

Les conseillers des décideurs politiques, les connaissances scientifiques et le partage de connaissances : faits saillants d'une revue de littérature et leçons à retenir

Série Partage de connaissances et politiques publiques

Novembre 2017

Résumé
Pour des connaissances en matière de politiques publiques favorables à la santé

Ce résumé 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 ccnpps.ca > Projets > Partage de connaissances.

Pourquoi s'intéresser aux conseillers des décideurs politiques? Parce que ces acteurs, bien que souvent négligés, jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques, et plus particulièrement dans l'utilisation de connaissances scientifiques lors de ce processus. Ces conseillers peuvent donc être des interlocuteurs intéressants pour les professionnels et les chercheurs qui souhaitent partager des connaissances de santé publique

dans l'espoir que ces connaissances influencent l'orientation des politiques publiques.

Le présent document résume une revue de littérature produite par le CCNPPS¹, consacrée aux conseillers des décideurs politiques : leur profil, la façon dont ils manient les connaissances scientifiques et leur influence dans les milieux gouvernementaux. L'analyse détaillée présentée dans le document d'origine s'appuie sur 70 documents publiés entre 2000 et 2014 et présentant des données empiriques; autrement dit, cette analyse reflète les propos de conseillers, de décideurs et de scientifiques au sujet des contacts entre les milieux de la science et de la politique.

Que cherchez-vous?

Une **analyse détaillée** incluant :

- de nombreux verbatim, pour lire les propos mêmes des conseillers et donc mieux comprendre leur situation;
- les références bibliographiques;
- les leçons à retenir pour les acteurs de la santé publique qui souhaitent partager des connaissances avec les conseillers.

⇒ **Consultez le document d'origine¹.**

Un « **raccourci** » incluant :

- les faits saillants de l'analyse;
- les leçons à retenir pour les acteurs de la santé publique qui souhaitent partager des connaissances avec les conseillers.

⇒ **Consultez le présent document.**

¹ 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.
Disponible en ligne à : http://ccnpps.ca/190/Publications.ccnpps?id_article=1669



Encadré 1 — Quels conseillers, au juste?

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 politiques (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.

Ce document est structuré de la façon suivante :

1. Les conseillers : qui sont-ils?
 - 1.1. Différents types de conseillers
 - 1.2. Le bagage professionnel des conseillers
2. Les conseillers : que font-ils?
 - 2.1. Vue d'ensemble des tâches des conseillers
 - 2.2. Tâches impliquant des connaissances scientifiques
 - 2.3. La prise d'initiative par les conseillers
3. Les conseillers sont-ils influents en matière de circulation des connaissances scientifiques et d'élaboration des politiques publiques?
 - 3.1. Les conseillers comme filtres des connaissances
 - 3.2. Les conseillers parmi les sources d'information des décideurs
 - 3.3. Impact des conseillers sur l'élaboration des politiques publiques

Dans chacune de ces sections, nous présentons :

- les **faits saillants** de notre revue de littérature;
- les **leçons à retenir** pour les acteurs de la santé publique qui souhaitent partager des connaissances avec des conseillers de décideurs politiques (boîtes vertes). Parce que chaque contexte est unique, la plupart de ces leçons sont en fait présentées sous la forme de questions pour aider les acteurs de la santé publique à analyser leur propre contexte et à en déduire l'approche de partage de connaissances la plus appropriée;

- le cas échéant, les **limites de la littérature** que nous avons étudiée.

1. Les conseillers : qui sont-ils?

1.1. DIFFÉRENTS TYPES DE CONSEILLERS

Faits saillants :

- Il existe plusieurs types de conseillers des décideurs politiques :
 - Certains sont des fonctionnaires dans des ministères ou dans des gouvernements locaux.
 - D'autres sont des conseillers politiques-partisans que les décideurs politiques choisissent et révoquent à leur guise. On les trouve dans les cabinets ministériels et dans les assemblées législatives (soit dans les équipes personnelles des législateurs, soit dans les services de recherche des partis politiques).
- Les fonctionnaires ont une mission technique, au sens où leurs analyses en matière de politiques publiques devraient être non partisans. Au contraire, la mission des autres conseillers est politique : il est attendu que leurs analyses intègrent des considérations de politique partisane (par exemple, les conséquences qu'aurait une politique publique sur le plan électoral).
- Dans les ministères, deux types de conseillers coexistent plus ou moins harmonieusement : les fonctionnaires qui contribuent à l'élaboration de politiques publiques et les conseillers au cabinet du ministre. Ces derniers sont souvent influents.
- Certains conseillers sont des spécialistes d'un sujet tandis que d'autres sont des généralistes à des degrés divers. Les conseillers politiques-partisans tendent à être plus généralistes que la plupart des fonctionnaires. Cependant, il existe des fonctionnaires généralistes, en particulier dans les organismes centraux², dans la haute hiérarchie des autres ministères ou dans les gouvernements locaux de petite taille.

² Les organismes ou ministères centraux sont ceux qui entourent le premier ministre et ceux qui contrôlent les finances du gouvernement. Par exemple : le Bureau du Conseil privé (au gouvernement fédéral canadien), le ministère

du Conseil exécutif (au gouvernement du Québec), l'*Executive Council* (au gouvernement de la Saskatchewan), les ministères des Finances, les secrétariats de Conseils du Trésor.

Les conseillers des décideurs politiques, les connaissances scientifiques et le partage de connaissances : faits saillants d'une revue de littérature et leçons à retenir

- La figure 1 situe les types de conseillers, du plus spécialiste (à gauche) au plus généraliste (à droite), tout en les distinguant selon leur mission (technique en haut de la figure, politique-partisane en bas).
- Les titres d'emploi varient d'une juridiction à une autre et ne reflètent pas toujours le fait qu'une personne joue un rôle de conseiller en matière de politiques publiques.

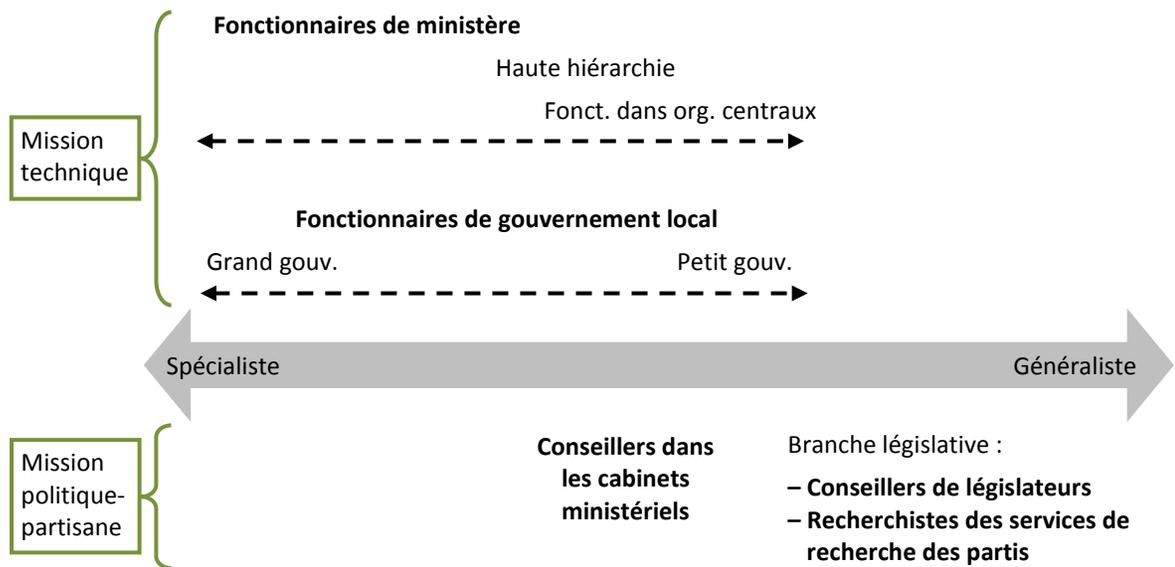


Figure 1 – Principaux types de conseillers, par mission et degré de spécialisation

- **Ce que ça veut dire pour les chercheurs et les professionnels de santé publique :**
- À quel(s) type(s) de conseillers prévoyez-vous vous adresser?
 - Donnent-ils des conseils de nature technique ou politique-partisane? La nature de leurs conseils peut influencer sur le type de connaissances susceptible de les intéresser et sur l'utilisation qu'ils pourraient en faire.
 - Leur travail les amène-t-il à se consacrer en détail à un sujet ou plutôt à gérer plusieurs sujets en parallèle? Il est probable que cela ait un impact sur leur maîtrise des sujets et sur le temps qu'ils peuvent y consacrer. Tenez-vous compte de cette réalité pour adapter vos propos ou vos écrits?

- Sont-ils nommés par le décideur politique? Les conseillers nommés par le décideur en sont généralement plus proches, mais tendent à rester moins longtemps en poste que les fonctionnaires. Seront-ils en poste assez longtemps pour porter les connaissances que vous partagez jusqu'à ce qu'elles contribuent à des changements en matière de politiques publiques?
- Les 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.

Ce que la littérature ne dit pas : Comme l'illustre la figure 1, les différents types de conseillers se distinguent par leur mission et leur degré de spécialisation. Or les données que nous avons trouvées portent en majorité sur un type de conseiller : les fonctionnaires de ministères. Les données sur les conseillers dans les cabinets ministériels, dans la branche législative et dans les gouvernements locaux sont rares.

Encadré 2 — Qui et où? Notre approche dans ce document

Dans la suite de ce document, lorsque les données que nous avons trouvées concernent un type de conseiller ou un pays en particulier, nous le précisons. En revanche, lorsque les données révèlent les mêmes tendances pour différents types de conseillers ou dans différents pays, nous évoquons « les conseillers » en général et nous ne précisons pas les pays concernés.

1.2. LE BAGAGE PROFESSIONNEL DES CONSEILLERS

Faits saillants :

- Au Canada, environ la moitié des **fonctionnaires de ministères** qui contribuent à l'élaboration de politiques publiques détiennent un diplôme de maîtrise ou de doctorat, ce qui suggère une familiarité avec certaines formes de la démarche scientifique. Par contre, étant donné leurs disciplines de formation, la grande majorité d'entre eux ne sont pas familiers de la santé publique. Beaucoup ne sont pas non plus des experts thématiques : les profils généralistes (formés en sciences politiques, en gestion des affaires, en administration publique) dominent, au Canada comme en Australie. Dans ces pays, certains fonctionnaires (jusqu'à 30 % dans certains ministères) ont eu des expériences professionnelles dans des milieux de recherche. Les profils familiers de la recherche, en raison de la formation ou de l'expérience, sont un peu plus nombreux dans le secteur de la santé. Mais généralement, les politiques de recrutement et de formation continue des ministères ne semblent pas prioriser la compétence à manier des connaissances scientifiques. Or ce n'est perçu comme un manque que par certaines personnes dans les milieux ministériels.

- Les rares données que nous avons trouvées sur les autres types de conseillers montrent que la capacité à traiter des connaissances scientifiques est très variable parmi les **fonctionnaires de gouvernements locaux** au Royaume-Uni. Quant aux **conseillers politiques-partisans** dans les cabinets ministériels ou dans les assemblées législatives, selon des données canadiennes et américaines, bon nombre d'entre eux sont jeunes, inexpérimentés et ne possèdent pas la qualification pour leur poste. Il semble que, dans certains cas, ces postes soient attribués en fonction de la loyauté politique plus qu'en fonction du mérite; d'autre part, il est difficile de recruter des candidats plus expérimentés pour ces postes précaires et aux horaires exigeants.

➤ **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.

2. Les conseillers : que font-ils?

Nous donnons ici un aperçu des tâches des conseillers dans différents milieux de travail (ministères, assemblées législatives, gouvernements locaux), puis nous nous attardons sur leurs tâches qui impliquent des connaissances scientifiques; enfin, nous examinons les initiatives que les conseillers prennent.

2.1. VUE D'ENSEMBLE DES TÂCHES DES CONSEILLERS

Faits saillants :

- Dans les **ministères**, les tâches varient selon le type de conseiller.
 - Les fonctionnaires qui contribuent à l'élaboration de politiques publiques (y compris dans une certaine mesure les cadres intermédiaires) procèdent à des analyses de contexte, collectent et analysent de l'information, consultent des parties prenantes, examinent et formulent des options de politiques publiques, planifient et mettent en œuvre celles qui sont adoptées. Les cadres supérieurs déterminent des priorités pour le travail des fonctionnaires, donnent des avis au ministre sur la base des analyses produites par ces derniers, œuvrent à faire approuver des propositions, négocient le soutien de parties prenantes, dirigent la mise en œuvre des politiques publiques.
 - Au Canada, les conseillers de cabinet ministériel interviennent dans le travail des fonctionnaires en transmettant des instructions au nom du ministre, en suivant le déroulement de l'élaboration des politiques publiques et en discutant les options envisagées avec les fonctionnaires. Ils consultent des parties prenantes et analysent d'un point de vue politique-partisan les options de politiques publiques envisagées. Sur cette base, ils conseillent le ministre.
- Les conseillers partisans dans les **assemblées législatives** aux États-Unis (les seules données que nous avons trouvées proviennent de ce pays) collectent de l'information, rédigent des déclarations pour les législateurs, formulent des projets de loi, surveillent la mise en œuvre de politiques publiques. Ceux qui soutiennent les travaux d'un comité³ organisent aussi des audiences⁴.
- Pour ce qui est des fonctionnaires de **gouvernements locaux**, les données que nous avons trouvées concernent les cadres

intermédiaires dans une municipalité du Royaume-Uni. Ces derniers organisent et animent des réunions, développent des réseaux et des alliances, cherchent et analysent des données probantes et les relaient aux décideurs, et proposent à ces derniers des options de politiques publiques.

- Dans les ministères, les différentes tâches d'élaboration des politiques publiques tendent à être réparties entre les individus ou entre les équipes. Dans les assemblées législatives et dans certains gouvernements locaux, où les conseillers sont moins nombreux, un même conseiller peut être amené à s'impliquer dans toutes les tâches.

➤ 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 énumérées 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 : Nous avons trouvé peu de données sur les tâches des conseillers dans la branche législative et dans les gouvernements locaux : quelle est la situation dans d'autres pays que les États-Unis (pour les conseillers de législateurs), dans d'autres municipalités au Royaume-Uni et ailleurs (pour les fonctionnaires municipaux)?

2.2. TÂCHES IMPLIQUANT DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

Nous abordons brièvement les raisons qui peuvent motiver les conseillers des décideurs à utiliser des connaissances scientifiques, puis nous décrivons leurs tâches à cet égard : chercher ces

³ Dans une assemblée législative, un comité (ou une commission) est un groupe de travail composé d'un petit nombre de législateurs qui étudient les projets touchant un secteur en particulier.

⁴ Durant ces audiences, les législateurs membres du comité écoutent le point de vue de « témoins » (experts ou parties prenantes) sur un sujet.

connaissances, les examiner, les « traduire » pour les besoins du milieu politique, puis les y relayer.

2.2.1. Des connaissances scientifiques, pour quoi faire?

Faits saillants :

- Selon des fonctionnaires, les circonstances dans lesquelles ils utilisent des connaissances scientifiques sont essentiellement la formulation de nouvelles politiques et, dans une moindre mesure, la détermination des priorités qui requièrent une intervention publique et l'évaluation des politiques existantes.
- L'un des objectifs des fonctionnaires qui utilisent des connaissances scientifiques est de s'informer pour mieux réaliser leur travail.
- D'autres objectifs, mentionnés par divers types de conseillers, sont reliés à leurs interactions avec d'autres acteurs. Ces conseillers utilisent des connaissances scientifiques :
 - pour breffer des décideurs ou d'autres conseillers;
 - pour les persuader de considérer des problèmes ou d'adopter des politiques;
 - pour démontrer leur capacité à manier ces connaissances;
 - ou encore, pour donner une certaine crédibilité scientifique à leurs propositions dans le but de convaincre des acteurs au sein du gouvernement ou à l'extérieur (parties prenantes, population).
- En poursuivant certains de ces objectifs, les conseillers instrumentalisent les connaissances scientifiques. C'est le cas aussi lorsqu'ils les utilisent seulement pour justifier une ligne d'action déjà décidée.
- Un conseiller peut poursuivre plusieurs objectifs simultanément en utilisant des connaissances scientifiques.

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

- Décelez-vous les objectifs que poursuivent vos interlocuteurs lorsqu'ils utilisent des connaissances scientifiques?

- En considérant les conséquences possibles pour vous et votre organisation, jugez-vous qu'il serait acceptable et stratégique de soutenir vos interlocuteurs dans cette voie? Si oui, il serait pertinent que vous leur souligniez 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 poursuivis 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 il mérite qu'on s'y attarde. Certains auteurs 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. 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.

2.2.2. Chercher des connaissances scientifiques

Faits saillants :

- Interrogés sur les données de *recherche*, la grande majorité des fonctionnaires et des conseillers de législateurs disent en consulter rarement⁵. Les fonctionnaires du secteur de la santé le font un peu plus souvent.
- La valeur reconnue aux connaissances scientifiques, personnellement mais surtout par l'organisation dans laquelle un conseiller travaille, est associée au fait d'en consulter.
- D'autres facteurs semblent aussi intervenir : la familiarité des conseillers avec la recherche de

⁵ Mais comme en témoignent d'autres faits saillants présentés ci-après, pour de nombreux conseillers, les « connaissances scientifiques » ne se limitent pas aux données de recherche.

par leur bagage professionnel, le temps et l'accès aux connaissances scientifiques dont ils disposent, et le fait que chercher de telles connaissances fasse partie de leurs tâches (ce n'est habituellement pas le cas pour les conseillers les plus haut placés).

- De nombreux conseillers considèrent la littérature grise et les données brutes comme des connaissances scientifiques, et sur certains aspects elles répondent mieux à leurs besoins que la littérature scientifique (la littérature grise inclut plus souvent des détails concrets sur « comment faire »; les données brutes permettent à un conseiller de réaliser des analyses répondant à son besoin précis).
- Parmi les supports que les conseillers considèrent comme des sources de connaissances scientifiques, les plus consultés sont les infolettres auxquelles ils sont abonnés, les documents publiés par certaines organisations (en particulier des organisations gouvernementales), les bases de données brutes et les médias. Les revues scientifiques sont consultées par certains conseillers seulement; c'est parmi les fonctionnaires des ministères dont le mandat est ancré dans les sciences naturelles qu'on trouve le plus d'utilisateurs.
- Mais en fait, les sources de connaissances que les conseillers apprécient le plus sont des *personnes* qui font partie de leur réseau professionnel : d'abord leurs collègues, mais aussi des experts externes aux profils variés. Ce sont essentiellement des fonctionnaires dans le secteur de la santé qui mentionnent consulter des chercheurs ou des professionnels de santé publique.

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

- Considérant les facteurs et les sources énumérés dans cette 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.

2.2.3. Examiner les connaissances scientifiques trouvées ou reçues

Faits saillants :

- Les conseillers trient les connaissances scientifiques qu'ils ont en main en évaluant leur crédibilité et leur pertinence.
- Le plus souvent, les conseillers apprécient la crédibilité des connaissances en fonction de la crédibilité de ceux qui les ont produites, financées ou publiées – rarement en examinant les méthodes utilisées pour produire ces connaissances. Certains conseillers qui travaillent sur des dossiers reliés à la santé le font, mais la plupart des conseillers ne se sentent pas compétents pour apprécier ces méthodes ni pour interpréter des données contradictoires.
- Les conseillers apprécient la pertinence des connaissances scientifiques en fonction de leur correspondance avec :
 - leurs thèmes de travail actuels;
 - le mandat de leur équipe ou organisation (ce qui peut pénaliser les connaissances qui suggèrent des actions transversales);
 - dans certains cas, leur perception des intentions de leur décideur.
- Le tri s'apparente parfois à de l'autocensure : certains conseillers, y compris des fonctionnaires, évacuent des connaissances scientifiques qu'ils jugent pertinentes, mais qui vont à l'encontre des tendances dominantes dans leur organisation ou dans l'opinion publique.

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

- Quelle est votre cote de crédibilité auprès 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?
- Suivez-vous ce qui fait l'actualité pour vos interlocuteurs afin de saisir le bon moment pour présenter certaines connaissances?
- 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 dans laquelle ils travaillent? Les liens entre ces connaissances et leurs thèmes de travail actuels?
- 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?

2.2.4. Traduire des connaissances scientifiques

Faits saillants :

- Pour rendre les connaissances scientifiques utilisables dans les milieux politiques, les conseillers doivent les « traduire » : les transposer en langage courant, les résumer (car les décideurs n'ont pas le temps de se pencher sur le détail), faire ressortir ce qui, dans ces connaissances, serait utile à leur organisation pour aborder les problèmes qui relèvent de son mandat.
- Dans le processus de traduction, les conseillers mettent en balance les connaissances scientifiques avec d'autres facteurs, comme la faisabilité pratique et le contexte politique. Quelques études indiquent que certains, y compris des fonctionnaires, manipulent parfois les connaissances scientifiques pour en tirer des conclusions mieux alignées avec ces autres facteurs ou plus persuasives. Souvent, même si les conseillers se sont inspirés de connaissances scientifiques, ces dernières n'apparaissent pas sous leur forme d'origine dans les propositions qu'ils présentent aux décideurs.
- Les conseillers ne se sentent pas tous aptes à traduire des connaissances scientifiques. Certains (notamment dans la branche législative) souhaitent que les scientifiques leur facilitent la tâche en résumant et en simplifiant les connaissances, voire en en tirant des recommandations. D'autres conseillers estiment que c'est leur rôle exclusif de formuler des recommandations. D'autres encore travaillent conjointement avec des scientifiques pour le faire.

Les conseillers des décideurs politiques, les connaissances scientifiques et le partage de connaissances : faits saillants d'une revue de littérature et leçons à retenir

➤ **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 de leur 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 leur 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 3 — L'enjeu du temps

Faits saillants :

- Les conseillers de tous types sont soumis à un rythme de travail rapide et imprévisible, et particulièrement ceux qui travaillent dans la branche législative.
- Dans la majorité des situations, les conseillers manquent de temps pour se pencher attentivement sur des connaissances scientifiques.

➤ **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.

2.2.5. Relayer des connaissances scientifiques

Faits saillants :

- Lorsque les décideurs politiques s'appuient sur de grandes équipes, la plupart de leurs conseillers n'ont pas l'occasion de s'adresser directement à eux : les analyses qu'ils produisent circulent par l'intermédiaire de conseillers plus haut placés, qui peuvent choisir de les filtrer ou de les modifier. Cette hiérarchie entre les conseillers se fait plus sentir dans les grandes organisations (ministères, grandes municipalités) que dans les organisations ou équipes de plus petite taille (petites municipalités, cabinets ministériels, équipes de législateurs).
- Il arrive que des fonctionnaires de ministères mobilisent des chercheurs réputés et bons communicateurs pour présenter des connaissances à leur ministre, au lieu de le faire eux-mêmes.

➤ **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? Existe-t-il une hiérarchie forte dans leur milieu de travail et, si oui, où vos contacts se situent-ils? 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? Sinon, est-ce qu'un autre expert mieux placé pourrait relayer des connaissances pour vous? Est-ce qu'une formation pourrait vous être utile pour développer vos compétences en communication scientifique?

2.3. LA PRISE D'INITIATIVE PAR LES CONSEILLERS

Faits saillants :

- Les conseillers ont une marge de manœuvre dans les tâches de traitement de l'information que les décideurs politiques leur confient, et certains en profitent pour agir stratégiquement dans le but d'orienter les décisions en matière de politiques publiques.

- Cela dit, ils ne cherchent pas nécessairement à réorienter substantiellement les positions de leur décideur : certains conseillers font preuve d'initiative pour faire adopter les propositions qu'ils développent, sans pour autant que ces propositions dévient de la ligne suivie par leur décideur.
- Selon des études britanniques, des fonctionnaires de ministères, qui sont pourtant, en principe, indépendants du pouvoir politique, estiment que leur carrière peut être affectée positivement ou négativement par les propositions qu'ils présentent aux décideurs. Cela explique peut-être certaines limites dans la prise d'initiative.

➤ **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?

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

3.1. LES CONSEILLERS COMME FILTRES DES CONNAISSANCES

Faits saillants :

- De par leurs tâches de traitement de l'information, les conseillers ont un certain contrôle sur les connaissances qui se rendent jusqu'aux décideurs.
- Ils peuvent aussi jouer un rôle de filtre envers les personnes qui possèdent des connaissances scientifiques et qui espèrent s'adresser à leur décideur, en choisissant de les recommander ou non (car les conseillers ont aussi pour rôle de repérer des experts et de se renseigner sur ceux qui demandent à rencontrer le décideur).
- Les conseillers peuvent aussi filtrer l'information dans l'autre sens, en partageant ou non, avec des producteurs ou des relayers de connaissances scientifiques, de l'information interne qui peut aider ces derniers à agir plus efficacement (par exemple, indiquer quels sont les enjeux qui préoccupent le décideur à un moment donné).
- Ce partage d'information a lieu surtout quand des relations de confiance sont déjà établies. Des données suggèrent que les fonctionnaires sont plus ouverts que les conseillers partisans et les décideurs à être approchés par des scientifiques qu'ils ne connaissent pas, ce qui peut être le point de départ d'interactions qui aboutiront à du partage d'information.

➤ **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?

3.2. LES CONSEILLERS PARMIS LES SOURCES D'INFORMATION DES DÉCIDEURS

Faits saillants :

- Si les conseillers sont en position de jouer un rôle de filtre, c'est parce qu'ils sont une des principales sources d'information pour les décideurs politiques.
- Cela dit, les décideurs consultent aussi d'autres sources d'information qui, selon les contextes, concurrencent plus ou moins leurs conseillers. Dans les contextes où les conseillers semblent mal positionnés parmi les sources d'information, certains observateurs suggèrent de s'adresser directement aux décideurs.
- Certains conseillers (dans les cas que nous avons trouvés, des fonctionnaires) comptent sur des experts externes pour défendre des idées auprès de leur décideur lorsqu'eux-mêmes ne peuvent pas le faire. Ils aident parfois ces experts à rencontrer le décideur.

➤ 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 encore vous fournir de l'information interne utile?
- Semblent-ils chercher des alliés externes parce que leur liberté de parole est limitée?

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 vérifier si ces contradictions s'expliquent par des différences de culture administrative, et quelle est la situation dans d'autres pays.

3.3. IMPACT DES CONSEILLERS 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.

Faits saillants :

- Les conseillers de législateurs (selon des études américaines) et certains fonctionnaires de gouvernements locaux (selon des études européennes) semblent bien placés pour influencer :
 - l'**agenda** des décideurs politiques, c'est-à-dire la liste des problèmes qu'ils reconnaissent comme nécessitant une intervention publique;
 - et surtout, les **options de politiques publiques envisagées** pour répondre à ces problèmes.
- Les fonctionnaires de ministères *contribuent* à définir ces aspects, directement pour les plus haut placés, indirectement pour les autres.
- L'influence des conseillers sur les politiques publiques envisagées tient au fait qu'ils ont pour tâche centrale d'examiner et de formuler les options possibles, ce qui leur donne la possibilité de faire ressortir certaines options. Par contre, lorsqu'un décideur politique a d'emblée une préférence marquée pour une option, ses conseillers semblent beaucoup moins en mesure d'en faire valoir d'autres.
- Par ailleurs, les fonctionnaires jouent un rôle-clé dans la **planification de la mise en œuvre** des politiques publiques et peuvent en profiter pour moduler certains aspects de ces politiques.
- Les atouts dont les conseillers disposent pour influencer l'élaboration des politiques publiques sont :
 - leur connaissance « de l'intérieur » des milieux politiques, qui leur permet d'agir stratégiquement;
 - leur implication dans le détail et tout au long du processus d'élaboration d'une politique publique, alors que l'implication des décideurs est moins soutenue;
 - et pour les fonctionnaires, le fait qu'ils restent généralement plus longtemps en poste que les décideurs (même si les

mouvements de personnel existent et peuvent saper cette source d'influence).

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

- À propos des connaissances que vous souhaitez partager : quelle(s) étape(s) de l'élaboration d'une politique publique peuvent-elles éclairer (mise à l'agenda d'un problème, examen des politiques publiques possibles pour y répondre, décision, mise en œuvre de la politique adoptée)?⁶
- 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 dans 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.

Ce que la littérature ne dit pas : Pour mieux mesurer 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.

En conclusion

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. 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.

⁶ Pour un éclairage sur les étapes de l'élaboration des politiques publiques et sur les types de connaissances utiles à chaque étape, consulter : Benoit, F. (2013). *Les théories 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. Disponible en ligne à : http://www.ccnpps.ca/159/publications.ccnpps?id_article=965

Encadré 4 — Utiliser les boîtes vertes de ce document pour mettre au point votre stratégie de partage de connaissances

Quoi utiliser : Il est possible que, dans le contexte où vous souhaitez partager des connaissances, les questions et commentaires proposés dans ces boîtes ne vous soient pas *tous* utiles. Sélectionnez ceux qui vous semblent pertinents.

Par qui :

- Vous pouvez sélectionner les questions et tenter d'y répondre :
 - par vous-même;
 - avec vos collègues ou vos partenaires de travail;
 - avec d'autres acteurs de la santé publique qui ont déjà interagi avec le milieu politique que vous souhaitez rejoindre;
 - avec les conseillers avec qui vous souhaitez partager des connaissances (si vous avez déjà développé une relation de confiance);
 - avec d'autres conseillers ou d'autres acteurs que vous connaissez et qui acceptent de vous servir de guides dans ce milieu politique.
- Certaines personnes sont mieux placées pour répondre à certaines questions mais, par ailleurs, certaines questions sont plus délicates : réfléchissez bien à qui poser ces questions et de quelle façon les présenter afin de ne pas compromettre votre future stratégie de partage de connaissances.

Comment :

- Pour trouver des éléments de réponse, vous pouvez rassembler vos propres connaissances, recueillir celles d'autres personnes, analyser le site Web ou des documents de l'organisation gouvernementale que vous souhaitez rejoindre, participer à des événements publics qu'elle organise, suivre la couverture médiatique du domaine de politique publique qui vous intéresse, etc.⁷
- Cette recherche d'information est importante pour bâtir une stratégie de partage de connaissances pertinente. Cependant, n'en faites pas un processus excessivement formel et lourd, surtout si vous sollicitez des réponses auprès d'autres personnes – vous ne voulez pas les importuner. Priorisez les questions et attendez-vous à ne pas trouver de réponses précises à tout.
- Il est intéressant de mettre les réponses par écrit afin de pouvoir les relire ultérieurement, sans toutefois consacrer trop de temps à soigner la rédaction, puisqu'il s'agit d'un simple document de travail.

Quand :

- Vous gagneriez à effectuer une analyse de ce type chaque fois que vous souhaitez approcher un nouveau milieu politique ou de nouveaux conseillers.
- D'autre part, quand on vise un impact en matière de politiques publiques, le succès immédiat est rare. Souvent, il faut continuer à déployer des efforts de partage de connaissances à plus ou moins long terme. Or, les contextes politiques évoluent au fil du temps, ainsi que la compréhension que vous en avez. Relire régulièrement les réponses que vous aviez consignées à un moment donné, et les réviser au besoin, pourrait faire avancer votre réflexion et vous amener à ajuster votre stratégie de partage de connaissances.

⁷ Nous publierons en 2018 un autre document qui donnera plus de détails sur la façon de s'y prendre (en s'appuyant sur des conseils recueillis en entrevue auprès de fonctionnaires municipaux canadiens). À suivre au ccnpps.ca > Projets > Partage de connaissances.

Novembre 2017

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

COMMENT CITER CE DOCUMENT

Morestin, F. (2017). *Les conseillers des décideurs politiques, les connaissances scientifiques et le partage de connaissances : faits saillants d'une revue de littérature et leçons à retenir*. Série Partage de connaissances et politiques publiques. Montréal, Canada : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

REMERCIEMENTS

Le CCNPPS tient à remercier Céline Lepage (Direction de santé publique, Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale) pour ses commentaires sur une version préliminaire de ce document.

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 comme un lieu de production conjointe des projets communs. 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 : XXXX

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 : ccnpps.ca.

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

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

