

Centre de collaboration nationale
sur les **politiques publiques**
et la **santé**

www.ccnpps.ca

**Les conseillers des décideurs politiques :
qui sont-ils, comment manient-ils les connaissances
scientifiques, et quelles leçons en tirer quand on veut
partager de telles connaissances?**

Série Partage de connaissances et politiques publiques | Mars 2017



Centre de collaboration nationale
sur les politiques publiques et la santé

National Collaborating Centre
for Healthy Public Policy

*Institut national
de santé publique*

Québec 

Centre de collaboration nationale
sur les **politiques publiques**
et la **santé**

www.ccnpps.ca

**Les conseillers des décideurs politiques :
qui sont-ils, comment manient-ils les connaissances
scientifiques, et quelles leçons en tirer quand on veut
partager de telles connaissances?**

Série Partage de connaissances et politiques publiques | Mars 2017

AUTEURE

Florence Morestin
Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

SOUTIEN À L'ÉDITION

Marianne Jacques
Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

MISE EN PAGES

Manon Dussault
Vice-présidence aux affaires scientifiques, INSPQ

REMERCIEMENTS

Le CCNPPS tient à remercier Evert Lindquist (University of Victoria) et Sarah Prowse (Winnipeg Regional Health Authority) pour leurs commentaires sur une version préliminaire de ce document.

COMMENT CITER CE DOCUMENT

Morestin, F. (2017). *Les conseillers des décideurs politiques : qui sont-ils, comment manient-ils les connaissances scientifiques, et quelles leçons en tirer quand on veut partager de telles connaissances?* Série Partage de connaissances et politiques publiques. Montréal et Québec, Canada : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

La production de ce document a été rendue possible grâce à une contribution financière provenant de l'Agence de la santé publique du Canada par le biais du financement du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS).

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé est hébergé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), un chef de file en santé publique au Canada.

Les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Agence de la santé publique du Canada.

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé au : www.ccnpps.ca.

An English version of this paper is also available at www.ncchpp.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

À propos du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) vise à accroître l'expertise des acteurs de la santé publique en matière de politiques publiques favorables à la santé, à travers le développement, le partage et l'utilisation des connaissances. Le CCNPPS fait partie d'un réseau canadien de six centres financés par l'Agence de la santé publique du Canada. Répartis à travers le Canada, chacun des Centres de collaboration se spécialise dans un domaine précis, mais partage un mandat commun de synthèse, d'utilisation et de partage des connaissances. Le réseau des Centres agit autant comme une structure de diffusion des contributions spécifiques des Centres que de lieu de production conjointe des projets communs.

Table des matières

1	Introduction	1
2	Quelques notes sur la méthode suivie.....	3
2.1	Repérage et analyse des données.....	3
2.2	Sous-analyses.....	4
2.3	Quelques réserves.....	5
3	Les conseillers : qui sont-ils?.....	7
3.1	Différents types de conseillers.....	7
3.1.1	Les conseillers dans la branche exécutive (ministères).....	7
3.1.2	Les conseillers dans les gouvernements locaux.....	9
3.1.3	Les conseillers dans la branche législative.....	9
3.2	Le bagage professionnel des conseillers.....	11
3.2.1	Dans la branche exécutive.....	11
3.2.2	Dans la branche législative.....	14
3.2.3	Dans les gouvernements locaux.....	14
4	Les conseillers : que font-ils?	15
4.1	Vue d'ensemble.....	15
4.1.1	Dans la branche exécutive.....	15
4.1.2	Dans la branche législative.....	17
4.1.3	Dans les gouvernements locaux.....	17
4.2	Tâches impliquant des connaissances scientifiques.....	18
4.2.1	Des connaissances scientifiques, pour quoi faire?.....	18
4.2.2	Chercher des connaissances scientifiques.....	21
4.2.3	Examiner les connaissances scientifiques trouvées ou reçues.....	26
4.2.4	Traduire des connaissances scientifiques.....	29
4.2.5	Relayer des connaissances scientifiques.....	36
4.3	La prise d'initiative par les conseillers.....	37
5	Les conseillers sont-ils influents en matière de circulation des connaissances scientifiques et d'élaboration des politiques publiques?.....	41
5.1	Les conseillers comme garde-barrières des connaissances.....	41
5.2	Les conseillers parmi les sources d'information des décideurs.....	43
5.2.1	Les conseillers, une des principales sources d'information.....	43
5.2.2	... mais pas une source exclusive.....	43
5.2.3	Miser sur la complémentarité entre sources.....	45
5.3	Impact sur l'élaboration des politiques publiques.....	46
5.3.1	Influence sur la mise à l'agenda.....	46
5.3.2	Influence sur les politiques publiques envisagées.....	47
5.3.3	Influence sur la prise de décision.....	47
5.3.4	Influence sur la mise en œuvre de la politique publique adoptée.....	48
5.3.5	D'où les conseillers tirent-ils leur influence?.....	48
6	Conclusion	51
7	Références.....	53

1 Introduction

Cette revue de littérature fait partie d'une série de documents sur le partage de connaissances dans le contexte du développement de politiques publiques. Les documents de cette série disponibles à ce jour peuvent être consultés au www.ccnpps.ca > Projets > Partage de connaissances.

Quand on espère faire prendre en compte des connaissances scientifiques lors de l'élaboration d'une politique publique, le premier réflexe est de vouloir partager ces connaissances directement avec les décideurs politiques. Mais en procédant ainsi, on néglige des acteurs qui jouent un rôle central dans les milieux politiques : les conseillers des décideurs. Afin de mieux faire comprendre leur rôle, ce document décrit le profil de ces conseillers, le travail qu'ils réalisent, notamment en ce qui concerne les connaissances scientifiques, et l'influence qu'ils ont en matière de circulation des connaissances dans les milieux politiques et d'élaboration des politiques publiques.

Cette description s'appuie sur des données empiriques repérées par l'intermédiaire d'une vaste revue de littérature; autrement dit, elle reflète ce que disent des conseillers, des décideurs et des scientifiques à propos des contacts entre les milieux de la science et de la politique. Cette revue de littérature étant centrée sur les politiques publiques qui ont un impact sur la santé des populations, ce document intéressera particulièrement les chercheurs et les professionnels de santé publique. Afin de les guider dans leurs propres démarches de partage de connaissances, nous présentons à la fin de chaque section des constats et des questions pour les aider à analyser leur propre contexte et à en déduire l'approche la plus appropriée.

Des acteurs centraux mais peu étudiés

Tel que défini précédemment (Morestin, 2015a), le terme « conseillers » désigne dans ce document les personnes basées au sein des structures de gouvernement qui ont pour rôle professionnel de conseiller des décideurs (comme des ministres, des députés, des maires ou encore des conseillers municipaux) en matière de politiques publiques. Cette définition exclut donc les personnes basées hors des structures de gouvernement qui conseillent occasionnellement des décideurs politiques.

Plusieurs auteurs qui ont étudié la situation dans divers pays, dont le Canada, soulignent que les conseillers des décideurs jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques, et plus particulièrement dans l'utilisation de connaissances scientifiques lors de ce processus (Bédard et Ouimet, 2012; Bogenschneider et Corbett, 2010; Howlett, 2011; Howlett et Newman, 2010; Kemper, 2003; Oliver, de Vocht, Money et Everett, 2013; Ouimet *et al.*, 2010; Stevens, 2011; Talbot et Talbot, 2014). Certains d'entre eux constatent que le rôle de ces conseillers est pourtant peu étudié (Howlett et Newman, 2010; Oliver *et al.*, 2013; Ouimet *et al.*, 2010). Une explication plausible est que leur travail constitue la partie immergée de l'iceberg des politiques publiques; eux-mêmes ne sont pas des personnages publics et n'apparaissent pas dans les structures formelles de pouvoir (Oliver *et al.*, 2013). Ce qui est publiquement visible, ce sont les décideurs politiques et les politiques publiques qui sont finalement adoptées au terme de tout le travail de préparation, qui comprend son lot de propositions qui n'aboutissent pas.

Les études sur l'utilisation des connaissances scientifiques dans les milieux politiques tendent donc à s'intéresser aux décideurs alors que, généralement, ils ne sont pas les acteurs politiques qui manient le plus ces connaissances (Ouimet *et al.*, 2010). Il existe tout de même des données sur le rôle des conseillers politiques vis-à-vis des connaissances scientifiques, comme en témoigne le vaste corpus sur lequel s'appuie ce document; mais la plupart de ces données sont éparpillées dans des études qui n'ont pas les conseillers comme sujet principal. D'ailleurs, à notre connaissance, ce document est

Les conseillers des décideurs politiques : qui sont-ils, comment manient-ils les connaissances scientifiques, et quelles leçons en tirer quand on veut partager de telles connaissances?

la première revue de littérature consacrée au comportement des conseillers politiques relativement aux connaissances scientifiques.

Ce document commence par quelques explications sur la méthode que nous avons suivie. Il se penche ensuite sur le profil des conseillers des décideurs en matière de politiques publiques et dresse le constat qu'il existe plusieurs types de conseillers, avec des bagages professionnels variés. La majeure partie du document est ensuite consacrée à décrire le travail des conseillers en général, mais surtout à propos de l'utilisation de connaissances scientifiques, et nous examinons également les initiatives des conseillers dans ce domaine. Enfin, le dernier chapitre se penche sur l'influence des conseillers en matière de circulation des connaissances scientifiques et d'élaboration des politiques publiques – qui est en fin de compte le phénomène que les acteurs qui partagent des connaissances scientifiques espèrent façonner.

2 Quelques notes sur la méthode suivie

Dans ce chapitre :

- D'où viennent les données analysées dans ce document?
- Les éléments auxquels nous avons porté attention (sous-analyses).
- Quelques réserves à garder en tête.

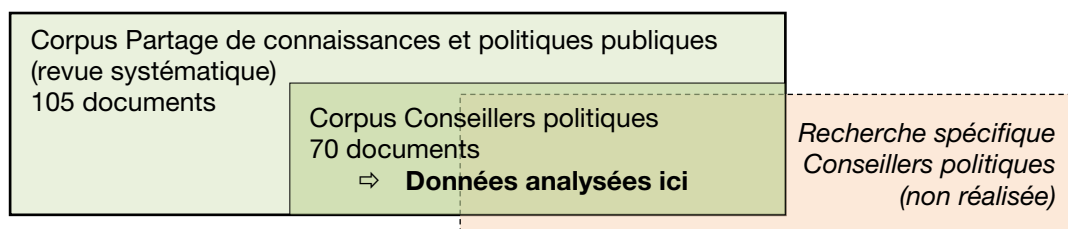
2.1 Repérage et analyse des données

Ce document s'appuie sur une revue systématique des écrits publiés entre 2000 et 2014 qui présentent des données empiriques sur le partage de connaissances pour influencer les politiques publiques qui ont un impact sur la santé des populations. Une vaste recherche documentaire a été réalisée pour cette revue de littérature : interrogation de 17 bases de données bibliographiques couvrant divers champs des sciences de la santé et des sciences sociales; boule de neige à partir des bibliographies de revues de littérature récentes; veille scientifique. Cent cinq documents remplissant les critères d'inclusion ont été retenus. Les détails concernant la méthode suivie sont décrits dans un autre document (Morestin, 2015b).

Les 105 documents retenus ont été codés dans le logiciel d'analyse qualitative NVivo 10 sous différents codes/thèmes reflétant diverses facettes du partage de connaissances¹. En raison de la grande quantité de données trouvées, nous avons décidé d'aborder l'analyse thème par thème. Le rôle des conseillers politiques vis-à-vis des connaissances scientifiques est l'un de ces thèmes. Il est abordé dans 1 417 passages provenant de 70 documents parmi les 105 qui composent notre corpus principal (figure 1).

Le présent document, qui présente l'analyse de ces 1 417 passages, reflète donc une approche particulière : plutôt que de réaliser une recherche documentaire portant spécifiquement sur les conseillers des décideurs politiques, nous avons examiné ce qui est dit sur ces conseillers dans la littérature sur le partage de connaissances scientifiques avec les milieux politiques. Dans ce sujet à deux aspects, soit le partage de connaissances et les conseillers politiques, nous avons donné la priorité au premier. Une recherche documentaire spécifique sur les conseillers (accent sur le deuxième aspect) aurait pu faire émerger d'autres documents pertinents. En revanche, notre approche a permis de repérer de nombreux passages pertinents même dans des documents qui ne traitent pas principalement des conseillers et qu'une recherche documentaire spécifique aurait probablement manqués.

Figure 1 Provenance des données analysées dans ce document



¹ En analyse qualitative, le codage consiste à classer les données recueillies sous des thèmes pertinents pour l'analyse (les codes). Dans le cas d'une revue de littérature, il s'agit de repérer les passages pertinents dans les documents retenus et de classer chaque passage sous un ou plusieurs codes.

2.2 Sous-analyses

En matière de partage de connaissances et d'élaboration des politiques publiques, le contexte est important. C'est pourquoi nous avons cherché à repérer, dans toutes les sections de ce document, si les données indiquent des situations différentes selon le pays² ou selon le niveau, la branche et le secteur de gouvernement dans lequel travaillent les conseillers étudiés (voir l'encadré 1). Nous avons également tenté de distinguer les situations de partage de connaissances concernant des politiques de santé publique de celles concernant des politiques de soins. D'autre part, lorsque les données trouvées le permettaient, nous avons examiné si le type de conseiller représente une variable importante (nous précisons cet aspect au chapitre 3). Enfin, nous avons cherché à vérifier si les propos exprimés par des conseillers sont confirmés par les propos d'autres acteurs étudiés (décideurs et scientifiques) ou par les observations des auteurs des études.

Encadré 1 – Niveaux, branches et secteurs de gouvernement

Nous utilisons les catégories suivantes :

- **Niveaux de gouvernement :**
 - Gouvernement central;
 - Gouvernement subétatique (par exemple, les provinces canadiennes; l'Écosse, au sein du Royaume-Uni);
 - Gouvernement local (par exemple, une municipalité; un comté; un conseil de bande des Premières-Nations).
- **Branches de gouvernement³ :**
 - Branche exécutive (essentiellement, les ministères);
 - Branche législative (assemblées composées de députés ou de sénateurs).

Les fonctions exécutive et législative sont plus imbriquées dans les gouvernements locaux, donc nous n'appliquons pas cette distinction à ce niveau de gouvernement.

- **Secteurs de gouvernement :** par exemple, le secteur de la santé, le secteur de l'éducation, le secteur des transports. Cet aspect se reflète dans les noms des ministères, de certains comités parlementaires⁴ et des services internes des gouvernements locaux.

Ces trois aspects distincts peuvent se superposer. Par exemple, le ministère de la Santé de la province du Manitoba appartient à la branche exécutive, au niveau d'un gouvernement subétatique, et couvre évidemment le secteur de la santé.

On peut tirer quelques constats généraux de nos sous-analyses. Pour ce qui est des niveaux de gouvernement, le rôle des conseillers au niveau local présente des particularités; par contre, il ne semble pas y avoir de différences entre le niveau central et le niveau subétatique, et nous ne ferons donc plus cette distinction dans ce document. Les conseillers travaillant dans la branche législative diffèrent sur plusieurs aspects de la majorité des conseillers travaillant dans la branche exécutive. On

² Les pays considérés dans le cadre de cette revue de littérature sont le Canada, les États-Unis, les pays d'Europe occidentale, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

³ La branche judiciaire est la troisième branche de gouvernement, mais elle n'est pas couverte dans cette revue de littérature.

⁴ Un comité (ou une commission) parlementaire est un groupe de travail composé d'un petit nombre de législateurs qui étudient les projets touchant un secteur en particulier.

pourrait s'attendre à ce que le secteur de la santé se distingue des autres en raison de la culture des données probantes héritée de la médecine, mais c'est vrai seulement sur certains aspects. Les données trouvées n'étaient pas assez précises pour nous permettre de comparer l'utilisation des connaissances scientifiques par les conseillers lorsqu'ils élaborent des politiques de *santé publique* par rapport à des politiques de *soins*. Nous avons observé des différences entre pays et entre les propos des différents acteurs étudiés seulement sur certains points. Toutes les particularités que les sous-analyses ont fait émerger sont présentées section par section.

Ce que la littérature ne dit pas : Les données que nous avons trouvées portent en majorité sur les fonctionnaires de ministères. Les données sur les conseillers dans les cabinets ministériels et sur les conseillers dans la branche législative et dans les gouvernements locaux sont rares.

2.3 Quelques réserves

Premièrement, les propos des conseillers interrogés laissent voir que, souvent, leur définition des connaissances scientifiques couvre plus que la recherche et inclut, entre autres, l'expertise détenue par certains professionnels. Nous avons également adopté cette ouverture : sur cet aspect, notre critère pour retenir un document était qu'il porte sur le partage de connaissances que les acteurs politiques *considèrent* comme scientifiques (Morestin, 2015b). Malgré cela, la plupart des études que nous avons trouvées ont une approche plus restreinte, puisqu'elles s'intéressent aux relations entre les milieux politiques et les données de *recherche* ou les *chercheurs*. Cela dit, puisque de nombreux conseillers ont une conception inclusive des connaissances scientifiques, il est vraisemblable que l'analyse présentée ici soit au moins en partie applicable aux connaissances de type « expertise », comme celles que détiennent les professionnels de santé publique.

Deuxièmement, comme nous le montrons au chapitre 3, il existe différents types de conseillers, qui jouent des rôles différents dans des contextes différents, ce qui influe sur leur comportement par rapport aux connaissances scientifiques. Cependant, les études que nous avons trouvées ne précisent pas toujours bien le type de conseiller étudié, ce qui a parfois limité notre analyse.

Troisièmement, il est possible que les conseillers qui ont accepté de participer aux études soient plus intéressés par le sujet du partage des connaissances scientifiques que ceux qui n'y ont pas répondu. Leurs propos ne sont peut-être pas représentatifs de tous leurs collègues.

Enfin, une revue de littérature qui intègre des données qualitatives, comme c'est le cas ici, dresse une image de type mosaïque : certains éléments sont établis par de vastes enquêtes, d'autres émergent des propos d'un ou deux répondants seulement. Dans ce dernier cas, on ne peut pas conclure s'il s'agit d'un cas d'exception ou si l'aspect soulevé n'a simplement pas été exploré dans les autres études. Au fil du document, nous nous sommes efforcés de préciser dans des encadrés les aspects trop peu ou pas du tout couverts par les données trouvées dans la littérature. Par ailleurs, il faut accepter que ce type de revue de littérature vise à donner un éclairage sur un sujet plutôt qu'à produire des conclusions fermes. Nous invitons le lecteur à prendre le même recul vis-à-vis des propos de conseillers et d'autres acteurs que nous citons dans le texte ou en notes de bas de page afin d'illustrer notre analyse et de la rendre plus vivante. Puisque chaque contexte est unique, le lecteur devrait s'interroger sur son propre contexte plutôt que supposer que ce qui ressort de la littérature s'y applique forcément. C'est pourquoi nous proposons dans ce document quelques constats, mais surtout des questions de réflexion.

3 Les conseillers : qui sont-ils?⁵

Dans ce chapitre :

- Une typologie sommaire des conseillers en matière de politiques publiques;
- Un aperçu de leur bagage professionnel.

3.1 Différents types de conseillers

Les conseillers des décideurs politiques ne forment pas un groupe homogène : leur contexte de travail, leur mission (technique ou politique) et leur degré de spécialisation les différencient les uns des autres.

3.1.1 LES CONSEILLERS DANS LA BRANCHE EXÉCUTIVE (MINISTÈRES)

Les études retenues pour cette revue de littérature portent en majorité sur les conseillers dans les ministères. Bien que ces études précisent peu le profil de ces conseillers, les termes utilisés (voir tableau 1) indiquent l'existence de trois grands types de conseillers dans les ministères :

- Les fonctionnaires⁶ non-cadres *qui contribuent à l'élaboration de politiques publiques* – et qui sont à ce titre des conseillers des décideurs, même lorsqu'ils n'interagissent pas directement avec ces derniers. Comme on peut voir au tableau 1, il n'est pas toujours facile de les repérer par leurs titres d'emploi, qui dans de nombreuses juridictions ne les différencient pas nettement des autres fonctionnaires (Bernier et Howlett, 2011; Howlett et Newman, 2010). Cela dit, de 78 à 90 % de ces fonctionnaires dans les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral au Canada sont regroupés dans des équipes chargées d'élaborer des politiques publiques⁷ (Bernier et Howlett, 2011; Howlett et Newman, 2010; Wellstead, Stedman et Lindquist, 2009).
- Les fonctionnaires cadres. Cette catégorie couvre un large éventail de grades, des cadres intermédiaires jusqu'à ceux qui occupent les plus hautes fonctions⁸.
- Les conseillers en matière de politiques publiques dans les cabinets des ministres.

La coexistence de plusieurs types de conseillers dans les ministères appelle quelques précisions. Les fonctionnaires constituent la **composante administrative** d'un ministère. Leur mission est technique, au sens où leurs analyses en matière de politiques publiques doivent s'appuyer sur leur expertise seulement, et pas sur des considérations de politique partisane. Pour préserver leur indépendance du pouvoir politique, ils sont responsables devant le sous-ministre – un fonctionnaire comme eux – et non devant le ministre.

⁵ Pour une meilleure mise en contexte, ce chapitre s'appuie également sur quelques documents qui ne font pas partie de notre corpus sur le partage de connaissances, mais qui permettent de dresser un portrait plus complet des conseillers : Assemblée nationale du Québec, 2016; L. E. Benoit, 2006; Brudnik, 2016; Craft, 2016; Dickin, 2016; Grafton, 2011; Lindquist et Desveaux, 2007; Parlement du Canada, 2016; Schofield et Fershau, 2007; Stewart et Smith, 2007; Stos, 2016.

⁶ Dans ce document, le mot « fonctionnaire » désigne tout employé d'une administration publique, que son poste soit permanent ou pas.

⁷ Sauf les fonctionnaires fédéraux basés *hors de la capitale*, qui sont seulement 39 % à faire partie de telles équipes.

⁸ À titre d'exemple, la hiérarchie au ministère de la Santé de l'Ontario en 2009 (Lomas et Brown, 2009) était composée : de gestionnaires à la tête d'équipes et de services; de directeurs et de directeurs généraux à la tête de directions; de sept sous-ministres adjoints chacun à la tête d'un secteur; d'un sous-ministre; et bien sûr du ministre, le seul de cette liste à ne pas être un fonctionnaire.

Les conseillers des décideurs politiques : qui sont-ils, comment manient-ils les connaissances scientifiques, et quelles leçons en tirer quand on veut partager de telles connaissances?

Tableau 1 Liste (non exhaustive) de termes désignant les conseillers dans la branche exécutive

	Fonctionnaires non-cadres	Fonctionnaires cadres	Conseillers politiques-partisans
Canada* (Bernier et Howlett, 2011; Howlett, 2011; Howlett et Newman, 2010; Howlett et Wellstead, 2011; Lavis et al., 2005; Lomas et Brown, 2009; Ouimet et al., 2010; Ouimet, Landry, Ziam et Bédard, 2009; Souffez, 2008; Wellstead et al., 2009)	<i>“Rank-and-file” government employees</i> <i>Civil servants</i> <i>Professionals</i> <i>(Policy) analysts</i> Professionnels Professionnels experts Conseillers experts Agents de planification Agents de recherche Professionnels de recherche internes	<i>Top rank/senior civil servants</i> <i>Managers</i> <i>Directors</i> <i>Executive directors</i> <i>Directors general</i> Cadres Directeur Directeur général adjoint Directeur général	<i>Political advisors</i>
Royaume-Uni (Ettelt, Mays et Nolte, 2012; Smith, 2013a, 2013b; Stevens, 2011; Talbot et Talbot, 2014)	<i>Civil servants</i> <i>Policy analysts</i> <i>Policy advisors at middle-ranking level</i>	<i>Senior civil service/servants</i> <i>(Very) senior officials</i>	<i>Special advisors</i>
Australie (Haynes, Derrick et al., 2011; Haynes et al., 2012; Hinchcliff, Ivers, Poulos et Senserrick, 2010; van der Arend, 2014)	<i>Public servants</i> <i>Data analysts</i> <i>Middle-level bureaucrats</i> <i>Middle-ranking staff</i>	<i>Managers</i> <i>High-ranking staff</i> <i>Senior executives</i>	<i>Ministerial advisors</i>
États-Unis (Bogenschneider et Corbett, 2010; Judson Finch, 2001)	<i>Public officials</i> <i>Core civil service</i>	<i>Senior level staffers</i>	<i>Closest advisors [of] agency heads</i>

* Les termes (dans la langue d'origine, anglais ou français) sont classés par pays, car le vocabulaire usuel peut varier d'un pays à l'autre. Certains ne sont pas des titres d'emploi officiels, mais des termes choisis par les auteurs des documents.

La plupart des fonctionnaires qui travaillent dans les différentes directions d'un ministère sont des spécialistes de leur sujet. En revanche, plus on monte dans la hiérarchie, plus les profils deviennent généralistes; en effet, les cadres, mais aussi les fonctionnaires au sein des équipes qui entourent les sous-ministres adjoints et le sous-ministre, doivent avoir une vision d'ensemble de l'action du ministère (Lavis et al., 2005; Lindquist et Desveaux, 2007). D'autre part, dans les organismes ou ministères centraux, c'est-à-dire ceux qui entourent le premier ministre et ceux qui contrôlent les finances du gouvernement⁹, les fonctionnaires tendent à avoir un profil plus généraliste, en accord avec la mission de coordination de l'action du gouvernement (Lindquist et Desveaux, 2007).

Le cabinet du ministre¹⁰ constitue la **composante politique** d'un ministère. Le ou la ministre choisit et révoque à sa guise les membres de son cabinet. Certains de ces membres ont pour mission de conseiller le ministre en matière de politiques publiques (d'autres se consacrent à d'autres tâches, par exemple aux communications). À la différence des fonctionnaires, il est attendu que leurs analyses intègrent des considérations de politique partisane (par exemple : cohérence d'une politique publique envisagée avec la position du parti au gouvernement, conséquences à prévoir sur le plan électoral). Le rôle de ces conseillers se justifie par le fait qu'un gouvernement est élu sur un programme politique et qu'un ministre a besoin d'avis partisans pour compléter les avis non partisans donnés par les fonctionnaires (Craft, 2016).

⁹ Par exemple : le Bureau du Conseil privé (au gouvernement fédéral canadien), le ministère du Conseil exécutif (au gouvernement du Québec), le *Executive Council* (au gouvernement de la Saskatchewan), les ministères des Finances, les secrétariats du Conseil du Trésor.

¹⁰ À ne pas confondre avec le Cabinet (avec une majuscule) qui désigne, dans certains pays dont le Canada, l'ensemble des ministres d'un gouvernement.

Cela dit, la **coexistence des fonctionnaires et des conseillers de cabinet ministériel** reste un sujet controversé. Comme le note Craft, les conseillers ministériels se prononcent non seulement sur l'aspect politique-partisan des politiques publiques, mais aussi sur leur aspect technique, jouant ainsi sur le terrain des fonctionnaires; de plus, ils ont un accès au ministre que la plupart des fonctionnaires n'ont pas (Craft, 2016). Les conseillers ministériels interviennent de façon importante dans le processus d'élaboration des politiques publiques, par exemple en transmettant des instructions aux fonctionnaires au nom du ministre et, en sens inverse, en colligeant les analyses produites par divers acteurs, y compris les fonctionnaires. Les relations entre le cabinet et le reste du ministère peuvent être plus ou moins harmonieuses. Dans les pires cas, les conseillers ministériels peuvent s'interposer dans la relation entre les fonctionnaires et le ministre en bloquant la transmission des avis produits par les fonctionnaires ou en altérant le sens de ces avis, ou même en prenant la liberté de donner des orientations aux fonctionnaires sans que le ministre l'ait demandé (L. E. Benoit, 2006; Craft, 2016). Ainsi, bien que peu nombreux (au Canada, on peut en trouver entre un et quelques dizaines dans chaque ministère), ces conseillers peuvent exercer une influence plus importante que les centaines de fonctionnaires d'un ministère. Cette situation peut générer du ressentiment chez certains fonctionnaires, d'autant plus que ces conseillers ministériels plus influents sont souvent moins qualifiés et moins expérimentés qu'eux-mêmes – nous y reviendrons dans la section suivante de ce document (L. E. Benoit, 2006; Craft, 2016).

3.1.2 LES CONSEILLERS DANS LES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Au niveau local (par exemple, dans les administrations municipales), il existe une grande variété de modèles d'organisation, mais on y retrouve des fonctionnaires non-cadres et cadres (voir par exemple Percy-Smith *et al.*, 2002 pour les gouvernements locaux au Royaume-Uni). D'autre part, dans certaines juridictions, les décideurs ont la possibilité de rémunérer un ou plusieurs conseillers de type politique-partisan de leur choix, mais nous n'en avons trouvé aucune mention dans notre corpus. La présence de tels conseillers n'est pas généralisée dans les gouvernements locaux, et même lorsqu'ils existent, ils sont souvent en petit nombre. Par conséquent, les fonctionnaires de gouvernements locaux ont un plus grand monopole sur les conseils en matière de politiques publiques que les fonctionnaires de ministères (Stewart et Smith, 2007). Le degré de spécialisation des fonctionnaires au niveau local peut varier de manière importante selon la taille du gouvernement : plus ce dernier est petit, plus l'éventail des domaines de politiques publiques que chaque fonctionnaire doit couvrir est vaste.

3.1.3 LES CONSEILLERS DANS LA BRANCHE LÉGISLATIVE

Ceux qui assistent les décideurs politiques dans la branche législative sont essentiellement des **conseillers partisans**. Comme les conseillers ministériels, ils sont recrutés et démis de leurs fonctions de manière discrétionnaire, à la guise des législateurs. Dans certaines assemblées, chaque législateur a son ou ses propres conseillers en matière de politiques publiques; dans d'autres, cette fonction est remplie par des chercheurs employés par le service de recherche de chaque parti politique; dans d'autres encore, par exemple à la Chambre des communes à Ottawa, les deux modes d'organisation existent (Assemblée nationale du Québec, 2016; Dickin, 2016; Grafton, 2011; Parlement du Canada, 2016).

La **taille des équipes** de conseillers peut varier considérablement selon les ressources qu'une assemblée législative octroie aux partis ou aux législateurs pour les recruter. Certaines assemblées ont plus de moyens que d'autres, et certaines appliquent des critères pour répartir ces ressources entre les législateurs (par exemple : taille de la circonscription, nombre d'élus du parti, fait qu'un législateur soit président d'un comité parlementaire ou titulaire d'autres responsabilités au sein de l'assemblée) (Bogenschneider et Corbett, 2010; Dickin, 2016; Grafton, 2011; Jewell et Bero, 2008).

À titre d'exemple, chaque élu à la Chambre des représentants des États-Unis peut employer jusqu'à 18 personnes à temps plein (Brudnik, 2016). En revanche, 80 % des assemblées législatives des États américains fonctionnent à temps partiel et octroient peu de personnel aux législateurs (Jewell et Bero, 2008). Pour sa part, un député fédéral au Canada dispose typiquement d'une équipe de 6 à 8 employés, certains à temps partiel, et dont seulement un ou deux peuvent être qualifiés de conseillers en matière de politiques publiques – les autres gèrent les relations avec les électeurs et les autres communications (Dickin, 2016).

La **mission** des conseillers de législateurs sur le terrain des politiques publiques est manifestement partisane : une de leurs tâches principales est de préparer les législateurs pour la période de questions à l'assemblée, durant laquelle les partis d'opposition confrontent le gouvernement (Dickin, 2016). Par ailleurs, ces conseillers peuvent aussi jouer un rôle moins axé sur le court terme, en participant à l'élaboration de projets de loi d'initiative parlementaire (Dickin, 2016; Stos, 2016). Cependant, l'ampleur de ce rôle varie selon le système politique; en effet, dans les systèmes parlementaires (comme au Canada), les politiques publiques sont plus façonnées dans les ministères que par les initiatives de la branche législative. En revanche, ces initiatives ont plus de poids dans les systèmes de type présidentiel, comme au niveau fédéral aux États-Unis (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011). À ce sujet, il faut noter que les études de notre corpus qui portent sur les conseillers dans la branche législative proviennent toutes des États-Unis.

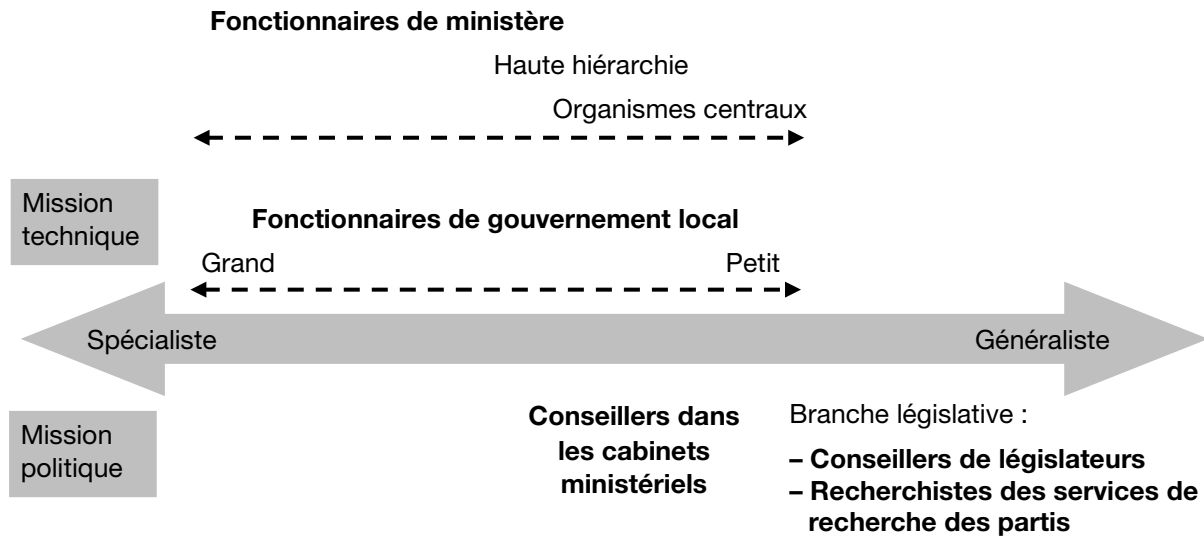
La branche législative requiert des **profils** généralistes, puisque les législateurs (et donc leurs conseillers également) sont amenés à se prononcer sur toutes sortes de sujets, comme l'exprime ce conseiller au Congrès américain : « Mon patron doit passer de l'Irak à l'immigration, à l'agriculture, à l'éthanol, et ensuite à ce qu'on pourrait faire en matière de nutrition des nourrissons¹¹. » (Gilson Siström, 2008, p. 95). Au mieux, dans les équipes plus grandes, les conseillers peuvent se répartir les dossiers, mais leur travail reste de nature plus généraliste que celui des conseillers partisans dans les cabinets ministériels, qui est au moins délimité par le mandat du ministère. Cela dit, il existe dans certaines assemblées législatives des conseillers rattachés à des comités parlementaires, qui sont plus spécialisés que les autres (Brownson *et al.*, 2011). Dans certaines assemblées (par exemple au Congrès des États-Unis), ils sont des conseillers partisans, tandis que dans d'autres ils sont du personnel neutre employé par l'assemblée (par exemple à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique [Schofield et Fershau, 2007]).

Certaines assemblées emploient également des **rechercheurs non partisans** dont tous les législateurs peuvent utiliser les services. Cependant, ils ont une place moins centrale dans le processus d'élaboration des politiques publiques que les autres types de conseillers (entre autres parce qu'ils n'existent tout simplement pas dans certaines assemblées législatives et que dans d'autres ils sont trop peu nombreux pour remplir adéquatement ce rôle); nous n'en traitons donc pas dans ce document.

La figure 2 récapitule les principaux types de conseillers. On peut déjà deviner que leurs caractéristiques influent sur leur comportement par rapport aux connaissances scientifiques. Nous nous efforçons d'affiner cette analyse dans la suite de ce document dans la mesure du possible, car la plupart des études retenues fournissent peu de détails sur le profil des conseillers étudiés.

¹¹ Traduction libre de la citation originale en anglais, comme presque toutes les citations dans ce document (quelques-unes seulement proviennent de documents en français).

Figure 2 Principaux types de conseillers, par mission et degré de spécialisation



Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

- Vos contacts actuels ou envisagés parmi des conseillers : donnent-ils des conseils de nature technique ou politique? Leur travail les amène-t-il à se consacrer en détail à un sujet ou plutôt à gérer plusieurs sujets en parallèle? Existe-t-il une hiérarchie forte dans leur milieu de travail, et si oui, où se situent-ils? Sont-ils nommés par le décideur politique?
- Comme le montre le tableau 1, les termes usuels et même certains titres d'emploi peuvent manquer de précision. Lorsque vous tentez de repérer des conseillers dans une organisation gouvernementale, renseignez-vous sur les mandats des différentes équipes, sur les titres d'emploi et sur les tâches et responsabilités associées : ils ne sont peut-être pas identiques à ceux que vous avez observés dans une autre organisation.

3.2 Le bagage professionnel des conseillers

Connaître le bagage de son interlocuteur permet de choisir une stratégie de partage de connaissances appropriée. Nous nous penchons donc sur la formation et sur l'expérience professionnelle des conseillers, en nous attardant sur ce qui peut indiquer une familiarité avec la démarche scientifique et donc une meilleure compréhension des connaissances scientifiques. Nous abordons le cas des conseillers dans la branche exécutive, puis dans la branche législative et dans les gouvernements locaux.

3.2.1 DANS LA BRANCHE EXÉCUTIVE

Quel est le bagage des fonctionnaires de ministères?

Les détenteurs d'un **diplôme** de maîtrise ou de doctorat ont été familiarisés avec des données et des méthodes de recherche pendant leur formation universitaire. Or, selon de vastes enquêtes, c'est le cas de 41 à 56 % des fonctionnaires qui contribuent à l'élaboration des politiques publiques au

Canada, et d'un peu plus (60 %) dans le secteur de la santé (Bédard et Ouimet, 2012; Bernier et Howlett, 2011; Howlett et Newman, 2010; Ouimet *et al.*, 2009; Wellstead *et al.*, 2009).

D'autre part, la **discipline de formation** est un facteur à prendre en compte : on peut s'attendre à une meilleure compréhension des connaissances de santé publique par des interlocuteurs formés dans une discipline connexe. Mais seulement de 3 à 4 % des fonctionnaires provinciaux au Canada ont une formation en sciences de la santé ou en médecine (Bédard et Ouimet, 2012; Howlett et Newman, 2010; Ouimet *et al.*, 2010). Même s'il est probable qu'un autre petit pourcentage de fonctionnaires soient formés dans d'autres disciplines qui rejoignent la santé publique, il reste une grande majorité de fonctionnaires qui n'en sont pas familiers.

Un autre constat au sujet des disciplines de formation, au Canada comme en Australie, est la prédominance de fonctionnaires au profil généraliste et axé sur le processus (formés en sciences politiques, en gestion des affaires, en administration publique), au détriment des experts thématiques (formés en santé, en ingénierie, en sciences naturelles, etc.) (Howlett et Newman, 2010; van der Arend, 2014). Pourtant, les fonctionnaires canadiens interrogés dans le cadre de vastes enquêtes estiment que les enjeux sur lesquels ils travaillent requièrent une expertise spécialisée (Howlett et Wellstead, 2011; Wellstead *et al.*, 2009). Comme exposé précédemment, la présence de généralistes est normale dans les ministères centraux ou dans les plus hauts paliers hiérarchiques des ministères, mais les études citées ici ne se concentraient pas sur ces cas particuliers. Comme l'exprimait un fonctionnaire dans l'étude australienne, « la plupart des cadres et des employés qui font concrètement le travail d'élaboration des politiques sont des généralistes »; d'autres disaient observer une tendance au recrutement de profils plus généralistes depuis quelques années (van der Arend, 2014, p. 624).

Quel est le **parcours professionnel** des fonctionnaires? Dans les gouvernements provinciaux au Canada, près de 40 % d'entre eux travaillent à l'élaboration de politiques publiques depuis moins de cinq ans (Bernier et Howlett, 2011; Howlett et Newman, 2010). Ils ont donc eu d'autres expériences professionnelles avant. Des études portant sur le Canada, l'Australie, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Allemagne et la Finlande indiquent que certains fonctionnaires, notamment parmi ceux qui travaillent dans des ministères de la Santé ou sur des questions de santé publique, ont déjà travaillé dans des milieux universitaires ou de recherche (Ettelt et Mays, 2011; Smith, 2013a; Young *et al.*, 2014). De 17 à 30 % des fonctionnaires canadiens (tous secteurs de gouvernement confondus) ont ce type d'expérience, et 28 % des fonctionnaires australiens des secteurs des services à la personne (Bernier et Howlett, 2011; Head, Ferguson, Cherney et Boreham, 2014; Howlett, 2011; Howlett et Newman, 2010; Wellstead *et al.*, 2009).

Est-ce que pour autant les **politiques de ressources humaines** favorisent le recrutement et la formation de fonctionnaires au profil plus scientifique? Certes, nous avons trouvé des données anecdotiques qui montrent que ce profil est important pour certains décideurs politiques (Judson Finch, 2001; Souffez, 2008). Mais on peut supposer que généralement ce n'est pas une priorité, étant donné que ce profil est minoritaire dans la plupart des ministères. D'ailleurs, dans l'étude australienne citée plus haut qui constate la tendance au recrutement de généralistes, des fonctionnaires soulignent également que des postes et des équipes au sein de la fonction publique qui étaient consacrés à la recherche ont été supprimés et que moins d'importance est accordée à la formation en recherche (van der Arend, 2014). La moitié des fonctionnaires australiens dans les secteurs des services à la personne disent avoir été formés pour développer leurs compétences en « recherche » (avec une ambiguïté sur le terme : simple recherche d'information ou recherche à caractère scientifique?); par ailleurs, une large majorité d'entre eux sont insatisfaits de l'offre de formation dans leur ministère en matière de repérage et d'analyse des données en vue d'élaborer des politiques publiques et disent développer leurs compétences en recherche en apprenant « sur le tas » (Head *et al.*, 2014).

En fin de compte, comment perçoit-on dans les milieux gouvernementaux les **compétences** des fonctionnaires pour ce qui est de manier des connaissances scientifiques? Certains voient des manques. Par exemple, dans une enquête réalisée auprès de fonctionnaires du gouvernement du Québec, 74 % des répondants disaient ne pas être familiers de la démarche d'utilisation de données probantes pour élaborer des politiques publiques, et c'est un des sujets sur lesquels ils auraient souhaité être formés¹² (Bernier et Howlett, 2011). Pour leur part, des fonctionnaires australiens déplorent que la capacité à comprendre et à utiliser des données de recherche ait diminué parmi les fonctionnaires qui élaborent des politiques publiques; ils font également un lien avec le fait que ces fonctionnaires sont de plus en plus des généralistes : « La recherche est utilisée de façon très superficielle, instrumentalisée, sans compréhension des vrais enjeux et débats dans le domaine. » (van der Arend, 2014, p. 624)

Mais en sens inverse la grande majorité des répondants, dans la même enquête australienne, estiment qu'eux-mêmes et leurs collègues sont tout de même compétents pour repérer et analyser des données utiles à l'élaboration de politiques publiques (Head *et al.*, 2014). De la même façon, des entrevues auprès de hauts fonctionnaires et de conseillers ministériels dans le secteur de la santé au Canada et au Royaume-Uni montrent, d'une part, que la majorité d'entre eux estiment que les fonctionnaires dans leur ministère ont l'expertise requise pour produire des avis éclairés, et d'autre part, qu'en règle générale eux-mêmes n'expriment pas des attentes fortes pour que ces avis s'appuient sur des données de recherche (Lavis *et al.*, 2005). On peut en déduire qu'ils ne pensent pas que les compétences à traiter des connaissances scientifiques soient nécessaires au bon exercice de la mission des fonctionnaires.

Et les conseillers dans les cabinets ministériels?

Le cas de ces conseillers est particulier, puisqu'ils sont choisis personnellement par les ministres. Souvent, l'enjeu tourne autour de leurs compétences générales, avant même de parler de leurs compétences à manier des connaissances scientifiques. En effet, bon nombre de conseillers ministériels, du moins au Canada, sont jeunes, peu expérimentés et dépourvus des qualifications spécialisées correspondant au mandat de « leur » ministère (L. E. Benoit, 2006; Craft, 2016). Cette situation s'explique en partie par la difficulté à attirer des candidats plus expérimentés dans cet emploi précaire (un conseiller ministériel perd son poste en même temps que le ministre, ou du jour au lendemain si celui-ci décide de le congédier, peu importe le motif) et dont les horaires et le rythme exigeants requièrent beaucoup d'énergie (L. E. Benoit, 2006).

Dans notre corpus, nous avons trouvé des indices sur le profil des conseillers ministériels seulement dans deux cas, très différents bien que concernant tous les deux le secteur de la santé. Une répondante travaillant au gouvernement fédéral américain mentionne qu'il arrive que des donateurs ou des bénévoles qui s'impliquent dans des campagnes électorales soient nommés ensuite conseillers ministériels, même s'ils n'ont aucune expérience dans le secteur de la santé (Judson Finch, 2001). En revanche, dans des États australiens, certains conseillers ministériels étaient d'anciens fonctionnaires (Haynes *et al.*, 2012). Ces données anecdotiques font écho à des constats similaires faits au Canada : d'une part, les postes de conseillers ministériels sont souvent offerts pour récompenser la loyauté politique, plutôt qu'en fonction du mérite; cela dit, certains ministres s'efforcent de recruter des candidats qualifiés (L. E. Benoit, 2006).

¹² Ces données sont à considérer avec précaution, car 44 répondants sur 130 n'avaient pas répondu à toutes les questions de l'enquête; de plus, certains ministères étaient surreprésentés parmi les répondants.

3.2.2 DANS LA BRANCHE LÉGISLATIVE

Comme leurs homologues des cabinets ministériels, les conseillers partisans dans la branche législative sont souvent critiqués pour leur inexpérience et leur manque de qualifications; il est vrai que nombre d'entre eux sont jeunes, là encore parce que l'emploi est précaire et parce que les longues journées de travail, souvent sur le mode de l'urgence, requièrent beaucoup d'énergie (Dickin, 2016; Stos, 2016).

Dans notre corpus, nous avons trouvé peu de données sur le bagage des conseillers de législateurs, et elles proviennent toutes d'une étude sur le Congrès américain qui s'intéresse à un cas particulier : les infirmières de formation qui occupent des postes de conseillères (Judson Finch, 2001). Certaines ont eu des expériences préalables dans le domaine clinique ou en recherche, mais leur cas n'est pas représentatif des autres conseillers de législateurs. Par ailleurs, deux de ces répondantes font des commentaires sur le profil des autres conseillers. Constatant que même de très jeunes diplômés obtiennent des postes auprès de législateurs, elles se questionnent sur leur propension et leur capacité à utiliser des données de recherche ou d'enquête. Une des deux estime que travailler au préalable dans l'Exécutif (comme elle l'a fait) est indispensable pour se familiariser avec les sources fiables de données avant de devenir conseiller au Congrès : « Personne ne devrait travailler ici, sur la Colline [du Capitole], sans avoir eu d'abord de l'expérience dans la branche exécutive [...] Si vous arrivez ici tout droit de l'école, si vous arrivez ici parce que c'est un boulot vite trouvé, ce qui se passe, c'est que les choses vont tellement vite que vous vous mettez à la merci du meilleur lobbyiste qui se présente. Parce que vous ne savez pas comment fonctionnent les choses et vous n'avez pas le temps de l'apprendre. » (Judson Finch, 2001, p. 110)

3.2.3 DANS LES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Les rares données trouvées proviennent d'une vaste étude sur les gouvernements locaux au Royaume-Uni, qui dresse un portrait contrasté. Dans certains gouvernements, les fonctionnaires dont le travail implique de traiter des données de recherche ont les compétences requises, voire sont recrutés spécifiquement pour ça; mais dans d'autres, la perception dominante est que « n'importe qui peut faire de la recherche », et des fonctionnaires n'ayant pas toujours les compétences requises se voient demander de repérer et d'analyser des données de recherche, voire d'en superviser la production (Percy-Smith *et al.*, 2002).

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

- Les conseillers que vous envisagez de contacter ont-ils un bagage professionnel qui les rend familiers des connaissances scientifiques? De la santé publique?
- Adaptez-vous vos propos ou vos écrits en tenant compte du bagage de votre interlocuteur? Si vous n'êtes pas certain de son bagage, il est plus prudent de faire comme s'il n'était pas familier du sujet présenté.

Ce que la littérature ne dit pas : Les données que nous avons trouvées ne décrivent pas suffisamment le bagage des conseillers dans les cabinets de ministres, dans la branche législative, ni dans les gouvernements locaux.

4 Les conseillers : que font-ils?

Dans ce chapitre :

- Une vue d'ensemble des tâches des conseillers des décideurs politiques;
- Une exploration de leurs tâches impliquant des connaissances scientifiques :
 - Mais pour commencer : quelle utilité voient-ils dans ces connaissances?
 - Chercher des connaissances scientifiques;
 - Les examiner et les trier;
 - Les traduire pour les besoins de leur milieu;
 - Les relayer dans leur milieu.
- Les initiatives que les conseillers prennent.

4.1 Vue d'ensemble

Nous présentons un aperçu des tâches des conseillers travaillant dans différents contextes : dans la branche exécutive, dans la branche législative, puis dans les gouvernements locaux.

4.1.1 DANS LA BRANCHE EXÉCUTIVE

Ce que font les fonctionnaires

Les données que nous avons trouvées concernent principalement les fonctionnaires de ministères qui contribuent à l'élaboration de politiques publiques. Leur mission (comme celle de tous les autres types de conseillers, à vrai dire) peut se résumer ainsi : fournir le meilleur avis possible aux décideurs politiques, puis mettre en œuvre leurs décisions (Waddell *et al.*, 2005). Concrètement, cette mission se décline en de multiples tâches : détecter et surveiller des problèmes; faire de l'analyse stratégique (notamment des analyses du contexte); réseauter et consulter différents acteurs; collecter des données brutes ou de recherche; faire de la recherche ou de l'évaluation; faire réaliser des recherches (à l'externe); analyser des données; élaborer des projections ou des scénarios; développer des options de politiques publiques; formuler des recommandations en matière de politiques publiques; préparer des budgets; planifier des services ou des programmes et les mettre en œuvre; représenter son équipe dans des réunions, des séminaires, des conférences ou des comités (Bernier et Howlett, 2011, 2011; Haynes *et al.*, 2012; Jewell et Bero, 2008; Kemper, 2003; Lomas et Brown, 2009; Souffez, 2008; Stevens, 2011; van der Arend, 2014; Wellstead *et al.*, 2009).

De vastes enquêtes menées au Canada montrent que, généralement, un fonctionnaire n'assume pas toutes ces tâches, mais se concentre sur quelques-unes (Howlett et Wellstead, 2011; Wellstead *et al.*, 2009). Cette division du travail entre les individus s'ajoute souvent à une division du travail entre différentes composantes d'un ministère. Par exemple, 70 % des fonctionnaires fédéraux basés à Ottawa disent assumer des tâches de recherche d'information et d'analyse, contre 56 % de ceux qui travaillent dans des bureaux fédéraux situés ailleurs au Canada; inversement, une plus grande proportion de ces derniers se consacre à mettre en œuvre des politiques publiques (Wellstead *et al.*, 2009).

La catégorie des **cadres** de ministères inclut des profils divers, des cadres intermédiaires jusqu'au sous-ministre. Les études que nous avons trouvées précisent peu leurs tâches respectives, mais

laissent entrevoir quelques différences. Ainsi, au Canada, certains gestionnaires d'équipes (cadres intermédiaires) assument, en matière d'élaboration de politiques publiques, certaines des tâches que réalisent aussi les fonctionnaires non-cadres (mais ils y consacrent probablement moins de temps, puisque parallèlement ils ont d'autres tâches reliées à leur fonction d'encadrement). Ce qui les distingue des non-cadres, c'est qu'ils ont plus d'interactions avec la haute hiérarchie du ministère, notamment pour transmettre de l'information et présenter des recommandations (Howlett, 2011; Wellstead *et al.*, 2009). Les directeurs et directeurs généraux, pour leur part, ont des tâches bien distinctes de celles des fonctionnaires non-cadres (Wellstead *et al.*, 2009). Deux études australiennes mentionnent, mais sans les détailler, certaines tâches des hauts fonctionnaires : déterminer des priorités en matière d'élaboration de politiques publiques; négocier le soutien de parties prenantes; donner des avis au ministre; consolider l'appui des hautes sphères du gouvernement envers des propositions; obtenir des ressources; diriger la mise en œuvre de politiques publiques (Lewig *et al.*, 2010; Milat *et al.*, 2014). Ces tâches révèlent le rôle de ces hauts fonctionnaires, qui consiste à diriger le travail de leurs équipes, à faire remonter leurs analyses jusqu'au ministre et à œuvrer à l'adoption des propositions et à leur mise en œuvre.

Ce que font les conseillers dans les cabinets ministériels

Les études trouvées dans le cadre de cette revue de littérature ne précisent pas les tâches des conseillers dans les cabinets ministériels. Mentionnons tout de même quelques éléments tirés de documents hors corpus cités au chapitre 3 et qui donnent un aperçu des tâches de ces conseillers au niveau fédéral et dans certaines provinces au Canada. En matière de politiques publiques, les conseillers ministériels consultent des parties prenantes pour connaître leurs préférences et leurs réactions devant les options envisagées; ils analysent la cohérence entre les options proposées par les fonctionnaires et les positions du ministre; ils analysent les risques et les avantages de ces options sur le plan politique-partisan. Sur cette base, ils breffent et conseillent le ministre (L. E. Benoit, 2006; Craft, 2016). Dans certaines juridictions et à certaines époques (car les gouvernements en place peuvent choisir différents modes de fonctionnement), les conseillers des différents cabinets ministériels collaborent entre eux et avec le cabinet du premier ministre pour coordonner l'élaboration des politiques à l'échelle du gouvernement (Craft, 2016).

En plus de ces tâches sur le front politique-partisan, les conseillers ministériels réalisent d'autres tâches qui croisent celles, de nature technique, des fonctionnaires. Ils suivent le déroulement du processus d'élaboration des politiques publiques par les fonctionnaires, transmettent à ces derniers des instructions au nom du ministre, discutent avec eux les options de politiques publiques envisagées (L. E. Benoit, 2006; Craft, 2016). En principe, les conseillers de cabinet ministériel effectuent ces tâches en collaboration avec les hauts fonctionnaires du ministère; cependant, ces interventions des conseillers politiques-partisans dans le travail des conseillers techniques suscitent des débats sur le partage des rôles (L. E. Benoit, 2006). Cela dit, l'ampleur du rôle des conseillers de cabinet ministériel dans l'élaboration des politiques publiques peut varier. Par exemple, au Canada, ce rôle est important au niveau fédéral, où les cabinets ministériels sont plus grands, mais moindre dans des provinces où chaque ministre ne dispose que d'un ou deux conseillers partisans. À titre d'exemple, Craft a observé qu'au Nouveau-Brunswick les ministres et les fonctionnaires sont plus souvent en contact direct, sans l'intermédiaire des conseillers ministériels (Craft, 2016).

4.1.2 DANS LA BRANCHE LÉGISLATIVE

Les données trouvées proviennent des États-Unis. Elles indiquent que les conseillers de législateurs réalisent des tâches telles que la collecte d'information, la rédaction des déclarations¹³ de leur législateur, la formulation de projets de loi, la surveillance de la mise en œuvre de politiques publiques et, pour les conseillers qui soutiennent les travaux d'un comité, l'organisation d'audiences¹⁴, et même la participation à la sélection des personnes appelées à témoigner (Brownson *et al.*, 2011; Judson Finch, 2001). Ces données montrent qu'un même conseiller de législateur peut être amené à travailler sur diverses facettes de l'élaboration d'une politique publique. Il n'est pas surprenant que, dans le contexte législatif où les conseillers sont beaucoup moins nombreux, on ne retrouve pas une division des tâches comme celle qui existe entre les fonctionnaires d'un ministère.

4.1.3 DANS LES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Les données que nous avons trouvées dépeignent le rôle des cadres intermédiaires impliqués dans l'élaboration des politiques de santé publique dans une grande ville du Royaume-Uni (Oliver *et al.*, 2013; Oliver, Everett, Verma et de Vocht, 2012). Ces cadres organisent et animent des réunions, en rédigent les ordres du jour et les comptes rendus; développent des réseaux et des alliances; cherchent, analysent et relaient des données probantes; proposent des options de politiques publiques aux décideurs. À travers ces tâches, et comme les conseillers de législateurs dans leur contexte, ils s'impliquent personnellement dans plusieurs aspects de l'élaboration des politiques publiques. Là encore, la différence entre un ministère et un gouvernement local réside dans le nombre de conseillers. En effet, l'univers dans lequel les fonctionnaires locaux évoluent en compte beaucoup moins. Cela reste vrai même dans un gouvernement local d'une certaine taille, comme dans les études citées dans ce paragraphe, si l'on ne considère que les services qui ont un lien avec la santé publique.

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

- On peut s'attendre à ce que les conseillers s'intéressent davantage aux connaissances (scientifiques ou autres) qui peuvent les aider à réaliser leurs tâches.
- À propos des connaissances scientifiques que vous souhaitez partager : quelle(s) tâche(s) des conseillers énumérée(s) dans cette section peuvent-elles soutenir?
- Les conseillers que vous envisagez d'approcher réalisent-ils ces tâches? Sinon, il serait préférable de cibler d'autres conseillers.

Ce que la littérature ne dit pas : Les données que nous avons trouvées sont limitées en ce qui concerne les tâches des conseillers dans la branche législative et dans les gouvernements locaux : quelle est la situation dans d'autres pays et pour d'autres types de conseillers travaillant dans ces contextes?

¹³ Une période de la séance parlementaire est ouverte aux législateurs qui souhaitent faire une courte déclaration sur un sujet de leur choix.

¹⁴ Durant ces audiences, les législateurs membres du comité écoutent le point de vue de « témoins » (experts ou parties prenantes) sur un sujet.

Les conseillers des décideurs politiques : qui sont-ils, comment manient-ils les connaissances scientifiques, et quelles leçons en tirer quand on veut partager de telles connaissances?

Collecter et analyser de l'information est au cœur des tâches de nombreux conseillers. Il reste à voir dans quelle mesure les connaissances scientifiques sont un type d'information qu'ils utilisent, et de quelle façon ils l'utilisent.

4.2 Tâches impliquant des connaissances scientifiques

Nous abordons les raisons qui peuvent motiver des conseillers à utiliser des connaissances scientifiques, puis nous décrivons, en ordre logique, les tâches de traitement de ces connaissances : les conseillers (du moins, certains d'entre eux) les cherchent, les examinent, les « traduisent » pour les besoins du milieu politique, puis les y relaient.

4.2.1 DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES, POUR QUOI FAIRE?

C'est la première question à soulever, car si les conseillers ne pensent pas que des connaissances scientifiques leur seront utiles, il est peu probable qu'ils en cherchent. Cette sous-section présente les circonstances dans lesquelles ils utilisent ces connaissances et les objectifs qu'ils cherchent ainsi à atteindre : mieux réaliser leur travail, breffer ou persuader d'autres personnes, tirer profit de la crédibilité des connaissances scientifiques, démontrer qu'ils savent les manier. En poursuivant certains de ces objectifs, les conseillers instrumentalisent les connaissances scientifiques.

D'abord, **dans quelles circonstances** les conseillers utilisent-ils des connaissances scientifiques? Les réponses trouvées proviennent essentiellement de fonctionnaires de ministères, et un peu aussi de gouvernements locaux. Certains sont des cadres et l'on devine qu'ils évoquent parfois leurs propres tâches, parfois celles des fonctionnaires de leur équipe. Les fonctionnaires mentionnent que des connaissances scientifiques sont utilisées lors de la réalisation d'analyses, de la planification stratégique, du développement de recommandations et, très largement, lors de la prise de décision en matière de politiques publiques (Bernier et Howlett, 2011; Bickford et Kothari, 2008; Judson Finch, 2001; Lavis *et al.*, 2002). Ils évoquent aussi l'utilisation de connaissances scientifiques pour éclairer les grandes étapes de l'élaboration des politiques publiques (Bernier et Howlett, 2011; Bickford et Kothari, 2008; Haynes *et al.*, 2012; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Judson Finch, 2001; Lomas et Brown, 2009; Milat *et al.*, 2014; Percy-Smith *et al.*, 2002; Souffez, 2008) :

- définir l'agenda, c'est-à-dire déterminer les priorités qui requièrent une intervention publique;
- développer une nouvelle politique, de la genèse de l'idée jusqu'à la formulation de la politique, en passant par le développement de l'argumentaire;
- préparer la mise en œuvre;
- monitorer et réviser des politiques existantes.

Cependant, il semble que les connaissances scientifiques soient plus souvent utilisées pour éclairer le développement de nouvelles politiques publiques que pour définir l'agenda ou pour évaluer des politiques (Campbell *et al.*, 2009; Lomas et Brown, 2009).

Un des objectifs des conseillers qui utilisent des connaissances scientifiques est simplement de **mieux réaliser leur travail**. Ici encore, les propos proviennent essentiellement de fonctionnaires. Ceux-ci s'appuient sur ces connaissances :

- pour repérer des problèmes émergents;
- pour confirmer si leur lecture des situations est correcte;
- pour être exposés à de nouvelles idées;

- pour explorer un nouveau champ d'activité;
- pour vérifier l'efficacité de politiques publiques envisagées et les comparer;
- pour éviter de dupliquer des approches déjà tentées;
- pour vérifier les arguments présentés par d'autres acteurs¹⁵ (et une étude semblait suggérer que des conseillers de cabinet ministériel utilisent des connaissances scientifiques dans ce but, comme les fonctionnaires);
- pour planifier concrètement la mise en œuvre d'une politique¹⁶.

Tout cela permet aux conseillers d'étayer leurs recommandations aux décideurs et donc de les présenter avec plus de confiance (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Judson Finch, 2001; Lomas et Brown, 2009; Percy-Smith *et al.*, 2002; Souffez, 2008).

Certains fonctionnaires qui ont le souci de s'appuyer sur des connaissances scientifiques pour mieux réaliser leur travail expriment une grande ouverture : ils sont disposés à laisser ces connaissances orienter leurs positions (Waddell *et al.*, 2005). Certains précisent que c'est possible en particulier dans certains contextes : au début du processus d'élaboration d'une politique publique, quand les fonctionnaires en sont encore à comparer différentes options; ou, plus encore, quand un ministre souhaite conduire une réforme importante, et donc que l'agenda du ministère est en redéfinition et qu'il existe une ouverture pour envisager de toutes nouvelles approches en matière de politiques publiques (Haynes *et al.*, 2012; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011). En revanche, d'autres fonctionnaires rappellent que, la plupart du temps, fonctionnaires et ministres résistent à redéfinir l'agenda, car le gouvernement ne peut pas agir sur tous les sujets que les acteurs externes lui demandent de considérer (Lomas et Brown, 2009).

Certains conseillers (essentiellement des fonctionnaires, semble-t-il, mais les études ne sont pas toutes précises à ce sujet) utilisent des connaissances scientifiques non pas simplement en appui à leurs tâches, mais directement dans le but de **breffer d'autres personnes** : en premier lieu, les décideurs pour lesquels ils travaillent, mais aussi d'autres conseillers, ou encore des membres de groupes de travail (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Petersen *et al.*, 2007; Petticrew, Whitehead, Macintyre, Graham et Egan, 2004; Souffez, 2008). Les conseillers qui mentionnent cet objectif se prêtent un rôle neutre : ils disent qu'il s'agit de porter les connaissances à l'attention de ces personnes (à la limite, pour les inciter à réfléchir), de les leur expliquer ou de rendre ces personnes aptes à en parler publiquement¹⁷ (Gilson Siström, 2008; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Petersen *et al.*, 2007; Petticrew *et al.*, 2004; Souffez, 2008).

En revanche, des conseillers indiquent que dans d'autres cas ils utilisent des connaissances scientifiques ou font intervenir des chercheurs dans le but de **persuader les décideurs** de considérer (ou pas) un problème, d'adopter (ou pas) une politique publique. Outre une conseillère de législateur, ceux qui mentionnent cette utilisation sont des fonctionnaires de ministères (Haynes,

¹⁵ Par exemple : « Nous avons demandé au Professeur X de venir et de s'adresser au ministre et à d'autres organisations pour vérifier ce que [nom d'ONG] nous avait dit. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Australie; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011, p. 574)

¹⁶ Par exemple : « Nous avons travaillé avec le Professeur Y parce qu'il est capable de dire à quoi doit ressembler chaque élément de l'intervention. Combien de fois par semaine ils doivent venir, pendant combien de temps ils doivent procéder, toutes les choses de ce genre. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Australie; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011, p. 574)

¹⁷ Par exemple : « Nous avons littéralement pris des présentations de ce que TEAL [projet de recherche] a fait et [...] nous les avons résumées pour breffer le gouverneur et notre directeur exécutif, pour qu'il puisse en parler correctement quand il va s'adresser aux comités parlementaires. » (Conseiller [type non précisé], branche exécutive, États-Unis; Petersen *et al.*, 2007, p. 252)

Gillespie *et al.*, 2011; Judson Finch, 2001; Stevens, 2011; Waddell *et al.*, 2005). Nous reviendrons sur ce genre d'initiative dans la section 4.3 de ce document.

Un autre objectif des conseillers est de **tirer profit de la crédibilité des connaissances scientifiques** pour donner à leurs propositions un aspect de fiabilité et d'objectivité (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Jewell et Bero, 2008; Souffez, 2008; Stevens, 2011). Qui veulent-ils convaincre ainsi? Au sein même de leur organisation, le décideur ou d'autres conseillers; ailleurs au gouvernement, d'autres organismes qui ont un certain poids dans la décision, par exemple le Conseil du Trésor; hors du gouvernement, les parties prenantes qui tentent d'influencer la décision ou la population – et dans ce dernier cas, cela implique souvent d'essayer de faire passer des messages à travers les médias (Bickford et Kothari, 2008; Haynes *et al.*, 2012; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Humphreys *et al.*, 2010; Oliver *et al.*, 2013; Stevens, 2011). Nous avons relevé cette préoccupation aussi bien chez des conseillers de cabinet ministériel que chez des fonctionnaires, cadres ou pas, dans des ministères et dans des gouvernements locaux.

Essentiellement, l'objectif de ces conseillers est de démontrer que la proposition présentée n'est pas seulement la leur (ou celle de leur organisation, ou du gouvernement dans son ensemble), mais aussi celle de la communauté scientifique¹⁸ (Haynes *et al.*, 2012; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Humphreys *et al.*, 2010; Lomas et Brown, 2009; Oliver *et al.*, 2013). Dans certains cas, le but est de contrer les critiques ou les demandes d'acteurs externes en démontrant que leurs arguments ne tiennent pas devant « ce que montre la recherche »¹⁹ (Bickford et Kothari, 2008; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Lomas et Brown, 2009). Pour renforcer l'effet de crédibilité, les conseillers tentent parfois de faire intervenir des chercheurs en personne plutôt que présenter eux-mêmes des données, à condition que ces chercheurs sachent communiquer clairement et de manière convaincante (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011).

Dans certains contextes, les conseillers (en l'occurrence les fonctionnaires) sentent qu'utiliser des connaissances scientifiques est un **passage obligé**. Des gouvernements au complet, par exemple celui du Royaume-Uni dans les années 2000, se sont donné comme principe de fonder leurs décisions sur des données probantes. Cette situation peut aussi exister dans un ministère, souvent sous l'impulsion du ministre ou de hauts fonctionnaires (Lomas et Brown, 2009). Dans de tels contextes, les fonctionnaires peuvent ressentir qu'ils doivent démontrer leur capacité à manier des connaissances scientifiques afin de consolider leur réputation professionnelle (Stevens, 2011).

Déjà, certains des objectifs présentés ci-dessus impliquent une certaine **instrumentalisation** des connaissances scientifiques de la part de conseillers de tous types. Quelques conseillers admettent qu'eux-mêmes ou d'autres conseillers (dans les cas cités, des conseillers de législateurs et des

¹⁸ Par exemple : « Avoir de l'information crédible provenant de groupes comme Allen [firme de consultants], quand la crédibilité de votre propre secteur de gouvernement est faible, c'est important – on a plus de poids aux yeux du Conseil du Trésor avec quelqu'un de l'extérieur. » (Conseiller dans un ministère [type non précisé], Australie; Humphreys *et al.*, 2010, p. 156)

« En tant que conseiller, souvent votre rôle c'est d'appeler des gens pour dire, "Écoutez, on va faire une annonce demain; voici ce qu'on va dire. Le premier ministre aimerait beaucoup si vous pouviez donner une entrevue. Est-ce que vous appuyez?" » (Conseillère dans un cabinet ministériel, Australie; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011, p. 579)

« Un fonctionnaire soulignait à quel point il est utile d'avoir quelqu'un "en blouse blanche, qui n'est pas du gouvernement, pour dire "il n'y a pas de danger à boire cette eau" ou "ce vaccin est efficace". » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Australie; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011, p. 580)

¹⁹ Par exemple : « Les médias vont demander, et les opposants vont dire, mais vous savez, les revenus de mon restaurant vont chuter, alors [...] on regarde l'expérience aux États-Unis, et on fait la liste de ces sources d'information, et c'est quelque chose qu'on peut présenter aux médias en disant : "En fait, voici ce que les dernières recherches montrent à propos de ce qui s'est passé dans d'autres juridictions quand elles ont adopté des lois antitabac." Et ça renforce nettement notre crédibilité. » (Fonctionnaire de ministère, Canada – Ontario; Bickford et Kothari, 2008, p. 299)

« La grande utilité d'avoir des chercheurs dans des comités [...] c'est qu'ils sont une voix indépendante qui va tenir tête aux représentants de la communauté, qui sans ça viendraient me faire des suggestions très naïves sur ce qu'[on] devrait faire. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Australie; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011, p. 577)

cadres municipaux) poussent parfois l'instrumentalisation à l'extrême, en utilisant des connaissances seulement pour justifier une ligne d'action déjà décidée²⁰ (Judson Finch, 2001; Percy-Smith *et al.*, 2002). À vrai dire, on peut s'attendre à observer couramment ce comportement dans les milieux politiques, mais il est probable que les acteurs concernés ne sont pas tous prêts à l'admettre.

Pour conclure, soulignons qu'un conseiller peut poursuivre plusieurs objectifs à la fois en utilisant des connaissances scientifiques.

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

- Décelez-vous ce qui pourrait motiver vos interlocuteurs à utiliser des connaissances scientifiques?
- En considérant les conséquences possibles pour vous et votre organisation, jugez-vous acceptable de soutenir vos interlocuteurs dans cette voie? Si oui, vous devriez leur souligner comment les connaissances que vous présentez peuvent les aider à atteindre leur objectif.

Ce que la littérature ne dit pas : Les données trouvées ne permettent pas de préciser si certains objectifs sont observés plus *fréquemment* dans certains types de gouvernements.

D'autre part, existe-t-il des spécificités selon le type de conseiller? Cet aspect n'est pas toujours bien précisé dans les données que nous avons trouvées, mais mérite l'attention. Par exemple, des auteurs australiens suggèrent que les fonctionnaires tendent à utiliser les connaissances scientifiques de façon plus technique, alors que les conseillers dans les cabinets ministériels en font un usage plus stratégique (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011). Ce n'est pas surprenant, étant donné que ces derniers ont une mission de nature politique-partisane. Cela dit, les nuances qui existent probablement dans le comportement des uns et des autres mériteraient d'être explorées.

Enfin, les données que nous avons trouvées reflètent presque exclusivement le point de vue des conseillers; les propos d'autres acteurs pourraient mettre en lumière d'autres objectifs que poursuivent les conseillers lorsqu'ils utilisent des connaissances scientifiques.

Au moins certains conseillers voient des raisons d'utiliser des connaissances scientifiques. Mais en cherchent-ils tous?

4.2.2 CHERCHER DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

Cette sous-section aborde la fréquence à laquelle les conseillers cherchent des connaissances scientifiques, les facteurs qui expliquent leur comportement et les sources qu'ils consultent.

À quelle fréquence?

Ce ne sont pas tous les conseillers qui consultent des connaissances scientifiques, et la plupart de ceux qui le font ne le font pas souvent. De vastes enquêtes couvrant divers ministères au Canada, en

²⁰ Par exemple : « Il y a d'autres groupes qui m'ont approchée pour demander, "est-ce que le sénateur serait prêt à envisager un projet de loi sur [un sujet X]?". Je leur ai dit oui, nous serions intéressés, mais avant même qu'on se lance, j'ai besoin de savoir que ce groupe-là est assez déterminé pour me fournir des données. Je peux faire approuver la proposition ici, dans notre bureau. Mais dès qu'on va se rendre plus loin que notre bureau, j'aurai besoin de données pour appuyer ma position. » (Conseillère de législateur, États-Unis; Judson Finch, 2001, p. 111)

Australie et au Royaume-Uni montrent que la grande majorité des fonctionnaires ne sont jamais, ou seulement quelques fois par année, en contact avec des chercheurs ou avec des données scientifiques (Bédard et Ouimet, 2012; Head *et al.*, 2014; Howlett et Wellstead, 2011; Ouimet *et al.*, 2010; Talbot et Talbot, 2014; Wellstead *et al.*, 2009). Cependant, certains sont plus actifs. Par exemple, environ 20 % des fonctionnaires canadiens disent être en relation avec des chercheurs universitaires chaque semaine (Howlett, 2011). Et dans les ministères de la Santé des provinces canadiennes, la moitié des fonctionnaires (mais la moitié seulement) mentionnent avoir des interactions « parfois » à « très souvent » avec des chercheurs universitaires et consacrent plus de 16 à 30 % de leur temps à localiser des données de recherche (Ouimet *et al.*, 2009). En ce qui concerne la branche législative, des données américaines indiquent que consulter des données de recherche est exceptionnel; à la limite, les conseillers de législateurs lisent dans les médias des résumés d'études récentes sur des sujets « chauds » (Gilson Siström, 2008; Judson Finch, 2001; Rigby, 2005). Cependant, les études citées dans ce paragraphe se basent sur une définition restreinte des connaissances scientifiques, centrée sur la recherche; nous verrons en présentant les sources de « connaissances scientifiques » des conseillers que ces derniers les définissent plus largement.

Les facteurs en jeu

Selon les données trouvées, quelques facteurs pourraient expliquer la recherche plus ou moins fréquente de connaissances scientifiques : leur valeur perçue, le bagage professionnel du conseiller, la division du travail dans son organisation, le temps disponible et l'accessibilité des connaissances.

La **valeur** que les conseillers accordent personnellement aux connaissances scientifiques a un impact sur le fait qu'ils en consultent, quel que soit le type de gouvernement dans lequel ils travaillent (Judson Finch, 2001; Ouimet *et al.*, 2010, 2009; Percy-Smith *et al.*, 2002). Cette appréciation est toutefois variable; beaucoup de conseillers se plaignent que les études scientifiques portent rarement sur des questions pertinentes du point de vue des politiques publiques (voir par exemple Campbell *et al.*, 2009; Gilson Siström, 2008; Talbot et Talbot, 2014).

La valeur reconnue aux connaissances scientifiques au niveau organisationnel s'avère encore plus déterminante (Judson Finch, 2001; Lomas et Brown, 2009; Percy-Smith *et al.*, 2002; van der Arend, 2014). Dans les ministères et les gouvernements locaux, certains décideurs ou cadres jouent un rôle important pour façonner cette culture organisationnelle en demandant des données scientifiques aux fonctionnaires, en systématisant certaines pratiques (par exemple, demander que chaque proposition de politique publique soit accompagnée d'un formulaire précisant sur quelles données elle s'appuie [Lomas et Brown, 2009]), en favorisant le recrutement de fonctionnaires familiers de la recherche, ou encore en offrant des formations internes sur ce sujet (Judson Finch, 2001; Percy-Smith *et al.*, 2002). Le recrutement fortuit de fonctionnaires valorisant les connaissances scientifiques peut changer un peu les pratiques de leurs collègues, mais l'impact n'est pas aussi fort que lorsque le changement vient « d'en haut » (Judson Finch, 2001; Lomas et Brown, 2009).

Cependant, rares sont les décideurs et les cadres qui se font les champions de l'utilisation des connaissances scientifiques. Dans la branche législative, cette posture est d'emblée moins probable, car la dynamique est plus axée sur la confrontation. Comme l'explique un député de l'opposition à l'Assemblée nationale du Québec, les données de recherche sont secondaires par rapport à l'information stratégique qui peut être utilisée pour confronter le parti au gouvernement, et cela se reflète dans les missions de recherche d'information que les législateurs donnent à leurs conseillers (Souffez, 2008). Inversement, nous avons trouvé des propos de cadres dans divers ministères, qui soulignent l'importance des données de recherche lors de l'élaboration des politiques publiques (Bowen, Zwi, Sainsbury et Whitehead, 2009; Petticrew, Platt, McCollam, Wilson et Thomas, 2008; Souffez, 2008). Mais ce discours ne se traduit pas toujours en actes. Seulement les deux tiers des fonctionnaires australiens dans les secteurs des services à la personne estiment que leurs cadres valorisent les analyses fondées sur de la recherche (Head *et al.*, 2014).

Même dans les ministères de la Santé, la situation n'est pas nécessairement favorable. Dans les ministères de la Santé des provinces canadiennes, les cadres intermédiaires accordent moins de valeur à la recherche que les autres fonctionnaires (Ouimet *et al.*, 2009). Dans une enquête australienne, seulement 42 % des cadres répondants estimaient que leur ministère valorise sérieusement l'utilisation de la recherche pour éclairer l'élaboration des politiques publiques; et ironiquement, 55 % d'entre eux ignoraient qu'une ligne directrice du ministère exige justement de vérifier les données probantes lors de l'élaboration de politiques publiques (Campbell *et al.*, 2009). Même quand elle existe, une culture organisationnelle qui valorise les connaissances scientifiques ne survit pas toujours au départ des décideurs ou des cadres qui l'ont façonnée (Lomas et Brown, 2009). Il arrive donc que la valeur reconnue aux connaissances scientifiques dans une organisation évolue dans le temps (Judson Finch, 2001).

Le **bagage professionnel** des conseillers pourrait être un autre facteur associé à la consultation de connaissances scientifiques, ce qui est lié à l'idée exposée plus haut que certains parcours favorisent une plus grande familiarité avec la démarche scientifique. Dans la branche législative aux États-Unis, les rares conseillers qui disent lire des études scientifiques ont un profil particulier qu'on peut supposer plus ouvert à la recherche (par exemple : une ancienne professeure d'université, une infirmière de formation) (Gilson Siström, 2008; Judson Finch, 2001). En ce qui concerne les fonctionnaires de ministères (de la Santé ou autres) au Canada, des études établissent une association entre le fait qu'ils aient été exposés à de la recherche lors de leur formation universitaire ou lors d'expériences professionnelles et le fait qu'ils consultent des connaissances scientifiques (Lavis *et al.*, 2005; Ouimet *et al.*, 2009, 2010). En revanche, une étude réalisée auprès de fonctionnaires australiens n'a pas révélé d'association significative; mais la question posée portait sur l'*utilisation* des connaissances, donc une démarche plus poussée (van der Arend, 2014).

D'autre part, certaines formes de **division du travail** expliquent pourquoi certains conseillers cherchent des connaissances scientifiques plus fréquemment que d'autres. Non seulement les décideurs confient cette tâche à leurs conseillers, mais souvent les conseillers plus haut placés la délèguent à d'autres conseillers, aussi bien dans les ministères que dans les grandes équipes dans la branche législative (Ettelt *et al.*, 2012; Gilson Siström, 2008; Hollander Feldman, Nadash et Gursen, 2001; Souffez, 2008).

La division du travail en matière de recherche de connaissances scientifiques peut être plus ou moins formalisée. La situation la plus formelle est celle des organisations qui comportent un service de recherche interne. Dans d'autres organisations qui comportent un centre de documentation, il arrive que ce dernier assume une fonction de repérage d'articles scientifiques (Judson Finch, 2001). Mais le plus souvent, la responsabilité de chercher des connaissances scientifiques revient à des conseillers dispersés dans diverses composantes de l'organisation, et elle est pour eux une tâche parmi d'autres, comme il apparaît dans le portrait général du travail des conseillers que nous avons dépeint plus haut.

En tout cas, pour que certains conseillers assument cette tâche qui demande du temps, l'organisation ou l'équipe doit disposer de ressources humaines suffisantes. Or c'est souvent un enjeu dans la branche législative. Par exemple, les élus dans les assemblées législatives de nombreux États américains disposent de peu de personnel (Hollander Feldman *et al.*, 2001; Jewell et Bero, 2008). Les députés fédéraux suisses vivent la même situation (Frey et Widmer, 2011).

Enfin, la consultation de connaissances scientifiques est aussi influencée par le **temps disponible** (voir l'encadré 2 à la page 35) et par l'**accessibilité des connaissances**, comme le montre le passage qui suit, consacré aux sources consultées par les conseillers.

Les sources de connaissances scientifiques des conseillers

Nous avons fait une analyse détaillée des sources de connaissances scientifiques des conseillers et nous présentons ici les principaux constats qui se dégagent de cette analyse²¹. Les sources vers lesquelles les conseillers se tournent sont soit des sources « inertes », soit des personnes.

On peut classer les sources inertes en trois groupes :

- 1) Les sources scientifiques traditionnelles. Il semble que les conseillers consultent assez peu ce type de source. En effet, ils mentionnent très rarement les **livres scientifiques**. Et ce sont essentiellement des fonctionnaires de ministères de la Santé qui mentionnent les **conférences**. Les plus grands utilisateurs de **revues scientifiques** travaillent également dans ces ministères ou dans d'autres ministères dont le mandat est ancré dans les sciences naturelles. Mais même dans ces milieux, la consultation des revues scientifiques n'est pas systématique. Elle est encore plus rare parmi les fonctionnaires des autres ministères et les conseillers de législateurs. De nombreux conseillers (même dans certains ministères de la Santé) font face à des obstacles : manque d'accès aux revues ou aux bases de données bibliographiques à partir de leur poste de travail, car de nombreuses organisations n'ont pas de budget pour s'abonner à ces ressources; manque de compétences pour explorer les bases bibliographiques; obstacle linguistique pour les non-anglophones qui doivent composer avec une littérature scientifique presque exclusivement en anglais.
- 2) Les sources qu'on peut qualifier de « parascientifiques » et qui semblent plus populaires parmi les conseillers : infolettres, publications de certaines organisations, médias. Des conseillers de tous types sont abonnés à des **infolettres** qui compilent des liens vers des ressources scientifiques. Ces infolettres sont produites par leur propre organisation ou par d'autres organisations gouvernementales, par des centres de recherche, par des réseaux thématiques (par exemple : sur le VIH, sur la réduction du tabagisme), etc. Certains conseillers s'informent, sur un mode similaire, en suivant ces organisations sur des réseaux sociaux comme Twitter.

Les conseillers consultent aussi des **documents publiés par certaines organisations**²². En effet, beaucoup d'entre eux considèrent la littérature grise comme une forme de données probantes et l'apprécient, car elle est accessible gratuitement (le plus souvent) et car ils peuvent y trouver des informations souvent absentes des articles scientifiques (notamment, des détails concrets sur « comment faire »). Les organisations vers lesquelles ils se tournent pour obtenir de tels documents sont des organisations gouvernementales (fréquemment mentionnées par des conseillers de tous types, peut-être parce qu'elles leur sont naturellement familières); des organisations du milieu de la recherche (mais celles-ci sont mentionnées seulement par des conseillers dans le secteur de la santé); et même des groupes d'intérêt (ONG, associations professionnelles...) que certains conseillers, plus rares (des conseillers de législateurs, mais aussi des fonctionnaires de ministères ou de gouvernements locaux), considèrent comme des sources de données probantes malgré le risque que les données présentées par ces groupes soient orientées par les positions qu'ils défendent. Les conseillers repèrent les publications des organisations en consultant le site Web de ces organisations ou des portails thématiques en ligne, par l'intermédiaire de recherches sur Google, ou encore ils reçoivent des documents de la part des organisations elles-mêmes.

²¹ L'analyse détaillée, incluant toutes les références qui la soutiennent, pourrait être publiée ultérieurement. En plus de références qui sont également citées dans d'autres sections du présent document, cette analyse s'appuie sur les références suivantes : Kothari, MacLean et Edwards, 2009; Lavis, Farrant et Stoddart, 2001; McBride *et al.*, 2008; Smith et Joyce, 2012. Il est à noter que cette analyse porte sur les sources d'information *scientifique*, pas sur les sources d'information en général.

²² Documents d'analyse, rapports de comités d'experts, mémoires, rapports produits par des chercheurs dans le cadre de contrats pour le gouvernement, etc.

Les **médias** comme source d'exposition à des connaissances scientifiques sont mentionnés souvent par les conseillers de législateurs, mais aussi par des conseillers de cabinet ministériel et des fonctionnaires de ministères, y compris dans le secteur de la santé. Ces conseillers apprécient la simplification des connaissances opérée par les médias, tout en étant conscients que si elle est mal réalisée, elle introduit des distorsions.

- 3) Les **données brutes** (données de recensement, de surveillance épidémiologique, d'utilisation de services...). De nombreux conseillers de tous types (y compris dans le secteur de la santé) incluent ces données dans la catégorie des connaissances scientifiques. Ils les utilisent fréquemment, car elles leur permettent de procéder à des analyses qui répondent précisément à leurs besoins.

Par ailleurs, c'est souvent en dialoguant avec des personnes que les conseillers accèdent aux connaissances scientifiques :

- De nombreux conseillers de tous types disent consulter des **experts** et des **consultants**, mais souvent sans préciser qui ils incluent dans ces catégories.
- Les **chercheurs** sont une source courante pour les fonctionnaires de ministères dans les secteurs de la santé et des services sociaux, plus rare parmi les fonctionnaires d'autres secteurs, et encore plus rare dans la branche législative.
- Sans surprise, **les autres professionnels du gouvernement** sont une source majeure d'information (scientifique ou autre) pour la plupart des fonctionnaires. Leurs sources les plus fréquentes dans cette catégorie sont les professionnels au sein de leur propre organisation. À l'externe, leurs contacts se limitent le plus souvent à d'autres organisations de leur propre gouvernement.
- Les **professionnels de santé publique** sont mentionnés par quelques fonctionnaires de ministères et de gouvernements locaux, cadres ou autres, travaillant pour la plupart dans le secteur de la santé. Souvent, ces fonctionnaires se tournent vers des professionnels de santé publique pour savoir comment ils ont agi devant un problème, autrement dit pour accéder à des connaissances issues de l'expérience, qui font rarement l'objet de publications.
- Certains conseillers considèrent des **représentants de groupes d'intérêt** comme étant porteurs de connaissances scientifiques. Dans les données que nous avons trouvées, seuls des conseillers travaillant aux États-Unis (des conseillers de législateurs, mais aussi des fonctionnaires) affichaient cette position.

Les conseillers préfèrent consulter leurs **contacts préexistants**. Lorsqu'ils tentent d'en repérer de nouveaux, la plupart des stratégies qu'ils utilisent ont le défaut de ne pas les faire vraiment sortir des réseaux habituels dans leur milieu.

Les conseillers voient plusieurs **avantages** au fait de consulter des personnes plutôt que des sources inertes : obtenir une réponse immédiate et tenant mieux compte de leur besoin précis d'information, déployer moins d'efforts de recherche, mieux « faire parler » les connaissances (se faire présenter une vue d'ensemble de la recherche dans un domaine, se faire expliquer les aspects qu'ils comprennent moins bien, obtenir un avis d'expert pour compléter des données rares ou peu concluantes).

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

- Considérant les facteurs et les sources énumérés dans cette sous-section, vous semble-t-il probable que les conseillers que vous ciblez trouvent par eux-mêmes les connaissances scientifiques que vous souhaitez qu'ils considèrent? Si ce n'est pas le cas, prenez l'initiative de partager ces connaissances avec eux.
- Avez-vous approché des conseillers pour signaler vos champs d'expertise et votre disponibilité à répondre à leurs questions? Si vos efforts pour intégrer le réseau des experts qu'ils consultent restent sans résultats, pourriez-vous transmettre des connaissances par l'intermédiaire d'un autre expert qui fait déjà partie de ce réseau?
- Puisque les conseillers se consultent souvent entre eux, pourriez-vous demander à un conseiller que vous connaissez déjà de vous recommander à des collègues ou de leur faire suivre certaines connaissances?

Ce que la littérature ne dit pas : On manque de données sur les pratiques de recherche de connaissances scientifiques des conseillers dans les cabinets ministériels et des fonctionnaires de gouvernements locaux.

4.2.3 EXAMINER LES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES TROUVÉES OU REÇUES

Lorsque des conseillers ont des connaissances scientifiques en main (rappelons que certains se trouvent rarement dans cette situation), ils doivent décider quoi en faire. Selon les données que nous avons trouvées, cela consiste dans un premier temps à trier ces connaissances selon deux critères : leur crédibilité, et surtout leur pertinence vis-à-vis des besoins du conseiller et de son organisation.

La crédibilité des connaissances

Comment les conseillers évaluent-ils la crédibilité des connaissances? Le plus souvent, même pour des conseillers dans le secteur de la santé, cela se limite à considérer la **source** : qui a produit ces connaissances, où sont-elles publiées? Les connaissances qui émanent d'institutions jugées prestigieuses (certaines organisations gouvernementales, de grandes universités, des revues scientifiques réputées, mais aussi, pour certains conseillers dans la branche législative, de grandes firmes de consultants) sont de facto considérées comme crédibles et obtiennent davantage d'attention²³ (Gilson Siström, 2008; Jewell et Bero, 2008; Judson Finch, 2001). Les chercheurs et les universités sont généralement reconnus comme des sources fiables (Ettelt *et al.*, 2012; Reh, Taymans et Andrews, 2002). La source de financement constitue également un critère de crédibilité, soit parce que le fait qu'un projet ait été sélectionné pour être financé est en soi un gage de qualité²⁴, soit parce que les conseillers cherchent à déceler si un financement par des intérêts privés a introduit un biais²⁵ (Jewell et Bero, 2008; Judson Finch, 2001). Cela dit, les réactions au risque de biais varient : certains

²³ Par exemple : « Il y a des organisations qui sont plus respectées que d'autres, si l'étude vient de l'OMS [Organisation mondiale de la Santé] ou des CDC [Centers for Disease Control and Prevention] ou de la Faculté de médecine de Harvard, il y a quelque chose juste à cause du nom... celle-là, on la regarde. » (Conseiller de législateur, États-Unis; Gilson Siström, 2008, p. 100)

²⁴ Par exemple : « Je regarde qui a financé l'étude, parce que si c'est le NINR [National Institute of Nursing Research] ou les NIH [National Institutes of Health], ça me donne une idée de la rigueur du processus d'approbation du projet. » (Conseillère dans la branche exécutive [type non précisé], secteur de la santé, États-Unis; Judson Finch, 2001, p. 157)

²⁵ Par exemple : « Peu importe si la compagnie pharmaceutique avait recruté les meilleurs chercheurs de l'univers et les avait laissés faire la recherche sans s'en mêler, ça ne changeait rien. Si c'était de la recherche reliée d'une façon ou d'une autre au tabac, par exemple, ou aux compagnies pharmaceutiques, et qui était payée par l'industrie qui essayait de justifier ses allégations, ça ne valait rien. » (Conseillère de législateur, États-Unis; Judson Finch, 2001, p. 118)

conseillers rejettent les connaissances concernées, alors que d'autres (même des fonctionnaires) les jugent recevables à condition qu'ils connaissent la source et ses motivations et qu'ils en tiennent compte pour interpréter ces connaissances²⁶ (Ettelt *et al.*, 2012; Gilson Siström, 2008).

De rares conseillers disent évaluer la crédibilité des connaissances en examinant les **méthodes** utilisées pour les produire, par exemple la taille et les caractéristiques de l'échantillon de population étudié, la rigueur dans la conduite de l'étude, la plausibilité des résultats, leur généralisabilité, la cohérence entre les résultats et les conclusions tirées par les auteurs; ils souhaitent donc avoir accès à ces détails²⁷ (Judson Finch, 2001; Sorian et Baugh, 2002). Les conseillers qui tiennent ces propos présentent la particularité de travailler sur des questions de santé, que ce soit dans la branche exécutive ou législative. D'autres conseillers, même dans le secteur de la santé, expriment qu'ils n'ont pas les compétences requises pour apprécier ainsi les méthodes (Jewell et Bero, 2008). Des conseillers des deux branches de gouvernement, y compris des fonctionnaires, expriment également leur inconfort lorsqu'ils doivent arbitrer entre des données scientifiques contradictoires (Gilson Siström, 2008; Ritter, 2009), une des raisons étant qu'ils manquent d'assurance pour interpréter les raisons de la contradiction²⁸ (Judson Finch, 2001).

La pertinence des connaissances

Les données que nous avons trouvées indiquent que, encore plus que la crédibilité, les conseillers examinent la pertinence des connaissances scientifiques vis-à-vis de leurs propres besoins et de ceux de leur organisation (Hollander Feldman *et al.*, 2001; Jennings et Hall, 2012; Judson Finch, 2001; Lomas et Brown, 2009; Percy-Smith *et al.*, 2002; Talbot et Talbot, 2014). Sur cet aspect, le tri des connaissances est encore plus sélectif lorsqu'il s'agit de connaissances partagées spontanément par des groupes externes (et non de connaissances cherchées par les conseillers), surtout lorsque ces groupes cherchent à mettre un nouveau problème à l'agenda gouvernemental (Lomas et Brown, 2009).

Plusieurs conseillers de tous types expriment qu'ils retiennent les connaissances qui leur sont immédiatement utiles pour **soutenir le travail qu'ils sont en train de réaliser** (Judson Finch, 2001; Lavis *et al.*, 2005; Lomas et Brown, 2009; Percy-Smith *et al.*, 2002; Talbot et Talbot, 2014). Quant aux connaissances reçues ou trouvées à contretemps, si elles ne sont pas carrément ignorées, dans le meilleur des cas les conseillers les archivent et penseront peut-être à y recourir dans le futur si le sujet qu'elles couvrent devient d'actualité²⁹ (Gilson Siström, 2008; Ritter, 2009).

Au-delà de leurs propres tâches, les conseillers évaluent la pertinence des connaissances scientifiques vis-à-vis des **activités de leur équipe ou organisation**, de son mandat ou des orientations qu'elle pourrait prendre (Judson Finch, 2001). Cet examen peut désavantager les

²⁶ Par exemple : « Quand il s'agit de votre propre pays et que vous savez qui parle, vous savez comment l'interpréter, mais quand il s'agit de personnes ou d'organisations à l'international, c'est un peu plus difficile. » (Fonctionnaire, ministère de la Santé, Royaume-Uni; Ettelt, Mays et Nolte, 2013, p. 498)

²⁷ Par exemple : « J'ai besoin d'un résumé pour comprendre le sens général du rapport et l'expliquer à mon chef. J'ai besoin de la version longue pour comprendre la recherche en détail et pour vérifier son exactitude sur la base de mes propres connaissances. » (Conseiller de législateur, États-Unis; Sorian et Baugh, 2002, p. 267)

²⁸ Par exemple : « Certaines des études qui sortent, comme le type qui a fait cette analyse très approfondie, semblait-il, de la façon dont le genre et la race affectent l'accès aux interventions coronariennes. Et voilà que deux ou trois mois plus tard, toutes les revues médicales lui tombent dessus parce qu'elles ont décidé qu'une partie de sa méthodologie était complètement biaisée. Bon, si vous n'êtes pas un chercheur accompli en services de santé, qui devez-vous croire? Est-ce que quelqu'un a été offensé et a cherché quelque chose pour le discréditer, ou est-ce que son étude était biaisée dès le départ? Je trouve que c'est une décision vraiment difficile pour ceux d'entre nous qui avons besoin d'utiliser de la recherche. » (Conseillère dans la branche exécutive [type non précisé], secteur de la santé, États-Unis; Judson Finch, 2001, p. 159)

²⁹ Par exemple : « Je reçois ces chouettes articles de recherche en sciences de la forêt, qui sont résumés avec de belles images, mais je les archive, je ne peux pas les utiliser, pour moi dans l'immédiat ils ne riment à rien. » (Conseiller de législateur, États-Unis; Gilson Siström, 2008, p. 101)

connaissances qui suggèrent des actions transversales impliquant plusieurs équipes ou plusieurs organisations. Les entrevues réalisées par Katherine Smith au Royaume-Uni indiquent que les fonctionnaires dans les ministères de la Santé ont tendance à s'intéresser davantage aux connaissances qui soutiennent des approches entrant dans le cadre du mandat de leur équipe (autrement dit, sur lesquelles ils ont un certain contrôle). Smith explique ainsi pourquoi, sur le sujet des inégalités de santé, les connaissances portant sur des facteurs de risque (par exemple : le tabac), sur certaines populations (par exemple : les jeunes enfants) ou sur des approches médicales (par exemple : offrir plus de services de soins dans les zones défavorisées) ont plus de chances d'être retenues, parce qu'elles correspondent aux mandats d'équipes dans les ministères de la Santé – ce qui n'est pas le cas des connaissances qui suggèrent des actions transversales pour cibler des déterminants de la santé plus structurels (Smith, 2013a, 2013b).

Parfois, la pertinence est évaluée sur la base d'un critère plus personnalisé : les conseillers trient les connaissances en fonction de leur **perception de ce que veut leur « patron » décideur**. Ce comportement n'est pas surprenant chez des conseillers politiques-partisans qui sont proches de leur décideur, par exemple dans la branche législative (Judson Finch, 2001). Mais des études au Royaume-Uni et en Australie ont observé que même des fonctionnaires, y compris dans le secteur de la santé, laissent de côté les connaissances qui ne se conforment pas à leur perception de ce que souhaite leur ministre³⁰ (Hinchcliff *et al.*, 2010; Qureshi, 2013; Smith, 2013a, 2013b, 2014).

Dans certains cas, le tri s'apparente à de l'**autocensure** que s'imposent les fonctionnaires lorsque, bien que convaincus par les connaissances scientifiques, ils voient une contradiction entre celles-ci et le contexte politique, et notamment les politiques publiques déjà en place. Comme l'exprime un fonctionnaire britannique : « Je pense que si vous utilisez tout le temps des données [qui contredisent les politiques actuelles], vous serez toujours vu comme la personne qui cause l'embarras en disant "le roi est nu" » (Stevens, 2011, p. 247). Dans ces situations, il arrive que les fonctionnaires, y compris les cadres, évacuent tout simplement les connaissances qui suggèrent de modifier les politiques en place, qui vont à l'encontre du programme gouvernemental ou du mode de pensée dominant dans leur secteur, ou encore qui démontrent la nécessité de nouvelles politiques publiques qui ne font pas consensus dans l'opinion publique³¹ (Qureshi, 2013; Smith, 2013a, 2013b, 2014; Stevens, 2011).

Les conseillers travaillent souvent seuls pour apprécier la pertinence des connaissances, et nous verrons plus loin qu'ils peuvent tirer une certaine influence de cette autonomie. Cela dit, dans certains cas ils tentent de faire valider leur interprétation par d'autres : par leurs collègues immédiats; par des conseillers de cabinet ministériel, qui constituent un « substitut » pour les fonctionnaires à défaut de pouvoir accéder au ministre³²; ou encore par les élus, dans les gouvernements locaux où la

³⁰ Par exemple : « [Les fonctionnaires] peuvent facilement se laisser convaincre d'adopter diverses positions et ils sont toujours très, très attentifs à leur perception de ce qui plairait au ministre. » (Conseiller externe, secteur de la santé, Royaume-Uni; Smith, 2014, p. 570)

« Si on a un problème, [...] la première chose qu'on fait, c'est retourner dans les dossiers et voir ce qu'on a dit la dernière fois, et ensuite se demander entre collègues ce qu'on pense qu'il faudrait faire, et ensuite tenter de déterminer ce que les ministres veulent vraiment. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Royaume-Uni; Smith, 2013a, p. 190)

« [Les hauts fonctionnaires], très souvent, se voient comme étant là juste pour aider les ministres à faire ce qu'ils veulent faire. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Royaume-Uni; Smith, 2013a, p. 186)

³¹ Par exemple : « On ne proposera pas la redistribution [du revenu]. Je sais qu'il y a les travaux de Richard Wilkinson, les exemples de Cuba, les singes et tout ça. Mais ça ne fait pas partie des projets de ce gouvernement. Le système d'impôts et de prestations sociales est hors de notre périmètre. » (Haute fonctionnaire, branche exécutive, Royaume-Uni; Qureshi, 2013, p. 6)

³² Par exemple : « Si vous pouvez établir des relations avec [des conseillers au cabinet du ministre], ça peut vous aider à vous faire une idée [...] Ça peut être une bonne façon de comprendre ce que le ministre pense, par leur intermédiaire. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Royaume-Uni; Smith, 2013b, p. 93)

proximité est plus grande entre fonctionnaires et élus (Judson Finch, 2001; Percy-Smith *et al.*, 2002; Smith, 2013b; Stevens, 2011).

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

- Quelle est votre cote de crédibilité dans le regard des conseillers que vous souhaitez rejoindre? Si elle n'est pas optimale, pouvez-vous leur transmettre des connaissances par l'intermédiaire d'autres personnes ou organisations mieux perçues?
- Quel niveau de détail méthodologique vos interlocuteurs souhaitent-ils connaître? Au minimum, si les connaissances que vous présentez semblent contradictoires par rapport à d'autres connaissances qui circulent sur le même sujet, donnez une mise en contexte pour aider vos interlocuteurs à interpréter cette divergence.
- Avez-vous bien analysé la correspondance entre les connaissances que vous présentez et le mandat ou le programme de l'organisation gouvernementale que vous ciblez? Si ces connaissances suggèrent des actions transversales (impliquant plusieurs équipes d'une organisation, ou plusieurs organisations), réfléchissez à votre stratégie : approcher des conseillers dans les différentes équipes concernées? Approcher également (ou avant tout) des conseillers au profil plus généraliste, par exemple des fonctionnaires dans les équipes de la haute hiérarchie qui coordonnent l'action d'un ministère?
- Faites-vous en sorte de souligner pour vos interlocuteurs (dans la mesure du possible) les liens entre les connaissances que vous présentez et le mandat ou le programme de l'organisation gouvernementale que vous ciblez?
- Suivez-vous ce qui fait l'actualité pour vos interlocuteurs afin de saisir le bon moment pour présenter certaines connaissances?
- Il est possible que des fonctionnaires ne retiennent pas sur le moment des connaissances que vous leur avez présentées parce qu'ils jugent le contexte non favorable, mais qu'ils les fassent circuler ultérieurement, par exemple lorsque d'autres décideurs arriveront au pouvoir.
- Vous pourriez aussi partager des connaissances avec des conseillers de législateurs de partis d'opposition en espérant ainsi faire entrer ces connaissances dans le débat politique et sensibiliser ceux qui pourraient accéder au pouvoir dans le futur. Il est probable, cependant, que ces connaissances soient utilisées dans la joute politique-partisane : avez-vous analysé les conséquences possibles pour vous et votre organisation, et vous semblent-elles acceptables?

4.2.4 TRADUIRE DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

Si, après avoir examiné des connaissances scientifiques, les conseillers jugent qu'elles peuvent être utiles, il est rare qu'ils les utilisent telles quelles. Dans leurs propres mots, des conseillers de tous types disent que ces connaissances doivent être « traduites » (Gilson Siström, 2008; Head *et al.*, 2014; Judson Finch, 2001; Souffez, 2008), mises sous une « forme utilisable » (Judson Finch, 2001), « condensées sous forme de politique publique » (Smith, 2013a). Cette sous-section décrit en quoi consiste cette traduction des connaissances, jusqu'où elle va, et les acteurs impliqués.

En quoi consiste la traduction des connaissances?

Un aspect de ce processus consiste littéralement à traduire le vocabulaire scientifique en **langage courant**, compréhensible pour les décideurs et les autres conseillers³³. Les conseillers qui mentionnent cet aspect ne travaillent pas dans le secteur de la santé, qu'on associe souvent à une certaine culture des données probantes; on peut donc se demander si ce besoin y est aussi grand. Par ailleurs, ils expriment un certain agacement envers les scientifiques, jugeant être astreints à ce travail de traduction parce que ces derniers ne font pas assez d'efforts pour éviter le jargon³⁴ (Gilson Sistrom, 2008; Talbot et Talbot, 2014).

Des conseillers travaillant dans tous types de contextes (y compris dans le secteur de la santé) expriment qu'un aspect central de la traduction des connaissances scientifiques consiste à les **résumer** (Bogenschneider et Corbett, 2010; Bowen *et al.*, 2009; Gilson Sistrom, 2008; Judson Finch, 2001; Percy-Smith *et al.*, 2002; Petersen *et al.*, 2007; Smith, 2013a; Sorian et Baugh, 2002; Souffez, 2008; Toomey, Tramel, Erickson et Lenk, 2009). Il peut s'agir de résumer le contenu d'une seule étude ou de faire la synthèse de plusieurs documents, voire (plus rarement) de tout un champ de recherche (Barreras et Torruella, 2013; Bowen *et al.*, 2009; Haynes *et al.*, 2012; Judson Finch, 2001; Petersen *et al.*, 2007; Souffez, 2008). Dans les études que nous avons trouvées, ce sont essentiellement des fonctionnaires travaillant dans le secteur de la santé qui mentionnent réaliser des synthèses. Ce ne sont pas nécessairement des synthèses méthodiques : parfois, il s'agit simplement de colliger des données trouvées çà et là.

Des conseillers et des décideurs donnent des exemples du format final souhaitable, écrit ou verbal, à l'attention du décideur (par ailleurs, ce format final s'appuie souvent sur des analyses plus détaillées produites par des conseillers à l'attention d'autres conseillers situés plus haut dans la hiérarchie) : une demi-page ou une page, une liste à puces, un graphique simple, trois phrases, cinq minutes de breffage (Bogenschneider et Corbett, 2010; Gilson Sistrom, 2008; Judson Finch, 2001; Sorian et Baugh, 2002; Stevens, 2011). L'idée est de retenir l'essentiel, ce que le décideur « a vraiment besoin de savoir », car il n'a pas le temps de se pencher sur le détail des connaissances³⁵ (Bogenschneider et Corbett, 2010; Gilson Sistrom, 2008; Judson Finch, 2001; Smith, 2013a; Souffez, 2008).

Sur le plan du contenu, traduire des connaissances scientifiques signifie, pour les conseillers, les **recadrer** de deux façons. D'une part, il s'agit d'en faire ressortir ce qui est utile (de leur point de vue) pour comprendre des problèmes auxquels leur organisation est confrontée ou pour définir comment agir sur ces problèmes. D'autre part, les conseillers mettent en balance ces connaissances avec d'autres facteurs importants pour la prise de décision – des facteurs sur lesquels nous reviendrons, et qui en principe devraient varier selon que l'analyse produite est de nature partisane ou non partisane (Gilson Sistrom, 2008; Judson Finch, 2001; Percy-Smith *et al.*, 2002; Souffez, 2008). La portée de cette démarche peut varier depuis une simple analyse de ce que signifient les résultats d'une étude s'ils sont transposés dans le contexte de la juridiction dans laquelle travaille le conseiller (Percy-Smith *et al.*, 2002) jusqu'à la production de recommandations, parfois carrément sous la forme d'options de politiques publiques que les conseillers soumettent à leur décideur (Milat *et al.*, 2014; Oliver *et al.*, 2013).

³³ Par exemple : « Je dois présenter ça [la recherche] plus simplement pour mes collègues. » (Haut fonctionnaire, branche exécutive, Royaume-Uni; Talbot et Talbot, 2014, p. 17)

³⁴ Par exemple : « Les scientifiques pourraient faire mieux quand ils communiquent leurs découvertes [...] Au final, c'est nous [les conseillers] qui devons traduire une formulation très scientifique en quelque chose que nos électeurs peuvent comprendre. Si quelqu'un qui connaît le sujet pouvait l'expliquer, ça serait plus utile. » (Conseiller de législateur, États-Unis; Gilson Sistrom, 2008, p. 92)

³⁵ Par exemple : « [À propos du projet Génome humain :] Je crois que ça va être un gros défi : comment faire en sorte que les décideurs politiques aient l'éventail de connaissances qu'il faut pour prendre une bonne décision? Et en même temps, ne pas les inonder d'information spécialisée. » (Conseillère dans la branche exécutive [type non précisé], secteur de la santé, États-Unis; Judson Finch, 2001, p. 144)

Concrètement, quels sont les **produits de la traduction** des connaissances? Nous avons trouvé les exemples suivants, pour lesquels des conseillers ont intégré des connaissances scientifiques ou s'en sont inspirés : rapports synthétisant la recherche existante, notes de breffage, séances de breffage de vive voix (parfois à l'aide de présentations PowerPoint), avis, fiches techniques pour la période de questions à l'assemblée législative, discours, déclarations de législateurs, documents de consultation, projets de loi, énoncés de politique, plans d'action gouvernementaux (Barreras et Torruella, 2013; Bowen *et al.*, 2009; Gilson Siström, 2008; Haynes, Derrick *et al.*, 2011; Judson Finch, 2001; Milat *et al.*, 2014; Percy-Smith *et al.*, 2002; Souffez, 2008; Stevens, 2011). Ces produits de la traduction des connaissances ont une forme plus ou moins officielle, sont destinés à une utilisation à l'interne ou en public, et sont rattachés à différentes étapes de l'élaboration d'une politique publique.

Jusqu'où va la traduction des connaissances?

Quel est le **poids des connaissances scientifiques** dans les propositions que les conseillers présentent aux décideurs? Nous avons trouvé des propos de fonctionnaires, et même d'un conseiller de cabinet ministériel, affirmant la place centrale des connaissances scientifiques et l'assimilant au fait de « dire la vérité » aux décideurs (Bowen *et al.*, 2009; Petticrew *et al.*, 2008; Stevens, 2011). Ces conseillers travaillaient dans des gouvernements qui se donnaient comme principe de fonder leurs décisions sur des données probantes (au Royaume-Uni et en Australie dans les années 2000). On peut donc se demander dans quelle mesure ces propos sont sincères ou se conforment au discours dominant.

La plupart du temps, et beaucoup de conseillers (même dans le secteur de la santé) l'admettent, les connaissances scientifiques ne représentent, au mieux, qu'une partie des considérations. Les conseillers se préoccupent également de la faisabilité pratique de ce qu'ils proposent aux décideurs, des politiques publiques existantes, des préférences de l'opinion publique, des relations entre les secteurs de gouvernement, et même des retombées pour le décideur en termes d'image publique et de sentiment d'accomplir quelque chose (Allender *et al.*, 2009; Hinchcliff *et al.*, 2010; Judson Finch, 2001; Milat *et al.*, 2014; Oliver *et al.*, 2013; Qureshi, 2013; Ritter, 2009; Smith, 2014). À noter : certains de ces éléments s'approchent de considérations de politique partisane, et pourtant ils étaient mentionnés par des fonctionnaires (cadres ou autres) de ministères ou de gouvernements locaux. Certains ne présentaient même pas aux décideurs les options de politique publique qui ne remplissaient pas de manière satisfaisante ces critères quasi partisans. En théorie, ce sont les conseillers partisans et non les fonctionnaires qui devraient produire ce type d'analyse – même si, en pratique, la délimitation de ce qui est partisan ou pas est difficile à situer.

Certes, les connaissances scientifiques ne peuvent pas être le seul principe de décision politique, et il est inévitable qu'elles soient mises en balance avec d'autres facteurs. Mais parfois, les conseillers vont si loin dans le compromis qu'on peut parler de manipulation des connaissances. Comme indiqué précédemment, les conseillers – même des fonctionnaires – s'autocensurent parfois en évacuant des connaissances scientifiques qu'ils jugent convaincantes, mais qui ne cadrent pas avec le contexte politique. Une autre forme **d'autocensure** par les conseillers consiste à réinterpréter délibérément des connaissances pour en tirer des conclusions qui, pensent-ils, seront mieux reçues par leurs supérieurs. Des études britanniques sur le sujet des inégalités de santé ont observé ce phénomène (Qureshi, 2013; Smith, 2013a, 2013b, 2014). Par exemple, un haut fonctionnaire avait mis de l'avant des données de recherche selon lesquelles le capital social a une influence sur les inégalités de santé, tout en escamotant le fait que, selon ces mêmes données, le facteur important se

situe ailleurs, car le capital social reflète des inégalités sociales sous-jacentes – un terrain sur lequel il souhaitait moins s'aventurer³⁶ (Smith, 2007, 2013b).

Parfois aussi, les conseillers manipulent les connaissances scientifiques à des fins de **persuasion**. Plusieurs études soulignent que certains font des efforts délibérés pour « vendre » leurs propositions aux décideurs (nous y reviendrons dans la section 4.3, consacrée aux initiatives des conseillers). Certains utilisent alors des connaissances scientifiques pour justifier leurs propositions, parfois en les manipulant. Pendant qu'il effectuait un contrat de six mois comme conseiller en matière de politiques publiques dans la fonction publique du Royaume-Uni, un chercheur a été témoin de plusieurs formes de manipulation chez ses collègues fonctionnaires :

- occulter l'existence de certaines incertitudes que les connaissances scientifiques ne permettent pas de dissiper;
- utiliser une étude peu rigoureuse si elle montre les résultats souhaités;
- donner une apparence scientifique à une proposition en y insérant des références, alors qu'en réalité les documents cités ne contiennent pas de données qui soutiennent cette proposition;
- présenter une estimation qui ne s'appuie pas sur des données, mais qui a déjà été publiée dans un document du gouvernement;
- présenter des données d'une manière qui leur « fait dire » certaines choses (Stevens, 2011).

Ce même chercheur a observé que plusieurs de ces formes de manipulation se combinaient dans la façon dont ces fonctionnaires utilisaient les présentations PowerPoint et les graphiques : « Beaucoup de documents de politiques transmis entre fonctionnaires étaient sous la forme de “plaquettes” PowerPoint remplies de listes à puces, de diagrammes, de courtes boîtes de texte et de graphiques simples. Rien de tout ça ne permettait de discuter longuement de la nature incertaine ou imprécise des connaissances présentées. L'utilisation des graphiques était particulièrement intéressante. Lors d'une séance d'orientation au début de mon travail de terrain, ils avaient été qualifiés de “graphes qui tuent”. On nous avait enseigné à construire ces instruments de persuasion en choisissant les données avec soin et en limitant le nombre de cas et de catégories présentés. Les implications en matière de politiques publiques devaient être immédiatement évidentes juste en regardant le graphe. » (Stevens, 2011, p. 243)

En fin de compte, le processus de traduction des connaissances scientifiques implique souvent **d'effacer les connaissances d'origine**, en partie ou entièrement. Les conseillers tendent à supprimer les détails et les nuances, parfois pour rendre les connaissances plus persuasives, mais souvent à cause de la nécessité de résumer et de simplifier le propos (Percy-Smith *et al.*, 2002; Stevens, 2011). Et souvent (y compris dans le secteur de la santé), même si les conseillers se sont appuyés sur des connaissances scientifiques pour produire leurs recommandations, ils ne les y présentent pas : ces connaissances en tant que telles ne se rendent donc pas jusqu'aux décideurs³⁷ (Milat *et al.*, 2014; Percy-Smith *et al.*, 2002; Smith, 2013a).

³⁶ « L'idée qu'il y a un problème de capital social, en plus du capital financier, je la trouve fascinante, au point que je l'ai fait ressortir [dans un rapport] cette année, et j'ai dit au premier ministre que nous devons prêter attention à cette idée. » (Haut fonctionnaire, ministère du Conseil exécutif, Royaume-Uni; Smith, 2007, p. 1443)

³⁷ Par exemple : « La plupart des propositions présentées aux ministres sont extrêmement courtes parce qu'ils ont beaucoup à faire, donc on ne va pas discuter de ça [la recherche], donc elle est condensée sous forme de politique publique, si vous voulez, avant d'arriver entre les mains du ministre. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Royaume-Uni; Smith, 2013a, p. 186)

« Il se peut que certains fonctionnaires aillent chercher de la recherche et en tirent leurs propres conclusions et ensuite donnent leur avis, mais ce n'est pas explicite. » (Ministre, Royaume-Uni; Smith, 2013a, p. 76)

Qui doit (ou devrait) traduire les connaissances scientifiques?

Encore une fois, il faut rappeler que les conseillers n'utilisent pas tous, et donc ne traduisent pas tous, des connaissances scientifiques. Quant à ceux qui le font, leurs propos semblent indiquer qu'en général ils réalisent ce travail **seuls**. Par la suite, cependant, il se peut que leur proposition initiale soit partagée avec d'autres conseillers de leur équipe ou d'autres équipes pour être discutée, révisée et validée avant d'être présentée au décideur (Stevens, 2011). Il s'agit du fonctionnement habituel des grandes organisations que sont les ministères; nous reviendrons plus loin sur le rôle de la hiérarchie dans la façon dont les analyses en matière de politiques publiques sont relayées jusqu'au décideur.

Pour bien traduire des connaissances scientifiques, il faut à la fois des **compétences** pour traiter ces connaissances et une bonne lecture du contexte politique (Oliver *et al.*, 2013; Souffez, 2008). Or, comme indiqué au sujet du bagage professionnel des conseillers, les capacités de traitement des connaissances scientifiques varient d'une organisation à une autre, et même dans le temps, selon l'importance qui leur est accordée dans les politiques de recrutement et de formation continue des conseillers (Judson Finch, 2001; Percy-Smith *et al.*, 2002; van der Arend, 2014). Par exemple, selon une enquête réalisée auprès de fonctionnaires australiens des secteurs des services à la personne, un tiers d'entre eux estiment que leur ministère n'offre pas assez de soutien en matière de traduction des connaissances scientifiques (Head *et al.*, 2014).

Certains conseillers aimeraient **de l'aide de la part des scientifiques**. Dans la branche législative, certains conseillers trouvent difficile de traduire les connaissances scientifiques et demandent que celles-ci leur soient présentées dans des formats « digestibles », courts et simples, qu'ils pourraient s'approprier plus rapidement, voire transmettre tels quels à leur décideur³⁸ (Gilson Siström, 2008; Sorian et Baugh, 2002). Certains estiment même que c'est aux chercheurs, et non pas à eux, de traduire leurs résultats de recherche en recommandations d'action en matière de politiques publiques (Gilson Siström, 2008). Le contexte législatif se caractérise par la variété des sujets qui y sont abordés; les conseillers de législateurs ne peuvent pas être des spécialistes de tous ces sujets, ce qui augmente peut-être leur inconfort à traiter les connaissances scientifiques qui s'y rapportent. De plus, encore plus que d'autres types de conseillers, ils manquent de temps pour traduire ces connaissances (voir l'encadré 2 à la page 35).

Cela dit, selon une étude australienne, des conseillers dans des ministères de la Santé s'attendent eux aussi à ce que les chercheurs leur fassent des recommandations en matière de politiques publiques³⁹ (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011). Il faut souligner, toutefois, que c'est un cas dans lequel les conseillers sollicitent ces recommandations. Dans le cadre d'une étude conduite par les mêmes auteurs, des chercheurs qu'ils ont interrogés disent aider des fonctionnaires à préparer des notes de breffage. Cette collaboration permet à la fois de veiller à ce que les connaissances scientifiques soient bien interprétées et de produire des propositions pertinentes d'un point de vue politique (Haynes, Derrick *et al.*, 2011). Mais dans d'autres cas, les attentes des conseillers sont différentes. Par exemple, une étude sur une équipe de recherche financée par le ministère de la Santé de

« Ce que le ministre fait, c'est décider de financer un programme. Ce n'est pas une décision consciente qu'on va passer de données de recherche à un programme à l'échelle d'un État. La décision porte sur les avis que ceux qui élaborent les politiques publiques donnent au ministre, et en s'appuyant sur ces avis, le ministre décide s'il faut financer le programme. » (Conseiller dans un ministère [type non précisé], secteur de la santé, Australie; Milat *et al.*, 2014, p. 4)

³⁸ Par exemple : « Si vous me donnez une liste à puces et un graphique, je peux comprendre rapidement et transmettre ça à mon patron sans le réécrire. » (Conseiller de législateur, États-Unis; Sorian et Baugh, 2002, p. 267)

³⁹ Par exemple : « Je leur dis : "On a besoin de votre aide pour élaborer une politique." Donc... ça veut aussi dire être capable de prendre position et de dire clairement "Faites ça. Voici les avantages." » (Conseiller dans un ministère [type non précisé], secteur de la santé, Australie; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011, p. 575)

Les conseillers des décideurs politiques : qui sont-ils, comment manient-ils les connaissances scientifiques, et quelles leçons en tirer quand on veut partager de telles connaissances?

l'Angleterre souligne que le rôle attendu des chercheurs est de décrire et de synthétiser des connaissances scientifiques, pas de faire des recommandations en matière de politiques publiques, car ce rôle est réservé aux fonctionnaires (Ettelt, Mays et Nolte, 2013). Dans des entrevues, de hauts fonctionnaires et des conseillers de cabinet dans des ministères de la Santé au Canada et au Royaume-Uni ont exprimé des attentes diverses (et cette diversité s'observe aussi bien chez un type de conseiller que chez l'autre) : certains ne considèrent pas comme pertinent que les chercheurs fassent des recommandations; d'autres souhaitent une production conjointe de recommandations; d'autres, enfin, sont ouverts aux recommandations des chercheurs, mais à condition que ceux-ci indiquent explicitement leurs biais personnels (la méfiance à ce sujet est perceptible dans les propos de certains conseillers). Tous, en revanche, apprécient le fait que les chercheurs communiquent sans utiliser de jargon (Lavis *et al.*, 2005).

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

- Vos interlocuteurs s'attendent-ils à ce que vous présentiez des recommandations? Même si ce n'est pas le cas, tentez de leur faciliter la tâche (et d'éviter des erreurs d'interprétation) en leur présentant des connaissances dans un langage simple, sans plus de détails que souhaité, et en soulignant les liens avec les enjeux qui les préoccupent.
- Voyez-vous une ouverture pour dialoguer avec vos contacts conseillers pendant qu'ils traduisent des connaissances scientifiques que vous leur avez transmises? En faisant savoir que vous êtes disponible, vous pourriez peut-être éviter certaines réinterprétations de ces connaissances.

Ce que la littérature ne dit pas : Les données que nous avons trouvées sur la manipulation des connaissances scientifiques proviennent de trois études sur les fonctionnaires de ministères au Royaume-Uni. Il faudrait vérifier la situation pour d'autres types de conseillers et dans d'autres pays.

Encadré 2 – L'enjeu du temps

Les conseillers doivent se plier au **calendrier politique** qui requiert, entre autres, de répondre immédiatement lorsque survient une crise, de profiter de fenêtres d'opportunité, de démontrer des réalisations achevées à temps pour les échéances électorales (Davies et Rowe, 2014; Lewig *et al.*, 2010; Souffez, 2008). Par conséquent, leur rythme de travail subit souvent des accélérations.

L'enjeu du temps peut concerner tous les **types de conseillers**. Par exemple, la majorité des fonctionnaires de ministères au Canada disent travailler sur des questions urgentes chaque semaine, voire tous les jours (Bernier et Howlett, 2011; Howlett et Newman, 2010; Wellstead *et al.*, 2009). Les postes de conseillers dans la fonction publique existent précisément pour que les ministres aient un accès immédiat à des avis éclairés (Howlett et Newman, 2010). Cela dit, le rythme de travail des conseillers dans la branche législative est encore plus rapide et imprévisible. Ils sont à la fois en première ligne pour répondre aux demandes des législateurs et moins nombreux pour le faire, puisqu'ils évoluent dans de petites équipes (les conseillers dans les cabinets ministériels aussi, mais en revanche, ils peuvent se tourner vers les fonctionnaires du ministère pour certaines requêtes). De plus, le travail des conseillers de législateurs est plus orienté sur le court terme, car le travail législatif couvre une multitude de dossiers et exige de passer rapidement de l'un à l'autre (Gilson Siström, 2008; Jewell et Bero, 2008; Judson Finch, 2001). Les seuls qui sont un peu protégés de ce mode de fonctionnement sont les conseillers rattachés à des comités, qui se consacrent à un ou à quelques dossiers pendant toute une session législative (Brownson *et al.*, 2011).

Le manque de temps et l'orientation sur le court terme **affectent le comportement des conseillers par rapport aux connaissances scientifiques**. Des conseillers de tous types expriment que, souvent, ils n'ont pas le temps de chercher, d'examiner ou de traduire pour leurs besoins des connaissances scientifiques, soit parce qu'ils sont trop absorbés par d'autres tâches, soit parce que la situation ne le permet pas (Campbell *et al.*, 2009; Harris, Allen, Jacob, Elliott et Brownson, 2014; Head *et al.*, 2014; Judson Finch, 2001; Lewig *et al.*, 2010; Ouimet *et al.*, 2010; Percy-Smith *et al.*, 2002). Des fonctionnaires de ministères expliquent que, dans les situations moins urgentes, ils peuvent chercher et analyser des connaissances scientifiques de façon plus poussée, mais de nombreuses situations exigent qu'une décision politique soit prise en quelques heures ou en quelques jours (Ritter, 2009; Young *et al.*, 2014). Les conseillers ont alors besoin d'accéder immédiatement à des connaissances sous une forme qu'ils pourront traiter rapidement, et cela donne un poids disproportionné aux connaissances qui remplissent ces conditions, par rapport à d'autres (Gilson Siström, 2008; Lewig *et al.*, 2010; Souffez, 2008; van der Arend, 2014). Souvent, les conseillers (y compris les fonctionnaires) survolent à peine les connaissances scientifiques trouvées (Gilson Siström, 2008; Judson Finch, 2001; Lavis *et al.*, 2005; Ritter, 2009) ou encore, même s'ils comprennent la complexité d'une situation et des données qui s'y rapportent, ils simplifient délibérément les choses pour privilégier des solutions rapides, car le décideur pour lequel ils travaillent doit démontrer sa réactivité (Davies et Rowe, 2014).

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

Dans quelle mesure pouvez-vous faciliter la tâche des conseillers lorsqu'ils travaillent sur une question urgente? Par exemple, en vous rendant disponible sans délai pour répondre à leurs questions (même si c'est pour partager des résultats préliminaires, car la décision politique n'attendra pas que votre projet soit terminé) ou en diffusant des connaissances dans un format et dans des sources accessibles.

4.2.5 RELAYER DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

Nous avons donné plus haut des exemples de produits de la traduction des connaissances, sous forme écrite ou verbale. À qui sont-ils destinés? On pense spontanément aux décideurs. Mais souvent, les interlocuteurs des conseillers sont d'autres conseillers plus haut placés. Dans les **ministères**, la hiérarchie joue un rôle important, notamment pour des raisons pratiques : un ministre ne peut pas être en contact avec tous les fonctionnaires; il n'a des contacts réguliers qu'avec les conseillers dans son cabinet et les plus hauts fonctionnaires⁴⁰ (Howlett, 2011; Smith, 2013a, 2013b). Ces derniers jouent donc un rôle d'intermédiaire dans le relais des analyses issues de la traduction des connaissances scientifiques et peuvent choisir de les filtrer ou de les modifier. Leurs modifications peuvent porter sur le fond ou sur la forme : sur le fond, parce qu'à la perspective « technique-spécialisée » des fonctionnaires qui ont produit l'analyse les hauts fonctionnaires ajoutent leur perspective « technique-généraliste » (par exemple, en examinant la cohérence de l'option proposée avec le reste de l'action du ministère), et les conseillers au cabinet ajoutent leur perspective partisane (par exemple, en analysant l'impact que cette option aurait sur la popularité du gouvernement); et parfois sur la forme, pour résumer encore plus la proposition qui sera finalement soumise au ministre. Les fonctionnaires qui traitent les connaissances scientifiques doivent donc convaincre des conseillers plus haut placés que les idées qu'ils en retiennent valent la peine d'être présentées au ministre⁴¹ (Smith, 2013a, 2013b).

Bien que les équipes dont disposent les **législateurs** ne soient pas comparables en taille avec des ministères, une hiérarchie entre conseillers peut exister, du moins dans les assemblées législatives qui permettent de financer d'assez grandes équipes (Bogensneider et Corbett, 2010; Gilson Sistrom, 2008). On peut supposer que l'importance de la hiérarchie varie également selon la taille des **gouvernements locaux** : par exemple, les contacts entre un maire et les fonctionnaires municipaux qui produisent des analyses touchant aux politiques publiques ne peuvent pas être aussi directs dans une municipalité qui emploie 1500 personnes que dans une municipalité de 50 employés.

Parfois, les conseillers ne relaient pas eux-mêmes des connaissances scientifiques, mais mobilisent un scientifique pour le faire. Dans les exemples que nous avons trouvés, des fonctionnaires des secteurs de la santé et des services sociaux organisaient des rencontres entre des chercheurs et leur ministre (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Souffez, 2008; Waddell *et al.*, 2005). L'avantage qu'ils y voyaient est qu'un chercheur est le mieux placé pour parler de sa recherche et pour répondre aux questions des décideurs. Cependant, ces fonctionnaires n'invitaient pas n'importe qui : ils prenaient soin de choisir des chercheurs respectés dans le cabinet ministériel et ayant de bonnes capacités de communication (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011).

⁴⁰ Par exemple : « C'est difficile d'avoir accès aux [conseillers au cabinet du ministre] parce que ce sont des personnes occupées, mais probablement que vous avez plus facilement accès à eux qu'au ministre. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Royaume-Uni; Smith, 2013b, p. 93)

⁴¹ Par exemple : « Si vous essayez de dire au ministre : "Regardez ces données importantes", vous ne voulez pas que le conseiller [du cabinet ministériel] dise "Ça ne vaut rien!" Donc de notre point de vue, il est important que le conseiller dise "C'est crédible et c'est bon." Donc [...], nous devons penser à la façon dont ils vont réagir. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Royaume-Uni; Smith, 2013b, p. 93)

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

- Vos contacts ont-ils un accès direct au décideur pour lequel ils travaillent? Tenter de cibler des conseillers plus haut placés serait-il pertinent et faisable?
- Avez-vous signifié à vos contacts conseillers votre disponibilité pour rencontrer leur décideur? Pensez-vous avoir le profil recherché et, sinon, est-ce qu'un autre expert mieux placé pourrait relayer des connaissances pour vous?

Les conseillers ont parfois des visées stratégiques en invitant un expert pour qu'il mette de l'avant certaines idées. Nous allons donc nous pencher sur la prise d'initiative par les conseillers.

4.3 La prise d'initiative par les conseillers

Par définition, les conseillers ont pour mission d'assister leur décideur. Cela dit, quelle est leur part d'initiative? Les données que nous avons trouvées indiquent des comportements variables parmi les conseillers, qui pourraient être en partie expliqués par leur perception des retombées sur leur carrière.

Même dans le cadre des tâches que les décideurs leur confient, telles que nous les avons décrites jusqu'ici, les conseillers ont une **marge de manœuvre normale** pour des professionnels qualifiés. En ce qui concerne spécifiquement les connaissances scientifiques, ils ont une part d'initiative dans la décision d'en chercher, dans le choix des sources qu'ils consultent, dans l'établissement de leur réseau de contacts; ce sont eux aussi qui jugent quelles connaissances méritent d'être retenues, et les recommandations qu'ils soumettent aux décideurs reposent entre autres sur l'interprétation qu'ils font de ces connaissances (de Goede, Putters et van Oers, 2012; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Judson Finch, 2001; Lomas et Brown, 2009; Oliver *et al.*, 2013; Percy-Smith *et al.*, 2002; Smith, 2007, 2013a).

Par ailleurs, certains conseillers assument pleinement un rôle d'**entrepreneur politique**. Dans plusieurs études, portant sur des conseillers travaillant dans tous types de contextes, les actions de ces conseillers sont décrites avec les verbes *vendre, marketer, persuader, pousser, influencer* (Davies et Rowe, 2014; Judson Finch, 2001; Smith, 2014; Stevens, 2011). Ces conseillers cherchent à mettre des problèmes à l'agenda, à faire adopter certaines politiques publiques ou encore à réorienter des options envisagées par leur décideur, mais qu'ils estiment non pertinentes (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Judson Finch, 2001; Waddell *et al.*, 2005). Ils utilisent divers procédés (de Goede, Steenkamer, Treurniet, Putters et van Oers, 2011; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Judson Finch, 2001; Oliver *et al.*, 2013; Waddell *et al.*, 2005) :

- façonner l'ordre du jour de réunions;
- présenter au bon moment des connaissances scientifiques choisies, quitte à en manipuler plus ou moins le sens (comme décrit précédemment);
- soigner leur argumentaire de façon à « amener le lecteur à la conclusion que la politique suggérée [est] la seule option ayant du sens » (Stevens, 2011, p. 242);
- organiser des rencontres entre leur décideur et des chercheurs porteurs de l'idée qu'ils veulent défendre⁴²;

⁴² Par exemple : « Nous disons souvent [à des chercheurs] : "Vous n'allez pas croire ce qu'ils nous demandent de faire, mais est-ce que vous pouvez nous aider? [...]" Nous avons eu le cas [d'un premier ministre] qui avait une idée fixe au sujet d'un

- exploiter l'intérêt des médias ou de certains électeurs envers un sujet⁴³;
- former des alliances stratégiques avant de présenter une proposition pour s'assurer que d'autres acteurs vont la soutenir⁴⁴.

Quel est le **profil** des conseillers qui prennent ces initiatives? Plusieurs travaillent dans la branche législative ou dans des gouvernements locaux – des contextes dans lesquels les équipes de conseillers sont souvent plus petites, ce qui est propice à ce que chacun se voie confier de plus grandes responsabilités. Des auteurs canadiens ont d'autre part souligné que de nombreux élus municipaux ne disposent pas de conseillers partisans pour leur fournir des analyses faisant contrepoids à celles des fonctionnaires, ce qui laisse beaucoup de latitude à ces derniers (Stewart et Smith, 2007). Dans les ministères, les exemples que nous avons relevés concernent des fonctionnaires, y compris des non-cadres. On peut se demander s'il existe un lien avec le fait que les fonctionnaires doivent convaincre les conseillers plus hauts placés de retenir leurs propositions. Le secteur de gouvernement et les cultures nationales ne semblent pas être des facteurs déterminants. Par ailleurs, il est possible que les conseillers qui ont accepté de participer aux études que nous avons trouvées soient plus audacieux que la moyenne.

Cela dit, certains conseillers (dans les cas que nous avons trouvés, des fonctionnaires) sont proactifs sans pour autant dévier de la ligne suivie par leur décideur ou par le gouvernement en place; on peut parler d'**initiative délimitée**. Par exemple, durant son contrat dans la fonction publique au Royaume-Uni, Alex Stevens a observé que ses collègues fonctionnaires étaient très déterminés à promouvoir leurs propositions, mais que celles-ci allaient dans le sens de l'action générale de leur ministère. Ces fonctionnaires avaient intériorisé des limites à ne pas franchir, comme l'illustre cette anecdote : « Après que j'ai donné mon opinion sur les échecs des politiques actuelles lors d'une réunion d'équipe (opinion avec laquelle aucun de mes collègues n'était en désaccord), Phillip [un autre conseiller] a dit "J'adorerais te voir dire ça à un ministre. Tu le ferais tomber à la renverse!" Cette remarque sur le ton de la plaisanterie et les rires qui ont suivi révèlent une entente tacite qui contredit les propos des personnes que j'ai passées en entrevue sur le fait de "dire la vérité aux autorités" [tell truth to power]. Cette plaisanterie implique que dire à ceux qui sont au pouvoir que leur discours actuel est fondamentalement dans l'erreur, a) n'est jamais fait, et b) est inimaginable. » (Stevens, 2011, p. 247) Un chercheur britannique interrogé dans une autre étude perçoit la même limite chez ses interlocuteurs fonctionnaires : « Ils disent à juste titre, vous savez, que leur travail c'est d'appliquer le programme du gouvernement, pas de changer la société. » (Smith, 2013a, p. 155) Ces deux cas portent sur des sujets politisés : respectivement, la justice pénale et les inégalités de santé. Comme le suggère un des auteurs, il est possible que les fonctionnaires se comportent différemment sur des sujets moins sensibles (Stevens, 2011). Cela dit, certains estiment tout simplement que leur rôle consiste à informer les décideurs, pas à tenter de les influencer (Oliver *et al.*, 2013).

problème de santé publique et qui disait constamment : "Le ministère de la Santé doit interdire X" [...] Mais il ne faut pas le faire! Pour mille raisons, ce n'est pas nécessaire. [...] Nous devons traîner de bons chercheurs en santé publique dans le bureau du ministre pour essayer d'argumenter. » (Fonctionnaire, ministère de la Santé, Australie; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011, p. 576)

⁴³ Par exemple : « Je pouvais lui [législateur] montrer un article du JAMA [*Journal of the American Medical Association*] et dire, je pense que c'est un vrai problème, et ça fait écho aux demandes de tel électeur. Ça fait quelques années que nous constatons ce problème, pourquoi pas aller de l'avant et préparer un projet de loi qui prévoient telle chose. Vous savez, ça aidait souvent à le persuader. » (Conseillère de législateur, États-Unis; Judson Finch, 2001, p. 105)

⁴⁴ Par exemple : « Si je présente des propositions... Je sonde les gens d'abord. [...] Assurez-vous que quelques personnes clés soient citées et soient satisfaites, et vous savez qu'il y aura quelqu'un pour vous soutenir si un débat s'ouvrait dans la salle [de réunion]. » (Cadre intermédiaire, gouvernement local, Royaume-Uni; Oliver, de Vocht, Money et Everett, 2013, p. 457)

Deux études britanniques suggèrent qu'un facteur qui explique la prise d'initiative, ses limites ou son absence est la perception par les conseillers des **retombées sur leur carrière**. Les fonctionnaires de ministères, notamment, semblent s'en préoccuper (Smith, 2014). Selon les observations d'Alex Stevens, pour être reconnus comme dignes d'une promotion et pour obtenir le soutien de leurs supérieurs pour faire progresser leur carrière, ces fonctionnaires doivent faire la preuve que leur travail est utile. L'un de ceux qu'il a interrogés souligne que leur but est donc de voir leurs propositions, plutôt que celles des autres équipes, acceptées pour devenir des politiques publiques – d'où leurs efforts pour les faire ressortir (Stevens, 2011). Or ils découvrent par expérience que pour être acceptées ces propositions doivent suivre la ligne de pensée gouvernementale; inversement, ils sentent qu'ils peuvent être sanctionnés si leurs propositions déplaisent⁴⁵ (Stevens, 2011).

On s'attendrait à cette préoccupation pour la carrière chez des conseillers partisans qui doivent leur poste au décideur. Le fait qu'elle existe aussi chez des fonctionnaires bouscule l'idée qu'ils produisent leurs avis en toute indépendance. Un chercheur australien ayant travaillé pour un gouvernement en arrive à cette conclusion : « Il y a une tendance parmi les fonctionnaires qui élaborent des politiques publiques à adopter une perspective basée sur leur interprétation de ce que leur ministre, ou même leur chef dans le ministère, va penser... Malheureusement, on a politisé la fonction publique. » (Hinchcliff *et al.*, 2010, p. 2055)

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

Les conseillers que vous envisagez de contacter se limitent-ils à appliquer le programme de leur décideur, ou prennent-ils des initiatives pour tenter de le réorienter?

Dans le second cas, vous devriez analyser comment les connaissances que vous souhaitez partager se situent par rapport aux positions du décideur, mais aussi par rapport à celles de ses conseillers, pour repérer ceux qui pourraient devenir des alliés.

Ce que la littérature ne dit pas : Les données que nous avons trouvées soulèvent deux questions sans permettre d'y répondre :

- Les conseillers prennent-ils des initiatives plus ou moins audacieuses selon que le sujet/la politique publique en cause est plus ou moins controversé?
- Dans d'autres pays que le Royaume-Uni, à quel point les fonctionnaires sont-ils préoccupés par les retombées de leurs initiatives sur leur carrière?

Même lorsque les conseillers prennent des initiatives, les décideurs ont la latitude de ne pas tenir compte de leurs recommandations. D'où l'intérêt de se demander quelle est l'influence des conseillers dans les milieux politiques.

⁴⁵ Par exemple : « Un autre fonctionnaire [...] travaillait sur une politique publique, qui [...] était une composante phare du programme du gouvernement. Mais des données indiquant que ça ne marchait pas commençait à apparaître. Il raconta que son chef lui avait "dit sur le ton de la plaisanterie : 'Bon, tu es jeune. Et si tu suggérais qu'on réexamine [la politique en question], pour voir où ça mènera ta carrière?'" » (Fonctionnaire de ministère, Royaume-Uni; Stevens, 2011, p. 245)

5 Les conseillers sont-ils influents en matière de circulation des connaissances scientifiques et d'élaboration des politiques publiques?

Dans ce chapitre :

- Comment les conseillers contrôlent la circulation des connaissances dans les milieux politiques;
- Leur influence par rapport à d'autres sources d'information des décideurs politiques;
- Leur influence aux différentes étapes de l'élaboration d'une politique publique.

Un expert de santé publique (chercheur, professionnel) qui considère quelles personnes approcher dans les milieux politiques pour partager des connaissances peut se demander si les conseillers des décideurs, ou *lesquels*, sont en bonne position pour porter ces connaissances. Les données que nous avons trouvées mettent en lumière trois aspects : 1) les conseillers jouent un rôle de garde-barrière en ce qui concerne la circulation des connaissances dans les milieux politiques; 2) cependant, leur influence en tant que garde-barrière dépend de leur poids relatif par rapport aux autres sources consultées par les décideurs; 3) enfin, quelques données tentent de déterminer l'influence des conseillers dans le processus d'élaboration des politiques publiques, qui est en fin de compte le phénomène que les acteurs qui partagent des connaissances scientifiques espèrent façonner.

5.1 Les conseillers comme garde-barrières des connaissances

Ce sont les conseillers qui ont pour mandat de traiter l'information pour que les décideurs n'aient pas à le faire, et cela leur donne un certain **contrôle sur les connaissances** qui se rendent jusqu'aux décideurs. C'est pourquoi des chercheurs qualifient les conseillers de garde-barrières ou de filtres d'information (Hinchcliff *et al.*, 2010; Oliver *et al.*, 2013; Talbot et Talbot, 2014). Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, leur rôle de garde-barrière s'exprime dans le fait qu'ils choisissent de bloquer certaines connaissances scientifiques et d'en faire circuler d'autres de façon plus ou moins proactive, souvent en les recadrant.

Les conseillers peuvent aussi agir comme **garde-barrières envers les personnes qui possèdent des connaissances scientifiques**, en leur facilitant (ou pas) l'accès aux décideurs politiques. Par exemple, selon une étude australienne, quand des ministres de la Santé cherchent à repérer un expert travaillant sur un certain sujet, un de leurs premiers réflexes est de se tourner vers les conseillers dans leur cabinet et les fonctionnaires de leur ministère pour se faire recommander quelqu'un (Haynes *et al.*, 2012). Nous avons aussi vu que certains fonctionnaires prennent l'initiative d'organiser des rencontres entre chercheurs et décideurs. D'autre part, pour un expert, tenter de rencontrer directement un décideur n'est pas nécessairement la meilleure stratégie : de toute façon, le décideur demandera probablement à l'un de ses conseillers (partisan ou fonctionnaire) de se renseigner sur l'expert, voire de lui dire ce qu'il en pense. L'expert a donc plutôt intérêt à prendre

contact avec les conseillers du décideur pour préparer la rencontre, au lieu de prendre le risque de les irriter en les contournant⁴⁶ (Bogenschneider et Corbett, 2010; Haynes *et al.*, 2012).

Les conseillers peuvent jouer un rôle de garde-barrière dans l'autre sens, c'est-à-dire **partager de l'information interne** avec des producteurs ou des relayeurs de connaissances scientifiques pour permettre à ces derniers d'agir plus efficacement. Les conseillers peuvent partager de l'information sur le contexte politique, sur les enjeux qui préoccupent leur décideur à un moment donné, sur les opportunités qui se présentent pour agir sur tel ou tel sujet; ils peuvent aussi aider un expert à repérer les décideurs qui sont proactifs sur le sujet qui les intéresse (Bogenschneider et Corbett, 2010; Friese et Bogenschneider, 2009; Haynes, Derrick *et al.*, 2011; Lomas et Brown, 2009; van der Arend, 2014).

Naturellement, ce partage d'information a lieu surtout quand des relations de **confiance** sont déjà établies. Dans une étude australienne, les fonctionnaires se montraient plus ouverts que les ministres et les conseillers de cabinet ministériel à être approchés par des chercheurs qu'ils ne connaissaient pas (Haynes *et al.*, 2012). Cela ne signifie pas qu'ils partageraient de l'information interne avec des inconnus, mais du moins ils sont ouverts à établir une relation qui pourrait déboucher plus tard sur du partage d'information si la confiance s'installe. Profiter de cette ouverture des fonctionnaires peut donc être une façon de mettre à profit leur expertise et de s'en faire des alliés de l'intérieur. C'est d'autant plus avantageux que les fonctionnaires restent en poste plus longtemps que les décideurs et leurs conseillers partisans, ce qui permet une continuité des relations au-delà des changements de gouvernement⁴⁷ (Haynes, Derrick *et al.*, 2011; Hinchcliff *et al.*, 2010).

Selon les propos de conseillers, mais aussi d'autres acteurs, notamment des chercheurs, il semble que des **conseillers de tous types** jouent un rôle de garde-barrière des connaissances. Ce rôle s'observe à tous les niveaux de gouvernement, mais il semble particulièrement fort parmi les fonctionnaires de gouvernements locaux (de Goede *et al.*, 2012; Oliver *et al.*, 2012), peut-être parce que les équipes y sont plus petites, ce qui fait que chaque fonctionnaire est à l'interne « le » spécialiste de tel ou tel sujet, seul responsable ou presque de traiter l'information qui s'y rapporte.

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

Lorsque vous (ou un responsable de votre organisation) souhaitez approcher un décideur, contactez-vous d'abord un de ses conseillers pour préparer le terrain?

⁴⁶ Par exemple : « Assez souvent, les gens pensent "Si je peux parler au ministre, c'est réglé..." En fait, c'est plus agaçant qu'un chercheur en santé publique se tourne directement vers le ministre au lieu de passer par un conseiller [...] Parce que ce qui arrive, s'il a eu assez de chance pour obtenir un rendez-vous avec le ministre, c'est qu'on va devoir breffer le ministre sur ce qu'on pense que cette personne voudra discuter... Vraiment, il vaut mieux élaborer avec les gens du ministère votre stratégie pour mettre à profit cette occasion. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Australie; Haynes *et al.*, 2012, p. 4)

« La chose que les gens ne comprennent pas, à mon avis... c'est à quel point, les conseillers sont importants [...] Vous savez, vous pensez peut-être que vous voulez parler à un membre du Congrès ou au gouverneur, mais parler à leurs conseillers et faire qu'ils s'intéressent à votre problème et gagner leur confiance... c'est ça que vous devez vraiment faire. Et si vous ignorez ces personnes, ou si vous les traitez comme si elles n'étaient pas importantes, vous n'aurez jamais l'accès que vous voulez avoir. » (Chercheur, États-Unis; Bogenschneider et Corbett, 2010, p. 202)

⁴⁷ Par exemple : « Il y a un changement de gouvernement, ou un changement de ministre, ou autre... c'est une opportunité et c'est pour ça que c'est une bonne chose [que] j'aie une bonne relation avec le directeur de X, donc on va souvent prendre un café pour se tenir au courant, parler de ce que je suis en train de faire, des occasions qui pourraient se présenter. » (Chercheur, Australie; Haynes, Derrick *et al.*, 2011, p. 1052)

Évidemment, le rôle de garde-barrière des connaissances opère dans la mesure où les conseillers sont une source d'information privilégiée pour leur décideur. Il faut donc voir la place qu'ils occupent par rapport aux autres sources que les décideurs consultent.

5.2 Les conseillers parmi les sources d'information des décideurs

Vers qui les décideurs politiques se tournent-ils pour obtenir de l'information? Leurs conseillers sont une de leurs principales sources, mais pas la seule; certains conseillers comptent d'ailleurs sur d'autres sources pour défendre des idées quand eux-mêmes ne le peuvent pas.

5.2.1 LES CONSEILLERS, UNE DES PRINCIPALES SOURCES D'INFORMATION...

Non seulement des conseillers (qui pourraient avoir tendance à surestimer leur rôle), mais aussi des décideurs et des observateurs indiquent que les conseillers sont une des principales, voire la principale source d'information pour les décideurs (Greyson, Cunningham et Morgan, 2012; Jennings et Hall, 2012; Kemper, 2003; Oliver *et al.*, 2012; Reh *et al.*, 2002; Sorian et Baugh, 2002; Souffez, 2008; Talbot et Talbot, 2014; Toomey *et al.*, 2009). Plusieurs de ces propos concernent la branche législative ou les gouvernements locaux, mais certains concernent des conseillers dans des ministères (avec la nuance, comme indiqué à propos du relais des connaissances dans les organisations, que les fonctionnaires sont souvent une source d'information *indirecte*, leurs propositions circulant par l'intermédiaire de conseillers plus haut placés qui sont les interlocuteurs habituels des ministres).

La place centrale des conseillers de tous types n'est pas surprenante, étant donné leur place établie dans le système. Diverses autres raisons expliquent qu'ils soient une source d'information privilégiée pour de nombreux décideurs : ceux-ci jugent leurs conseillers fiables, experts dans leur domaine et bons connaisseurs des politiques existantes (deux aspects importants pour les décideurs, qui ne peuvent pas maîtriser parfaitement tout ce que recouvre leur mandat), et ils considèrent que ces conseillers sont à portée de main lorsqu'ils ont besoin d'une réponse rapide (Greyson *et al.*, 2012; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Jennings et Hall, 2012; Lavis *et al.*, 2005; Reh *et al.*, 2002).

5.2.2 ... MAIS PAS UNE SOURCE EXCLUSIVE

Que les conseillers occupent une place plus ou moins privilégiée, le plus souvent les décideurs consultent aussi d'**autres sources**⁴⁸ :

- Des législateurs américains mentionnent leurs collègues législateurs, les groupes d'intérêt, les ministères, les organisations professionnelles, les organismes communautaires et les électeurs de leur circonscription (Bogensneider et Corbett, 2010; Hird, 2005; Reh *et al.*, 2002). Certains de ces législateurs placent tout de même leurs conseillers en haut de la liste des sources qu'ils consultent (Reh *et al.*, 2002).
- Dans la branche exécutive, selon les données trouvées⁴⁹, les ministres obtiennent de l'information non seulement auprès de leurs conseillers, mais aussi auprès d'autres décideurs et auprès d'experts externes au gouvernement (notamment des chercheurs et des consultants); par ailleurs, bien que ce soit une « source » aux contours flous, ils écoutent l'opinion publique (Greyson *et al.*, 2012; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Humphreys *et al.*,

⁴⁸ Nous rapportons ici les données que nous avons trouvées qui comparent les conseillers avec d'autres sources; en revanche, nous ne prétendons pas dresser une liste exhaustive des sources consultées par les décideurs.

⁴⁹ Qui, nous le rappelons, ne sont pas nécessairement exhaustives.

2010; Jennings et Hall, 2012; Smith, 2013a, 2013b, 2014; Souffez, 2008; Stevens, 2011; Waddell *et al.*, 2005).

- Les propos de certains conseillers, décideurs, chercheurs ou observateurs suggèrent même que les fonctionnaires de ministères sont (ou se sentent) mis en concurrence avec d'autres sources : avec des chercheurs⁵⁰, avec des experts externes⁵¹ ou encore avec l'opinion publique⁵² (Smith, 2013b, 2014; Souffez, 2008; Waddell *et al.*, 2005). Certains acteurs familiers des milieux politiques au Royaume-Uni considèrent que les fonctionnaires sont mal placés pour faire remonter des idées aux ministres, au point qu'ils suggèrent aux personnes qui veulent partager des connaissances scientifiques de contacter directement ces derniers (Smith, 2013b). Certains fonctionnaires vont jusqu'à dire que les décideurs ne tiennent pas compte de leur expertise, mais ils sont une minorité (Bernier et Howlett, 2011); d'autres études indiquent que, malgré la consultation d'autres sources d'information, les fonctionnaires restent une source courante (Greyson *et al.*, 2012; Jennings et Hall, 2012).

Pour quelles **raisons** les décideurs consultent-ils d'autres sources d'information que leurs conseillers? Les propos que nous avons trouvés à ce sujet concernent la branche exécutive. Les ministres ne font pas toujours confiance aux recommandations des fonctionnaires (Humphreys *et al.*, 2010; Smith, 2013a, 2013b, 2014; Souffez, 2008; Waddell *et al.*, 2005). Différentes raisons peuvent l'expliquer :

- Certains jugent les fonctionnaires qualifiés, mais tout de même *moins* experts que certaines sources externes, à tort ou à raison⁵³ (Greyson *et al.*, 2012; Humphreys *et al.*, 2010; Souffez, 2008).
- Certains ministres disent avoir l'impression que les fonctionnaires leur présentent des propositions orientées, dans le but d'influencer leur décision⁵⁴ (Smith, 2013b; Souffez, 2008). C'est parfois le cas, en effet, comme nous l'avons vu dans la section sur la prise d'initiatives.
- Certains fonctionnaires estiment qu'il faut du temps pour établir la confiance avec un nouveau gouvernement, car les nouveaux ministres se méfient des fonctionnaires qui

⁵⁰ Par exemple : « Il y avait une résistance à l'intérieur du ministère parce qu'il y avait des fonctionnaires qui travaillaient là-dessus... Ça a été vu comme une compétition. » (Chercheuse ayant effectué un contrat de recherche pour un ministère, Canada – Québec; Souffez, 2008, p. 100)

« Si on arrive à obtenir l'attention du décideur politique, c'est vu comme si on disputait le terrain aux équipes de recherche [internes au gouvernement]. » (Chercheur, Royaume-Uni; Smith, 2014, p. 570)

⁵¹ Par exemple : « J'avais tendance à fonctionner avec deux sortes d'avis, ce qui bien sûr ne jouait pas toujours en faveur de la fonction publique, parce que j'avais les avis de la fonction publique, mais j'avais aussi mes avis de l'extérieur. » (Ministre, Royaume-Uni; Smith, 2013b, p. 92)

⁵² Par exemple : « Les politiciens nous ont dit, "Vous allez développer ça." On sait que ce n'est pas la bonne chose à faire pour les services correctionnels. Mais ça sonne bien en public, et pour l'essentiel, la population ne connaît pas grand-chose à ce qui marche et ce qui ne marche pas. » (Fonctionnaire, Canada; Waddell *et al.*, 2005, p. 1655)

⁵³ Par exemple : « Les politiciens partent souvent avec des idées préconçues sur le travail des fonctionnaires [...] Ils engagent des spécialistes, mais souvent ces chercheurs n'en savent pas davantage que les fonctionnaires. » (Fonctionnaire de ministère, Canada – Québec; Souffez, 2008, p. 98)

« Une partie de l'analyse a été sous-traitée à Allen [*The Allen Consulting Group*] – ils avaient des compétences plus sophistiquées pour analyser les données et les synthétiser. » (Conseiller ou ministre [non précisé], Australie; Humphreys *et al.*, 2010, p. 156)

⁵⁴ Par exemple : « Si les fonctionnaires ont examiné toutes ces données probantes, ils ne nous les présentent pas sur le mode : "Voici ce qu'ils font ici, et voici ce qu'ils font là, mais nous pensons que le mieux pour l'Écosse, c'est ceci" [...] C'est presque présenté comme... l'étape finale : "Voici ce que nous recommandons." Donc il y a presque une sorte de mystère, pour les ministres, sur comment les fonctionnaires sont arrivés à ces conclusions-là. » (Ministre, Royaume-Uni; Smith, 2013b, p. 92)

« La machine gouvernementale comprend des gens très qualifiés et professionnels. Mais ils sont parfois tellement bien préparés qu'ils veulent passer des affaires. Je n'avais aucun doute sur la fiabilité de la machine gouvernementale et sur la qualité du travail fourni, mais la lecture politique, pas tout le temps. » (Ministre, Canada – Québec; Souffez, 2008, p. 98)

travaillaient auparavant sous la gouverne de leurs adversaires politiques (Smith, 2013a; Waddell *et al.*, 2005). Cela suggère que la fonction publique n'est pas toujours vue comme politiquement neutre, comme elle devrait l'être. Nous n'avons pas trouvé, dans notre corpus, de propos de ministres confirmant cette perception. Cela dit, ce phénomène a déjà été documenté et explique l'institutionnalisation progressive des cabinets ministériels au cours du vingtième siècle pour répondre au besoin des ministres de s'entourer de conseillers « fidèles » pour n'être pas seuls devant les fonctionnaires.

- Katherine Smith conclut, sur la base d'un grand nombre d'entrevues avec des acteurs familiers des milieux politiques au Royaume-Uni, que c'est en grande partie parce que les ministres connaissent mal le travail des fonctionnaires qu'ils leur font moins confiance. Cette méconnaissance est elle-même due au manque d'interactions entre ministres et fonctionnaires, déjà mentionné précédemment (Smith, 2013a, 2013b). À l'inverse, les experts externes vers lesquels les ministres se tournent sont des personnes qu'ils connaissent personnellement, rencontrées par l'intermédiaire de leurs réseaux professionnels ou sociaux (Smith, 2014) – tout comme les conseillers qu'ils choisissent pour leur cabinet ministériel.

Enfin, quelques propos de fonctionnaires et de ministres du secteur de la santé suggèrent d'autres raisons, non reliées à un manque de confiance, pour lesquelles les décideurs multiplient les sources d'information. Certains ministres disent que c'est une façon d'en apprendre le plus possible lorsqu'ils se voient confier un nouveau mandat (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011). D'autres font appel à des sources externes lors de l'élaboration des propositions de leur ministère, dans le but de donner plus de légitimité à ces propositions⁵⁵ (Lomas et Brown, 2009; Milat *et al.*, 2014).

5.2.3 MISER SUR LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE SOURCES

Constatant que les décideurs ont d'autres sources d'information, certains conseillers comptent sur certaines de ces sources pour faire écho à leurs propres idées. Les propos que nous avons trouvés à ce sujet proviennent de fonctionnaires. Certains d'entre eux espèrent que des professionnels de santé publique ou des chercheurs s'expriment publiquement lorsqu'eux-mêmes n'ont pas autant de marge de manœuvre pour demander d'agir sur un problème ou pour critiquer les orientations du gouvernement⁵⁶ (Buchar, 2011; Waddell *et al.*, 2005). Certains fonctionnaires vont plus loin en aidant des experts porteurs d'idées qu'eux-mêmes veulent défendre à rencontrer des décideurs (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Waddell *et al.*, 2005). Il y a donc une porte d'entrée, pour les porteurs de connaissances scientifiques, du côté de ces fonctionnaires désireux de travailler conjointement.

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

Faut-il tenter d'approcher directement des décideurs? La pertinence dépend probablement du contexte. Dans le milieu que vous souhaitez cibler, à quel point les conseillers (ou certains types de conseillers) sont-ils écoutés par le décideur? Même s'ils sont peu écoutés, pourraient-ils vous aider à accéder au décideur ou vous fournir de l'information interne utile? Semblent-ils chercher des alliés externes parce que leur liberté de parole est limitée?

⁵⁵ Par exemple : « C'était également important pour notre ministre de pouvoir dire que nous avons fait cette consultation et que nous avons cette crédibilité auprès de la communauté de santé publique. » (Conseiller dans un ministère [type non précisé], secteur de la santé, Australie; Milat *et al.*, 2014, p. 4)

⁵⁶ Par exemple : « Quand le gouvernement adopte la ligne dure face à la criminalité, les chercheurs universitaires doivent prendre leurs responsabilités et aller sur la place publique pour dire "Il y a d'autres façons de faire." Parce que c'est très difficile pour nous de faire ça. » (Fonctionnaire, Canada; Waddell *et al.*, 2005, p. 1654)

Ce que la littérature ne dit pas : Pour partager des connaissances scientifiques, faut-il contacter directement un ministre? Passer par les conseillers du cabinet ministériel? Passer par des fonctionnaires du ministère? Nous avons trouvé des données contradictoires provenant du Royaume-Uni et de l'Australie. Il faudrait confirmer si ces contradictions s'expliquent par des différences de culture administrative, et quelle est la situation dans d'autres pays.

5.3 Impact sur l'élaboration des politiques publiques

En fin de compte, c'est par l'impact obtenu lors de l'élaboration des politiques publiques que l'on peut mesurer l'influence des conseillers. Réussissent-ils à mettre des problèmes à l'agenda de leur décideur, c'est-à-dire à lui faire reconnaître que ces problèmes requièrent une intervention publique? Une fois un problème reconnu, dans quelle mesure influencent-ils la réflexion sur la façon d'y faire face, c'est-à-dire les politiques publiques envisagées? Parviennent-ils à orienter la décision en faveur de l'option qu'ils privilégient? Enfin, influencent-ils la façon dont la politique adoptée est mise en œuvre? Et d'où tirent-ils leur influence? Dans le cadre des actions posées à chacune de ces étapes, les conseillers peuvent utiliser des connaissances scientifiques, ou pas. Bien qu'une partie des données que nous avons trouvées ne précise pas cet aspect, elles sont tout de même éclairantes pour comprendre dans quelle mesure les conseillers sont écoutés. Par ailleurs, ces données représentent un éventail de points de vue : non seulement celui de conseillers (qui pourraient avoir tendance à surestimer leur influence), mais aussi celui de chercheurs, de décideurs et d'observateurs des milieux politiques.

5.3.1 INFLUENCE SUR LA MISE À L'AGENDA

Quelques données indiquent que dans la **branche exécutive** les hauts fonctionnaires (incluant les sous-ministres) jouent un rôle important dans la détermination des priorités d'action; ils se basent, pour ce faire, sur de nombreux éléments, dont les connaissances scientifiques font parfois partie (Humphreys *et al.*, 2010; Milat *et al.*, 2014; Waddell *et al.*, 2005). Les autres fonctionnaires n'ont pas un impact aussi direct, mais ils contribuent à façonner l'agenda de leur ministère lorsque les conseillers haut placés et les ministres reprennent les idées qu'ils font remonter, et qui dans certains cas n'auraient pas été remarquées sans leur initiative (Souffez, 2008; Stevens, 2011).

Une étude sur la **branche législative** dans les États américains note que les conseillers ont une influence considérable sur l'établissement des priorités du législateur pour lequel ils travaillent (Brownson *et al.*, 2011). Des conseillères de membres du Congrès des États-Unis décrivent un processus en deux temps (Judson Finch, 2001). D'abord, à l'occasion de discussions plus ou moins formelles, elles tentent de convaincre leur patron législateur d'intervenir sur un certain sujet. Elles s'appuient parfois sur des connaissances scientifiques, mais c'est rarement leur seul argument : elles les combinent par exemple avec le fait que des électeurs ou des groupes d'intérêt demandent aussi une intervention. Cela reflète un constat fait au chapitre précédent, à savoir qu'au moment de traduire des connaissances scientifiques, les conseillers les mettent en balance avec d'autres facteurs et les combinent à d'autres arguments. D'ailleurs, les conseillères qui ont participé à l'étude citée ont un profil particulier (infirmières de formation) et il est probable qu'elles utilisent davantage de connaissances scientifiques que la moyenne des autres conseillers de législateurs. En tout cas, leurs propos suggèrent qu'elles parviennent assez souvent à placer des sujets à l'agenda de leur législateur (Judson Finch, 2001). Une fois celui-ci convaincu, ses conseillers travaillent avec lui à mettre ce sujet à l'agenda de l'assemblée législative en rédigeant des projets de loi ou, dans le cadre de comités, en l'aidant à organiser des audiences (Brownson *et al.*, 2011; Judson Finch, 2001). Les

conseillers assument ici un rôle de soutien, et la réussite de cette seconde mise à l'agenda repose plus sur le législateur.

Dans les **gouvernements locaux**, selon des études réalisées au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les fonctionnaires en charge des questions de santé sont bien placés pour contrôler l'agenda : disposant d'une grande autonomie pour choisir qui inviter aux réunions importantes et pour en rédiger l'ordre du jour et le compte rendu, ils peuvent contrôler les sujets discutés, les voix qui se font entendre et ce qui en est retenu (de Goede *et al.*, 2012; Oliver *et al.*, 2013, 2012). D'ailleurs, les fonctionnaires locaux qui exploitent pleinement ce rôle (mais certains ne le font pas) sont reconnus comme influents par les autres acteurs de leur milieu (Oliver *et al.*, 2013).

5.3.2 INFLUENCE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ENVISAGÉES

Une tâche centrale des conseillers, quand la volonté politique d'agir sur un problème existe, mais qu'il reste à définir comment faire, est d'examiner les options possibles. Ce rôle donne aux conseillers la possibilité de présélectionner les options présentées aux décideurs et d'en faire ressortir certaines plus que d'autres (voir, par exemple, de Goede *et al.*, 2012; Oliver *et al.*, 2013; et la section de ce document sur les initiatives des conseillers). Certaines données témoignent que des documents de discussion ou des avis produits par des fonctionnaires ont eu de l'influence pour cadrer l'élaboration de politiques publiques dans des ministères (Bowen *et al.*, 2009; Hinchcliff *et al.*, 2010; Souffez, 2008). Les conseillers de législateurs (aux États-Unis, du moins) et les fonctionnaires au niveau local (selon des études réalisées au Royaume-Uni et aux Pays-Bas) assument le rôle important de formuler des projets de loi ou de politiques publiques locales (Brownson *et al.*, 2011; de Goede *et al.*, 2012; Judson Finch, 2001; Oliver *et al.*, 2013). Même si ces projets doivent ensuite être validés par les décideurs, ces conseillers sont en position d'orienter leur contenu.

Par contre, il arrive que les décideurs aient d'emblée une orientation si forte en faveur d'une option que leurs conseillers ont peu de marge de manœuvre⁵⁷ (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011; Waddell *et al.*, 2005). Les données trouvées à ce sujet concernent des fonctionnaires de ministères, mais il est fort probable que d'autres types de conseillers vivent de telles situations. Par ailleurs, comme mentionné plus haut, certains décideurs regardent avec une certaine suspicion les recommandations des fonctionnaires, des conseillers qu'ils n'ont pas choisis eux-mêmes, ce qui peut limiter l'impact de ces recommandations.

5.3.3 INFLUENCE SUR LA PRISE DE DÉCISION

Il revient aux décideurs de choisir, parmi les options envisagées, la politique publique à adopter. Nous n'avons pas trouvé de données portant précisément sur le rôle des conseillers à cette étape, car ils n'en sont pas les acteurs principaux : s'ils réussissent à faire ressortir l'option qu'ils privilégient, c'est essentiellement grâce à leur travail en amont et en aval de la décision.

⁵⁷ Par exemple : « Les politiciens nous ont dit, "Vous allez développer ça." On sait que ce n'est pas la bonne chose à faire pour les services correctionnels. Mais ça sonne bien en public [...] Donc notre travail, c'est de prendre ce qu'on sait être des services efficaces, et d'essayer d'influencer les politiciens d'une façon qui leur permet de continuer à dire qu'ils adoptent la ligne dure contre la criminalité. » (Fonctionnaire, Canada; Waddell *et al.*, 2005, p. 1655)

« Des politiciens se mettent parfois à dire : "Oh, on devrait vraiment investir beaucoup de ressources dans X" et on se dit "Oh non, encore!" La recherche sur X a montré encore et encore que cette stratégie ne fonctionne pas très bien. [...] Mais ça peut être difficile à contester, parce qu'instinctivement ça semble avoir du sens, mais en pratique ce n'est pas le cas. » (Fonctionnaire de ministère, secteur de la santé, Australie; Haynes, Gillespie *et al.*, 2011, p. 576)

5.3.4 INFLUENCE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ADOPTÉE

Une politique, même formellement adoptée, n'existe que si des dispositions sont prises pour qu'elle soit concrètement appliquée. Or ce sont habituellement des fonctionnaires qui planifient la mise en œuvre des politiques publiques, et ils peuvent profiter de ce rôle pour en moduler certains aspects (Bogenschneider et Corbett, 2010; Milat *et al.*, 2014; Waddell *et al.*, 2005).

5.3.5 D'OÙ LES CONSEILLERS TIRENT-ILS LEUR INFLUENCE?

En plus des leviers d'influence reliés à leur rôle de traitement de l'information, les conseillers disposent d'autres atouts pour influencer l'élaboration des politiques publiques : leur connaissance « de l'intérieur » des milieux politiques, leur implication tout au long du processus d'élaboration des politiques publiques et, pour les fonctionnaires, leur longévité en poste.

D'abord, les conseillers ont une **connaissance « de l'intérieur »** des milieux politiques. Cette connaissance leur permet de reconnaître les fenêtres d'opportunité (par exemple, une situation de crise ou encore l'élection d'un décideur plus ouvert) et d'en profiter pour mettre des problèmes à l'agenda ou pour mettre de l'avant certaines options de politiques publiques (Humphreys *et al.*, 2010; Waddell *et al.*, 2005). Les conseillers s'appuient aussi sur leur connaissance du décideur pour lequel ils travaillent : savoir qu'il s'intéresse déjà à un sujet ou que ses électeurs s'en préoccupent accroît les chances de le persuader d'agir; savoir qu'il s'intéresse à la recherche en général, ou que sa vision est cohérente avec les connaissances scientifiques sur un certain sujet, permet d'anticiper que de telles connaissances seraient un bon argument à lui présenter (Davies et Rowe, 2014; Judson Finch, 2001; Waddell *et al.*, 2005). Inversement, lorsque les conseillers (y compris certains fonctionnaires) ne voient pas de conditions favorables, ils s'abstiennent souvent de même essayer de mettre un problème à l'agenda, comme nous l'avons montré à propos de la façon dont ils trient les connaissances scientifiques.

Plusieurs auteurs notent qu'un autre élément qui donne de l'influence aux conseillers en tant que groupe, c'est leur **implication tout au long du processus** d'élaboration des politiques publiques et dans le détail du travail de préparation – alors que les décideurs ont tendance à n'intervenir que ponctuellement, lorsqu'ils prennent la décision de s'attaquer à un problème ou d'adopter une politique publique (Bogenschneider et Corbett, 2010; Haynes *et al.*, 2012; Howlett, 2011; Oliver *et al.*, 2013). De plus, les conseillers qui cumulent *personnellement* des tâches tout au long du processus, c'est-à-dire ceux qui travaillent dans de plus petites équipes dans les gouvernements locaux ou dans la branche législative, ont potentiellement plus d'influence personnelle que les fonctionnaires de ministères, où les tâches sont divisées entre différentes personnes et équipes (Bédard et Ouimet, 2012; Brownson *et al.*, 2011; Oliver *et al.*, 2013; Ouimet *et al.*, 2010).

La **longévité en poste** des fonctionnaires est une autre source de leur influence. Puisqu'ils peuvent rester en poste par-delà les changements de gouvernement, ils sont porteurs de la mémoire institutionnelle et connaissent les politiques publiques existantes; de plus, ils sont conscients qu'ils resteront en fonction à plus long terme que les décideurs (Bogenschneider et Corbett, 2010; Hinchcliff *et al.*, 2010; Howlett, 2011). Par conséquent, comme l'exprime un décideur canadien d'une manière peut-être un peu exagérée mais qui reflète une certaine réalité, « s'ils veulent empêcher quelque chose, s'ils veulent ralentir quelque chose, en fin de compte ils vont gagner, parce qu'ils sont là pour toujours » (Waddell *et al.*, 2005, p. 1652). Ou encore, les fonctionnaires peuvent continuer à proposer une option de politique publique qui n'a pas été retenue à un moment donné, et parviennent parfois à la faire adopter par un gouvernement suivant (Souffez, 2008).

Cependant, même parmi les fonctionnaires, la stabilité professionnelle est variable. De vastes enquêtes indiquent que 60 % des fonctionnaires de ministères canadiens travaillent dans leur

organisation depuis moins de cinq ans – et cela ne signifie pas forcément qu'ils ont occupé le même poste au cours de cette période; de plus, la même proportion n'envisage pas de rester dans son poste actuel plus de cinq ou six ans (Bernier et Howlett, 2011; Howlett et Newman, 2010; Wellstead *et al.*, 2009). Des études britanniques mettent aussi en lumière les mouvements de personnel dans les ministères; par exemple, un conseil donné entre fonctionnaires est de ne rester au même poste, « jamais moins de deux ans, jamais plus de trois » (Smith, 2013a, 2014; Stevens, 2011, p. 244).

Or le manque d'ancienneté affaiblit certaines bases de l'influence des fonctionnaires. Une partie de la mémoire des initiatives passées et des connaissances examinées disparaît avec les fonctionnaires qui quittent leur poste; il en résulte que les mêmes données et les mêmes idées peuvent être considérées encore et encore, parce que leurs remplaçants ignorent que la réflexion a déjà eu lieu dans le passé (Smith, 2013a, 2014). D'autre part, il faut du temps aux fonctionnaires nouvellement en poste pour bien connaître leur nouveau milieu professionnel. De plus, les fonctionnaires qui changent régulièrement de thème de travail, voire de secteur de gouvernement, n'ont pas le temps de se spécialiser ni de développer une connaissance approfondie des données scientifiques dans un domaine (surtout si l'on considère, comme nous l'avons vu, que beaucoup ont une formation généraliste et non pas thématique). Ce phénomène a été étudié au Royaume-Uni; même si de nombreux fonctionnaires connaissent très bien leur thème de travail, certains sentent que la culture organisationnelle qui favorise un « rebrassage » régulier de professionnels entre les équipes les dissuade de se spécialiser⁵⁸ (Stevens, 2011). Des auteurs émettent l'hypothèse que les mouvements de personnel sont délibérément promus dans les ministères pour limiter l'influence des fonctionnaires sur l'élaboration des politiques publiques : en effet, s'ils restent des généralistes, ils n'ont pas l'expertise suffisante pour résister aux orientations choisies par les décideurs; on évite ainsi un conflit entre expertise et hiérarchie. Comme le résume un fonctionnaire britannique, « mettez-vous à la place d'un haut fonctionnaire dans un ministère; vous ne voulez pas vous faire dire quoi faire par un agent de recherche, il y a déjà le ministre pour vous dire quoi faire » (Stevens, 2011, p. 253).

Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :

- Les connaissances que vous souhaitez partager : quelle(s) étape(s) de l'élaboration d'une politique publique peuvent-elles éclairer?⁵⁹
- Qui sont les conseillers impliqués à cette étape, et semblent-ils influents pour en déterminer le résultat (en général, et dans ce cas précis étant donné les prises de position du décideur)? (Rappel : dans les ministères, il peut y avoir plusieurs types de conseillers impliqués à une même étape).
- Ne négligez pas l'influence plus discrète, mais potentiellement ancrée dans la durée, des fonctionnaires.
- Prenez-vous régulièrement des nouvelles de vos contacts conseillers pour vous informer des mouvements de personnel? Vous devrez parfois rebâtir des relations avec un nouveau conseiller en poste, mais vous pourriez vous faire présenter par son prédécesseur avec qui vous étiez en contact. Profitez du fait que les personnes nouvellement en poste ont besoin d'être breffées pour offrir votre aide. Ne supposez pas qu'elles sont au fait des connaissances que vous avez partagées avec leurs prédécesseurs.

⁵⁸ Par exemple : « Un autre collègue m'expliqua que les deux derniers projets sur lesquels il avait travaillé portaient sur le même sujet, et donc qu'il était temps qu'il passe à autre chose. » (Observation d'un chercheur durant son contrat comme conseiller dans la branche exécutive, Royaume-Uni; Stevens, 2011, p. 244)

⁵⁹ Pour un éclairage sur les étapes de l'élaboration des politiques publiques et sur les types de connaissances utiles à chaque étape, consulter F. Benoit, 2013.

Les conseillers des décideurs politiques : qui sont-ils, comment manient-ils les connaissances scientifiques, et quelles leçons en tirer quand on veut partager de telles connaissances?

Ce que la littérature ne dit pas :

Au sujet de l'impact des conseillers sur l'élaboration des politiques publiques, il serait utile d'avoir plus de données sur certains types de conseillers : conseillers dans les cabinets ministériels, fonctionnaires de gouvernements locaux, conseillers de législateurs dans d'autres pays que les États-Unis.

D'autre part, pour compléter le tableau, il faudrait des données de différents pays sur les mouvements de personnel dans les ministères et sur leurs conséquences sur la contribution des fonctionnaires à l'élaboration des politiques publiques.

6 Conclusion

Dans cette revue de la littérature sur le rôle des conseillers des décideurs politiques, nous avons mis en lumière l'existence de divers types de conseillers, différenciés par leur mission, leur degré de spécialisation et le milieu gouvernemental dans lequel ils travaillent. Seulement une minorité de ces conseillers a un bagage professionnel qui les rend familiers des connaissances scientifiques (mais cette minorité peut être plus substantielle parmi les fonctionnaires). La familiarité avec les connaissances de santé publique est encore moindre. Certains conseillers utilisent tout de même des connaissances scientifiques dans leur travail, mais dans les limites du temps que leur laissent leurs autres tâches et les situations qui appellent une réponse politique urgente. Les conseillers ont une conception large des connaissances scientifiques, incluant la littérature grise et les données brutes, et leurs sources sont des personnes qu'ils considèrent comme expertes, les documents de certaines organisations, des infolettres, les médias, les bases de données brutes – rarement les revues scientifiques.

En tout cas, quand des connaissances scientifiques sont utilisées dans les milieux politiques, les conseillers (et non les décideurs) en sont les plus grands utilisateurs : ce sont eux qui repèrent ces connaissances, les trient et les traduisent pour les besoins des milieux politiques. Les décideurs voient le *résultat* de cette traduction dans les recommandations formulées par les conseillers, mais rarement les connaissances d'origine. Or, dans ce processus de traduction, les connaissances scientifiques sont mises en balance avec d'autres facteurs, voire parfois détournées pour servir certains objectifs. Certains conseillers prennent des initiatives pour tenter de réorienter le programme de leur décideur, parfois en s'appuyant sur des connaissances scientifiques ou avec l'aide d'experts; d'autres cependant, y compris des fonctionnaires, s'autocensurent par crainte de retombées négatives sur leur carrière.

Il faut souligner que les conseillers dans le secteur de la santé ne se démarquent pas tellement de ceux des autres secteurs, bien qu'on prête souvent à ce secteur une certaine culture des données probantes. Certes, ces conseillers tendent à avoir des profils plus familiers des connaissances scientifiques et à en consulter plus souvent dans leur travail, mais ce n'est tout de même pas une tendance universelle dans ce milieu. De plus, on observe parfois dans le secteur de la santé, comme ailleurs, de l'autocensure et de la manipulation des connaissances.

Dans l'ensemble, les conseillers de législateurs et les fonctionnaires de gouvernements locaux semblent avoir plus d'influence que les fonctionnaires de ministères. Cependant, leur utilisation des connaissances scientifiques semble rare (branche législative) ou est encore peu étudiée (gouvernements locaux). Par ailleurs, les acteurs qui souhaitent partager des connaissances scientifiques devraient tenir compte du système politique pour définir l'ampleur de leurs efforts ciblant la branche législative. Par exemple, dans les systèmes parlementaires comme au Canada, où les ministres sont issus de la majorité parlementaire, c'est essentiellement dans la branche exécutive que se décident les politiques publiques – à l'opposé de systèmes présidentiels comme au niveau fédéral aux États-Unis, où les législateurs sont beaucoup plus influents (Haynes, Gillespie *et al.*, 2011). La branche législative ne doit pas pour autant être négligée : elle peut être une piste intéressante, notamment lorsque des connaissances scientifiques ne trouvent pas un écho favorable auprès du gouvernement en place. Il faut toutefois peser le pour et le contre de voir ces connaissances possiblement utilisées dans les joutes de politique partisane.

Les données que nous avons trouvées suggèrent que les conseillers hauts placés dans la branche exécutive, spécialement les conseillers dans les cabinets ministériels, jouent un rôle important. Mais ces données sont peu détaillées; cet aspect reste à explorer.

Les conseillers des décideurs politiques : qui sont-ils, comment manient-ils les connaissances scientifiques, et quelles leçons en tirer quand on veut partager de telles connaissances?

Quelques études britanniques mettent en lumière des aspects moins positifs de la situation des fonctionnaires de ministères : craintes pour leur carrière affectant l'indépendance de leurs analyses, mouvements de personnel fréquents empêchant la spécialisation, manipulation des données, manque d'influence sur l'élaboration des politiques publiques. Il serait utile de poursuivre l'étude de ces aspects également dans d'autres pays, notamment là où la fonction publique subit des réductions ou autres réorganisations majeures.

En fin de compte, notre revue de littérature dresse un tableau nuancé du comportement des conseillers politiques vis-à-vis des connaissances scientifiques. C'est inévitable, ne serait-ce que par la mission des milieux politiques dans un système démocratique, qui ne consiste pas à appliquer à la lettre ce que dit la science. D'autre part, il est possible que ce soient les conseillers les plus intéressés par la science qui s'expriment dans les études que nous avons trouvées et que la situation soit moins favorable du côté de leurs collègues. Cela dit, les conseillers ont indéniablement un poids dans les milieux politiques en raison de leur mission de traitement de l'information, de leur connaissance du système et de leur présence tout au long de l'élaboration des politiques publiques, voire par-delà les mandats des décideurs. Ils peuvent se révéler de précieux alliés à l'intérieur des milieux politiques pour les acteurs porteurs de connaissances scientifiques, et cherchent parfois l'aide de ces derniers. Nous invitons donc le lecteur à utiliser les constats et les questions de réflexion proposés dans ce document pour analyser la situation des conseillers politiques dans les milieux politiques qu'il souhaite approcher, et ainsi développer une stratégie appropriée de partage de connaissances.

7 Références

- Allender, S., Gleeson, E., Crammond, B., Sacks, G., Lawrence, M., Peeters, A., ... Swinburn, B. (2009). Moving beyond “rates, roads and rubbish”: How do local governments make choices about healthy public policy to prevent obesity? *Australia and New Zealand Health Policy*, 6(20), 1–8. <https://doi.org/10.1186/1743-8462-6-20>
- Assemblée nationale du Québec. (2016). La fonction de député. Consulté en ligne le 9 août 2016 : <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/index.html>
- Barreras, R. E. et Torruella, R. A. (2013). New York City’s struggle over syringe exchange: A case study of the intersection of science, activism, and political change. *Journal of Social Issues*, 69(4), 694–712. <https://doi.org/10.1111/josi.12037>
- Bédard, P.-O. et Ouimet, M. (2012). Cognizance and consultation of randomized controlled trials among ministerial policy analysts. *Review of Policy Research*, 29(5), 625–644. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2012.00581.x>
- Benoit, F. (2013). *Les modèles de politiques publiques et leur utilité en santé publique : le modèle des étapes*. Montréal et Québec, Canada : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé. Consulté en ligne à : http://www.ccnpps.ca/159/Publications.ccnpps?id_article=965
- Benoit, L. E. (2006). Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement. Dans Commission d’enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l’imputabilité – Études : volume 1 – Le parlement, les ministres et les sous-ministres* (Vol. 1:5, p. 163-281). Ottawa, Canada : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Consulté en ligne à : <http://publications.gc.ca/pub?id=9.632546&sl=1>
- Bernier, L. et Howlett, M. (2011). La capacité d’analyse des politiques au gouvernement du Québec : résultats du sondage auprès de fonctionnaires québécois. *Canadian Public Administration*, 54(1), 143–152. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2011.00168.x>
- Bickford, J. J. et Kothari, A. R. (2008). Research and knowledge in Ontario tobacco control networks. *Canadian Journal of Public Health*, 99(4), 297–300.
- Bogenschneider, K. et Corbett, T. J. (2010). *Evidence-based policymaking – Insights from policy-minded researchers and research-minded policymakers*. New York, NY : Routledge/Taylor & Francis.
- Bowen, S., Zwi, A. B., Sainsbury, P. et Whitehead, M. (2009). Killer facts, politics and other influences: What evidence triggered early childhood intervention policies in Australia? *Evidence & Policy*, 5(1), 5–32. <https://doi.org/10.1332/174426409X395394>
- Brownson, R. C., Dodson, E. A., Stamatakis, K. A., Casey, C. M., Elliott, M. B., Luke, D. A., ... Kreuter, M. W. (2011). Communicating evidence-based information on cancer prevention to state-level policy makers. *Journal of the National Cancer Institute*, 103(4), 306–316. <https://doi.org/10.1093/jnci/djq529>
- Brudnik, I. A. (2016). *Congressional salaries and allowances: In brief*. Washington, DC : Congressional Research Service. Consulté en ligne à : <https://www.senate.gov/CRSpubs/9c14ec69-c4e4-4bd8-8953-f73daa1640e4.pdf>
- Buchar, J. (2011). *The barriers and enabling factors to public health advocacy skills in Kentucky local health departments* (thèse de doctorat). University of Louisville, Louisville, KY.

- Campbell, D. M., Redman, S., Jorm, L., Barton-Burke, M., Zwi, A. B. et Rychetnik, L. (2009). Increasing the use of evidence in health policy: Practice and views of policy makers and researchers. *Australia and New Zealand Health Policy*, 6(21), 1–11. <https://doi.org/10.1186/1743-8462-6-21>
- Craft, J. (2016). *Backrooms and beyond – Partisan advisers and the politics of policy work in Canada*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Davies, E. et Rowe, E. (2014). From research, through policy and politics to practice: Learning from experience. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 34(1-2), 35–46. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-04-2013-0041>
- de Goede, J., Putters, K. et van Oers, H. (2012). Utilization of epidemiological research for the development of local public health policy in the Netherlands: A case study approach. *Social Science & Medicine*, 74(5), 707–714. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.11.014>
- de Goede, J., Steenkamer, B., Treurniet, H., Putters, K. et van Oers, H. (2011). Public health knowledge utilisation by policy actors: An evaluation study in Midden-Holland, the Netherlands. *Evidence & Policy*, 7(1), 7–24. <https://doi.org/10.1332/174426411X552972>
- Dickin, D. (2016). L'organisation des coulisses du pouvoir : le personnel politique et les bureaux des députés fédéraux. *Revue parlementaire canadienne*, 39(2), 8–16.
- Ettelt, S. et Mays, N. (2011). Health services research in Europe and its use for informing policy. *Journal of Health Services Research and Policy*, 16(S2), 48–60.
- Ettelt, S., Mays, N. et Nolte, E. (2012). Policy learning from abroad: Why it is more difficult than it seems. *Policy & Politics*, 40(4), 491–504. <https://doi.org/10.1332/030557312X643786>
- Ettelt, S., Mays, N. et Nolte, E. (2013). Policy-research linkage: What we have learned from providing a rapid response facility for international healthcare comparisons to the Department of Health in England. *Evidence & Policy*, 9(2), 245–254. <https://doi.org/10.1332/174426413X662608>
- Frey, K. et Widmer, T. (2011). Revising Swiss policies: The influence of efficiency analyses. *American Journal of Evaluation*, 32(4), 494–517. <https://doi.org/10.1177/1098214011401902>
- Friese, B. et Bogenschneider, K. (2009). The voice of experience: How social scientists communicate family research to policymakers. *Family Relations*, 58(2), 229–243. <https://doi.org/10.1111/j.1741-3729.2008.00549.x>
- Gilson Siström, M. (2008). *Lost in translation: Ideas of population health determinants in the American policy arena* (thèse de doctorat). Portland State University, Portland, OR.
- Grafton, E. K. (2011). L'Assemblée législative du Manitoba. *Revue parlementaire canadienne*, 34(1), 36–45.
- Greyson, D. L., Cunningham, C. et Morgan, S. (2012). Information behaviour of Canadian pharmaceutical policy makers. *Health Information and Libraries Journal*, 29, 16–27. <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2011.00969.x>
- Harris, J. K., Allen, P., Jacob, R. R., Elliott, L. et Brownson, R. C. (2014). Information-seeking among chronic disease prevention staff in state Health Departments: Use of academic journals. *Preventing Chronic Disease*, 11, E138. <https://doi.org/10.5888/pcd11.140201>
- Haynes, A. S., Derrick, G. E., Chapman, S., Redman, S., Hall, W. D., Gillespie, J. et Sturk, H. (2011). From “our world” to the “real world”: Exploring the views and behaviour of policy-influential Australian public health researchers. *Social Science & Medicine*, 72(7), 1047–1055. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.02.004>

- Haynes, A. S., Derrick, G. E., Redman, S., Hall, W. D., Gillespie, J. A., Chapman, S. et Sturk, H. (2012). Identifying trustworthy experts: How do policymakers find and assess public health researchers worth consulting or collaborating with? *PLoS ONE*, 7(3) : e32665, 1–8. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0032665>
- Haynes, A. S., Gillespie, J. A., Derrick, G. E., Hall, W. D., Redman, S., Chapman, S. et Sturk, H. (2011). Galvanizers, guides, champions, and shields: The many ways that policymakers use public health researchers. *Milbank Quarterly*, 89(4), 564–598. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2011.00643.x>
- Head, B., Ferguson, M., Cherney, A. et Boreham, P. (2014). Are policy-makers interested in social research? Exploring the sources and uses of valued information among public servants in Australia. *Policy and Society*, 33(2), 89–101. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.04.004>
- Hinchcliff, R., Ivers, R. Q., Poulos, R. et Senserrick, T. (2010). Utilization of research in policymaking for graduated driver licensing. *American Journal of Public Health*, 100(11), 2052–2058. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2009.184713>
- Hird, J. A. (2005). Policy analysis for what? The effectiveness of nonpartisan policy research organizations. *Policy Studies Journal*, 33(1), 83–105. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00093.x>
- Hollander Feldman, P., Nadash, P. et Gursen, M. (2001). Improving communication between researchers and policy makers in long-term care: Or, researchers are from Mars; policy makers are from Venus. *The Gerontologist*, 41(3), 312–321. <https://doi.org/10.1093/geront/41.3.312>
- Howlett, M. (2011). Public managers as the missing variable in policy studies: An empirical investigation using Canadian data. *Review of Policy Research*, 28(3), 247–263. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2011.00494.x>
- Howlett, M. et Newman, J. (2010). Policy analysis and policy work in federal systems: Policy advice and its contribution to evidence-based policy-making in multi-level governance systems. *Policy and Society*, 29(2), 123–136. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.004>
- Howlett, M. et Wellstead, A. M. (2011). Policy analysts in the bureaucracy revisited: The nature of professional policy work in contemporary government. *Politics & Policy*, 39(4), 613–633. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2011.00306.x>
- Humphreys, C., Holzer, P., Scott, D., Arney, F., Bromfield, L., Higgins, D. et Lewig, K. (2010). The planets aligned: Is child protection policy reform good luck or good management? *Australian Social Work*, 63(2), 145–163. <https://doi.org/10.1080/03124070903265716>
- Jennings, E. T. et Hall, J. L. (2012). Evidence-based practice and the use of information in state agency decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 245–266. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur040>
- Jewell, C. J. et Bero, L. A. (2008). “Developing good taste in evidence”: Facilitators of and hindrances to evidence-informed health policymaking in state government. *Milbank Quarterly*, 86(2), 177–208. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2008.00519.x>
- Judson Finch, N. (2001). *Linking research to health policy: Experiences of nurses in policy positions* (thèse de doctorat). George Mason University, Fairfax, VA.
- Kemper, P. (2003). Long-term care research and policy. *The Gerontologist*, 43(4), 436–446. <https://doi.org/10.1093/geront/43.4.436>

- Kothari, A., MacLean, L. et Edwards, N. (2009). Increasing capacity for knowledge translation: Understanding how some researchers engage policy makers. *Evidence & Policy*, 5(1), 33–51. <https://doi.org/10.1332/174426409X395402>
- Lavis, J. N., Davies, H., Oxman, A., Denis, J.-L., Golden-Biddle, K. et Ferlie, E. (2005). Towards systematic reviews that inform health care management and policy-making. *Journal of Health Services Research and Policy*, 10(S1), 35–48. <https://doi.org/10.1258/1355819054308549>
- Lavis, J. N., Farrant, M. S. R. et Stoddart, G. L. (2001). Barriers to employment-related healthy public policy in Canada. *Health Promotion International*, 16(1), 9–20. <https://doi.org/10.1093/heapro/16.1.9>
- Lavis, J. N., Ross, S. E., Hurley, J. E., Hohenadel, J. M., Stoddart, G. L., Woodward, C. A. et Abelson, J. (2002). Examining the role of health services research in public policymaking. *Milbank Quarterly*, 80(1), 125–154. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.00005>
- Lewig, K., Scott, D., Holzer, P., Arney, F., Humphreys, C. et Bromfield, L. (2010). The role of research in child protection policy reform: A case study of South Australia. *Evidence & Policy*, 6(4), 461–482. <https://doi.org/10.1332/174426410X535855>
- Lindquist, E. et Desveaux, J. (2007). Policy analysis and bureaucratic capacity: Context, competencies, and strategies. Dans L. Dobuzinskis, M. Howlett et D. Laycock (dir.), *Policy analysis in Canada: The state of the art* (pp. 116–142). Toronto, Canada : University of Toronto Press.
- Lomas, J. et Brown, A. D. (2009). Research and advice giving: A functional view of evidence-informed policy advice in a Canadian ministry of Health. *Milbank Quarterly*, 87(4), 903–926. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2009.00583.x>
- McBride, T., Coburn, A., MacKinney, C., Mueller, K., Slifkin, R. et Wakefield, M. (2008). Bridging health research and policy: Effective dissemination strategies. *Journal of Public Health Management and Practice*, 14(2), 150–154. <https://doi.org/10.1097/01.PHH.0000311893.80701.7a>
- Milat, A. J., King, L., Newson, R., Wolfenden, L., Rissel, C., Bauman, A. et Redman, S. (2014). Increasing the scale and adoption of population health interventions: Experiences and perspectives of policy makers, practitioners, and researchers. *Health Research Policy and Systems*, 12(18), 1–11. <https://doi.org/10.1186/1478-4505-12-18>
- Morestin, F. (2015a). Partage de connaissances et politiques publiques : une représentation des processus d'influence. Montréal et Québec, Canada : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé. Consulté en ligne à : http://www.ccnpps.ca/190/Publications.ccnpps?id_article=1455
- Morestin, F. (2015b). Partage de connaissances et politiques publiques : méthode et résultats préliminaires d'une revue de littérature. Montréal et Québec, Canada : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé. Consulté en ligne à : http://www.ccnpps.ca/190/Publications.ccnpps?id_article=1498
- NVivo (version 10) [Logiciel]. (2012). Doncaster, Australie : QSR International Pty Ltd.
- Oliver, K., de Vocht, F., Money, A. et Everett, M. (2013). Who runs public health? A mixed-methods study combining qualitative and network analyses. *Journal of Public Health*, 35(3), 453–459. <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdt039>
- Oliver, K., Everett, M., Verma, A. et de Vocht, F. (2012). The human factor: Re-organisations in public health policy. *Health Policy*, 106(1), 97–103. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2012.03.009>

- Ouimet, M., Bédard, P.-O., Turgeon, J., Lavis, J. N., Gélinau, F., Gagnon, F. et Dallaire, C. (2010). Correlates of consulting research evidence among policy analysts in government ministries: A cross-sectional survey. *Evidence & Policy*, 6(4), 433–460. <https://doi.org/10.1332/174426410X535846>
- Ouimet, M., Landry, R., Ziam, S. et Bédard, P.-O. (2009). The absorption of research knowledge by public civil servants. *Evidence & Policy*, 5(4), 331–350. <https://doi.org/10.1332/174426409X478734>
- Parlement du Canada. (2016). Groupes parlementaires ou caucus. Consulté en ligne le 9 août 2016 : <http://www.parl.gc.ca/about/house/buildingthefuture/caucus-f.htm>
- Percy-Smith, J., Burden, T., Darlow, A., Dowson, L., Hawton, M. et Ladi, S. (2002). *Promoting change through research: The impact of research in local government*. York, Royaume-Uni : Joseph Rowntree Foundation. Consulté en ligne à : <https://www.jrf.org.uk/report/promoting-change-through-research-impact-research-local-government>
- Petersen, D. M., Minkler, M., Breckwich Vasquez, V., Kegler, M. C., Malcoe, L. H. et Whitecrow, S. (2007). Using community-based participatory research to shape policy and prevent lead exposure among Native American children. *Progress in Community Health Partnerships*, 1(3), 249–256. <https://doi.org/10.1353/cpr.2007.0028>
- Petticrew, M., Platt, S., McCollam, A., Wilson, S. et Thomas, S. (2008). “We’re not short of people telling us what the problems are. We’re short of people telling us what to do”: An appraisal of public policy and mental health. *BMC Public Health*, 8(314), 1–9. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-8-314>
- Petticrew, M., Whitehead, M., Macintyre, S. J., Graham, H. et Egan, M. (2004). Evidence for public health policy on inequalities: 1: The reality according to policymakers. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 58, 811–816. <https://doi.org/10.1136/jech.2003.015289>
- Qureshi, K. (2013). It’s not just pills and potions? Depoliticising health inequalities policy in England. *Anthropology and Medicine*, 20(1), 1–12. <https://doi.org/10.1080/13648470.2012.747593>
- Reh, D., Taymans, C. et Andrews, E. (2002). 2002 Connecticut health policymaker survey. *Connecticut Medicine*, 66(7), 415–418.
- Rigby, E. (2005). Linking research and policy on Capitol Hill: Insights from research brokers. *Evidence & Policy*, 1(2), 195–214. <https://doi.org/10.1332/1744264053730798>
- Ritter, A. (2009). How do drug policy makers access research evidence? *International Journal of Drug Policy*, 20(1), 70–75. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2007.11.017>
- Schofield, J. et Fershau, J. (2007). Committees inside Canadian legislatures. Dans L. Dobuzinskis, M. Howlett et D. Laycock (dir.), *Policy analysis in Canada: The state of the art* (pp. 351–374). Toronto, Canada : University of Toronto Press.
- Smith, K. (2007). Health inequalities in Scotland and England: The contrasting journeys of ideas from research into policy. *Social Science & Medicine*, 64(7), 1438–1449. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2006.11.008>
- Smith, K. (2013a). *Beyond evidence-based policy in public health: The interplay of ideas*. Basingstoke, Royaume-Uni : Palgrave Macmillan.

- Smith, K. (2013b). Institutional filters: The translation and re-circulation of ideas about health inequalities within policy. *Policy & Politics*, 41(1), 81–100. <https://doi.org/10.1332/030557312X655413>
- Smith, K. (2014). The politics of ideas: The complex interplay of health inequalities research and policy. *Science & Public Policy*, 41(5), 561–574. <https://doi.org/10.1093/scipol/sct085>
- Smith, K. et Joyce, K. E. (2012). Capturing complex realities: Understanding efforts to achieve evidence-based policy and practice in public health. *Evidence & Policy*, 8(1), 57–78. <https://doi.org/10.1332/174426412X6201371>
- Sorian, R. et Baugh, T. (2002). Power of information: Closing the gap between research and policy. *Health Affairs*, 21(2), 264–273. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.21.2.264>
- Souffez, K. (2008). *Le cheminement de la recherche dans l'élaboration des politiques publiques : une analyse de la politique québécoise de lutte contre la pauvreté* (mémoire de maîtrise). Université de Montréal, Montréal, Canada.
- Stevens, A. (2011). Telling policy stories: An ethnographic study of the use of evidence in policy-making in the UK. *Journal of Social Policy*, 40(02), 237–255. <https://doi.org/10.1017/S0047279410000723>
- Stewart, K. et Smith, P. J. (2007). Immature policy analysis: Building capacity in eight major Canadian cities. Dans L. Dobuzinskis, M. Howlett et D. Laycock (dir.), *Policy analysis in Canada: The state of the art* (pp. 265–288). Toronto, Canada : University of Toronto Press.
- Stos, W. (2016). Le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires : séminaire sur le personnel politique. *Revue parlementaire canadienne*, 39(2), 34–37.
- Talbot, C. et Talbot, C. (2014). *Sir Humphrey and the professors: What does Whitehall want from academics?* Manchester, Royaume-Uni : The University of Manchester. Consulté en ligne à : [http://hummedia.manchester.ac.uk/faculty/policy/1008_Policy@Manchester_Senior_Civil_Servants_Survey_v4\(1\).pdf](http://hummedia.manchester.ac.uk/faculty/policy/1008_Policy@Manchester_Senior_Civil_Servants_Survey_v4(1).pdf)
- Toomey, T. L., Tramel, S., Erickson, D. J. et Lenk, K. M. (2009). Use of research-based information among leaders of public health agencies. *American Journal of Health Education*, 40(2), 66–70. <https://doi.org/10.1080/19325037.2009.10599080>
- van der Arend, J. (2014). Bridging the research/policy gap: policy officials' perspectives on the barriers and facilitators to effective links between academic and policy worlds. *Policy Studies*, 35(6), 611–630. <https://doi.org/10.1080/01442872.2014.971731>
- Waddell, C., Lavis, J. N., Abelson, J., Lomas, J., Shepherd, C. A., Bird-Gayson, T., ... Offord, D. R. (2005). Research use in children's mental health policy in Canada: Maintaining vigilance amid ambiguity. *Social Science & Medicine*, 61, 1649–1657. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2005.03.032>
- Wellstead, A., Stedman, R. C. et Lindquist, E. (2009). The nature of regional policy work in Canada's public service. *Canadian Political Science Review*, 3(1), 34–56.
- Young, I., Gropp, K., Pintar, K., Waddell, L., Marshall, B., Thomas, M. K., ... Rajic, A. (2014). Experiences and attitudes towards evidence-informed policy-making among research and policy stakeholders in the Canadian agri-food public health sector. *Zoonoses and Public Health*, 61(8), 581–589. <https://doi.org/10.1111/zph.12108>

