

## Favoriser l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes : incertitude versus ambiguïté

Janvier 2019

Les études sur les politiques publiques distinguent souvent l'**incertitude**, qu'on définit comme un manque de connaissances au sujet d'un problème politique ou de sa solution, de l'**ambiguïté**, définie comme la possibilité de générer plus d'une interprétation d'un problème.

Les acteurs de la santé publique qui participent à l'élaboration des politiques publiques devraient envisager d'intégrer cette distinction à leurs stratégies de communication et de mobilisation. On peut considérer la réduction de l'incertitude comme une démarche technique par laquelle on peut répondre à un problème politique déjà bien défini : il s'agit de présenter les meilleures données probantes aux bonnes personnes au bon moment. On peut considérer la réduction de l'ambiguïté comme une démarche politique : il s'agit d'exercer le pouvoir pour définir un problème politique et provoquer la demande de données probantes. Les acteurs de la santé publique devraient réfléchir à certaines des implications pratiques de cette distinction, notamment en :

- adaptant leurs stratégies aux manières dont les décideurs combinent cognition et émotion dans leur traitement des données probantes, par exemple **en associant la présentation concise d'informations à une histoire captivante**;
- adaptant leurs stratégies à des milieux d'élaboration des politiques publiques complexes, par exemple **en déterminant où l'action se passe, en apprenant les règles de chaque lieu d'élaboration des politiques publiques, en formant des coalitions et en établissant des liens dans des réseaux politiques, ainsi qu'en évaluant les compromis à faire entre des stratégies**

**intérieures visant à établir un climat de confiance et des stratégies extérieures cherchant à critiquer l'inaction;**

- réfléchissant aux dilemmes éthiques mis en évidence par ces implications, particulièrement quand les manières les plus efficaces de favoriser la prise en compte des données probantes dans les politiques consistent à **restreindre les débats, à idéaliser notre propre cause tout en démonisant nos opposants, et à exploiter des stéréotypes sociaux.**

### Introduction

Les acteurs de la santé publique, comme d'autres partisans de l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes, se plaignent fréquemment du fait que les décideurs politiques ne réagissent pas assez favorablement aux données probantes qu'ils leur présentent. Ces acteurs répondent souvent en donnant encore plus d'information, sans reconnaître que le fait de [cadrer](#)<sup>1</sup> les données probantes est un élément important d'une stratégie de persuasion plus sophistiquée. L'objectif d'une telle stratégie est de convaincre les décideurs politiques de porter attention à une interprétation particulière d'un problème politique et d'exiger des données probantes pour le résoudre.

L'exemple classique de cette situation est le tabagisme. On sait qu'il nuit à la santé. Toutefois, le principal débat a longtemps séparé les opposants à la lutte contre le tabagisme, qui soutiennent que le tabac est un bien économique et que les comportements sains sont d'abord

toujours visibles dans les débats. Le cadrage est un élément du récit potentiellement convaincant qu'on raconte aux gens, mais il risque de ne pas être efficace si on ne connaît pas le récit que les gens se racontent à eux-mêmes.

<sup>1</sup> Le cadrage est l'utilisation stratégique de l'information pour attirer l'attention sur une interprétation particulière d'un problème politique. On peut utiliser la métaphore d'une fenêtre qui limite directement ce qu'on peut voir. Une autre image est celle de la charpente cachée d'un édifice : elle concerne des croyances ou des arguments qui sont tellement tenus pour acquis qu'ils ne sont pas



et avant tout une question de choix personnels, et ses défenseurs, qui affirment qu'il faut traiter le tabagisme comme une épidémie urgente qu'on doit combattre à travers la fiscalité et différents règlements. Le choix du cadrage est important, parce que les mêmes données probantes concernant des effets négatifs sur la santé peuvent servir à faire des choix de politiques fondamentalement différents.

Les études sur les politiques publiques attribuent cette possibilité d'interpréter et de cadrer les enjeux à la différence entre l'incertitude et l'ambiguïté. Pour nos besoins, l'**incertitude** décrit un manque d'information ou de confiance en ses propres connaissances (par exemple, des données limitées sur la prévalence du tabagisme ou sur l'effet des interventions sur le comportement). L'**ambiguïté** décrit la capacité d'interpréter un problème politique, et donc d'essayer de le résoudre, de manières profondément différentes (Cairney, Oliver et Wellstead, 2016).

Dans les études de politiques et pour favoriser l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes, cette différence est cruciale, car on peut fournir plus de données probantes pour réduire l'incertitude, et non pour réduire l'ambiguïté (Cairney, 2016). Pour réduire l'ambiguïté, les acteurs politiques doivent aller beaucoup plus loin et exercer le pouvoir afin d'attirer l'attention et de mobiliser du soutien pour une interprétation du problème, aux dépens de la plupart des autres interprétations.

Aucune approche ou aucun modèle ne permet à lui seul d'expliquer les implications pratiques de cette distinction aux acteurs de la santé publique. Il nous faut plutôt résumer les idées principales de plusieurs théories en politique publique pour nous aider à comprendre deux facteurs clés : comment les décideurs politiques envisagent-ils les politiques, et quel est le processus politique auquel ils participent?

Dans les deux premières sections de ce document, nous allons décortiquer ces facteurs clés, ainsi que les concepts et les théories connexes, pour expliquer à quel point ils sont pertinents pour comprendre la distinction entre l'incertitude et l'ambiguïté. Nous soulignerons ensuite certaines de leurs implications pour les défenseurs de l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes en étudiant cinq exemples importants de concepts et de théories politiques qui

décrivent l'incertitude et l'ambiguïté dans des milieux complexes.

## Comment les décideurs politiques envisagent-ils les politiques?

Au cœur de la distinction entre l'incertitude et l'ambiguïté se trouve le concept de la *rationalité limitée* (Simon, 1976), que la plupart des théories sur le processus politique emploient pour décrire des aspects essentiels des comportements individuels et collectifs (Heikkila et Cairney, 2017).

On le compare à la **rationalité complète**, qui représente un *idéal type* — un concept artificiel à comparer à la réalité — correspondant à plusieurs espoirs modernes relativement à l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes (Cairney, 2016). L'idéal type suppose un petit groupe puissant de décideurs politiques élus, placés au centre du gouvernement, qui identifie ses valeurs et ses objectifs pour maximiser les bénéfices pour la société, et qui a l'appui d'organismes neutres qui recueillent tous les faits nécessaires à la production de solutions politiques (John, 2012). Dans ce scénario, les décideurs politiques :

- sont en mesure de séparer complètement leurs valeurs des faits;
- ont la capacité organisationnelle et cognitive de prioriser leurs objectifs de façon systématique, ainsi que celle de produire et de comprendre toutes les informations utiles pour atteindre ces objectifs;
- formulent des politiques publiques de manière simple et directe en suivant une série linéaire d'étapes allant de la mise à l'agenda et du choix des politiques à leur mise en œuvre et à leur évaluation (Benoit, 2013; Cairney, 2016).

En d'autres mots, dans cet idéal type où les décideurs politiques possèdent une rationalité complète, ceux-ci peuvent simplement se concentrer sur l'utilisation des données probantes pour concevoir et offrir *ce qui fonctionne* (Cairney, 2019).

À première vue, le concept plus réaliste — celui de la **rationalité limitée** — semble décrire une évidence : les gens n'ont pas le temps, les ressources ou les capacités cognitives pour tenir compte de toute l'information, de toutes les possibilités, de tous les problèmes politiques, de

Favoriser l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes : incertitude versus ambiguïté

toutes les solutions, ou d'anticiper toutes les conséquences de leurs actions. Cependant, de trois façons importantes, ce concept va au-delà de cette simple limite.

### SÉPARER LES VALEURS DES FAITS

Premièrement, la rationalité limitée inclut notre incapacité à séparer les valeurs des faits de façon significative ou à classer les objectifs politiques de manière logique et cohérente (Cairney, 2012; Lindblom, 1959; Simon, 1976). Autrement dit, nous devrions rejeter l'idée erronée selon laquelle, dans le domaine de l'élaboration des politiques publiques, il est possible de séparer complètement les valeurs subjectives du décideur politique des données probantes scientifiques et objectives (Douglas, 2009), et donc de distinguer clairement les responsabilités des décideurs politiques élus, qui déterminent les problèmes, de celles des chercheurs qui les résolvent (comme le décrit Pielke, 2007, que critique Jasanoff, 2008). Par conséquent, toute tentative qui ne cherche qu'à se concentrer sur *ce qui fonctionne*, ou sur des solutions complètement techniques, se base sur une image trompeuse du rôle des données probantes dans les politiques (Boswell, 2017; Botterill et Hindmoor, 2012).

Cet argument n'est pas facile à expliquer sans exemples clairs<sup>2</sup>. Toutefois, sa principale conséquence concrète est plus facile à comprendre : tout le monde se sert de valeurs et de croyances pour définir la nature fondamentale des problèmes politiques, pour décider quels problèmes sont plus ou moins importants, et pour former des jugements sur le caractère approprié et l'efficacité des solutions (Cairney, 2016). Les données probantes fournissent des faits, mais ceux-ci n'ont pas de sens tant que nous n'évaluons pas leurs conséquences en nous appuyant sur nos croyances et nos attentes. Pour reprendre notre premier exemple portant sur le

tabagisme, on peut rapporter des faits concernant la prévalence du tabagisme, mais aucun fait ne dit si elle est trop élevée; on peut rapporter des faits sur les effets d'une intervention, mais aucun fait ne dit si elle en vaut la peine, ou si ses conséquences imprévues sont trop importantes.

### AGIR RAPIDEMENT ET DE FAÇON DÉCISIVE

Deuxièmement, les décideurs politiques subissent d'énormes pressions pour agir rapidement et de façon décisive, malgré les limites bien connues de leurs capacités cognitives et de leur capacité à traiter l'information. Pour ce faire, ils doivent combiner deux types de raccourcis afin de traiter suffisamment d'information rapidement. Ceux-ci sont souvent décrits comme les raccourcis « rationnel » et « irrationnel »<sup>3</sup> :

1. **Raccourci « rationnel »** : les décideurs politiques tentent de prioriser leurs objectifs, et ils privilégient certaines sources d'information auxquelles ils font confiance et qu'ils trouvent fiables (comme une certaine expertise). Ils affichent un degré de certitude relativement élevé en ce qui concerne leur perception du problème politique, mais un degré de certitude relativement faible en ce qui concerne les manières de le résoudre. Ils cherchent à surmonter l'incertitude en obtenant plus de données probantes.
2. **Raccourci « irrationnel »** : les décideurs politiques puisent dans leurs émotions, leurs impressions, les croyances auxquelles ils tiennent profondément, leurs habitudes et les informations qui leur sont déjà familières (Cairney et Kwiatkowski, 2017). En psychologie, on décrit ces mécanismes comme des modes de pensée « rapides » ou « système 1 », qui demandent « peu ou pas d'effort et [ne laissent] aucune impression de contrôle volontaire » (Kahneman, 2012, p. 20, traduction libre), ou encore comme

<sup>2</sup> « Une stratégie particulière consiste à employer des exemples extrêmes pour faire comprendre cette idée. Par exemple, Herbert Simon dit que *Mein Kampf* d'Hitler est l'exemple ultime d'affirmations qui reposent sur des valeurs, mais qui sont déguisées en faits. On peut aussi s'inspirer de vieilles études universitaires embarrassantes alléguant que des données probantes "prouvent" que les hommes sont plus intelligents que les femmes, ou qu'on peut démontrer que certaines races sont supérieures à d'autres. Dans de tels cas, on soulignerait, par exemple, que la conception de la recherche a permis de générer ces conclusions : nos valeurs sous-tendent nos hypothèses au sujet de la manière de mesurer l'intelligence ou d'autres indicateurs de supériorité » (Cairney, 2015, traduction libre).

<sup>3</sup> Cette distinction fait référence à deux fonctions cognitives que tout le monde, pas seulement les décideurs politiques, utilise chaque jour (Storbeck et Clore, 2007). Malgré les connotations négatives qui sont habituellement attachées au terme « irrationnel », il ne faut pas l'interpréter de façon négative dans le présent document, car il fait référence à un volet essentiel de nos mécanismes cognitifs. Par ailleurs, plusieurs chercheurs parlent de façon positive d'« une heuristique rapide et modeste » (Gigerenzer, 2001) et critiquent la nature exclusive de la distinction *rationnel = bien, irrationnel = mauvais* (Fonow et Cook, 2005; Hall et Tandon, 2017).

un « raisonnement moral » faisant partie d'un « système intuitif » dans lequel les gens ont d'abord une réaction instinctive immédiate, puis cherchent des données probantes, surtout pour justifier celle-ci (Haidt, 2001, p. 818, traduction libre). Dans de telles circonstances, réclamer plus de données probantes pour réduire l'incertitude serait faire fausse route, parce que les gens font aussi appel aux raccourcis « irrationnels » pour prendre des décisions rapidement.

Le raccourci « rationnel » est familier aux acteurs de la santé publique qui tentent de réduire l'incertitude des décideurs politiques a) en améliorant la qualité et la synthèse des données probantes scientifiques, et b) en s'assurant qu'il n'y a pas d'écart majeur entre l'offre et la demande de données probantes. Les débats pertinents sont notamment les suivants : qu'est-ce qui constitue de bonnes données probantes (Nutley, Powell et Davies, 2013; Nutley, Walter et Davies, 2007) et quels sont les obstacles — par exemple une mauvaise communication — entre l'offre et la demande (Oliver, Innvær, Lorenc, Woodman et Thomas, 2014a; Oliver, Loren et Innvær, 2014b)? De plus, en s'efforçant de réduire l'incertitude, on donne souvent l'impression que l'élaboration des politiques publiques peut être une démarche technique dans laquelle les gens doivent générer les meilleures données probantes et les présenter aux bonnes personnes au bon moment.

Pourtant, le raccourci « irrationnel » va à l'encontre de cette compréhension simpliste. Dans ce cas-ci, les décideurs politiques réduisent rapidement l'ambiguïté en transformant un problème complexe, soumis à de nombreuses interprétations, en une seule interprétation simple. En se concentrant sur la réduction de l'ambiguïté, on reconnaît la réalité d'un processus nécessairement politique dans lequel les acteurs exercent du pouvoir pour se disputer la domination de l'agenda politique. Si nous ne tenons pas compte de l'aspect politique de l'élaboration des politiques publiques, c'est à nos risques et périls.

## UN NOMBRE ILLIMITÉ DE PROBLÈMES ET DE SOLUTIONS

Troisièmement, les deux raccourcis cognitifs permettent de composer avec le peu d'attention des décideurs politiques dans le cadre d'un processus de mise à l'agenda dans lequel :

- « Un nombre presque illimité de problèmes politiques pourraient être en tête de liste de l'agenda politique. Pourtant, très peu d'enjeux y sont, et la plupart n'y sont pas.
- Il existe un nombre presque illimité de solutions à ces problèmes politiques. Pourtant, peu de solutions politiques seront envisagées, et la plupart ne le seront pas » (Cairney, 2012, p. 183, traduction libre).

La mise à l'agenda consiste à s'assurer que les décideurs politiques emploient leur attention limitée à se concentrer sur un seul problème, sur une seule manière d'interpréter ce problème et sur une seule solution, au détriment de tous les autres. Cette concurrence s'inscrit dans un système d'élaboration des politiques publiques dans lequel le gouvernement dans son ensemble peut se pencher sur plusieurs enjeux à la fois (*traitement parallèle*), mais où le programme macropolitique du plus haut niveau ne peut en examiner qu'un à la fois (*traitement en série*) (Baumgartner et Jones, 2009; True, Jones et Baumgartner, 2007). Si on porte une attention véritable à certains enjeux, cela signifie qu'on éloigne les autres (Crenson, 1971).

### Résumé : répondre à la rationalité limitée, à l'incertitude et à l'ambiguïté

Les décideurs politiques doivent transformer des problèmes complexes en mesures simples, et ignorer presque tous les enjeux et les données probantes. Ils emploient des raccourcis cognitifs pour prioriser et étudier un petit nombre d'objectifs, et ils mobilisent leurs croyances, leurs émotions et leurs habitudes pour évaluer les problèmes rapidement. Dans ce contexte, le fait de simplement fournir plus de données probantes pour réduire l'incertitude peut être contre-productif. Il peut être plus efficace de lutter contre l'ambiguïté; c'est-à-dire d'influencer l'attention des décideurs politiques, la manière dont ils définissent les problèmes et, par conséquent, leurs exigences en matière de données probantes.

**Quelques implications pour la pratique :**

- Trouvez des manières éthiques d'exploiter les raccourcis cognitifs des décideurs politiques, par exemple en leur racontant une histoire captivante qui fait appel à leurs croyances et à leurs valeurs pour attirer leur attention sur les données probantes présentées.
- Cadrez le problème de façon à attirer l'attention sur celui-ci, et sur l'interprétation que vous en faites, au détriment des autres interprétations et des autres problèmes.

## Quel est le processus politique auquel participent les décideurs politiques?

Bien que les décideurs politiques définissent des objectifs, « ils ne réussissent généralement pas à évaluer les rapports qui existent entre ces objectifs et la réalité complexe à laquelle ils font face » (Jones et Thomas, 2017, p. 49, traduction libre). Ils fonctionnent dans un environnement ou un système complexe d'élaboration des politiques publiques dont ils ont une connaissance limitée et sur lequel ils ont encore moins de contrôle, et non dans un simple cycle d'élaboration des politiques qu'ils contrôleraient complètement (Cairney, 2016). Par conséquent, il est essentiel de conceptualiser l'environnement d'élaboration des politiques publiques en abordant sa taille souvent ingérable et les pratiques qui se développent pour composer avec ces limites de compréhension et de contrôle. La plupart des théories en politique publique décrivent les cinq éléments clés suivants des environnements d'élaboration des politiques publiques (Cairney, 2016; Heikkila & Cairney, 2017; John, 2003) :

### LES ACTEURS ET LES LIEUX DE POLITIQUES

Beaucoup d'acteurs, à plusieurs paliers de gouvernement, font ou influencent les choix. Cette image contraste avec celle du cycle d'élaboration des politiques voulant qu'un groupe restreint d'analystes politiques collaborent avec un noyau de décideurs politiques au « centre ». Au contraire, les scientifiques et les professionnels rivalisent avec beaucoup d'autres acteurs pour présenter des données probantes et trouver un public de décideurs politiques. De plus, les décisions officielles peuvent se prendre dans de nombreux « lieux » de

politiques. Par exemple, les gouvernements nationaux peuvent partager le pouvoir avec des gouvernements infranationaux et des organismes d'exécution axés sur certains enjeux précis.

### LES INSTITUTIONS OU LES RÈGLES

Chaque lieu de politiques a ses propres institutions, c'est-à-dire les règles et les normes que respectent les organisations élaborant des politiques publiques. Certaines règles sont formelles et bien comprises, mais plusieurs autres sont informelles, difficiles à saisir, et communiquées de façon non verbale (Ostrom, 2007). Elles incluent les règles relatives à la collecte des données probantes. En effet, l'appui donné à différentes solutions fondées sur des données probantes varie considérablement en fonction de l'organisation responsable et des manières dont ses acteurs emploient des procédures opératoires normalisées pour étudier et aborder des problèmes politiques.

### LES RÉSEAUX DE POLITIQUES

Les gouvernements contiennent plusieurs réseaux politiques, c'est-à-dire des relations entre des décideurs politiques et des influenceurs. Plusieurs de ces réseaux se développent en sous-systèmes et sont constitués de groupes relativement restreints de spécialistes. Par exemple, au Royaume-Uni, il existait autrefois un solide réseau constitué de décideurs politiques du Trésor et du Commerce et de compagnies de tabac. Celui-ci a éventuellement été remplacé par un réseau de décideurs politiques de la Santé et de défenseurs de la santé publique (Cairney, Studlar et Mamudu, 2012). Certains réseaux sont tissés particulièrement serrés et sont difficiles d'accès, car les bureaucraties ont des procédures opératoires qui favorisent certaines sources de données probantes et des participants particuliers.

### LES IDÉES ET LES CROYANCES

Les idées bien établies — celles qui forment les convictions profondes des décideurs politiques ou les paradigmes dans lesquels ils naviguent — ont tendance à dominer la discussion (Cairney et Weible, 2015; Hall, 1993). Les croyances bien établies offrent un cadre pour l'élaboration des politiques publiques, influençant les degrés de réceptivité aux nouvelles solutions politiques qui sont proposées aux décideurs (Kingdon, 1995). Ainsi, les nouvelles données probantes sur l'efficacité d'une

solution politique doivent être accompagnées de stratégies de persuasion efficaces pour favoriser un déplacement de l'attention vers un problème politique et la volonté de comprendre ce problème différemment. Par exemple, de nouvelles données probantes sur la fumée secondaire du tabac ont permis de faire en sorte que le tabagisme, autrefois vu comme un choix personnel, est maintenant compris comme étant à l'origine d'effets négatifs pour la collectivité.

### LA STABILITÉ ET LES CHANGEMENTS RAPIDES

Le climat et les événements politiques peuvent renforcer la stabilité ou encourager les décideurs politiques à détourner leur attention. Des crises sociales ou économiques, ou des événements marquants (Birkland, 1997), peuvent faire en sorte que l'attention se tourne d'un enjeu à un autre. Dans certains cas, les données probantes peuvent être utilisées pour favoriser ce changement.

## Cinq façons de réduire l'incertitude et l'ambiguïté dans des environnements d'élaboration des politiques publiques complexes

Les théories en politique publique combinent des références à la psychologie et aux environnements d'élaboration des politiques publiques complexes pour décrire les manières dont les décideurs politiques réduisent l'ambiguïté (Cairney et Weible, 2017; Weible et Cairney, 2018). Cette section se sert de cinq exemples pour présenter les implications pratiques et les dilemmes éthiques qui se posent aux acteurs de la santé publique.

### RESTREINDRE L'ACCÈS ET PARTAGER LA COMPRÉHENSION DU PROBLÈME DE POLITIQUE

Les communautés politiques réduisent l'ambiguïté en restreignant les débats sur les politiques afin de générer une compréhension commune d'un problème et ainsi d'influencer la demande de données probantes. L'étude de ces communautés a commencé en raison de la taille et de l'ampleur de l'État, qui est trop vaste pour qu'une seule organisation puisse le comprendre (Jordan et Cairney, 2013; Jordan et Maloney, 1997; Richardson et Jordan, 1979). Les composantes de l'État doivent plutôt être divisées en secteurs et en sous-secteurs de politiques, plus gérables. Les décideurs politiques

élus portent attention à un petit nombre d'enjeux et ignorent les autres. Ils délèguent la responsabilité de l'élaboration des politiques publiques à d'autres acteurs, comme à des fonctionnaires situés à des paliers de gouvernement inférieurs ou à des organismes publics indépendants des ministres. À cet ordre de gouvernement et à ce niveau de spécialisation, les fonctionnaires se fient aux experts et aux organisations spécialisées pour obtenir de l'information et des conseils. Ces experts offrent des renseignements, des conseils et d'autres types de ressources en échange d'un accès et d'une possibilité d'influence auprès du gouvernement. Par conséquent, la majorité des politiques publiques sont principalement menées par des petites communautés politiques spécialisées, qui traitent les enjeux à un palier de gouvernement qui n'est pas particulièrement visible pour le public, et avec très peu d'implication des décideurs politiques haut placés.

Dans certains cas, l'omniprésence des communautés politiques constitue une chance importante pour les promoteurs des données probantes. La stabilité de la communauté dépend de la confiance et d'une appréciation mutuelle, quand les participants suivent les règles, conservent une position privilégiée et aident à produire une seule définition dominante du problème politique (Jordan et Maloney, 1997). Ce faisant, les participants excluent les autres acteurs en prétendant que le problème politique est en principe résolu et que seuls restent à régler les détails relativement techniques de la mise en œuvre. L'absence d'attention extérieure permet à certains acteurs de conserver un accès exclusif au gouvernement et de monopoliser la manière dont on peut comprendre le problème politique (Baumgartner et Jones, 2009). Si cela est réussi, la tâche principale est alors de réduire l'incertitude et de maintenir un statut d'initié, en devenant une source régulière de données probantes utiles.

Cette possibilité de monopole peut aider certains intervenants scientifiques, qui sont des initiés privilégiés dans certaines communautés. Elle peut aussi leur nuire, car ils sont relativement exclus d'autres communautés (Boswell, 2009; Cairney *et al.*, 2012). S'ils font face à cette dernière situation, une solution possible consiste à « magasiner » un lieu de politiques de façon agressive, c'est-à-dire à chercher des publics plus favorables dans d'autres lieux faisant autorité, remettant en question la

compréhension dominante d'un problème politique en présentant « un mélange d'informations empiriques et d'appels à l'émotion » (True *et al.*, 2007, p. 161, traduction libre; voir aussi Masse Jolicoeur, 2018).

### **IDÉALISER SA PROPRE CAUSE ET DÉMONISER SES OPPOSANTS**

Le cadre de référence des coalitions plaidantes décrit la formation de coalitions sur la base de croyances communes. Les acteurs se servent de leurs croyances pour résoudre l'ambiguïté (ils s'entendent sur une interprétation commune d'un problème), puis ils cherchent des données probantes pour réduire l'incertitude. Les acteurs simplifient le monde en s'appuyant sur leur système de croyances (Jenkins-Smith, Nohrstedt et Weible, 2014; Sabatier et Jenkins-Smith, 1993). Les croyances vont du *noyau principal* (les croyances fondamentales relatives à la nature des gens et du monde) au *noyau politique* (les croyances inflexibles sur le rôle de l'État et des politiques) et aux *aspects secondaires* (plus flexibles, relatifs aux meilleurs moyens d'atteindre les résultats) (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993). Les gens se lancent en politique pour appliquer leurs croyances aux politiques, en créant des coalitions avec des personnes qui partagent leurs croyances, et en rivalisant avec d'autres coalitions.

Les coalitions rivalisent émotionnellement, selon par exemple la théorie des perspectives (*prospect theory*), qui affirme que « les gens se souviennent des pertes plus facilement que des gains » (Quattrone et Tversky, 1988, p. 735, traduction libre), ce qui déforme la perception qu'ils ont du pouvoir de leurs concurrents (Jenkins *et al.*, 2014). Les coalitions rivalisent férocement pour interpréter les données probantes et gagner la faveur des décideurs politiques. Elles idéalisent leur propre cause et démontrent leurs opposants. Sabatier, Hunter et McLaughlin (1987, p. 451, traduction libre) décrivent la « transformation de l'autre en diable » (*devil shift*) : « dans les situations très conflictuelles en tout cas, les élites politiques ont tendance à voir leurs opposants comme des "diables", c'est-à-dire comme des êtres plus puissants et plus "diaboliques" qu'ils ne le sont réellement ». Dans la lutte d'idées qui en résulte, les coalitions « exagèrent l'influence et la méchanceté de leurs opposants » et elles interprètent les mêmes données probantes de manières très différentes (Weible, 2007, p. 99,

traduction libre). Dans les cas moins extrêmes, on peut constater que les chercheurs jouent un rôle plus important dans la recherche du compromis (Ingold & Gschwend, 2014) ou dans l'apprentissage courant en matière de politiques, mais l'apprentissage se fait quand même à travers le prisme des croyances profondément ancrées des membres de la coalition et renvoie largement aux aspects secondaires et techniques de la conception de politiques.

Autrement dit, le simple fait de fournir des données probantes pour réduire l'incertitude ne sera pas efficace dans ces circonstances. Les acteurs ont déjà réduit l'ambiguïté à travers des coalitions fondées sur les croyances. Ils se servent de leurs croyances pour interpréter les nouvelles données probantes, et rivalisent souvent férocement pour interpréter la qualité et les implications des informations techniques, « même si les nouvelles informations paraissent évidentes aux yeux des scientifiques » (Cairney, 2016, p. 36, traduction libre). Par exemple, les acteurs de la santé publique peuvent devoir travailler avec une coalition donnée pour en défier une autre, au lieu de s'attendre à ce que tous les acteurs accueillent favorablement ou utilisent leurs données probantes.

### **RACONTER DES HISTOIRES POUR INFLUENCER LES AGENDAS POLITIQUES**

Le fait de raconter des histoires est important, et ce, pour deux raisons connexes. D'abord, les gens simplifient leur existence en se racontant des histoires « à propos d'eux-mêmes et de leur place dans le monde » (Cairney et Kwiatkowski, 2017, p. 5, traduction libre; Tuckett et Nikolic, 2017). Ensuite, les acteurs politiques tentent d'influencer leurs publics en employant des techniques narratives afin d'exploiter les manières dont les gens essaient de comprendre et d'agir dans leur monde (Crow et Jones, 2018; Jones et Crow, 2017). La persuasion est semblable au marketing; les gens vendent des problèmes politiques et des solutions en exploitant les biais cognitifs comme les émotions, en faisant appel aux valeurs de base, et en s'appuyant sur des sources en lesquelles les gens ont confiance (Stone, 1989; 2002).

Le cadre narratif des politiques (*Narrative Policy Framework*) définit le rôle des perceptions et de la construction sociale dans la création de différentes réalités politiques (McBeth, Jones et Shanahan,

2014). Les gens créent des narratifs simples qui décrivent un *contexte* (qui contribue à la nature du problème politique), des *personnages* (les anti-héros qui causent les problèmes et les héros qui sont prêts à les résoudre), l'*intrigue* (qui décrit, par exemple, le caractère urgent du problème de politique) et une *morale* (pourquoi il faudrait choisir cette solution politique). Ils rivalisent avec d'autres narrateurs pour influencer leur public.

Le cadre narratif des politiques met en évidence l'utilisation de la persuasion pour réduire l'ambiguïté en offrant une façon simple de comprendre un problème de politique (« que devrions-nous faire? »), laquelle influence la demande de données probantes pour réduire l'incertitude (« comment pouvons-nous le faire? »). Jones et Crow (2017) comparent cette approche à la tendance qu'ont les scientifiques d'essayer de fournir plus de données probantes pour réduire l'incertitude causée par un déficit de connaissances. En l'absence d'une histoire convaincante, la demande pour ces données probantes sera limitée. De plus, cette histoire est plus susceptible de convaincre un public si elle renforce ses croyances. Il est peu probable qu'elle l'amène à changer d'idée.

### EXPLOITER LE RAISONNEMENT MORAL ET LES STÉRÉOTYPES SOCIAUX

L'approche axée sur la construction sociale et la conception de politiques décrit des acteurs qui rivalisent pour raconter des histoires afin de glorifier ou de blâmer des groupes de personnes (Pierce *et al.*, 2014; Schneider et Ingram, 1993, 1997; Schneider, Ingram et DeLeon, 2014). Par exemple, les politiciens font des jugements de valeur, fondés sur des stéréotypes au sujet des populations cibles, définissant qui sont les « bons » à récompenser ou les « mauvais » que le gouvernement doit punir. Ils font cela de façon *stratégique*, en exploitant les manières dont plusieurs personnes pensent aux différents groupes, et de façon *émotionnelle*, en portant des jugements superficiels qui se fondent sur une utilisation sélective des faits. Ces jugements sont reproduits dans les conceptions de politiques — soit l'ensemble des politiques, allant des déclarations d'intention aux statuts et à l'exécution des politiques —, lesquelles peuvent s'étendre sur des années ou des décennies. Par exemple, Soss (2005) décrit un système américain de bien-être social à deux niveaux : le « niveau supérieur » est constitué de programmes fédéraux de sécurité

sociale dépersonnalisés, visant principalement les aînés ou les personnes en situation de handicap; le « niveau inférieur » est de son côté constitué de programmes d'aide sociale moins généreux « qui s'occupent de façon disproportionnée de groupes défavorisés comme les personnes de couleur, les femmes et les personnes ayant vécu en situation de pauvreté » (2005, p. 295, traduction libre).

La distribution des récompenses et des sanctions dans la conception des politiques envoie un signal aux citoyens, qui participent plus ou moins à la politique en fonction des manières dont le gouvernement les caractérise. Seuls certains groupes ont le pouvoir de remettre en question la manière dont ils sont décrits par les décideurs politiques (ainsi que par les médias et le public), que ce soit en tirant profit de leur image positive pour en maximiser les bénéfices sur le plan des politiques, ou en recevant des bénéfices en coulisse, et ce, malgré leur image négative.

La plupart des enjeux politiques ne sont pas aussi évidents et politisés. Pourtant, une faible importance peut exacerber l'exclusion des citoyens lorsque des politiques sont dominées par des intérêts bureaucratiques. Ainsi, une petite élite domine l'élaboration des politiques publiques quand on accepte largement que a) la meilleure politique est fondée sur des données probantes et que b) les données probantes devraient provenir des experts.

Dans ce contexte, l'approche axée sur la construction sociale et la conception de politiques souligne d'importants enjeux normatifs liés aux stratégies visant à améliorer l'utilisation des données probantes :

- Devrait-on présenter les données probantes de façon à exploiter les stéréotypes sociaux et les manières dont les politiciens ont tendance à les utiliser, ou s'y opposer et risquer une exclusion à relativement court terme?
- Devrait-on encourager la dépolitisation pour se concentrer davantage sur les données probantes et les experts, tout en sachant que ce processus risque d'aliéner encore davantage les citoyens que l'on veut aider?

Autrement dit, la poursuite de l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes n'implique pas seulement qu'il faut se concentrer sur la persuasion pour combattre



l'ambiguïté, mais elle engage aussi un dilemme en ce qui concerne jusqu'où il faut aller pour influencer avec des données probantes (Cairney et Oliver, 2017).

## DEVENIR DES ENTREPRENEURS EN POLITIQUES

Si nous choisissons d'aller au-delà du simple fait de fournir des données probantes, nous pouvons en apprendre beaucoup des entrepreneurs en politiques. Les études sur les politiques publiques décrivent les entrepreneurs de plusieurs façons (Bakir et Jarvis, 2017; Faling, Biesbroek, Karlsson-Vinkhuyzen et Termeer, 2018; Mintrom et Norman, 2009). Par exemple, l'approche des courants multiples de Kingdon (1984) décrit des acteurs qui « possèdent les connaissances, le pouvoir, la ténacité et la chance leur permettant d'exploiter des occasions clés [...] et d'investir leur temps de façon judicieuse afin d'obtenir des récompenses futures » (Cairney, 2018, traduction libre). Ils font cela dans un environnement d'élaboration des politiques publiques sur lequel aucun acteur n'a à lui seul le contrôle. Trois processus distincts doivent plutôt être réunis — dans une *conjoncture favorable* — pour produire des changements de politiques : l'attention se tourne vers un problème politique et une seule interprétation de celui-ci; il existe déjà une solution réalisable sur les plans technique et politique; et les principaux décideurs politiques ont la motivation et la possibilité de la choisir.

Certaines des leçons de l'approche des courants multiples ont déjà été examinées dans ce document. Pour être efficaces, les entrepreneurs savent qu'ils doivent se concentrer sur la persuasion et la narration au lieu de simplement fournir des données probantes, et qu'ils doivent investir le temps nécessaire pour apprendre les règles propres aux lieux d'élaboration des politiques publiques et pour créer des liens dans des réseaux afin de savoir quand exploiter les conjonctures favorables. De plus, leur influence relative dépend largement de la nature de leur environnement : dans les vastes systèmes, on peut les comparer à « des surfeurs qui attendent la grande vague » (Kingdon, 1984, p. 173, traduction libre), mais dans les domaines plus nichés, ils peuvent avoir plus d'influence sur les choix et les événements (Cairney et Jones, 2016).

Cependant, l'approche des courants multiples donne aussi une leçon qui semble contre-intuitive (du moins si on croit à un cycle d'élaboration des

politiques dans lequel la mise à l'agenda suscite de nouvelles recherches de solutions politiques). Comme l'attention vacille si rapidement et que les solutions peuvent prendre des années à devenir réalisables, on peut devoir produire celles-ci pour résoudre des problèmes qui ne sont pas encore apparus à l'agenda politique. Ainsi, « à l'intérieur et autour du gouvernement, les intervenants attendent, solutions en main, que des problèmes flottent près d'eux auxquels ils pourront attacher leurs solutions; ils attendent qu'un événement apparaisse dans le courant politique qu'ils pourront utiliser à leur avantage » (Kingdon, 1984, p. 165-166, traduction libre).

### Résumé : réduire l'incertitude et l'ambiguïté dans des environnements d'élaboration des politiques publiques complexes

Les décideurs politiques se fraient un chemin dans des environnements bondés où des coalitions rivalisent pour attirer leur attention. Les coalitions se font concurrence pour utiliser des données probantes afin de définir des problèmes politiques et générer un appui pour les solutions qu'ils favorisent.

### Quelques implications pour la pratique :

- Évaluez les compromis à faire entre des stratégies intérieures visant à établir un climat de confiance, dans lesquelles les données probantes peuvent être fournies régulièrement pour résoudre des problèmes techniques, et des stratégies extérieures cherchant à critiquer l'inaction ou à détourner l'attention vers d'autres problèmes ou d'autres interprétations.
- Formez des coalitions pour aider vos alliés, au lieu de vous attendre à ce que tous les acteurs utilisent vos données probantes.
- Créez des histoires simples, qui utilisent un *contexte*, des *personnages*, une *intrigue* et une *morale* qui puise dans les croyances de base du public cible, au lieu d'espérer que les données probantes parleront d'elles-mêmes, surtout quand vous échangez avec des acteurs qui ne demandent pas régulièrement de telles données probantes.
- Tirez des leçons des stratégies des entrepreneurs en politiques : présentez une solution réalisable, consacrez du temps à apprendre les règles des lieux d'élaboration

des politiques publiques et créez des liens dans des réseaux, et exploitez le bon moment pour vendre votre solution.

- Décidez jusqu'où vous êtes prêt à aller pour transformer vos données probantes et vos croyances en actions. Limiter le débat, démoniser ses opposants et exploiter les stéréotypes sociaux peuvent être des mesures efficaces, mais elles peuvent aussi être contraires à l'éthique.

Autrement dit, plusieurs études sur les obstacles entre les données probantes et les politiques décrivent l'importance du moment opportun comme le fait d'« être au bon endroit au bon moment » ou en faisant référence à « la nature fortuite du processus politique » (Oliver *et al.*, 2014a, p. 4, traduction libre). Cependant, l'approche des courants multiples va plus loin en définissant les efforts considérables que les entrepreneurs peuvent devoir déployer pour s'assurer qu'ils seront en mesure de cadrer les problèmes et les solutions de la bonne manière, et au bon moment, pour exploiter les intentions temporaires des décideurs politiques (Cairney, 2018). Il est relativement facile d'apprendre à avoir l'esprit d'entreprise, mais la plupart des entrepreneurs échouent, ou ils ne réussissent que lorsqu'ils consacrent la majeure partie de leur carrière à leur tâche.

## Conclusion

Les décideurs politiques et les influenceurs cherchent à combattre l'incertitude et l'ambiguïté. Dans l'ensemble, le fait de mettre l'accent sur l'incertitude et l'ambiguïté nous incite à réfléchir aux manières dont les décideurs politiques utilisent les données probantes, aux façons dont nous pouvons intervenir efficacement, et aux efforts qu'il nous faut déployer pour garantir l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes. Cette distinction a des implications majeures pour quiconque cherche à influencer les décideurs politiques et à former des coalitions avec des acteurs influents. Dans cet article, nous avons mis en évidence certaines de ces implications pour les acteurs de la santé publique qui souhaitent encourager la création de politiques publiques plus favorables à la santé.

## Références

- Bakir, C. et Jarvis, D. S. L. (2017). Contextualising the context in policy entrepreneurship and institutional change. *Policy and Society*, 36(4), 465-478.
- Baumgartner, F. et Jones, B. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2<sup>e</sup> éd.). Chicago : Chicago University Press.
- Benoit, F. (2013). *Les modèles de politiques publiques et leur utilité en santé publique : le modèle des étapes*. Montréal : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.
- Birkland, T. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy and focusing events*. Washington, D.C. : Georgetown University Press.
- Boswell, C. (2009). *The political uses of expert knowledge*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Boswell, J. (2017). What makes evidence-based policy making such a useful myth? The case of NICE guidance on bariatric surgery in the United Kingdom. *Governance*, version prépublication. Consulté en ligne à : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/go.ve.12285/abstract>
- Botterill, L. et Hindmoor, A. (2012). Turtles all the way down: Bounded rationality in an evidence-based age. *Policy Studies*, 33(5), 367-379.
- Cairney, P. (2012). *Understanding public policy*. Basingstoke : Palgrave.
- Cairney, P. (2015). *Can you separate the facts from your beliefs when making policy?* Consulté en ligne à : <https://paulcairney.wordpress.com/2015/01/23/can-you-separate-the-facts-from-your-beliefs-when-making-policy/>
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Londres : Palgrave Springer.

- Cairney, P. (2018). Three habits of successful policy entrepreneurs. *Policy and Politics*, 46(2), 199-217.
- Cairney, P. (2019). Evidence and policy making. Dans A. Boaz, H. Davies, A. Fraser et S. Nutley (dir.), *What works now?* Bristol : The Policy Press.
- Cairney, P. et Jones, M. (2016). Kingdon's multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58.
- Cairney, P. et Kwiatkowski, R. (2017). How to communicate effectively with policymakers. *Palgrave Communications*, 3(37). Consulté en ligne à : <https://www.nature.com/articles/s41599-017-0046-8>
- Cairney, P. et Oliver, K. (2017). Evidence-based policymaking is not like evidence-based medicine, so how far should you go to bridge the divide between evidence and policy? *Health Research Policy and Systems*, 15(35). Consulté en ligne à : <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12961-017-0192-x>
- Cairney, P., Oliver, K. et Wellstead, A. (2016). To bridge the divide between evidence and policy: Reduce ambiguity as much as uncertainty. *Public Administration Review*, 76(3), 399-402.
- Cairney, P., Studlar, D. et Mamudu, H. (2012). *Global tobacco control: Power, policy, governance and transfer*. Basingstoke : Palgrave.
- Cairney, P. et Weible, C. (2015). Comparing and contrasting Peter Hall's paradigms and ideas with the advocacy coalition framework. Dans M. Howlett et J. Hogan (dir.), *Policy paradigms in theory and practice*. Basingstoke : Palgrave, 83-99.
- Cairney, P. et Weible, C. (2017). The new policy sciences. *Policy Sciences*, 50(4), 619-627. Consulté en ligne à : <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-017-9304-2>
- Crenson, M. (1971). *The un-politics of air pollution: A study of non-decisionmaking in the cities*. Londres : Johns Hopkins Press.
- Crow, D. et Jones, M. (2018). Narratives as tools for influencing policy change. *Policy & Politics*, 46(2), 217-234.
- Douglas, H. (2009). *Science, policy, and the value-free ideal*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- Faling, M., Biesbroek, R., Karlsson-Vinkhuyzen, S. et Termeer, K. (2018). Policy entrepreneurship across boundaries: A systematic literature review. *Journal of Public Policy*, version prépublication. Consulté en ligne à : <https://doi.org/10.1017/S0143814X180000531-30>
- Fonow, M. et Cook, J. (2005). Feminist methodology: New applications in the academy and public policy. *Signs*, 30(4), 2211-36.
- Gigerenzer, G. (2001). The adaptive toolbox. Dans G. Gigerenzer et R. Selton (dir.), *Bounded rationality: The adaptive toolbox*. Cambridge : MIT Press, 37-50.
- Haidt, J. (2001). The emotional dog and its rational tail. *Psychological Review*, 108(4), 814-834.
- Hall, B. L. et Tandon, R. (2017). Decolonization of knowledge, epistemicide, participatory research and higher education. *Research for All*, 1(1), 6-19.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Heikkila, T. et Cairney, P. (2017). Comparison of theories of the policy process. Dans P. Sabatier et C. Weible (dir.), *Theories of the policy process* (4<sup>e</sup> éd.). Chicago : Westview Press.
- Ingold, K. et Gschwend, M. (2014). Science in policy-making: Neutral experts or strategic policy-makers? *West European Politics*, 37(5), 993-1018.
- Jasanoff, S. (2008). Speaking honestly to power. *American Scientist*, 6(3), 240.

- Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D. et Weible, C. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. Dans P. Sabatier et C. Weible (dir.), *Theories of the policy process* (3<sup>e</sup> éd.). Chicago : Westview Press.
- John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *The Policy Studies Journal*, 31(4), 481-498.
- John, P. (2012). *Analysing public policy* (2<sup>e</sup> éd.). Londres : Routledge.
- Jones, B. et Thomas, H. (2017). The cognitive underpinnings of policy process studies. *Cognitive Systems Research*, 45, 48-51.
- Jones, M. et Crow, D. (2017). How can we use the 'science of stories' to produce effective scientific stories? *Palgrave Communications*, 3. 53. Doi :10.1057/s41599-017-0047-7
- Jordan, G. et Cairney, P. (2013). What is the 'dominant model' of British policy making? Comparing majoritarian and policy community ideas. *British Politics*, 8(3), 233-259.
- Jordan, G. et Maloney, W. (1997). Accounting for subgovernments: Explaining the persistence of policy communities. *Administration and Society*, 29(5), 557-583.
- Kahneman, D. (2012). *Thinking, fast and slow*. Londres : Penguin.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. New York : Harper Collins.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through, *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Masse Jolicoeur, M. (2018). *Introduction au modèle de l'équilibre ponctué : un modèle pour comprendre la stabilité et les changements radicaux en politiques publiques*. Montréal : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.
- McBeth, M., Jones, M. et Shanahan, E. (2014). The narrative policy framework. Dans P. Sabatier et C. Weible (dir.), *Theories of the policy process* (3<sup>e</sup> éd.). Chicago : Westview Press.
- Mintrom, M. et Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667.
- Nutley, S., Powell, A. et Davies, H. (2013). *What counts as good evidence?* Londres : Alliance for Useful Evidence.
- Nutley, S., Walter, I. et Davies, H. (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Bristol : The Policy Press.
- Oliver, K., Innvær, S., Lorenc, T., Woodman, J. et Thomas, J. (2014a). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Services Research*, 14(1), 2. Consulté en ligne à : <http://www.biomedcentral.com/1472-6963/14/2>
- Oliver, K., Lorenc, T. et Innvær, S. (2014b). New directions in evidence-based policy research. *Health Research Policy and Systems*, 12(34). Consulté en ligne à : <http://www.biomedcentral.com/content/pdf/1478-4505-12-34.pdf>
- Ostrom, E. (2007). Institutional rational choice. Dans P. Sabatier (dir.), *Theories of the policy process* (2<sup>e</sup> éd.). Cambridge : Westview Press.
- Pielke, R., Jr. (2007). *The honest broker: Making sense of science in policy and politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Pierce, J., Siddiki, S., Jones, M., Schumacher, K., Pattison, A. et Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review of past applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1-29.
- Quattrone, G. et Tversky, A. (1988). Contrasting rational and psychological analysis of political choice. *American Political Science Review*, 82(3), 719-736

- Richardson, J. et Jordan, G. (1979). *Governing under pressure: The policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford : Robertson.
- Sabatier, P., Hunter, S. et McLaughlin, S. (1987). The devil shift: Perceptions and misperceptions of opponents. *The Western Political Quarterly*, 40(3), 449-476.
- Sabatier, P. et Jenkins-Smith, H. (dir.). (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder : Westview Press.
- Schneider, A. et Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review* 87(2), 334-347.
- Schneider, A. et Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, Kansas : University of Kansas Press.
- Schneider, A. et Ingram, H. (dir.). (2005). *Deserving and entitled: Social construction and public policy*. Albany : State University of New York Press.
- Schneider, A., Ingram, H. et DeLeon, P. (2014). Democratic policy design: Social construction of target populations. Dans P. Sabatier et C. Weible (dir.), *Theories of the policy process*. Boulder : Westview Press.
- Simon, H. (1976). *Administrative behavior* (3<sup>e</sup> éd.). Londres : Macmillan.
- Soss, J. (2005). Making clients and citizens: Welfare policy as a source of status, belief, and action. Dans A. Schneider et H. Ingram (dir.). *Deserving and entitled: Social construction and public policy*. Albany : State University of New York Press.
- Stone, D. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Stone, D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making* (2<sup>e</sup> éd.). Londres : Norton.
- Storbeck, J. et Clore, G. (2007). On the interdependence of cognition and emotion. *Cognition and Emotion*, 21(6), 1212-1237. Consulté en ligne à : <https://doi.org/10.1080/02699930701438020>
- True, J. L., Jones, B. D. et Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated equilibrium theory. Dans P. Sabatier (dir.), *Theories of the policy process* (2<sup>e</sup> éd.). Cambridge : Westview Press.
- Tuckett, D. et Nikolic, N. (2017). The role of conviction and narrative in decision making under radical uncertainty. *Theory and Psychology*, 27(4), 501-523.
- Weible, C. (2007). An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 95-117.
- Weible, C. et Cairney, P. (2018). Practical lessons from policy theories. *Policy and Politics*, 46(2), 183-197.

**Janvier 2019**

Auteur : Paul Cairney, University of Stirling

Édition : Olivier Bellefleur, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

**COMMENT CITER CE DOCUMENT**

Cairney, P. (2019). *Favoriser l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes : incertitude versus ambiguïté*. Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

**REMERCIEMENTS**

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé tient à remercier Gayle Bursey de Toronto Public Health, Julia Li de l'Université de Toronto, Juan Solorzano de Vancouver Coastal Health et un réviseur anonyme pour leurs commentaires sur une version préliminaire de ce texte.

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 CCNPPS est hébergé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), un chef de file en santé publique au Canada.

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

N° de publication : 2494

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur les sites Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : [www.inspq.qc.ca](http://www.inspq.qc.ca) et du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé au : [www.ccnpps.ca](http://www.ccnpps.ca).

An English version of this paper is also available on the National Collaborating Centre for Healthy Public Policy website at: [www.ncchpp.ca](http://www.ncchpp.ca) and on the Institut national de santé publique du Québec website at: [www.inspq.qc.ca/english](http://www.inspq.qc.ca/english).

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : [droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca](mailto:droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca).

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

DÉPÔT LÉGAL – 1<sup>er</sup> TRIMESTRE 2019  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC  
ISBN : 978-2-550-83212-6 (PDF ANGLAIS)  
ISBN : 978-2-550-83211-9 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2019)

