

PREUVES À L'APPUI

CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

**Observations lors des discussions fédérales
et provinciales concernant la transparence
de l'utilisation des données probantes
dans les annonces de politiques**

FARAH QAISER, CAITLIN FOWLER, AND VANESSA SUNG



Preuves à l'appui : Ce que nous avons entendu

Observations lors des discussions fédérales et provinciales concernant la transparence de l'utilisation des données probantes dans les annonces de politiques

Décembre 2022

Par : Farah Kaiser, Caitlin Fowler et Vanessa Sung

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont appuyé la préparation de ce rapport, notamment Nada Salem, coordinatrice des communications et des campagnes d'Evidence for Democracy, et Rachael Maxwell, directrice générale. Nous souhaitons tout particulièrement remercier les membres de la fonction publique et les députés et leur personnel du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux pour avoir participé à des conversations ouvertes et fait part de leur perspective sur l'élaboration de politiques. Cet ouvrage a été rendu possible grâce au soutien généreux de la Fondation Familiale Trottier.

Evidence for Democracy est la plus grande organisation apolitique à but non lucratif et axée sur les faits qui promeut l'utilisation transparente des données probantes dans le processus décisionnel du gouvernement au Canada. Grâce à la recherche, l'éducation et des campagnes thématiques, nous encourageons la mobilisation de la collectivité scientifique tout en cultivant la demande publique et politique pour assurer une prise de décision fondée sur les données probantes.



e info@evidencefordemocracy.ca
t 11 844 335-3339 (sans frais)

evidencefordemocracy.ca    

Table des matières

Résumé	4
Perspectives clés.....	4
1 Contexte	6
1.1 Objectif	7
2 Ce que nous avons entendu	8
2.1 Les pratiques de communication publique posent des difficultés.....	8
2.2 La culture et les processus gouvernementaux posent des difficultés.....	9
2.3 Les fonctionnaires souhaitent explorer des moyens pour améliorer la transparence	11
3 Réflexions	12
4 Références	13
5 Annexe	14

Résumé

Nous bénéficions tous lorsque les gouvernements prennent des décisions politiques fondées sur les meilleures données probantes disponibles. Un fait important est qu'au cours des dernières années, les acteurs politiques de tous les paliers de gouvernement de la fédération canadienne se sont mis à exprimer davantage le besoin de divulguer les données probantes.

Mais les conversations sur la prise de décision fondée sur les données probantes ont tendance à se concentrer peu sur la capacité du public à comprendre le lien entre la preuve et les décisions politiques. Sans transparence, le public ne peut pas évaluer le raisonnement des décisions gouvernementales, et les engagements en faveur d'une prise de décision fondée sur les données probantes demeurent difficiles à évaluer.

Dans le cadre de notre série d'études, *Preuves à l'appui*, nous utilisons un cadre établi pour examiner la transparence de l'utilisation des données probantes dans l'élaboration des politiques par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Notre cadre pose essentiellement la question suivante : le public peut-il trouver les données probantes qui sous-tendent les décisions politiques? Notre évaluation a montré que les politiques dans l'ensemble de la fédération canadienne sont insatisfaisantes en ce qui concerne la transparence de l'utilisation des données probantes, ce qui signifie qu'il est très difficile pour le public de trouver les données probantes sur lesquelles se fondent les politiques fédérales et provinciales.

Nous reconnaissons cependant que le cadre de transparence n'est pas une méthode de mesure parfaite et que la transparence d'utilisation des données probantes dans l'élaboration des politiques peut être insuffisante pour des raisons que nous ne pouvons pas voir de notre point de vue en dehors du gouvernement. C'est pourquoi nous avons rencontré des fonctionnaires, des députés et des membres du personnel politique

pour discuter de nos conclusions et mieux comprendre les défis ou obstacles internes à la transparence dans l'élaboration des politiques.

Dans ce rapport, nous présentons des observations importantes provenant de discussions au niveau fédéral et provincial et nous demandons si les systèmes, les structures et les ressources du gouvernement sont équipés pour respecter les engagements de prise de décision fondée sur des données probantes d'une manière accessible au grand public.

PERSPECTIVES CLÉS

Les pratiques de communication publique posent des difficultés.

- » Nos conclusions ont bien souvent causé la surprise : de nombreux fonctionnaires ne réalisaient pas à quel point les données probantes appuyant une politique sont peu fréquemment fournies ou à quel point ces preuves peuvent être inaccessibles au public même si elles se trouvent en ligne.
- » Il plane une incertitude quant à l'intérêt du public pour les preuves et quant au niveau d'information approprié à divulguer au public pour l'informer sans le bombarder d'informations.
- » Lorsque des directives d'annonces de politiques existent, celles-ci tendent à mettre l'accent sur la communication des agissements du gouvernement au moyen de messages importants simples. Les preuves à l'appui ne sont pas ce sur quoi ce médium met l'accent, malgré le fait que les annonces de politiques soient souvent la première occasion pour le public de prendre connaissance des politiques et de les évaluer.

La culture et les processus gouvernementaux posent des difficultés

- » Nous avons été rassurés sur le fait qu'il existait des chaînes des données probantes derrière la plupart des décisions politiques; cependant, ces chaînes demeurent souvent dans des documents internes. Dans certains cas, les besoins en matière de confidentialité légitime, par exemple les enjeux de sécurité nationale, restreignent la transparence.
- » Les renseignements sur les mises à l'essai et l'évaluation des politiques peuvent ne pas être divulgués parce que les menus détails ne sont pas toujours finalisés au moment d'annoncer les politiques, ou bien en raison d'une hésitation à mentionner des objectifs précis.
- » Les fonctionnaires n'ont souvent pas le temps et les ressources nécessaires pour analyser les données probantes pertinentes à une politique et en faire une synthèse, ou pour effectuer des évaluations formelles des résultats des politiques.

- » Dans certains cas, les données probantes peuvent ne pas être divulguées parce qu'une décision politique découle principalement de priorités globales, ou en raison d'une culture d'aversion au risque gouvernementale.

Les fonctionnaires souhaitent explorer des moyens pour améliorer la transparence

- » Les fonctionnaires veulent être tenus responsables et montrent un intérêt à explorer différents moyens de communiquer les données probantes et à apprendre des solutions pour améliorer la transparence dans l'élaboration de politiques.



Contexte

01

Evidence for Democracy a comme mission de promouvoir l'utilisation transparente des données probantes dans le processus décisionnel du gouvernement au Canada. Nous croyons que nous bénéficions tous lorsque les gouvernements prennent des décisions politiques fondées sur les meilleures preuves disponibles et que la transparence sur la manière dont les preuves sont utilisées est un élément essentiel du processus de prise de décision.

Fait important, le besoin de divulgation des données probantes est aussi exprimé par des acteurs politiques de tous les paliers de gouvernement, les fonctionnaires et les députés ayant tiré parti de la valeur de la transparence et des données probantes. Par exemple, sous le gouvernement du premier ministre Justin Trudeau, toutes les lettres de mandat adressées aux ministres du Cabinet en 2015, en 2019 et en 2021 ont été rendues publiques et comprenaient un engagement envers « l'utilisation de la science et la prise de décision fondée sur les données probantes »¹. Il existe aussi des initiatives de gouvernement ouvert au niveau fédéral et provincial, comme le Plan d'action national pour un gouvernement ouvert du Canada², la participation de l'Ontario au partenariat pour un gouvernement ouvert³ et la publication de dizaines de milliers de jeux de données par le gouvernement de l'Alberta et de la Colombie-Britannique^{4,5}.

Mais les efforts d'amélioration de la prise de décision fondée sur des données probantes ne mettent habituellement pas beaucoup l'accent sur la capacité des citoyens à comprendre le lien entre les preuves et les décisions politiques.

La complexité du processus d'élaboration des politiques est importante, mais elle n'occulte pas la nécessité de la transparence. Dans une démocratie, les citoyens devraient avoir la possibilité de comprendre comment les décisions politiques sont prises, ainsi que les données probantes qui appuient ces décisions. Ce type de transparence est particulièrement important en période d'incertitude accrue où la confiance

envers les décisions du gouvernement est essentielle.

Plus important encore, sans transparence, les engagements du gouvernement en faveur d'une prise de décision fondée sur des preuves resteront difficiles à évaluer. Pour faire face à cette situation, nous avons lancé notre série d'études *Preuves à l'appui* pour évaluer l'utilisation de la transparence des données probantes dans les décisions politiques des gouvernements du Canada.

En 2021, dans *Preuves à l'appui* ⁶, nous avons adapté un cadre de transparence (**Annexe**)⁷ du Royaume-Uni pour évaluer la transparence des données probantes qui sous-tendent les décisions en matière de politiques publiques dans le contexte canadien, et testé le cadre sur sept annonces de politiques fédérales. Notre cadre pose essentiellement la question suivante : le public peut-il trouver les preuves qui sous-tendent les décisions politiques?

Ensuite, dans les rapports *Preuves à l'appui II* et *Preuves à l'appui III*, nous avons appliqué le même cadre de transparence pour évaluer en tout 100 annonces de politiques du gouvernement du Canada, et 133 politiques des gouvernements provinciaux de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et Saskatchewan^{8,9}. De manière globale, nos évaluations ont déterminé que les politiques fédérales et provinciales présentent un faible niveau d'utilisation de la transparence des données probantes, ce qui signifie qu'il est très difficile pour les Canadiens de trouver les preuves sur lesquelles se fondent les décisions en matière de politiques publiques que prennent leurs gouvernements.

Fait intéressant, les annonces de politiques présentent des lacunes en matière de transparence tant au palier fédéral que provincial. Soit celles-ci ne mentionnaient aucune des preuves sous-jacentes à la question ou à l'intervention proposée, soit celles-ci ne fournissaient aucune référence ou citation pour les preuves mentionnées. De plus, les annonces

de politiques ont rarement examiné la pertinence d'autres options en matière de politiques ou reconnu l'absence, la faiblesse ou la contradiction des données probantes. Si le fait de citer et de relier correctement les données probantes constitue la première étape, il est également important pour les décideurs d'évaluer les données probantes qu'ils utilisent.

Notre cadre de transparence n'est cependant pas une mesure parfaite. Si les données probantes qui sous-tendent une décision politique sont introuvables, cela ne signifie pas que ces preuves n'existent pas ou qu'elles n'ont pas été prises en compte dans le processus d'élaboration de la politique. Dans certaines situations, la transparence de l'utilisation des preuves dans l'élaboration des politiques peut être faible en raison de la confidentialité nécessaire ou de circonstances de crise. Mais à l'extérieur du gouvernement, il nous est difficile de déterminer les obstacles internes à l'application de la transparence lors du processus d'élaboration des politiques.

C'est pourquoi après la publication de notre série Preuves à l'appui nous avons approché des fonctionnaires et des députés et leur personnel du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Nous avons notamment rencontré une grande diversité de fonctionnaires, allant d'analystes de politiques à des gestionnaires, des directeurs et des directeurs-général, de différents services, notamment les politiques stratégiques, la recherche et l'analyse, l'évaluation et les partenariats. Lors de chaque rencontre,

nous avons posé la question suivante : quels sont les défis ou obstacles internes à l'application de la transparence dans l'élaboration des politiques qu'une personne à l'extérieur du gouvernement pourrait ne pas voir?

1.1 Objectif

Dans ce rapport sommaire, nous présentons des perspectives clés provenant de nos discussions au niveau fédéral et provincial qui ont abordé les obstacles internes à la mise en œuvre de la transparence dans l'élaboration de politiques et nous demandons si les systèmes, les structures et les ressources du gouvernement sont équipés pour donner suite aux engagements politiques croissants envers la prise de décision fondée sur des données probantes.

Nous souhaitons souligner le fait que bien que ce rapport reflète toutes les opinions et perspectives qui y sont exprimées, celui-ci ne doit pas être considéré comme un compte-rendu intégral de toutes les discussions menées, et sa structure n'indique aucunement l'importance ou la chronologie des éléments abordés. Il s'agit plutôt d'une synthèse des observations principales partagées par la plupart, par plusieurs et par certains des représentants fédéraux et provinciaux que nous avons consultés.

Dans ce rapport, les qualificatifs « la plupart », « plusieurs », « quelques » ou « certains » servent à qualifier les participants aux discussions. Nous avons adopté la même approche que celle présentée dans le rapport de Patrimoine canadien Ce que nous avons entendu : Approche proposée du gouvernement pour s'attaquer au contenu préjudiciable en ligne¹⁰. Ces qualificatifs visent à préserver l'anonymat des participants et à donner une idée générale du nombre de participants qui se sont prononcés sur un thème particulier. De manière intuitive, « la plupart » désigne le plus grand nombre de participants, suivi de « plusieurs », qui représente un nombre supérieur à « quelques »; enfin, « certains » désigne le plus petit nombre de participants.

Ce que nous avons entendu

2.1 Les pratiques de communication publique posent des difficultés

Nos conclusions ont bien souvent été surprises.

De nombreux fonctionnaires ont indiqué qu'une perspective et une évaluation externes sont utiles, car ils n'avaient pas réellement tenu compte de l'accessibilité des données probantes du point de vue du public. Plusieurs d'entre eux croyaient initialement que les annonces de politiques présentaient suffisamment de preuves; cependant, après la présentation d'exemples spécifiques, la plupart ont reconnu que le niveau d'information n'était pas adéquat pour permettre à une personne à l'extérieur du gouvernement de comprendre la justification d'une politique.

Les fonctionnaires ont exprimé le fait qu'ils se sont engagés à appliquer une approche « ouverte par défaut », mais ils ont aussi reconnu que déterminer le niveau approprié d'information à divulguer au public présente des difficultés persistantes.

Nous avons fréquemment entendu des préoccupations sur la manière de communiquer de manière transparente des informations qui évoluent tout en préservant la confiance du public. Plusieurs fonctionnaires ont dit qu'il est important d'avoir une idée du niveau de preuve que le public désire réellement voir lors d'une annonce de politique. Puisque les messages peuvent s'égarer, il faut parvenir à un équilibre quant à la transparence sur l'utilisation de données probantes dans l'élaboration de politiques sans surcharger le public.

Dans certains cas, les preuves existent en ligne, mais sont difficiles à retrouver ou à parcourir.

Plusieurs fonctionnaires ont mentionné des initiatives comme les données ouvertes et le gouvernement ouvert comme exemples d'efforts à l'amélioration de la transparence. Cependant, les fonctionnaires s'entendent pour dire que ces initiatives peuvent poser des problèmes supplémentaires si les informations sont fournies sous une forme dont l'organisation et le tri sont inadéquats pour permettre une réelle accessibilité (c.-à-d. une trop grande quantité de données classées inadéquatement). Par exemple, quelques fonctionnaires ont reconnu que le public doit souvent parcourir de nombreuses pages Web ou annonces précédentes, que les politiques n'offrent pas un lien direct vers les données, et que le fait que le public doit consulter plusieurs sources différentes pour trouver les preuves sous-jacentes n'est pas idéal. Ces bases de données accessibles au public pourraient être diffusées plus efficacement ou, dans d'autres cas, des efforts pourraient être déployés pour créer des interfaces plus conviviales.

Certains fonctionnaires ont révélé que certaines annonces de politiques visent surtout certains intervenants qui ont déjà une connaissance des questions visées par la politique, tandis que le grand public n'a tout simplement pas accès à ces renseignements ou à ce contexte (sauf lorsqu'indiqué dans une annonce de politique). Certains intervenants, en particulier ceux ayant déjà une relation de longue date avec le gouvernement (par exemple les porte-parole ou les chercheurs), savent déjà comment demander la divulgation des preuves justifiant une décision politique (p. ex. directement auprès des ministères ou auprès de Statistique Canada).

Les défis relatifs à l'amélioration de la transparence dans l'élaboration de politiques touchent à la fois les entités qui élaborent les politiques et les équipes de communication de la fonction publique.

Plusieurs fonctionnaires ont indiqué que malgré le fait que les preuves appuyant un changement de politique sont divulguées aux équipes de communication, tous les détails ne sont pas nécessairement communiqués dans les annonces de politiques. Les annonces de politiques ont tendance à suivre des directives déjà établies, qui comprennent des structures fixes, qui visent à ne fournir que le minimum d'information et qui mettent de l'avant les messages importants. Cependant, différents participants ont indiqué que les équipes des communications n'incluent pas les preuves qui ne sont pas explicitement fournies; les équipes de politiques doivent donc veiller à fournir plus de preuves. Un fonctionnaire a indiqué que des renseignements supplémentaires sont souvent préparés à l'interne sous forme de questions et réponses en prévision de questions potentielles, mais ces renseignements ne sont pas divulgués de manière proactive.

Les fonctionnaires ne s'entendent pas sur ce qu'est une « politique »

Quelques fonctionnaires ont dit que les politiques évaluées par les études *Preuves à l'appui* sont principalement considérées comme des communiqués de presse et que les ministres se servent souvent de ces annonces de politiques pour faire part des activités du gouvernement du Canada et pour interagir avec les électeurs. Ainsi, le format des annonces de politique accorde la priorité d'abord et avant tout aux gestes posés par le gouvernement et non à leur justification, ce qui peut avoir contribué aux faibles notes en matière de transparence. Néanmoins, pratiquement tous les fonctionnaires s'entendent pour dire que les annonces de politique évaluées ont été la première occasion à laquelle le public a pris connaissance de ces politiques et a pu évaluer les justifications et preuves sous-jacentes pour cette décision.

Dans le cadre de notre série Preuves à l'appui, nous avons défini une politique comme étant une « intervention spécifique visant à changer le statu quo à un niveau qui est intuitivement caractérisée comme une politique par le public, les politiciens et les médias »^{6,7}. Cela comprend le droit primaire et le droit dérivé, y compris les projets de loi, les règlements, les annonces de financement, etc. En consultant la Gazette du Canada et la section des nouvelles de chaque ministère et organisme fédéral et de chaque ministère provincial, nous avons rassemblé toutes les politiques admissibles (c.-à-d. les politiques qui correspondent à nos critères). Parmi les exemples de politiques exclues, citons les appels de propositions (les propositions financées, plutôt qu'un appel à candidatures pour un financement, représentent un changement par rapport au statu quo), les nominations à des postes (sauf si, par exemple, un poste a été créé) et les publications de rapports (sauf si elles s'accompagnent d'un changement de politique).

2.2 La culture et les processus gouvernementaux posent des difficultés

Une chaîne de preuves peut exister pour une décision de politique, mais demeurer interne au gouvernement.

La plupart des fonctionnaires et du personnel politique nous ont rassuré que les preuves et la responsabilité existent sous forme de notes internes, de rapports d'incidence et d'outils de

suivi des mandats. Après réflexion, plusieurs participants ont reconnu que ces derniers ne se rendent pas habituellement jusqu'au public, car les divulgations proactives ne sont pas une pratique standard. Un employé politique a indiqué que le personnel est bien souvent si profondément immergé dans les preuves disponibles qu'il est facile pour eux d'oublier que tout le monde ne possède pas le même niveau d'accès à ces renseignements.

Certains fonctionnaires ont également dit que pour que la transparence dans l'élaboration des politiques augmente, les données probantes doivent être communiquées jusqu'aux preneurs de décision. Mais les notes d'information ne conservent pas toujours leurs références : à mesure que les notes remontent la chaîne hiérarchique, le nombre de données probantes qu'elles contiennent diminue progressivement. Ce phénomène s'explique : plus on remonte les échelons hiérarchiques, plus l'accent porte sur les interventions ou les résultats proposés et non sur les preuves qui justifient ces interventions. Cet effet est fondé sur la confiance : il est présumé que les personnes qui élaborent les politiques responsables d'évaluer les preuves sous-jacentes ont bien fait leur travail, ce qui permet aux preneurs de décision (comme les sous-ministres) de se concentrer plutôt sur les résultats de la politique.

Il existe des raisons légitimes pour lesquelles les données probantes servant à prendre des décisions peuvent ne pas être divulguées de manière transparente.

Pratiquement tous les fonctionnaires nous ont fait part de différentes raisons pour lesquelles l'élaboration de politiques peut être opaque, par exemple en raison de la confidentialité découlant de circonstances de crise et de questions humanitaires. Par exemple, il se peut parfois que les preuves ou justifications sous-jacentes doivent demeurer confidentielles au moment de l'annonce en raison des intervenants impliqués ou pour protéger la propriété intellectuelle ou la sécurité nationale. La confidentialité peut également réduire la quantité de renseignements disponibles pouvant être mentionnés dans une annonce de politique, pas parce que ses renseignements sont confidentiels en soi, mais plutôt parce qu'ils se

rapportent à une décision gouvernementale ou à une note de cabinet confidentielles.

Il existe de nombreuses raisons complexes pour lesquelles des politiques peuvent avoir une mauvaise évaluation en matière de tests et d'évaluation.

Plusieurs fonctionnaires ont indiqué qu'il existe un nombre limité de ressources pour effectuer une évaluation formelle et que dans certains domaines (p. ex. les actions environnementales), il peut s'écouler des décennies avant que des résultats peuvent être constatés. De nombreux fonctionnaires ont également indiqué qu'au moment de faire une annonce politique, les menus détails d'une politique pourraient ne pas être finalisés pendant encore plusieurs mois ou années et qu'il existe aussi une hésitation à exprimer des objectifs précis, en particulier lorsque le secteur privé ou le développement de la propriété intellectuelle sont concernés. Enfin, il existe souvent des rapports et documents internes contenant les détails pertinents, mais ceux-ci ne sont pas publiés publiquement, car l'on présume que les intervenants concernés connaissent déjà l'évaluation de la politique pertinente ou que les mesures de résultats ne peuvent pas être facilement comprises par le grand public.

Dans certains cas, les fonctionnaires ont indiqué que la justification d'une décision politique peut ne pas être principalement fondée sur les données probantes et correspond souvent à des priorités globales.

Plusieurs fonctionnaires ont souvent désigné les lettres de mandat et le discours du trône comme des documents importants qui expliquent la justification de décisions politiques. Certains fonctionnaires ont exprimé le fait que c'est ainsi que fonctionne le gouvernement, et que dans le cadre de l'élaboration des politiques, ils doivent fréquemment trouver un équilibre entre les priorités stipulées par le mandat de leur ministère et les données disponibles (qui peuvent être limitées). Un fonctionnaire a indiqué qu'il existe des relations importantes que leur gouvernement doit entretenir; certaines décisions visent donc davantage à maintenir un équilibre et à préserver des relations et ne s'appuient donc possiblement pas autant sur des preuves.

Une telle faible transparence peut aussi s'expliquer par des raisons culturelles et structurelles.

Certains fonctionnaires décrivent une culture d'aversion au risque et indiquent qu'il existe des obstacles structurels qui nuisent à la transparence dans l'élaboration de politiques. Par exemple, les fonctionnaires ont besoin du temps et de l'attention dédiée nécessaires pour recueillir et analyser les preuves pertinentes pour l'élaboration de politiques, et ils n'ont souvent pas cette capacité. Un fonctionnaire a indiqué que les gouvernements n'ont pas la capacité nécessaire pour créer systématiquement des résumés de preuves faciles à consulter pour le public. De plus, certains services, organismes et ministères sont moins axés sur les données, tandis que d'autres sont plus axés sur les preuves en raison de la nature de leur travail.

Le sentiment d'aversion au risque est également partagé par le personnel politique, qui ajoute qu'il existe une inquiétude qu'une plus grande transparence puisse exposer des faiblesses et que l'opposition pourrait se servir de celles-ci pour s'attaquer à des politiques. Un député a affirmé qu'il existe une tendance à considérer la publication de moins d'information comme une façon de « gérer » les critiques. Il a aussi indiqué que le manque de transparence nuit à la capacité d'étudier les décisions politiques et d'en débattre, ce qui, de son avis, augmente le risque que les politiques aient des résultats insatisfaisants ou inadéquats.

2.3 Les fonctionnaires souhaitent explorer des moyens pour améliorer la transparence

Les fonctionnaires sont intéressés par l'exploration de différents mécanismes de partage des preuves et d'apprentissage des pratiques exemplaires.

Lors de nos discussions avec des fonctionnaires et des membres du personnel politique, nous avons constaté un intérêt généralisé pour la responsabilisation et l'amélioration de la transparence dans l'élaboration des politiques gouvernementales. Presque tous les

fonctionnaires ont exprimé leur intérêt à recevoir une trousse à outils à laquelle ils pourraient se référer lors de la rédaction d'annonces de politiques.

De nombreux fonctionnaires étaient également à la recherche active de stratégies axées sur les données pour compléter leur travail et souhaitaient lire des exemples de réussite ou des études de cas qui démontrent les avantages que présente une meilleure transparence des données probantes dans l'élaboration des politiques. Voici quelques-unes des questions qui nous ont été posées :

- » Quels sont les pays qui obtiennent de bons résultats lorsqu'il s'agit de communiquer des preuves au public? Qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas?
- » Quel est le niveau d'effort requis pour améliorer la transparence et répondre à l'appétit de transparence du public? Comment trouver un équilibre entre la réalisation de ces avantages cumulatifs potentiels et le fait de ne pas submerger le public avec trop d'informations?
- » Dans quels formats les preuves pourraient-elles être livrées pour accompagner les politiques, de sorte qu'elles puissent être facilement produites par le personnel chargé des politiques et de la communication (compte tenu des contraintes de temps et de ressources existantes), tout en étant utiles et accessibles au public?
 - Un fonctionnaire a suggéré d'élaborer une « fiche de preuves » (semblable à un document d'information) pour les membres du public désireux d'en savoir plus. S'agit-il d'un format efficace à explorer?
 - Il existe des sections dans les documents internes où les fonctionnaires doivent préciser les données probantes derrière les options en matière de politiques. Comment cette information peut-elle être partagée plus largement et plus efficacement?
 - Les principes de communication de base derrière les annonces de politiques pourraient-ils être mis à jour, dans le but d'améliorer la transparence?

Réflexions

03

En réfléchissant à nos discussions avec les fonctionnaires fédéraux et provinciaux et les membres du personnel politique, plusieurs réflexions nous viennent à l'esprit.

Premièrement, nous avons entendu à plusieurs reprises l'hypothèse selon laquelle une transparence accrue aura pour effet de submerger le public d'informations. Nous voulons remettre en question cette supposition. Par exemple, malgré l'évolution de l'information et la nature désordonnée de l'élaboration des politiques dans le cadre de la pandémie de COVID-19, le Canada affiche l'un des taux de vaccination les plus élevés au monde, ce qui témoigne de la capacité du public à comprendre et à évaluer les preuves qui sous-tendent les décisions politiques. Il s'agit d'une circonstance extraordinaire, mais elle démontre que le gouvernement peut et doit faire confiance au public en lui fournissant davantage d'informations. Les appels du public à réformer le programme d'accès à l'information, très sollicité et peu performant, témoignent également de l'appétit du public canadien envers les informations qui sous-tendent les décisions gouvernementales.^{11, 12}

Deuxièmement, nos conversations ont souvent porté sur les manifestations de transparence existantes (principalement les budgets fédéral et provinciaux, le discours du Trône et les lettres de mandat), ou sur les initiatives pour un gouvernement ouvert et de données ouvertes. Bien qu'il s'agisse d'excellents exemples de transparence gouvernementale, il peut être très difficile pour le public de faire le lien entre les priorités gouvernementales dans les documents généraux, tels que le budget provincial, et les actions politiques spécifiques. De même, la possibilité d'accéder à un ensemble de données ne signifie pas que l'utilisateur peut ensuite relier ces données à une décision politique. Une transparence significative exige que les preuves

soient fournies dans des formats conviviaux qui montrent clairement comment les données probantes soutiennent une action politique spécifique.

Enfin, d'après nos évaluations de la transparence et les idées recueillies lors de nos discussions, il semble que, malgré les efforts bien intentionnés de la fonction publique fédérale et provinciale, les systèmes, les structures et les ressources du gouvernement ne parviennent pas à respecter l'engagement politique en faveur d'une prise de décision fondée sur des preuves. Notamment, notre travail suggère que les gouvernements de tout le pays font face à des obstacles similaires pour assurer la transparence durant le processus d'élaboration des politiques. Nous sommes conscients que l'utilisation de la transparence des preuves dans l'élaboration des politiques peut également ne pas être assurée en raison de la confidentialité nécessaire ou de circonstances de crise, mais cela doit être une exception plutôt que la règle lorsqu'il s'agit de l'élaboration des politiques.

Nous croyons que la fédération canadienne est capable de faire mieux, et nos discussions avec des fonctionnaires et des membres du personnel politique montrent clairement que nous ne sommes pas les seuls à le penser.

Forts de ces premières constatations, nous commençons à préparer l'organisation d'une table ronde de groupes à intérêts multiples afin d'explorer en collaboration les moyens d'améliorer la transparence des preuves dans l'élaboration des politiques au sein des gouvernements du Canada. Ce dialogue ouvert servira de base à l'élaboration d'une trousse à outils qui comprendra les pratiques exemplaires pour améliorer la transparence d'une manière pratique tant pour les décideurs que pour les citoyens en tant qu'utilisateurs finaux.

Références

- 1 Prime Minister of Canada (2021). *All Archived Mandate Letters*. Available at: <https://pm.gc.ca/en/all-archived-mandate-letters>
- 2 Government of Canada (2022). *Canada's National Action plan on Open Government*. Available at: <https://open.canada.ca/en/content/national-action-plan-open-government>
- 3 Government of Ontario (2022). *Archived - Ontario's Open Government Partnership Action Plan*. Available at: <https://www.ontario.ca/page/ontarios-open-government-partnership-action-plan>
- 4 Government of Alberta (2022). *Open Government Portal*. Available at: <https://www.alberta.ca/open-government-program.aspx>
- 5 Government of British Columbia (2011). *Open Information and Open Data Policy*. Available at: <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/services-policies-for-government/information-management-technology/information-privacy/resources/policies-guidelines/open-information-open-data-policy.pdf>
- 6 Heer, T. and Girling, K (2021). *Eyes on Evidence: A framework for evaluating evidence use in Canada*. Available at: https://evidencefordemocracy.ca/sites/default/files/reports/evidence_for_democracy_-_eyes_on_evidence.pdf
- 7 Sense About Science (2016). *Transparency Of Evidence: An assessment of government policy proposals May 2015 to May 2016*. Available at: <https://senseaboutscience.org/wp-content/uploads/2016/11/SaS-Transparency-of-Evidence-2016-Nov.pdf>
- 8 Qaiser, F., Heer, T., Azdajic, I., and Maxwell, R., (2022). *Eyes on Evidence II: An assessment of the transparency of evidence usage in the Government of Canada*. Available at: <https://evidencefordemocracy.ca/sites/default/files/reports/eyes-on-evidence-ii-report.pdf>
- 9 Qaiser, F., Fowler, C., Achor, V. (2022). *Eyes on Evidence III: an assessment of the transparency of evidence usage across provincial policy announcements*. Available at: https://evidencefordemocracy.ca/sites/default/files/reports/eyes_on_evidence_iii_report.pdf
- 10 Government of Canada (2022). *What We Heard: The Government's proposed approach to address harmful content online*. Available at: <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/campaigns/harmful-online-content/what-we-heard.html>
- 11 Cardoso, T., and Doolittle, R. (6 Oct 2022). *Ottawa spent \$90-million in 2021 on strained access-to-information program*. Available at: <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-federal-hearings-begin-canada-access-to-information-system-secret/>
- 12 Thompson, E. (5 Oct 2022). *Cabinet documents should be reviewed to ensure government isn't hiding things from the public, watchdog says*. Available at: <https://www.cbc.ca/news/politics/access-to-information-committee-1.6607110>

Annexe

		0	1	2	3
<p>Diagnostic :</p> <p>Que savent les décideurs politiques de la question (par exemple, les causes, les effets et l'ampleur)?</p>	<p><i>Pouvez-vous voir quelles données probantes ont été utilisées et le rôle qu'elles ont joué?</i></p>	Pas suffisant pour le niveau 1.	Les données probantes sont mentionnées, avec une explication de la manière dont elles ont été utilisées	Comme au niveau 1, mais les données probantes à l'appui sont intégrées aux parties pertinentes de la politique, sont correctement citées et peuvent être trouvées.	Comme au niveau 2, mais la base de données probantes est également évaluée, en tenant compte des incertitudes et des informations contradictoires.
<p>Proposition :</p> <p>Quelle est l'intervention choisie par le gouvernement et pourquoi a-t-elle été choisie?</p>	<p><i>Pouvez-vous voir quelles données probantes ont été utilisées et le rôle qu'elles ont joué?</i></p>	Pas suffisant pour le niveau 1	Les données probantes sont mentionnées, avec une explication de la manière dont elles ont été utilisées	Comme au niveau 1, mais les données probantes à l'appui sont intégrées aux parties pertinentes de la politique, sont correctement citées et peuvent être trouvées.	Comme au niveau 2, mais la base de données probantes est également évaluée, en tenant compte des options alternatives, des incertitudes et des contradictions
<p>Mise en œuvre :</p> <p>Comment l'intervention choisie sera-t-elle mise en œuvre et pourquoi cette méthode a-t-elle été choisie?</p>	<p><i>Pouvez-vous voir quelles données probantes ont été utilisées et le rôle qu'elles ont joué?</i></p>	Pas suffisant pour le niveau 1	Les données probantes sont mentionnées, avec une explication de la manière dont elles ont été utilisées	Comme au niveau 1, mais les données probantes à l'appui sont intégrées aux parties pertinentes de la politique, sont correctement citées et peuvent être trouvées.	Comme au niveau 2, mais la base de données probantes est également évaluée, en tenant compte des options alternatives, des incertitudes et des contradictions
<p>Test et évaluation :</p> <p>Comment et quand saurons-nous si la politique a fonctionné?</p>	<p><i>Pouvez-vous voir quelles données probantes seront fournies et quand elles le seront?</i></p>	Pas suffisant pour le niveau 1	Mesures du succès (ou description du processus d'élaboration de ces mesures), sans plan de test ou d'évaluation (ou sans explication de l'absence de plan)	Comme au niveau 1, mais avec des plans de test ou d'évaluation, y compris un calendrier (ou une explication de la raison pour laquelle cela ne s'applique pas)	Comme au niveau 2, avec une explication de la raison pour laquelle ces méthodes de test ou d'évaluation sont choisies, avec des données probantes intégrées correctement citées et pouvant être trouvées.

Figure 1 : Le cadre de transparence se compose de quatre catégories (le diagnostic, la proposition, la mise en œuvre ainsi que le test et l'évaluation) et permet d'évaluer si les preuves utilisées pour informer une politique sont claires, ainsi que la manière dont elles ont été utilisées, sur une échelle de 0 à 3 fondée sur des critères.

