavant les fonctions autrefois dévolues à ces deux organisations.

des médicaments et des interventions en santé et services sociaux. Il est à noter que l'INESSS doit, en plus, favoriser la mise en application de ses recommandations et de ses guides par divers moyens de sensibilisation, d'information et de transfert de connaissances.

## Les sources de données utilisées dans le cadre de l'ETMISSS

De façon générale, tant à l'INESSS que dans les UETMISSS, les ETMISSS sont réalisées à partir des données probantes générées par la communauté scientifique internationale, tout en incluant la participation de chercheurs, d'experts locaux et de décideurs du domaine de la santé et des services sociaux dans le processus d'élaboration des recommandations. Par exemple, dans l'accomplissement de sa mission, l'INESSS tient compte des perspectives des professionnels de la santé, des gestionnaires du réseau et des patients et, ainsi, « rassemble les savoirs et les savoir-faire de multiples sources afin de leur donner une forme utile aux fins de la poursuite de l'excellence clinique et de l'utilisation efficace des ressources ».

Cette approche visant la participation des décideurs, des experts, des professionnels et de la population dans l'élaboration du contenu des recommandations ou des guides représente justement une stratégie efficace facilitant leur appropriation, leur utilisation et leur implantation dans les milieux, et ce, au bénéfice du patient.

## Des exemples d'apports de l'ETMISSS à la prise de décisions

Le travail rigoureux des UETMISSS et de l'INESSS permettent au MSSS de prendre des décisions éclairées quant à l'achat ou non de technologies dispendieuses. Par exemple, le MSSS avait mandaté l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé (AETMIS), le prédécesseur de l'INESSS, afin de produire une note informative sur les données probantes étayant l'utilisation des ultrasons focalisés de haute intensité pour traiter le cancer de la prostate. À cette époque, cette technologie faisait son arrivée et le MSSS souhaitait connaître les bénéfices réels pour la qualité de vie et la survie à long terme des patients avant d'investir des fonds publics dans l'achat de ces appareils. Le tour d'horizon de la littérature scientifique réalisée par l'AETMIS a permis de conclure que, bien que cette technologie semble prometteuse à divers égards pour le traitement du cancer de la prostate, les données probantes n'étaient pas suffisamment matures pour démontrer l'impact réel sur la performance clinique des ultrasons focalisés de haute intensité.

L'ETMISSS a également pu être d'une grande utilité dans l'optimisation de programmes gouvernementaux d'envergure. À titre d'exemple, un Programme québécois de dépistage du cancer colorectal (PQDCCR) est déployé depuis quelques années par le MSSS. Ce programme vise à réduire la mortalité liée à cette maladie chez les personnes âgées de 50 à 74 ans, asymptomatiques et à risque moyen de développer la maladie. À la suite de travaux demandés à l'INESSS et effectués avec l'aide de gastro-entérologues experts en la matière, le MSSS a pu prendre position sur divers enjeux scientifiques actuels liés au PQDCCR et orienter adéquatement les travaux entourant ce programme<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> L'ensemble des publications de l'INESSS peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.inesss.qc.ca/index.php?id=49>

## ■ LES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT

Depuis 2002, le MSSS, en collaboration avec le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC), a lancé plusieurs actions concertées afin de soutenir la recherche sur les problématiques liées aux jeux de hasard et d'argent, ce qui a permis d'alimenter et de soutenir diverses interventions et activités de sensibilisation, de même que les actions de prévention du MSSS associées au Plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique.

Les actions concertées, réalisées principalement dans le cadre du programme de recherche thématique « Impacts socio-économiques des jeux de hasard et d'argent », ont assuré le financement de plus de 40 projets de recherche, de 3 études exploratoires, et de 2 synthèses des connaissances, en plus de soutenir l'infrastructure de 2 équipes de recherche en émergence et d'offrir 6 bourses à des étudiants dont les travaux portaient sur le jeu pathologique. Jusqu'à maintenant, une trentaine de ces activités de recherche sont terminées et ont pu couvrir des thèmes émergents et prioritaires. Parmi ces thèmes, on trouve la criminalité associée aux jeux de hasard et d'argent, le jeu par Internet, la prévalence du jeu pathologique au Québec et le jeu chez les aînés<sup>8</sup>.

### **Le programme « Actions concertées » du FRQSC**

De manière générale, le programme « Actions concertées » du FRQSC met en relation les ministères et organismes du gouvernement du Québec avec la communauté des chercheurs, et permet ainsi de répondre à une multitude de besoins de connaissances formulés par les ministères ou organismes gouvernementaux. Dans le cadre de ce programme, les besoins des ministères et organismes publics sont énoncés sous forme d'appels de propositions soumis à la communauté scientifique.

Dans ce processus de recherche en partenariat, les chercheurs disposent de la liberté de l'enseignement nécessaire pour produire et diffuser des résultats de recherche issus d'une démarche indépendante. La richesse de recherches issues d'une telle démarche est d'associer au processus les principales parties prenantes dans l'optique de répondre à leurs besoins de connaissance formulés dans le cadre d'un appel de proposition du FRQSC à la communauté scientifique.

Les propositions de recherche provenant de la communauté scientifique sont soumises à un processus d'évaluation scientifique par les pairs, suivant des règles rigoureuses d'analyse établies et respectant les plus hautes normes d'éthique et d'intégrité scientifique reconnues. L'évaluation des propositions de recherche implique les comités d'éthique de la recherche des universités ou des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, selon les cas.

De plus, il est important de mentionner que, quelles que soient les conclusions des recherches, les chercheurs sont libres de diffuser leurs résultats, tant dans des revues scientifiques, dotées de comités de pairs, qu'auprès du grand public. Le FRQSC, les partenaires ministériels et universitaires s'engagent dès le départ à rendre public le rapport découlant du projet de recherche.

<sup>8</sup> Notons que depuis la mise sur pied du programme « Actions concertées » il y a une quinzaine d'années, le MSSS a développé, avec la collaboration du FRQSC, pas moins d'une vingtaine d'actions concertées ayant permis de financer plus de 100 projets dans une variété de secteurs d'activité : déficience intellectuelle, jeunes et familles, itinérance et dépendances, santé et bien-être des hommes, violence conjugale, violence chez les Autochtones, jeux de hasard et d'argent, pédiatrie sociale, services aux aînés et vieillissement de la population, sédentarité et obésité, pauvreté et inégalités sociales, gangs de rue, etc.

Dans le cadre du programme de recherche en jeux de hasard et d'argent, la définition même des objets de recherche s'effectue en collaboration entre le monde de la recherche et le MSSS. Ainsi, avant même de faire l'objet d'un appel de propositions, les besoins de recherche sont définis et discutés au sein du Comité interministériel sur la recherche en jeu de hasard et d'argent. Ce comité a pour mandats essentiels de cibler les priorités de recherche en regard du jeu pathologique au Québec et de mettre en place et de coordonner un programme de recherche et d'évaluation en fonction des besoins énoncés par les différents partenaires du MSSS sur les problématiques du jeu pathologique (prévention, intervention clinique, répercussions socio-économiques, connaissances des clientèles, etc.). Par ailleurs, la mission de ce comité consiste aussi à mettre à profit les résultats de la recherche et à favoriser la formation de nouveaux chercheurs dans ce domaine.

### Quelques exemples d'actions concertées ciblées réalisées dans le cadre du programme de recherche en jeux de hasard et d'argent

En 2006-2007, face à l'émergence du jeu en ligne, le MSSS, en collaboration avec le FRQSC, lançait une action concertée ciblée sur le jeu par Internet. En plus, il lançait les projets du programme thématique sur les impacts socio-économiques des jeux de hasard et d'argent ayant un lien avec le jeu en ligne. À la suite de la réalisation de ces projets<sup>9</sup>, il est maintenant convenu d'exercer une vigilance sur la situation et de suivre l'évolution du phénomène de la cyberdépendance au cours des prochaines années considérant les connaissances actuelles.

En 2007-2008, une action concertée sur la prévalence du jeu pathologique, portant sur la surveillance de l'évolution de la prévalence des problèmes de jeux de hasard et d'argent au Québec, tant dans la population en général que dans les groupes les plus vulnérables, a été lancée en réponse à l'un des engagements du Plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005 (reconduit jusqu'en 2011-2012). Ce projet, dont les résultats seront diffusés au mois de mars 2014, permettra notamment de broser un portrait des habitudes de jeu et des problèmes associés, ainsi que de leur évolution à travers le temps. Il conduira aussi à cibler les facteurs de risque et de protection propres à chaque type de jeu (loteries, casinos, appareils de loterie vidéo, courses de chevaux, poker, jeu sur Internet) et à comparer les données du Québec à celles observées dans les autres provinces canadiennes et d'autres pays.

### Les modalités d'interactions entre chercheurs et partenaires du MSSS

Les activités regroupant les chercheurs et les répondants du MSSS se déroulent généralement dans le cadre de rencontres de suivi ou de transfert de connaissances organisées et présidées par le FRQSC. Les différents projets sont suivis par les directions concernées du MSSS et leurs partenaires. Durant le processus de recherche, les chercheurs rencontrent donc les partenaires du Comité interministériel qui font partie des comités de suivi pour leur faire part de l'avancée des travaux, ce qui permet également aux partenaires du MSSS de faire état de nouveaux besoins de connaissances. La plupart du temps, l'équipe de recherche subventionnée aura besoin de la collaboration étroite des professionnels du

---

<sup>9</sup> Certains de ces projets sont toujours en cours de réalisation.

MSSS pour les soutenir dans différentes opérations touchant, par exemple, la cueillette de l'information, l'identification d'acteurs clés et le transfert des connaissances.

En règle générale, les recherches font l'objet d'une activité de transfert des connaissances dont l'objectif est de faire connaître aux partenaires et à un plus large public les résultats des recherches. Les activités de transfert sont réalisées en étroite collaboration avec le MSSS, qui rend possible la diffusion des résultats à l'aide du dispositif de visioconférence, ce qui permet de joindre les acteurs issus de différents organismes publics et du réseau de la santé et des services sociaux concernés par les résultats de recherche.

## Résultats sur le plan de la décision publique

Les résultats et les pistes de réflexion ou d'action proposés dans les rapports de recherche issus des actions concertées en jeu de hasard et d'argent<sup>10</sup> alimentent les politiques du MSSS, aident à la décision, permettent de développer ou d'améliorer des programmes d'intervention.

Au fil des ans, les résultats issus de la recherche en partenariat ont permis de soutenir les activités de sensibilisation (campagne d'information et de sensibilisation), les interventions (ligne d'aide téléphonique, traitement spécialisé) et les actions de prévention du MSSS associées au Plan d'action gouvernemental.

## Futurs développements

Actuellement, le MSSS poursuit le développement des connaissances sur le thème des jeux de hasard et d'argent avec le lancement, le 6 juin 2013, d'un nouvel appel de propositions « Les impacts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent – printemps 2013 ». Dans le cadre de cet appel de propositions, de nouveaux besoins de recherche ont été répertoriés par rapport aux outils et aux instruments de mesure des habitudes de jeu, aux fonctions et rôles qu'occupent les jeux de hasard et d'argent, et aux processus d'initiation et de passage du jeu en ligne aux jeux de hasard et d'argent, notamment chez les jeunes.

### ■ L'ITINÉRANCE

Les initiatives prises par le MSSS par rapport aux défis posés par le phénomène de l'itinérance au Québec ont grandement bénéficié de l'apport de la recherche. Que ce soit pour définir le Cadre de référence sur l'itinérance (MSSS, 2008), le Plan d'action interministériel en matière d'itinérance 2010-2013 (MSSS, 2009) ou la future politique nationale en matière d'itinérance, la contribution des chercheurs a en effet joué un rôle central pour que les orientations prises soient cohérentes avec les connaissances les plus récentes.

<sup>10</sup> Les projets et rapports de recherche issus des actions concertées du FRQSC peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.frqsc.gouv.qc.ca/fr/recherche-expertise/projets/projets-actions-concertees.php#jeu2014>

## La production du Cadre de référence sur l'itinérance (2008)

Afin de mieux répondre aux défis posés par le phénomène de l'itinérance au Québec, le MSSS publiait en 2008 le Cadre de référence sur l'itinérance (MSSS, 2008). Ce document visait à faire ressortir l'importance d'une mobilisation des différents acteurs et à dégager une vision partagée du phénomène et des solutions pour prévenir et contrer l'itinérance. Il s'agissait donc de :

1. mieux cerner le phénomène de l'itinérance;
2. se donner des objectifs pour guider l'action;
3. déterminer des actions structurantes pour agir en amont des problèmes;
4. mobiliser les réseaux concernés.

Pour établir ce cadre de référence, un groupe de travail a été mis sur pied réunissant des personnes de divers horizons, dont certaines étaient des chercheurs réputés pour leurs travaux sur la question de l'itinérance au Québec. L'itinérance étant un domaine fort complexe et multifactoriel, il s'avérait essentiel de s'associer à des chercheurs pouvant faire état de connaissances récentes et également soutenir la compréhension et l'interprétation des informations issues de la littérature sur le sujet. Leur contribution au cadre de référence a permis de produire un document bien ancré dans les réalités de la recherche et du terrain. Ce cadre de référence a été une assise considérable lors de l'élaboration du Plan d'action interministériel en matière d'itinérance 2010-2013 (MSSS, 2009)<sup>11</sup>.

## La place de la recherche dans les priorités du Plan d'action interministériel en matière d'itinérance 2010-2013

Le Plan d'action interministériel en matière d'itinérance 2010-2013 qui met à contribution 10 ministères et organismes gouvernementaux, comporte 5 priorités, dont une consiste à accroître la recherche, ce qui, bien entendu, interpelle directement la nécessité de travailler avec des chercheurs. Parmi les actions qui découlent de cette priorité, deux recherches sont en cours : l'une vise à mieux comprendre le phénomène de l'itinérance chez les personnes autochtones et l'autre s'intéresse au partage de l'espace public.

Pour ce qui est de la première recherche, un mandat a été confié à une chercheuse spécialisée sur la question de l'itinérance des personnes autochtones. Pour l'étude portant sur le partage de l'espace public, un appel de propositions de recherche a été lancé en partenariat avec le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC), dans le cadre du programme « Actions concertées »<sup>12</sup>, et une équipe de recherche a obtenu le mandat.

Une autre action du Plan visait à réaliser le portrait de l'itinérance. Les appels de propositions de projets de recherche lancés sur cette question spécifique du portrait n'ont cependant pas porté leurs fruits. Toutefois, des rencontres ont alors eu lieu avec des experts de différents milieux, dont des chercheurs, afin de mieux cerner ce qui posait problème dans ces appels de propositions. Les conclusions issues de ces rencontres ont conduit le MSSS à mettre sur pied un comité de pilotage qui a pour mandat de le guider dans la réalisation du

<sup>11</sup> Une autre assise du Plan d'action est le rapport de la Commission de la santé et des services sociaux sur l'itinérance, sorti en novembre 2009 et intitulé « Itinérance : agissons ensemble ».

<sup>12</sup> Voir l'encadré sur le programme « Actions concertées » du FRQSC dans la section sur les jeux de hasard et d'argent.

portrait de l'itinérance, comité auquel siègent notamment des chercheurs. Leurs connaissances des recherches actuelles dans le domaine sont un atout précieux pour faire avancer les travaux de manière à bénéficier des expériences réalisées au Québec et ailleurs dans le monde, tout en évitant les écueils inhérents à ce type de démarche.

Enfin, les travaux entourant l'élaboration de la future politique nationale en matière d'itinérance bénéficient également de l'apport de la recherche par la présence de chercheurs sur le comité consultatif.

## ■ L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES URGENCES

L'amélioration de la gestion des urgences demeure l'une des priorités du MSSS. Pour répondre à cette priorité, le Ministère doit procéder à certaines interventions relatives aux services offerts en amont de l'unité d'urgence, aux services offerts durant les séjours hospitaliers ainsi qu'aux services proposés en aval d'un séjour hospitalier, notamment les services de réadaptation.

### Le développement d'un programme de recherche sur l'urgence et le continuum de soins

Dans cette optique, le MSSS a développé, en collaboration avec le FRQS, un programme de recherche en deux volets sur l'urgence et le continuum de soins dans l'objectif de favoriser le développement de connaissances et le transfert de ces dernières aux décideurs. Le programme finance des projets de recherche d'une durée maximale de trois ans, ainsi que des bourses pour des chercheurs en formation. Il offre aussi un soutien aux chercheurs dans la préparation de demandes de fonds à d'autres organismes subventionnaires pour des thèmes de recherche qui touchent la gestion de l'urgence. Notons que le programme de recherche sur l'urgence et le continuum de soins a, à ce jour, permis de financer neuf projets de recherche et six bourses pour des chercheurs en formation.

Pour obtenir des connaissances probantes quant aux effets de différents facteurs sur l'unité d'urgence et ainsi soutenir le processus décisionnel, le MSSS a ciblé les priorités de recherche suivantes :

- les facteurs liés à l'organisation et au fonctionnement en milieu hospitalier;
- les facteurs liés à l'organisation et au fonctionnement des services en amont et en aval d'un séjour hospitalier ou d'une visite à l'unité d'urgence;
- les facteurs liés au profil de la clientèle.

### Un exemple de projet de recherche et ses retombées sur le plan de la décision publique

Un récent projet de recherche, financé grâce à ce programme, a permis de réaliser une étude populationnelle sur l'utilisation de l'urgence<sup>13</sup>. Cette étude a notamment démontré que, bien qu'il n'y ait pas de solution unique au débordement des urgences, la planification

<sup>13</sup> Ce projet a été réalisé par un groupe de chercheurs provenant de différentes universités (Université McGill, Université de Sherbrooke et Université de Montréal) et de l'Institut national de santé publique du Québec.

des ressources destinées aux départements d'urgence doit tenir compte des différences entre les patients des milieux urbains et les patients des milieux ruraux. Les chercheurs ont aussi suggéré que des programmes de gestion des maladies chroniques seraient susceptibles de réduire le nombre de visites à l'urgence.

Les résultats de cette étude ont été l'objet d'activités de diffusion au sein du MSSS et dans le réseau :

- ils ont été présentés lors de la tenue d'une rencontre du comité de suivi des projets de recherche, composé de responsables de plusieurs directions du MSSS;
- la chercheuse principale a par la suite été invitée à les présenter à plusieurs intervenants du MSSS et du réseau de la santé et des services sociaux lors d'un midi-conférence, qui se déroulait simultanément sur quatre sites en visioconférence.

Eu égard à l'impact de ces résultats sur la décision publique, relevons que l'établissement d'un lien clair entre l'accès à un médecin de famille et le recours à l'urgence, surtout chez les personnes âgées et les populations vulnérables, est venu étayer l'importance des investissements destinés à améliorer les soins primaires. Les résultats de cette étude viennent par conséquent soutenir l'engagement du MSSS à développer davantage l'accès à des ressources de première ligne, principalement en ce qui a trait au traitement des maladies chroniques.

Un nouveau projet de recherche, présenté par la même chercheuse principale, a été retenu pour financement en 2012-2013. Il portera sur l'évaluation de l'implantation des recommandations en matière de services gériatriques dans les urgences au Québec<sup>14</sup>. Il permettra également le développement d'un outil de mesure des soins offerts à l'urgence pour la clientèle âgée.

## ■ CONCLUSION

L'ensemble des projets décrits dans cet article démontre que la collaboration avec le milieu de la recherche est bien ancrée au MSSS. Nous faisons appel à l'expertise des chercheurs de différentes façons, que ce soit par le soutien à des programmes et projets de recherche, par le recours aux organismes-conseils dont le Québec s'est doté ou par la mise en place de divers comités d'experts mandatés pour conseiller le MSSS. Quelle que soit la modalité retenue, le transfert des connaissances est bien présent tout au long des projets.

Nous pensons que cette collaboration est essentielle, car elle nous permet de prendre des décisions plus éclairées et d'obtenir des résultats mieux adaptés en soutien au bon fonctionnement du système de santé et de services sociaux.

Les enjeux, selon notre perspective, sont le peu de contrôle pour le MSSS quant au processus de sélection et d'évaluation des projets de recherche qui se réalisent à l'externe. De plus, il y a nécessité de s'entendre sur des délais de production des résultats de recherche qui ne sont pas toujours en phase avec le monde politique. Un suivi doit également être assuré quant au contenu et au format des rapports de recherche qui doivent répondre aux

---

<sup>14</sup> Des recommandations avaient été formulées à l'occasion du premier Congrès international interdisciplinaire sur les urgences, qui s'est tenu à Montréal en juin 2005. Ces recommandations portaient sur les thèmes de l'éducation, de l'intégration et de la coordination des soins, des ressources, de l'environnement physique des départements d'urgence, des pratiques fondées sur des données probantes, ainsi que de la recherche et de l'évaluation.

attentes et être adaptés pour faciliter la prise de décision. Enfin, il est important de s'entendre, dès le début des projets, sur la diffusion des résultats de recherche.

L'un de nos défis concerne la circulation fluide de l'information dans les milieux de pratique afin d'amener les résultats de recherche le plus tôt possible jusqu'au chevet du patient. C'est dans cette perspective que le MSSS participe à différentes initiatives telle la Stratégie de recherche axée sur le patient, lancée par les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), et qui, au Québec, ciblera les soins et services de première ligne. Cette initiative propose un mode de développement de la recherche novateur, impliquant dès le départ des patients, des cliniciens, des chercheurs et des décideurs dans le but explicite d'appliquer les résultats de recherche.

C'était aussi la volonté du MSSS, en mettant en place l'INESSS, que cet institut se rapproche des pratiques cliniques et des besoins des patients, en produisant, sur la base de données probantes et de l'expertise des parties prenantes, des guides de pratiques cliniques et des outils adaptés aux cliniciens et aux patients.

Il s'agit d'une nouvelle étape à laquelle nous travaillons actuellement et pour laquelle nous nous allions encore une fois avec le milieu de la recherche et les organismes détenant l'expertise nécessaire afin de trouver les meilleures solutions.

## ■ BIBLIOGRAPHIE

- Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2012). *Cadre de référence ministériel d'évaluation de la performance du système public de santé et de services sociaux à des fins de gestion*, Québec, Direction générale de la planification, de la performance et de la qualité du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2012). *Guide de sélection et d'élaboration des indicateurs aux fins de l'évaluation de la performance du système public de santé et de services sociaux*, Québec, Direction générale de la planification, de la performance et de la qualité du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2012). *Plan d'action ministériel 2012-2015 en matière d'évaluation de la performance du système public de santé et de services sociaux à des fins de gestion*, Québec, Direction générale de la planification, de la performance et de la qualité du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2012). *Rapport du comité d'experts sur les homicides intrafamiliaux*, Québec, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.
- Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (2012). *Vers l'élaboration d'un guide de pratique dans le secteur des services sociaux – Position du Comité sur les guides de pratique en services sociaux de l'INESSS*, Québec, Direction des communications et du transfert des connaissances de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2008). *L'itinérance au Québec – Cadre de référence*, Québec, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2009). *Plan d'action interministériel en itinérance 2010-2013*, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.
- McCusker J., Roberge D., Lévesque J.-F., Ciampi A., Vadeboncoeur A., Larouche D., Sanche S. (2010). *Utilisation des soins de première ligne et de l'urgence parmi les adultes du Québec : résultats d'une enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes*, rapport sommaire, Montréal, Fonds de la recherche en santé du Québec, 9 pages.
- McCusker J., Roberge D., Tousignant P., Lévesque J.-F., Vadeboncoeur A., Ciampi A., Borgès Da Silva R., Belzile E., Sanche S. (2013). *Plus liés qu'il n'y paraît : Les soins primaires et le recours aux départements d'urgence au Québec*, rapport de recherche, Montréal, Fonds de la recherche en santé du Québec, 22 pages.

# 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)

**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)

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 linguistique. 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 faite 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)

# L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : ŒILLÈRES COGNITIVES ET RISQUES D'ILLUSION DANS LA PRATIQUE, DANS LA RECHERCHE ET DANS LA VÉRIFICATION

Par **Harvey L. Mead**, Commissaire au développement durable (2007-2008)  
et blogueur

[www.harveymead.org](http://www.harveymead.org), [hmead@videotron.ca](mailto:hmead@videotron.ca)

**Pour citer cet article :** Mead, H. L. (2014). « L'administration publique : œillères cognitives et risques d'illusion dans la pratique, dans la recherche et dans la vérification », *Télescope, Actes du colloque - Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée*, Québec, 27 septembre 2013, p. 53-74, [www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel\\_hs\\_2014\\_Mead.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel_hs_2014_Mead.pdf)

De nombreux rapports de calibre international décrivent au quotidien les crises écologiques, sociales et économiques qui sont des indices d'effondrements à venir. À tous les niveaux et dans tous les secteurs, ces crises touchent directement l'administration publique et en montrent les défaillances pour qui veut y regarder de près. Nous réagissons peu ou pas à ces crises, tout comme nous n'avons pas tenu compte de certains indicateurs de la corruption dans la gestion municipale avant que la commission Charbonneau ne les mette en évidence.

Le ministère des Finances (MFQ), le ministère du Conseil exécutif (MCE) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) sont les organismes concernés au premier chef par le processus central de planification au sein de l'Administration. Le MFQ vise à être « un symbole d'excellence au service du développement économique de l'ensemble de la société québécoise ». On tend à assimiler ce « développement économique » au développement qui assure le bien-être de la population, l'objectif identifié par le premier principe de la Loi sur le développement durable (LDD). C'est la pensée de tous les gouvernements depuis des décennies.

Il n'est pas difficile de voir l'illusion dans laquelle se berce un gouvernement qui est guidé par un MFQ peuplé d'économistes qui adhèrent au modèle économique dominant sans même se poser de questions à son égard, par exemple, en fonction du rapport Stiglitz (2009). Dans ses rapports, le vérificateur général du Québec (VGQ) ne reconnaît pas non plus les défaillances fondamentales de l'Administration dans sa manière de concevoir « le développement » de la société. Finalement, bon nombre de chercheurs travaillent en tenant pour acquis le modèle.

Tout le processus de planification comporte le risque d'une « illusion de contrôle », comme le soulignent Tremblay et Malsch pour le niveau municipal (Malsch et Tremblay, 2013; Mead, 2013d). Le recours à l'économie écologique a été rejeté par le VGQ pour maintenir une « crédibilité » associée à l'acceptation par la vaste majorité des intervenants du modèle économique dominant. C'est justement ce modèle que les discours du budget successifs cherchent à rendre plus digeste avec des propos qui s'éloignent du modèle économique, modèle qui ne reconnaît pas que les enjeux se situent ailleurs aujourd'hui...

## ■ LES INFORMATIONS QUE NOUS FOURNIT LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

On peut partir du constat des professeurs Marie-Soleil Tremblay et Bertrand Malsch sur les audits dans le secteur municipal, qui affirmaient qu'en dépit de rapports de vérification fournissant des perspectives « blindées » sur l'état de la gouvernance, la corruption y régnait. Les deux professeurs soulignent les défaillances quant à « l'impression de sécurité, de transparence et de crédibilité » qui leur est associée. Le drame que je propose de souligner à mon tour est celui qui découle des défaillances dans l'approche cognitive fondamentale à l'ensemble de l'activité du secteur public. Ce sont celles du modèle économique dominant, qui encadre à son tour l'ensemble de la recherche sur l'administration publique. Cerner les vérifications du VGQ à l'échelon provincial permet de combiner un regard sur l'approche de l'administration publique en même temps que sur la recherche externe sur celle-ci.

## ■ PRODUCTION ET GESTION DE DÉCHETS

Dès ma nomination – début 2007 – au poste de commissaire au développement durable (CDD)<sup>1</sup>, j'ai pris connaissance des résultats d'une vérification qui démontraient, dans le rapport du VGQ de décembre 2006, une croissance de la production des déchets de 63 % en dix ans; et cela en dépit de l'adoption par des gouvernements successifs de deux politiques de gestion des déchets couvrant vingt années et ciblant en priorité une réduction dans la production de ces déchets (VGQ 2006, paragraphe 5.23). Pour mieux comprendre cette aberration, j'ai effectué une nouvelle vérification sur le sujet en 2007, en ciblant les facteurs à l'origine de cette production de déchets et de la gestion par le gouvernement en vue de leur réduction (VGQ, 2007a)<sup>2</sup>.

Les résultats n'étaient pas encourageants : la production de déchets avait continué d'augmenter de 84 % en douze ans, en ajoutant deux années additionnelles de données; le gouvernement n'était assurément pas organisé pour y répondre. Une telle conclusion n'est finalement pas surprenante. Les documents budgétaires commencent chaque année avec une présentation de la situation économique du Québec en fonction de plusieurs indicateurs économiques. Ils soulignent, entre autres, qu'il y a (ou qu'il devrait y avoir) toujours une « demande intérieure forte », parce que ceci augure bien pour l'économie. Autrement dit, le MFQ souhaite que la consommation des Québécois aille bon train et maintienne ainsi le taux de croissance du PIB à un niveau « acceptable ».

Une telle vision des choses est à la base de notre conception d'une économie de consommation. Ce point est souligné dans le document de soutien à la consultation sur les matières résiduelles de la Commission des transports et de l'environnement (CTE) à l'automne de 2007 (Assemblée nationale 2007, p. 10).

Annuellement, la génération de matières résiduelles ne cesse de croître. Selon RECYC-QUÉBEC, ce phénomène est lié à la santé économique du Québec, particulièrement à la croissance immobilière et aux grands projets d'infrastructures. La consommation des Québécoises et des Québécois est toujours plus grande et le volume des ventes du commerce au détail augmente.

Le Québec continue de consommer des produits et des services en quantité toujours croissante, puisque sa « santé économique » en dépend. La « demande intérieure forte » des quelque huit millions de Québécois met une pression de plus en plus importante sur les ressources puisées dans l'environnement, que ce soit au moment de la production des biens, que de leur mise au rebut.

Ma conclusion sur l'échec des politiques de réduction des déchets entre 1988 et 2007 est la suivante : les objectifs de réduction de production de déchets, même en tenant compte d'une importante contribution du recyclage, sont finalement en contradiction avec les besoins d'une économie telle que nous la définissons et dont le maintien est prioritaire. Les politiques mises en œuvre en aval des activités de développement – les politiques environnementales, pour la plupart – sont vouées à l'échec dans leur conception même. À l'instar du rapport de vérification de 2006, le VGQ ne met pas en question cette situation.

<sup>1</sup> Poste prévu par la LDD, le CDD a pour mandat d'assister le vérificateur général relativement à « la vérification en matière de développement durable ».

<sup>2</sup> Le rapport de vérification publié en 2006 ciblait la gestion des sites d'enfouissement sanitaire. Il présentait les données sur la production de déchets strictement en fonction d'un soutien à cette préoccupation.

## ■ EMPREINTE ÉCOLOGIQUE

Les politiques de développement en amont, visant des incitatifs à une demande intérieure forte et à une consommation de ressources toujours en croissance, placent même les meilleures politiques environnementales dans une situation de fuite en avant, comme en témoigne cet exemple des politiques de réduction de déchets. Pour dresser un portrait plus global, j'ai décidé de calculer l'empreinte écologique du Québec, en 2007 (VGQ, 2007b)<sup>3</sup>. Le résultat confirme le malaise : le Québec fait un appel aux ressources et aux écosystèmes de la planète qui dépasse de trois fois la capacité de celle-ci de les fournir sur une base équitable.

L'empreinte écologique est une mesure de la pression qu'exerce la société sur l'environnement. Elle évalue la surface productive nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets. Le calcul de l'empreinte écologique est fondé sur l'identification de l'ensemble des activités ayant des incidences matérielles et exigeant donc un apport en services ou en ressources écosystémiques. Normalement, les données pour quantifier ces activités se trouvent dans les mêmes banques de données qui alimentent le suivi de l'activité économique elle-même, et sont donc à la base du calcul du PIB.

La méthodologie de l'empreinte redistribue ces données, en fonction de six catégories d'écosystèmes fournissant différents services aux sociétés humaines : les terres cultivées, utilisées pour nourrir directement les humains, pour élever le bétail et pour produire les huiles et les fibres; les pâturages qui alimentent les animaux qui fournissent la viande pour l'alimentation humaine; les forêts, d'où proviennent les produits forestiers ainsi que le bois de chauffe; les zones de pêche, fournissant les poissons et d'autres produits marins, incluant les zones côtières et les eaux intérieures; les terrains bâtis, incluant ceux occupés par les résidences, les commerces et les industries, ainsi que les infrastructures et les superficies requises notamment pour les centrales hydroélectriques; les territoires associés à la consommation d'énergie, dont les forêts nécessaires pour absorber les émissions de CO<sub>2</sub> et qui ne peuvent servir en même temps à fournir des produits<sup>4</sup>.

La planète génère environ 1,8 hectare global pour chaque personne. Le résultat pour le Québec montre que chaque habitant a besoin de 6 hectares globaux, soit plus de 3 fois ce qui est disponible. Si toute l'humanité vivait comme la population du Québec, il faudrait plus de trois planètes pour répondre aux besoins de consommation.

Il y a donc lieu de reconnaître l'empreinte écologique comme un important indice pour la prise de décision ciblant un virage en profondeur dans les activités de la société, toutes contribuant à l'empreinte excessive. La reconnaissance de l'empreinte écologique permet de relativiser la connotation positive du terme « développement ».

Mes travaux de 2007 en tant que CDD visaient à signaler des problèmes dans l'approche de vérification du VGQ. Cette approche se limitait à apprécier la performance de l'Administration en fonction de critères occultant les externalités négatives du modèle économique en place. Elle empêche le VGQ d'étudier les crises qui risquent de nous causer préjudice.

<sup>3</sup> On doit consulter également WWF, 2012 et Global Footprint Network, 2013.

<sup>4</sup> Pour une intéressante critique de la méthodologie, voir Stiglitz, 2009, p. 244-247.

## ■ LES INFORMATIONS QUE NOUS FOURNIT L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Il y a lieu de regarder aussi, et en priorité, jusqu'à quel point une telle approche caractérise la planification du développement au sein de l'administration publique. Cette planification devrait étudier de près les véritables améliorations apportées par ses interventions. De nombreux indices suggèrent qu'il faut que cela se fasse en remettant régulièrement et systématiquement en question le modèle économique dominant.

## ■ UN CADRE DE GESTION DU DÉVELOPPEMENT DANS LE CORPUS LÉGISLATIF

La Loi sur l'administration publique (LAP, 2000), la Loi sur l'administration financière (LAF, 2000) et la LDD (2006) sont les trois seules lois du corpus législatif reconnues comme constituant le « cadre de gestion du gouvernement »<sup>5</sup>. Puisque c'est une contribution au développement de la province qui est l'objectif des interventions de l'État, on serait en droit de penser que la LDD, la seule des trois lois qui cible directement le développement, représente le cadre pour l'ensemble des actions du gouvernement en matière de développement; la LAP et la LAF soutiendraient seulement de telles interventions. Par ailleurs, la LDD insiste, dès son premier article, sur l'importance d'effectuer un « virage » dans le développement que connaît le Québec.

Les lignes directrices pour le cinquième exercice de planification stratégique actuellement en cours ont été émises en février 2013 (ministère du Conseil exécutif, 2013). Le document sur ces lignes directrices permet de clarifier ce qui est en cause et le gouvernement y établit une liste de ses priorités, secteur par secteur. Le document souligne que les différentes composantes des plans stratégiques sont déterminées par le législateur (LAP et Loi sur la gouvernance des sociétés d'État). Le cadre législatif ne comporte qu'une seule référence à la LDD : il s'agit d'une « préoccupation » pour le développement durable, et une note de bas de page qui indique que la compréhension de cette préoccupation se trouve en consultant la LDD et la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* (ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 2007).

La confusion en cause dans tout ce processus se trouve au sommet de l'exécutif et au sein de l'Assemblée nationale. Pour le répéter, rien dans les processus gouvernementaux ne reconnaît cette décision de l'Assemblée nationale de faire de la LDD le principal cadre législatif pour le développement. Les œillères en cause remontent loin. Pour bien les cerner, du moins mieux que les responsables gouvernementaux qui les portent, nous allons regarder un peu plus loin la mission du MFQ. Comme le disent Malsch et Tremblay (2013) dans leur récent article, il y a « une certaine obstination de la part des dirigeants politiques à ne pas vouloir reconnaître les limites de l'audit ». Nous pouvons ajouter qu'il y a une même obstination à ne pas reconnaître les limites du modèle économique dominant.

---

<sup>5</sup> La Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, de 2012, y fait référence et en confirme la portée en parlant, dans son article 1, « de contribuer à l'occupation et à la vitalité des territoires, partout au Québec, en adaptant le cadre de gestion de l'Administration et en conviant les élus municipaux à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions ».

## ■ LE CONTOURNEMENT D'UN PROCESSUS DE PLANIFICATION PAR UN AUTRE

Les interventions de planification stratégique de l'administration publique associées à l'adoption de la LDD en 2006 illustrent cette obstination. La Loi exige l'élaboration et la mise en œuvre d'une « stratégie de développement durable ». Une première stratégie a été adoptée en décembre 2007 pour couvrir une période de cinq ans. Cette période a été récemment prolongée, suivant des modalités de la Loi, pour deux autres années. Nous n'avons donc pas un bilan de la stratégie, bilan qu'il sera presque impossible de faire de toute façon, comme je propose de le montrer.

En principe, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* (SGDD) présentait les priorités gouvernementales en matière de développement pour les six années suivantes au moyen de 9 orientations et de 29 objectifs. Ceux-ci couvrent un vaste champ d'intervention et ne se limitent en aucune façon à l'environnement. En principe, ils encadrent la décision du gouvernement d'effectuer un « virage » dans nos modes de développement non viables. La LAP et la LAF fournissent les cadres de gestion complémentaires, en ciblant des moyens de mise en œuvre et une gestion par résultats pour guider les mesures prises.

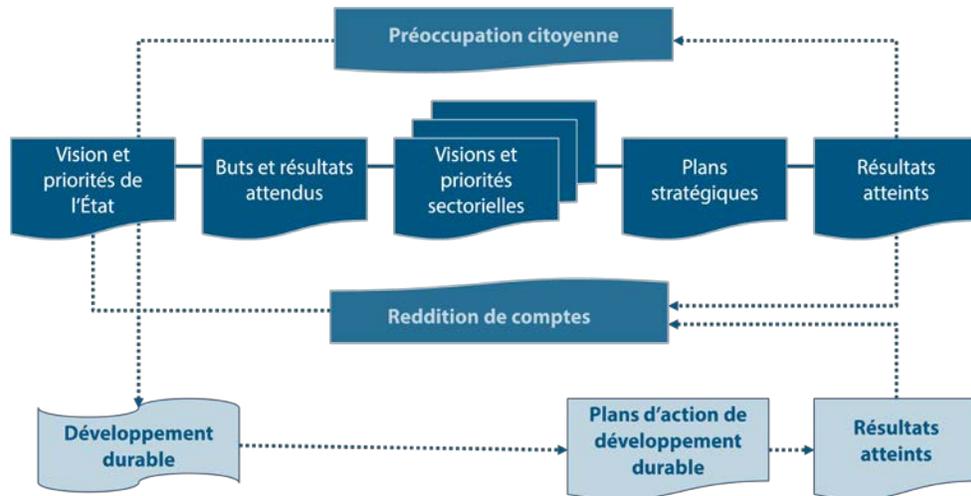
En tant que CDD, j'ai été auditionné par la Commission des transports et de l'environnement (CTE) à l'automne 2007 pour commenter le projet de stratégie gouvernementale (Mead, 2007)<sup>6</sup>. J'ai noté l'ampleur de ses orientations, de ses objectifs et de sa vision. J'ai souligné néanmoins que la SGDD ne comportait aucune cible pour ses 29 objectifs, aucun calendrier pour leur réalisation, aucun indicateur formel permettant d'évaluer leurs résultats – bref, peu d'outils pouvant guider les 150 entités responsables des plans de mise en œuvre de la SGDD. La SGDD était écrite de telle façon que sa vérification serait impossible.

En effet, la conception et la mise en œuvre de la SGDD ne respectaient aucune des normes en vigueur pour la planification stratégique; ceci n'est pas surprenant, puisque le Conseil exécutif, au nom du gouvernement, pilotait en même temps le troisième exercice de planification stratégique pour l'ensemble de l'administration publique québécoise. Dans les documents gouvernementaux, la SGDD n'était pas reconnue comme un exercice de planification stratégique ayant la même envergure que celle du processus central de planification. Comme le montre la figure 1, le MCE a clarifié son approche en écartant la SGDD à l'intérieur du processus central (ministère du Conseil exécutif, 2008).

---

<sup>6</sup> La version finale de la SGDD a été déposée à l'Assemblée nationale deux mois après la rencontre de la CTE, sans changement par rapport aux lacunes constatées.

FIGURE 1 : PLANIFICATION STRATEGIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
PLANS STRATEGIQUES ET PLANS D'ACTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE



La SGDD exige l'adoption de plus de 150 « plans d'action de développement durable », mais un examen de ces plans ainsi qu'un regard à la figure 1 indiquent que les plans d'action requis par la planification stratégique « centrale » priment ceux de la SGDD.

## ■ LE BUDGET COMME CADRE DE GESTION

Un dicton assez répandu dans les milieux écologistes prétend que le plus important élément législatif d'un gouvernement en matière d'environnement est son budget. Plus généralement, il n'y a pas d'indicateur plus important des orientations d'un gouvernement en matière de développement que le budget<sup>7</sup> et les crédits qui le concrétisent. Le sens de ce dicton est clair : c'est dans le budget qu'un gouvernement rend opérationnels ses engagements, ses intentions et ses discours en déterminant le financement qui permettra aux différentes entités d'agir durant l'année. Même la planification stratégique et ses plans d'action, portant sur une période de trois ans, sont sujets à des modifications en fonction des décisions budgétaires.

Si, à titre d'exemple, on examine le budget 2008-2009, on note qu'il fait référence à différents types de développement et à différentes activités de développement<sup>8</sup>. Le budget consacrait formellement une petite section au « développement durable », clairement conçu

<sup>7</sup> Dans ce texte, l'ensemble de la documentation budgétaire sera en cause : Discours sur le budget; Plan budgétaire; Renseignements additionnels sur les mesures du budget, *Budget de dépenses*, volumes I à IV. *Le Point sur la situation économique et financière du Québec* de l'automne 2007 est également en cause. (Finances Québec 2008-2009).

<sup>8</sup> On doit constater que les documents budgétaires utilisent le mot « développement » dans presque tous ses sens courants. Finalement, ces usages sont peut-être les bienvenus, devant l'usage abusif de l'expression « développement durable ».

comme étant autre chose que le « développement » dont le budget doit s'occuper<sup>9</sup>. Les engagements traités par cette section indiquent clairement que, dans le budget, le développement durable est associé directement et de façon limitative à des engagements touchant l'environnement. Cela fait qu'il peut être considéré comme plutôt marginal dans les préoccupations du MFQ et du Conseil exécutif, qui le relèguent à des gestes « externes » au véritable développement. Trois mois avant le dépôt de ce budget, jour pour jour, le premier ministre avait pourtant déposé à l'Assemblée nationale la SGDD, d'une envergure très importante.

Le Plan budgétaire fait explicitement référence au virage dans notre développement signalé dans le premier article de la LDD, cela dans une section où il annonce la mise en place de « diverses mesures totalisant près de 2,7 milliards de dollars sur cinq ans afin d'accroître la prospérité des Québécois »<sup>10</sup>. Parmi ces mesures se trouvent « 1,9 milliard de dollars pour stimuler l'investissement privé, 700 millions de dollars pour développer le savoir et les compétences des Québécois, et 75 millions de dollars pour poursuivre le virage vers le développement durable ». Il y a là un aveu voilé de la mise à l'écart des objectifs visant le développement durable, ou du moins de son absence d'intégration dans les plans de développement du gouvernement.

## ■ LE MINISTÈRE DES FINANCES ET LA QUESTION DES CÉILLÈRES

Il y a donc un processus budgétaire fondamental qui s'insère dans un processus de planification stratégique encadré par la LAP, la LAF et la LDD qui ne tient aucunement compte de la SGDD; en parallèle, il y a un processus de mise en œuvre de la LDD opérationnalisée par la SGDD. Un tel dédoublement d'approches représenterait d'emblée le risque d'un manque de contrôle dans les activités de l'Administration, n'eût été le rôle dévolu au MFQ.

## ■ LES OBJECTIFS SOCIAUX – ET ÉCOLOGIQUES – DANS LE DÉVELOPPEMENT

La société québécoise est dotée de politiques sociales de grande envergure depuis le début de la Révolution tranquille. Nous avons établi parmi nos plus hautes priorités le maintien et l'amélioration de la santé des citoyens, la mise en place d'un système d'éducation allant jusqu'aux niveaux universitaires les plus exigeants et une multitude de programmes qui cherchent à fournir aux citoyens et aux citoyennes des services sociaux répondant au moins à leurs besoins de base. Aujourd'hui, ces trois grandes priorités occupent quelque 70 % du budget, année après année.

Ces programmes ont été mis en place pendant la période d'après-guerre appelée « les Trente Glorieuses », période où les activités économiques de l'ensemble des pays riches s'inséraient dans un processus, tout d'abord de reconstruction, ensuite de véritable « développement ». Les progrès étaient fulgurants comme en témoigne l'augmentation de l'espérance de vie en bonne santé, du niveau d'éducation et du niveau de vie général de la population<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Voir la section 4 du Discours, intitulée « Poursuivre le virage vers le développement durable ». Voir aussi la section correspondante du Plan budgétaire. Voir aussi Discours, p. 27-30 et Plan, p. F 89-92, Renseignements additionnels p. B 17-21.

<sup>10</sup> Plan budgétaire, page F4.

<sup>11</sup> Parmi une multitude de références, on peut voir les deux chapitres sur ces questions dans Mead, collab. Marin, 2011.

Depuis trente ans, la situation a changé en ce qui concerne le « développement économique », les finances publiques, voire le développement social. Le taux de croissance économique est en baisse, l'État a tendance à cumuler les déficits, la dette a augmenté et le revenu des ménages a stagné. À travers tout ceci, le modèle économique qui cible la croissance n'a pas changé, mais le système de mise en œuvre s'est transformé pour adopter des principes que l'on connaît comme néolibéraux. La primauté du social a été transformée en une vision individualiste, et le processus gouvernemental ciblant les objectifs de développement a non seulement pris acte des changements importants par rapport aux Trente Glorieuses, mais également des principes néolibéraux.

Le Québec est face à une situation où les acquis sociaux, dont les programmes sociaux, sont possiblement à risque, incluant même les prévisions pour les *baby-boomers* et leurs plans de retraite. Devant une baisse de la natalité, critique pour le modèle économique qui cible la croissance, le gouvernement a mis en place un système de garderies à faible coût dans les années 1990. C'est probablement la seule intervention récente qui rappelle celles de la Révolution tranquille, et elle avait un fondement probablement autant économique que social. Les défis des prochaines années seront de s'assurer que (i) les processus de développement tiennent compte du volet social à travers les prises en compte des défis économiques et (ii) des défis écologiques qui se sont manifestés depuis maintenant plusieurs décennies soient pris en compte. Le modèle économique qui domine depuis la Deuxième Guerre mondiale est en cause, et non seulement sa version néolibérale (Mead, 2013a).

Cette situation est presque une évidence pour ce qui est du premier objectif, beaucoup moins pour le second. Les programmes touchant la santé, l'éducation et les services sociaux accaparent la plus grande partie du budget, alors que les interventions face aux crises environnementales représentent un coût minuscule dans ce même budget. En fait, les interventions les plus importantes face aux défis écologiques sont celles d'un ensemble de ministères « à vocation économique » et, finalement, de l'ensemble du gouvernement, voire de la société. Dans son effort de promouvoir le « développement économique » traditionnel, le modèle économique de l'ensemble des gouvernements, à l'origine de ces défis et de ces crises écologiques, est en cause.

## ■ MANDAT DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Finalement, le risque de manque de contrôle est plutôt minime en ce qui concerne le processus de planification associée à la LDD et à la SGDD, qui tiennent compte de défis et d'objectifs sociaux et environnementaux. Ce processus est tout simplement banalisé, en dépit d'énormes exigences sur le plan administratif associées à sa mise en œuvre. Comme pour l'ensemble des interventions depuis des décennies ciblant l'environnement et les enjeux sociaux, le « développement durable » est compris comme synonyme d'« environnement », le processus est donc jugé « externe » au véritable processus de développement et à la véritable planification de celui-ci, foncièrement économique.

En ce sens, les défaillances que je voudrais signaler sont la façon de concevoir l'activité économique elle-même. Cette conception ne rend pas explicites et centrales les exigences éthiques de la gouvernance et procède à ses analyses et à ses mises en œuvre sans tenir compte formellement des externalités. Celles-ci se manifestent par les crises reconnues par tout le monde, mais un peu comme la corruption avant les travaux de la Commission Char-

bonne. C'est ainsi que le mandat de « favoriser et soutenir la croissance de l'économie<sup>12</sup> » s'insère dans un processus global qui ne reconnaît aucune limite à l'activité économique, alors que celle-ci, ici et ailleurs, a outrepassé les limites imposées par notre présence sur une planète de nature physique et soumise aux lois de la thermodynamique. Les conditions institutionnelles du respect des exigences éthiques de la recherche sur l'administration publique sont ainsi gravement compromises.

Le MFQ se voit accorder huit fonctions, dont les deux premières sont intimement liées aux sujets traités par le présent texte : « (i) préparer et présenter à l'Assemblée nationale le discours sur le budget qui énonce les orientations en matière économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement [...]; (ii) établir et proposer au gouvernement le niveau global des dépenses »<sup>13</sup>. La première fonction comporte le mandat de base du MFQ<sup>14</sup>; la deuxième touche plus généralement les questions de développement :

- Conseiller le ministre et le gouvernement en matière de politiques économique, fiscale et sociale;
- Élaborer des politiques et des stratégies et proposer des mesures fiscales et budgétaires afin :
  - d'accroître le développement et la compétitivité de l'économie du Québec, notamment en matière d'incitation au travail, de soutien à l'investissement, à l'innovation, à la création d'emplois, et aux régions;
  - de favoriser le développement social, notamment en matière de soutien aux personnes à faible revenu, aux familles, aux jeunes et aux aînés.

Le MFQ est l'institution gouvernementale qui prépare le budget et en assure le suivi, le gouvernement lui-même étant responsable de son contenu final. Le MFQ est également et ainsi le principal intervenant gouvernemental en matière de stratégies globales de développement, ceci dans un contexte où le développement économique est l'objectif final. En fait, sa deuxième fonction représente en apparence une duplication de ceux de plusieurs ministères, et on doit comprendre que les mandats de ces autres ministères découlent du cadre fourni par le MFQ. Ils sont ultimement fonction du « développement économique ».

## ■ MESURES D'AUSTÉRITÉ ET DE REPRISE ÉCONOMIQUE : PARADOXE ET INDICE D'UNE CRISE

Le MFQ constitue ainsi l'intervenant prioritaire pour le gouvernement dans la mise en œuvre de la SGDD, même s'il n'y a aucune référence aux enjeux environnementaux, un élément important de la SGDD, dans la description de sa mission, de ses fonctions et de ses mandats, et que la LDD identifie le ministère de l'Environnement comme principal intervenant. Les plans d'action de la SGDD ne sont effectifs que s'ils sont dotés de budgets appropriés, ce qui requiert une harmonisation nécessaire et exigeante entre l'élaboration de ces plans d'action et la préparation du cadre financier; les plans portent sur plusieurs années, comme ceux associés à la planification stratégique, alors que l'exercice budgétaire est fait chaque année, avec un cadre triennal roulant. Le processus de mise en œuvre de ce qui est la véritable stratégie gouvernementale intègre en principe les trois processus visant le développement du Québec.

<sup>12</sup> Loi sur le ministère des Finances, art. 2.

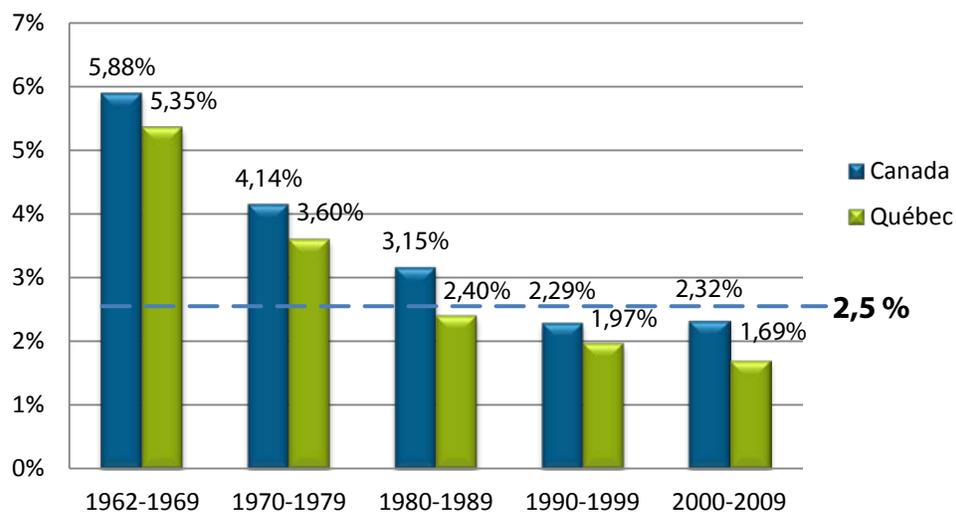
<sup>13</sup> *Ibid.*, art.4.

<sup>14</sup> Pour l'ensemble des références, voir Finances Québec 2013.

Le processus législatif aboutissant à la LDD, qui s'insérait dans un cadre conceptuel remontant aux travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED, la Commission Brundtland 1988 et 2005), établit les fondements pour un discours politique qui semble situer l'action gouvernementale dans un tel cadre. En même temps, le cadre législatif, dont les fondements se trouvent dans le modèle économique qui remonte à une période beaucoup plus reculée dans le temps, se poursuit en toute indépendance. La mise en application des lois nie ainsi le statut de la LDD comme cadre de gestion du développement dans l'ensemble des processus gouvernementaux.

Les documents budgétaires se fondent explicitement et de façon importante sur les prévisions du PIB et la croissance économique dont le PIB est l'indicateur de base et sur lequel le MFQ est censé faire rapport annuellement. Pour un avenir prévisible, les documents budgétaires constatent chaque année – depuis au moins 2007 – qu'une baisse du taux de croissance du PIB est inévitable, fonction en partie de la baisse de la croissance démographique des dernières décennies, mais également de la crise qui perdure et qui serait structurelle (Morgan 2013). Ceci paraît déjà dans la progression vers le bas du taux de croissance du PIB depuis des décennies.

GRAPHIQUE 1 : TAUX DE CROISSANCE DU PIB AU CANADA ET AU QUÉBEC DEPUIS 1962



Relativement au modèle économique et à la tendance vers le bas de son indice de base, les rapports du VGQ et les recherches des experts des politiques gouvernementales passent proches de ne traiter que des épiphénomènes, tout comme le font les administrateurs eux-mêmes.

Pour ce qui est du volet financier, les vérifications du VGQ ont insisté, par exemple, sur la bonne façon de calculer la dette de l'État, mais n'allaient pas plus loin, alors que l'État lui-même se trouve confronté à des dépassements budgétaires et à un niveau de dette qui amènent l'ensemble des décideurs politiques à proposer des gestes adéquats de contrôle et de gestion. Le modèle économique est aux prises avec un paradoxe : les dirigeants contrôlent la croissance des déficits et de la dette par des politiques d'austérité, politiques qui en-

trent en contradiction avec la volonté de soutenir la reprise de la croissance économique. Face à ce paradoxe, les dirigeants mettent en œuvre des initiatives traditionnelles de dépenses publiques, mais ces initiatives augmentent la dette. Il ne semble donc y avoir aucun espoir de « gérer » la dette par la reprise d'une croissance dynamique. Ni l'une ni l'autre des approches n'offre de solution.

La confrontation d'idées et de faits qui en résulte représente une indication des œillères qui prévalent par rapport à notre compréhension des enjeux de l'administration publique. Il paraît justifié de décrire cette situation comme une crise, même si les rapports du VGQ n'utilisent pas un tel langage, et ne suggèrent pas de véritables crises du côté financier. Il y a lieu de regarder de plus près les « corrections » souhaitables à apporter au PIB.

## ■ LE PIB, INDICATEUR INCOMPLET DU DÉVELOPPEMENT, ET L'IPV, UNE CORRECTION

Le modèle économique en place depuis au moins la Deuxième Guerre mondiale repose sur la distinction entre le « véritablement » économique et les « externalités » qui ne le concernent pas. Ce principe est derrière une approche décisionnelle qui relègue les externalités environnementales et sociales à un processus secondaire, où l'on cherche à tenir compte de différents « effets pervers » de l'activité économique *a posteriori*. C'est précisément à cause de cette approche que le PIB est jugé extrêmement déficient comme indicateur de développement; développement que l'on devrait reconnaître comme social et non pas seulement limité aux structures économiques.

## ■ LA PRÉSENTATION DU BUDGET – EN FONCTION DU PIB

Comme cela a déjà été mentionné, un mandat fondamental du MFQ est de « favoriser et soutenir la croissance de l'économie ». Un objectif explicite du Discours sur le budget<sup>15</sup> est de faire rapport sur l'accroissement du PIB par habitant comme moyen d'« accroître le niveau de vie et le mieux-être des Québécois ». Plus loin, le Discours fait référence à « notre niveau de vie et notre qualité de vie », soulignant que « le développement économique n'a de sens que s'il est porteur de progrès social » (Discours, p. 6-7 et 21). Ce discours correspond donc à celui du rapport Brundtland et ses énoncés ne peuvent pas être évalués uniquement de façon quantitative.

Toutefois, lorsqu'on observe comment s'effectue l'analyse des crédits budgétaires, on remarque qu'elle repose presque exclusivement sur des données quantitatives. Les premières sections du Plan budgétaire<sup>16</sup> présentent notamment la situation économique dans laquelle l'intervention de l'administration publique québécoise s'insère en fonction des perspectives de croissance du PIB. Il y a donc une contradiction entre les intentions du Discours et les pratiques de l'administration publique.

<sup>15</sup> Document accessible à <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/index.asp>

<sup>16</sup> Comme dans les sections précédentes, nous prenons le budget de 2008-2009 à titre d'exemple ici. Voir Sections B (« L'économie du Québec : évolution récente et perspectives pour 2008 et 2009 »), C (« Orientations budgétaires et financières du gouvernement ») et D (« La dette, le financement et la gestion de la dette »).

## ■ DÉFAILLANCES DU PIB RECONNUES ET CORRIGÉES : L'IPV

Le rapport Stiglitz de 2009<sup>17</sup> a fait le tour de la question et a identifié non seulement les lacunes du PIB mais des pistes pour une alternative plus complète. L'Indice de progrès véritable (IPV) s'insère dans ce processus de « correction » du PIB comme probablement le meilleur outil disponible, en dépit de ses faiblesses sur les plans méthodologique et statistique (Mead 2013a et 2013c). Un premier IPV pour le Québec a été produit en 2011 (Mead, collab. Marin 2011); il indique que le PIB surestime par trois fois le prétendu apport de l'activité économique mesuré par le PIB que les économistes appellent la « richesse ».

Un indice synthétique du type de l'IPV fournit des indications quant au caractère incomplet du PIB lors du traitement des différentes composantes. Il permet d'identifier explicitement et de monétariser les défaillances du PIB; il peut ainsi mieux orienter le virage dans le développement visé par la LDD pour le Québec.

L'IPV part de la composante la plus importante du PIB (du moins, dans les pays riches), soit les dépenses personnelles (ou la consommation). Cette approche prend la consommation comme un *proxy*<sup>18</sup> pour les biens et les services associés à la recherche de bien-être dans notre vie. Les autres composantes du PIB sont en fait des mesures prises pour atteindre une amélioration de cette consommation et donc de ce bien-être. L'IPV ne prétend pas d'emblée que cette consommation représente le bonheur total, mais permet la correction du PIB qui, au bout du compte et en contraste avec l'IPV, amène les économistes à le juger ainsi.

À partir des dépenses personnelles, la méthodologie de l'IPV procède (i) à la soustraction de montants correspondants aux coûts des impacts de nos activités requises pour obtenir ces biens et services, coûts non pris en compte par le PIB mais qui représentent clairement une diminution de notre bien-être (notre « progrès ») ou de son soutien dans l'environnement. L'IPV (ii) ajoute une valeur pour la contribution du travail non rémunéré et du bénévolat, souvent, comme dans le cas du Québec, la plus importante composante de l'indice après les dépenses personnelles. L'IPV (iii) peut également ajouter une partie des dépenses gouvernementales reconnues dans leur totalité par le PIB : certaines dépenses pour l'éducation et la santé, mais ciblant celles qui comportent des améliorations nettes au bien-être; des dépenses en services sociaux; certaines dépenses pour les infrastructures; l'investissement en capital pour maintenir les emplois.

Cet indice présente ainsi une meilleure approximation au véritable bien-être des Québécois que le PIB. Ce dernier comptabilise toute l'activité économique, sans égard à ses impacts, dont une dégradation progressive de son soutien dans l'environnement qui constitue une contrainte au développement. La décision d'élaborer le budget et de cerner les principaux défis du développement principalement en fonction du PIB est radicalement compromise par ses déficiences.

<sup>17</sup> Stiglitz 2009 fournit un contexte global pour nos propres travaux, cherchant à souligner l'importance d'un recours à d'autres indicateurs que le PIB pour évaluer le développement. Voir aussi les travaux de la Commission européenne, de l'OCDE, du Parlement européen, du Club de Rome et le WWF dans l'initiative Beyond GDP (Beyond GDP, 2013).

<sup>18</sup> Valeur qui sert à représenter ce qui est difficile à évaluer.

## ■ ENLEVER LES CŒILLÈRES

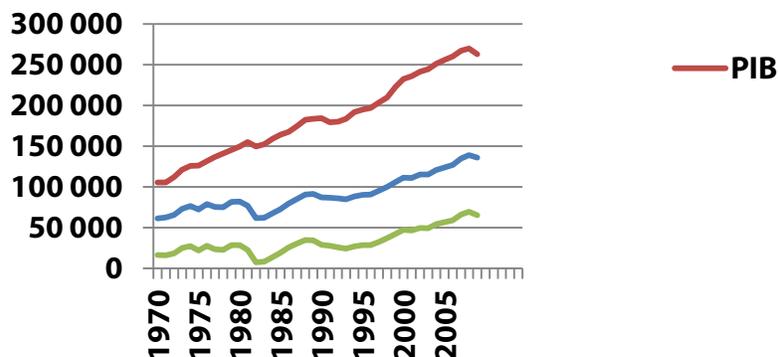
Le calcul du PIB se fait de façon très précise et est rendu possible par un Système de comptes nationaux qui assure la collecte de données dans une multitude de domaines, et cela depuis des décennies. De telles données pour les « externalités » associées au développement économique n'existent que très partiellement. Nous sommes confrontés à une situation où il faut choisir entre des guides extrêmement précis, mais qui ne visent pas juste, et d'autres qui visent juste, mais qui n'ont pas une précision répondant à des normes généralement reconnues. Peu importe la relative imprécision du calcul, l'IPV représente une approximation tout à fait réaliste et beaucoup plus liée aux exigences éthiques que le PIB.

## ■ L'APPORT DE L'IPV ET DE L'EMPREINTE ÉCOLOGIQUE

Avant même d'aborder le calcul de l'IPV, l'empreinte écologique présentée à la page 4 fournit une indication de l'ampleur du « virage » jugé nécessaire par la LDD en ce qui a trait au développement du Québec. La planète entière est déjà en dépassement par rapport à sa capacité de support (Global Footwork Network 2013), et le Québec doit s'adapter à une situation où les pays pauvres doivent améliorer leur situation pour atteindre un niveau de vie adéquat et les pays riches, en contrepartie, doivent réduire radicalement leur consommation de ressources et d'écosystèmes.

Le calcul de l'empreinte est basé sur une utilisation des mêmes données que celles utilisées pour calculer le PIB. En revanche, l'approche au calcul de l'IPV allait tellement à l'encontre d'un ensemble d'approches retenues par le modèle économique dominant que j'ai été remercié de mes services comme commissaire avant de pouvoir poursuivre son calcul. J'ai donc produit un premier IPV du Québec, à titre personnel, après avoir quitté mon poste. Le portrait fourni par cet indice apporte une vision globale de ces processus qui montre l'énorme distorsion que représentent les indications fournies par le PIB en termes de développement : les soustractions en termes monétaires apportées par l'IPV au PIB, pour corriger l'absence de prise en compte par ce dernier du coût d'une multitude d'externalités, réduisent des deux tiers la contribution prétendue du PIB au développement (Mead, 2011, graphique 2).

GRAPHIQUE 2 : PIB, IPV ET IPV SANS TRAVAIL NON RÉMUNÉRÉ



L'IPV fait aussi la distinction entre (i) des interventions défensives visant à maintenir un statu quo et qui ne constituent pas des améliorations nettes du bien-être, même lorsqu'il s'agit d'activités bien orientées (ex. : lutte contre l'obésité et les problèmes cardiaques, programmes de restauration de milieux dégradés, coûts d'adaptation au vieillissement de la population) et (ii) des interventions proactives et préventives qui augmentent le bien-être (infrastructures bien conçues, meilleur rendement dans les activités de production). Et l'IPV introduit une valeur pour le travail non rémunéré dans la société (celui réalisé en bonne partie par les femmes). Cette valeur est tellement grande qu'elle fait du travail non rémunéré la composante la plus importante de l'IPV – et elle est positive.

Pour récapituler : l'IPV permet de corriger des lacunes extrêmement importantes du PIB lorsque ce dernier est utilisé comme indicateur de développement. Par contre, l'IPV n'est pas conçu pour tenir compte de la question du *throughput* de matières et d'énergie, puisqu'il est fondé sur les dépenses personnelles du PIB. Pour compléter le portrait et constater le dépassement à cet égard, il faut avoir recours à l'indice complémentaire qu'est l'empreinte écologique.

Le défi défini par ces deux indicateurs est majeur : **l'IPV réduit la valeur prétendue du PIB d'environ les deux tiers, et l'empreinte intervient pour souligner que l'ensemble de l'activité en cause pour produire ce résultat moindre est trois fois plus important.**

## ■ RISQUES D'ILLUSION

Ces indices donnent une idée du risque que court le Québec en matière de développement. Principal responsable des orientations en matière de développement, le MFQ n'a aucune expertise pour proposer les corrections nécessaires. Le Conseil exécutif, considérant des paramètres politiques aléatoires, pourrait prôner certaines de ces corrections. Cependant, à l'heure actuelle, les décideurs considèrent uniquement des indicateurs qui donnent une vision imparfaite de la situation. Ils foncent avec des œillères en suivant un paradigme dépassé.

Devant l'ampleur du virage qui est requis et par rapport au défi à relever face à une telle situation, on peut croire que plusieurs contraintes pour notre développement futur peuvent être identifiées provisoirement en fonction des postes de soustraction. L'introduction par l'IPV du travail non rémunéré offre à son tour tout le potentiel pour orienter le Québec dans un véritable virage dans son développement, qui comportera une réduction majeure de sa consommation de ressources, une réduction probable correspondante dans le travail rémunéré et un recours à un travail non rémunéré comme élément clé dans une nouvelle société sociale et solidaire. En fait, ce travail non rémunéré est déjà un élément clé de notre bien-être, même s'il n'est pas reconnu par les indices couramment utilisés, dont le PIB.

Enlever ses œillères est une question d'éthique, une question d'analyse et de gestion de risques qui incombe à tout gouvernement. Une intervention en 2008 de Koïchiro Matsuura, directeur général de l'UNESCO, souligne à ce sujet que :

Ce que nous interprétons comme des problèmes – à commencer par les changements climatiques – ne sont pas tant des problèmes que des symptômes. Le vrai problème, en fait, est celui de la croissance matérielle dans un monde fini, problème qu'avait déjà posé en 1972 le rapport au Club de Rome *Limits to Growth*. En 1972, nous dit Dennis Meadows, coauteur de ce rapport, « l'humanité était en dessous des limites de la planète, maintenant nous sommes au-dessus », comme l'attestent les données portant sur l'empreinte écologique de l'espèce humaine calculée par l'équipe de Mathis Wackernagel. En 1972,

nous avons atteint 85 % de ces limites. Aujourd'hui, la consommation humaine des ressources se situe à environ 125 % du niveau soutenable à long terme<sup>19</sup> (Matsuura, 2008).

## ■ CONCLUSION

Les travaux de la Commission Charbonneau nous montrent qu'en dépit de rapports de vérification fournissant des perspectives « blindées » sur l'état de la gouvernance au niveau municipal, la corruption y régnait. Le présent texte part de ce constat des professeurs Marie-Soleil Tremblay et Bertrand Malsch sur les audits dans le secteur public et les défaillances quant à « l'impression de sécurité, de transparence et de crédibilité » qui leur est associée (Malsch et Tremblay 2013). Ma contribution a été de mettre en relief les défaillances dans l'approche cognitive fondamentale du modèle économique dominant qui encadre l'ensemble de l'action de l'administration publique, la vérification de celle-ci ainsi qu'une partie importante de la recherche sur la question.

Il y a de la corruption dans les affaires municipales (et peut-être ailleurs), et les vérifications ne l'ont pas identifiée. Il y a des défaillances dans l'administration publique et dans la recherche sur le sujet, et encore une fois, les vérifications et les recherches ne les montrent pas. Il existe ainsi au niveau provincial une illusion quant à la confiance que nous pouvons avoir envers l'état de la gouvernance.

Nos connaissances de la situation éludent de façon structurelle les enjeux qui sont décrits ici. Les crises en cause sont reconnues par les chercheurs, par les administrateurs, par les vérificateurs de la même manière que nous reconnaissons l'existence de la corruption au niveau municipal : elles sont « dans l'air », sans que nous les intégrions dans nos démarches et dans nos jugements de base. Contrairement aux travaux de la commission Charbonneau (dont l'ancien vérificateur général est le deuxième commissaire), les travaux esquissés ici se situent dans la marginalité depuis des décennies, et le fait de pouvoir les exprimer ici ne leur donne pas pour autant la force des travaux de la Commission.

Les résultats des recherches présentées ici ne paraissent même pas constituer des sujets pour la recherche sur l'administration publique. Ils peuvent se résumer assez succinctement :

1. les analyses du Club de Rome présentées dans *Halte à la croissance* en 1972 s'avèrent tellement fondées que les projections de ce travail d'informaticiens chevronnés sont en voie de devenir des prédictions (figure 2);
2. les projections prévoient une série d'effondrements dans notre civilisation globalisée qui débutent et qui atteignent certains sommets au cours de la décennie 2020;
3. une clé dans leurs projections est la hausse du prix des ressources non renouvelables dont l'extraction demanderait de plus en plus d'investissements. Pour l'analyste financier Jeremy Grantham de GMO Capital (Grantham, 2011, 2012), ceci amènerait un effondrement économique « sur la route vers la croissance zéro », ou encore une « récession permanente », pour reprendre l'expression de l'analyste financier Tim Morgan de Tullett Prebon (Morgan 2013). Rien dans la ruée actuelle vers le pétrole (et le gaz) de schiste ne suggère autre chose qu'un report dans le temps de la nécessité de faire face à la situation. Cette situation se définit en bonne partie par une baisse constante et assez dramatique du retour en énergie obtenue

---

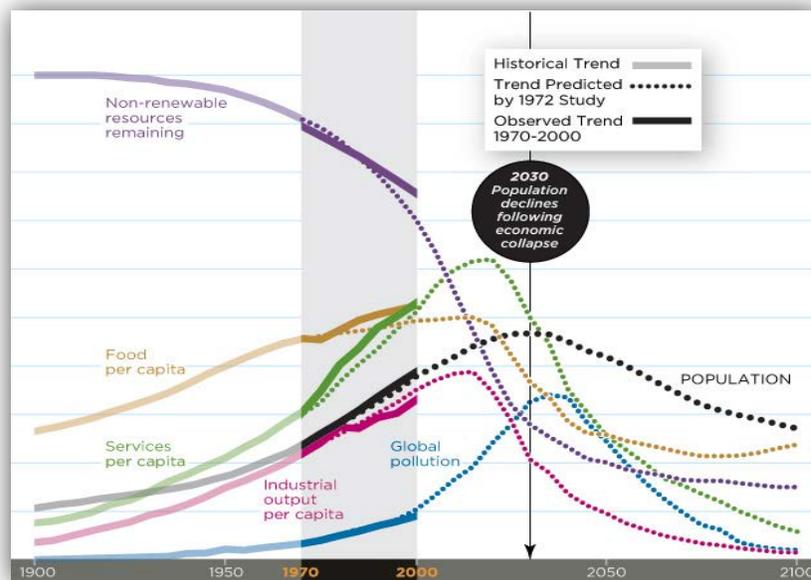
<sup>19</sup> À noter que Wackernagel est le concepteur de l'empreinte écologique et calcule qu'aujourd'hui nous sommes à environ 150 % du niveau soutenable (Global Footprint Network, 2013).

par rapport à l'énergie investie (ÉROI). Il s'agit du domaine des économistes biophysiques, dont les travaux se poursuivent depuis plus de trois décennies<sup>20</sup>;

4. les effondrements se dessinent en fonction de (i) une rareté croissante des ressources non renouvelables (rareté définie par un accès de plus en plus difficile, une qualité de moins en moins bonne, un rendement de moins en moins positif et par conséquent un prix d'exploitation en hausse); (ii) un impact majeur sur les économies dépendantes de telles ressources; et (iii) – seulement plus tard – les impacts écologiques, tel le changement climatique, en voie de s'emballer.

Les exigences éthiques pour des efforts en matière de développement se trouvaient assez bien résumées dans les travaux du Club de Rome de 1972 (Meadows et autres, 1972) et par la suite dans le Rapport Brundtland de 1987.

FIGURE 2 : CONFRONTATION DE 40 ANS D'EXPERIENCE AVEC LES PROJECTIONS DE HALTE A LA CROISSANCE



Source : Turner, 2008-2009 et Strauss, 2012. La mise à jour pour 40 ans, qui maintient la tendance indiquée ici, se trouve dans Turner 2012.

Le processus menant à la SGDD était clairement inscrit dans la foulée de ces travaux, et la SGDD donne bien l'impression de représenter un engagement majeur du gouvernement du Québec en matière de développement. Il n'en est finalement presque rien.

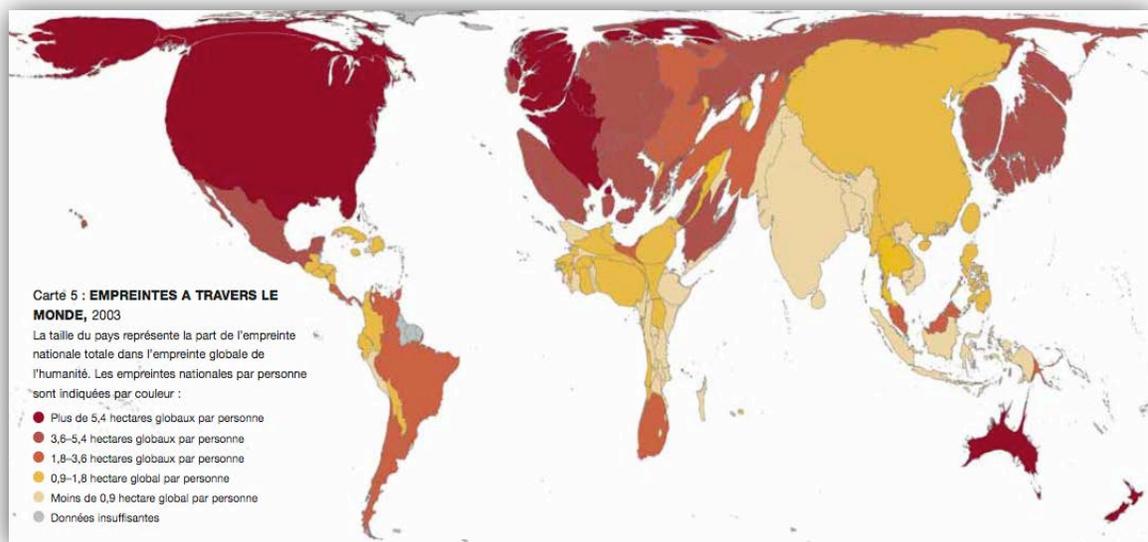
Les décisions relatives au développement viennent du processus budgétaire et du travail central du Conseil exécutif. Ceux-ci, à leur tour, s'inspirent du modèle économique qui rejette le respect de ces exigences éthiques dans la pratique et dans la recherche en matière de développement, c'est-à-dire celle sur l'administration publique elle-même.

<sup>20</sup> Pour un survol de l'économie biophysique, voir Hall et Klitgaard, 2012. Pour un survol de travaux sur l'ÉROI, voir le numéro spécial de *Sustainability* (Hall, 2011).

C'est dans un tel contexte que ce texte essaie d'aborder les « conditions institutionnelles du respect des exigences éthiques » appropriées à la recherche, en espérant fournir des indices suggérant que les propos ne devraient pas être considérés comme marginaux. Ces exigences comportent la reconnaissance de certains objectifs. D'une part, il faut que la recherche reconnaisse les conditions du développement, objectif de toute administration publique, de toute société. Ces conditions sont définies par ce que le modèle économique dominant considère comme des « externalités ». Elles se résument avec le graphique (figure 2) du scénario de référence du Club de Rome de 1972, mis à jour par le chercheur australien Graham Turner lors du 40<sup>e</sup> anniversaire de la publication de *Halte à la croissance* en 2012 (Turner 2012).

D'autre part, il faut que la recherche reconnaisse l'objectif d'une distribution égalitaire des bénéfices du développement dans la mesure où les administrations publiques peuvent y contribuer. L'échec de cette condition est décrit par la figure 3, une carte du monde déformée pour se conformer à l'empreinte écologique des populations des différentes nations.

**FIGURE 3 : LA PLANETE EN FONCTION DE L'EMPREINTE ECOLOGIQUE DES DIFFERENTES NATIONS**



Source : WWF 2006

Finalement, ces figures 2 et 3 montrent graphiquement les énormes risques actuellement courus par l'ensemble des pays du monde, parce que leurs institutions ne reconnaissent pas les conditions et les conséquences externes du modèle économique dominant. La figure 2 nous met face à une série d'effondrements qui sont vraisemblablement déjà en cours et qui arriveront à un point dramatique durant la décennie 2020. La figure 3 montre la situation propice à des crises sociales potentielles face à un dépassement de la capacité de support de la planète à soutenir leurs modes de vie, dans un contexte d'inégalités importantes.

Ces perspectives sont négligées par les acteurs publics et leurs institutions, en dépit de discours qui nous laissent avec une confiance relative par rapport à l'avenir de la société.

Finale­ment, les conditions institutionnelles qui gouvernent l'action publique en reconnaissant ces exigences sont déficientes. En particulier, le système qui place le ministère des Finances en contrôle du développement de la société, alors qu'il fonctionne dans le cadre d'un modèle économique dépassé depuis des décennies, fait que nos dirigeants ont des œillères lorsqu'ils abordent les décisions inhérentes à ce développement.

## ■ BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée nationale du Québec (2007). *Mandat d'initiative, La gestion des matières résiduelles*, Document de consultation. Ce document de consultation ne semble plus accessible en ligne, mais seulement le rapport de juin 2008, qui y fait référence à la page 63, <http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/documents-deposes.html?SessionLegislature=489&Commission=35> (page consulté le 11 septembre 2013).
- Commission européenne, OCDE, Parlement européen, Club de Rome et WWF (2013). *Beyond GDP*, <http://www.beyond-gdp.eu> (page consultée le 11 septembre 2013).
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988, 2005). *Notre avenir à tous*, Éditions du fleuve (1988) et Édition Lambda (2005).
- Finances Québec (2013). *Missions et mandats sectoriels*, <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=2&contn=86> (page consultée en août et en septembre 2013).
- Finances Québec (2008-2009). *Budget 2008-2009*, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/index.asp> (page consultée le 5 septembre 2013).
- Global Footprint Network (2013). *Earth Overshoot Day*, [http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/earth\\_overshoot\\_day/](http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/earth_overshoot_day/) (page consultée le 24 août 2013).
- Global Footprint Network (2008). *Calculation Methodology for the National Footprint Accounts*.
- Gouvernement du Québec (2006). *Loi sur le développement durable*, Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec (2000). *Loi sur l'administration publique*, Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec (2000). *Loi sur l'administration financière*, Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec (1999). *Loi sur le ministère des Finances*, Les Publications du Québec.
- Grantham, J. (2011). *Time to Wake Up: Days of Abundant Resources and Falling Prices Are Over Forever*, <http://www.resilience.org/stories/2011-04-29/time-wake-days-abundant-resources-and-falling-prices-are-over-forever> (page consultée le 20 juillet 2013).
- Grantham, J. (2012). « On the Road to Zero Growth », *GMO Quarterly*, <http://www.zerohedge.com/news/2012-11-20/jeremy-grantham-looks-future-america-road-zero-growth> (page consultée le 20 juillet 2013).
- Hall, Charles A. S. et K. Klitgaard (2012). *Energy and the Wealth of Nations : Understanding the Biophysical Economy*, Springer.
- Hall, Charles A. S. (dir.) (2011). *Sustainability: New Studies in EROI (Energy Return on Investment)*, MDPI.
- Leclerc, J. C. (2013). « La presse et les vrais scandales politiques », <http://www.ledevoir.com/societe/ethique-et-religion/385966/la-presse-et-les-vrais-scandales-politiques>, (page consultée le 26 août 2013).

- Malsch, B. et M.-S. Tremblay (2012). « L'« audit » dans le secteur public : le risque d'une illusion de contrôle », *Télescope*, vol.18, n° 3, *L'audit dans le secteur public*, [http://www.telescope.enaq.ca/Telescope/22/Index\\_des\\_numeros.enaq](http://www.telescope.enaq.ca/Telescope/22/Index_des_numeros.enaq) (page consultée le 12 février 2013).
- Matsuura, K. (2008). « Peut-on encore sauver l'humanité? », lettre ouverte dans *Le Devoir*, les 26 et 27 juillet 2008, <http://www.ledevoir.com/non-classe/199259/environnement-peut-on-encore-sauver-l-humanite> (page consultée en mai 2014).
- Mead, H. L. (2013a). Mead (2013c) *Some Methodological Issues in GPI Work: Illustrations from the Calculation of a GPI for Québec*, <http://www.harveymead.org/wp-content/uploads/2013/09/Some-methodological-issues-in-GPI-work-submitted-iv13.pdf> (page consultée le 12 septembre 2013).
- Mead, H. L. (2013b). *Pour sortir du désastre : l'économie biophysique comme approche de base*, <http://www.economieautrement.org/spip.php?article217> (page consultée le 15 juillet 2013).
- Mead, H. L. (2013c). *J'étais un peu trop tôt*, <http://www.harveymead.org/2013/07/06/lipv-jetais-un-peu-trop-tot/> (page consultée le 10 juillet 2013).
- Mead, H. L. (2013d). *La crédibilité des vérifications et des audits mise en question*, <http://www.harveymead.org/2013/02/12/la-credibilite-des-verifications-et-des-audits-mise-en-question/> (page consultée le 15 juin 2013).
- Mead, H. L., avec la collaboration de T. Marin (2011). *L'indice de progrès véritable : Quand l'économie dépasse l'écologie*, MultiMondes.
- Mead, H. L. (2007). *Commentaires sur la Stratégie québécoise de développement durable*, <http://www.harveymead.org/wp-content/uploads/2013/09/SQDD-commentaires-3x07.pdf> (page consultée le 9 septembre 2013).
- Meadows, Dennis L. et autres (1972). *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Potomac Associate.
- Ministère du Conseil exécutif (2008). *Troisième exercice d'élaboration des plans stratégiques : Contexte, enjeux et encadrement*, p.13, Gouvernement du Québec.
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (2007). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, [http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie\\_gouvernementale/](http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/) (page consultée le 11 septembre 2013).
- Morgan, T. (2013). « *Perfect Storm: Energy, Finance and the End of Growth* », Tullett Prebon, <http://ftalphaville.ft.com/files/2013/01/Perfect-Storm-LR.pdf> (page consultée le 4 juillet 2013).
- Stiglitz, J., A. Sen et J.-P. Fitoussi (2009). *Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social*, [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr) (page consultée le 11 septembre 2013).
- Strauss, M. (2012). « Looking Back on *The Limits to Growth* », *Smithsonian Magazine*, avril 2012, <http://www.smithsonianmag.com/science-nature/Looking-Back-on-the-Limits-of-Growth.html> (page consultée le 5 avril 2013).
- Turner, G. (2012). « On the Cusp of Global Collapse », *Gaïa*, février 2012 [http://xa.yimg.com/kq/groups/18821650/435212220/name/GAIA2\\_2012\\_116\\_124\\_Turner.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/18821650/435212220/name/GAIA2_2012_116_124_Turner.pdf) (page consultée le 11 septembre 2013).

- Turner, G. (2008-2009). *A Comparison of Limits to Growth with Thirty Years of Reality*, CSIRO Working Paper Series 2008-2009, <http://www.csiro.au/Outcomes/Environment/Population-Sustainability/SEEDPaper19.aspx> (page consultée le 11 septembre 2013).
- Vérificateur général du Québec (2007a). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, Tome II, Chapitre 5 Production et consommation responsable – influence sur la réduction à la source*, [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2007-2008-T2/fr\\_Rapport2007-2008-T2-Chap05.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2007-2008-T2/fr_Rapport2007-2008-T2-Chap05.pdf) (page consultée le 11 septembre 2013).
- Vérificateur général du Québec (2007b). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, Tome II, Annexe : Empreinte écologique du Québec*, [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2007-2008-T2/fr\\_Rapport2007-2008-T2-Annexe.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2007-2008-T2/fr_Rapport2007-2008-T2-Annexe.pdf) (page consultée le 11 septembre 2013).
- Vérificateur général du Québec (2006). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006, Tome II, Chapitre 5 Matière résiduelles*, [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2005-2006-T2/fr\\_Rapport2005-2006-T2-Chap05.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2005-2006-T2/fr_Rapport2005-2006-T2-Chap05.pdf) (page consultée le 11 septembre 2013).
- WWF (2012). *Planète vivante 2012*, [http://www.wwf.ca/fr/nouvelles/publications/rapport\\_planete\\_vivante\\_2012.cfm](http://www.wwf.ca/fr/nouvelles/publications/rapport_planete_vivante_2012.cfm) (page consultée le 10 septembre 2013).
- WWF (2006). *Planète vivante 2006*, « Empreinte mondiale », p. 16, [http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/LPR\\_2006\\_FR.pdf](http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/LPR_2006_FR.pdf) (page consultée le 7 septembre 2013).

## CHERCHEURS EN ÉCONOMIQUE ET DÉCIDEURS : COMMENT RENFORCER LES LIENS?

Par **Pierre Fortin**, Professeur à l'Université du Québec à Montréal, École des sciences de la gestion, Département des sciences économiques  
[fortin.pierre@uqam.ca](mailto:fortin.pierre@uqam.ca)

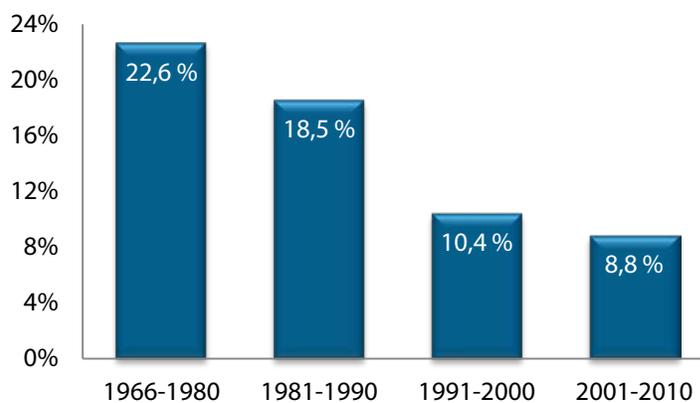
**Pour citer cet article :** Fortin, P. (2014). « Chercheurs en économie et décideurs : comment renforcer les liens? », *Télescope, Actes du colloque - Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée*, Québec, 27 septembre 2013, p. 75-82,  
[www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel\\_hs\\_2014\\_Fortin.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel_hs_2014_Fortin.pdf)

Si l'on veut renforcer les liens entre chercheurs universitaires et décideurs au Canada, et au Québec en particulier, il faut d'abord s'assurer que les chercheurs manifestent de l'intérêt pour l'étude du Canada ou du Québec dans leurs travaux scientifiques. Malheureusement, la tendance vérifiable des dernières décennies révèle clairement que c'est de moins en moins le cas pour les chercheurs en économique.

## ■ CONSTATS

Wayne Simpson et Herbert Emery (2012) ont récemment établi que les travaux scientifiques des chercheurs canadiens sur les questions qui concernent l'économie canadienne sont de moins en moins nombreux d'une décennie à l'autre depuis quarante ans. Le graphique 1, qui résume leurs résultats, fait ressortir la baisse tendancielle du poids que les cohortes successives de chercheurs universitaires canadiens en économique ont accordé aux questions canadiennes dans leurs articles publiés dans des revues scientifiques internationales arbitrées. Il est passé de 23 % pour les cohortes de chercheurs qui ont commencé leur carrière avant 1980 à 9 % pour celles qui sont arrivées dans la décennie 2001-2010<sup>1</sup>. Le graphique 2 confirme que la même diminution de l'importance des articles à contenu canadien caractérise aussi l'évolution dans les départements d'économie du Québec. Le contenu canadien, dans ce cas, s'est maintenu autour de 15 % jusqu'à la fin des années 1980. Depuis lors, la chute a été très marquée. Les données d'Emery et Simpson permettent d'estimer que 3 % des articles de chercheurs québécois en économique publiés dans des revues scientifiques ont un contenu canadien.

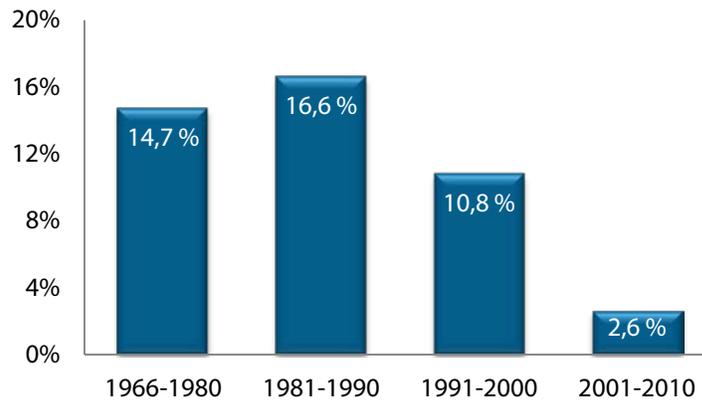
**GRAPHIQUE 1 : POURCENTAGE DES ARTICLES AYANT UN CONTENU CANADIEN PARMIS CEUX QUI ONT ÉTÉ PUBLIÉS DANS DES REVUES SCIENTIFIQUES PAR LES CHERCHEURS DES DÉPARTEMENTS D'ÉCONOMIQUE CANADIENS, SELON LA PÉRIODE OÙ ILS ONT COMMENCÉ LEUR CARRIÈRE**



Source : Simpson et Emery (2012)

<sup>1</sup> Dans un article précédent (Fortin 1993, tableau 6), j'avais comparé la proportion des communications à contenu canadien aux congrès annuels de l'Association canadienne d'économique observée en 1989-1992 à celle des années 1967-1974. Il s'agit d'un ensemble de travaux beaucoup plus large, puisqu'il n'était pas restreint à ceux qui avaient été publiés dans des revues scientifiques arbitrées. La période couverte était cependant bien antérieure aux deux dernières décennies. Le résultat obtenu était que la proportion des textes à contenu canadien était passée de 46 % en 1967-1974 à 33 % en 1989-1992.

**GRAPHIQUE 2 : POURCENTAGE DES ARTICLES AYANT UN CONTENU CANADIEN PARMİ CEUX QUI ONT ÉTÉ PUBLIÉS DANS DES REVUES SCIENTIFIQUES PAR LES CHERCHEURS DES DÉPARTEMENTS D'ÉCONOMIQUE QUÉBÉCOIS, SELON LA PÉRIODE OÙ ILS ONT COMMENCÉ LEUR CARRIÈRE**



Source : Wayne Simpson (communication personnelle, octobre 2013)

Aux États-Unis, l'intérêt des chercheurs pour la politique économique est très prononcé. Dans ce pays, un grand nombre de chercheurs de réputation mondiale sont admirés non seulement pour leur productivité scientifique en économie pure ou appliquée, mais également pour leur contribution aux débats, aux décisions et aux institutions liés à la politique économique. Il y en a proportionnellement beaucoup moins au Canada. Une indication contemporaine de la disparité d'intérêt pour la politique économique entre les chercheurs américains et canadiens est qu'il y a plus de 200 blogues animés par des chercheurs établis aux États-Unis qui débattent de questions de politique économique, tandis qu'au Canada on peut compter les blogues de ce type sur les doigts d'une seule main.

■ **CAUSES**

Comment expliquer la baisse de l'activité scientifique des chercheurs universitaires canadiens relative à l'économie de leur propre pays au cours des récentes décennies? On discerne quatre causes. La première tient à la formation des étudiants au doctorat en économie dans les universités nord-américaines et européennes qui, depuis une quarantaine d'années, a été marquée par la montée du formalisme, le désintérêt pour l'économie appliquée, l'ignorance de l'histoire et l'absence d'une culture large et ouverte sur les autres sciences humaines, comme la psychologie et la sociologie. En 1985, David Colander et Arjo Klamer ont effectué une enquête d'opinion auprès des étudiants au doctorat en économie de 7 grandes universités américaines. En gros, leurs résultats (Colander et Klamer, 1987) montrent que 60 % des répondants étaient d'avis que leur succès dans la discipline dépendait de leur talent en mathématiques et de leur capacité à résoudre des problèmes formels. Seuls 16 % croyaient que le succès reposait plutôt sur leurs aptitudes en recherche empirique, 10 % sur une connaissance large de la littérature en science économique, et 3 % sur une bonne connaissance de l'économie elle-même. Une telle vision des choses n'était pas pour aiguïser l'intérêt de ces étudiants (aujourd'hui âgés en moyenne de 54 ans) pour l'économie appliquée et la politique économique.

Colander a réalisé la même enquête auprès de doctorants en économie de 2002 (aujourd'hui âgés en moyenne de 37 ans). Ses résultats (Colander, 2005) indiquent que, vingt ans plus tard, l'accent sur le formalisme avait quelque peu diminué et l'exigence de compétence en économie appliquée avait progressé. Les résultats de Simpson et Emery présentés aux graphiques 1 et 2 ne permettent cependant pas de déduire de ces nouveaux résultats qu'un virage se soit produit en faveur des études canadiennes parmi les chercheurs des départements d'économie canadiens ou québécois au cours des dernières années.

Une deuxième cause de la baisse d'intérêt pour les questions portant sur l'économie canadienne parmi les chercheurs universitaires est qu'au cours des dernières décennies l'octroi de la permanence, l'obtention des promotions, les hausses de rémunération et la reconnaissance scientifique sont devenus de plus en plus basés sur la quantité et la qualité des publications arbitrées dans les revues scientifiques internationales de haut niveau. Or, la majorité de ces grandes revues sont américaines ou européennes. Bien qu'il y ait parfois des exceptions, elles ne manifestent pas beaucoup d'intérêt pour les travaux d'économie appliquée portant sur le Canada. Seules trois publications – la *Revue canadienne d'économie*, *Analyse de politiques* et *L'Actualité économique* – sont canadiennes, et elles sont loin des premiers rangs. Les différents classements des revues actuellement disponibles (par exemple, Hudson, 2013; Kalaitzidakis, 2011; Ritzberger, 2008) placent la *Revue canadienne d'économie* quelque part entre le 40<sup>e</sup> et le 70<sup>e</sup> rang. *Analyse de politiques* et *L'Actualité économique* ne sont, quant à elles, même pas répertoriées. En conséquence, un nombre croissant de jeunes chercheurs universitaires au Canada jugent qu'investir dans les études canadiennes est une perte de temps pour ce qui est de l'avancement de leur carrière. La seule revue québécoise, *L'Actualité économique*, parvient de peine et de misère à recueillir chaque trimestre les articles dont elle a besoin simplement pour survivre.

Une troisième cause est que les institutions de type britannique comme celles qui régissent la gouvernance politique du Canada offrent moins d'occasions d'échanges entre administrateurs publics et chercheurs universitaires que les institutions de type américain. Aux États-Unis, le régime politique repose sur une tension permanente entre la présidence et le Congrès. Chaque fois qu'un président des États-Unis est nouvellement élu, des milliers de hauts fonctionnaires de l'administration précédente quittent leur emploi et sont remplacés par des milliers d'autres. Ce système à roulement élevé a ses faiblesses, mais il faut reconnaître qu'il facilite les échanges entre l'université et l'administration. C'est ainsi qu'un grand nombre de chercheurs universitaires américains de réputation mondiale ont fait partie de l'entourage présidentiel à un moment ou à un autre de leur carrière. Quelques exemples récents parmi les économistes : Ben Bernanke, Mike Boskin, Alan Krueger, Ed Lazear, Greg Mankiw, Christina Romer, Joe Stiglitz, Larry Summers, Laura Tyson, Janet Yellen. Ils sont admirés non seulement pour leurs réalisations scientifiques, mais aussi pour leur apport exceptionnel aux politiques publiques et à la vie de la Nation. Inutile d'ajouter que leur expérience dans l'administration a des conséquences pour le type de recherche et d'enseignement auquel ils s'adonnent une fois revenus à leurs fonctions universitaires.

Au Canada, où la branche exécutive du gouvernement domine la branche législative et où la haute fonction publique est permanente, les possibilités d'échanges entre l'université et l'administration sont restreintes. À deux ou trois endroits, comme à la Banque du Canada et au ministère fédéral des Finances, on trouve des postes de chercheurs universitaires invités, mais qui n'exercent cependant pas de fonctions de direction et dont la présence soulève des difficultés d'intégration. À l'inverse, notre École nationale d'administration publique (ENAP)

fait figure d'heureuse exception au Canada en accueillant un bon nombre d'administrateurs publics d'expérience qui s'impliquent dans la recherche en politiques publiques.

Une quatrième cause du recul en popularité des études canadiennes comme champ de recherche dans les départements universitaires d'économie est la hausse importante du nombre de chercheurs d'origine étrangère depuis quarante ans. À l'automne 2013, au Québec, 56 % des professeurs à plein temps des 7 principaux départements d'économie au Québec étaient nés à l'étranger – 80 % dans l'un des départements en question. Ils sont en proportion beaucoup plus nombreux aujourd'hui qu'il y a quarante ans. Ces chercheurs sont naturellement moins enclins à effectuer des recherches ou à donner des enseignements de contenu canadien que les chercheurs d'origine canadienne<sup>2</sup>.

En grande partie, ces évolutions constituent un progrès par rapport aux décennies passées. La prospection du talent à l'échelon mondial – de Shanghai à Sofia, en passant par Bogota, Paris et Moscou –, l'importance accrue de la recherche en théorie économique et statistique, et la préoccupation croissante de la reconnaissance internationale sont des marqueurs d'un système universitaire qui accède à la maturité. J'observe simplement que, malgré ces avancées, les conséquences pour le progrès des connaissances sur l'économie d'ici ne sont pas toutes positives. C'est surtout vrai en comparaison de la situation observée aux États-Unis, où la recherche sur l'économie du pays n'a jamais été aussi active. La question est importante, parce que l'économie est une science du comportement humain en société, et que ce comportement peut varier considérablement en raison de la diversité des préférences, des contraintes, de l'histoire et des institutions d'un pays ou d'une région à l'autre. Le comportement des êtres humains n'est pas comme celui d'une particule subatomique ou d'une cellule vitale, qui est le même partout sur la planète.

## ■ CONSÉQUENCES

La diminution marquée de l'activité des chercheurs universitaires canadiens liée à l'économie canadienne depuis quarante ans a comme conséquence qu'au Canada et au Québec le potentiel scientifique des chercheurs des grands départements d'économie comme appui à la décision dans l'administration publique et en politique économique, qui est en principe exceptionnel, est sous-utilisé. Le contribuable canadien – qui investit annuellement plus de 140 millions de dollars dans ces départements – en a moins que pour son argent.

L'absence relative des chercheurs universitaires en économie des débats sur les politiques publiques signifie que ces débats sont d'autant moins influencés par la logique scientifique et la raison argumentative et d'autant plus par les préjugés, les émotions brutes, les impressions superficielles et les études à saveur idéologique ou partisane. Le risque est accru que de mauvaises décisions soient prises en matière de politique économique. Cela n'équivaut pas à nier que des idéologies diverses puissent animer le jugement de certains économistes. Ce qui est plutôt affirmé ici, c'est que si plus d'économistes – de tendances diverses – s'impliquaient dans la connaissance de l'économie canadienne et la mise au point des politiques publiques, les chances que de meilleures décisions soient prises seraient accrues.

<sup>2</sup> Je fais référence ici à une tendance d'ensemble, puisque plusieurs chercheurs d'origine étrangère s'intéressent à l'économie canadienne et plusieurs chercheurs d'origine canadienne ne s'y intéressent pas.

Il y a également des retombées négatives sur les nouvelles générations d'étudiants en économique. Le fait qu'une bonne partie du personnel enseignant n'exerce que peu Il y a également des retombées négatives sur les nouvelles générations d'étudiants en économique. Le fait qu'une bonne partie du personnel enseignant n'exerce que d'activité de recherche sur l'économie canadienne signifie que ces étudiants n'ont qu'un accès limité aux connaissances de pointe sur le Canada. Ils reçoivent le message, fût-il subliminal, que le Canada est une économie de seconde importance. À l'inverse, les connaissances qu'on leur transmet sur l'économie américaine sont abondantes. Pourtant, la plupart de ces futurs diplômés en économique vont mener leur carrière au Canada. Au minimum, cette distorsion dans l'enseignement indispose. Au pire, elle introduit une grave déficience dans la formation des futurs économistes en reproduisant la même ignorance de l'économie canadienne d'une génération à l'autre.

## ■ ÉCLAIRCIES

Évidemment, tout n'est pas sombre dans le décor. Il y a quand même quelques éclaircies. Premièrement, le pourcentage des administrateurs publics de niveau sous-ministériel qui sont des économistes hautement qualifiés a considérablement augmenté depuis trente ans. Dans l'administration québécoise, par exemple, on peut nommer Jean St-Gelais (Conseil exécutif), Yves Ouellet (Conseil du trésor), Luc Monty (Finances et Économie), Bernard Matte (Éducation, Loisir et Sport), Christine Tremblay (Ressources naturelles), Clément D'Astous (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs), Sylvain Boucher (Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire), Robert Baril (Immigration et Communautés culturelles), Denys Jean (Régie des rentes), Gilles Paquin (Agence du revenu), Diane Jean (Régie de l'Énergie), Luc Meunier (Infrastructure Québec), Robert Keating (Financière agricole). Il va de soi que la présence de cet impressionnant aréopage aux commandes de l'administration publique québécoise atténue (sans évidemment l'éliminer) le besoin d'échanges externes de connaissances avec les chercheurs universitaires en économique.

Deuxièmement, des lieux d'échanges alternatifs ont émergé. À l'ENAP, on observe un certain va-et-vient entre l'administration publique et l'université, dans un contexte évidemment plus large que celui des questions économiques proprement dites. Les centres interuniversitaires de recherche en analyse des organisations (CIRANO), en économie quantitative (CIREQ) et sur le risque, la politique économique et l'emploi (CIRPÉE) mobilisent des chercheurs universitaires au sein de programmes de recherche portant en partie sur l'économie canadienne – mais qui, comme le graphique 2 l'indique, sont rarement publiés dans des revues arbitrées. L'Association des économistes québécois (ASDEQ) fait un beau travail de rapprochement entre économistes universitaires et administrateurs publics. Et une certaine activité de recherche sur l'économie locale et la politique économique a également pris place dans les écoles de gestion, de politique appliquée et d'administration de la santé.

Troisièmement, un petit nombre d'universitaires très motivés continuent à produire des travaux de recherche d'excellente qualité sur les problèmes économiques canadiens. Au Canada, à l'extérieur du Québec, une liste non exhaustive doit certainement inclure les Boadway, Coulombe, Courchene, Dahlby, Diewert, N. Fortin, D. Green, Harris, Helliwell, Laidler, Lemieux, Milligan, Mintz, Osberg, Paquet et Trebilcock. Au Québec, il faut au moins mentionner Bélanger, Bernard, Boyer, Duclos, B. Fortin, Gagné, Godbout, C. Green, Irvine, Joanis, G. Lacroix, Lefebvre, Merrigan, Montmarquette, Parent, Ragan, Vaillancourt et

Vierstraete. L'activité de recherche de plusieurs d'entre eux a été encouragée par le développement et la mise en disponibilité de nouvelles banques de données statistiques et par l'avènement des techniques de l'économie expérimentale.

## ■ SUGGESTIONS

À quelles propositions mène ce diagnostic plutôt mitigé sur l'interaction entre chercheurs universitaires en économique et administrateurs publics? Il faut évidemment chercher à pallier les difficultés et à renforcer les orientations favorables au développement des liens entre les deux groupes. Les autorités universitaires et les dirigeants des départements d'économie doivent commencer par reconnaître l'existence du problème : qu'une fraction de plus en plus petite des dizaines de millions de dollars investis annuellement par les contribuables dans ces départements sert à financer la recherche et l'enseignement sur l'économie canadienne. Le rééquilibrage des objectifs et des opérations doit passer par un meilleur dosage entre économie pure, économétrie statistique, économie appliquée et contenu canadien dans la recherche et l'enseignement. Sans exagération, mais avec fermeté, il faut accorder une pondération plus importante à l'intérêt vérifié pour les études canadiennes dans l'embauche, et aux publications scientifiques sur l'économie canadienne dans les décisions de permanence et de promotion – tout en tenant compte de la plus grande difficulté à publier du contenu canadien dans les revues étrangères.

L'intérêt pour la recherche sur l'économie canadienne et québécoise pourrait aussi être encouragé plus directement par les programmes de subventions du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) et du Fonds de recherche du Québec-Société et culture (FRQSC) et par les autres sources de financement internes ou externes de centres de recherche et de chaires d'études canadiennes et québécoises.

Enfin, toute initiative visant à multiplier les forums, les rencontres et les mandats favorables au développement de liens entre chercheurs universitaires et administrateurs publics serait bienvenue. Il faut garder avant tout à l'esprit que les contacts de personne à personne sont absolument déterminants. Mes quarante ans d'expérience en ce domaine m'ont par ailleurs convaincu que les universités sont remplies de chercheurs qui sont prêts à aider le Canada et le Québec à avancer et accepteraient de s'impliquer pour développer les connaissances et aider les décideurs à faire de meilleurs choix. Mais plusieurs d'entre eux ressemblent à ce réparateur de la vieille publicité de *Maytag*, qui attendent qu'on les contacte et qui sont prêts à offrir une collaboration attentive, respectueuse et loyale. Ils sont timides. Alors, venez les chercher!

## ■ BIBLIOGRAPHIE

- Colander, D. (2005). « The Making of an Economist Redux », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 1, p. 175-198.
- Colander, D., et A. Klammer (1987). « The Making of an Economist », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, n° 2, p. 95-111.
- Fortin, P. (1993). « Where We Were, Where We Are: The First Eight CEA Meetings and the Last Four », *Revue canadienne d'économique*, vol. 26, n° 1, p. 55-69.
- Fortin, P. (2013). « Canadian Economists as Public Intellectuals », dans N. Wiseman (dir.), *The Public Intellectual in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Hudson, J. (2013). « Ranking Journals », *Economic Journal*, vol. 123, n° 570, p. F202-F222.
- Kalaitzidakis, P., T. Mamuneas, et T. Stengos (2011). « [An Updated Ranking of Academic Journals in Economics](#) », *Revue canadienne d'économique*, vol. 44, n° 4, p. 1525-1538.
- Ritzberger, K. (2008). « A Ranking of Journals in Economics and Related Fields », *German Economic Review*, vol. 9, n° 4, p. 402-430.
- Simpson, W. et H. Emery (2012). « Canadian Economics in Decline: Implications for Canada's Economic Journals », *Analyse de politiques*, vol. 38, n° 4, p. 445-470.

# LES POLITIQUES PUBLIQUES EN URBANISME ET EN TRANSPORT : INNOVATIONS ET ENJEUX DE RECHERCHE

Par **Gérard Beaudet**, Professeur, Université de Montréal

[gerard.beaudet@umontreal.ca](mailto:gerard.beaudet@umontreal.ca)

**Patrick Kilfoil**, Étudiant, Université de Montréal

[patrick.kilfoil@umontreal.ca](mailto:patrick.kilfoil@umontreal.ca)

Et **Jean-Philippe Meloche**, Professeur adjoint, Université de Montréal, Chercheur,  
Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)

[jean-philippe.meloche@umontreal.ca](mailto:jean-philippe.meloche@umontreal.ca)

**Pour citer cet article :** Beaudet, G., P. Kilfoil et J.-P. Meloche (2014). « Les politiques publiques en urbanisme et en transport : innovations et enjeux de recherche », *Télescope, Actes du colloque - Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée*, Québec, 27 septembre 2013, p. 83-100,  
[www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel\\_hs\\_2014\\_Beaudet\\_Kilfoil\\_Meloche.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel_hs_2014_Beaudet_Kilfoil_Meloche.pdf)

## ■ INTRODUCTION

La réalisation, depuis plus d'une décennie, de plusieurs recherches en partenariats stratégiques menées dans le cadre des programmes des organismes subventionnaires – notamment le CRSH, le FQR et le CFQCU – pourrait donner à penser que s'est récemment développée une meilleure articulation des préoccupations et des réflexions entre des chercheurs exerçant dans les universités et des acteurs des milieux responsables des politiques et programmes publics. Est-ce bien le cas?

Dans une lettre collective parue dans *Le Devoir* (Beaudet et autres, 2013), six universitaires déploraient que le Québec ait disparu de l'horizon de la recherche en de nombreux domaines, au moment même où plusieurs professeurs et fonctionnaires de carrière partent pour la retraite, au risque d'une dilapidation d'un héritage pas toujours bien assumé, et ce, au profit d'études internationales et comparatives. Sans nier l'importance de telles mises en perspective et tout en faisant valoir la nécessaire autonomie de la recherche, ces universitaires souhaitaient la création de lieux et de programmes de recherche mieux à même d'alimenter les réflexions menées dans l'administration publique en regard des grands enjeux auxquels la société québécoise est confrontée.

Ce constat reflète-t-il ce qui se passe en urbanisme et en aménagement du territoire? Répondre à cette question est malaisé pour des motifs qui sont propres à l'urbanisme et à d'autres domaines professionnels intéressés par l'action territoriale. D'une part, parce que les politiques urbaines ne sont pas réductibles aux politiques d'urbanisme; les recherches et études en urbanisme ne sauraient en conséquence apporter de réponses satisfaisantes à l'ensemble des enjeux que pose l'urbanisation. D'autre part, parce que le statut et l'intérêt de ces recherches et de ces études sont difficiles à cerner. S'agit-il en effet de recherches *en*, *pour* ou *sur* l'urbanisme, et en quoi se distinguent-elles des études urbaines (Scherrer, 2010 et 2013)? Et en quoi les résultats de ces recherches et de ces études peuvent-ils influencer les pratiques d'urbanisme<sup>1</sup> aussi bien que les politiques d'urbanisme déployées en amont?

Cela étant dit, comment recherche universitaire et politiques publiques se sont-elles articulées et quels sont, de nos jours, les principaux enjeux susceptibles de fonder une telle articulation, si tant est qu'elle soit possible et viable?

Cet article se divise en trois parties. La première propose un bref retour sur les années 1960 et 1970, qui auront constitué une période de grands bouleversements sociétaux et urbains. La deuxième présente trois concepts innovants issus de la recherche sur les politiques publiques en urbanisme au cours des dernières années. Ces trois concepts, qu'on subordonne ici aux impératifs du développement durable, sont ceux des villes résilientes, de la revitalisation urbaine et de la mobilité durable. La troisième et dernière partie de l'article s'interroge sur l'impact de ces concepts innovants et de la recherche universitaire sur la pratique de l'urbanisme au Québec et sur l'énonciation de politiques en urbanisme et de politiques urbaines.

---

<sup>1</sup> Fischler (2012, p. 13) soutient que « most progress in planning comes from innovations on the part of creative people in the field. The task of researchers is to help assess these innovations and diffuse the most promising ones ». Au surplus, ajoute-t-il, « to a certain extent, the demands of academic research are contrary to the needs of practice, and greater methodological rigor often comes at the expense of practical relevance ».

## ■ LES ANNÉES 1960 ET 1970 : LES LEGS DE LA RÉVOLUTION TRANQUILLE

Le Québec de la Révolution tranquille inaugure plusieurs chantiers auxquels l'État québécois s'était jusqu'alors peu ou pas intéressé. Celui de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire fut du nombre. Diverses réalisations marquantes ont témoigné, dès les années 1960, de la volonté de l'État québécois d'assumer un leadership certain en regard de la modernisation de l'établissement humain. Les travaux du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, menés de 1963 à 1966, constitueront, de ce point de vue, un exercice phare et un laboratoire exceptionnel pour plusieurs jeunes professionnels et technocrates (Simard, 2009).

L'année même du lancement de ces travaux, le gouvernement Lesage mettait sur pied la Commission provinciale d'urbanisme, dont la présidence était confiée à l'urbaniste Jean-Claude La Haye, qui avait également participé à la création de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal en 1961. Soumis en 1968, le rapport La Haye proposait réformes administratives et outils devant permettre à l'État et à ses mandataires – en l'occurrence ici les municipalités – de remplir leurs missions.

Mais, contrairement à ce qui s'est passé en éducation à la suite du dépôt du premier tome du rapport Parent, il faudra attendre plus d'une décennie avant que ne soit adoptée une Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Comment expliquer ce décalage?

Dans un texte de 1962, le sociologue Yves Martin (1962) soulignait que, si les travaux d'urbanisme, essentiellement descriptifs, étaient relativement nombreux depuis la fin des années 1950<sup>2</sup>, on devait en revanche déplorer l'absence presque totale d'études d'ensemble sur l'urbanisation. Le politologue Léon Dion (1998) rappelait, quant à lui, que les intellectuels du tournant des années 1950 « ne se préoccupent guère de science, de technologie et d'urbanisation » (p. 55). Plus récemment, Daniel Latouche (2010) soutenait que « [c]e qui frappe à la lecture [de textes publiés dans les années 1961-1966], c'est la place somme toute secondaire occupée par la ville et la question urbaine en général dans la Révolution tranquille » (p. 248). Pour Latouche, « [l]a Révolution tranquille n'a que faire de la "question" urbaine » (p. 255). En fait, poursuit-il, « l'urbanisme [a été] absent du laboratoire urbain québécois de la période » (p. 251).

Or, faut-il le rappeler, le Québec connaissait alors de profonds bouleversements urbains, que favorisait la démocratisation du crédit hypothécaire et de l'accès à l'automobile, et s'appropriait à lancer plusieurs chantiers immobiliers et infrastructurels qui transformeraient radicalement le cœur des principales agglomérations, aussi bien que leurs périphéries.

Ce désintérêt explique en partie l'orientation donnée à la mission de l'Institut d'urbanisme dans les années qui ont suivi sa fondation. Contrairement à l'Institut de recherche en droit public, également fondé par Paul Gérin-Lajoie en 1961, le premier est en effet rapidement devenu quasi exclusivement un lieu de formation professionnalisante. Le fait que l'État, ses ministères ou d'autres organismes ne lui aient pas confié de mandats de recherche, combiné au statut de plusieurs des professeurs qui étaient également des praticiens, rend compte du recentrement de la mission sur l'enseignement professionnel. Il faudra attendre les années 1970 pour que se développe la recherche universitaire en études

<sup>2</sup> L'Association canadienne d'urbanisme consacrait le numéro de mars 1957 de sa revue à la pratique de l'urbanisme au Québec. La présentation qu'en fait Fernand Grenier (1957) suggère que, si la pratique se développe, elle n'a pas nécessairement les moyens de ses ambitions, notamment en ce qui concerne la connaissance du fait urbain et les cadres institutionnels de la pratique.

urbaines et en urbanisme (Beandet, 2004). Une recherche qui ne s'extraira que très lentement des petits cercles d'initiés où elle fut d'abord confinée.

Dans un collectif publié en 1971 et proposant un regard étendu sur les enjeux et les défis du Québec du moment, on ne trouve en effet presque rien sur le phénomène de l'urbanisation. Tout au plus Jacques Grand'Maison (1971) constate-t-il que « [l]e refus de la ville, de la rationalité technique et de l'aventure économique reste encore prévalent » (p. 117), tandis que Fernand Martin et André Raynauld (1971) ne s'intéressent à la métropole « qu'en termes de structure occupationnelle, d'aménagement des fonctions de foyer de commandement » (p. 207).

Au même moment, Marcel Bélanger (1971) constatait le peu de place occupée par les questions d'habitat chez ceux qui travaillaient en planification. Il notait plus précisément que les politiques régionales, élaborées en vertu d'une approche technocratique de problèmes à résoudre, répondaient essentiellement d'objectifs à court terme davantage articulés à l'exploitation des ressources ou à l'équipement industriel et infrastructurel du territoire qu'à l'adaptation de l'habitat aux besoins et aux attentes des populations.

Sur le terrain, les années 1970 verront les citoyens interpeller les décideurs publics dans plusieurs dossiers, dont ceux du droit au logement, du patrimoine, de l'environnement et de la consultation publique. Une demande sociale de plus en plus insistante forcera l'État à adopter de nouvelles politiques et à adapter les cadres législatifs et réglementaires existants. Même si l'effervescence du moment retient l'attention de chercheurs, dont ceux rattachés à l'INRS-Urbanisation fondé en 1970, l'intervention publique aura davantage été sensible à l'importance des mouvements sociaux et à l'écho qu'ont trouvé leurs revendications sur la place publique. De ce point de vue, les ouvrages et les prises de position publiés par les activistes, au nombre desquels se trouvaient des universitaires, semblent avoir eu un impact plus déterminant. Ce que confirme le sort réservé aux rapports de certains groupes de travail dont les réflexions avaient été alimentées, à l'instar de celles du Groupe de travail sur l'urbanisation<sup>3</sup>, par des recherches universitaires. Les années 1980 poursuivront sur cette lancée.

Qu'en est-il de nos jours?

## ■ L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX PARADIGMES

Trois nouvelles donnes ont influencé la réflexion sur le devenir des villes du Québec au cours des dernières décennies. La première est celle du réchauffement climatique. Sa prise en compte a favorisé l'adhésion d'un nombre croissant de décideurs et de citoyens au concept de développement durable, qui s'impose aujourd'hui comme un fondement du développement territorial et remet en question notre rapport à l'espace, notamment en matière de transports urbains. La deuxième est celle de la désindustrialisation. Amorcée il y a déjà plusieurs décennies, elle s'est caractérisée par l'érosion des secteurs manufacturiers traditionnels et par la tertiarisation des emplois. Des territoires industriels sont alors tombés en désuétude, laissant vacants au cœur des villes de vastes emplacements, souvent contaminés. La troisième et dernière donne est celle du vieillissement de la population. Plus subtile, ses effets sont encore peu perceptibles aujourd'hui. Ce vieillissement n'en représente pas moins

<sup>3</sup> Présidé par Claude Castonguay, le groupe de travail déposait son rapport en février 1976. Il faudra attendre encore trois ans avant que ne soit adoptée la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Or cette loi, essentiellement procédurale, ne s'articulera à aucune politique urbaine, contrairement en cela à la Loi sur le zonage agricole.

un défi important pour le développement des villes, d'autant qu'il se double d'une croissance démographique modeste.

Les approches usuelles de l'urbanisme ont montré leurs limites quant à leur capacité à prendre en compte les bouleversements associés à ces nouvelles données. Les nouveaux défis qu'ils posent pour l'avenir des villes exigent l'émergence de solutions innovantes. Bon nombre de recherches sont influencées par ces défis. Leurs résultats remettent en question les modes d'action actuels, voire notre rapport collectif au territoire, et invitent à repenser les politiques territoriales dans une perspective d'intégration des enjeux. Ont-elles pour autant – et plus qu'auparavant – un impact sur les politiques en urbanisme et sur les politiques urbaines?

Le terme développement durable fait partie du vocabulaire des politiques publiques depuis environ un quart de siècle (Brundtland, 1987). Le concept est fondé sur deux notions de base : les besoins essentiels des plus démunis et la capacité limitée de l'environnement à répondre aux besoins créés par le mode d'organisation spatiale actuel. Le développement durable s'impose comme une façon de repenser le développement des sociétés contemporaines et engendre le questionnement des éléments qui composent cette société.

Le concept de la ville durable est le produit de la prise en compte du développement durable par les acteurs de la ville – décideurs, urbanistes, chercheurs. La perspective vise à intégrer les dimensions sociales, économiques et écologiques du développement au sein de politiques urbaines transversales (Gauthier, 2006). Relativement tôt, Scott Campbell (1996) argue que l'avènement du développement durable transforme la pratique de l'aménagement du territoire en mettant en place de nouvelles fondations sur laquelle baser la légitimité de l'action publique. Alors que l'ordonnancement de l'espace constituait le paradigme dominant à l'époque de la planification rationnelle, ses nombreux échecs – démolition de quartiers ouvriers, introduction d'infrastructures démesurées, étalement urbain, etc. – ont imposé la nécessité de reconsidérer l'intervention territoriale. Les savoirs techniques spécifiques, qui constituaient les fondements de la légitimité, ont cédé le pas à la protection environnementale, au développement économique et à la justice sociospatiale. Du coup, les types d'interventions qui font partie du champ des possibilités de l'urbanisme s'en trouvent transformés, tout comme la prise en compte du territoire, moins réductible que jamais à un simple canevas.

Le renouvellement de la recherche en aménagement du territoire et en urbanisme au cours du dernier quart de siècle s'inscrit également dans cette tendance générale de l'avènement du développement durable. Dans un contexte où les acteurs territoriaux doivent faire face à des enjeux de plus en plus complexes, où les pouvoirs publics sont réticents à s'engager dans des modes d'intervention lourds et où le contexte démographique compromet le potentiel de croissance, il importe de faire preuve d'innovation pour développer la ville (Meloche, 2012). L'évolution des problématiques auxquelles sont confrontées les collectivités contribue également à donner une impulsion à la recherche innovante qui porte sur les politiques publiques urbaines et territoriales. On pense notamment ici aux défis que posent le réchauffement climatique, la désindustrialisation et le vieillissement de la population.

Selon Eugène McCann (2011), la recherche en urbanisme doit mettre l'accent sur la circulation d'idées et d'outils qui peuvent contribuer à amenuiser les effets de problèmes globaux à partir de l'analyse de la mise en œuvre de solutions locales. Il souligne

l'importance de ne pas décontextualiser les politiques urbaines tout en reconnaissant la nécessité de partager les bonnes pratiques afin de les adapter convenablement. Un point de vue que partage Raphaël Fischler (2012). La promotion des bons coups inspire certes les praticiens, mais pose également la question des méthodes d'identification et de diffusion des précédents. En effet, si l'utilisation de précédents pigés à gauche et à droite est pratique courante, très peu d'intérêt a été porté aux conditions de transférabilité de ces initiatives (McCann et Ward, 2012). C'est pourquoi le renouvellement de la recherche et de la pratique de l'aménagement du territoire nécessite une réflexion contextualisée sur les pratiques locales, mais également une prise en compte plus large du rôle des villes dans la mise en œuvre de solutions durables aux problèmes auxquels elles se heurtent.

Dans cette optique, les solutions visant à rendre la ville plus durable doivent être flexibles tout en étant adaptées à la nature globale des enjeux. Une recension de la recherche émergente en planification aux États-Unis par Hilda Blanco et ses confrères (2009a et 2009b) répertorie plusieurs thèmes de recherche d'avenir qui témoignent de la nécessaire cohabitation entre problèmes et solutions locaux et globaux dans les politiques urbaines contemporaines. Parmi les enjeux soulevés dans cette recension, on trouve ceux liés aux changements climatiques, à la mobilité, à la compacité, à la diversité urbaines, à la décroissance et à la reconstruction postcatastrophe. On constate que ces enjeux s'articulent aux trois nouvelles données précédemment identifiées.

Trois concepts nous permettent d'englober ces enjeux afin de les traduire dans le contexte québécois : la ville résiliente, la revitalisation urbaine et la mobilité durable. Ces concepts sont habités de dynamiques transversales qui non seulement permettent de repenser les manières de faire dans la pratique, mais imposent aussi une réflexion sur le rapport qu'entretiennent les collectivités avec leur territoire et, par conséquent, sur les politiques publiques qui organisent leur devenir.

## La résilience urbaine

À la suite de la destruction de La Nouvelle-Orléans par l'ouragan Katrina en 2005, le concept de « résilience urbaine » a fait son apparition dans la littérature scientifique et le discours politique, en référence à la capacité d'une ville à rebondir après une catastrophe (Campanella, 2006). Comme il est impossible d'éliminer totalement les menaces, une ville résiliente doit être en mesure d'absorber l'impact d'une catastrophe grâce à la résistance ou à l'adaptation, ce qui lui permet de maintenir certaines fonctions de base et de se remettre rapidement sur pied (UNISDR, 2012).

En contexte québécois, où les exemples de désastres urbains demeurent plus rares, le regard universitaire est davantage tourné vers les contextes étrangers, notamment La Nouvelle-Orléans (Thomas, 2008) ou les régions isolées, comme le Nord-du-Québec (Simard et Brisson, 2013). Néanmoins, le déluge du Saguenay, le Grand Verglas et l'accident ferroviaire de Lac-Mégantic montrent que nos villes ne sont pas à l'abri de catastrophes de toutes sortes. Le consortium Ouranos effectue un important travail de recherche sur l'adaptation et la préparation des villes par rapport aux changements climatiques, particulièrement quant à la gestion des eaux de surface (voir, par exemple, Thomas et autres, 2012; Bolduc et autres, 2011; Desjarlais et Larrivée, 2011). Les autres types de menaces ainsi que les stratégies postcatastrophes restent toutefois à la marge de la recherche. Au lendemain de la tragédie de Lac-Mégantic, il y a fort à parier que ces enjeux sont appelés à s'inscrire en haut de la liste des priorités dans la recherche sur l'aménagement du territoire au Québec.

## La revitalisation urbaine

Un axe de recherche fort actif sur les défis que posent les villes en déclin (*shrinking cities*) s'est développé à l'échelle internationale afin de comprendre le phénomène et de mettre au point des solutions qui permettent d'adapter ces villes à une ère de décroissance généralisée. Les villes est-allemandes – Leipzig par exemple (Bontje, 2004) – sont des terrains d'étude fertiles (Bernt, 2009), tout comme celles de la *Rust Belt* étatsunienne (Wiechmann et Pallagst, 2012) et les anciennes villes industrielles anglaises (Rink et autres, 2012). L'intervention dans ces situations cherche à amenuiser les impacts négatifs de la décroissance à long terme tout en maximisant les retombées des acquis hérités d'époques plus fastes.

La revitalisation est également l'affaire de villes qui se portent relativement bien. On parle souvent de la reconquête du centre par une nouvelle classe urbaine qui en vient à occuper des espaces laissés en friche ou sous-utilisés. L'expression « reconstruire la ville sur elle-même » est intégrée dans le discours de plusieurs intervenants municipaux, notamment à la Ville de Montréal où on en fait le principe directeur du plan d'urbanisme (Ville de Montréal, 2004). L'angle adopté est fort intéressant dans une perspective de durabilité parce qu'il tient clairement compte de la finitude des espaces qui peuvent être urbanisés. La requalification de secteurs près du centre de la ville apparaît comme une avenue pour libérer de grands espaces et ainsi éviter de ponctionner les terres agricoles ou naturelles (Brueckner et Helsley, 2011).

La recherche québécoise s'intéresse particulièrement au rôle des mouvements sociaux et communautaires dans la revitalisation urbaine des quartiers de Montréal et Québec (Tremblay et Tremblay, 2012). L'objectif est habituellement de renouveler les quartiers visés tout en préservant la mixité et en facilitant la cohabitation entre résidents de longue date et nouveaux arrivants (Freedman, 2009) et se traduit en termes de politiques publiques par des stratégies de revitalisation urbaine intégrée (Séguin et Divay, 2004).

Bien qu'il y ait une réelle réappropriation du centre des plus grandes villes québécoises, ce processus est accompagné d'une problématique de plus en plus importante d'embourgeoisement<sup>4</sup> (Rose, 2010). Cette problématique place les pouvoirs publics face à un paradoxe. Comment transformer les centres-villes afin de les densifier sans les rendre inaccessibles aux résidents actuels? À cet effet, la perspective de la mobilité durable, particulièrement l'accent qu'elle met sur l'accessibilité des lieux, apparaît pertinente. Nous y reviendrons.

Un autre axe de recherche sur la revitalisation urbaine aborde la question sous l'angle du développement économique local (Joyal, 2012). David Doloreux et Steve Dionne (2007) soulignent que les communautés cherchent de plus en plus à mobiliser leurs potentiels locaux plutôt que de miser sur des investissements externes afin de dynamiser leur développement. Le travail de Diane-Gabrielle Tremblay et Angelo Battaglia (2012), inspiré des thèses de Richard Florida (2002), suggère que la régénération culturelle et l'urbanisme sont deux dimensions fondamentales de la restructuration des espaces économiques dévitalisés.

---

<sup>4</sup> Le phénomène n'est pas limité à la ville; Myriam Simard et Laurie Guimond (2012) soulignent que les campagnes québécoises sont de plus en plus investies par des néoruraux urbains, ce qui engendre des problèmes de cohabitation.

## La mobilité durable

Concept d'origine européenne, la mobilité durable est élevée au rang de véritable paradigme qui vient remplacer l'approche infrastructurelle de la planification des transports au profit d'une prise en compte de la mobilité et du territoire. Daniel Kaplan et Bruno Marlzoff (2008) la définissent comme une mobilité peu polluante, peu consommatrice d'énergie et d'espace, et qui remplit les fonctions essentielles de lien social, d'accès aux ressources et de développement des échanges économiques (p. 24).

L'intention est d'aborder de façon intégrale les questions du transport et de l'aménagement du territoire en balançant les enjeux physiques comme la forme urbaine et la circulation et ceux de nature sociale, notamment l'accessibilité et la proximité. Ainsi, aux yeux de Banister (2008), les planificateurs doivent agir sur quatre plans : 1) réduire la nécessité de se déplacer; 2) encourager le transfert modal vers les transports collectifs et actifs; 3) réduire la distance parcourue; et 4) améliorer l'efficacité des systèmes de transport (p. 75).

Caroline Gallez et Vincent Kaufmann (2009) affirment que la principale transformation qu'entraîne le paradigme de la mobilité durable est le renversement des priorités par l'introduction d'impératifs sociaux dans la planification. La variable de la demande en transport n'est plus perçue comme externe au calcul, mais est incrustée dans les pratiques sociales, tant et si bien qu'on en vient à considérer que « les milieux urbains déterminent *de facto* les besoins en déplacements des biens et des individus » (Bourdages et Champagne, 2012, p. 10). Qui plus est, la mobilité dépasse largement les questionnements sur la capacité infrastructurelle.

L'intégration des questions sociales dans la planification des mobilités est particulièrement développée en France, alors que l'enjeu commence à se poser au Québec. Max Rousseau (2008) affirme que cet avènement a incité à penser la ville comme véritable « machine à mobilité » et a engendré un discours public qui cherche à combattre l'immobilité. Même constat du côté de Jean-Pierre Orfeuill (2004) : le rétrécissement de l'espace-temps et le regain d'intérêt pour la globalité, similaire à celui qui stimule les grandes explorations de la Renaissance, « s'accompagnent de transformations de territoires géographiques et sociaux » (p. 39). Impossible donc de considérer planification territoriale et mobilités en vases clos, ni d'aborder la question des transports en termes technicistes. Ce qui est en jeu est le lien territorial nécessaire à la vitalité démocratique et à la justice sociale et spatiale (Giorgi, 2003).

La forme urbaine est un enjeu de recherche central à la mobilité durable. Si la planification rationnelle croyait pouvoir utiliser la mobilité pour organiser le territoire (Hansen, 1959), les approches contemporaines proposent plutôt une relation à double sens entre mobilité et développement urbain. L'article de Robert Cervero et Kara Koeckleman (1997) qui constate une corrélation entre certains attributs des milieux bâtis, notamment la densité et la compacité, et la diminution de la dépendance automobile a fait école à cet égard.

Au cours des dernières années, la recherche sur les liens entre morphologie urbaine et mobilité s'est intéressée à deux échelles : métropolitaine et locale. Sur le plan métropolitain, l'aménagement du territoire affiche un caractère durable, voire permanent, autant à Montréal (Sénécal et autres, 2005) qu'à Québec (Dufaux et autres, 2013). Dans les deux cas, les auteurs critiquent l'absence d'intégration entre les tissus urbains hérités et les infrastructures que les planificateurs des transports cherchent à plaquer sur la structure urbaine.

Au final, selon Florent Le Néchet (2011), le passage vers une société moins dépendante de l'automobile et des infrastructures associées nécessite une forte volonté politique en raison du préjugé favorable à l'automobile chez une large part de la population. L'automobilité apparaît ainsi comme une forme de dépendance au sentier qui en vient à menacer la durabilité du territoire en rendant stériles les nouvelles propositions d'aménagement.

Sur le plan local, les chercheurs québécois s'intéressent particulièrement aux déterminants individuels de la mobilité dans différents contextes territoriaux. Cet axe de recherche vise la prise en compte dans les politiques publiques des besoins de déplacement de groupes marginalisés ou laissés pour compte dans la planification traditionnelle, par exemple les enfants (Lewis et Torres, 2010) et les personnes âgées (Lord et autres, 2009). Le constat est particulièrement alarmant en ce qui a trait aux banlieues montréalaises qui ne sont pas adaptées pour faire face au vieillissement de leurs populations qui souhaitent continuer à se déplacer malgré des capacités individuelles décroissantes (Negron-Poblete, 2012). Ces auteurs s'entendent sur la futilité d'agir directement sur les comportements individuels comme solution durable; adapter ces secteurs à la réalité démographique changeante doit passer par des actions sur les environnements social et urbain.

Pourtant, les pouvoirs publics semblent toujours miser sur les « effets structurants » des infrastructures de transport afin d'agir sur le développement territorial. Ce réflexe renforce la dépendance automobile (Dupuy, 1999; Paulhiac Scherrer et Kaufmann, 2006) malgré la diminution de la valorisation de l'automobilité (Kaufmann et Jemelin, 2003). Jean-Marc Offner (1993) constate que ce type d'intervention répond d'une logique erronée fondée sur des bases scientifiques réfutées et une rhétorique politique purement électoraliste. Anne Hecker (2012) confirme cette position en constatant que le développement urbain est marqué par des dynamiques territoriales que même des mesures fortement interventionnistes peuvent difficilement infléchir.

Si le terme « mobilité durable » est intégré dans le discours politique québécois, celui-ci n'a jusqu'à maintenant eu que peu d'effet sur le contenu des politiques publiques. L'incohérence entre le positionnement du transport en commun en tant qu'élément clé des politiques innovantes de gestion des déplacements et son sous-financement – régulièrement dénoncé – reflète un certain parti-pris infrastructurel (Sioui et Morency, 2012). À cet effet, Marie-Hélène Vandersmissen (2003) soutient que

« [le] développement d'activités en zones périphériques de l'agglomération [de Québec], réalisé sans considération, semble-t-il, des liens entre l'aménagement du territoire et le transport, associe et associera de plus en plus l'automobile à un accès efficace au marché du travail, en dépit malheureusement des conséquences environnementales » (p. 219).

Au final, la mise en œuvre de la mobilité durable comme concept qui intègre aménagement du territoire et planification des transports est loin d'être acquise, particulièrement au Québec. Pourtant, Gérard Beaudet et Pauline Wolff (2012) soulignent que le transport a été et demeure un objet central de l'urbanisme. La mise en cause du penchant techniciste dans plusieurs aberrations et problèmes urbains mène à une conclusion générale : il ne suffit pas de gérer les flux de circulation pour aménager le territoire. Le concept de mobilité permet de placer le territoire sur le même registre que les infrastructures et ainsi d'engendrer « une prise de distance critique par rapport à la question du déplacement physicospatial et de ses modalités » (p. 11-12).

La mobilité durable a le potentiel de transformer de fond en comble l'aménagement du territoire, mais elle doit pouvoir relever le défi de l'opposition probable des élus. Par rapport à l'électoratisme des politiciens, « il existe de réelles opportunités de changer la situation actuelle et de créer des environnements grâce auxquels le public pourrait contribuer de manière constructive à la résolution de problèmes complexes qui suscitent des controverses » (Szyliowicz, 2003, p. 218). Il est cependant fort probable que ce mouvement nécessite un effort de pédagogie, non pas tant auprès des citoyens que des élus et des professionnels. Cette éducation devra porter sur deux facettes : la finitude spatiale et les conséquences de l'étalement urbain, ainsi que la nécessité de maîtriser le temps qui, lui aussi, constitue une ressource limitée.

## ■ RECHERCHE, INNOVATION ET POLITIQUE PUBLIQUE

Si le Québec des années 1960 et 1970 s'est montré généralement peu préoccupé par les questions liées à l'urbanisation et à l'aménagement du territoire, du moins du point de vue de la recherche universitaire, il en est autrement depuis les années 1980. On peut certes y voir le résultat de la place prise par les mouvements sociaux et les revendications citoyennes, ainsi que par la mobilisation autour de nouveaux enjeux, notamment ceux du développement durable et de la mobilité. On reconnaîtra toutefois que l'évolution de l'enseignement dans les programmes professionnels, en accordant davantage d'intérêt à la recherche appliquée et fondamentale, y est également pour quelque chose.

Cette évolution aurait-elle suffi à créer un climat favorable à une percolation des résultats de la recherche vers les milieux où sont élaborées et adoptées les politiques publiques? On peut en douter. Tout observateur attentif du monde de l'urbanisme et de l'aménagement, ainsi que de l'univers des politiques publiques en matière d'urbanisation et d'aménagement du territoire, reconnaîtra que l'étanchéité entre l'université, les instances politiques et la fonction publique reste très grande.

Cette disjonction entre la recherche universitaire et la conception ou la mise en œuvre de politiques publiques n'est pas propre à l'urbanisme. Selon Karen Bogenschneider et Thomas Corbett (2010), elle influe également sur les autres domaines de l'action publique : aux États-Unis, on estime que la recherche universitaire ne représenterait en fait que 6 % des sources de renseignement des décideurs politiques ou autres responsables de politiques publiques, les agences gouvernementales conservant en la matière un quasi-monopole.

Comment expliquer ce phénomène dans le cas particulier du Québec et en regard des dossiers relatifs à l'organisation des territoires? À défaut de pouvoir invoquer les résultats d'études spécifiques, on se permettra ici de proposer quelques hypothèses contextuelles.

D'une part, les recherches menées *sur, en et pour* l'urbanisme et l'aménagement du territoire, au sens étendu du terme – c'est-à-dire en incluant les pratiques professionnelles, leurs cadres juridique et institutionnel, de même que les pratiques de consultation et de participation qui leur sont associées –, pourraient difficilement avoir un impact sur les politiques publiques dès lors que l'un et l'autre n'ont fait l'objet d'aucune véritable politique depuis l'émergence de la profession, au tournant des années 1950 aux années 1960. La loi sur l'aménagement et l'urbanisme est, de ce point de vue, un énoncé essentiellement procédural, énoncé que ne soutient aucun projet de territoire qui se déclinerait en politiques publiques.

La situation se présente-t-elle différemment en ce qui concerne l'influence qu'auraient pu avoir les recherches sur les pratiques? La réponse est ici plus nuancée. D'une manière

générale, il faut reconnaître que l'objet même de ces pratiques, en l'occurrence le territoire, ne retient pas toute l'attention qu'il mériterait. Il reste un impensé, au point où nous avons soutenu ailleurs que l'aménagement du territoire est le parent pauvre des sciences régionales québécoises (Beaudet et Meloche 2012). Un constat similaire pourrait être avancé pour ce qui est des milieux urbains, des activités et des acteurs retenant davantage l'attention, au détriment des territoires et de leurs dynamiques internes (Beaudet, 1997).

Les résultats des recherches *en, sur et pour* l'urbanisme et l'aménagement du territoire et des études urbaines, ainsi que la critique à laquelle ont été soumises les pratiques, ont-ils malgré tout eu un impact? Il semble que ce soit le cas. Il s'agit toutefois d'un effet limité, comme le montre l'examen des dossiers du patrimoine urbain (Beaudet, 1997 et 2008) et du débat public sur le développement durable (Gauthier et autres, 2008).

Il existe tout de même des exemples d'applications concrètes d'idées développées dans les universités, notamment en ce qui a trait à la mobilité durable. On citera la *Politique de mobilité et transport durables* de l'Union des municipalités du Québec (2008)<sup>5</sup>. Dans son énoncé de vision, cette politique affirme que la « nouvelle culture de mobilité doit privilégier une réduction des déplacements inhérents à une mobilité imposée par des organisations spatiales trop étalées, des distributions des usages et des activités trop ségrégués et une offre modale en transport inadéquate ou insuffisante » (p. 5). Ce propos rompt avec la logique techniciste fondée sur la capacité des infrastructures qui prévaut dans la planification traditionnelle des transports. Il confirme également le souhait des organismes responsables de l'aménagement du territoire de « repolitiser » l'espace géographique pour remettre en question les choix sociétaux d'occupation du territoire. Plusieurs villes ont emboîté le pas et ont adopté – ou sont en voie de le faire – des plans et politiques de mobilité durable, notamment Montréal (2008), Québec (2011), Laval (2011), Sherbrooke (2012), Longueuil (2012) et Gatineau (2013).

Si ces percées peuvent susciter un certain espoir, il n'en demeure pas moins que la culture du traitement en silos des problématiques et enjeux urbains au gouvernement du Québec constitue un obstacle au développement de politiques publiques intégrées et transversales.

Quant aux municipalités locales et régionales, responsables en première ligne de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, elles sont soumises à un ensemble de lois, réglementations, directives et programmes d'une très grande complexité et qui constituent autant de politiques urbaines par cumul et par défaut. Des politiques qui n'entrent en général dans aucune filière gouvernementale établie (Josef Konvitz, dans Lees 2012). Les enjeux urbains qui ne cadrent pas avec les missions ministérielles sont donc singulièrement orphelins, ce qui favorise la pérennité d'une conception du territoire réduit à l'espace d'accueil des interventions gouvernementales.

Paradoxalement, si les politiques adoptées dans ce contexte sont rarement véritablement « urbaines » – c'est-à-dire par destination –, elles n'en ont pas moins une incidence indéniable sur le monde urbain et l'urbanisation. C'est pourquoi l'Union des municipalités du Québec réclame dans son *Livre blanc sur l'avenir des municipalités* (2012) la reconnaissance de la transformation du statut et des missions des municipalités, ainsi qu'un renouvellement des relations entre celles-ci et le gouvernement du Québec, ce qui leur

<sup>5</sup> Rédigée par Gérard Beaudet, professeur titulaire à l'Institut d'urbanisme et Pauline Wolff, étudiante au doctorat à la faculté de l'aménagement.

permettrait, soutient-on dans le document, de réellement organiser leurs territoires dans une perspective durable. Est-ce suffisant?

Si la recherche propose de nouvelles conceptions du territoire, force est de reconnaître que celles-ci tardent à être intégrées dans la pratique. Cette difficulté de passer de la recherche à la pratique serait due, selon certains auteurs, à une réflexion incomplète sur la réalité du développement durable en contexte urbain (Ghorra-Gobin 2008). C'est que « l'intitulé "ville durable" a fait l'économie d'une sérieuse réflexion sur la ville et son devenir, sur le développement urbain en relation avec la restructuration économique et les mutations sociales, pour se limiter à infléchir les modes de faire à la marge » (Ghorra-Gobin, 2008, p. 9). Il y aurait un réel besoin pour la communauté universitaire de démontrer que la relation entre développement durable et urbanisation n'est pas à sens unique. Le développement durable impose aux planificateurs non pas de protéger tous azimuts le territoire, mais plutôt d'en faciliter l'aménagement responsable, raisonné et organisé. Il ouvre également la voie à de multiples leviers pour infléchir les dynamiques territoriales qui sont encore massivement conçues presque exclusivement en termes techniques, particulièrement dans le domaine du transport, et en fonction d'une conception du développement étroitement corrélé à la croissance. Mais on ne transforme pas le territoire et on n'infléchit pas les dynamiques qui y ont cours comme on revoit un programme en santé publique ou comme on réforme la fiscalité. Et le défi des politiques publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement est d'autant plus grand que les facteurs de croissance sur lesquels on a longtemps tablé n'ont plus le dynamisme qu'on leur a connu (Meloche 2012).

De ce point de vue, parler d'une désynchronisation entre le monde universitaire et les milieux responsables de l'adoption de politiques urbaines et de la mise en œuvre de solutions innovantes, qui permettraient aux villes et aux instances gouvernementales engagées dans le développement des territoires de faire face aux défis auxquels elles sont confrontées, ne rend que partiellement compte du problème. Certes, il faut du temps pour que les résultats de la recherche passent des milieux universitaires aux instances de l'État. Mais encore faut-il que les canaux d'une éventuelle percolation existent et soient ouverts. Or, le cloisonnement et l'étanchéité des missions de l'État, doublés d'une relégation à la marge de la problématique urbaine, rendent extrêmement difficile la mise en place de tels canaux.

Qui plus est, certains soutiennent par ailleurs que la recherche sur les politiques publiques innovantes en urbanisme et en aménagement du territoire n'en serait qu'à l'étape de la mise au point d'un programme cohérent (Esko et autres, 2012). Il y aurait donc loin de la coupe aux lèvres.

## ■ CONCLUSION

Les défis posés aux acteurs de la Ville, des aires métropolitaines et des territoires ruraux par le développement durable sont multiples et complexes. Ils imposent une reconsidération des manières de faire dans la plupart des champs d'intervention relevant des politiques urbaines, ce que la recherche émergente souligne par ses intérêts pour la résilience, la revitalisation et mobilité durable. Le passage vers des politiques publiques plus durables se heurte toutefois à l'inertie des structures gouvernementales qui impose une sectorisation des questions urbaines, alors que l'urbanisme et l'aménagement du territoire supposent une intégration des perspectives. Ceci a pour effet de banaliser le territoire, d'en faire un simple réceptacle d'intervention, plutôt que d'apprécier ses dynamiques internes et son

véritable potentiel dans le développement de collectivités dynamiques et durables, potentiel que traduisent en partie les concepts d'innovation et d'intelligence territoriales.

La débanalisation du territoire et de l'urbain apparaît comme une condition *sine qua non* au passage vers le développement durable de la société québécoise. De ce point de vue, l'expertise urbanistique peut être mise à profit. Dans leur quotidien, les urbanistes créent, gèrent et coordonnent constamment des politiques publiques. Ils sont donc confrontés à des contextes institutionnels fragmentés et à des réalités concrètes qui nécessitent des interventions intégrées et la concertation des acteurs concernés. Ils font donc face à une question fondamentale : comment mobiliser le territoire comme facteur d'innovation et de développement? C'est précisément la question que le Québec doit se poser afin de transformer ses pratiques en matière d'occupation du territoire.

Pour Suzanne Berger (1980), le succès de l'intégration de la recherche universitaire dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques dépend du maillage entre les habiletés de recherche et l'intérêt politique du chercheur universitaire, d'une part, et les habiletés politiques et les intérêts scientifiques du décideur politique, d'autre part. Comme le soulignent Bogenschneider et Corbett (2010), l'influence de la recherche universitaire sur les politiques publiques dépend d'abord et avant tout des relations entre les personnes. Les chercheurs en urbanisme doivent se montrer ouverts et prêts à travailler avec les décideurs locaux, les conseils municipaux, les Conférences régionales des élus, l'Union des municipalités du Québec ou la Fédération québécoise des municipalités par exemple. Quant aux décideurs politiques et aux autres responsables de l'élaboration ou de la mise en œuvre des politiques publiques en urbanisme, ils doivent avoir une certaine ouverture ou démontrer un intérêt vis-à-vis de la recherche universitaire. Miser davantage sur la recherche dans les programmes de formation universitaire, notamment en urbanisme, peut être une avenue intéressante. La probabilité qu'un acteur des politiques publiques s'intéresse à la recherche universitaire peut s'accroître s'il est exposé à cette recherche durant sa formation.

Au final, il faut toutefois reconnaître que les connaissances relatives à l'impact de la recherche universitaire sur la pratique de l'urbanisme ou l'élaboration de politiques urbaines demeurent limitées au Québec. Une recherche plus approfondie sur la question serait nécessaire pour aider les chercheurs à mieux se positionner dans leurs futurs travaux de recherche, mais aussi pour faire connaître aux politiques et aux responsables de l'urbanisme le potentiel de recherche qui existe dans ce domaine dans les universités québécoises.

Mais peut-être faudrait-il également que les uns et les autres envisagent d'explorer le potentiel que recèle la prospective territoriale (Destatte, 2012), dans la mesure où elle incite à penser à côté, ce qui, le rappelait Einstein, est la meilleure manière d'innover.

## ■ BIBLIOGRAPHIE

- Banister, D. (2008). « The Sustainable Mobility Paradigm », *Transport Policy*, vol. 15, n° 2, p. 73-80, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.005> (page consultée en septembre 2013).
- Beaudet, G. (2008). « Patrimoine, débat public et renouvellement de l'urbanisme montréalais », dans Gauthier, M., Gariépy, M. et Trépanier, M.-O. (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 247-263.
- Beaudet, G. (2004). « L'institut et l'urbanisme au Québec », dans G. Beaudet (dir.) *L'Institut d'urbanisme 1962-62/2001-02 : un urbanisme ouvert sur le monde*, Trames, p. 15-56.
- Beaudet, G. (1997). « Le patrimoine urbain : autopsie d'une conquête inachevée », *Urbanité*, vol. 2, n° 3, p. 28-34.
- Beaudet, G. et J.-P. Meloche (2012). « L'aménagement du territoire au Québec, le parent pauvre des sciences régionales », *Revue d'Économie régionale & urbaine*, n° 4, p. 691-716.
- Beaudet, G. et P. Wolff (2012). « La circulation, la ville et l'urbanisme : de la technicisation des transports au concept de mobilité », *VertigO*, hors série n° 11, <http://vertigo.revues.org/11689> (page consultée en septembre 2013).
- Bélangier, M. (1971). « De la région naturelle à la région urbaine : problèmes d'habitat », *Conférences J.A. de Sève*, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 43-63.
- Berger, S. (1980). *The Utilization of the Social Science in Policy Making in the United States*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Bernt, M. (2009). « Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, n° 3, p. 754-769.
- Blanco, H. et autres (2009a). « Hot, Congested, Crowded and Diverse: Emerging Research Agendas in Planning », *Progress in Planning*, vol. 71, n° 4, p.153-205.
- Blanco, H. et autres (2009b). « Shaken, Shrieking, Hot, Impoverished Ad Informal: Emerging Research Agendas in Planning », *Progress in Planning*, vol. 72, n° 4, p. 195-250.
- Bogenschneider, K. and T. J. Corbett (2010). *Evidence-Based Policymaking*, New York, London, Routledge.
- Bolduc, S. et autres (2011). *Adaptation aux changements climatiques en matière de drainage urbain au Québec : Analyse économique et synthèse de l'étude*, Montréal, gouvernement du Québec, 55 p.
- Bontje, M. (2005). « Facing the Challenge of Shrinking Cities in East Germany: The Case of Leipzig », *GeoJournal*, vol. 61, n° 1, p. 13-21.
- Bourdages, J. et É. Champagne (2012). « Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport ». *VertigO*, hors série n° 11, <http://vertigo.revues.org/11779> (page consultée en septembre 2013).
- Brueckner, J. K. et R. W. Helsley (2011). « Sprawl and Blight », *Journal of Urban Economics*, vol. 69, n° 2, p. 205-213.
- Brundtland, G. H. (1987). *Notre avenir à tous* [Rapport Brundtland], New York, Organisation des Nations Unies, 349 p.

- Campanella, T. J. (2006). « Urban Resilience and the Recovery of New Orleans », *Journal of the American Planning Association*, vol. 72, n° 2, p. 141-146.
- Campbell, S. (1996). « Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development », *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, n° 3, p. 296-312.
- Cervero, R. et K. Kockelman (1997). « Travel Demand and the 3Ds: Density, Diversity, and Design », *Transportation Research Part D*, vol. 2, n° 3, p. 199-219.
- Desjarlais, C. et C. Larrivée (2011). *Analyse économique de l'adaptation aux changements climatiques en matière de drainage urbain au Québec : comparaison de diverses stratégies d'adaptation pour un secteur de Montréal*, Montréal, Ouranos, 25 p.
- Destatte, P. (2012). « La quête du futur », *Urbanisme*, n° 386, p. 52.
- Dion, L. (1998). *La Révolution déroutée, 1960-1976*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 324 p.
- Doloreux, D. et S. Dionne (2008). « Is Regional Innovation System Development Possible in Peripheral Regions? Some Evidence from the Case of La Pocatière, Canada », *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal*, vol. 20, n° 3, p. 259-283.
- Dufaux, F., M. Labarthe et M. Laliberté, M. (2013). « The Deadlock of Technocratic Planning: Quebec City's Urban Form and Transportation Dilemmas », *The Journal of Space Syntax*, vol. 4, n° 1, p. 38-73.
- Dupuy, G. (1999). *La dépendance à l'automobile. Symptômes, analyse, diagnostic, traitement*, Paris, Anthropos.
- Esko, T., J. Tuunainen et R. Miettinen (2012). « Social Impact and Forms of Interaction between University Research and Society in the Humanities and Social Sciences », *International Journal of Contemporary Sociology*, vol. 49, n° 1, p. 17-46.
- Fischler, R. (2012). « Fifty Theses on Urban Planning and Urban Planners », *Journal of Planning Education and Research*, n° 32, no 1, p. 107-114.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*, New York, Basic Books.
- Freedman, M. (2009). « Faire cohabiter mixité et espace public : un enjeu de la revitalisation urbaine. Défis du nouveau Saint-Roch à Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 53, n° 150, p. 405-420.
- Gallez, C. et V. Kaufmann (2009). « Aux racines de la mobilité en sciences sociales : contribution au cadre d'analyse socio-historique de la mobilité urbaine », dans Flonneau, M. et Guigueno, V. (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 41-55.
- Gauthier, M. (2006). « La ville, l'urbain et le développement durable dans la revue Natures Sciences Sociétés : rétrospectives et prospectives », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 14, n° 4, p. 383-391.
- Gauthier, M., M. Gariépy et M.-O. Trépanier (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, les Presses de l'Université de Montréal, 350 p.
- Ghorra-Gobin, C. (2008). *La Ville Durable : Entre développement économique et cohésion sociale dans une perspective environnementale. Qu'est-ce qui institue l'urbain durable?*, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, 92 p.

- Giorgi, L. (2003). « Mobilité durable. Enjeux, possibilités et conflits. Le regard des sciences sociales », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 176, p. 201-205.
- Grand'Maison, J. (1971). « Les enjeux idéologiques », dans J.-L. Migué et G. Bélanger (dir.), *Le Québec d'aujourd'hui : regards d'universitaires*, Montréal, HMH Hurtubise, p. 101-127.
- Grenier, F. (1957). « L'urbanisation dans la province de Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 2, n° 2, p. 217-220.
- Hecker, A. (2012). « Mobilité en site propre et forme urbaine : une possible interaction? », *Revue géographique de l'Est*, vol. 52, n° 1-2, <http://rge.revues.org/3623> (page consultée en septembre 2013).
- Joyal, A. (2012). « Le développement local au Québec : trois décennies de contributions », *Revue d'économie régionale & urbaine*, n° 4, p. 673-690.
- Kaplan, D. et Marzloff, B. (2008). *Pour une mobilité plus libre et plus durable*, Paris, Éditions FYP, 86 p.
- Kaufmann, V. et C. Jemelin (2003). « Articulation entre urbanisme et transports : quelles marges de manœuvre? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 176, p. 329-340.
- Latouche, D. (2010). « Les villes québécoises et la Révolution tranquille : un premier rendez-vous », dans J.P. Augustin (dir.), *Villes québécoises et renouvellement urbain depuis la Révolution tranquille*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 243-268.
- Lees, L. (2012). « Urban policy and the future of cities: an interview with Josef Konvitz », *Environment and Planning A*, vol. 44, n° 9, p. 2124-2133.
- Le Néchet, F. (2011). « Consommation d'énergie et mobilité quotidienne selon la configuration des densités dans 34 villes européennes », *Cybergeo : revue européenne de géographie*, <http://cybergeo.revues.org/23634> (page consultée en septembre 2013).
- Lewis, P. et J. Torres (2010). « Les parents et les déplacements entre la maison et l'école primaire : quelle place pour l'enfant dans la ville? » *Enfances, Familles, Générations – Revue internationale de recherche et de transfert*, n° 12, p. 44-65.
- Lord, S., F. Joerin et M. Thériault (2009). « La mobilité quotidienne de banlieusards vieillissants et âgés : déplacements, aspirations et significations de la mobilité », *The Canadian Geographer*, vol. 53, n° 3, p. 357-375.
- Martin, F. et A. Raynauld (1971). « Les choix urbains et régionaux dans le Québec des années 1970 », dans J.-L. Migué et G. Bélanger (dir.), *Le Québec d'aujourd'hui : regards d'universitaires*, Montréal, HMH Hurtubise, p. 195-208.
- Martin, Y. (1962). « Les études urbaines au Canada-français », dans M. Rioux et Y. Martin (dir.) (1971), *La société canadienne-française*, Montréal, les Éditions Hurtubise HMH, p. 253-262.
- McCann, E. (2011). « Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 101, n° 1, p. 107-130.
- McCann, E. et K. Ward (2012). « Assembling Urbanism: Following Policies and 'Studying through' the Sites and Situations of Policy Making », *Environment and Planning A*, vol. 44, n° 1, p. 42-51.
- Meloche, J.-P. (2012). « Contrer l'immobilisme », dans Beaudet, G., J.-P. Meloche et F. Scherrer, *Questions d'urbanisme*, Montréal, les presses de l'Université de Montréal, p. 57-62.

- Negron-Poblete, P. (2012). « Arrimer les compétences individuelles des personnes âgées et l'accessibilité des territoires de banlieue pour une mobilité durable », *Vertigo*, hors-série n° 11, <http://vertigo.revues.org/11761> (page consultée en septembre 2013).
- Offner, J.-M. (1993). « Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique », *Espace géographique*, vol. 22, n° 3, p. 233-242, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo\\_0046-2497\\_1993\\_num\\_22\\_3\\_3209](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo_0046-2497_1993_num_22_3_3209) (page consultée en janvier 2014).
- Orfeuil, J.-P. (2004). *La mobilité et sa dynamique sur longue période, du moyen âge à la société hypermoderne*, Centre de recherche Espace, transport, environnement et institutions locales, Paris, Université Paris XII Val-de-Marne.
- Paulhiac, F. et V. Kaufmann (2006). « Transports urbains à Montréal : évolution des référentiels et enjeux d'une politique durable », *Revue d'économie régionale & urbaine*, n° 1, p. 49-80.
- Rink, D. et autres (2012). « From Long-Term Shrinkage to Re-Growth? The Urban Development Trajectories of Liverpool and Leipzig », *Built Environment*, vol. 38, n° 2, p. 162-178.
- Rose, D. (2010). « Local State Policy and 'New-Built Gentrification' in Montréal: The Role of the 'Population Factor' in a Fragmented Governance Context », *Population, Space and Place*, vol. 16, n° 5, p. 413-428.
- Rousseau, M. (2008). « La ville comme machine à mobilité », *Métropoles*, n° 3, p. 181-206, <http://metropoles.revues.org/2562> (page consultée en janvier 2014).
- Scherrer, F. (2013). « Le champ de la recherche en urbanisme existe-t-il? Quelques repères pour la relève », *Urbia*, hors série n° 1, p. 225-231.
- Scherrer, F. (2010). « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale », *Tracés*, hors série 10/2010, p. 187-195.
- Séguin, A.-M. et G. Divay (2004). « La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée », *Lien social et Politiques*, n° 52, p. 67-79.
- Sénécal, G., P. J. Hamel et N. Vachon (2005). « Forme urbaine, qualité de vie, environnements naturels et construits : éléments de réflexion et test de mesure pour la région métropolitaine de Montréal », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, n° 136, p. 19-43.
- Simard, M. et C. Brisson (2013). « L'industrie minière et le développement urbain en milieu nordique : l'exemple de Fermont au Québec », *Espace, Société, Territoire*, document 637, 19 p., <http://cybergeog.revues.org/25817> (page consultée en janvier 2014).
- Simard, J.F. (2009). « L'influence du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec dans le développement de l'administration publique québécoise », *Administration publique du Canada*, vol. 52, n° 3, p. 457-483, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.2009.00092.x/pdf> (page consultée en septembre 2013).
- Simard, M. et L. Guimond (2012). « Que penser de l'embourgeoisement rural au Québec? Visions différenciées d'acteurs locaux », *Recherches sociographiques*, vol. 53, n° 3, p. 527-553.
- Sioui, L., et C. Morency (2012). « De la légitimité du transport en commun au Québec : un exemple simple de mesure de ses contributions au développement durable », *Recherche Transports Sécurité*, vol. 28, n° 2, p. 119-138.
- Szyliowicz, J. S. (2003). « Prise de décisions, transport intermodal et mobilité durable : vers un nouveau paradigme », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 176, p. 207-220.

- Thomas, I. (2008). « Étalement urbain et fragmentation urbaine : Quel impact sur la résilience de La Nouvelle-Orléans? », dans Zaninetti, J.-M. et I. Thomas (dir.), *Étalement urbain et ville fragmentée à travers le monde*, Orléans, Presse universitaire d'Orléans, p. 190-204.
- Thomas, I. et autres (2012). *Analyser la vulnérabilité sociétale et territoriale aux inondations en milieu urbain dans le contexte des changements climatiques, en prenant comme cas d'étude la Ville de Montréal*, Montréal, Ouranos, 130 p.
- Tremblay, D.-G. et A. Battaglia (2012). « El Raval and Mile End: A Comparative Study of Two Cultural Quarters between Urban Regeneration and Creative Clusters », *Journal of Geography and Geology*, vol. 4, n° 1, p. 56-74.
- Tremblay, S. et P.-A. Tremblay (2012). « Défis et enjeux de la revitalisation intégrée dans les villes moyennes : le cas des arrondissements de Chicoutimi, Jonquière et Alma », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 157, p. 207-224.
- Union des municipalités du Québec (2008). *Énoncé de politique. Mobilité et transport durables*, Montréal, UMQ, 20 p.
- Union des municipalités du Québec (2012). *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*, Montréal, UMQ, 78 p.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2012). *Making Cities Resilient Report 2012*, New York, Organisation des Nations Unies, 116 p.
- Vandersmissen, M.-H. (2003). « Mobilité, accessibilité et cohésion sociale », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, n° 131, p. 201-222.
- Ville de Gatineau (2013). *Plan de déplacements durables de la Ville de Gatineau. Au cœur de notre qualité de vie!*, Gatineau, Ville de Gatineau, 96 p.
- Ville de Laval (2011). *Laval 2031, Une ville en mouvement. Plan de mobilité durable*, Laval, Ville de Laval, 156 p.
- Ville de Longueuil (2012). *Résumé du projet du Plan de mobilité et de transport de l'Agglomération de Longueuil*, Longueuil, Ville de Longueuil, 38 p.
- Ville de Montréal (2004). *Plan d'urbanisme de Montréal*, [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=2761,3096652&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2761,3096652&_dad=portal&_schema=PORTAL) (page consultée en septembre 2013).
- Ville de Montréal (2008). *Plan de transport*. Montréal, Ville de Montréal, 220 p.
- Ville de Québec (2011). *Plan de mobilité durable. Pour vivre et se déplacer autrement*, Québec, Ville de Québec, 166 p.
- Ville de Sherbrooke (2012). *Plan de mobilité durable de Sherbrooke 2012-2021*, Sherbrooke, Ville de Sherbrooke, 84 p.
- Wiechmann, T. et K. M. Pallags (2012). « Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, n° 2, p. 261-280.

# THE RELATIONSHIP BETWEEN THE UK CIVIL SERVICE AND RESEARCH: REFORMS FROM BLAIR TO CAMERON

By **Adam Steinhouse**, Associate Professor, École nationale d'administration publique, and former head of the School of European Studies at the UK National School of Government

[adam.steinhouse@enap.ca](mailto:adam.steinhouse@enap.ca)

**Pour citer cet article :** Steinhouse, S. (2014). « The relationship between the UK civil service and research: Reforms from Blair to Cameron », *Télescope, Actes du colloque - Quelles recherches pour quelle action publique? Les défis d'une prise de décision mieux informée*, Québec, 27 septembre 2013, p. 101-112,

[www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel\\_hs\\_2014\\_Steinhouse.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Actes/Tel_hs_2014_Steinhouse.pdf)

## ■ INTRODUCTION

The purpose of building relations between academics and officials is to produce better policy making, so as to enhance the capacity of public administrations to make policy. In the period under review, from 1998 to 2013, policy making in the United Kingdom has moved to a more open system with more contributors from outside the administration, compared with the closed model that existed earlier in the 1990s, where even the central national body for maintaining links between practitioners and academics, the Royal Institute of Public Administration, went bankrupt in 1992 (Hood, 2011, p. 129). In the Blair (1997-2007) and Brown (2007-2010) administrations, many academics and researchers were brought into government and into new structures within the Cabinet Office, in particular, where they pioneered the use of evidence-based policy making within government. However, as a result of public sector budget cutbacks and ideological pressures favouring the private sector, many of these new structures have been eliminated by the Cameron coalition administration (2010 to present). Researchers in universities and thinktanks are now involved in open policy formulation but remain on the outside of government in newly created "What Works" centres.

### The administrations of Tony Blair and Gordon Brown (1997-2010)

The governments of Tony Blair and Gordon Brown were important in two fundamental ways for relations between the world of research and public administration: there was a significant rise in evidence-based policy making; and many academics and leading figures from thinktanks were brought in and given leading roles in the administration or their advice was carefully considered within the policy-making process. Prior to the election of the Labour Government in 1997, a research programme on governance, called the Whitehall Programme, was set up jointly by the Cabinet Office and the Economic and Research Council (ESRC) in 1993-94 (Bellamy, 2011); but there was a noticeable increase in attention to the importance of research after the election, culminating in the publication in 1999 of the Modernising Government White Paper (Cabinet Office, 1999). Andrew Wyatt notes that the White Paper marks "a real and radical departure from most of what had gone before... in the prominence it gives to the need for improvement in policy making." (Wyatt, 2002, p. 15) The vision of the White Paper was clearly articulated at the outset: "We will be forward looking in developing policies to deliver outcomes that matter, not simply reacting to short-term pressures." The emphasis was that the Government "expects more of policy makers [such as] better use of evidence and research in policy making" (Cabinet Office, 1999, p. 17). For example, the Review of Public Administration in Northern Ireland that began in 2002 initially took an analytical and evidence-based approach, as policy makers tried to develop a distinctive policy framework in the new political environment of Northern Ireland (Grauberg and Coxhead, 2008, pp. 4-5).

In the late 1990s, there was "a surge of interest in the theory and practice of 'evidence-based policy', both in the academic community and among policy makers," according to Ron Amann, the former chief executive of the Economic and Social Research Council (ESRC) and first head of the newly created Centre for Management and Policy Studies in the Cabinet Office (Amann, 2000, p. vii). Two important conferences on evidence-based policy were held in 1999 and plans were announced for a new ESRC Resource Centre, which later became the ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, based at Queen Mary, University of London, and which would draw together high-quality research evidence to support officials in various policy fields (Amann, 2000, p. vii; Nutley, Walter and Davies,

2007; Bochel and Duncan, 2007). In 2002, Sue Duncan was appointed the first Chief Government Social Researcher, with the dual role, she writes, of "professionalising the Government Social Research Service, as well as promoting evidence-based policy making." (Duncan, 2008, p. 282).

In order to achieve better policy making, the Modernising Government White Paper of 1999 presented seven challenges for the civil service, as well as 62 action points and 187 milestones (Amann, 2006, p. 345). This plethora of targets was matched by the profusion of management units within the Cabinet Office, which served as a quasi-Prime Minister's Office. Before the 2001 general election, there were reputed to be 32 separate management units within the Cabinet Office (Amann, 2006, p. 350). New structures were established to enable better policy making: first, the Social Exclusion Unit and the Performance and Innovation Unit, which became the Strategy Unit in 2002, when the Prime Minister's Delivery Unit and the Office of Public Sector Reform were also created. All of these units within the Cabinet Office were strongly focused on practical action, such as in energy policy, childcare and drugs policy. Most reports were published not as recommendations but as statements of policy, agreed by Cabinet and backed with resources and legislation (Mulgan, 2006, p. 152). The units were all abolished in 2010 by the Cameron government.

The Centre for Management and Policy Studies (CMPS) was also established by the Modernising Government White Paper in 1999. One of the newly created units within the Cabinet Office, it incorporated the existing Civil Service College and, according to Mark Evans, had "a clear mandate both to establish more productive relations between government and academia in order to generate high quality evidence-based research to inform practice and to consider the broader training needs of the civil service" (Evans, 2007, p. 135). The creation of CMPS expressed a "renewed commitment to research and the involvement of social science expertise in government," writes Michael Duggett (Duggett, 2001, p. 103). However, the location of CMPS within the Cabinet Office, as the historian Catherine Haddon writes, meant that "it was part of the centre of government but the centre was also the commissioner of programmes it offered" (Haddon, 2012, p. 13). CMPS never truly fulfilled its potential role of intermediary between the worlds of research and government, and gradually focused more on being a "development and training body," in Haddon's words (Haddon, 2012, p. 17).

The National School of Government replaced CMPS in 2005 and another attempt was made to bring academics and research into the heart of public administration and policy with the simultaneous creation of an in-house virtual academy, the Sunningdale Institute. The institute brought together just over three dozen Fellows / "thought leaders" in the fields of management and leadership, organisation and governance. They engaged in project work when commissioned by departments to do so. The business model was characterised by flexibility and low overheads, since the Fellows were all based in other institutions and there were just 2.5 staff based in the National School of Government. The strategic position developed by the Fellowship was covered in the phrase "delivering practical wisdom". They were to be a group of persons capable of bringing relevant and high-level expertise from outside and inside government and a group dedicated to using their capability for public purpose.<sup>1</sup>

---

1 I am grateful to Sue Richards, former director of the Sunningdale Institute, for permission to draw upon unpublished material in compiling this section.

Sunningdale Institute Fellows were engaged in work which gave them insight into how government operates and were treated as peers of civil service leaders, making it more difficult to dismiss their findings and recommendations. Examples of projects involving the Fellows included: a contribution to a strategic review of the Office of Government Commerce; reform of the Government Procurement Service; a review of intellectual capital and knowledge management in the Ministry of Defence; a report on improving leadership across the public sector; the establishment of a network to advise on effective business models; and an evaluation of a major Civil Service Departmental Capability Review (Cooper and Starkey, 2010, p. 167). One of their most influential reports, *Engagement and Aspiration*, provided a narrative on the way policy making should be developed and the changes that would be needed to make it more effective (Sunningdale Institute, 2009). The Cabinet Office published a response, *Listening to the Front Line* (Cabinet Office, 2009), about how the recommendations of the original report were being addressed.

Although the Sunningdale Institute produced very interesting reports, little generally happened with the commissioned work. The challenges encountered were the inadequate follow-up to the reports; the lack of budget, resources and staffing; and the lack of links between the upstream (needs analysis) side of policy making and the downstream (delivery) side. On the other hand, what worked was the peer-to-peer learning; the credibility of the Fellows; and corporate endorsement within the civil service by high-level officials, such as the Cabinet Secretary. It was an example of a cross-government initiative where the lesson learned was that reports needed to be placed carefully with key persons so that they would act on the findings early and would endorse the findings ahead of wider circulation. This personal / personalised nature of UK policy making showed also that top leaders' support was paramount in determining the use of the research in a given ministry. Although seen by some as an analogous body to the Kennedy School of Government in the United States (Council for Science and Technology, 2008, p. 29), the Sunningdale Institute would have required much further engagement with the UK public administration in order to develop into a useful resource.

The Sunningdale Institute also housed the Whitehall Innovation Hub, which worked closely with outside bodies such as the Design Council and the National Endowment for Science, Technology and the Arts to encourage the UK public administration to develop its internal innovation capabilities. According to its director, Su Maddock, ministers had become politically sensitive to publicity that public services were not improving fast enough, for example in response to high reoffending rates or persistent regional and social inequalities, and that civil servants were too slow to recognize the potential of social innovation to public service reform (Maddock, 2012, p. 4). The Whitehall Innovation Hub worked closely alongside some senior officials and produced thought-pieces and briefings for the civil service leadership; its strategy was distinctive because it focused on developing the capacities of civil servants and their ability to become more responsive as policy makers and public commissioners (Maddock, 2012, p. 9). However, as Maddock acknowledges, the Hub was introduced at a time when public service innovation exploration and thought leadership were welcome. Systematising government support for public service innovation swiftly ended with the change of government in 2010. As in the case of its parent organisation, the Sunningdale Institute, it was difficult for a small unit such as the Hub to be effective after it lost its key sponsors (Maddock, 2012, pp. 9, 12).

The National School of Government, including the Sunningdale Institute, was closed in 2012. In an alleged bid to reduce costs and with a clear ideological preference for the pri-

vate sector, the government adopted a "one size fits all" approach to officials' learning and development: no more training would be delivered by civil servants and all such activities would henceforth be operated by the winner of a competitive tender, Capita plc, a huge conglomerate with annual turnover of some £3.35 billion in 2012.<sup>2</sup> So why was there not an option of a "public administration university", along the lines of the École Nationale d'Administration Publique in Quebec? The earlier history of the National School of Government shows why this option was never seriously considered.

The National School of Government had its roots in the Civil Service College, which was established in 1970 as part of the Cabinet Office to provide training programmes for civil servants. The National School was then incorporated into the Centre for Management and Policy Studies within the Cabinet Office in April 1999. The National School of Government then became a separate non-ministerial government department on 1 January 2007. In all of its incarnations, the National School of Government provided a comprehensive range of development expertise and was the principal provider of management and professional training and development for all levels of the UK civil service. With over forty years' experience in designing and delivering training and consultancy programmes for civil servants, the National School was directly involved in the development of more civil servants than any other provider in Europe. There was an extensive faculty of some 75 full-time academic and consultancy staff, plus over 500 associates, many of whom were drawn from academia. All lecturers were recruited with the necessary skills, knowledge, experience and back-up to be able to make practice-based contributions for practitioners. The portfolio contained over 450 training and development courses covering the spectrum of leadership, professional and managerial skills required in government, including leadership and top management development, training for ministers, change management, and a range of professional skills (e.g. human resources, systems and project management, policy analysis, organisational development, government finance, audit, purchasing and training for professional groups) for some 36,000 participants each year.

In the Policy Making and Government section, I led the School of European Studies, which comprised a team of six lecturers (two full-time on EU policy making and four who also taught other policy areas) and three administrators. Two members of the lecturing team were originally university lecturers and the others were on secondment from other government ministries. The National School of Government may have been part of the UK government structure, but it was run like a business and was customer-orientated. Its annual turnover reached almost 30 million pounds, with a very small subsidy from the government. Participants in courses were required to pay a fee, which normally came from their ministerial / departmental training budget. The National School was set an income target by the Treasury, to which each business group was required to contribute. Each member of the teaching staff was given a personal income target as a contribution to that of their business group. Although income was seen as the National School's main measure of success there were also qualitative aims related to the development and effectiveness of civil servants. The Europe team had particular responsibility for helping to achieve the government's aim, as first set out by Prime Minister Blair in 1998, of increasing the level of EU knowledge among UK civil servants and improving their skills in dealing with EU issues.

Throughout its history, the National School of Government grappled with the right mix between the three functions of a national school of administration described by

<sup>2</sup> Figures available at <http://www.capita.co.uk>, accessed on 12 November 2013.

Catherine Haddon: "bulk training for more junior and middle ranking grades of civil servants; senior management development; and the facilitation of high quality research and learning" (Haddon, 2012, p. 7). From its foundation in 1970, the functions of what was then called the Civil Service College included "research conducted into problems of administration and machinery of government questions"; faculty were recruited "to reflect a desire to bridge the practical world of government with the more theoretically-minded academia" (Haddon, 2012, pp. 6-7). In 1987, the College Principal said that he hoped "that the College will find time to contribute to debate in public administration...by its staff writing papers" (Bird, 1995, p. 127). Dame Anne Mueller, the Second Permanent Secretary in the parent ministry of the College, had expressly told the Principal: "we want the College to be something different – more academic, with a raised profile"(Bird, 1995, p. 127).

However, the establishment of the College as an Executive Agency in 1989 meant that financial concerns were to predominate. The "hard-charging model where most of the funding came from fees it charged for courses...was relatively successful financially, but meant the organisation was more likely to be drawn towards the bulk market rather than the added-value of higher level learning and development and academic excellence" (Haddon, 2012, p.7). According to the Guardian journalist David Walker, the Conservatives considered selling or leasing it to a university (Walker, 2011). The advent of the Centre for Management and Policy Studies (CMPS) in 1999 did not solve the conundrum of its functions. Catherine Haddon argues that it was made clear that CMPS "would not be involved in formulation or delivery of policy, nor research for new policy itself" (Haddon, 2012, p. 14). The organisation was also in competition, as Haddon notes, with the newer initiatives mentioned above, such as the Strategy Unit and the Office of Public Sector Reform (Haddon, 2012, p.16). Furthermore, in the competitive environment of UK public administration, many senior officials could not see the personal advantages of CMPS for themselves: Haddon quotes one senior civil servant, who said that it " 'wasn't about support for CMPS', they were 'for the idea, but not the reality' " (Haddon, 2012, p.14). The result was that CMPS continued the traditions of the previous Civil Service College by emphasising its training capacity, instead of research links. The successor organisation, the National School of Government, was meant to tackle once again the problem of the incorporation into a training organisation of research-aware policy analysis, with the creation of the Sunningdale Institute. But, as argued above and also by David Walker, "it didn't become the public administration university its progenitors had envisaged" (Walker, 2011).

With the abandonment of such policy analysis, what was left for the National School of Government? The UK public administration, according to David Walker, "was never clear what the [National School of Government] was really for" (Walker, 2011). There was little support especially from within its parent ministry, the Cabinet Office, where the focus had been on improving civil service "capability" (Evans, 2009, p. 41). Walker writes that Sir Gus O'Donnell, the Cabinet Secretary, "said he hoped the [National School of Government] would start bringing in world experts and help the government draw on world knowledge of public management problems. But that evidently has not happened since he has not emulated his predecessor and gone into bat for the institution" (Walker, 2011). The organisation was not appropriately configured to its political environment. It became apparent also that the senior management of the National School of Government did not understand the extent of the turbulence of the environment; the pace and nature of their responses were insufficient. The last chief executive of the National School of Government

only saw the Cabinet Office minister twice in the eighteen months prior to the announcement of the closure of the school in October 2011.<sup>3</sup>

## The current administration of David Cameron (2010 to present)

Relations between academics and officials have changed since the election of the coalition government in 2010: academics and members of thinktanks are no longer brought into government as such but are consulted in their own right owing to the increasing outsourcing of policy advice from the civil service. There are far fewer officials now: in 2013, there are approximately 415,000 persons in the UK civil service, which works out to a reduction of 23% since 2005 when there were some 538,000 persons employed.<sup>4</sup>

Officials are no longer solely in charge of policy making, but rather act as "policy managers" (Cabinet Office, 2012, p. 16) and coordinators with outside researchers. The Civil Service Reform Plan published in 2012 stated: "Open policy making will become the default. Whitehall does not have a monopoly on policy making expertise" (Cabinet Office, 2012, p. 14). In addition to policy making and analytical functions being shared among ministries, a centrally held match fund, the Contestable Policy Fund, was created to be used by ministers to commission external policy development (for example, by academics and thinktanks): "another way to incentivise the development of high quality, creative policy is to open the policy development process to competition from external sources (Cabinet Office, 2012, p. 15). Hence the first contract from the government's Contestable Policy Fund was awarded in September 2012 to the thinktank the Institute for Public Policy Research (IPPR) to carry out a review into the accountability systems of other civil services.<sup>5</sup> When the eventual study, *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*, was published in June 2013 (Institute for Public Policy Research, 2013), one commentator, Jill Rutter, wrote that "most reasonable policy civil servants could have produced something that looks quite like the IPPR report, particularly if they had access to the international case studies which IPPR leveraged in from KPMG" and sufficient time, "undistracted by demands for briefing and handling the latest crisis" (Rutter, 2013b). Rutter noted also that "these pieces of work may end up yielding useful results but none looks like revolutionising the way policy is made" (Rutter, 2013b).

The Civil Service Reform Plan of 2012 emphasised that the UK civil service could "go further in finding the most collaborative approaches to its policy making": for example, "involving delivery experts early in the policy process, to ensure that the policy can be implemented successfully" (Cabinet Office, 2012, p. 14). The key to current thinking is to integrate research into the early stages of policy formulation, like how to understand the situation and identify options, and not simply at later stages of the policy cycle, such as preparing for delivery. Social scientists now have an opportunity to engage at such an early stage, with examples from one ministry including having sociologists on advisory panels for commissioned research projects (e.g. to advise on approach or method) and being used as sources of "instant" input and advice (e.g. on estimates of public acceptance for proposed

3 I am grateful to a former colleague who wishes to remain anonymous for these insights.

4 Figures available at <http://www.civilservant.org.uk/numbers.pdf>, accessed on 6 November 2013.

5 See <http://www.gov.uk/government/news/government-s-first-use-of-contestable-policy-fund> and [www.gov.uk/contestable-policy-fund](http://www.gov.uk/contestable-policy-fund), both accessed on 6 November 2013.

policies / technologies).<sup>6</sup> However, social scientists involved in a discussion with the ministry expressed concern with how questions are defined and framed, and hence with what counts as "useful" or relevant knowledge for policy.<sup>7</sup>

In another case, two ministries, the Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) and the Department of Energy and Climate Change (DECC), have a joint Social Science Expert Panel, composed of twelve social science advisers providing evidence-based advice and challenge to the departments' social research strategy, programme and priorities.<sup>8</sup> The information pack outlining the remit of the panel is to: advise the ministries on how and where social science can best contribute to meeting strategic objectives and commitments; critically assess how the ministries gather and use social science evidence and advice; provide independent critique / quality assurance and peer review of the design and output of social science research and evaluation studies; keep the ministries connected to relevant British and international social science output; provide expert input to specific projects; and draft occasional expert review pieces. The social science advisors attend occasional meetings at departmental offices and contribute a certain number of days of additional work each year. Defra and DECC already have in place Scientific Advisory Panels (DECC Science Advisory Group; Defra Science Advisory Council) and economics expert groups. The multi-disciplinary social science-focused expert panel is intended to support social science within the departments and ensure that it has a clear voice in the policy development process, to complement the voices of natural and physical sciences, engineering and economics.<sup>9</sup>

The creation in 2013 of What Works evidence centres to inform policy and service delivery in tackling crime, promoting active and independent ageing, effective early intervention, and fostering local economic growth points to the further involvement of researchers in public policy, as well as the outsourcing of some civil service policy formulation. The Civil Service Reform Plan stressed that the key test of good policy is the feasibility of implementation: "a clear understanding of 'what works', building on evidence from policy in practice....The Cabinet Office will review the value of creating a[n] institute that can test and trial approaches and assess what works in major social policy areas, so that commissioners in central or local government do not waste time and money on programmes that are unlikely to offer value for money" (Cabinet Office, 2012, p. 17). The What Works centres were launched in 2013 by the Cabinet Office to gather and evaluate existing research on relevant policy interventions. The aim is for them to be "action-orientated, so that commissioners, service providers and policy makers can make use of [the synthesis] in their decision making" (Cabinet Office, 2013, p. 6). The synthesis requires "a common currency, so that policy interventions can be compared on a common basis" and needs to be "presented in a powerful, easy to understand way", with a user-friendly toolkit cited as an example (Cabinet Office, 2013, p. 6). A senior civil servant was appointed as a liaison between the centres and ministers and to advise ministers and government leaders on the effectiveness of good evidence in policy and spending decisions.<sup>10</sup> At CMPS, in 2001, a widely admired policy mak-

6 See "British Sociological Association climate change study group: Report of an informal discussion with DECC," accessed at [http://www.britisoc.co.uk/media/48290/DECC\\_Meeting\\_Notes.pdf](http://www.britisoc.co.uk/media/48290/DECC_Meeting_Notes.pdf) on 6 November 2013.

7 Ibid.

8 See <http://archive.defra.gov.uk/evidence/science/funding/documents/2011/seg1100.pdf>, accessed on 6 November 2013.

9 Ibid.

<sup>10</sup> See [www.gov.uk/government/news/david-halpern-appointed-as-what-works-national-adviser](http://www.gov.uk/government/news/david-halpern-appointed-as-what-works-national-adviser), accessed on 6 November 2013.

ing toolkit was developed (Bullock, Mountford and Stanley, 2001; Duncan, 2009, p. 455), but was never integrated into core UK policy-making structures. It remains to be seen whether the appointment of a civil servant as a national advisor will now ensure such full integration of evidence-based analysis.

Another way of including outside researchers mentioned in the Civil Service Reform Plan is to fund " 'Policy Labs' which draw in expertise from a range of people and organisations and provide a unique environment to test new policies before they are implemented" (Cabinet Office, 2012, p. 14). The initial model came about in MindLab in Denmark.<sup>11</sup> A recent British policy lab has been created at Warwick University: the Warwick Policy Lab "will be driven by evidence, not ideology, and will therefore be able to apply best practice in analytical disciplines to policy design and evaluation....Ultimately, it will generate innovative, cost-effective and implementable policy solutions" (Benita and Muthoo, 2013).

Jill Rutter, in an incisive article, notes that the "potential for external experts to engage in policy making depends on their capacity to work to the government's timetable" (Rutter, 2013a). She cites an unnamed UK minister who explained to a research body: "Do you realise that by the time you reach your conclusions, it will be far too late to be of use to anybody. It will be great history, but it won't help anyone make policy." Rutter adds, "This is why what government really values in external experts is not the latest research paper, but accumulated expertise based on long study of an issue, communicated in an accessible form, ideally with clear implications for action" (Rutter, 2013a).

One way that researchers have begun to cope with the time pressures of policy makers is to engage in newer digital technologies and social media, which are seen to be more effective owing to short deadlines. At the London School of Economics and Political Science, for example, the LSE Public Policy Group runs five blogs and twitter feeds on the Impact of Social Sciences: maximising the impact of academic research; British Politics and Policy; European Politics and Policy; the LSE Review of Books; and American Politics and Policy.<sup>12</sup> The project on the impact of social sciences sponsored a conference at the LSE in 2012 entitled "From Research to Policy – Academic Impacts on Government", prompted by the changing nature of the relationship between researchers and policy makers: "That government needs effective research on which to base decisions is obvious. But the link between these two groups has been fragile and key disparities can limit how effective academic research can be for policymakers. Common problems raised are around communication, priorities and openness. Much is known about how the policy-making process happens, what actors are key at each stage and how politics can trump evidence-based policymaking."<sup>13</sup>

<sup>11</sup> See <http://www.mind-lab.dk/en>, accessed on 7 November 2013.

<sup>12</sup> See <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences>; <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy>; <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog>; <http://blogs.lse.ac.uk/lseviewofbooks>; and <https://twitter.com/LSEUSAblog>, all accessed on 7 November 2013.

<sup>13</sup> See <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2012/02/21/event-12-march-from-research-to-policy-academic-impacts-on-government>, accessed on 7 November 2013.

## ■ CONCLUSION

Although it is too soon to evaluate the current efforts of the UK government concerning open policy formulation, it seems clear, as Geoff Mulgan, former director of the Strategy Unit, has written, that "the civil service will never again have a monopoly of policy advice for ministers" (Mulgan, 2006, p.154). Policy making is now different and will not revert to the traditional "closed" models limiting access to outsiders. There have been huge changes in the context of public administration over the period of 1997-2013, with many institutions having come and gone. The temporal limitations and changing preoccupations of each administration seem to have militated against the establishment of more permanent structures, which might have facilitated contacts between the worlds of research and public administration. For example, a better-fashioned intermediary between these worlds than CMPS or the Sunningdale Institute would have involved creating an institution more targeted at policy making, with greater resources and access to the key decision-making points within the administration. Joined-up policy making, or a whole-of-government approach, would also show that attention to structures is not enough; more attention would need to be paid to cultural change and civil service processes and attitudes (Christensen and Lægheid, 2007, p. 162).

## ■ REFERENCES

- Amann, R. (2006). "The Circumlocution Office: A Snapshot of Civil Service Reform," *The Political Quarterly*, Vol. 77, No. 3, p. 334-359.
- Amann, R. (2000). "Foreword," in S. Nutley, H. Davies and P. Smith (eds.), *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol, Policy Press, p. vii-ix.
- Bellamy, C. (2011). "The Whitehall Programme and After: Researching Government in Time of Governance," *Public Administration*, Vol. 89, No. 1, p. 78-92.
- Benita, S. and A. Muthoo (2013). "How we set up the perfect policy lab: aligning academia with Whitehall," [theguardian.com/guardian-professional](http://www.theguardian.com/guardian-professional), 25 June (<http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/jun/25/how-warwick-perfect-policy-lab>, accessed 7 November 2013).
- Bird, D. (1995). *The Civil Service College, 1970-1995*. London, HMSO.
- Bochel, H. and S. Duncan (eds.) (2007). *Making Policy in Theory and Practice*. Bristol, Policy Press.
- Bullock, H., J. Mountford and R. Stanley (2001). *Better Policy-Making*, London, CMPS.
- Cabinet Office (2013). *What Works: Evidence Centres for Social Policy*, London.
- Cabinet Office (2012). *The Civil Service Reform Plan*, London.
- Cabinet Office (2009). *Listening to the Front Line: Capturing insight and learning lessons in policy making*, London.
- Cabinet Office (1999). *Modernising Government*, London, The Stationery Office Cm 4310.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2007). "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform," *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 6, p. 1059-1066.
- Cooper, C. and K. Starkey (2010). "Reshaping Policymaking: A U.K. Experiment In Designing New Processes And Structures," *Organizational Dynamics*, Vol. 39, No. 2, p. 165-172.
- Council for Science and Technology (2008). *How Academia and Government Can Work Together*, London.
- Duggett, M. (2001). "Cross Channel Perspectives on British Civil Service Training, 1980-2000: Fit For Business: Fit For Change," *Public Policy and Administration*, Vol. 16, No. 4, p. 96-105.
- Duncan, S. (2009). "Policy Transfer: Theory, Rhetoric and Reality," *Policy & Politics*, Vol. 37, No. 3, p. 453-458.
- Duncan, S. (2008). "Reflections and observations: An interview with the UK's first Chief Government Social Researcher," *Critical Social Policy*, Vol. 28, No. 3, p. 283 – 298.
- Evans, M. (2009). "Gordon Brown and Public Management Reform – A Project in Search of a 'Big Idea'?", *Policy Studies*, Vol. 30, No. 1, p. 33-51.
- Evans, M. (2007). "The Art of Prescription: Theory and Practice in Public Administration Research," *Public Policy and Administration*, Vol. 22, No. 1, p. 128-152.
- Grauberg, J. and F. Coxhead (2008). "Introduction: Evidence-based policy making," in *Evidence-based Policy-Making: A PMPA/National School of Government Practitioner Exchange Report*, p. 1-8 ([http://www.collaboratei.com/media/1622/evidence-based\\_policy-making\\_pmpa\\_nov\\_2008.pdf](http://www.collaboratei.com/media/1622/evidence-based_policy-making_pmpa_nov_2008.pdf), accessed 12 November 2013).

- Haddon, C. (2012). "Reforming the Civil Service: The Centre for Management and Policy Studies, 1999-2005," London, Institute for Government.
- Hood, C. (2011). "It's Public Administration, Rod, but Maybe Not as We Know It: British Public Administration in the 2000s," *Public Administration*, Vol. 89, No. 1, p. 128-139.
- Institute for Public Policy Research (2013). "Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas," London.
- Maddock, S. (2012). "The Whitehall Innovation Hub: Innovation, Capabilities and Connectivity," *The Innovation Journal*, Vol. 17, No. 3, p. 1-14.
- Mulgan, G. (2006). "Thinking in Tanks: The Changing Ecology of Political Ideas," *The Political Quarterly*, Vol. 77, No. 2, p. 147-155.
- Nutley, S., I. Walter and H. Davies (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*, Bristol, Policy Press.
- Rutter, J. (2013a). "Will civil service reform improve Whitehall's use of expert advice?," *theguardian.com*, 10 April (<http://www.theguardian.com/science/political-science/2013/apr/10/civil-service-reform-whitehall-expert-advice>, accessed 7 November 2013).
- Rutter, J. (2013b). "Ministers should commission IPPR and civil service advice in parallel," *theguardian.com/guardian-professional*, 19 June (<http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/jun/19/ministers-ippr-civil-service-parallel>, accessed 10 November 2013).
- Sunningdale Institute (2009). *Engagement and Aspiration: Reconnecting Policy Making with Front Line Professionals*, London, National School of Government.
- Walker, D. (2011). "Déjà vu for civil service training," *theguardian.com/public-leaders-network*, 25 February (<http://www.guardian.co.uk/public-leaders-network/blog/2011/feb/25/national-school-of-government-no-longer-to-train-civil-servants>, accessed 12 November 2013).
- Wyatt, A. (2002). "Evidence Based Policy Making: The View From A Centre," *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 3, p. 12-28.

# 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)

**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)

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).



---

*Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée deux fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique.

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.

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

---

TÉLESCOPE

L'Observatoire de l'administration publique

École nationale d'administration publique

555, boulevard Charest Est

Québec (Québec) G1K 9E5

Téléphone : 418 641-3000, poste 6574

Télécopieur : 418 641-3060

[www.telescope.enap.ca](http://www.telescope.enap.ca)