

## Si la diffusion est la solution, quel est le problème ?

Jack Knott et Aaron Widalsky\*

**Article original :** Knott, J. et Widalsky, A. (1980). If dissemination is the solution, what is the problem? *Science Communication: Linking Theory and Practice*, 1(4), 537-578. <https://doi.org/10.1177/107554708000100404> 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.

Quels que soient les désaccords en matière de politique publique, la diffusion semble faire consensus. Qu'y a-t-il de mal à transférer les connaissances sur les politiques publiques des personnes qui les possèdent à celles qui en manquent ? Pourtant, le concert d'éloges devrait suffire à nous mettre en garde : le terme est peut-être vide de sens, servant d'excuse commode pour justifier des échecs attribués à l'absence de cet ingrédient essentiel, quel qu'il soit. La tradition de l'analyse des politiques, qui nous avertit qu'aucun outil n'est bon pour tous les usages, devrait nous inciter à la prudence face à de telles panacées. N'y a-t-il pas des conditions où la diffusion pourrait être contre-productive, et où moins on en fait, mieux c'est ? Les intérêts des émetteurs ne coïncident pas nécessairement avec ceux des récepteurs. C'est d'ailleurs la raison d'être des réglementations de sûreté, qu'il s'agisse de médicaments ou de catastrophes aériennes. Comme toute maxime, « La diffusion en vaut la chandelle » peut être contredite par « Diffusez aujourd'hui, regrettez demain ! ». L'injonction à disséminer n'est guère meilleure que de crier « Chargez ! » dans un environnement politique surpeuplé, où l'on risque plus d'être piétiné à mort que d'arriver à destination.

Un monde obéissant à une seule règle décisionnelle – tout diffuser ! – serait aussi réconfortant qu'inintéressant. L'injonction de diffuser est un voile devant des conflits non résolus. L'un d'eux oppose la pénurie à la surcharge d'informations : y a-t-il pas assez ou trop peu d'informations transmises ? Une fois la surcharge prise en compte dans la discussion, puisque tout ne peut être transmis, il apparaît nécessaire d'établir des règles de sélection. Aussitôt surgit un autre conflit potentiel entre la connaissance et l'ignorance, ce qui rend la qualité de l'information cruciale. Savons-nous quelque chose qui vaille la peine d'être transmis, ou ferions-nous moins de mal en faisant vœu de silence ? Peut-être que les destinataires de ces initiatives de diffusion en savent plus que leurs mentors présumés. Les règles de pertinence exigent que les connaissances disponibles soient adaptées aux circonstances particulières du moment et du lieu. À chaque étape de la mise en œuvre, les besoins d'information varient. La certitude cède la place à la contingence. La tâche ne consiste donc plus à gaver de savoir des décideurs politiques ignorants, mais d'identifier les formes de transfert pertinentes selon les conditions.

\*L'affiliation des auteurs se trouve à la fin de l'article.

Dès que l'on cherche à alléger la charge de calcul, en retirant autant qu'en ajoutant des données à diffuser, des questions simples surgissent – questions souvent écartées par une approche holistique. Comment diffusait-on quoi que ce soit avant qu'il n'y ait des diffuseurs ? Nous voudrions donc distinguer entre diffusion naturelle et diffusion artificielle, entre modes de communication spontanés et contrôlés. On peut supposer que si la diffusion souhaitée se produit sans coordination centrale, il n'est pas nécessaire de stimuler artificiellement ce qui se manifeste naturellement. Un contrôle de la qualité consistant à distinguer la diffusion opportune de la diffusion prématurée devrait réduire la part d'ignorance se faisant passer pour de la connaissance. Il en va de même lorsqu'il s'agit d'apparier les demandes des émetteurs aux capacités des récepteurs, en distinguant entre les administrations publiques grandes ou petites, riches ou pauvres, ouvertes ou fermées.

De toute évidence, le lectorat aura à jongler avec beaucoup de distinctions. Une fois que les types de diffusion (nous n'avons pas encore mentionné les échanges actifs ou passifs, ni l'envoi de personnes plutôt que de produits) sont croisés avec les types de connaissances et les conditions d'utilisation, la structure simple du sujet – « Diffusez ! Qu'aucune politique n'échappe à son destin ! », comme dirait Tom Lehrer – est remplacée par une véritable profusion de catégories. Alors que nous prétendons sauver la diffusion en faisant correspondre la diversité de l'univers politique à une variété équivalente de catégories, d'autres diront peut-être que nous l'enterrons sous une avalanche de définitions. Ce à quoi nous répliquons : si la diffusion s'apparente à la maternité, pourquoi ne donne-t-elle pas naissance à une progéniture en bonne santé ?

## La diffusion sans limites

Beaucoup considèrent que la diffusion possède un champ d'application potentiellement illimité. Elle fonctionne dans le domaine agricole, dit-on; pourquoi ne réussirait-elle pas aussi dans d'autres domaines de l'action publique ? Peut-être avons-nous du mal à élaborer de meilleures politiques de logement social, de meilleurs systèmes de santé ou de meilleures pratiques éducatives, parce qu'aucun mécanisme ne relie les nouvelles idées dans ces domaines aux décideurs politiques capables de les mettre concrètement en œuvre. Cette préoccupation rend particulièrement attrayante la diffusion, fondée sur l'idée de relier les décideurs politiques aux recherches susceptibles de leur être utiles.

De nombreux organismes gouvernementaux, outre le ministère de l'Agriculture, ont élaboré des programmes de diffusion de l'information. L'Institut national de l'éducation, par exemple, consacre désormais<sup>1</sup> 23 % de son budget (contre 5 % en 1973) à la diffusion de travaux de recherche pédagogique dans les salles de classe (McNeely et McNett, 1975, p. 24 ff). Parmi les techniques utilisées, on peut citer les échanges d'informations, les bulletins, les « résumés d'études politiques » et les services d'interrogation de bases de données. L'objectif déclaré de ces efforts est « d'extraire autant d'informations que possible des revues, laboratoires et centres en éducation, pour les transmettre à ceux qui travaillent directement avec les élèves ».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> N.d.T. : En 1974.

<sup>2</sup> Le Comité des Relations scientifiques intergouvernementales, créé en 1969 par le Conseil fédéral pour la science et la technologie, est également emblématique des préoccupations relatives à la diffusion. Il a en effet exhorté « le gouvernement

L'argument de base en faveur de ces programmes de diffusion est le suivant : il existe, quelque part, des politiques efficaces, mais elles sont méconnues dans bien des domaines où elles pourraient être utilement appliquées. L'une des causes de cet écart entre la demande de politiques et la connaissance de l'offre existante pourrait être que d'anciennes solutions ont été oubliées. Si ces anciens programmes étaient diffusés, ils pourraient vraisemblablement être utilisés à bon escient. Une autre cause pourrait être la répartition inégale des ressources dont disposent les décideurs pour rechercher et appliquer les informations pertinentes à la décision publique. La diffusion pourrait remédier à cette inégalité en offrant gratuitement ce qui manque aux pauvres décideurs : la connaissance.

Mais le raisonnement peut aussi être inversé : plutôt que de manquer d'informations, les décideurs sont au contraire submergés d'informations. La diffusion devient alors un outil destiné à les libérer du fardeau d'un afflux écrasant d'études, de données et de rapports. Ce problème de surcharge exige que la diffusion soit plus qu'une simple source de connaissances : il faut encore que les diffuseurs « simplifient », « clarifient » et « ne transmettent que les connaissances pertinentes dans le périmètre de décision des responsables politiques ». Dans cette logique, les diffuseurs deviennent les traducteurs, les interprètes et les gardiens du portail de la décision publique.

Cependant, au-delà du simple transfert de connaissances, la diffusion est souvent présentée comme une stratégie de changement destinée à corriger des politiques défailtantes, alors qu'elle sert en fait de masque pour cacher le plaidoyer politique. Sous prétexte de diffuser des connaissances, les diffuseurs tentent d'apporter des changements que les décideurs politiques estiment inutiles, ou, lorsqu'un écart de performance est perçu, de promouvoir leur propre politique au détriment des autres. Ici, la diffusion s'apparente à un ordre. Plutôt que de fournir des informations sur ce qui fonctionne et ce qui pourrait être fait, la diffusion consiste à dire aux décideurs ce qu'ils devraient faire. Glennan et al., par exemple, considèrent les projets de démonstration comme des substituts possibles à des politiques réglementaires ou fiscales jugées politiquement inacceptables, car elles imposeraient des charges indésirables à certains groupes ou intérêts. Ces projets permettent ainsi de rallier le soutien des gouvernements des États et des collectivités locales aux priorités politiques fédérales lorsque d'autres stratégies politiques se heurtent des résistances. Malgré les nombreux obstacles au succès, et afin de contourner les inconvénients politiques d'autres mesures, les projets de démonstration deviennent le « meilleur instrument (alternatif) de politique publique disponible » (Glennan et al., 1977, p. ix). Même le scepticisme peut finir par devenir un dogme.

Pour certains, enfin, la diffusion ne représente qu'un désir d'améliorer l'élaboration des politiques afin de mieux résoudre les problèmes publics. Il serait déjà bon que des connaissances liées aux politiques existent; mieux encore que les décideurs en aient connaissance ou les comprennent; mieux encore qu'elles soient appliquées aux problèmes et puissent ainsi influencer sur les choix effectués; et mieux encore qu'elles débouchent sur un programme réellement mis en œuvre et ayant l'effet souhaité sur la population. Mais, bien sûr, si l'injonction « diffusez ! » signifie seulement « améliorez ! » ou « réussissez ! », alors la solution appelée diffusion n'est qu'une reformulation des problèmes qu'elle était censée résoudre.

---

fédéral à s'engager activement à diffuser auprès des gouvernements des États et des administrations locales les connaissances scientifiques et techniques qu'il développe » (Malek, 1977).

La diffusion risque de devenir un terme fourre-tout englobant toute une série d'affirmations non étayées (il existe des connaissances pertinentes pour les politiques, elle peuvent être transférées, un marché existe pour elles), ainsi que des conclusions hâtives (ce qui constitue une connaissance pertinente à un endroit en serait une ailleurs, si seulement il existait des diffuseurs pour relier les fournisseurs et les demandeurs). « Une politique prête à l'emploi » pourrait en être le slogan, mais, comme nous le verrons, il y a des raisons de penser que le peu de connaissances disponibles se transposent mal d'un contexte à l'autre.

Il existe manifestement plusieurs justifications à la diffusion, et elles s'opposent. Ne pas connaître les solutions existantes n'est pas la même chose que d'être submergé de solutions. Le plaidoyer n'est pas synonyme d'objectivité. Le problème de la diffusion est qu'elle tend à masquer les conflits plutôt qu'à les éclairer. Si l'on décompose les multiples acceptions du concept, les conflits sous-jacents peuvent apparaître au grand jour, permettant alors de se demander quels modes de diffusion sont (in)appropriés selon les objectifs poursuivis et les conditions données.

Que faire ? Délimiter un champ d'application dans lequel certaines stratégies de diffusion peuvent être utilisées efficacement pour améliorer les politiques publiques. Comment ? En posant l'hypothèse que la diffusion constitue une solution inappropriée à la plupart des problèmes, la plupart du temps, nous la chargeons de démontrer sa propre pertinence. Ce procédé est non seulement plus satisfaisant sur le plan scientifique puisqu'il privilégie le rejet plutôt que l'acceptation d'une hypothèse, mais aussi plus élégant sur le plan intellectuel, car il permet de dégonfler les prétentions exagérées. Si la diffusion se réduit à la simple mise à disposition de données supplémentaires, elle est à la fois efficace et superflue. Il existe déjà bien trop de données. Si, en revanche, la diffusion vise à accroître l'usage des connaissances, ce progrès ressemble davantage à une course d'obstacles, où il faut franchir une série d'étapes successives avant d'atteindre la ligne d'arrivée. Ce n'est qu'en identifiant ces obstacles et les moyens de les surmonter que nous pourrions déterminer quelles stratégies de diffusion sont les plus susceptibles de favoriser l'utilisation des connaissances dans la résolution des problèmes publics.

## Diffusion et utilisation

Il semble exister au moins trois obstacles à l'usage des connaissances par les décideurs : (1) les connaissances n'existent pas; (2) les décideurs ignorent celles qui existent; (3) ils en ont connaissance, mais refusent de les utiliser. Avant d'analyser ces hypothèses relatives à la diffusion, il nous faut toutefois clarifier le bagage conceptuel entourant les notions de connaissances et d'utilisation. Jusqu'ici, nous avons employé ces termes de manière assez souple, comme le fait la plupart des gens, mais si nous voulons éviter la confusion qui mine l'étude de la diffusion, nous devons préciser davantage ce que signifie réellement « utiliser les connaissances ».

Si nous parvenons à déterminer dans quelle mesure et de quelle manière la sous-utilisation des connaissances constitue un problème, nous pourrions alors nous demander si la diffusion représente une réponse adéquate à ce problème. Mais ce n'est pas si simple. Si l'on s'en tient d'abord aux données empiriques, malgré la croissance considérable du nombre d'études analytiques, les personnes qui formulent des conseils demeurent souvent découragés par le faible impact de leurs travaux sur la formulation des politiques. Tous les analystes politiques connaissent, à un moment ou à un autre, le

découragement lié au fait de produire un travail soigné, pour finalement le voir ignoré lorsque les décisions sont prises (Meltsner, 1976).

Si les analystes souffrent parfois de paranoïa, ils ne sont pas les seuls; les décideurs politiques eux aussi déplorent que la recherche ne soit pas utilisée comme elle le devrait. Havelock, par exemple, a analysé le rôle de la recherche dans la formulation de la politique de sécurité routière et a constaté qu'autant les chercheurs et que les décideurs l'estimaient insatisfaisant. Soixante pour cent des décideurs politiques interrogés estimaient que l'utilisation des recherches les plus innovantes dans le domaine de la sécurité routière était inadéquate (Havelock, 1971, p. 99).

Malgré ces données d'opinion, rares sont les études qui décrivent précisément comment s'opère l'utilisation de la recherche. L'une d'elles suggère toutefois que la sous-utilisation a peut-être été surestimée. Nathan Caplan et ses collaborateurs rapportent :

*Bien que 575 cas d'utilisation des sciences sociales aient été recensés, nous disposons de peu d'éléments pour déterminer si ces données représentent un niveau élevé ou faible d'usage des connaissances. Cependant, elles montrent que le savoir est bel et bien mobilisé aux plus hauts niveaux de la prise de décision gouvernementale – probablement plus que ne l'imaginent la plupart des spécialistes du domaine. En outre, nombre de ces cas d'utilisation déclarés par les répondants eux-mêmes concernaient des applications stratégiquement importantes des sciences sociales liées aux politiques publiques, ce qui devrait susciter une satisfaction modérée plutôt que le désespoir et le cynisme si répandus dans la littérature sur l'utilisation des sciences sociales et les politiques publiques [Caplan et al., 1975, p. 46].*

Déterminer si, et dans quelle mesure, l'utilisation pose problème est rendu difficile par l'évolution du sens même du terme. Certains estiment que l'utilisation renvoie à l'impact immédiat et direct d'un projet de recherche majeur sur une politique donnée. Cette perspective de *l'ingénierie sociale* semble être le modèle le plus fréquemment adopté dans les études d'évaluation de programmes, et elle se reflète dans la désillusion des analystes politiques qui se plaignent que leur travail ne soit pas utilisé (Weiss, 1972, p. 10-11).

D'autres, en revanche, considèrent que l'utilisation s'inscrit dans un processus à long terme, au cours duquel les résultats cumulés de la recherche éclairent progressivement la politique. Selon cette théorie de l'illumination progressive, les études et les recommandations politiques sont réintroduites chaque année dans le processus décisionnel. À terme, ces recherches constituent l'arrière-plan intellectuel des décideurs et influencent leurs choix. Les recherches sur les peines indéterminées en Californie en offrent un bon exemple : pendant plusieurs années, des études et des ouvrages, dont celui de Jessica Mitford, *Kind and Unusual Punishment*, ont critiqué les effets néfastes de l'incertitude liée aux peines indéterminées sur les détenus. Aucune étude isolée n'a à elle seule influencé la réflexion sur cette question; c'est plutôt l'accumulation de preuves qui a conduit les législateurs de l'État à estimer que les coûts des peines indéterminées dépassaient leurs avantages. Des processus similaires se sont produits en ce qui concerne la capacité de la police à réduire les taux de criminalité et celle des prisons à diminuer la récidive.

Dans leur étude sur l'utilisation de la recherche dans la politique fédérale de santé, Michael Patton et ses collaborateurs soutiennent que la définition provenant de l'ingénierie sociale est trop restrictive, car elle ne tient pas suffisamment compte de la manière dont les programmes et les politiques sont effectivement élaborés. Selon eux, ce processus politique se déroule en plusieurs étapes et sous l'influence d'une multitude de facteurs, la recherche n'y jouant qu'un rôle parfois limité (Patton et al., 1977, p. 148-149). À quel stade de ce processus, cependant, peut-on affirmer que l'utilisation a réellement eu lieu ? Les chercheurs qui étudient cette question, tout comme nous, ne sont pas certains de la réponse. Havelock définit l'utilisation comme équivalente au processus de diffusion; il suffirait donc de comprendre pourquoi la recherche est arrivée là où elle en est (Havelock, 1971, Introduction et chap. 7). Richard Rose (1972) se rapproche un peu plus du décideur : l'utilisation a lieu lorsqu'elle franchit son écran cognitif, qu'elle ait ou non une incidence sur ses actions. Nathan Caplan ajoute une étape supplémentaire en exigeant que les décideurs politiques appliquent effectivement les résultats de la recherche.<sup>3</sup> D'autres chercheurs pourraient, pour leur part, estimer que la véritable utilisation suppose que les résultats obtenus soient pertinents et corrects. Il est évident que tout dépend de ce que l'on entend par contexte décisionnel, formulation des politiques ou prise de décision au sens strict.

L'approche la moins exigeante de l'utilisation consiste à la concevoir comme un simple flux d'informations. Une étude de la circulation et de la distribution des données suffirait alors pour déterminer l'effet de la recherche sur les politiques. Toutefois, même à ce stade limité de la réception, l'utilisation peut revêtir plusieurs significations. Elle peut simplement indiquer que les données s'accumulent sur le bureau du décideur politique ou qu'elles sont archivées sur le poste de travail d'un analyste. Il est évident qu'une telle réception passive constitue un critère faible : rares sont ceux d'entre nous qui voient leur pile de dossiers à traiter. Une conception plus courante veut que les décideurs politiques ne reçoivent réellement l'information qu'après l'avoir lue, assimilée et comprise. La réception n'a donc véritablement lieu que lorsque les décideurs concernés prennent conscience du contenu qui leur a été transmis.

Cependant, il est difficile de déterminer si les décideurs sont effectivement conscients de l'existence de nouvelles informations. C'est pourquoi les études sur la diffusion de l'innovation utilisent l'adoption de nouvelles politiques comme critère de réussite.<sup>4</sup> Tout comme la réception, l'adoption demeure un concept flou : signifie-t-elle une nouvelle réceptivité dans l'esprit du décideur, ou doit-elle inclure une action concrète traduisant cette réception ? Pour ceux qui conçoivent l'utilisation comme un processus d'illumination progressive, le fait de changer le cadre de référence du décideur politique est essentiel, car à long terme, sa nouvelle vision du monde se traduira par une hiérarchisation différente des priorités politiques. Cependant, pour ceux qui privilégient la conception provenant de l'ingénierie sociale, ce simple changement de cadre de référence n'est pas satisfaisant. Pour que la différence soit réelle, les décideurs doivent chercher à appliquer ces informations à de nouvelles actions. Certains partisans des deux approches – la réceptivité et l'activité – estiment en outre qu'il ne suffit pas de modifier la formulation des politiques : tôt ou tard, les informations pertinentes doivent transformer les préférences

---

<sup>3</sup> « Ainsi, l'utilisation des connaissances, dans le contexte de cette étude, s'est produite lorsque le répondant [...] a sérieusement envisagé et tenté d'appliquer ces connaissances à une question pertinente pour l'action publique » (Caplan et al., 1975, p. xii).

<sup>4</sup> Dans bon nombre de ces études, la question de la manière dont les nouvelles idées ou pratiques sont diffusées n'est pas abordée. Ce qui est en jeu, ce sont les facteurs qui favorisent ou entravent leur adoption. Voir, par exemple, Rogers (1971).

politiques, que ce soit par la réaffectation des priorités budgétaires ou par la création de nouveaux programmes. Ce n'est qu'à ce stade que l'on peut véritablement parler d'adoption.

L'expérience acquise dans le cadre des programmes fédéraux d'agents de changement et des projets de démonstration a encore élargi la définition de l'utilisation. Si une politique est mise en forme, mais n'est jamais mise en pratique ou encore n'est pas maintenue dans le temps, affirment les partisans de cette définition étendue, l'information a peu de chances d'influencer l'action. Une adoption sans mise en œuvre n'est qu'une victoire de façade. La réussite de la mise en œuvre est peut-être un critère encore plus déterminant : une politique peut être appliquée sans pour autant produire les effets escomptés. Ainsi, l'on soutient que l'utilisation n'a véritablement lieu que lorsque la politique inspirée par l'information procure effectivement les bénéfices attendus aux citoyens.

La question de la sous-utilisation de la recherche dépend donc du critère retenu pour définir la réussite. Si l'utilisation signifie simplement la réception, il est difficile d'être utilisateur sans être récepteur. L'utilisation, bien qu'elle ne soit pas identique à la diffusion, lui est intimement liée. À l'autre extrême, si elle désigne la mise en œuvre réussie, alors les stratégies nécessaires diffèrent profondément de celles qui suffiraient à garantir la simple réception de connaissances.

On peut supposer que la diffusion, qui vise à relier les décideurs politiques aux recherches susceptibles de leur être utiles, répond à la question de l'utilisation dans son acception la plus restreinte – celle de la réception. Le rôle de la diffusion devrait donc s'arrêter à ce stade, d'autres facteurs devant ensuite prendre le relais. Une étude sur la distribution de l'information suffirait alors à déterminer si la diffusion constitue une réponse adéquate au problème de la sous-utilisation. Mais la réalité est loin d'être aussi simple.

Au stade de la réception, de nombreux facteurs autres que la simple disponibilité de l'information déterminent le succès. Les grandes structures organisationnelles peuvent empêcher les décideurs responsables de certaines décisions cruciales d'accéder à l'information. La masse de documents entrants peut aussi entraîner sa perte dans les méandres de l'organisation. Même si le matériel parvient physiquement aux décideurs concernés, ceux-ci peuvent être trop accaparés pour le lire, ou, s'ils le font, ne pas comprendre pleinement ce qui est dit. Leur cadre de référence ou leur expérience professionnelle peuvent également empêcher les décideurs politiques d'accorder une attention sérieuse au matériel qui leur est transmis.

Au stade de l'adoption, le changement de certaines composantes du système de croyances d'une personne dépend de nombreux facteurs autres que la simple connaissance de l'information. Certains de ces facteurs peuvent être liés à la diffusion, comme l'estime dont jouit la source; d'autres peuvent être liés à des éléments échappant au contrôle des diffuseurs, comme la tolérance individuelle à l'ambiguïté. Fournir des informations aux « mauvais » membres d'une organisation revient à s'assurer qu'elles ne seront pas adoptées. Une approche clé en main de la diffusion de l'information pourrait omettre des éléments locaux essentiels à la mise en œuvre de la nouvelle politique. Comment savoir alors si les difficultés proviennent des diffuseurs ou des décideurs ?

Une excellente analyse est souvent ignorée. L'information est l'un des éléments, mais seulement l'un des éléments, qui alimentent le processus de négociation aboutissant à des décisions politiques. Le

pouvoir politique, les compétences particulières et les capacités organisationnelles à l'action entrent tous en ligne de compte dans le résultat final. Le fait de ne pas adopter une nouvelle idée ou de ne pas la mettre en œuvre n'a souvent rien à voir avec la manière dont l'information est parvenue à l'organisation ou avec sa forme. La délimitation d'un rôle pour la diffusion nécessite donc de maintenir des niveaux d'utilisation distincts. Les différents niveaux peuvent être utilement conçus comme des étapes (voir le tableau 1), dont chacune constitue un maillon de la chaîne d'utilisation. Pour analyser la diffusion, il n'est pas nécessaire de choisir un niveau particulier comme norme. La question de savoir quelle norme est liée à la diffusion est une question empirique. Il est toutefois important de maintenir une distinction entre les niveaux et de relier les stratégies de diffusion à un niveau particulier d'utilisation.

## Prétentions à la connaissance

Toutes les activités de diffusion ont pour objectif commun le transfert de connaissances ou d'informations. À divers endroits, la littérature définit la diffusion comme le processus de « transfert de connaissances ». Havelock (1969) utilise spécifiquement cette formulation et d'autres reprennent cette définition. Pourtant, aucun d'eux ne précise ce qu'il entend par « connaissances », peut-être parce que cela n'est pas toujours évident. Webster cite plusieurs définitions allant de « la somme de ce qui a été découvert » à « des informations spécifiques sur quelque chose ». Nous nous intéressons toutefois à la diffusion des connaissances sur les politiques et à la nécessité de comprendre ce que les connaissances signifient pour les décideurs politiques. Nous recherchons des connaissances pertinentes pour les politiques (voir Lynn, 1978).

La tâche des décideurs politiques est de manipuler des variables d'action publique afin de produire des effets souhaités et d'éviter des effets indésirables. Lorsque les décideurs politiques sont certains que la manipulation de ces variables produira les effets attendus – c'est-à-dire que si « x » est fait, « y » suivra avec une probabilité connue – alors ils détiennent une connaissance. En bref, les décideurs politiques détiennent une connaissance lorsqu'il est démontré « qu'un ensemble spécifique de résultats est clairement et sans équivoque une fonction d'un ensemble spécifique d'actions [et] que ces résultats ne se seraient pas produits sans ces actions » (Landau, 1973, p. 538). La connaissance donne confiance aux décideurs une assurance quant à ce qui fonctionne ou non dans différents contextes.

**Tableau 1 | Sept niveaux d'utilisation (correspondants à autant de normes de définition)<sup>5</sup>**

### 1. Réception

L'utilisation a lieu lorsque les décideurs politiques ou leurs conseillers reçoivent des informations pertinentes pour les politiques. Lorsque la communication aboutit sur leur bureau, de sorte que les données parviennent effectivement au décideur politique plutôt que de rester sur le bureau d'un analyste ou dans les dossiers d'un cabinet de consultants lointain, l'utilisation est complète.

### 2. Cognition

Le décideur politique doit lire, assimiler et comprendre les études. Une fois qu'il l'a fait, l'utilisation a eu lieu.

### 3. Référence

Si le cadre de référence est le critère, alors l'utilisation doit en quelque sorte changer la façon dont le décideur politique perçoit le monde. Si l'information modifie ses préférences ou sa compréhension des probabilités ou

<sup>5</sup> Traduction de *Seven Standards of Utilization*.

---

de l'ampleur des impacts qu'il redoute ou souhaite, ce standard d'utilisation est atteint. Les changements dans les cadres de référence sont importants, car à long terme, la nouvelle vision du décideur politique se traduira par des priorités politiques différentes.

#### 4. Effort

Pour faire une réelle différence, l'information doit influencer les actions des décideurs politiques. S'ils se battent pour l'adoption des recommandations en matière de politique publique issues d'une étude, nous savons qu'un réel effort a été fait, même si des forces politiques ou d'autres événements en ont empêché l'adoption.

#### 5. Adoption

Ce qui est essentiel, ce n'est pas de savoir si les informations pertinentes pour les politiques constituent un intrant au processus d'élaboration des politiques, disent certains, mais si elles influencent les résultats des politiques. Il faut examiner les résultats et non les intrants.

#### 6. Mise en œuvre

L'adoption de politiques est essentielle, mais si les politiques adoptées ne sont jamais mises en pratique, les informations n'ont aucune chance d'influencer l'action. L'adoption sans mise en œuvre est une victoire sans valeur.

#### 7. Impact

Une politique peut être mise en œuvre sans pour autant produire les effets escomptés. On peut donc arguer que ce n'est que lorsqu'une politique informée par les connaissances génère des avantages tangibles pour la population que l'on peut parler d'utilisation.

---

Comment ces connaissances sont-elles obtenues ? Comment les décideurs politiques peuvent-ils être sûrs que la manipulation de certaines variables produira les résultats escomptés ? Ils savent que les effets attendus découleront de leurs actes si des décisions similaires déjà prises indiquent que ces effets se sont produits. Par exemple, le contrôle des loyers est un enjeu de politique publique sur lequel il existe des connaissances, car les résultats des décisions prises à New York et ailleurs montrent que la réglementation des loyers à des prix inférieurs à ceux du marché intensifie la demande de logements, réduit l'incitation à investir dans de nouveaux logements et aggrave donc la pénurie de logements. Les décideurs politiques qui envisagent cette mesure peuvent s'attendre à ce que tout cela se produise, même s'ils peuvent continuer à souhaiter le contrôle des loyers pour d'autres raisons. *Les connaissances pertinentes pour les politiques publiques consistent donc en des théories reliant les variables d'action publique à leurs effets, lorsque ces principes sont confirmés par l'épreuve empirique de décisions répétées.* Comme on dit, le test d'une théorie sociale est l'action sociale.

*Les données peuvent être n'importe quel élément imaginable* (Wildavsky, 1977, p. 10) : une variable d'action publique, une statistique, le résultat d'une étude, une tache sur le tapis, une liste de courses, etc. En elles-mêmes, les données ne suggèrent aucune orientation politique. Cependant, lorsqu'elles sont structurées par une théorie et appliquées à une décision spécifique par un décideur politique, elles deviennent des informations. Le ratio élèves/enseignants dans les écoles primaires de Californie, par exemple, n'est qu'une donnée brute; il ne donne des indications utiles pour les décisions en matière de politique éducative appropriées que si un certain ratio est jugé souhaitable et si les données peuvent être interprétées comme montrant que ce ratio est supérieur ou inférieur à la norme souhaitée. Lorsque le ratio élèves/enseignants est lié à la réussite scolaire par une théorie de l'apprentissage, les données sont structurées de manière à indiquer comment la manipulation de la taille des classes influence la

réussite scolaire. Lorsque ces données structurées sont appliquées à une décision politique spécifique concernant la manipulation de la taille des classes, et lorsque la taille peut être modifiée, les données deviennent des informations.

Dans le cadre de la diffusion, les données en question sont des études de politique publique réalisées pour d'autres décideurs politiques, et le passage des données à l'information est plus complexe. Tout d'abord, les variables d'action publique liées aux effets pour les décideurs d'origine doivent correspondre à celles que contrôle le nouveau décideur. Si ce dernier ne peut pas manipuler ces variables, les études restent de simples fragments de données sans pertinence. Un programme de maîtrise des coûts, qui repose, par exemple, sur un droit de veto exécutif et sur une législature à temps partiel se réunissant rarement (comme en Géorgie) pourrait rencontrer des difficultés dans un autre contexte, comme par exemple Washington. Comme l'a souligné Walter Williams (1971, p. 55) : « La question fondamentale [...] est de savoir si les résultats d'une étude sont susceptibles d'être pertinents – c'est-à-dire de fournir des informations utiles – compte tenu des facteurs que le décideur peut manipuler par le biais de son programme ou de son activité administrative. »

Les conditions économiques, sociales et organisationnelles supposées dans les études réalisées pour d'autres décideurs politiques doivent exister dans l'environnement décisionnel du nouveau décideur. La plupart des affirmations théoriques précisent qu'un lien entre « x » et « y » n'existe que lorsque les conditions « a », « b » et « c » sont également réunies. Par conséquent, pour que les conclusions d'une étude de politique publique soient pertinentes pour de nouveaux décideurs, les conditions de leur environnement doivent être similaires à celles dans lesquelles l'étude a été menée. Il peut être possible d'arrêter les personnes qui entravent ouvertement le fonctionnement des centrales nucléaires lorsqu'elles sont dix, mais non lorsqu'elles sont dix mille. Certains critères sont contestés, car il n'est pas clair quelles sont, parmi les nombreuses conditions sous-jacentes possibles, celles qui revêtent une véritable importance.

Les exigences de la situation décisionnelle doivent également être satisfaites. Les données qui arrivent trop tard sont inutiles. Si elles arrivent à temps, mais que le décideur politique n'en a pas connaissance, elles ne peuvent être d'aucune aide; dans les deux cas, les données structurées n'exercent aucune influence potentielle sur la politique. Si le décideur politique reçoit les données à temps et comprend leurs implications pour la politique publique, celles-ci ont toutefois le potentiel d'influencer une décision et de se transformer en informations. Mais qu'est-ce qui transforme l'information en connaissances ?

Par information, nous entendons des données structurées de manière à influencer sur le fait qu'une décision soit prise et à influencer sur la forme qu'elle prendra. L'information, comme le dit Stafford Beer, est ce qui nous change. Les connaissances précisent les relations entre les variables et les conséquences; l'information relie les variables aux effets, mais la relation demeure hypothétique, non vérifiée par les résultats de la décision réelle. Les connaissances sont donc une affirmation de ce qui se produira; l'information n'est qu'une supposition, certes éclairée, mais une supposition tout de même. Les données deviennent des informations lorsqu'elles modifient les actions des décideurs, mais sans garantie qu'ils obtiendront ce qu'ils veulent ou ce à quoi ils s'attendent.

## Des politiques qui méritent d'être diffusées

Si les connaissances pour les décideurs politiques n'existent que lorsque les principes reliant les variables d'action publique à leurs effets sont confirmés par des résultats, alors la diffusion ne peut porter que sur des connaissances issues de décisions antérieures, prises par d'autres décideurs, et qui ont été évaluées. Dans quelle situation n'existe-t-il pas de connaissances ? Lorsque les résultats des décisions ne sont pas connus ou qu'aucune décision n'a été prise. Les décideurs prennent souvent des décisions sur la base des informations dont ils disposent, mais sont incapables d'en déterminer les conséquences (par exemple, les effets sur le taux de criminalité de l'augmentation des effectifs de police). Même si les nouvelles décisions ne s'écartent que légèrement des pratiques passées, le nombre de ces décisions peut être si élevé et les effets possibles si nombreux qu'il devient impossible d'établir un lien clair entre cause et conséquence.

À l'inverse, dans quelle situation la connaissance existe-t-elle ? Lorsqu'on a pris des décisions et évalué leurs résultats. En général, cela signifie qu'il existe probablement davantage de connaissances sur les problèmes politiques anciens et récurrents, pour lesquels des décisions ont été prises à plusieurs reprises et dont les résultats sont mieux connus. On dispose ainsi de connaissances sur les effets distributifs et budgétaires de légères modifications de la taxe de vente de l'État, car les évaluations de nombreuses décisions antérieures ont clarifié ces effets. Hélas, c'est précisément dans ce type de situation que les décideurs savent déjà – ou peuvent aisément découvrir – ce qui est nécessaire à la conduite des politiques publiques. Il est moins probable que des connaissances existent sur les questions nouvelles ou émergentes. Lorsqu'aucune décision n'a été prise ou que le temps écoulé est insuffisant pour que les résultats apparaissent, soit la connaissance ne peut exister, soit nous ne pouvons savoir si elle existe. Or, c'est précisément dans ces moments-là que la demande de diffusion augmente.

Les données (définies comme n'importe quel élément imaginable) existent partout. Mais le concept de diffusion suppose que les connaissances existent également, de manière à pouvoir être transférées d'un décideur à un autre. Si les connaissances n'existent pas ou sont fortement limitées, la diffusion peut devenir pratiquement impossible. Supposons que certaines connaissances soient disponibles pour être diffusées : quelle est leur nature ? Pour répondre à cette question, il faut distinguer les connaissances positives des connaissances négatives.

Les connaissances positives sont la conscience de l'existence de la relation causale (ou fonction de production) entre « x » et « y », où « x » représente la variable d'action publique et « y » le défi de politique publique. Ce sont les connaissances que les décideurs politiques aimeraient posséder, car la compréhension de cette relation causale entre variable et défi de politique publique pourrait leur indiquer comment résoudre leurs problèmes. Aussi souhaitable soient-elles, les connaissances positives, tout comme les prévisions météorologiques précises, sont une denrée rare. Comme l'a fait remarquer Alice Rivlin :

*Il existe peu de fondements permettant de prédire le comportement des individus et des familles face à des changements dans les incitatifs ou dans la disponibilité de nouveaux services [c'est-à-dire des variables d'action publique] [...]. Et, sans savoir comment produire des services plus efficaces ou comment les citoyens réagissent aux modifications de la*

*politique sociale, les analystes ne peuvent guère contribuer de manière substantielle à la prise de décision en matière d'action sociale [1971, p. 64].*

En revanche, les connaissances négatives abondent. Elles indiquent aux décideurs politiques qu'il n'existe pas de relation causale entre « x » et « y », ou que la manipulation de « x » ne changera pas « y ». Au cours des dix à quinze dernières années, nous avons accumulé une quantité considérable de connaissances négatives. Nous savons désormais, par exemple, qu'une augmentation des dépenses scolaires par enfant n'améliore pas nécessairement les résultats aux tests de lecture (Coleman et al., 1966), et que la participation à des programmes de réinsertion des détenus ne réduit pas la récidive criminelle (Martinson, 1974). Les connaissances négatives ne sont pas inutiles : déterminer ce qui ne peut pas se produire constitue une activité scientifique cruciale – peut-être même essentielle. Mais, tout comme il n'existe pas de revue consacrée aux résultats négatifs, le marché des idées qui ont échouées – bien qu'indispensables au progrès – ne rapporte rien. La diffusion implique donc non seulement un diffuseur, mais aussi une politique digne d'être diffusée.

### Une politique prête à être exportée ?

L'existence apparente de connaissances dans un contexte donné ne signifie pas qu'elles puissent être aisément transférées ailleurs. Alice Rivlin (1971, p. 89) envisage que le gouvernement fédéral consacre davantage de ressources à « l'identification et la description de projets réussis, à la diffusion de documentation, à la réalisation de films, ainsi qu'à l'organisation d'ateliers et de sessions de formation pour faire passer le message ». Mais elle avertit que les programmes choisis au hasard parmi les réussites apparentes contiennent souvent des éléments uniques, liés à la personnalité ou aux talents particuliers de leurs participants. Si ces derniers ont choisi le nouveau programme, ils peuvent être plus motivés que d'autres; s'ils ne l'ont pas fait, ils peuvent se laisser plus facilement guider. Comme le programme est nouveau, il peut bénéficier d'une attention particulière qu'il ne recevra pas plus tard; s'il est ancien, ses administrateurs ont peut-être appris à compenser ses défauts.

Les efforts cherchant à concevoir des dispositifs expérimentaux plus rigoureux échouent souvent à établir un lien entre les effets et leurs causes. Dans leur étude sur les projets de démonstration fédéraux, Thomas Glennan et al. (1977) constatent que les technologies impliquant des « processus d'interaction humaine » sont rarement reproductibles dans d'autres contextes. Les enseignantes et enseignants chargés d'adopter une nouvelle technologie ont, par exemple, réagi différemment aux consignes selon leur philosophie éducative, leur parcours et les circonstances institutionnelles propres à leur établissement. L'étude de Berman sur la diffusion des innovations éducatives dans les districts scolaires aboutit à des conclusions similaires (Berman et McLaughlin, 1975, p. 68). L'expérience du *New Jersey Graduated Work Incentive Experiment*, lancée en 1968 pour évaluer les programmes de maintien du revenu dans le cadre des politiques sociales, n'a pas non plus produit de résultats facilement reproductibles ailleurs. Au contraire, les circonstances particulières entourant les sites expérimentaux ont soulevé de sérieuses interrogations quant à la possibilité que d'autres bénéficiaires d'aide, dans des villes différentes et sous des conditions moins favorables, se comportent de la même manière.

Comment expliquer ces difficultés ? Apparemment, ce qui avait été considéré comme des connaissances pertinentes pour l'élaboration des politiques sur le site de démonstration s'est révélé ne

pas être dignes d'être diffusées; les responsables des projets de démonstration surestimaient la solidité théorique du projet et son potentiel de transfert à d'autres contextes. Bien que certaines conditions aient pu être précisées pour assurer le fonctionnement de la technologie, d'importantes conditions économiques, sociales et organisationnelles présentes dans le projet initial faisaient défaut dans les environnements décisionnels des nouveaux décideurs.

Une vision exagérée de nos connaissances en matière de développement, par exemple, a longtemps affecté les programmes d'assistance technique destinés aux pays pauvres. Les technologies du développement ont souvent été conçues comme un stock de capital technique pouvant être aisément transféré des pays riches vers les pays pauvres. Mais Judith Tandler nous met en garde contre cette conception :

*Les connaissances en matière de développement ne constituent pas simplement un stock doté de propriétés transférables. La nature particulière de la tâche de développement fait des connaissances un produit de l'expérience même du transfert.*

*Cette définition élargie de l'aide au développement – où la ressource transférée est à la fois un intrant et un extrant du processus de transfert – rend plus difficile la formulation d'une justification aussi claire que celle qui sous-tend l'engagement à transférer des capitaux. En effet, les connaissances qui restent à acquérir ne peuvent, par définition, être plus abondantes dans une partie du monde que dans une autre [Tandler, 1975, p. 10-11].<sup>6</sup>*

Le transfert intérieur de technologie souffre du même mal. Prenons l'exemple hypothétique d'un programme de prévention de la délinquance mis en place dans une banlieue de Philadelphie. Les études menées sur ce programme d'accompagnement et d'éducation indiquent qu'il permet de réduire le taux de contact des jeunes avec la police. Ces résultats sont utiles pour les décideurs de cette banlieue qui oeuvrent dans le domaine pénal, et qui souhaitent désormais étendre leur programme à d'autres zones. Ils constatent cependant que les résultats dépendent de la présence d'autres conditions favorables, notamment d'un taux de chômage relativement faible chez les jeunes et de parents aisés et très instruits. Par conséquent, si les résultats positifs constituent une information pour les décideurs politiques de cette banlieue, ils ne sont peut-être que de simples données pour les décideurs urbains confrontés à un fort taux de chômage chez les jeunes et à des parents relativement pauvres et peu instruits.

Une deuxième explication à l'échec du transfert de connaissances d'un contexte à un autre tient à la faillibilité du processus de transfert lui-même. Même s'il existe des connaissances pouvant être appliquées ailleurs, les personnes chargées de les transférer peuvent organiser le contenu de manière à en brouiller la valeur pour leurs destinataires. Lors d'un séminaire sur les systèmes d'information, par exemple, nous avons appris qu'un responsable financier avait agrégé les informations utilisées par les unités subordonnées de façon à en obscurcir le sens, convertissant ainsi à nouveau en données ce qui constituait auparavant une information.

---

<sup>6</sup> De même, Albert Hirschman a fait valoir que la technologie des canaux d'irrigation est souvent non transférable, car pour qu'un projet d'irrigation réussisse, de nombreux éléments doivent être réunis et fonctionner simultanément. Plutôt que de « transférer la technologie », il décrit la réalisation de projets individuels comme des « voyages de découverte ». Voir Hirschman, 1967, notamment le chapitre 2.

Le dilemme de la diffusion ne se résout pas simplement en donnant aux décideurs politiques accès aux informations et aux connaissances d'autres décideurs; cela ne fait qu'accroître leur exposition aux données. La solution consiste à créer les conditions permettant de convertir les connaissances ou les informations d'un décideur politique en connaissances ou en informations pour un autre.

Ce qui constituait des données pour le décideur A, par exemple, pourrait devenir de l'information pour B si, au cours du processus de diffusion, les données de A étaient structurées à la lumière d'une théorie, transférées à B à temps pour sa décision, et si B prenait conscience des implications politiques des données organisées de A et les appliquait à une décision concrète. Il existe des données sur le taux d'homicides et d'agressions commis par les détenus, sur les caractéristiques des détenus dans chaque prison d'État et sur la politique de détermination des peines dans chaque État, c'est-à-dire indéterminée ou déterminée. Sous leur forme actuelle, ces données ne sont que descriptives pour les décideurs de n'importe quel État et constituent une source de frustration pour ceux qui souhaitent envisager de mettre fin à la peine indéterminée. Ces données pourraient devenir des informations pour les décideurs si elles étaient reliées par une théorie de la violence établissant un lien entre la présence ou l'absence de peines indéterminées et la violence des détenus, si les résultats étaient communiqués aux décideurs et si ces résultats jouaient un rôle dans les décisions concernant le maintien ou la suppression des peines à durée indéterminée dans cet État. Bien sûr, les décideurs pourraient bien préférer leurs compréhensions implicites à ce qui passe pour des connaissances.

### Pénurie ou surabondance ?

Qu'est-ce qui pourrait empêcher l'utilisation des connaissances disponibles ? De nombreux projets de démonstration fédéraux et autres activités de diffusion partent du principe que les décideurs ignorent l'existence de connaissances disponibles quelque part. Selon ce point de vue, bien que les décideurs aient besoin de connaissances pertinentes pour prendre des décisions, ils ne savent pas comment les trouver ou, dans certains cas, ne peuvent pas les interpréter en raison de leur complexité.<sup>7</sup>

Dans quelle mesure est-il probable que les décideurs politiques souhaitent disposer de connaissances mais ne puissent les obtenir ? Les preuves dont nous disposons, à tout le moins, jettent le doute sur cette hypothèse. Dans l'étude de la Rand Corporation sur les innovations éducatives, les auteurs « n'ont trouvé aucune preuve réelle que le manque d'informations ou l'absence perçue de technologies bien développées constituaient des obstacles importants à l'innovation au niveau local » (Berman et McLaughlin, 1975, p. 68). James King, s'appuyant sur son expérience des programmes de transfert de technologie du Housing and Urban Development (HUD) vers les gouvernements locaux, fait une remarque similaire : « Dans la plupart des cas, les gestionnaires et les responsables opérationnels sont bien informés des outils et techniques disponibles. Ils les utilisent de manière sélective lorsque cela est opportun » (King, 1977, p. 8). Dans leur évaluation des projets de démonstration parrainés par le gouvernement, Walter Baer et al. concluent :

---

<sup>7</sup> C'est cette hypothèse qui a initialement guidé l'étude de la Rand Corporation sur les innovations fédérales en matière de politique éducative (Berman et McLaughlin, 1975, p. 68). Cette stratégie de recherche et développement fondée sur le modèle de « l'homme rationnel » dans le domaine des politiques éducatives partait du principe que, si les éducateurs disposaient d'informations sur des stratégies ou des technologies éducatives plus efficaces, ils les adopteraient.

*La diffusion des informations issues des projets de démonstration n'a généralement pas posé de problème sérieux... On pourrait supposer que certains projets contiennent de bonnes idées qui, pour une raison ou une autre, ne parviennent pas jusqu'aux utilisateurs potentiels en raison de canaux de diffusion inadéquats. Dans notre échantillon, cependant, cela ne semble pas être le cas. Les projets qui n'ont pas réussi à se diffuser n'ont pas échoué en raison de faiblesses dans le réseau de diffusion de l'information. L'expérience passée suggère que si les résultats sont bons, la diffusion a de fortes chances d'avoir lieu. Si les résultats sont médiocres, la diffusion n'aura pas lieu – et ce pour de bonnes raisons [Baer et al., 1977, p. 956].*

Le deuxième argument avancé pour expliquer l'ignorance des décideurs politiques est tout l'inverse : les décideurs ne manquent pas de connaissances ou d'informations; ils en ont déjà trop. Avec l'énorme volume de recherches et d'analyses menées de nos jours, comment les décideurs peuvent-ils passer tout ce matériel au crible et l'utiliser pour atteindre leurs objectifs ? Une réponse consiste à créer des agences de courtage de connaissances – c'est-à-dire des groupes de diffuseurs qui interprètent l'information disponible et ne transmettent que les éléments pertinents pour leurs clients. Plutôt que de considérer la diffusion comme une cause partielle du problème de surabondance, ses partisans y voient la solution (Greenberg, 1977).

« Excellent », dira-t-on. Le problème est désormais que les diffuseurs eux-mêmes (et non les décideurs) doivent repérer et sélectionner les cibles et choisir les stratégies. Dans quelle mesure sont-ils aptes à accomplir ces tâches ? Les diffuseurs ne participent pas directement à l'élaboration des politiques publiques, mais doivent interpréter les besoins internes depuis une perspective extérieure. Or, il n'est pas rare que les unités d'analyse au sein même des organisations publiques éprouvent déjà des difficultés à clarifier et à influencer les décisions critiques. Comment des diffuseurs externes pourraient-ils faire mieux ?<sup>8</sup> De même, les diffuseurs doivent s'en remettre aux scientifiques pour juger de la qualité des recherches. Mais même dans ce cas, les scientifiques eux-mêmes sont en désaccord sur des théories concurrentes et sur la validité de tests.<sup>9</sup> Par conséquent, les diffuseurs n'échappent pas nécessairement à la surcharge. En danger de devenir la caricature de leurs propres travers, les diffuseurs finissent par se noyer dans les données qui submergeaient autrefois les décideurs.

La variabilité solaire, passée de l'obscurité à la notoriété dans le domaine de l'astrophysique, en est un exemple éloquent. Pendant des années, un ancien directeur de la Smithsonian Institution a méthodiquement consigné les variations de l'intensité thermique du soleil. De nombreux scientifiques connaissaient ses travaux, mais leur accordaient peu d'attention. Le programme Apollo, lors du vol vers la Lune de juillet 1969, n'avait pas non plus prévu l'installation d'un dispositif destiné à mesurer la variabilité solaire, malgré l'avantage évident qu'aurait offert la réalisation de ces mesures hors de

---

<sup>8</sup> La National Science Foundation s'est impliquée dans le financement de ce que Coleman (1972) appelle la « recherche disciplinaire ». Lynn (1979) cite également de nombreux exemples où les unités de recherche des agences fédérales se plaignent que leurs travaux ont peu d'impact sur les décisions, et, inversement, où les décideurs remarquent que les chercheurs ne comprennent pas les types de problèmes politiques qui nécessitent une solution.

<sup>9</sup> Les éditeurs de publications scientifiques, par exemple, ont pour habitude de demander aux collègues du même domaine que l'auteur potentiel d'évaluer les manuscrits.

l'atmosphère terrestre. Aujourd'hui, beaucoup considèrent cela comme l'une des occasions manquées du siècle, car la variabilité solaire semble avoir une influence spectaculaire sur le climat terrestre.

Une agence de courtage de connaissances aurait-elle sélectionné cette information pertinente pour les responsables de la NASA ? La conviction que la variabilité solaire affecte le climat terrestre est aujourd'hui largement partagée, mais à l'époque du premier alunissage, il ne s'agissait tout au plus que d'une hypothèse. Il semble douteux que les diffuseurs, même s'ils y avaient songé, auraient pu convaincre les responsables de la NASA d'inclure une expérience sur la variabilité solaire dans le programme Apollo, compte tenu de toutes les autres contraintes de temps et de ressources. Supposons qu'une seconde série de missions lunaires soit envisagée : les diffuseurs rendraient-ils plus probable l'inclusion d'une expérience sur la variabilité solaire cette fois ? Aujourd'hui, la variabilité solaire est devenue un objectif de recherche central en astrophysique. Les responsables de la NASA sont désormais bien conscients de la question.

Malgré ces arguments généraux contre l'idée que la diffusion puisse constituer la solution au problème de l'ignorance, certaines circonstances peuvent tout de même empêcher les décideurs politiques d'acquérir des connaissances suffisantes, même lorsqu'ils en ont la volonté. L'apparition d'un nouvel enjeu de politique publique en est un exemple typique. L'importance de ce nouvel enjeu oblige les décideurs à agir, mais les anciennes routines et solutions ne semblent plus adaptées. Un effort de diffusion pourrait-il, à ce moment-là, contribuer à résoudre le problème ?

Puisqu'il s'agit d'une question politique émergente, on en sait sans doute encore très peu. Le mieux qu'on puisse espérer, c'est la disponibilité de quelques études théoriques. Il est probable que personne n'ait encore eu le temps ni l'occasion de conceptualiser les relations possibles entre variables d'action publique et effets produits. Il peut arriver, dans les phases d'émergence d'une question politique, qu'il n'y ait tout simplement rien à diffuser – si ce n'est des fragments de données inutiles, aussi bien pour l'émetteur que pour le destinataire. Le problème n'est donc pas de savoir comment diffuser l'information ou les connaissances, mais plutôt comment élaborer une théorie pertinente pour l'action publique, permettant d'organiser les données déjà disponibles.

Mais c'est précisément à ce stade d'émergence que la demande de diffusion tend à croître. Trop souvent, cette demande se manifeste avec insistance, réclamant des solutions qu'elles existent ou non. Souvenons-nous de la crise énergétique de 1973. Dans son étude sur l'usage des enquêtes d'opinion dans sept agences fédérales, Robert Rich a constaté que la demande et l'utilisation des données d'enquête divergeaient fortement entre le domaine de la politique énergétique et les autres domaines de politique publique. Il explique que « les décideurs de haut niveau [dans le domaine de l'énergie] étaient intéressés par toute information susceptible d'être pertinente pour leurs vastes et immédiates responsabilités décisionnelles » (Rich, 1977, p. 207). Apparemment, il suffisait de dire « diffusion » pour que les données prennent d'elles-mêmes tout leur sens. Lorsque Billy Batson s'écriait « Shazam ! », il se transformait en Captain Marvel, mais nous doutons qu'une procédure analogue puisse transformer des données en véritable information.

La diffusion est-elle donc inutile durant la période d'émergence d'une nouvelle question de politique publique ? Cela dépend. Si de l'information était déjà disponible, les activités de diffusion pourraient

accélérer le rythme auquel les décideurs politiques en prennent connaissance. Une fois les sources mieux identifiées et la politique plus établie, ces activités deviendraient moins nécessaires.

Si les connaissances pertinentes pour l'action publique étaient réparties de manière inégale, la diffusion pourrait corriger ce déséquilibre informationnel en donnant aux décideurs disposant de ressources limitées un meilleur accès aux connaissances. Il est évident que tous les décideurs politiques n'ont pas le même accès aux connaissances existantes, ni le temps ou le personnel nécessaire pour les acquérir. On peut distinguer, d'un côté, les administrations publiques petites, dispersées et avec des ressources généralement limitées, et, de l'autre, celles qui sont grandes, concentrées et disposent de fonds suffisants pour la recherche et le personnel technique.<sup>10</sup> Les premières ne peuvent pas se permettre d'obtenir ce dont elles ont besoin; les secondes découvrent souvent plus d'informations qu'elles n'en souhaitent réellement. On peut supposer que les diffuseurs pourraient réduire la quantité de données destinée aux secondes et en fournir davantage aux premières.

La mise en œuvre requiert des ressources; or, comme les décideurs pauvres ne possèdent pas ces ressources, la diffusion – en tant que stratégie de redistribution – peut échouer, car ce qui est transmis ne peut être effectivement utilisé. Pour que la diffusion atténue ces inégalités, il faut également fournir les ressources nécessaires à la mise en pratique des recherches.<sup>11</sup>

Ici, un véritable dilemme de la diffusion apparaît clairement : ceux qui sont les mieux placés pour exploiter les résultats de la recherche – grâce à la taille et à la compétence de leur personnel – en ont le moins besoin, car ils sont capables de se procurer ces résultats par leurs propres moyens; ceux qui rencontrent le plus de difficultés pour accéder à ces résultats sont aussi les moins capables de les utiliser, en raison de leur effectif restreint et de leurs ressources limitées.

L'omniprésent effet Matthieu (*À celui qui a, on donnera*) soulève une question sur le coût de l'accès à la connaissance pour les décideurs aux moyens réduits : combien convient-il de dépenser pour eux ? Étant donné que leur capacité à traduire les résultats de la recherche en actions concrètes est la moins développée, cette faiblesse suggère qu'il faudrait subventionner l'embauche d'analystes – une mesure qui, appliquée à de nombreuses petites administrations, ferait considérablement grimper les coûts. La diffusion peut ressembler à un coup de baguette magique, mais chaque baguette est coûteuse.

Il se peut que certaines connaissances aient existé autrefois, mais qu'elles aient été perdues; c'est du moins ce que suggère un troisième facteur expliquant le manque d'informations. Si elles renaissaient, d'anciennes politiques pourraient devenir les solutions d'aujourd'hui. Cependant, pour une raison ou pour une autre, les décideurs politiques se souviennent rarement des solutions passées. Les urgences du moment éclipsent les réflexions sur le passé, et le renouvellement du personnel amène de nouveaux

---

<sup>10</sup> Voir, par exemple, Feldman (1966 : 166), qui note que la diffusion des connaissances en matière de santé et dans d'autres domaines n'est pas uniforme. Ceux qui détiennent un savoir dans un domaine ont tendance à en posséder également dans d'autres. Les juridictions politiques pauvres et riches reflètent donc, de ce point de vue, les différences sociales existant dans l'acquisition et l'utilisation des connaissances.

<sup>11</sup> Le Comité indique que la prestation de services aux petites villes est extrêmement coûteuse pour de nombreuses raisons, notamment la dispersion géographique des villes, le manque de personnel et les déséconomies d'échelle. Le rapport souligne également que l'assistance technique à ces petites villes n'a rencontré qu'un succès limité, faute de ressources suffisantes (Chambre des représentants des États-Unis, 1978, p. 18-34).

responsables dépourvus de perspective historique. Si l'innovation attire souvent l'attention des décideurs, les politiques anciennes, précisément parce qu'elles sont anciennes, tendent à être écartées.

Il peut néanmoins arriver que les valeurs reviennent à leur point de départ, ou que des conditions jadis familières réapparaissent. Lors de la sécheresse de 1976-1977 en Californie, par exemple, les décideurs ont débattu de l'allocation des précieuses ressources en eau entre agriculteurs. L'une des solutions envisagées était ancienne : elle était née dans les temps difficiles du rationnement pendant la Seconde Guerre mondiale, lorsque la répartition efficace de certaines denrées était essentielle. Appliquée aux réserves d'eau actuelles, elle supposerait que chacun reçoive une allocation de base, mais que les volumes dépassant les besoins d'un agriculteur puissent être revendus à ceux qui en manquent le plus. Ce plan représentait l'union de l'équité (répartition initiale) et de l'efficacité (vente des excédents). Mais il fallut plusieurs mois avant qu'il ne soit ressuscité (Angelides et Bardach, 1977).

Dans les sciences naturelles comme dans les sciences sociales, les hypothèses réfutées à une époque donnée paraissent souvent plus pertinentes à la lumière des développements ultérieurs. Il se peut que notre capacité à mesurer l'échec ait dépassé notre aptitude à créer les conditions du succès (Wildavsky, 1972, notamment chap. 2). Parfois, les anciennes politiques sont rejetées par effet de mode ou en raison d'une compréhension partielle. Puis les valeurs évoluent, et les connaissances s'approfondissent. C'est ce qui s'est produit avec les tramways : abandonnés à l'apogée de l'essor automobile, ils sont désormais perçus comme une solution partielle au problème de la pollution urbaine. L'allaitement maternel, lui aussi, connaît un retour en grâce – du moins dans les recommandations professionnelles – grâce à une meilleure compréhension de la valeur du lait maternel.

La résurrection de politiques abandonnées depuis longtemps et leur réutilisation pour résoudre des problèmes contemporains sont possibles, mais peu probables sans un effort considérable et beaucoup de patience. Les anciennes solutions ne génèrent pas spontanément leur demande. Dans la plupart des cas, les vieilles connaissances ne font pas partie de l'expérience des décideurs actuels. Ces derniers ne recherchent pas activement d'anciennes solutions : ce sont donc les diffuseurs qui doivent aller vers eux. Cependant, comme l'offre d'anciennes politiques susceptibles de répondre aux besoins présents n'est nullement garantie, les diffuseurs risquent de n'avoir que peu de choses à proposer.

## Inattention et résistance

Parce qu'ils disposent de moyens limités, certains décideurs politiques ne sont pas en mesure d'utiliser les connaissances et les résultats de la recherche dans leurs décisions. Mais les décideurs mieux dotés n'appliquent pas toujours non plus les travaux de recherche disponibles pour résoudre les problèmes politiques. Cela suggère que ces décideurs plus fortunés accordent parfois peu d'attention – voire résistent – à l'usage des résultats de la recherche, bien qu'ils disposent des ressources nécessaires pour les obtenir et les exploiter. Pour mieux comprendre les mécanismes de diffusion, il convient donc de distinguer les cas de rejet volontaire des cas d'ignorance par manque de moyen. La recherche n'est pas utilisée parce que les décideurs ne la veulent pas, ou bien parce qu'ils ne peuvent pas l'obtenir ?

Les organisations, tout comme les individus, ne peuvent pas prêter attention à tout. Même les organisations les mieux dotées doivent écartier les informations non essentielles si elles veulent concentrer leur attention sur un problème politique donné. Le type de problème qu'une organisation

est censée résoudre détermine le genre d'informations auxquelles elle prêtera attention. La combinaison des éléments qui la composent – son personnel, ses objectifs, son histoire, sa technologie – détermine sa manière de diagnostiquer et de conceptualiser un problème. Par exemple, un service municipal des transports ne se préoccupera généralement pas des effets d'une politique routière sur les habitudes alimentaires, pas plus qu'une agence agricole ne s'intéressera aux aspects militaires des exportations de denrées.

Les données sont d'abord filtrées aux frontières d'une organisation, mais tout ce qui entre ne peut pas circuler librement à l'intérieur : les coûts en temps et en énergie seraient excessifs. Après tout, les organisations existent précisément pour rendre les données gérables. Des canaux et des codes standard sont établis afin de déterminer ce qui est collecté, ce qui est transmis et à qui. Certaines données ne dépassent jamais le bureau de la réception, tandis que d'autres parviennent à des niveaux administratifs plus élevés. Ainsi, des données diffusées peuvent bien se trouver à l'intérieur d'un système organisationnel sans être connues de ceux qui ont la responsabilité de prendre les décisions pertinentes (Cyert et March, 1963, p. 108).

Les tentatives visant à modifier ou à élargir le champ d'attention d'une organisation sont coûteuses. Comme le note Kenneth Arrow (1974, p. 51), investir dans les canaux et les codes d'information s'apparente à la formation de capital : les coûts irrécupérables sont élevés. Il est donc moins coûteux d'obtenir des informations supplémentaires dans un domaine déjà familier que d'acquérir des informations initiales dans un champ que l'organisation connaît mal.

Le corps enseignant, les directions d'établissement et les responsables locaux sont souvent présentés comme résistants au changement lorsqu'ils manifestent peu d'intérêt pour les résultats des projets fédéraux de démonstration ou des programmes dits « agents de changement ». L'étude Rand sur les innovations éducatives cite, par exemple, le « manque d'intérêt pour le changement » comme l'une des principales causes de la faible demande en pratiques innovantes (Berman et McLaughlin, 1975, p. 68). Mais peut-être ces décideurs savent-ils quelque chose que nous ignorons. Un manque d'intérêt pour l'innovation peut en effet traduire une évaluation réaliste de ce qu'ils auraient à en retirer. Selon les auteurs de l'étude Rand, une grande partie du matériel produit par ces initiatives d'« agents de changement » relève de ce que nous avons classé comme connaissances non transférables. Puisque le « succès » d'une politique dépend de trop nombreux facteurs contextuels variables d'un environnement à l'autre, les décideurs politiques sous-investissent rationnellement dans ce type de savoirs : leurs coûts irrécupérables rendent la tentative trop risquée et trop onéreuse.

La diffusion peut-elle contribuer à corriger cette réticence des décideurs politiques à investir dans des idées innovantes et risquées ? La réponse est : « oui, peut-être », à condition que les diffuseurs acceptent d'assumer le coût des nouvelles approches. L'étude Rand a en effet montré que l'offre peut susciter la demande. Mais les adoptions opportunistes de pratiques éducatives innovantes, d'abord soutenues par des fonds d'amorçage fédéraux, ont le plus souvent été rapidement abandonnées une fois le financement épuisé (Berman, 1977, p. 3). On peut raisonnablement supposer que l'adoption de préférences politiques fédérales en échange de subventions à long terme n'est pas ce que l'on entend par diffusion.

Les diffuseurs eux-mêmes doivent également filtrer les données. Ils doivent apprendre des codes spécifiques et développer des canaux spécialisés facilitant le traitement des données dans le domaine où ils interviennent. Réagir à des données nouvelles ou différentes représente un coût pour eux, tout comme pour les décideurs politiques. Cependant, ils ne peuvent guère être certains que ce qui constitue pour eux une information pertinente ne sera pas perçue comme une donnée non-pertinente par ceux qu'ils sont censés servir.

Suivre son instinct politique est une manière de filtrer les informations non essentielles. Lorsque l'électorat ne réclame pas de changement, et que les décideurs politiques n'ont pas de motivations propres, ceux-ci ont peu de raisons d'essayer de nouvelles méthodes ou d'adopter de nouvelles politiques. Les nouvelles approches, loin de mettre en valeur les responsables politiques, peuvent au contraire leur causer des ennuis : si les idées échouent, ils en portent la responsabilité; si elles réussissent, elles peuvent s'avérer trop coûteuses politiquement ou financièrement.<sup>12</sup>

Dans son article sur la diffusion des innovations dans les États, Robert Eyestone considère l'absence de demande électorale comme une explication possible des différents schémas de diffusion. Il observe que certains États accusent un retard constant dans l'adoption de nouvelles politiques. Mais ces schémas divergents pourraient selon lui « refléter la propagation du nécessaire plutôt que l'évaluation de la vertu : les dirigeants peuvent diriger simplement parce qu'ils sont aussi les premiers à subir les effets secondaires indésirables de la croissance urbaine et industrielle, qui créent des demandes d'intervention de la part de l'État » (Eyestone, 1977, p. 446).

L'étude Rand sur les innovations éducatives a également révélé que, lorsque la demande existait, les districts scolaires locaux cherchaient et appliquaient de nouvelles idées. « En l'absence de demande », indique l'étude, « la présence ou l'absence d'informations ne semblait faire aucune différence ». De manière générale, les districts scolaires locaux avaient tendance à observer indirectement les pratiques innovantes mises en œuvre ailleurs, et ne manifestaient de l'intérêt que lorsque les conditions locales le justifiaient (Berman et McLaughlin, 1975, p. 68).

Qui sont les destinataires de l'information diffusée peut aussi faire une différence. De nouvelles informations, en renforçant la position d'un groupe tout en affaiblissant celle d'un autre, peuvent constituer une menace pour l'équilibre politique interne d'une organisation. Transmettre ces informations à un membre reconnu pour son esprit novateur peut augmenter la probabilité d'un accueil initial favorable, mais aussi amener d'autres décideurs à discréditer ces informations, jugeant suspectes les motivations de celui qui les promeut. Choisir l'option inverse – c'est-à-dire envoyer les documents à un opposant déclaré à la nouvelle idée – permet d'éviter ce soupçon, mais accroît la probabilité d'un rejet initial. En matière de politique urbaine, contourner le maire ou un groupe de citoyens influents peut susciter une opposition inutile à l'information transmise.<sup>13</sup> Dans le domaine de l'éducation, le soutien et la participation de la direction d'établissement sont essentiels à une adoption réussie. Si l'on

---

<sup>12</sup> Les responsables locaux des transports allouent des fonds à la réparation des rues en fonction des plaintes des citoyens. Faire davantage nécessiterait plus d'argent et de temps, ce dont le département ne dispose pas. Voir Levy et al., 1974, chapitre intitulé « Streets ».

<sup>13</sup> Le maire d'Oakland (Californie), par exemple, a mal accepté de ne pas avoir été consulté au sujet des premiers plans de l'Agence de développement économique pour la création d'emplois dans le centre-ville. Obtenir son soutien par la suite s'est avéré difficile (Pressman et Wildavsky, 1973).

en croit la littérature, le diffuseur devrait adresser les documents à une personne occupant une position politique importante, indifférente ou modérément opposée à la nouvelle idée, mais dont l'opposition n'est pas si ferme qu'elle ne puisse être convaincue de la valeur de la proposition. Naviguer cet équilibre délicat n'aura rien de facile.

La personne qui reçoit une nouvelle information est plus susceptible de l'accepter si celle qui l'émet est perçue comme appartenant à un groupe de pairs (Rogers, 1971, p. 6).<sup>14</sup> Les décideurs locaux, par exemple, qui se rendent dans des districts voisins pour partager leurs expériences réussies, parviennent généralement à diffuser plus efficacement de nouvelles pratiques que ne le font les agents fédéraux chargés du transfert technologique. Cependant, les districts scolaires locaux ne se sont pas toujours montrés enclins à aider d'autres écoles, tandis que leurs voisins ont souvent résisté à l'idée que « quelqu'un d'autre dans le district faisait un travail plus efficace » (Berman et McLaughlin, 1975, p. 69). Les diffuseurs ne doivent donc être perçus ni comme trop étrangers, ce qui susciterait la méfiance et la suspicion, ni comme trop familiers, ce qui engendrerait rivalité et concurrence locale.

En modifiant la conception d'un problème, de nouvelles informations peuvent aussi favoriser les programmes ou les activités d'une organisation concurrente. Ainsi, le nouveau système PPBS (*Planning-Programming-Budgeting System*) mis en place au ministère de l'Agriculture a redéfini l'ancien poste budgétaire intitulé « Conservation et développement des ressources naturelles », traditionnellement rattaché au Service de conservation des sols (SCS), en une nouvelle catégorie de programmes appelée « Développement des communautés rurales ». Le SCS s'est opposé à ce changement, estimant que cette nouvelle catégorie, qui mettait moins l'accent sur la conservation des ressources, risquait de donner au ministère de l'Intérieur un avantage dans la lutte historique pour le contrôle des ressources naturelles (Nienaber et Wildavsky, 1973, p. 116-143).

Une reconception des activités traditionnelles d'une agence peut également impliquer la nécessité de recruter un nouveau type personnel, dont la présence et les intérêts menacent les préférences, la sécurité et le statut des professionnels de la vieille garde. Le Service de santé publique s'est ainsi opposé à l'ajout de pouvoirs coercitifs à ses responsabilités, comme le laissait entendre l'adoption de la Loi sur la qualité de l'air en 1967 (Jones, 1972). De même, le Service des forêts a résisté à l'intrusion d'économistes et d'écologistes dans ses rangs, tandis que les services de transport urbain ont rechigné à voir les urbanistes du réaménagement s'immiscer dans leur domaine.

Face à la résistance, la diffusion constitue une stratégie faible pour provoquer le changement. Elle peut certes être menée de façon plus ou moins efficace, mais de nombreux facteurs politiques et organisationnels majeurs interviennent entre la réception de l'information et le résultat politique final. Dans leur étude sur le programme de lutte contre l'érosion des plages du Service des parcs nationaux à Cape Hatteras, Robert Behn et Martha Clark (1976) ont montré que la diffusion de nouvelles informations, même si elles révélaient que le programme ne pouvait pas réussir et causait en réalité des dommages aux îles côtières, n'avait pas suffi à modifier les anciennes politiques. Pendant des années, le programme avait bénéficié du soutien des propriétaires fonciers riverains et des amateurs de loisirs balnéaires. Étant commis au programme fautif, le Service ignore systématiquement les rapports faisant état de dommages ou d'échecs. Ce n'est que lorsque la question de l'érosion des plages fut intégrée à

---

<sup>14</sup> Dans la littérature sur la diffusion, cette importance des groupes de pairs est appelée homophilie.

la préoccupation nationale pour l'environnement qu'un large mouvement d'opinion exerça une pression suffisante sur le Service pour qu'il change de cap. Avec la nomination d'un nouveau directeur en 1973, le Service annonça enfin un changement de politique. Cependant, sa politique effective demeura largement inchangée; ce n'est que plus tard, sous l'effet de pressions supplémentaires et grâce à des efforts accrus de mise en œuvre, que ses actions commencèrent réellement à évoluer.

Les nouvelles informations sur la lutte contre l'érosion des plages suggéraient que le Service agissait de manière nuisible. Or, les organisations n'aiment guère révéler leurs faiblesses ni admettre leurs erreurs. Pourtant, les connaissances sur ce qui ne fonctionne pas demeurent les plus répandues et les plus susceptibles d'être diffusées. Mais ces connaissances négatives reposent sur la mise en évidence des échecs répétés des décideurs politiques à atteindre les résultats souhaités. Les efforts explicites de diffusion seront donc, dans la plupart des cas, soit accueillis avec résistance, soit superflus. Après tout, la diffusion de connaissances négatives repose sur l'hypothèse que le destinataire ignore qu'il commet une erreur; s'il en est conscient, il n'est nul besoin de lui diffuser quoi que ce soit. Et s'il ne l'est pas, c'est sans doute parce qu'aucun groupe de son environnement n'a intérêt à réagir ou à lui signaler le problème. Il se peut par ailleurs que le changement, ou innover en vue d'être perçu comme innovant, soit une fin en soi.

### Propager le mauvais message

Est-ce le changement ou bien l'immobilisme qui caractérise notre époque ? Parfois, les nouvelles informations semblent se propager avec une grande facilité : les décideurs se précipitent pour être les premiers à les expérimenter. Alice Rivlin (1971, p. 90) rapporte que les inventeurs de la méthode d'enseignement individualisé furent submergés de demandes avant même que le premier projet ait été correctement évalué. Les techniques de gestion, comme les Systèmes de programmation, de planification et de budgétisation des années 1960 (*Programming Planning Budgeting Systems*, PPBS) ou les amendements relatifs à l'équilibre budgétaire des années 1970, se sont également diffusées si rapidement que cela a surpris même les diffuseurs les plus cyniques. Comment expliquer cette capacité apparente de certaines idées nouvelles à défier les lois de l'inertie organisationnelle ?

Une grande partie de ce qui est diffusé ne relève pas des connaissances, au sens où nous l'entendons ici, mais plutôt de l'information pertinente pour l'action publique. Plutôt que de montrer ce qui ne fonctionne pas, l'information diffusée cherche à indiquer aux décideurs comment améliorer leurs politiques. En effet, les décideurs ne se contentent généralement pas de détecter les erreurs : résoudre des problèmes est une activité plus gratifiante. Ils doivent d'ailleurs souvent agir, qu'ils disposent ou non de connaissances suffisantes. La demande politique crée ainsi un besoin d'informations sur de nouvelles politiques et techniques. Cependant, comme le montrent les exemples de l'enseignement individualisé et du PPBS, la demande d'informations de haute qualité est en général moins pressante que la demande d'informations spécifiquement pertinentes pour l'élaboration de politiques.

Les décideurs ne souhaitent pas seulement recevoir de l'information pour améliorer leurs politiques : ils veulent aussi contrôler les choix (Wildavsky, 1972). Ils peuvent donc utiliser les données d'une manière

qui ne plaît pas aux diffuseurs et à des fins qu'ils ne cautionnent pas.<sup>15</sup> C'est cette manipulation de l'information que les analystes des politiques publiques déplorent lorsqu'ils voient leurs arguments factuels transformés en munitions pour les négociations, et leurs conclusions provisoires utilisées de façon agressive pour conférer une respectabilité technique aux préférences politiques des décideurs.

Le manque de connaissances peut également conduire à des abus politiques, lorsque des affirmations fallacieuses de réussite sont formulées pour renforcer la réputation des décideurs. Si les connaissances négatives ne circulent pas en raison de la réticence des décideurs à les admettre, les informations inexactes, elles, peuvent se propager trop facilement, portées par le désir des responsables d'en tirer profit. Dans *The Polaris System Development*, par exemple, Harvey Sapolsky (1972, chapitres 4 et 8) décrit comment la direction du projet a diffusé une nouvelle technique de gestion appelée PERT (Program Evaluation Review Technique) – à laquelle elle ne croyait pas et qu'elle n'utilisait pas – afin d'être perçue comme innovante et avant-gardiste. Grâce à cette supposée supériorité, toute ingérence extérieure put ainsi être écartée.

L'estime que les destinataires accordent à la source peut également accélérer la diffusion des données. Les petits exploitants agricoles, par exemple, tendent à adopter les dernières technologies utilisées par leurs collègues plus grands et plus riches, sans toujours se demander si ces innovations sont adaptées à leurs ressources plus limitées (Rogers, 1971, p. 213).<sup>16</sup> La réduction de l'anxiété peut également jouer un rôle. Les technologies qui donnent une impression de certitude sont parfois substituées à l'accomplissement de tâches concrètes et marquées par l'incertitude.

Selon Eugene Bardach (1977, p. 271), paraître innovant – en particulier lorsqu'il y a un public qui observe – est jugé utile par ceux qui cherchent à se forger une réputation favorable. En suivant un rituel de procédures apparemment rationnelles, les décideurs se rassurent : ils ont le sentiment d'avoir fait tout leur possible pour s'attaquer à des problèmes inextricables (Thompson, 1967, p. 160; Meltsner, 1971, p. 98-99; Wildavsky et Hammann, 1965, p. 153; Marz, 1978, p. 131-138).

Il semble que les informations inexactes se propagent aussi rapidement – voire plus rapidement – que les informations exactes. Pourtant, il n'est pas plus facile pour les diffuseurs que pour quiconque de déterminer ce qui a le plus de chances de fonctionner. Les diffuseurs ne sont d'ailleurs pas à l'abri des abus politiques, des jeux de réputation ni des besoins psychologiques qui poussent les décideurs politiques à adopter de nouvelles idées. En effet, si l'on considère la diffusion comme une industrie qui vend ses biens et services, l'adoption précoce peut compter bien davantage que l'impact à long terme. Les activités de diffusion peuvent ainsi accroître non seulement la quantité d'informations inexactes qui circulent, mais aussi la proportion des informations inexactes par rapport aux informations exactes. Si

---

<sup>15</sup> Rogers (1971, p. 239) rapporte le cas où des villageois laotiens, à la grande consternation des agents de l'USAID, ont utilisé les fonds américains destinés à de vastes projets de construction pour ériger des temples bouddhistes.

<sup>16</sup> On peut ainsi considérer la diffusion rapide du Système de planification-programmation-budgétisation (PPBS) à travers le monde comme une illustration de ce phénomène. Melvin Webber souligne le succès du Bay Area Rapid Transit System sur le plan des relations publiques, en contraste avec son échec opérationnel : « Les éléments dont nous disposons à ce jour suggèrent que le BART pourrait également devenir le premier d'une série d'erreurs coûtant plusieurs milliards de dollars, disséminées d'un bout à l'autre du continent. » Il attribue en partie cette situation à l'image de « précurseur » et à « l'esprit avant-gardiste » du BART (Webber, 1976, p. 105-107).

« la mauvaise monnaie chasse la bonne », la diffusion de l'information ne favorise-t-elle pas, elle aussi, la mauvaise information au détriment de la bonne ?

Le fait que les activités de diffusion puissent contribuer à la propagation d'informations inexactes soulève une question intéressante quant aux stratégies de développement dans les pays pauvres. Pendant des années, les scientifiques sociaux occidentaux ont adhéré à l'idée reçue selon laquelle les barrières culturelles et sociales à l'entrepreneuriat individuel dans ces pays freinaient la croissance économique. Mais avec le temps, et sans assistance occidentale dans ce domaine, des niveaux étonnamment élevés d'activité entrepreneuriale ont émergé, selon des logiques différentes de celles observées dans les nations industrialisées (Leff, 1979). Ce succès autonome soulève une question déroutante : comment les pays pauvres ont-ils pu si bien réussir sans nous, malgré l'absence de diffusion ? Puisque les théories du développement semblent présenter plusieurs lacunes, il est possible que ces pays aient avantage à éviter ce qui est clairement néfaste, tout en ne sacrifiant pas grand-chose quand ils se passent de ce qui semble bénéfique.

## Diffusion prématurée

La diffusion risque de devenir un article de foi plutôt qu'une hypothèse vérifiable. Elle est constamment préconisée aux décideurs comme remède à tous leurs maux. Les satires chinoises contemporaines, qui attribuent tous les problèmes aux activités malveillantes de la « bande des quatre », n'égalent en rien l'ampleur des critiques portant sur le prétendu manque de diffusion.

Les partisans de la diffusion tendent à préconiser sa mise en œuvre sans discernement pour tous les produits de la recherche. Leurs recommandations incluent des plans de diffusion obligatoires pour chaque projet de recherche, ainsi que des budgets dédiés dans chaque organisme. Dans le même élan – et avec la même conviction –, ces mêmes partisans soutiennent que la surcharge d'informations constitue l'une des principales causes de la sous-utilisation des connaissances. Or, la solution consistant à « tout diffuser » contredit directement cette explication. Plutôt que d'augmenter indéfiniment la diffusion de tout vers tout le monde, il est nécessaire d'établir des principes discriminants, permettant de déterminer ce qui doit être diffusé, dans quelles conditions, et à qui.

Le problème inverse, celui du manque d'informations, ne se prête pas davantage à une solution générale de type « diffuser tout ». Les décideurs politiques comme les chercheurs se heurtent à de réels désincitatifs à partager les résultats de leurs expériences, surtout lorsque ceux-ci sont négatifs; alors que de forts incitatifs les poussent à diffuser et promouvoir toute nouveauté.

La diffusion n'est qu'indirectement liée à l'utilisation effective des connaissances, mais elle est constamment présentée comme la solution. Peut-être que les efforts actuels de diffusion – souvent jugés incomplets – servent en réalité de boucs émissaires, masquant des causes de sous-utilisation plus profondes et plus difficiles à résoudre. Les scientifiques, peu enclins à admettre que leurs productions ne sont pas pertinentes pour les politiques publiques, préfèrent croire que les décideurs n'ont pas encore reçu leurs travaux ou ne les ont pas compris. De leur côté, les décideurs n'aiment guère reconnaître qu'ils ignorent les informations pertinentes, et se convainquent plus volontiers que ces informations existent quelque part. Face à des causes majeures de sous-utilisation – manque de connaissances, faible demande, mise en œuvre déficiente – jugées trop ardues à corriger et à des

solutions peu acceptables, scientifiques et décideurs se réfugient dans la diffusion comme moyen d'améliorer les performances.

Puisqu'il est impossible de garantir la production de connaissances nouvelles là où elles n'existent pas, l'attention se déplace vers la distribution de tout ce qui est produit, qu'il soit pertinent ou non. De nouveaux rôles et institutions peuvent alors être créés; des plans de diffusion peuvent être exigés dans les contrats gouvernementaux; et des séminaires ou conférences conjointes entre utilisateurs et producteurs de connaissances peuvent être organisés. Cette « programmation prématurée » d'une solution au problème de la sous-utilisation substitue les moyens de diffusion à la finalité de l'utilisation. Selon Landau et Stout (1979), on recourt alors à des procédures « erronées, sans rapport avec le problème visé ou inappropriées comme base valide pour l'action ». Les partisans de cette approche recommandent fréquemment des procédures de diffusion obligatoires dans divers domaines d'action publique, sans considération pour la solidité de la base de connaissances.

Une diffusion prématurée se produit, par exemple, lorsque les résultats de projets de démonstration sont automatiquement promus au rang de programmes de transfert de technologie. Ces résultats sont alors présumés immédiatement exploitables et prêts à être diffusés auprès d'un large éventail de décideurs politiques. Mais s'ils reposent sur des technologies non transférables, leur diffusion standardisée ne fait qu'accroître la surcharge informationnelle. Des efforts prématurés similaires apparaissent lorsque des plans de diffusion sont imposés dans les contrats gouvernementaux, ou lorsque des fonds d'amorçage sont systématiquement dépensés pour des projets impossibles à reproduire ailleurs. Les participants sont alors facilement amenés à croire que leur mission est accomplie dès lors qu'ils ont rédigé les plans et épuisé les budgets, même si les conditions nécessaires à une véritable utilisation ne sont pas réunies.

À l'étape de la réception, l'impact de la diffusion ne réside pas dans la réception matérielle des connaissances, mais dans la manière dont celles-ci sont perçues une fois qu'elles sont parvenues à destination. Une diffusion prématurée accroît la probabilité d'une réception physique, mais réduit la probabilité d'une prise de conscience cognitive du contenu transmis. En augmentant le volume de documents adressés à un même ensemble de décideurs, elle aggrave le problème de surcharge, de sorte que son effet net est de réduire la réception effective des recherches tout en donnant l'illusion d'une distribution élargie. Ainsi, la circulation des connaissances est ralentie, au moment même où elle semble s'accélérer.

Au stade de l'adoption, la diffusion prématurée risque d'engendrer un cynisme croissant. À force de crier « au loup », on réduit l'effet d'un véritable signal d'alarme. Comment les diffuseurs peuvent-ils « vendre » une innovation réellement supérieure si toutes les précédentes ont été présentées avec la même emphase ? Une innovation véritablement prometteuse doit parfois d'abord surmonter le scepticisme suscité par les précédents efforts de diffusion moins convaincants. Ainsi, certains districts scolaires locaux en sont venus à soupçonner systématiquement les réformes éducatives « exemplaires », estimant que leurs succès apparents tenaient davantage à des circonstances exceptionnellement favorables qu'à leur valeur intrinsèque. L'ironie de l'histoire veut que l'utilisation de fonds de démarrage pour favoriser l'adoption puisse affaiblir la crédibilité du projet : les observateurs reconnaissent en effet que la subvention même a joué un rôle déterminant dans son succès, en limitant la transférabilité à d'autres contextes.

Si une technique est vantée à qui mieux mieux comme capable de réduire les coûts ou d'améliorer la planification, les décideurs politiques sont également tentés de l'adopter pour en tirer un avantage électoral ou renforcer leur réputation administrative. Une diffusion prématurée peut donc en réalité favoriser l'adoption d'informations inexactes qui, plutôt que de répondre à une problématique sociale, répondent à des incitatifs politiques.

Les effets d'une diffusion prématurée sont particulièrement visibles lors de la phase de mise en œuvre du processus de politique publique. L'adoption d'informations diffusées prématurément, parce qu'elles reposent sur une base de connaissances insuffisante, conduit inévitablement à une mise en œuvre infructueuse et/ou à des résultats décevants pour les citoyens (Berman et McLaughlin, 1975, p. 20).<sup>17</sup>

Si les informations pertinentes pour l'action publique ne parviennent pas aux décideurs, qui peut affirmer que la diffusion est en cause ? Le fait que, dans de nombreux domaines, l'information pertinente pour l'action publique mette du temps à se développer constitue une explication tout aussi plausible qu'un défaut de diffusion. Identifier des clientèles particulières dont la situation spécifique les empêche d'accéder à l'information, même lorsqu'elle est disponible, permet de mieux faire ressortir les problèmes d'usage susceptibles d'être résolus par une meilleure diffusion.

## Diffusion artificielle

Un dilemme pour la diffusion tient au fait que les décideurs politiques acquièrent souvent des connaissances pertinentes pour l'action publique par des échanges ordinaires, rendant ainsi superflus des efforts supplémentaires. Ces processus naturels se produisent lorsque des personnes ayant des intérêts communs interagissent sur le plan social et professionnel. Les médecins échangent des idées sur les médicaments et les techniques chirurgicales lorsqu'ils se rencontrent dans le cadre de leur travail et au sein d'organisations consacrées à la médecine (Rogers, 1971; National Institute of Mental Health, 1971). Les enseignants partagent de nouvelles approches de l'apprentissage et de la négociation collective par le biais d'associations professionnelles et sur leur lieu de travail. Les intérêts communs des membres du groupe et leurs interactions donnent lieu à l'échange d'informations et à la diffusion d'idées au sein des groupes. Le médecin peut aussi être enseignant, et le législateur, un environnementaliste. Ces multiples appartenances conduisent à un enrichissement mutuel des idées entre les groupes. Dans le domaine des politiques publiques, les multiples appartenances conduisent à la transmission d'informations d'un gouvernement à l'autre. Un membre du personnel législatif californien peut ne pas savoir que des analystes du Rhode Island ont déjà étudié le problème politique auquel il est confronté. Il assiste alors à une réunion de l'American Economic Association à Boston, où il rencontre l'économiste qui travaille sur cette question dans le Rhode Island et échange des notes avec lui. Le rôle d'économiste du membre du personnel législatif californien a conduit à la diffusion d'informations relatives aux politiques publiques d'une partie du pays à une autre.

Le concept de diffusion, tel qu'il est employé dans les politiques publiques, renvoie à quelque chose qui dépasse cette circulation naturelle des idées dans le marché des idées. Le dictionnaire Webster

---

<sup>17</sup> Les auteurs concluent que le principal obstacle aux réformes éducatives des années 1960 résidait dans la manière dont celles-ci étaient mises en œuvre par les districts scolaires locaux. Le problème venait souvent, bien sûr, du fait qu'une technologie non transférable avait été diffusée prématurément.

définit le verbe « diffuser<sup>18</sup> » comme « répandre au loin, comme si l'on jetait une graine ». « Jeter une graine » signifie plus que la diffusion aléatoire d'idées; cela implique un acte délibéré visant à atteindre un objectif. Ce processus de diffusion plus délibéré et organisé, que nous appellerons diffusion artificielle, est illustré par les questions de Havelock : « Qui veille à ce que les connaissances parviennent à l'utilisateur ? Qui est chargé de recueillir les connaissances fondamentales ou appliquées et de les distribuer aux personnes qui en ont besoin et peuvent les utiliser ? » (Havelock, 1969, p. 7-1). La diffusion ne doit pas être spontanée, mais bien contrôlée et administrée.

Les partisans de la diffusion semblent croire que seules des mauvaises herbes poussent là où des fleurs devraient fleurir; ils prônent donc la diffusion artificielle. Selon Havelock, un rôle plus important du gouvernement est « nécessaire pour coordonner les efforts, planifier et fournir un soutien » à la diffusion dans la plupart des domaines politiques. Même ceux qui reconnaissent les nombreuses limites de la diffusion ne sont pas insensibles à l'attrait de la diffusion artificielle. Laurence Lynn Jr. et d'autres recommandent, par exemple, « des efforts plus systématiques » pour diffuser les résultats de la recherche auprès des gouvernements des États et des collectivités locales (Lynn, 1979, p. 11). Les agences se sentent également obligées d'agir. Le groupe de travail sur la recherche de l'Institut national de la santé mentale a objecté que l'Institut manquait « d'efforts ciblés, coordonnés et planifiés pour faire connaître les résultats de la recherche » (Segal, 1975, p. 396). Tout comme la diffusion peut être programmée prématurément en l'absence de connaissances pertinentes, elle peut être gérée artificiellement en présence d'un marché naturel.

Supposons que des processus artificiels remplacent les processus naturels à chaque étape de l'utilisation. Au stade de la réception, la plupart de ces efforts de diffusion seraient inutiles, car les décideurs politiques sont capables d'obtenir les informations par eux-mêmes. La diffusion artificielle transfère également les coûts d'obtention de l'information aux diffuseurs; mais comme ceux-ci ne connaissent pas parfaitement les préférences et les besoins des décideurs, ils ont tendance à adopter une stratégie consistant à tout diffuser afin de réduire les risques pour eux-mêmes.

S'il était possible de ne financer que quelques adoptions et de laisser ensuite les processus naturels prendre le relais, la tâche serait peut-être réalisable. Le Service américain de vulgarisation agricole semble capable de suivre cette stratégie. L'implication des agents de vulgarisation dans l'adoption de nouvelles technologies agricoles se concentre sur les premières années, puis diminue progressivement, tandis que les nouvelles adoptions par d'autres agriculteurs continuent de croître rapidement. Finalement, les processus naturels prennent entièrement le relais.

Bien que le modèle du service de vulgarisation soit attrayant en raison de son succès apparent dans le domaine agricole, il ne se prête pas nécessairement à l'imitation, même avec des adaptations, dans de nombreux autres domaines de politique publique. La diffusion artificielle stimule les processus naturels au stade de l'adoption dans l'agriculture en raison de l'existence et du développement continu de technologies agricoles transférables et des avantages financiers que l'on peut tirer de leur utilisation. Cependant, dans les domaines politiques caractérisés par des technologies non transférables, les moyens artificiels de stimuler l'adoption ne peuvent être maintenus dans le temps et ne peuvent produire d'augmentation continue des adoptions une fois qu'ils ont pris fin. Et comme il est peu

---

<sup>18</sup> N.d.T : « to disseminate ».

probable que les diffuseurs puissent distinguer le type de technologie à diffuser, les moyens artificiels visant à garantir l'adoption seront souvent soit inutiles, soit très coûteux.

Les efforts de diffusion artificielle au stade de la mise en œuvre soulèvent des questions de capacité et de coût. Berman et McLaughlin recommandent de travailler plus étroitement avec les conditions locales pour la mise en œuvre. Bien que quelques sites puissent être choisis pour un suivi attentif, un grand nombre de sites devient rapidement ingérable. Comme le reconnaissent Glennan et al., la diffusion ne peut se substituer à d'autres stratégies de mise en œuvre :

*Si la diffusion n'est plus un critère de réussite pertinent pour de telles démonstrations, puisque chaque site exige une mise en œuvre unique de la technologie qui pourra difficilement être reproduite, les décideurs fédéraux devraient envisager de redéfinir les objectifs d'un programme soutenant de tels projets. Peut-être ces programmes devraient-ils consciemment rechercher un développement spécifique à chaque site, destiné principalement à un usage local. Dans de tels cas, les décisions de lancer un projet devraient être évaluées sur la base des coûts et des avantages associés à une adoption individuelle. L'expression « projet de démonstration » semble trompeuse pour ce type d'initiative. Nous avons qualifié ce type de programme de développement local subventionné [Glennan et al., 1977, p. 42].*

Les subventions, sous quelque nom que ce soit, devraient-elles être qualifiées de diffusion ? Pourquoi payer les gens pour faire ce qui est bon pour eux ?

## Stratégies de diffusion

Il est difficile d'établir un lien entre les étapes de l'utilisation et des stratégies spécifiques. Il est plus facile de critiquer que de dire ce qu'il convient de faire, surtout lorsque de si nombreux facteurs doivent être pris en compte à chaque niveau. Le nœud du problème réside dans le fait que la diffusion artificielle ne doit être employée que lorsque les processus naturels échouent. Cependant, tous les échecs des processus naturels ne se prêtent pas à une solution artificielle. La diffusion n'est une solution relativement économique que dans les cas où de nouveaux enjeux émergent ou lorsque d'anciennes politiques sont remises à l'ordre du jour. D'autres types d'échecs des processus naturels relèvent soit de l'inattention ou de la résistance, soit de l'isolement géographique ou de la pauvreté. La première situation pose le dilemme entre engagement militant et objectivité; la seconde, celui des coûts et des capacités. La diffusion auprès des entreprises privées permet de contourner ce second problème, car les nouvelles techniques promettent un gain de productivité susceptible d'entraîner une hausse des revenus. C'est la leçon que nous enseigne le Service de vulgarisation agricole. Dans les domaines de la politique sociale, cependant, où les économies financières ne sont pas immédiates, la diffusion se transforme en subvention. Le dilemme entre engagement militant et objectivité repose sur une frontière tenue entre le fait d'aider les décideurs à surmonter l'obstacle des coûts irrécupérables afin qu'ils puissent adopter de nouvelles politiques, et celui de leur imposer les préférences politiques des diffuseurs.

Lorsque la diffusion naturelle échoue, quels types de stratégies de mise en relation pourraient la remplacer ? Nous pouvons *déplacer l'information* de l'endroit où elle a été produite vers celui où elle

est nécessaire; nous pouvons *déplacer les personnes* en réunissant les auteurs d'études et les décideurs politiques désireux de connaître leurs conclusions; ou encore, nous pouvons tenter de *stimuler la diffusion naturelle* en concevant des mesures incitatives destinées à surmonter les obstacles à la diffusion. Il existe trois types fondamentaux de stratégies : concevoir des formes artificielles, encourager une meilleure utilisation des formes naturelles, ou évaluer les obstacles et créer des incitatifs permettant de les surmonter afin que la diffusion naturelle puisse se produire.

### Option 1 : Déplacer l'information

Lorsque la diffusion naturelle ne fonctionne plus, une solution possible consiste à mettre en place des *échanges d'informations* destinés à modifier le flux d'informations et de connaissances entre les décideurs politiques et les chercheurs. L'idée de base consiste à répondre aux besoins d'informations des décideurs politiques en leur fournissant des connaissances et des données pertinentes pour l'élaboration des politiques. Les échanges d'informations peuvent prendre des formes variées, allant de centres d'échange informatisés à l'échelle nationale à de simples bulletins reliant quelques petites communautés rurales.

Nous pouvons dégager un certain sens de cet ensemble disparate de types d'échanges d'informations. L'un des principaux types d'échange d'informations est *passif*. Dans un échange passif, c'est la demande de l'utilisateur qui déclenche le transfert d'informations; le diffuseur ne fait aucun effort autonome pour partager les connaissances et informations qu'il a accumulées. Les services de veille et de synthèse, par exemple, illustrent un système passif élémentaire : ces services résumant et stockent les études dans un ouvrage de référence central, mais l'utilisateur doit consulter le résumé et demander l'étude. Un autre exemple est le système de recherche informatisé : seule la demande d'information de l'utilisateur déclenche l'échange; sans cette demande, l'ordinateur accumule la poussière et aucune diffusion n'a lieu.

L'échange passif d'informations est un système axé sur l'accès, conçu pour mettre les connaissances à la disposition des décideurs politiques. Son objectif principal est de réduire le coût d'obtention des informations, un coût qui, comme l'a fait remarquer Rose, n'est pas négligeable :

*Le coût d'obtention de l'information [...] peut être nul si celle-ci fait partie du flux d'informations librement accessible à tous [...] L'information sera coûteuse à obtenir si elle nécessite des ressources rares. L'argent est l'une de ces ressources rares. La main-d'œuvre qualifiée pour collecter et analyser l'information en est une autre. Le temps est également [...] une contrainte, dans la mesure où bon nombre des besoins des responsables politiques sont immédiats [...] Le coût des ressources nécessaires à la collecte d'informations n'est pas négligeable non plus [Rose, 1972, p. 124].*

Aux échanges passifs s'opposent les échanges *actifs*, dans lesquels le diffuseur initie la recherche et la transmission de l'information. Un échange d'informations actif transfère les informations aux décideurs politiques qui en ont besoin. Pour ce faire, les échanges d'informations actifs cherchent à réduire à la fois le coût d'obtention et celui de la consommation des informations : le premier, parce que le diffuseur initie l'échange et anticipe les besoins des décideurs politiques; le second, parce que les informations sont présentées dans un langage clair, compréhensible et en quantité limitée.

## Option 2 : Déplacer les personnes

La diffusion échoue lorsque l'interaction entre les décideurs politiques et les chercheurs en politiques publiques n'a pas lieu, en raison de la rupture des relations sociales sous-jacentes. La stratégie visant à déplacer les personnes pour assurer la diffusion substitue des interactions artificielles aux interactions naturelles.

Quelles sont les stratégies précises pour déplacer les personnes ? Nous pouvons déplacer les décideurs politiques qui ont besoin de connaissances; par exemple, des mesures incitatives peuvent être conçues pour motiver les décideurs politiques qui manquent de connaissances à aller rencontrer et apprendre auprès de décideurs politiques et de chercheurs qui en possèdent. Ce n'est pas une idée nouvelle : elle se manifeste déjà, dans une certaine mesure, lorsque les décideurs politiques se rendent visite et échangent des idées sur des questions importantes. Mais la fréquence de ces visites pourrait être accrue en accordant des subventions pour des missions d'étude sur les questions politiques que l'organisme de financement juge importantes.

Une autre approche pour déplacer des décideurs politiques et des chercheurs détenant des connaissances est le détachement de personnel pour de longues périodes auprès de décideurs moins bien informés. Cela revient à fournir à ces derniers un soutien analytique gratuit. Weiss et d'autres ont observé que l'analyste au sein de la bureaucratie est un vecteur de diffusion.

*Le meilleur canal organisationnel pour la diffusion de la recherche est probablement le service interne de planification et d'analyse. Le personnel de ces services est chargé d'élaborer des options politiques et d'analyser les avantages et les inconvénients des politiques existantes ou envisagées. Dans le cadre de leur travail, ils ont besoin des meilleures informations disponibles : ils recherchent donc les connaissances existantes et en examinent les mérites et les limites. En intégrant la recherche dans leurs notes d'analyse, ils fournissent aux décideurs politiques des résultats de recherche sous une forme condensée, adaptée aux questions auxquelles ils sont confrontés... [Ils ont] l'oreille des décideurs politiques. Ils jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques et ont intérêt à disposer d'informations de qualité [Weiss, 1978, p. 70-71].*

Cette stratégie consistant à détacher le personnel des décideurs politiques bien dotés en connaissances auprès de ceux qui le sont moins se heurte à un obstacle de taille : peu de membres du personnel hautement qualifié seront disponibles pour y participer. Par conséquent, il pourrait être nécessaire de subventionner l'emploi d'analystes à temps plein dans chaque point de diffusion.

À plusieurs reprises, nous avons souligné ici le fait que le choix des stratégies de diffusion et la faisabilité de l'ensemble du processus de diffusions dépendent des ressources en recherche des décideurs. Nous avons vu, par exemple, que les décideurs politiques disposent de peu de temps pour chercher, assimiler et appliquer les connaissances. Les stratégies de mise à disposition d'informations ne leur conviennent pas. L'échange actif d'informations de façon ponctuelle et unique, par exemple, est inutile, car ces décideurs politiques ne sont pas en mesure d'appliquer ce qu'ils reçoivent. De même, les échanges passifs et les services de recherche informatisée nécessitent des ressources de recherche, ce dont ils manquent précisément. En revanche, les stratégies consistant à déplacer des personnes sont plus judicieuses pour les décideurs « pauvres ». Le détachement de personnes peut leur fournir les ressources

nécessaires pour obtenir, assimiler et appliquer les connaissances. Pour les décideurs disposant de ressources limitées, qui ont le plus souvent des besoins criants, le financement d'analystes de politiques publiques est la stratégie la plus appropriée, mais aussi la plus coûteuse. Cela a aussi un relent « d'impérialisme ».

À l'autre extrême, on trouve des décideurs politiques disposant d'un personnel nombreux et de ressources importantes en matière de recherche. Dans ce cas, l'utilité de la diffusion est douteuse. Il semble toutefois exister deux exceptions à cette règle. Lorsque de nouvelles connaissances sont découvertes et ne sont pas encore largement connues, une diffusion ponctuelle unique – c'est-à-dire un échange actif d'informations – peut être utilisée pour introduire une idée. Une autre exception se présente lorsque les échanges profitent à ceux qui disposent d'un personnel nombreux, car ces systèmes réduisent le coût d'obtention des informations pour ces décideurs qui ont les moyens de l'exploiter.

Le niveau des ressources nécessaires pour obtenir, assimiler et transformer les connaissances diffusées influence fortement le type et l'utilité de la diffusion. Parmi les questions restées sans réponse au sujet de ces relations, on peut se demander : existe-t-il un niveau intermédiaire de ressources où la diffusion est très utile, c'est-à-dire des ressources suffisantes pour évaluer de manière compétente ce qui est diffusé, mais assez limitées pour que la diffusion apporte réellement quelque chose par rapport à ce que le personnel peut accomplir seul ? Les activités de diffusion confirment-elles notre hypothèse sur les ressources des décideurs ? Autrement dit : les décideurs politiques « pauvres » recourent-ils rarement aux services passifs, tels que la recherche informatisée ? Et les plus aisés considèrent-ils souvent les contenus diffusés comme redondants ?

Supposons que nous n'ayons pas le temps à présent de poursuivre ces questions, quels conseils donnerions-nous à quelqu'un qui envisage d'investir dans la diffusion ? Notre analyse suggère quatre approches principales :

1. Continuer à soutenir les échanges passifs, les systèmes de recherche informatisée et autres, tout en gardant à l'esprit que les coûts qu'ils imposent aux utilisateurs peuvent être prohibitifs, sauf pour les décideurs politiques disposant de ressources d'analyse substantielles.
2. Mettre l'accent sur atteindre les décideurs politiques les moins bien dotés; plus précisément, envisager de financer des analystes pour ce groupe. Si cette approche est trop coûteuse, rembourser les frais de conférence, de déplacement, etc., afin que ces décideurs puissent apprendre auprès de leurs homologues.
3. Se concentrer sur les questions politiques émergentes – par exemple l'énergie solaire, la sécheresse ou la politique sismique – en cherchant à stimuler la croissance rapide des processus naturels de diffusion. Un léger soutien aux échanges actifs durant les premières phases d'émergence d'un problème politique aide à amorcer la pompe de la diffusion naturelle, produisant un effet multiplicateur pour chaque dollar dépensé dans la diffusion artificielle.
4. Ne pas investir dans la diffusion lorsque le véritable problème réside dans le manque de connaissances politiques. Comme nous l'avons souligné, la diffusion, en l'absence de connaissances réelles, tend souvent à embrouiller les décideurs avec des données brutes. Par

conséquent, lorsque les connaissances sont rares, il convient d'envisager de réaffecter les dépenses consacrées à la diffusion vers le développement même des connaissances.

## Retour à la question initiale

Quel est le problème auquel la diffusion apporte une solution ? La diffusion peut apporter une solution au problème de sous-utilisation lorsque les connaissances sont diffusées auprès de clientèles particulières et dans des circonstances spécifiques. Le problème, c'est qu'une diffusion prématurée en l'absence de connaissances contribue à une surcharge d'informations, faisant ainsi de la diffusion une cause de sous-utilisation plutôt qu'un remède. La diffusion d'informations ne doit pas se substituer à l'offre actuelle d'informations lorsque les processus naturels sont moins coûteux et plus efficaces. Lorsque le marché des idées de politiques publiques sont dynamiques, il est préférable de les soutenir plutôt que de créer de nouvelles structures administratives.

Quand la diffusion artificielle est-elle nécessaire ? Lorsqu'une diffusion naturelle échoue. Plutôt que de remplacer entièrement les processus naturels par des processus artificiels, une approche plus efficace consiste à appliquer de manière sélective des stratégies artificielles pour renforcer et compléter les processus naturels. Cette stratégie d'appui et d'ajustement est à la fois plus facile à gérer – car elle ne nécessite pas de suivre l'ensemble des connaissances – et moins coûteuse, puisqu'elle s'appuie autant que possible sur les processus naturels.

Une préoccupation majeure consiste à éviter de submerger les décideurs politiques sous un flot toujours croissant de données. En général, il est donc préférable de privilégier les échanges passifs, où l'initiative et les coûts liés à l'obtention des informations incombent aux décideurs, plutôt que les échanges actifs, qui font porter la responsabilité sur les diffuseurs. Nous privilégions également les dispositifs d'échange d'informations tels que les centres de documentation, les dépôts régionaux, les banques de données, les services informatiques, les revues et autres supports similaires. Si l'on souhaite déplacer des personnes, l'initiative doit, là encore, revenir aux décideurs, qui doivent prendre la responsabilité d'entrer en contact avec un membre compétent du personnel d'un dispositif d'échange d'informations. En laissant aux décideurs politiques une plus grande liberté dans le choix des informations, les échanges passifs leur permettent également d'exercer davantage leur esprit critique dans l'évaluation des résultats. Certes, ils passeront parfois à côté d'éléments importants, mais, plus souvent, ils éviteront les données non pertinentes.

L'élan de diffusion doit s'accompagner d'une analyse visant à mieux filtrer et sélectionner les informations. La récente étude de l'*Institute of Medicine* sur les principes de planification de la recherche du HEW<sup>19</sup> attire justement l'attention sur cette question. Face à la préoccupation suscitée par la « diffusion prématurée des avancées » dans le domaine des soins de santé, l'Institut a salué la décision du Département américain de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être social (HEW) d'« exiger que des études sur les risques et les avantages soient menées avant l'introduction généralisée d'une nouvelle

---

<sup>19</sup> N.d.T. : United States Department of Health, Education, and Welfare (1953-1979). "Récente" est ici relative au moment d'écriture initiale, soit 1979-1980.

procédure dans l'ensemble du système de santé » (1979, p. 37). Il convient d'encourager la diffusion de l'idée selon laquelle plus de données n'est pas nécessairement une chose bénéfique.

Les diffuseurs ont un rôle potentiel à jouer dans l'analyse des difficultés particulières de mise en œuvre susceptibles d'émerger dans différents contextes. La législation sur les bouteilles consignées en est une bonne illustration. L'État de l'Oregon a, par exemple, adopté une loi sur les bouteilles consignées qui pourrait fournir des informations utiles au Michigan pour évaluer la mise en œuvre de sa propre législation. L'Oregon est toutefois un État relativement peu peuplé et faiblement industrialisé. L'analyse de la manière dont ces différences influent sur la mise en œuvre constitue une tâche importante pour les analystes souhaitant diffuser ces politiques de consignes dans d'autres États. Des évaluations similaires des conditions locales peuvent éclairer la diffusion dans des domaines tels que la législation sur les maisons de retraite, l'assurance sans égard à la responsabilité ou les prestataires privés d'assurance maladie. Dans chaque cas, les conditions particulières à une région ou à un État influencent le succès de la mise en œuvre.

Où devrait-on concentrer les programmes de « développement local subventionné » ? Nous privilégierions les administrations publiques plus petites et moins favorisées, qui peinent à obtenir, traiter et appliquer les connaissances pertinentes en matière de politique publique. Une stratégie de diffusion subventionnée à destination des administrations publiques défavorisées ne pourrait pas reposer sur des échanges passifs : elle exigerait des efforts actifs pour acheminer l'information – et parfois le personnel – vers les décideurs politiques.

Circonscrire un rôle pour la diffusion suppose d'établir un lien entre les problèmes d'utilisation et les stratégies spécifiques susceptibles d'y apporter des solutions à un coût raisonnable. Trois difficultés majeures se dégagent : les prétentions précoces à la connaissance, qui rend prématurés de nombreux efforts de diffusion; l'artificialité (ou syndrome de Newcastle) qui remplace inutilement la diffusion naturelle des connaissances; et l'effet Matthieu, selon lequel les décideurs politiques qui ont le plus besoin de diffusion sont aussi ceux qui sont le moins capables de traiter et d'appliquer les informations reçues. Empêcher la diffusion de nuire tout en s'assurant qu'elle soit bénéfique constitue la tâche essentielle de l'analyse de politiques de diffusion. Et si cette condition ne peut être remplie, alors le serment d'Hippocrate reste le meilleur guide qui soit.

## AFFILIATION DES AUTEURS

### Jack Knott

Professeur adjoint de sciences politiques | Université d'État du Michigan, East Lansing, États-Unis

### Aaron Wildavsky

Professeur de sciences politiques | Université de Californie, Berkeley, États-Unis

## 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, Aurélie Hot et Julie Desnoyers.

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.

## RÉFÉRENCES

- Angelides, S.P. et Bardach, E. (1977). *Water banking: how to stop wasting agricultural water*. Institute for Contemporary Studies.
- Arrow, K. (1974). *The Limits of Organizations*. W. W. Norton.
- Baer, W.S., Johnson, L.L., et Merrow, E.W. (1977). Government-sponsored demonstrations of new technologies. *Science*, 196(27 mai).
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. MIT.
- Behn, R. et Clark, M. (1979). The termination of beach erosion control at Cape Hatteras. *Public Policy*, 27(Hiver).
- Berman, P. (1977). *Congressional testimony on educational innovations. Testimony to the Subcommittee on Elementary, Secondary and Vocational Education, Committee on Education and Labor, U.S. House of Representatives*. Rand Corporation.
- Berman, P. et McLaughlin, M. (1975). *Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. 3: Process of Change, Sec. IV. R-1589/3-HEW*. Rand Corporation.
- Caplan, N., Morrison, A. et Stambaugh, R.J. (1975). *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level*. Institute for Social Research, University of Michigan.
- Coleman, J.S. (1972). *Policy Research in the Social Sciences*. General Learning Press.
- Coleman, J.S., Campbell, E.Q., Hobson, C.J., McPartland, J., Mood, A.M., Weinfeld, F.D. et York, R.L. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. U. S. Government Printing Office.
- Cyert, R. et March, J. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice-Hall.
- Eyestone, R. (1977). Confusion, diffusion, and innovation. *American Political Science Review*, 71(Juin).
- Feldman, J. (1966). *The Dissemination of Health Information*. Aldine.
- Glennan, T., Jr., Hederman, W.F., Johnson, L.L. et Rettig, R.A. (1977). *The role of demonstrations in federal R&D policy. RAND/ WN-10014-OTA*. Rand Corporation.

- Greenberger, M. (1977). Modelers and decision makers. *EPRI Journal*, 8(Octobre), 3-16.
- Havelock, R.G. (1971). *A National Problem Solving System: Highway Safety Researchers and Decision Makers*. Institute for Social Research, University of Michigan.
- Havelock, R.G. (1969). *Planning for Innovation Through Dissemination and Utilization of Knowledge*. Institute for Social Research, University of Michigan.
- Hirschman, A. (1967). *Development Projects Observed*. Brookings Institution.
- Jones, C.O. (1972). The limits of public support: air pollution agency development. *Public Administration Review*, 32(Automne), 502-508.
- King, J. (1977, 7 décembre). *Improving local government capacity: an Odyssey*. [Conférence] Transferring Science Technology and Innovation in the Public Sector, SRI International, Menlo Park, California.
- Landau, M. (1973). On the concept of a self-correcting organization. *Public Administration Review*, (Novembre-Décembre).
- Landau, M. et Stout, R. (1979). To manage is not to control: or the folly of type II errors. *Public Administration Review*, (Mars-Avril), 148-156.
- Leff, N.H. (1979). Entrepreneurship and economic development: the problem revisited. *Journal of Economic Literature*, (Mars).
- Levy, F., Meltsner, A. et Wildavsky, A. (1974). *Urban Outcomes*. University of California Press.
- Lynn, L. E, Jr. [dir.]. (1979). Studies in the management of social R and D: selected policy areas. Dans *Study Project on Social Research and Development, Vol. 3*. National Academy of Sciences.
- Lynn, L. E, Jr. (1978). The question of relevance. Dans L. E. Lynn (dir.), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*. National Academy of Sciences.
- Malek, R. (1977, 7 décembre). Research to serve the needs of state and local government. [Présenté à] Stanford Research Institute Conference on Transferring Science, Technology, and Innovation in the Public Sector, Menlo Park, California.
- Martinson, R. (1974). What works? - questions and answers about prison reform. *Public Interest*, 35(Printemps), 22-54.
- Marz, R. (1978). Myth, magic and administrative innovations. *Administration and Society*, 10(Août), 131-138.
- McNeely, M. et McNett, I. (1975). Spreading the latest word. *American Education*, 11(9).
- Meltsner, A. (1976). *Policy Analysts in the Bureaucracy*. University of California Press.
- Meltsner, A. (1971). *The Politics of City Revenue*. University of California Press.
- National Institute of Mental Health (1971). *Planning for Creative Change in Mental Health Services. A Distillation of Principles of Research Utilization*. U.S. Government Printing Office.

- Nienaber, J. et Wildavsky, A. (1973). *Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Programs*. Basic Books.
- Patton, M. et al. (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*. Lexington Books.
- Pressman, J. et Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- 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*. Lexington Books .
- Rivlin, A. (1971). *Systematic Thinking for Social Action*. Brookings Institution.
- Rogers, E. (1971). *Communication of Innovations*. Free Press.
- Rose, R. (1972). The market for policy indicators. Dans A. Shonfield et S. Shaw (dir.), *Social Indicators and Social Policy*. Heinemann.
- Sapolsky, H. (1972). *The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government*. Harvard University Press.
- Segal, J. [dir.] (1975). *Research in Service of Mental Health: Report of the Research Task Force of NIMH*. U.S. Department of Health, Education and Welfare, National Institute of Mental Health. U.S. Government Printing Office.
- Tendler, J. (1975). *Inside Foreign Aid*. Johns Hopkins University Press.
- Thompson, J. (1967). *Organizations in Action*. McGraw-Hill.
- U.S. Department of Health, Education and Welfare (1979). *The Institute of Medicine's review of HEW's research planning principles*. Public Health Service, National Institute of Health . U.S. Government Printing Office.
- U.S. House of Representatives (1978). *Small Cities: How Can the Federal and State Governments Respond to Their Diverse Needs? Subcommittee on the City of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, 95th Cong., 2nd Sess.* U.S. Government Printing Office.
- Webber, M. (1976). The BART experience – what we have learned? *Public Interest*, 45(Automne), 79-108.
- Weiss, C.H. (1978). Improving the linkage between social research and public policy. Dans L. E. Lynn, Jr. (dir.), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*. National Academy of Sciences.
- Weiss, C.H. (1972). *Evaluation Research*. Prentice-Hall.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Transaction Publishers .
- Wildavsky, A. (1977). Policy analysis is what information systems are not. *New York Affairs*, 4(Printemps).
- Wildavsky, A. (1972). The self evaluating organization. *Public Administration Review*, (Septembre-Octobre), 509-520.
- Wildavsky, A. and A. Hammann (1965). Comprehensive versus incremental budgeting in the Department of Agriculture. *Administrative Science Quarterly*, 10(Décembre).

---

Williams, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*. American Elsevier.

### CITATION SUGGÉRÉE

Knott, J. et Wildavsky, A. (2026). Si la diffusion est la solution, quel est le problème? (traduction).  
*Revue sur le transfert et l'utilisation des connaissances*, 10(2).  
<https://doi.org/10.18166/tuc.2026.10.2.71> (Article original publié en 1980)



ISSN | 2369-8896

[www.revue-tuc.ca](http://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