

Infiltration des connaissances et sédimentation des décisions

Carol H. Weiss*

Article original : Weiss, C. H. (1980). Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(3), 381-404. <https://doi.org/10.1177/107554708000100303> Copyright ©1980 by Sage Publications, Inc. Cet article est republié en français avec l'autorisation de la maison d'édition Sage Publications. Les citations dans le texte qui n'ont jamais été publiées en version française sont des traductions libres.

Le *titre conventionnel* de cet article aurait été « Utilisation des connaissances dans la prise de décision ». J'ai délibérément adopté cette terminologie bancale afin de faire ressortir un point — en réalité, deux. Le premier est que les connaissances, du moins celles issues de recherches et d'analyses systématiques, ne sont que rarement « utilisées » de manière directe et instrumentale dans l'élaboration des politiques publiques. Il n'arrive que rarement que ces connaissances fournissent une « réponse » que les décideurs politiques utilisent pour résoudre un problème de politique publique. En réalité, les connaissances issues de la recherche influencent généralement l'élaboration et l'évolution des politiques de façon diffuse. Elles fournissent un arrière-plan de généralisations empiriques et d'idées qui *s'infiltrent* dans les délibérations sur les politiques publiques. Leur influence s'exerce de façon plus subtile que ne le suggère le mot « utilisation » avec ses connotations d'outillage.

Le deuxième point est que de nombreuses mesures politiques, même celles aux conséquences majeures ne sont pas « décidées » d'une manière nette et tranchée. Le terme « décision » renvoie à une série d'événements précis : un problème se pose, un groupe de personnes habilitées à le traiter se réunit à des moments et dans des lieux déterminés pour examiner les différentes possibilités d'y remédier, elles en évaluent les avantages et les coûts (de façon plus ou moins explicite) et choisissent une réponse. Cette réponse devient alors la décision : par exemple un ensemble de règles ou de lignes directrices, le financement ou non d'un programme, la réorganisation d'une structure, le maintien de la situation en l'état, ou toute autre mesure de ce type. Mais dans les grandes organisations, les politiques voient souvent le jour sans qu'aucune réflexion systématique n'ait été menée. Aucun problème (ou opportunité) n'est identifié comme question explicite, aucun groupe identifiable de décideurs autorisés ne se réunit, aucune liste d'options n'est dressée, aucune évaluation des avantages et inconvénients respectifs n'est effectuée, aucun choix net n'est arrêté. Pourtant, le flux incessant des événements façonne un compromis — et un schéma de comportement — qui a de vastes répercussions. Il peut être ratifié à terme par une action délibérée de politique publique, mais, dans les phases cruciales de sa formation, il semble simplement survenir. Sans délibération consciente, la politique se constitue peu à peu (se *sédimente*).

* L'affiliation de l'auteur se trouve à la fin de l'article.

Le fait que les décisions se forment souvent progressivement, sans la formalité d'un ordre du jour, de délibérations ou de choix explicites, contribue à expliquer l'absence d'utilisation directe de la recherche et de l'analyse. Lorsque les décisions se constituent par petites étapes non coordonnées par un personnel réparti dans plusieurs bureaux et peu conscient de l'orientation politique poursuivie ou des options écartées, il y a peu d'occasions d'appliquer de façon réfléchie les résultats de la recherche au travail en cours. Toutefois le personnel fonde ses activités courantes sur l'ensemble de ses connaissances et de son jugement. Dans la mesure où la recherche a contribué à leur compréhension de la nature des problèmes et des solutions envisageables, ils s'en inspirent dans leur travail.

Tels sont les thèmes fondamentaux de cet article. Ils sont issus d'une recherche menée par Michael Bucuvalas, Laurie Bauman et moi-même à l'Université Columbia sur l'utilité de la recherche en sciences sociales pour les responsables des services de santé mentale aux niveaux fédéral, étatique et local. Nous avons interrogé 155 personnes occupant des postes de haut niveau dans ces organisations sur leurs réactions à la recherche (Weiss, 1977; Weiss et Bucuvalas, 1977; Weiss et Bucuvalas, sous presse). Parmi les questions que nous leur avons posées figuraient les suivantes :

Utilisez-vous consciemment les résultats de la recherche en sciences sociales pour prendre des décisions dans le cadre de votre travail ? De quelle manière utilisez-vous la recherche en sciences sociales dans votre travail ?

Cherchez-vous des données issues de la recherche lorsque vous envisagez différentes politiques ou différents programmes ? Dans quelles circonstances sollicitez-vous la recherche ?

La première série de questions porte évidemment sur l'*utilisation consciente* de la recherche en sciences sociales, et non sur l'imprégnation progressive des idées issues de la recherche dans la construction de la réalité sociale par les individus. C'est pourtant grâce aux réponses à cette série de questions que nous avons pu mieux comprendre le processus amorphe que j'ai ici nommé « infiltration des connaissances ».

La deuxième série de questions porte non seulement sur l'utilisation consciente, mais aussi sur la *démarche active* de recherche. Elle inscrit cette recherche dans le cadre de la prise de décision au sens traditionnel, en partant du principe que les hauts fonctionnaires « examinent différentes options de politiques ou de programmes » et qu'ils ont besoin d'informations pour les éclairer dans leur réflexion. Une fois encore, l'entretien adopte une posture relativement rigide, établissant un cadre de choix rationnel, et, une fois encore, certains répondants ont su contourner ce schéma implicite pour décrire le monde très différent dans lequel ils vivent. Leurs réponses ont suscité une reconceptualisation du processus décisionnel dans les organisations bureaucratiques ainsi qu'une réflexion sur les antécédents et les conséquences des décisions de nature diffuse.

Utilisation consciente de la recherche en sciences sociales

En réponse aux questions sur leur utilisation consciente de la recherche en sciences sociales dans leur travail, les responsables des services de santé mentale ont fait preuve d'une ouverture remarquable à la recherche. Bien qu'une minorité ait rejeté l'idée que la recherche contribuait à leur travail, la grande majorité a déclaré l'utiliser, souvent de manière intensive, et a décrit une grande variété de façons dont la recherche éclairait leur activité. Les réponses étaient si positives que nous avons fini par douter de

leur véracité. Mais l'examen minutieux des descriptions détaillées de l'usage de la recherche a apporté un éclairage suffisant pour rendre les témoignages non seulement crédibles, mais aussi révélateurs.

En réponse aux questions visant à savoir s'ils utilisaient consciemment la recherche et de quelle manière, les répondants ont fourni des réponses classées en cinq catégories :

Non, jamais	11 %
Pas consciemment	22 %
Oui, mais n'a décrit aucune méthode	10 %
Oui, a donné des utilisations « générales »	50 %
Oui, a donné des usages spécifiques	7 %

Examinons chaque catégorie tour à tour.

Onze pour cent des personnes interrogées ont rejeté d'emblée la recherche en sciences sociales. Elles ont principalement invoqué son manque de pertinence ou l'insuffisance de sa méthodologie, voire les deux. Voici quelques exemples de réponses :

Je pense que c'est n'importe quoi. Par conséquent, je ne m'y suis pas beaucoup intéressé. Je n'ai pas vu beaucoup d'applications possibles dans le domaine de la santé mentale — du moins dans le développement de programmes de santé mentale — qui aient été utiles aux programmes auxquels j'ai participé. Je pense que c'est une activité académique qui sert principalement à occuper les universitaires. (290)

Non, parce que cela n'a aucune valeur. Je n'ai jamais vu quoi que ce soit d'utile pour la prise de décision ou l'élaboration de politiques. Ces études sont faussées parce qu'elles reposent sur des échantillons restreints et biaisés. Les questions posées et les réponses obtenues sont si générales qu'elles sont totalement inutiles pour prendre des décisions dans des domaines nécessitant une attention accrue. (285)

Je connais les recherches disponibles en psychologie, en sociologie et en anthropologie, et ces disciplines ont produit de nombreux résultats utiles. Mais elles ont très peu contribué à aider le directeur d'un programme comme celui-ci à prendre de meilleures décisions. À mon avis, la direction s'appuie simplement sur les talents propres du responsable, et il n'existe aucun ensemble de connaissances, de doctrines ou de dogmes capables de lui dicter comment faire son travail. Vous ne pouvez pas vous fier aux résultats des recherches d'autrui pour savoir quels choix vous devez faire. (136)

Vingt-deux pour cent ont exprimé des réserves à propos de l'expression « utilisation consciente », mais ont indiqué que les informations issues de la recherche entraient dans leur réflexion et leurs actions. Le processus par lequel ces personnes ont assimilé la recherche en sciences sociales n'était pas axé sur des

décisions spécifiques ni orienté vers des questions particulières, et son impact sur leur comportement était difficile à cerner. Mais elles avaient le sentiment que cela avait une incidence. Voici quelques-unes de leurs réponses :

Consciemment, je ne pense pas. Je pense que quand on se tient au courant du domaine en lisant, cela fait partie de votre expérience et ce n'est pas vraiment quelque chose de conscient. (261)

Rarement consciemment. Le plus souvent, c'est simplement la façon dont les choses s'assimilent. Essentiellement en filtrant lectures et présentations selon ma propre perception et les conditions particulières d'ici. (312)

Pas nécessairement consciemment. Dans le cadre de mes activités, je ne consulte pas nécessairement les recherches ou les études en sciences sociales qui pourraient être liées à ce que je fais... Mais je lis et je suis sûr qu'elles jouent un rôle important dans ce que je fais et ferai. (331)

Une personne sceptique pourrait rejeter ces réponses comme des propos polis mais creux, destinés uniquement à satisfaire les exigences de l'entretien. Cependant, compte tenu des autres informations recueillies lors des entretiens, nous sommes convaincus qu'elles représentent une tentative sincère d'expliquer la manière dont la recherche en sciences sociales intervient souvent dans les activités professionnelles. Une grande partie de la difficulté rencontrée par les personnes interrogées pour répondre à cette question provenait manifestement du mot « consciemment ». Elles cherchent à faire comprendre qu'elles n'utilisent pas délibérément la recherche pour orienter leurs décisions individuelles. La recherche sert plutôt de toile de fond, fournissant le contexte dont dérivent les idées, les concepts et les choix. Les idées sont des choses insaisissables. Même les scientifiques, inscrits dans une tradition qui exige de citer ses sources, ont du mal à retracer la généalogie de leurs idées. Les décideurs, moins enclins à citer leurs sources, sont probablement moins conscients de l'origine des nombreux concepts qu'ils mobilisent pour comprendre le monde. Pourtant, ils soupçonnent que certaines de leurs idées proviennent des recherches auxquelles ils ont été exposés. Il n'est guère surprenant qu'ils se montrent réticents face au mot « consciemment » pour décrire le processus par lequel les concepts issus de la recherche imprègnent leur réflexion et les aident à structurer la réalité.

Un troisième groupe de décideurs a eu du mal à expliquer comment ils utilisaient la recherche, et l'a exprimé avec un autre type de réponses. Ce groupe, qui représentait 10 % des décideurs, a déclaré utiliser la recherche « constamment », « tout le temps », mais n'a pas été en mesure de décrire comment il l'utilisait, ni de fournir d'exemple. Les personnes de ce groupe peinaient elles aussi à exprimer qu'elle avaient conscience d'intégrer les informations issues de la recherche à leur stock de connaissances et d'y puiser dans leur travail, comme elles ne pouvaient pas en isoler leur contribution propre.

Une majorité de décideurs, soit 57 %, ont déclaré utiliser la recherche en sciences sociales et ont donné des exemples d'utilisation. Mais seuls 7 % ont fourni des descriptions relativement concrètes de l'application de la recherche à leur travail. Les 50 % restants ont parlé en termes généraux de l'utilisation de la recherche pour obtenir une orientation générale et un cadre de référence, pour se tenir au courant

des développements dans le domaine et pour réduire les incertitudes liées à leurs politiques et programmes. Ces personnes ont évoqué des objectifs généraux (et non des décisions précises), des buts spécifiques ou encore le contenu concret d'études issues de la recherche.

Les exemples les plus précis d'utilisation de la recherche faisaient état à la fois de *conclusions de recherche* qui ont exercé une influence et de « décisions » particulières influencées par ces conclusions. Mais peu de réponses ont établi un lien entre les composantes *recherche* et *décisions* du processus d'utilisation, malgré les questions insistantes (voire harcelantes) de l'équipe d'enquête. L'exemple le plus explicite a été fourni par un fonctionnaire fédéral :

L'Institut dispose désormais de données indiquant que la plupart des alcooliques¹ peuvent être pris en charge dans le cadre de services ambulatoires, qui constituent désormais la principale modalité de traitement, en association avec des soins intermédiaires, à l'échelle nationale. Ces données ont orienté notre action en faveur des services ambulatoires plutôt que des services hospitaliers. Certaines évaluations montrent désormais que les services de suivi et de post-traitement constituent des éléments essentiels d'un bon programme. Sans eux, une grande partie du traitement peut être inutile. Il s'agit désormais d'un critère obligatoire dans les procédures d'accréditation des hôpitaux. Les recherches montrent que certains groupes — Noirs, Amérindiens et Hispaniques — ont tendance à entrer plus rapidement en traitement lorsque les conseillers « parlent leur langage ». Nous encourageons le développement de profils de personnel mieux adaptés aux populations qu'ils accompagnent. Voilà une autre manière que nous avons d'utiliser les données. (186)

Le directeur d'une clinique locale a également donné un exemple d'utilisation concrète. Bien qu'il n'ait pas décrit les résultats de la recherche qui ont orienté son travail, il en a précisé la finalité :

Nous cherchons constamment des moyens d'améliorer et de renforcer l'efficacité de nos services et de notre administration. Nous consultons donc régulièrement, voire continuellement, la littérature pour voir si elle peut nous être utile à cet égard. Par exemple, un problème que rencontrent la plupart des cliniques : seuls environ 35 % des patients qui demandent à bénéficier de nos services poursuivent effectivement leur prise en charge. Inquiets de cette situation et désireux d'améliorer le fonctionnement de notre service, nous avons alors commencé à consulter la littérature pour trouver des moyens de maximiser l'impact des premières rencontres avec les patients. Et, en effet, nous avons trouvé dans la littérature plusieurs travaux utiles qui nous ont aidés à renforcer l'impact du premier contact avec le patient. (304)

Peu de réponses ont été aussi précises. Même si la plupart des personnes interrogées ont exprimé, dans le reste de l'entretien, une réelle appréciation et un respect pour la recherche en sciences sociales (Bauman et Weiss, 1976), elles ont eu du mal à citer des applications directes des résultats de la recherche dans des décisions précises. Le fait que des exemples concrets d'utilisation soient si rarement mentionnés laisse penser que les plaintes récurrentes des observateurs qui affirment que la recherche

¹ N.d.T. : Le vocabulaire reflète l'usage en vigueur en 1980.

est négligée sont en partie fondées. Cependant, 50 % des personnes interrogées ont évoqué ce que nous avons qualifié d' « utilisations générales » de la recherche, et avant de conclure que la recherche est réellement négligée, examinons de plus près ces réponses.

Les réponses relatives aux utilisations générales de la recherche comportaient des déclarations d'une grande imprécision. Les répondants ont indiqué que la recherche courante les aidait à formuler des politiques et à définir des orientations. Voici quelques exemples :

Dans la mesure où le gouvernement me consulte pour obtenir des conseils sur les questions de politique qui se présentent, par exemple au moment de la planification budgétaire, nous prenons des décisions afin de déterminer les priorités à mettre en avant dans le processus d'élaboration du budget, ou, plus tard, sur la répartition des fonds dans les limites des plafonds fixés. La recherche et les sciences sociales sont alors prises en compte. (101)

Pour nous permettre de mieux comprendre l'état des connaissances et de la recherche, pour nous sensibiliser à l'évolution du domaine et nous aider à élaborer des politiques et à définir de nouvelles orientations. (126)

Certaines observations étaient plus précises quant aux types de recherche utilisés. Plusieurs faisaient référence à des recherches sur les besoins en services et leur répartition. Les répondants ont laissé entendre que ce type d'information était utile pour élaborer des programmes et orienter les services vers les zones à haut risque ou vers les populations spécifiques.

Nous utilisons de nombreuses données socioéconomiques et démographiques qui nous donnent des renseignements de base sur la zone susceptible d'être desservie par le centre de santé mentale. (254)

Un exemple qui me vient à l'esprit est un projet à court terme que je mène actuellement dans [un certain] comté pour aider le personnel à identifier les besoins généraux en matière de santé et les modes d'utilisation des services de santé. (207)

L'objectif du département est de fusionner les programmes communautaires et les programmes hospitaliers en un système de services unifié. Lorsque je reçois des informations concernant les types de population accueillis dans les centres et dans les hôpitaux, j'essaie de les utiliser comme base pour planifier les changements que nous souhaitons mettre en œuvre. (253)

Un autre type de recherche jugé utile était la recherche évaluative, qui indiquait « ce qui fonctionne ». Un certain nombre de personnes, à tous les niveaux, ont évoqué l'utilisation des données à propos de stratégies de programmes efficaces comme modèles pour leurs propres initiatives.

Nous examinons principalement les études menées dans cet État, dans d'autres États et au niveau national, afin de déterminer quelles modalités de traitement, méthodes et techniques se sont avérées efficaces. Nous essayons ensuite d'orienter nos programmes en suivant les approches qui ont fait leurs preuves ici et ailleurs. (223)

Nous recherchons des données concrètes pour démontrer qu'une approche est, ou non, efficace. (161)

Beaucoup ont évoqué l'utilisation de la recherche pour « rester à la pointe dans leur domaine ». Les hauts fonctionnaires des agences fédérales, étatiques et locales sont des experts dans un domaine spécifique, et ils déclarent utiliser la recherche pour rester à jour. La recherche en sciences sociales constitue un *moyen de communication* sur ce qui se passe. Ils s'appuient sur elle pour mieux connaître les besoins des populations, les problèmes rencontrés dans la prestation des services et les enjeux émergents. Les réponses de ces personnes suggèrent que la recherche en sciences sociales est une forme de formation continue.

[La recherche] a été utilisée principalement pour obtenir des informations complémentaires permettant de rester informé de ce qui se fait et de ce qui se passe. (350)

[J'utilise la recherche] pour lire et me tenir informé de ce qui se passe, des nouvelles connaissances acquises sur les individus et les effets de leur environnement et de leur mode de vie. En matière de recherche sociale, je m'intéresse à tout ce que l'on sait sur les êtres humains, sur la manière dont ils interagissent avec le monde, leur entourage et leurs besoins. (176)

J'utilise la recherche de manière routinière. Cela fait partie intégrante de mon métier. Je pense que la seule constante, c'est le changement. Il est important de fournir un service responsable, et pour être un professionnel responsable, il faut savoir ce qui se passe. (357)

La recherche en sciences sociales constitue une source d'information qui aide les responsables à préserver leur position de leadership professionnel.

Un autre type d'utilisation de la recherche est de nature rituelle : elle répond aux exigences du poste, mais son impact sur l'action reste problématique. Sa fonction principale semble être de donner une patine scientifique aux documents qui circulent au sein de l'organisation, par exemple lors de la rédaction de plans stratégiques.

Il était très important pour moi de disposer d'études approfondies pour rédiger mon plan directeur. L'élaboration de ces plans constituait l'objectif principal du service, et pour les rédiger, il fallait réellement s'appuyer sur la recherche — ce que j'ai fait. (240)

Il s'agissait d'un usage rare, ou du moins rarement mentionné. Lorsque la recherche est utilisée, elle a généralement plus qu'une fonction décorative; elle est censée convaincre les autres de la crédibilité et de la légitimité de la position de l'utilisateur.

Plusieurs personnes ont évoqué l'utilisation de la recherche pour étayer leur point de vue et persuader les autres personnes participant au processus décisionnel d'adopter leur position. Elles décrivent l'usage de la recherche comme une arme dans les luttes politiques.

Nous aurions besoin de données qui non seulement précisent l'ampleur du problème, mais qui nous permettent aussi de démontrer à ceux qui examinent nos budgets qu'un investissement dans ce domaine procure un rendement social et économique tangible. (111)

Principalement parce que toute décision prise dans le secteur public doit être justifiée. Les opinions non appuyées sur des données sont rarement aussi solides lorsqu'il s'agit d'étayer une position. (288)

Ce thème, l'utilisation de la recherche comme moyen de légitimer une position, réapparaît dans les réponses à la question sur les circonstances de l'examen de travaux scientifiques (voir ci-dessous). Cela suggère que la recherche occupe une place particulière dans les débats et les négociations organisationnels.

La recherche n'est pas seulement utilisée pour légitimer une position préétablie, elle sert également à la façonner avant qu'elle ne se cristallise. Par exemple, une personne a déclaré :

[Je cherche des travaux de recherche] afin de clarifier ma propre réflexion. Avant de prendre position, je veux voir ce que d'autres ont écrit ou étudié sur le sujet. Si je dois préparer quelque chose, je veux pouvoir le documenter. Lorsque j'essaie de défendre une position particulière, je me dépêche de trouver tous les articles qui la soutiennent. L'hypothèse est que, si l'on peut citer quelqu'un ayant mené une étude rigoureuse, cela a plus de poids qu'une simple opinion. (174)

Cette déclaration illustre d'abord l'usage de la recherche pour clarifier et nourrir la réflexion menant à une prise de position, puis pour en documenter la justification, avant de servir à sa promotion. La recherche semble donc jouer un rôle à chaque étape du processus.

D'autres personnes évoquent explicitement le soutien interne et externe que procure la recherche. Elle rend leurs conseils plus convaincants pour autrui, tout en les confortant eux-mêmes dans leurs choix. Sa contribution réside dans la réduction des incertitudes inévitables qui entourent toute question de politique publique.

La recherche est utilisée pour nous donner confiance et assurance : les recommandations que nous formulons reposent sur les résultats issus de ces travaux. (146)

Plusieurs personnes ont enfin évoqué des usages conceptuels de la recherche en sciences sociales. Elles ont moins parlé de l'application directe de résultats à des fins spécifiques que de l'acquisition de connaissances sur les processus sociaux comme fondement de la compréhension. Parmi les concepts de sciences sociales mentionnés figuraient :

Une attention particulière à la représentation des minorités et aux questions qui les concernent, lorsque nous cherchons à formuler et mettre en œuvre des politiques. Ce que nous savons des minorités provient de la recherche en sciences sociales. (102)

Une meilleure compréhension de l'évolution du système familial en tant qu'institution sociale — des effets des tensions liées au divorce, à la séparation, aux modes de vie alternatifs, à l'évolution des mœurs et des systèmes de valeurs. C'est extrêmement vaste; je ne sais pas comment le cerner. (121)

Par exemple, si quelqu'un affirme que nous devons construire davantage d'institutions, je réponds que les recherches montrent que ces enfants n'en ont pas besoin. Nous devons plutôt développer des programmes alternatifs. (205)

L'article publié dans Science au sujet des questions de diagnostic et d'étiquetage en psychiatrie abordait les conséquences du processus d'étiquetage. Cette question m'a particulièrement intéressé, car, bien que je sois psychiatre et fortement attaché au modèle médical, je suis conscient qu'il arrive parfois que le fait d'étiqueter un patient ne soit pas dans son intérêt. (371)

Dans ce type d'usage, les personnes estimaient que les perspectives intellectuelles issues de la recherche en sciences sociales contribuaient à façonner leurs modèles de réalité sociale. La recherche en sciences sociales les aidait à donner sens au monde et à approfondir leur compréhension des enjeux complexes auxquels elles étaient confrontées.

Beaucoup ont souligné que la recherche en sciences sociales n'était qu'une source d'information parmi d'autres, rarement assez influente pour orienter à elle seule le processus décisionnel. Elles lisaient les recherches en sciences sociales, mais celles-ci venaient en complément de leur propre expérience, ainsi que des informations tirées de leurs collègues, des dossiers de programmes, des réunions et conférences, des livres, de la télévision et des conversations avec leurs amis.

Comme l'a dit l'un d'entre eux : « Je lis tout... j'écoute plusieurs personnes, je mélange tout cela et je vois ce qui me semble logique. » Les chercheurs en sciences sociales qui s'attendent à ce que leurs travaux fassent autorité au point de *déterminer* les choix politiques sous-estiment la diversité des sources qui influencent la compréhension et les préférences des décideurs — certaines étant bien plus parlantes et immédiates dans leur impact que des rapports de recherche aseptisés et saturés de statistiques.

Pour bien comprendre ces cas rapportés d'utilisation de la recherche, il faut surtout garder à l'esprit que les personnes occupant des fonctions officielles ne classent pas la recherche séparément dans leur esprit. Elles l'interprètent à mesure qu'elles la lisent, à la lumière de leurs autres connaissances, et la *fusionnent* avec toutes les informations et généralisations dont elles disposent. Il leur est donc difficile, voire souvent impossible, d'identifier la contribution unique qu'une étude, un ensemble d'études ou la recherche en général a apporté à leurs actions. Les enseignements tirés de la recherche font désormais partie d'un tout, d'une gestalt. Comme l'ont écrit Caplan et al. (1975) à propos de l'utilisation des connaissances en sciences sociales par les décideurs :

Pour les décideurs politiques, l'importance d'une telle idée [issue de la recherche] réside en grande partie dans son intégration finale dans leur vision globale d'un problème. En leur demandant de citer des exemples d'utilisation [de la recherche], on leur demande en réalité d'atomiser leur conception de la réalité sociale, de sortir les connaissances de leur contexte,

un contexte sans lequel ces connaissances n'auraient pas été conservées en premier lieu [1975 : 18-19].

Plusieurs de nos répondants ont tenté d'expliquer ce processus complexe d'assimilation :

Il s'agit d'une prise de conscience et d'une stratification continues de plusieurs types d'informations : télévision, journaux, articles scientifiques, livres. Toutes ces choses se chevauchent. Il m'est très difficile de déterminer où j'ai obtenu ces informations. (301)

J'ai tendance à intégrer les connaissances acquises dans les articles à ma propre réflexion. (370)

Je ne pense pas qu'il existe une manière spécifique d'appliquer précisément les résultats d'une recherche. On accumule une série de recherches connexes, on les intègre, on les évalue, on les assimile, puis, à un moment donné, on les utilise. (150)

Si ces cas rapportés d'utilisation de la recherche fournis par nos répondants semblent flous et indistincts, c'est en partie à cause de cette fusion entre la recherche et les connaissances provenant de sources variées. Ils ne connaissent pas toujours la provenance des idées et des modèles qui constituent leur capital intellectuel de base ni quelles idées ou quels modèles proviennent, à l'origine, par des voies directes ou indirectes, des études en sciences sociales.

Une autre raison expliquant la rareté des exemples clairs d'utilisation de la recherche, et j'y reviendrai, est que nos répondants ne savent souvent pas clairement les conséquences de la recherche dans leurs activités quotidiennes. Lorsque nous leur demandons comment ils utilisent la recherche en sciences sociales pour prendre des décisions, nous leur demandons en réalité non seulement de préciser l'apport des sciences sociales, mais aussi le résultat concret de leur processus décisionnel. Et beaucoup d'entre eux ne pensent pas prendre de décisions aussi nettes et claires dans le cadre de leur travail. Ils recommandent, conseillent, délibèrent, établissent des budgets, témoignent, élaborent des plans, rédigent des lignes directrices, font des rapports, supervisent, proposent des projets de loi, aident, se réunissent, débattent, forment, consultent... mais décident ? Ce n'est pas un concept qui semble décrire de manière adéquate l'enchaînement d'activités dans lequel sont engagés les fonctionnaires, y compris ceux des plus hauts échelons des organisations complexes.

Chercher activement des études en sciences sociales

Nous avons demandé à nos répondants s'ils *cherchaient* des études en sciences sociales lorsqu'ils envisageaient différentes options de politique ou de programme. Comme pour les réponses concernant l'utilisation de la recherche, une minorité de répondants a nié avoir déjà mené ce type d'activité. Vingt-et-un pour cent ont déclaré ne jamais ou presque jamais chercher de travaux de recherche. Les raisons invoquées étaient similaires à celles données pour la question sur l'utilisation — absence de pertinence, manque de fiabilité des résultats — et, en outre, manque de temps. Les 79 % restants ont déclaré qu'il leur arrivait, eux ou leur personnel, de chercher des travaux scientifiques en rapport avec les questions qu'ils traitaient. Mais cette exploration était généralement moins ciblée et précise que ne le suggérait notre question. Un répondant a tenté d'expliquer le contexte dans lequel s'inscrivait cette exploration: « Est-ce que je cherche ? Cela dépend de ce que je sais déjà. » (221). D'autres ont davantage élaboré

au sujet de l'interaction entre la lecture continue de la recherche et leurs actions sur les politiques ou les programmes :

C'est souvent informel. Nous ne nous posons pas pour dire : « Bon, nous nous lançons dans ce programme, cherchons tout ce que nous pouvons trouver à son sujet. » Parce que, très souvent, c'est un processus continu. Les informations sont en quelque sorte rassemblées de manière informelle, mais les conclusions reposent sur ce type de matériau. (223)

Si un plan clair se dessine, il découle généralement de nos besoins ici. Nous nous tournons alors vers la littérature pertinente que je connais pour l'avoir lue au fil des ans et nous l'utilisons pour étayer le projet et lui donner une orientation. (312)

C'est un processus continu. En ce qui concerne toutes les différentes fonctions, nous cherchons constamment des contributions en matière de recherche et développement. (173)

Une fois encore, malgré notre tentative de formuler la question dans un cadre décisionnel traditionnel (c'est-à-dire « examiner les options de politique ou de programme »), les responsables ont repoussé les limites du langage pour faire place aux réalités plus complexes de leur expérience.

Lorsqu'il s'agissait de décrire les occasions où ils avaient eu recours à la recherche en sciences sociales, ils se montraient un peu plus explicites que dans leurs réponses concernant l'utilisation de la recherche. Cette plus grande précision peut s'expliquer en partie par la place occupée par ces questions dans l'entretien. Alors que les questions sur l'utilisation de la recherche leur ont été posées dès le début, introduisant un sujet auquel peu d'entre eux avaient réfléchi auparavant, les questions sur le fait de chercher activement des études scientifiques ont été abordées après environ deux heures de discussion sur le sujet. L'accent mis sur la prospection ciblée d'études scientifiques a peut-être également suscité des images plus concrètes.

Les conditions dans lesquelles ils ont déclaré faire appel à la recherche se répartissaient principalement en quatre catégories : les situations nouvelles, les décisions comportant des conséquences importantes ou coûteuses, les demandes d'aide à des consultants pour des questions sur lesquelles ils ne disposaient pas d'une expertise suffisante, et les situations où leur jugement pouvait être contesté et où ils souhaitaient disposer d'un appui faisant autorité.

Lorsque l'agence s'engageait dans de nouveaux domaines d'action politique ou de programme, de nombreuses personnes ont déclaré qu'elles se tournaient vers la recherche pour obtenir des informations générales et des orientations. En réponse à la question sur les circonstances dans lesquelles ils chechent des informations, les répondants ont déclaré :

Chaque fois que nous devons traiter un nouveau domaine ou un domaine controversé, ou lorsque nous estimons manquer d'expérience personnelle. (161)

Si nous nous lançons dans de nouveaux domaines, je demande au personnel de se renseigner sur le sujet et de rédiger un rapport et des recommandations. Lorsque nous lançons un nouveau

programme ou que nous sommes confrontés à un problème que nous ne savons pas comment gérer. (232)

Lorsque nous nous lançons dans une entreprise totalement nouvelle. Lorsque nous envisageons un nouveau domaine de programme ou une nouvelle façon de faire les choses. (254)

Une décision importante est un autre facteur déclenchant la prospection de recherches. Si une erreur de jugement risque d'avoir de graves conséquences, les responsables sollicitent l'avis et l'expérience de nombreuses personnes et cherchent des faits et des analyses auprès de multiples sources, y compris la recherche en sciences sociales.

Lorsque nous sommes confrontés à un changement de politique ou de programme qui aurait des implications à long terme. (261)

Lorsque nous devons prendre une décision importante concernant un programme ou une politique, ou lorsqu'il existe au sein du personnel une forte hésitation, des opinions très divergentes, et qu'une décision doit être prise. (353)

Celles qui impliquent d'énormes engagements en termes de ressources, de main-d'œuvre et d'argent. Ce sont celles qui vous empêchent de dormir la nuit. (275)

Les demandes pour du conseil constituent un autre facteur incitant à faire appel à la recherche. Certains répondants fédéraux occupent des postes qui consistent à fournir des conseils et une assistance technique à d'autres agences fédérales et aux États, et de nombreux fonctionnaires d'État servent de conseillers auprès d'agences locales. Lorsqu'ils ne disposent pas de connaissances suffisantes dans un domaine sur lequel on leur demande conseil, ils se tournent vers la recherche.

Lorsque je souhaite fournir des informations à la suite d'une demande. (176)

Lorsqu'on nous demande d'apporter notre expertise sur un programme pour lequel nous avons nous-mêmes besoin d'un certain appui afin d'aider nos interlocuteurs. (221)

Enfin, un certain nombre de répondants (15 % de l'échantillon) ont mentionné qu'ils faisaient appel à la recherche pour la crédibilité qu'elle confère à leurs arguments. Lorsque l'avis d'un expert ne suffit pas ou lorsque la position d'une agence est suspecte parce qu'elle sert ses propres intérêts, la recherche peut servir de légitimation. Parmi les réponses sur ce thème, on trouve :

Principalement pour faire valoir un point de vue, pour apporter des preuves à l'appui d'un argument ou d'une position. (180)

Le plus souvent lorsqu'il est nécessaire d'étayer les demandes budgétaires lors des audiences du Congrès pour l'octroi de crédits destinés au financement de nos programmes. (160)

En général, pour traiter plus efficacement avec le pouvoir législatif. (229)

Si j'essayais de convaincre l'hôpital d'adopter certains programmes. (350)

Je me réfère à la recherche... principalement en ce qui concerne les questions financières et le soutien du public. Lorsque je me présente devant le conseil de surveillance, quand j'essaie de justifier les sommes nécessaires au fonctionnement de cet établissement. (338)

Lors des audiences au Congrès, lorsque je prépare mon témoignage... Le seul moment où je me soucie vraiment des références, c'est à ce moment-là. (175)

Les verbes utilisés par les répondants sont explicites : « soutenir », « appuyer », « vendre », « justifier », « documenter », « contrer ». Je cite autant de réponses sur le thème de la légitimation non pas parce qu'elles sont plus nombreuses que les autres types de réponses, mais parce que c'est le seul endroit de notre étude où elles apparaissent de manière aussi explicite. Comme les observateurs le soulignent depuis longtemps, l'une des fonctions de la recherche est de servir d'outil dans les jeux bureaucratiques — en particulier, affirment certains de nos répondants, lors des confrontations avec les législateurs à propos des budgets.

Ces réponses suggèrent implicitement que la recherche est devenue un mode essentiel de communication et de persuasion dans la sphère publique. Les autres acteurs du processus décisionnel attendent des responsables qu'ils étayent leurs arguments à l'aide de données, de faits, de preuves, de statistiques et d'études. Ils cherchent des références provenant de sources scientifiques objectives. En ce sens, la recherche en sciences sociales est devenue un langage nécessaire dans le débat public. Qu'il modifie ou non l'opinion des responsables, ceux-ci l'utilisent comme une nouvelle lingua franca pour dialoguer au-delà des frontières des intérêts, des organisations et des domaines thématiques. Les participants à la prise de décision, où qu'ils se trouvent, doivent être capables de parler le langage des sciences sociales s'ils veulent communiquer efficacement.

L'élaboration des politiques consiste en grande partie à persuader les autres et à conclure des accords. La démonstration de la nécessité des programmes et des crédits budgétaires, ainsi que la mise en évidence des retombées sociales des politiques et des services, qu'ils soient actuels ou proposés, constituent des éléments essentiels du jeu de la négociation. Pour être convaincants, la plupart des arguments doivent aujourd'hui être formulés dans les termes de la recherche. Il est intéressant de noter dans les commentaires de nos répondants que leurs témoignages devant le pouvoir législatif, qui n'est généralement pas considéré comme un bastion du soutien à la recherche, exigent l'examen de la littérature scientifique, et que c'est pour le Congrès qu'ils « en ont quelque chose à faire des références ». Grâce au langage de la recherche en sciences sociales, ils cherchent à transformer ce qui pourrait être perçu comme un plaidoyer partisan en un examen plus impartial et un appui plus objectif à la politique.

[Un retour aux formes d'utilisation de la recherche](#)

Ainsi, nous constatons que la recherche en sciences sociales remplit de nombreuses fonctions pour les titulaires de postes bureaucratiques de haut niveau. Ils l'utilisent parfois comme contribution directe à leurs décisions pour les aider à faire des choix difficiles. En particulier lorsque les décisions ont une portée ou des conséquences importantes, ils peuvent tenir compte des résultats de la recherche. Plus

souvent, ils utilisent la recherche comme guide général pour trouver des preuves sur des besoins, des problèmes et des lacunes ou des insuffisances des services existants, et pour identifier les stratégies efficaces qui serviront de modèle pour les efforts futurs. Certaines utilisations de la recherche relèvent du rituel, une sorte de cérémonie formelle pour satisfaire aux exigences d'une procédure rationnelle ou d'un vernis scientifique. Les fonctionnaires sont interpellés par les concepts des sciences sociales, qui contribuent à leur compréhension de la nature des problèmes sociaux, de l'éventail des options possibles pour les résoudre et du contexte dans lequel les mesures doivent être appliquées. Dans les nouveaux domaines d'action, où les fonctionnaires manquent d'expérience directe, ces perspectives porteuses d'orientation sont particulièrement précieuses. Ils utilisent également les idées issues de la recherche pour repenser les anciens postulats des programmes et comme échafaudages pour construire de nouvelles formulations.

Une autre utilisation majeure de la recherche en sciences sociales est la formation continue, qui permet aux fonctionnaires de maintenir leur expertise professionnelle. La recherche est, entre autres, un moyen de diffuser des informations sur les besoins, les services, les approches prometteuses, les obstacles et les écueils, ainsi que les connaissances les plus récentes sur le comportement humain. Elle fournit des informations sur les questions et les idées qui retiennent l'attention des spécialistes en sciences sociales et sur les orientations intellectuelles du moment. Même lorsque les fonctionnaires n'utilisent pas consciemment la recherche, les perspectives qu'ils ont absorbées en lisant les écrits en sciences sociales orientent leur perception de l'environnement : les aspects qu'ils jugent « déterminés » et immuables ou ceux pouvant faire l'objet d'une intervention. Dans le même esprit, la littérature influence également, plus généralement, leur compréhension des interconnexions entre les phénomènes sociaux.

Il arrive que les responsables utilisent ces connaissances pour remettre en question et clarifier leur propre réflexion. Parfois, ils en tirent le réconfort de savoir que leurs jugements sont fondés et qu'ils sont étayés et renforcés par des recherches systématiques. Ils utilisent également la recherche pour consolider leur position et promouvoir leur cause auprès de leurs collègues et supérieurs, et pour convaincre les autres d'accepter leurs points de vue, leurs programmes et leurs budgets. Ils utilisent le langage de la recherche en sciences sociales pour rendre leurs arguments convaincants. En adoptant ses symboles et sa grammaire, ils peuvent voir leur position subtilement influencée par la structure de ses règles.

Notre recherche, à l'instar d'autres études empiriques récentes sur l'utilisation de la recherche en sciences sociales dans les organisations (Caplan et al., 1975; Patton et al., 1977; Rich, 1977; Knorr, 1977; Berg et al., 1978; Alkin et al., 1979), converge vers la conclusion que les fonctionnaires utilisent la recherche plus largement que ne le laissaient entendre les critiques précédentes sur le sujet. Mais ils ne l'utilisent pas souvent en examinant les conclusions d'une étude dans le contexte d'une décision spécifique en suspens et en adoptant la ligne de conduite recommandée par (ou dérivée directement de) la recherche. Ce type « d'utilisation instrumentale » est ce que de nombreux observateurs ont attendu et cherché en vain. Ne le trouvant pas, ils en ont conclu que la recherche était ignorée. L'utilisation instrumentale semble en fait rare, en particulier lorsque les questions sont complexes, les conséquences incertaines et qu'une multitude d'acteurs participent au processus décisionnel, c'est-à-dire à l'élaboration des *politiques*. La restriction supplémentaire que de nombreux observateurs ont imposée à leur définition de l'utilisation de la recherche — à savoir que celle-ci doit *changer* la décision qui aurait été prise en son absence — rend encore plus rares les « cas d'utilisation » dans l'élaboration

des politiques. Mais lorsque nous reconnaissons les nombreuses et diverses façons dont la recherche contribue à l'activité organisationnelle, nous obtenons une vision beaucoup plus positive de l'influence de la recherche.

Je suis particulièrement impressionnée par le nombre de personnes participant à notre étude qui avaient le sentiment profond que la recherche en sciences sociales était importante. Même lorsqu'elles ne pouvaient citer *aucun* exemple d'utilisation consciente de la recherche, elles estimaient avoir assimilé des généralisations, des perspectives et des concepts issus des sciences sociales qui avaient inévitablement influencé leur compréhension et façonné leurs actions. Comme l'écrit Lindblom (1977) :

Les faits, les analyses, les idées et la désinformation produisent leurs effets même lorsque leur influence n'est pas intentionnelle, simplement parce que nous réagissons tous constamment à notre perception du monde qui nous entoure [1977 : 52].

Les sciences sociales, en aidant à structurer la perception qu'ont les gens de la réalité sociale, semblent avoir des effets marqués (ou omniprésents). Elles fournissent un ensemble sous-jacent d'idées, de modèles d'interaction entre les personnes, de conditions et d'événements qui entrent dans notre image du fonctionnement du monde. Les personnes interrogées dans le cadre de notre étude ont souligné ce type indirect d'infiltration progressive et silencieuse des connaissances.

La décision diffuse

Mais aussi marqués (ou omniprésents) que puissent être les effets généraux de la recherche en sciences sociales – et j'en suis venue à croire qu'ils sont substantiels – encore faut-il nous poser la question des effets spécifiques. Pourquoi les études, évaluations et analyses en sciences sociales qui sont spécifiquement financées pour aider les décideurs à prendre des décisions n'ont-elles pas d'effet plus perceptible ? Pourquoi les personnes occupant des postes d'autorité au sein d'organisations ne peuvent-elles pas citer des études particulières ayant influencé des décisions particulières ?

En toute honnêteté, je dois signaler que nous avons demandé à nos répondants de citer une étude qu'ils avaient trouvée utile pour leur travail et que 72 % d'entre eux ont produit une citation. (Au total, 39 % ont donné une référence complète et 33 % une référence quelque peu floue, c'est-à-dire sans le nom de l'auteur, le titre de l'étude ou celui de la revue ou de l'éditeur.) Cependant, la plupart d'entre eux ont eu beaucoup de mal à identifier une publication précise qui leur avait été utile; certains ont arbitrairement choisi un titre sorti de leur tête ou de leur étagère; et beaucoup ont objecté que la question n'avait pas de sens : ils ne pouvaient pas distinguer la contribution spécifique d'une étude donnée. Compte tenu du volume de recherche en santé mentale que le gouvernement soutient dans le but apparent d'influencer les décisions en matière de politiques et de programmes, pourquoi n'y a-t-il pas davantage d'applications de la recherche aux décisions ?

Nous connaissons bon nombre des raisons. Au fil des ans, les chercheurs ont cité une série de ruptures entre la recherche et la prise de décision qui limitent l'utilisation de la recherche. La recherche ne correspond pas exactement aux circonstances dans lesquelles les décisions sont prises; elle n'est pas prête à temps; ses conclusions ne sont pas suffisamment claires ni assez reconnues pour fournir des orientations directes; les rapports de recherche ne parviennent pas au bon public; les décideurs ne

comprennent pas ou ne font pas confiance aux résultats, ou ne savent pas comment les interpréter et les appliquer. Les enseignements tirés de la recherche sont souvent éclipsés par une combinaison de facteurs comme les intérêts qui s'affrontent, la tendance des organisations à se protéger et par les préoccupations liées à la carrière personnelle. Ces obstacles, parmi d'autres, freinent la mise en œuvre de la recherche.

Les fonctionnaires interrogés dans le cadre de notre étude corroborent en partie plusieurs de ces explications. Mais le sous-texte de leurs réponses apporte un éclairage supplémentaire sur la nature du problème. En les écoutant attentivement, nous comprenons qu'une des principales raisons pour lesquelles ils ne mentionnent pas l'utilisation de la recherche pour des décisions spécifiques est que beaucoup d'entre eux *ne croient pas prendre de décisions*.

Les personnes que nous avons interrogées occupaient des postes avec des responsabilités. Au niveau fédéral états-unien, il s'agissait de chefs de bureau, de gestionnaires de division ou de cadres de haut niveau au sein de l'Institut national de la santé mentale, de l'Institut national de la toxicomanie, de l'Institut national de l'abus d'alcool et de l'alcoolisme, ainsi que de l'agence mère, l'Administration de l'alcoolisme, de la toxicomanie et de la santé mentale des États-Unis. Au niveau des États, ils occupaient des postes juste en dessous du commissariat ou de la direction de la santé mentale, avec des titres tels que directeur adjoint de la santé mentale, directeur des programmes communautaires ou directeur des services de toxicomanie. Au niveau local, ils étaient directeurs de centres de santé mentale et d'hôpitaux psychiatriques, ou chefs de service au sein de ces établissements. Leurs titres et leurs responsabilités statutaires suggèrent une autorité considérable. Pourtant, un grand nombre d'entre eux ont indiqué que la prise de décision était un concept inapproprié pour leur travail.

Dans nos entretiens préliminaires, nous avons posé une question demandant aux répondants de décrire les décisions qu'ils étaient amenés à prendre dans le cadre de leur travail. Le malaise suscité par cette question était si répandu et si marqué que, dans la version finale de l'entretien, nous avons supprimé le mot « décision » et avons préféré poser une question sur « les principales fonctions de votre travail ». Une seule question de l'entretien conservait le mot « décision », à savoir celle concernant l'utilisation consciente de la recherche en sciences sociales « pour prendre des décisions dans le cadre de votre travail ». Même cette version allégée a suscité de fréquentes réserves. Par exemple :

Je ne comprends pas ce que vous entendez par « prendre des décisions ». Je décide de répondre ou non à divers courriers... Laissons les décisions de côté et parlons plutôt d'actions.
(174)

L'idée qu'ils prenaient des décisions concernant les politiques, les programmes, les budgets, les allocations ou les services les mettait largement mal à l'aise. Si les fonctionnaires ne qualifient pas leurs actions de « décisions », même celles qui ont des conséquences importantes, s'ils ne perçoivent pas leurs actes comme des décisions ou comme faisant partie du processus décisionnel, ils peuvent difficilement identifier les recherches qui influencent leurs décisions.

L'examen des réponses suggère que trois conditions expliquent principalement le déni de toute autorité décisionnelle : (1) la dispersion des responsabilités entre de nombreux bureaux et la participation de

nombreux acteurs à la prise de décision, de sorte qu'aucun individu n'a le sentiment d'avoir une réelle influence; (2) la répartition des pouvoirs entre les niveaux fédéral, étatique et local dans le système fédéral; et (3) la série d'étapes progressives et floues à travers lesquelles de nombreuses décisions prennent forme.

Il est évident que, dans les grandes organisations, les décisions portant sur des questions complexes ne relèvent presque jamais d'un seul individu ni d'un seul service. De nombreuses personnes dans de nombreux services ont leur mot à dire et, lorsque les résultats d'une ligne d'action sont incertains, de nombreuses parties ont la possibilité de proposer, planifier, conférer, délibérer, conseiller, argumenter, faire suivre des projets de politique publique, rejeter, réviser, opposer leur veto et réécrire. En outre, une action législative est souvent nécessaire pour tout changement d'orientation majeur, et des crédits votés par le législateur sont indispensables pour une augmentation substantielle des activités. Le personnel opérationnel des agences est sensible aux préférences et aux attentes du pouvoir législatif. Quelle que soit l'influence réelle de leurs propres propositions et actions, ils sont conscients des validations successives qu'il faut obtenir au sein du département et des modifications susceptibles d'être introduites au cours du processus législatif. En fait, ils semblent être plus conscients du pouvoir des autres — qu'il soit exercé ou non — que de l'influence de leurs propres actions.

Compte tenu de la lenteur et de la lourdeur du processus par lequel passent souvent les propositions, de nombreux membres de l'organisation concernée ne sont pas pleinement conscients de l'influence qu'ils exercent. Ils formulent des propositions et ne voient rien se passer pendant des mois. Même si la proposition est finalement adoptée avec seulement des modifications mineures, ils peuvent perdre de vue le lien entre ce qu'ils ont proposé et le résultat final. Et lorsque plusieurs adaptations sont apportées, ils en viennent à conclure qu'ils disposent de peu de pouvoir dans le système.

Les hauts fonctionnaires peuvent être tout aussi convaincus qu'ils ne prennent pas de décisions. Au sommet de la hiérarchie, on a souvent l'impression qu'ils sont mis devant le fait accompli. Des compromis ont été trouvés et une décision a été négociée par les niveaux hiérarchiques inférieurs, si bien qu'ils n'ont guère d'autre choix que de l'accepter. Ce n'est que rarement, et au prix d'une dépense considérable de leur capital politique, qu'ils peuvent la modifier ou la rejeter. Pour eux, leur travail consiste souvent à approuver sans discussion des décisions déjà prises. Ainsi, la distribution de l'autorité fait que chaque personne participante ignore en grande partie la nature et l'étendue de sa contribution.

Le système fédéral ajoute encore à cette indétermination. Au cours des entretiens menés dans le cadre de notre étude, des personnes de chaque niveau gouvernemental nous ont expliqué que les « vraies » décisions étaient prises ailleurs. Les fonctionnaires fédéraux ont indiqué que le Congrès adoptait la loi et déterminait les crédits, et que leur rôle se limitait à rédiger des lignes directrices pour mettre en œuvre la volonté du Congrès et à transférer les fonds aux agences, qui prenaient les véritables décisions en matière de services. Les fonctionnaires des États ont expliqué qu'ils ne faisaient que servir d'intermédiaires : ils recevaient des fonds fédéraux soumis aux exigences du Congrès et aux lignes directrices du HEW², ainsi que fonds publics contraints par les exigences de la législature de l'État. Leur tâche principale n'était pas de décider, mais d'accomplir les formalités administratives nécessaires pour

² N.d.T. : United States Department of Health, Education, and Welfare (1953-1979).

transférer les fonds aux agences opérationnelles. Pour les agences locales, il semblait que les fonds étaient entourés de contraintes strictes — dispositions législatives, directives fédérales, plans et réglementations étatiques, ainsi que règles supplémentaires pour les fonds provenant de la ville, du comté ou de tiers payeurs. Elles voyaient peu de marge de manœuvre pour les « décisions » locales. Elles se contentaient de faire ce que les règles leur permettaient de faire.

Ainsi, la fragmentation de l'autorité décisionnelle n'est pas seulement horizontale, mais aussi verticale. Pour qu'une décision prenne effet, une coopération à tous les niveaux est nécessaire. Ce que l'agence fédérale « décide » peut être déformé ou annulé par l'action (ou l'inaction) des agences étatiques et locales. Ce que le prestataire de soins « décide » est tellement contraint par les exigences d'autres organismes qu'il a le sentiment de disposer de bien peu de marge de manœuvre. Là encore, les personnes à tous les niveaux sont plus conscientes des limites de leur autorité que de la latitude dont elles disposent.

La dernière série de raisons pour lesquelles le concept de décision est inapproprié découle de la nature du travail bureaucratique. De nombreux problèmes et questions sont traités simultanément, et l'examen de chacun d'entre eux s'étend sur une longue période. Les responsables se réunissent rarement au même moment et au même endroit pour prendre une décision. L'image de la prise de décision incarnée par le président Kennedy et son groupe de conseillers débattant de la réponse de la nation à la crise des missiles cubains est inappropriée à la plupart des situations de la vie bureaucratique quotidienne. Il est beaucoup plus courant que chaque personne accomplisse une petite action – rédiger une note de service, répondre à une demande de renseignements, réviser le projet d'un règlement – qui semble n'avoir que peu de conséquences. Mais, au fil du temps, ces nombreuses petites actions ferment la voie à d'autres options et limitent l'éventail des possibles. Presque imperceptiblement, une décision a été prise, sans que quiconque ne se rende compte qu'il ou elle était en train de décider.

De nombreux gestes sont improvisés. Confrontés à un événement qui appelle une réponse, les responsables mobilisent leur expérience, leur jugement et leur intuition pour élaborer la réponse adaptée à la question du moment. Cette réponse devient un précédent, et lorsque des questions similaires — ou pas tout à fait similaires — se présentent, la réponse est répétée sans esprit critique. Prenons l'exemple d'une agence fédérale qui reçoit un appel d'un programme local lui demandant comment traiter les demandes d'inscription dépassant le nombre de places disponibles. Un membre du personnel répond avec un conseil improvisé. Au cours des semaines suivantes, des programmes de trois autres villes appellent avec des questions semblables, et le personnel réitère le même conseil. Bientôt, ce qui avait commencé comme une improvisation s'est figé en politique. Bauer (1963) écrit à propos de ce type de prise de décision :

On suppose généralement que les décisions importantes sont prises de manière très délibérée et, en règle générale, avec le moins de contraintes possibles provenant d'autres considérations. Mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, notre département d'État se plaint depuis longtemps que les problèmes ordinaires reçoivent une attention particulière, tandis que la politique générale se fait par défaut. Une expression familière est utilisée pour décrire cela :

« la politique se fait au fil des télégrammes³ », c'est-à-dire dans les réponses à des problèmes spécifiques surgissant sur le terrain [1963 : 59].

Kissinger (1979) a récemment expliqué comment une action, entreprise dans un but réfléchi, peut être répétée sans réflexion dans des conditions pour lesquelles elle n'avait pas été conçue. Écrivant à propos de la « double comptabilité » qui a permis de garder secret le bombardement du Cambodge, il a déclaré :

La méthode de rapport avait été mise en place pour la première (et, pensions-nous alors, unique) frappe du 18 mars 1969. Ce qui avait été initialement conçu comme une réponse ponctuelle à l'offensive nord-vietnamienne est devenu une pratique continue environ deux mois et demi plus tard, après que Hanoï eut rejeté une nouvelle offre de paix. La double comptabilité instaurée pour une seule attaque a ensuite été répétée mécaniquement, sans nouvelle décision particulière. Cela a peut-être été irréfléchi [1979 : E19].

La répétition n'est qu'une voie parmi d'autres vers la sédimentation de politiques sans décision. Certaines décisions prennent forme à travers une série d'actions et de réactions. Un événement interne ou externe déclenche un mouvement, qui en provoque un autre, qui conduit au suivant — jusqu'à ce que la série non concertée d'actions, qu'elles soient judicieuses ou maladroitement, ait modifié l'orientation de la politique. (C'est à travers une telle succession de gestes désastreux que les grandes puissances se sont retrouvées en Première Guerre mondiale.) Les nombreux compromis et affrontements indépendants les uns des autres aboutissent à un résultat que personne n'avait anticipé.

Les décisions qui « surviennent » comme effet secondaire d'autres décisions sont probablement encore plus fréquentes. Personne ne prête une attention explicite à la question en jeu, mais les conséquences involontaires d'actions entreprises à d'autres fins finissent par définir effectivement la politique. Une ville qui adopte des réglementations environnementales strictes pour préserver les espaces ouverts, le littoral et les ressources en eau limite de fait l'afflux de nouveaux habitants. Sans réflexion consciente, elle « décide » ainsi d'exclure les familles à faibles revenus et issues de minorités. Ou encore, une agence d'État qui manque d'espace de bureaux déménage dans une banlieue qui se trouve être mal desservie par les transports en commun. Ce faisant, elle « décide » en fait de réduire le nombre d'employés du centre-ville, alors même que son service chargé de l'égalité des chances s'efforce d'accroître la représentation des minorités au sein du personnel.

Une grande partie de la littérature sur la prise de décision dans les organisations part du postulat qu'il existe un groupe de responsables ayant autorité sur un domaine donné, que ce groupe prend conscience d'un problème ou d'une opportunité relevant de sa compétence et nécessitant une action, qu'il élabore des options pour faire face à la situation, qu'il en examine les avantages et les inconvénients, et qu'il fait un choix délibéré. Dans un tel processus, la recherche et l'analyse (ainsi que d'autres sources d'information) peuvent être officiellement prises en compte. Mais dans de nombreuses circonstances, chacune de ces hypothèses s'effondre. De nombreuses décisions « surviennent » sans (1)

³ N.d.T : « Policy is made on the wires ». Le télégramme (wire) était le mode de communication interagence privilégié de l'époque. Autrement dit, les politiques émergent des pratiques et des communications de routine.

la responsabilité formelle, (2) le contexte défini clairement dans le temps et par des événements, (3) l'intentionnalité, (4) le calcul, ou (5) l'importance perçue qui sont supposés dans ce postulat.

Les personnes interrogées dans le cadre de notre étude avaient tendance à percevoir leur travail comme un flux continu d'activités. Elles le considéraient rarement comme une série de décisions distinctes, mais plutôt comme le fait de « faire leur travail ». Elles planifiaient, formulaient des recommandations et administraient, mais il ne s'agissait pas d'événements délimités dans le temps ni de moments décisifs déterminant un choix. Comme l'a écrit Barnard (1962) à propos d'un ordre visant à déplacer deux poteaux téléphoniques de l'autre côté de la rue :

Je pense qu'il est possible de démontrer approximativement que l'exécution de cet ordre implique peut-être 10 000 décisions prises par 100 hommes répartis en 15 points, nécessitant des analyses successives de plusieurs environnements — y compris les faits sociaux, moraux, juridiques, économiques et physiques de l'environnement —, et exigeant 9 000 redéfinitions et affinements de l'objectif ainsi que 1 000 changements d'objectif. Si l'on interroge les responsables, probablement pas plus d'une demi-douzaine de décisions seront rappelées ou jugées dignes d'être mentionnées. Toutes les autres seront « considérées comme allant de soi », faisant partie intégrante du savoir-faire de son métier [1962 : 198].

De même, les personnes occupant des postes élevés dans les organisations amalgament des douzaines de décisions, grandes et petites, sous la catégorie du fait de « connaître leur métier » et de « faire leur travail ». En conséquence, le recours conscient à la recherche pour orienter des choix précis demeure un événement relativement rare. En revanche, le fait de puiser dans le capital de connaissances qu'ils ont intégré à partir des recherches en sciences sociales est tout à fait conforme à la manière dont ils conçoivent (et accomplissent) leur travail. Ce qu'ils font est conditionné par ce qu'ils savent. L'intégration des généralisations et des concepts issus des sciences sociales à leur *Weltanschauung* peut avoir des effets omniprésents (ou marqués) — quoique, en définitive, impossibles à mesurer. Dans la mesure où leurs points de vue sont façonnés par les informations, les mésinformations et les idées provenant des sciences sociales, leurs politiques en porteront l'empreinte.

ⁱNote : Les chiffres entre parenthèses sont les numéros d'identification des répondants. Les numéros 100 correspondent aux responsables fédéraux, les 200 aux responsables des États, et les 300 aux responsables locaux.

AFFILIATION DE L'AUTRICE

Carol H. Weiss, Ph.D.

École supérieure d'éducation | Université Harvard

TRADUCTION

L'article a été traduit en suivant ces étapes : 1) Utilisation de la traduction automatisée avec le logiciel DeepL Pro; 2) Amélioration de la traduction automatisée à l'aide d'un modèle GPT développé par Mathieu Ouimet; 3) Révision humaine par Matthieu Mondou, Julie Desnoyers et Aurélie Hot.

RÉFÉRENCES

- Alkin, M., Daillak, C. R. et White, P. (1979). *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?* Sage.
- Barnard, C. I. (1962). *The Functions of the Executive*. Harvard Univ. Press.
- Bauer, R. A. (1963). Problem-solving behavior in organizations: a functional point of view. Dans M. M. Hargrove, I. H. Harrison, et E. L. Swearingen (dir.), *Business Policy Cases With Behavioral Science Implications*. Homewood. Irwin.
- Bauman, L. J. et Weiss, C.H. (1976, 14 mai) *The acceptance of social research by decision-makers: a comparison of decision-makers' and researchers' views* [communication orale]. American Association of Public Opinion Research meeting, Asheville, NC.
- Berg, M. R., Brudney, J. L., Fuller, T. D., Michael, D. N. et Roth, B. K. (1978). *Factors Affecting Utilization of Technology Assessment Studies in Policy-Making*. Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge, University of Michigan.
- Caplan, N., Morrison, A. et Stambaugh, R. J. (1975). *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level: A Report to Respondents*. Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge, Institute for Social Research, University of Michigan.
- Kissinger, H. A (1979, 23 septembre). America's Role in Cambodia. *New York Times*, E19.
- Knorr, K. D. (1977). Policymakers' use of social science knowledge: symbolic or instrumental?" Dans C. H. Weiss (dir.), *Using Social Research in Public Policy Making*. D. C. Heath.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets*. Basic.
- Patton, M. Q., Grimes, P. S., Guthrie, K. M., Brennan, N.J., French, B. D. et Blyth, D. A. (1977). In search of impact: an analysis of the utilization of federal health evaluation research. Dans C. H. Weiss (dir.), *Using Social Research in Public Policy Making*. D.C. Heath.
- Rich, R. F. (1977). Uses of social science information by federal bureaucrats: knowledge for action versus knowledge for understanding. Dans C. H. Weiss (dir.), *Using Social Research in Public Policy Making*. MA: D. C. Heath.
- Weiss, C. H. (1977) Introduction. Dans C. H. Weiss (dir.), *Using Social Research in Public Policy Making*. D. C. Heath.
- Weiss, C. H. et Bucuvalas, M. J. (1977). The challenge of social research to decision making. Dans C. H. Weiss (dir.), *Using Social Research in Public Policy Making*. D. C. Heath.
- Weiss, C. H. et Bucuvalas, M. J. (sous presse). *Social Science Research and Decision Making*. Columbia Univ. Press.

While every effort has been made to ensure that the contents of this publication are factually correct, neither the authors nor the publisher accepts, and they hereby expressly exclude to the fullest extent permissible under applicable law, any and all liability arising from the contents published in this Article, including, without limitation, from any errors, omissions, inaccuracies in original or following translation, or for any consequences arising therefrom. Nothing in this notice shall exclude liability which may not be excluded by law. Approved product information should be reviewed before prescribing any subject medications.

Bien que tous les efforts aient été faits pour garantir l'exactitude factuelle du contenu de cette publication, ni les auteurs ni l'éditeur n'acceptent — et excluent par la présente, dans toute la mesure permise par la loi applicable — toute responsabilité découlant du contenu publié dans cet article, y compris, sans s'y limiter, toute erreur, omission, inexactitude dans la version originale ou dans toute traduction ultérieure, ainsi que toute conséquence qui pourrait en découler. Rien dans cet avis n'exclut une responsabilité qui ne peut être exclue par la loi. Les informations approuvées sur les produits doivent être consultées avant de prescrire tout médicament mentionné.

CITATION SUGGÉRÉE

Weiss, C. H. (2026). Infiltration des connaissances et sédimentation des décisions (traduction).
Revue sur le transfert et l'utilisation des connaissances, 10(2).
<https://doi.org/10.18166/tuc.2026.10.2.67> (Article original publié en 1980)



ISSN | 2369-8896

www.revue-tuc.ca



Cet article est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons
Attribution - Utilisation non commerciale - Pas d'œuvre dérivée 4.0 International