

Les chercheurs au cœur des méandres gouvernementaux : quelques clés pour faire son chemin.

par *Luc Bernier*,
professeur à l'École nationale
d'administration publique

Comment les gouvernements décident-ils de s'intéresser à des enjeux particuliers? Qu'est-il possible de faire pour les influencer? À côté des processus formels, il en existe d'autres, plus diffus mais bien réels, qu'il est utile de maîtriser pour comprendre le cheminement des politiques publiques et pour éventuellement y contribuer. Pour ma part, je relève au moins quatre clés de compréhension.

On doit d'abord admettre que la **rationalité gouvernementale n'est pas toujours celle que l'on souhaiterait**. Elle peut même être assez limitée. Les ministres qui président aux destinées de l'ensemble sont souvent choisis pour des raisons de représentativité géographique, d'affinités avec le dirigeant du parti ou autres raisons discrétionnaires. Plus rarement le sont-ils en fonction de leurs compétences dans un domaine précis. La recherche en soi risque alors de ne pas les intéresser à moins qu'elle ne soit présentée sous un angle électoraliste. La logique gouvernementale peut cependant être relativement complexe, et les variables qui interviennent dans l'élaboration d'une politique peuvent être fort nombreuses, y compris l'idéologie. Or, cette logique est souvent réactive. Les gouvernements sont souvent confrontés à des questions qui exigent une réponse urgente, à l'exemple de la crise du verglas, qui repousse l'étude des autres dossiers. Le système n'est pas étanche, puisque sans logique formelle. Il est alors possible de s'y glisser.

Ce système est également habité par divers acteurs. C'est sa deuxième caractéristique. Les participants se situent tout aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des appareils gouvernementaux et ils se regroupent autour d'enjeux spécifiques. Ce sont les politiciens, les fonctionnaires et

les partis politiques, mais aussi les juges, les journalistes, les consultants, les groupes d'intérêts privés ou publics, de même que les chercheurs. Il se forme ainsi des communautés spécialisées qui en arrivent à se partager les tâches. Par exemple, les acteurs qui attirent le plus l'attention des médias sont les plus susceptibles de déterminer l'ordre du jour, tandis que les plus discrets s'occupent de la formulation des politiques. Chacune de ces communautés abrite des « entrepreneurs », des gens qui excellent à porter les projets. Pour que la recherche ait un impact sur les politiques, il lui faut compter sur de tels entrepreneurs, et il faut également que les chercheurs s'intègrent à des coalitions au sein de ces communautés. En effet, la recherche ne bénéficie pas en soi d'un statut particulier. Elle s'ajoute à cet ensemble. Les alliances, voire les compromis sont souvent nécessaires, malgré la tentation du « pur et dur ». Un rapport de forces positif permet de faire progresser des dossiers autrement négligés.

En troisième lieu, **il faut tout autant tenir compte des contextes**. Certains courants structurent le jeu des politiques, et il est périlleux de les sous-estimer. Les contraintes financières ou les tendances démographiques, en particulier, forment l'environnement de la formulation des politiques. Pour être effectivement entendue dans le contexte actuel, la recherche ne peut guère proposer des réformes qui ignorent ces courants. Les structures politiques doivent tout autant être prises en compte. Au Canada, il faut agir auprès de deux gouvernements qui se contredisent parfois, tandis que la globalisation engendre de nouveaux enjeux et de nouveaux forums où il est possible d'être entendu. Rien n'est immuable, mais ces différentes tendances ne sont pas près d'être renversées.

Quatrième et dernier point, **les processus sont aussi importants que**

les contenus, et ils sont variés. En matière de politique, on compte les processus d'adoption, de mise en œuvre, d'évaluation et de rétroaction. S'il s'en dégage une morale, c'est que le travail n'est jamais terminé. Après qu'une politique a été adoptée par un gouvernement, il convient de s'intéresser à sa mise en œuvre et de s'assurer que l'étude de ses conséquences est conduite adéquatement. C'est là une tâche qui exige d'être reprise souvent, mais la vie politique sourit à ceux qui tiennent longtemps...

Somme toute, **un système aussi complexe qu'un État moderne comporte de multiples portes d'entrée**. Il arrive que des experts soient convoqués en commission parlementaire pour y présenter des mémoires, mais ce n'est qu'une voie d'accès parmi d'autres. Ceux qui tiennent à leurs convictions et estiment que leurs résultats de recherches sont importants peuvent envisager d'autres moyens, sans aller nécessairement jusqu'à bloquer un pont! Mais il ne suffit pas de mener des recherches éclairées appuyées par une méthodologie éprouvée. On doit comprendre et profiter des limites de la rationalité d'ensemble, bien interpréter les facteurs structurants, reconnaître la multiplicité d'acteurs en cause. Parce qu'ils sont complexes, ces systèmes sont longs à changer. La politique est un art d'interprétation. Il faut de la patience, savoir profiter de la chance, savoir également offrir des interprétations particulières sans craindre de recommencer. Les clés existent pour être utilisées, et c'est souvent de leur judicieuse utilisation que dépend la bonne fortune des efforts déployés par les chercheurs. ●

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC