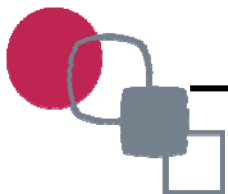


# LE TRANSFERT DE POLITIQUES PUBLIQUES ET L'ÉVALUATION D'IMPACT SUR LA SANTÉ



Série *Transfert de connaissances*

Jean Turgeon, France Gagnon, Mélanie Michaud et Stéphane Tremblay

Juin 2008



**GÉPPS**

Groupe d'étude sur  
les politiques publiques  
et la santé

Dépôt légal  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008  
Bibliothèque et Archives Canada, 2008

ISBN 978-2-923008-23-3 (version imprimé)  
ISBN 978-2-923008-24-0 (PDF)

© Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé

## Table des matières

INTRODUCTION.....	1
1. Ce qu'est le transfert de politiques publiques.....	2
2. Ce sur quoi peut porter le transfert.....	3
3. Les différents types de transfert.....	4
Les transferts volontaires.....	4
Les transferts coercitifs.....	4
4. Les acteurs du transfert.....	5
5. La provenance des politiques examinées.....	6
6. Les éléments de l'environnement externe à considérer.....	6
7. Des mécanismes à promouvoir.....	7
CONCLUSION.....	8
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	10
AIDE-MÉMOIRE POUR ASSURER UN TRANSFERT DE POLITIQUES PUBLIQUES EFFICACE.....	12



## INTRODUCTION

Dans le champ de l'administration publique, l'une des premières tâches du *policy-maker*<sup>1</sup> qui cherche réponse à un problème ou fait face à un enjeu, est de vérifier si d'autres administrations y ont trouvé une solution sous la forme d'une politique publique. Après analyse de la pertinence et de l'applicabilité de cette solution dans son propre contexte, il peut en proposer le transfert, avec plus ou moins d'adaptations.

Il existe plusieurs raisons qui motivent les *policy-makers* et les responsables politiques à s'engager dans un transfert de politiques publiques. Celui-ci se justifie d'abord du fait qu'il représente **une façon économique et rapide de trouver des solutions** aux problèmes auxquels sont confrontées les administrations publiques. Cependant, le succès du transfert de politiques est tributaire de sa **faisabilité politique, bureaucratique et économique**. Hoberg (1991) affirme que le transfert et sa mise en œuvre sont davantage susceptibles d'être réussis si la politique est **en accord avec l'idéologie dominante** dans l'environnement d'accueil.

Le transfert de politiques publiques ne se fait donc pas dans l'absolu. Les travaux de Sabatier (1989) permettent, selon nous, de mettre en contexte le processus de transfert. Ainsi, l'on peut considérer qu'il a lieu dans ce que Sabatier définit comme un **sous-système** : « *Groupe de personnes et/ou d'organisations interagissant de manière régulière, sur des périodes supérieures ou égales à une décennie dans le but d'influencer la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques au sein d'un domaine/ d'une aire donné* » (Traduit par Bergeron et al., 1998 :206). Un **domaine** peut être, par exemple, celui de la sécurité routière, de l'eau potable ou encore de l'environnement physique en milieu urbain.

Les *policy-makers* et les responsables politiques (souvent des élus) qui formulent et décident des politiques à adopter sont donc en interaction avec d'autres acteurs qui tentent de les influencer. Ces derniers possèdent eux aussi des **connaissances, scientifiques ou non**, et leurs propres **valeurs et préférences**. Ils seront ainsi plus ou moins favorables au(x) nouveau(x) schèmes de représentation de la politique publique repérée pour le transfert et plus ou moins en accord avec l'évaluation de son impact éventuel estimée par l'Administration.

Tous ces acteurs d'un sous-système s'inscrivent dans des **institutions**, politiques et administratives, ou des organisations ayant leur propres règles, avec souvent un calendrier précis, cela représentant autant d'opportunités ou de contraintes lors du processus de transfert d'une politique. Enfin, **l'environnement externe** d'un sous-système influence les possibilités de transfert d'une politique publique. Ainsi, l'on ne pourra faire abstraction de l'état des finances publiques, du parti au pouvoir ou de l'opinion publique. Par ailleurs, l'environnement externe comprend également des paramètres plus stables, comme par exemple l'ensemble des politiques existantes aux différents niveaux territoriaux d'un État, sa Constitution ou encore l'absence ou la présence et la distribution géographique de ressources naturelles. Tous ces paramètres influent sur les probabilités du transfert envisagé.

---

<sup>1</sup> Nous utiliserons le terme de *policy-maker* pour désigner ceux qui formulent les politiques publiques, soit des analystes, des professionnels et d'autres personnes chargées plus directement de rédiger ces politiques. Quant au terme politique publique, il est utilisé en général dans son sens le plus inclusif et renvoie ainsi aux différents types d'action réalisés par une autorité publique : loi, règlement, programme, politique, plan, etc. Lorsqu'utilisé dans un sens plus restreint, des précisions seront apportées.

Ce document a pour objectifs de présenter ce qu'est le transfert de politiques, d'examiner dans quelles circonstances et comment il met à contribution l'évaluation d'impact, particulièrement celle sur la santé. De plus, il propose une démarche en vue d'un transfert efficace. Sont ainsi abordées les questions suivantes : Qu'est-ce que le transfert de politiques publiques ? Quels sont les différents types de transfert ? Qui sont les acteurs impliqués ? D'où proviennent les éléments transférés ? Qu'est-ce qui peut être transféré ? Quel rôle joue l'environnement externe ? Certains mécanismes permettraient-ils une meilleure intégration de la politique transférée au sous-système dans lequel elle s'insérera ? Enfin, un aide-mémoire pour le transfert de politique publique est proposé aux policy-makers.

### 1. Ce qu'est le transfert de politiques publiques

Evans (2006) fournit une définition du transfert de politiques incluant les cas de transfert entre secteurs (environnement, santé, éducation, etc.) d'un même système politique : « *[policy transfer] is a policy development that seeks to make sense of a process or set of processes in which knowledge about institutions, policies or delivery systems at one sector or level of governance is used in the development of institutions, policies or delivery systems at another sector or level of governance* » (Evans, 2006, p. 480).

Par ailleurs, Dolowitz (2003) adopte une vision plus restrictive du transfert de politiques publiques qu'il définit comme : « un processus par lequel une politique et/ou un programme issu d'un système politique est transféré, en tout ou en partie et avec plus ou moins d'adaptation, par les *policy-makers* d'un autre système politique qui ont la responsabilité de colliger, analyser l'information et assurer la rédaction d'une politique publique » (Dolowitz, 2003, p. 101, notre traduction).

L'auteur ajoute que le transfert peut avoir lieu entre pays, provinces, régions, villes ou quartiers ou encore entre ces différents paliers territoriaux. C'est cette définition que nous retiendrons, tout en distinguant, comme le suggèrent Dolowitz et Marsh (2000), quatre degrés de transfert:

- 1- le **transfert intégral** implique un transfert direct et complet d'une politique ou d'un programme ;
- 2- l'**émulation** consiste au transfert des idées et des principes généraux sous-jacents aux politiques et aux programmes ;
- 3- la **combinaison d'idées** différentes provenant de diverses politiques ;
- 4- l'**inspiration**, alors que les idées ou orientations générales d'une politique d'une autre juridiction inspirent un changement de politique dans une autre zone, sans que le résultat final ait nécessairement de ressemblances avec la politique d'origine.

Documenter les expériences envisagées, en cours ou qui ont été déjà réalisées dans d'autres systèmes politiques permet d'anticiper les impacts – économiques, sur la santé, l'environnement, etc. – de ce que l'on se propose de mettre en place, par exemple en prenant compte des analyses ou évaluations déjà réalisées des politiques ou programmes que l'on pressent pour un transfert (Mossberger & Wolman, 2003). Sous cet angle, le transfert de politiques met à profit les évaluations prospectives ou rétrospectives d'impact par l'examen et l'utilisation de l'information liée aux stratégies d'élaboration et de mise en place de politiques envisagées ou effectivement mises en œuvre dans d'autres systèmes politiques ou secteurs qui sont aux prises avec un problème ou un enjeu plus ou moins similaire au nôtre.

## 2. Ce sur quoi peut porter le transfert

Dolowitz et Marsh (2000) identifient différents éléments qui peuvent être transférés, dont : des politiques (but, contenu, instruments), des programmes, des institutions ou des idéologies. Stone (2004) pour sa part regroupe ces éléments sous deux grandes catégories : les éléments *hard* et les éléments *soft*. Législations, réglementations, institutions, instruments de politiques publiques, approches politiques et programmes représentent des éléments *hard* alors que les idées, les principes, les leçons et les interprétations que l'on fait des politiques sont des éléments *soft*.

Dolowitz et Marsh (2000) ajoutent que, de façon générale, ce sont les politiques et les programmes<sup>2</sup> qui sont souvent transférés et, dans une moindre mesure, les institutions – pensons ici à la prolifération des agences comme solution dans le cadre du nouveau management public.

Enfin, quels que soient les éléments et le degré du transfert que l'on envisage, le *policy-maker* doit s'assurer de la **qualité** et de la **nature des informations** qu'il obtiendra et diffusera à propos de cette politique. Par exemple, il convient de fournir de l'information sur la pertinence de la théorie sous-tendant la politique qu'il envisage de transférer et des hypothèses sur lesquelles elle repose. Il faut s'interroger également à savoir si ses fondements sont appuyés par des données scientifiques. Aussi, si elle a déjà fait l'objet d'une évaluation d'impact, il faut être en mesure d'en déterminer la rigueur. S'agit-il des résultats d'une recherche de haute qualité, qui reposent sur une méthodologie appropriée ? S'agit-il plutôt d'une évaluation s'appuyant sur des données informelles (perceptions, expérience et expertise professionnelles, habitudes et traditions, jugement politique) ? En somme, sur quel type de **données probantes** repose le jugement à propos de la politique à transférer ? Les données probantes sont définies comme :

*« (...) les renseignements qui se rapprochent le plus des faits d'un sujet. La forme qu'elles prennent dépend du contexte. Les résultats de recherches de haute qualité, qui reposent sur une méthodologie appropriée, sont les données probantes les plus précises. Comme les recherches sont souvent incomplètes et parfois contradictoires ou non disponibles, d'autres catégories de renseignements sont nécessaires pour les compléter ou les remplacer. Les données probantes constituant la base sur laquelle se fonde une décision sont composées de multiples formes de données, combinées de manière à établir un équilibre entre rigueur et convenance, le premier de ces deux aspects étant toutefois préféré au deuxième. » (Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé, 2006)*

Il revient en grande partie aux *policy-makers* de proposer la meilleure combinaison de ces multiples sources de connaissance afin de donner le portrait le plus juste possible à ceux qui seront en mesure d'adopter la politique publique pressentie pour un transfert.

---

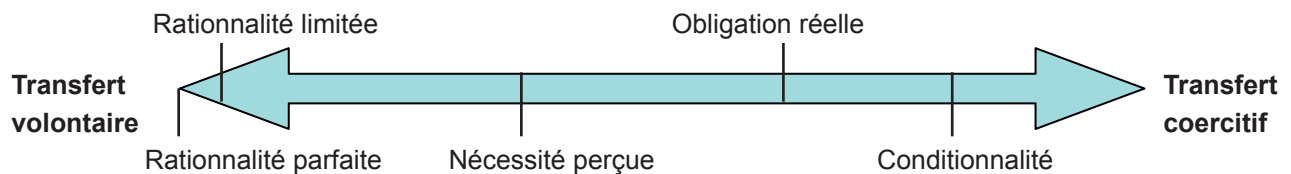
<sup>2</sup> Une politique se distingue d'un programme par le fait qu'elle est un énoncé plus large d'une intention et dénote généralement la direction que les *policy-makers* veulent emprunter. Un programme est l'agrégation de moyens spécifiques adoptés pour implanter une politique (Dolowitz et Marsh, 2000).

Il revient en grande partie aux *policy-makers* de proposer la meilleure combinaison de ces multiples sources de connaissance afin de donner le portrait le plus juste possible à ceux qui seront en mesure d'adopter la politique publique pressentie pour un transfert.

### 3. Les différents types de transfert

Pour Dolowitz et Marsh (2000), l'on peut envisager le transfert sur un continuum en fonction de sa nature volontaire ou contraignante (Figure 1).

Figure 1. Les types de transfert des politiques publiques



(Adapté de Dolowitz et Marsh, 2000)

#### **Les transferts volontaires**

Pour Dolowitz (2003), l'émergence d'un problème ou d'une crise (par exemple, la chute d'une partie d'un viaduc) ou l'insatisfaction face au statu quo (par exemple la question des cyanobactéries au Québec) peuvent amener les acteurs à s'engager de **manière volontaire** dans un processus de recherche de nouvelles solutions et de nouvelles idées. À l'extrémité du pôle volontaire, les *policy-makers* se trouveraient dans une situation de rationalité parfaite où ils auraient tout le temps et les ressources nécessaires pour compléter l'inventaire des actions propres à solutionner leur problème et pour concocter, en s'appuyant sur des critères scientifiques et acceptés de tous, l'option optimale. Bien sûr, une telle situation demeure hypothétique et c'est plutôt dans un contexte de rationalité limitée où temps et ressources sont restreints et où jouent des contraintes politiques et administratives plus ou moins fortes qu'ils doivent travailler. Malgré ces contraintes, le transfert volontaire peut permettre de tirer des leçons des expériences extérieures et de proposer des solutions intéressantes.

#### **Les transferts coercitifs**

Les transferts coercitifs se situent dans la partie droite du continuum. Ils ont lieu lorsqu'un agent extérieur, une organisation internationale comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par exemple, impose ou suggère fortement le transfert et l'adoption d'un type particulier de politique publique. La marge de manœuvre des acteurs d'un sous-système de politique est alors nulle, cet **élément de l'environnement externe** les contraignant à la seule solution imposée.

Stone (2004) distingue cinq raisons qui motivent ce type de transfert et qui sont liées à la volonté de l'agent extérieur :

- 1- persuader un gouvernement à décréter des politiques qu'il n'aurait pas adopté par lui-même, car cela contrevient, par exemple, à ses croyances idéologiques ;
- 2- différencier les « bons » gouvernements pour n'accorder une aide qu'à ceux qui obtempéreront à ses « recommandations » de politiques publique ;
- 3- créer une forme de paternalisme entre les bailleurs de fonds et les zones réceptrices ;
- 4- se protéger contre un renversement politique, dans le cas d'un nouveau gouvernement dans un pays instable, par exemple ;
- 5- faire adopter ce que l'organisation internationale considère comme des bonnes pratiques dans le but d'accorder par la suite de l'aide.

Les transferts coercitifs sont effectués surtout dans les cas de transfert transnational de politiques. C'est ainsi que l'élargissement de l'Union européenne (UE) le 1er mai 2004 a conduit dix nouveaux États à un processus d'eupéanisation et de transferts institutionnels qui se sont produits préalablement à l'entrée effective de ces États dans l'Union européenne (Saurugger et Surel, 2006). Enfin, les crises économiques, les conflits politiques ou tout autre événement créant des tensions internes sont reconnus pour augmenter la récurrence des transferts coercitifs dans le but de calmer les tensions et/ou de faire régner une certaine suprématie politique (Stone, 1999).

#### 4. Les acteurs du transfert

Bien que la responsabilité de rechercher et de transférer éventuellement des politiques susceptibles de résoudre les problèmes ou enjeux identifiés soit du ressort des *policy-makers*, d'autres acteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur d'un sous-système, vont proposer, sinon imposer, que l'on retienne leur solution. S'inspirant de cette dichotomie, Stone (2004) distingue deux grandes catégories d'acteurs s'intéressant au transfert de politiques.

La première catégorie regroupe **les agents « officiels » de transfert**, soit des acteurs institutionnels représentés essentiellement par des individus ou des organisations d'états qui s'engagent d'une manière directe ou indirecte dans les transferts de politiques. Plus spécifiquement, ces agents officiels sont des personnes œuvrant dans les administrations publiques (professionnels, gestionnaires), des élus et leurs personnels, des membres de partis politiques, d'agences gouvernemental (national, régional ou local) ou de groupes de travail (*task forces*) nationaux et multinationaux. Cette catégorie comprend aussi des personnes œuvrant au sein d'organisations internationales telles que l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les Nations-Unies, qui s'efforcent de développer des politiques communes dans différentes zones.

La seconde catégorie de Stone est celle des **acteurs non étatiques**, « non-state actors ». Les organisations non-gouvernementales (ONG), les *think tanks*, les instituts de recherche et les universités, les groupes de pression, les organisations volontaires et les consultants multinationaux en sont des exemples.

Ils interviennent davantage au niveau idéationnel, c'est-à-dire qu'ils diffusent des idées, des idéaux et des expertises, sans s'attarder aux transferts en tant que tel qui intègreraient ces idées. Les **médias** sont aussi des agents de transfert puisqu'ils font continuellement des comparaisons suggérant aux décideurs de tirer des leçons d'expériences extérieures. L'influence des agents de cette seconde catégorie est souvent négligée, bien qu'ils puissent avoir un rôle important lors de la formulation et de l'implantation des politiques. Pour Stone (2004), les *policy-makers* auraient avantage à bien saisir les motivations qui poussent les différents acteurs de cette catégorie à s'engager dans un processus de transfert de politiques.

Par ailleurs, le **réseautage des élites** (*elite networking*) facilite les transferts. Il est rendu possible par la création de réseaux transnationaux formés d'experts et de professionnels qui mettent en commun leurs expertises sur les politiques au moyen d'interactions régulières. Les conférences, les séminaires, les forums et les visites de délégations internationales sont des éléments favorisant la création de tels réseaux qui permettent le transfert des connaissances et favorisent leurs éventuelles appropriations par les décideurs (Stone, 2004). Cet auteur indique enfin que l'appartenance du *policy-maker* ou de son institution à une organisation internationale ou régionale favorise également l'éclosion d'un sentiment de proximité idéologique.

### 5. La provenance des politiques examinées

Selon Dolowitz et Marsh (2000), les *policy-makers* peuvent s'inspirer de trois niveaux territoriaux pour effectuer un transfert de politiques : international, national et local. À l'intérieur d'un même pays, le transfert de politiques entre les différents paliers de gouvernement est une chose courante. Dans le cas des fédérations, les entités fédérées peuvent apprendre les unes des autres et du gouvernement central et, inversement, le gouvernement central peut apprendre des entités fédérées (voir le résumé du cas Règlement sur l'identification et la traçabilité de certains animaux, GÉPPS, 2007).

Les responsables politiques peuvent également appuyer leur décision sur ce qui se passe dans d'autres pays (voir le résumé du cas L'autorisation du virage à droite au feu rouge, GÉPPS, 2007). Dans ce cas, il semble que la proximité géographique puisse jouer, mais également la proximité idéologique (gouvernement de gauche, de droite) de même que le fait que le pays « importateur » et le pays « exportateur » aient en commun des institutions politiques similaires (parlements de type britannique par exemple) ou encore un niveau de développement économique analogue (Stone, 2004). Enfin, comme mentionné précédemment, le transfert peut aussi être proposé, suggéré ou forcé par des organisations internationales ou transnationales, ce qui nous amène à nous pencher plus spécifiquement sur l'influence des événements de l'environnement externe au sous-système de politique en quête d'une solution à transférer.

### 6. Éléments de l'environnement externe à considérer

Parmi les éléments de l'environnement externe, des **facteurs structurels et institutionnels** peuvent influencer le transfert d'une politique publique. Ainsi, les institutions en place (commissions d'enquête, centres de recherche, etc.), la culture politique et les structures de l'État sont autant de facteurs qui

influencent le transfert. Le moment spécifique du transfert, par exemple, la fin ou le début de mandat d'un gouvernement, de par la notion d'urgence qui les accompagne souvent, peut amener celui-ci à un transfert rapide et intégral.

Le ministère ou le gouvernement qui songe à transférer une politique publique doit prendre en considération **les politiques déjà existantes** dans son environnement car elles sont susceptibles d'influencer les choix, orientations ou décisions concernant le transfert. Les travaux de Robertson et Waltman (1992) ont démontré comment les politiques existantes aux États-Unis et en Grande-Bretagne ont eu un effet différent lors de la mise en œuvre de politiques qui ont été transférées d'un pays à l'autre malgré la proximité idéologique qui existe entre ceux-ci.

Rose (1993) affirme que la **taille** et l'**efficacité de la fonction publique** peuvent avoir une influence sur le transfert. Wolman (1992) pour sa part a démontré comment la structure unitaire de la Grande-Bretagne a facilité le transfert de politiques provenant des États-Unis et comment, *a contrario*, la **structure fédérale** des États-Unis a entravé le transfert de politiques provenant de la Grande-Bretagne.

Fiorino (2001) rappelle que la **flexibilité opérationnelle des organisations** permet créativité et jugement, ce qui accroît les probabilités d'innovations inspirées des expériences extérieures. Il souligne également que la **présence d'une communauté épistémique** ou scientifique au niveau international peut avoir un effet structurant pour multiplier les contacts entre les experts qui sont généralement des informateurs-clés lors des transferts de politiques.

## 7. Des mécanismes à promouvoir

Parmi les mécanismes qui permettent une meilleure intégration des politiques à transférer, la **gestion horizontale** (transversale) constitue un outil important. Bakvis et Juillet (2004, p.9) définissent la gestion horizontale comme : « la coordination et la gestion d'une série d'activités entre deux ou plusieurs unités organisationnelles n'ayant pas de contrôle hiérarchique les unes sur les autres et dont le but est de générer des résultats qui ne peuvent être atteints par des unités travaillant individuellement.» Pour sa part, Bourgault (2002, p. 35) identifie différentes formes génériques de gestion horizontale dont le partage d'informations, la consultation, la concertation et la coordination. Ainsi, les tables et comités de coordination ou de concertation interministériels représentent des endroits privilégiés pour soumettre et débattre de la pertinence de la politique publique que l'on songe à transférer.

L'une des formes de gestion horizontale très populaire à l'heure actuelle dans l'Administration québécoise est la **clause d'impact**. Une clause d'impact représente une mesure permettant à un ministère – par exemple le ministère de la Santé et des Services sociaux – d'inciter ou de contraindre les autres ministères ou organismes du même palier de gouvernement à prendre en compte un enjeu majeur de ce ministère lors de la formulation de leurs propres politiques publiques. Au moment d'évaluer la transférabilité d'une politique publique, ces clauses d'impact devraient être prises en compte. Au Québec, les ministères doivent mentionner si leur projet a des implications territoriales, soit sur les régions, la Métropole (Montréal) ou la Capitale (Québec), ainsi que sur les jeunes. Aussi, ils doivent préciser dans les documents à transmettre au Secrétariat général du Conseil exécutif si les mesures proposées affectent d'autres ministères ou organismes du gouvernement ou si elles ont des incidences particulières sur la condition féminine ou l'accès à l'information.

Plus particulièrement en lien avec la santé et le bien-être, l'article 54 de la *Loi de santé publique* (2001), stipule que le ministre de la Santé et des Services sociaux, à titre de conseiller du gouvernement sur toute question de santé publique, doit être consulté lors de l'élaboration des mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur la santé de la population. Également, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (2002) contient une clause d'impact touchant les effets des actions gouvernementales sur la pauvreté et l'exclusion sociale (article 7). Enfin, la *Loi sur le développement durable* (2006) indique (article 6) qu' « Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions [un] ensemble [16] de principes ». De ces principes, plusieurs concernent la santé et le bien-être : santé et qualité de vie, équité et solidarité sociales, prévention, précaution et enfin quoique plus indirectement, la protection de l'environnement.

En somme, il faut examiner si la politique publique que l'on songe à transférer répond à ces critères, à défaut de quoi il faut prévoir des ajustements.

Autre mécanisme favorisant la cohérence de l'intervention de l'État, la **gestion corporative**, qui « se manifeste lorsqu'une pratique horizontale de simple échange d'informations, de collaboration et de réalisations conjointes se transforme en un modèle porteur de hiérarchie, de finalités holistiques et de continuité dans le temps, » (Bourgault, 2007 : p.286). La démarche corporative propose une meilleure intégration et privilégie les intérêts de la corporation – l'Administration – à ceux de la sous-organisation, dans notre cas un ministère en particulier. Ainsi, les intérêts du gouvernement l'emportent sur ceux d'un ministère. Ce type de gestion exige une adhésion et une coordination au plus haut niveau de l'Administration et du Gouvernement (*Ibid.*).

### CONCLUSION

Pour le *policy-maker* d'un sous-système de politique publique, le transfert de politiques représente un moyen intéressant de documenter une solution à un problème ou plus généralement un enjeu auquel l'Administration est confrontée. Toutefois, pour que ce transfert puisse se réaliser, certaines manières de faire sont à privilégier et des conditions, sur lesquelles il n'a aucun contrôle, doivent être considérées.

Ainsi, le *policy-maker* doit reconnaître préalablement le type de transfert dans lequel il s'engage et être sensible à la cohérence nécessaire entre les différentes interventions gouvernementales en inscrivant sa quête dans des dispositifs horizontaux. Il lui faut aussi être en mesure d'anticiper la position des acteurs gravitant dans le sous-système où il intervient et qui s'intéressent au transfert envisagé. Il doit réaliser un tour d'horizon afin de dépister la politique susceptible de transfert et tenter d'en connaître le plus possible sur celle-ci et le contexte dans lequel elle s'inscrit dans son lieu d'origine. Il lui faut vérifier le type (données épidémiologiques, évaluations qualitative, quantitative, prospective ou rétrospective d'impact, points de vue, etc.) et la qualité de l'information (précision, validité, fiabilité, etc.) concernant cette politique tout en acceptant que cette connaissance ne constituera, le moment venu, qu'un élément de la prise de décision.

Par ailleurs, le passage de la politique à transférer du stade de la formulation à ceux de l'adoption et de la mise en oeuvre dépend largement d'événements de l'environnement externe au sous-système où elle est envisagée. Ainsi, la chance d'arriver au bon moment, soit que le transfert dont le *policy-maker* propose la réalisation ait l'oreille attentive des responsables politiques extérieurs à son sous-système ou soit bien reçu de l'opinion publique, que des budgets soient disponibles ou encore que la politique envisagée soit cohérente avec les autres actions de l'Administration sont autant de conditions qui jouent en sa faveur... ou sa défaveur.

En somme, pour le *policy-maker*, le transfert de politique publique représente une forme d'apprentissage et sa maîtrise autant que sa mise en oeuvre doivent être encouragées par les administrations publiques modernes.

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bakvis, H. & Juillet, L. (2004). *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*. Ottawa : École de la fonction publique du Canada.
- Bourgault, J. (2007). « La gestion corporative au sommet des gouvernements : la pratique canadienne ». *Revue internationale des sciences administratives*, 73(2), p. 283-300.
- Bourgault, J. (2002), *Horizontalité et gestion publique*. Québec: Les presses de l'Université Laval.
- Dolowitz, D. P. et D. Marsh (1996). «Who learns what from whom : A review of the policy transfer literature». *Political studies*, XLIV, 343-357.
- Dolowitz, D. P. et D. Marsh (2000). «Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Dolowitz, D. P. (2003). «A policymaker's guide to policy transfer». *The Political Quarterly*, 74(1), 101-108.
- Etzioni, Amitai (1967) « Mixed-Scanning: A «Third» Approach to Decision-Making ». *Public Administration Review*, 27(5), 385-392.
- Evans, M. (2006). «At the interface between theory and practice – policy transfer and lesson-drawing». *Public administration*, 84(2), 479-489.
- Fiorino, D. J. (2001). «Environmental policy as learning: A new view of an old landscape». *Public administration review*, 61(3), 322-334.
- Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé (FCRSS, année non précisée) *Conceptualiser et regrouper les données probantes*, page Internet consultée le 2 juin 2008 à [http://www.chsrf.ca/other\\_documents/evidence\\_f.php](http://www.chsrf.ca/other_documents/evidence_f.php).
- FCRSS (janvier 2006) *Les données probantes dans la balance – Pour un pilotage éclairé par les données probantes précis, réalisable et acceptable, Sommaire de l'atelier tenu le 29 septembre 2005*, 15 p.
- Gagnon, F. et J. Turgeon (sous la dir. de) 2007. *Santé, bien-être et formulation de politiques publiques au Québec. Huit études de cas. Résumés*. Québec : GÉPPS, 104 p.
- Gouvernement du Québec (2006), *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., chapitre D-8.1.1.
- Gouvernement du Québec (2002), *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, L.R.Q., chapitre L-7.
- Gouvernement du Québec (2001), *Loi sur la santé publique*, L.R.Q., chapitre S-2.2.
- Hoberg, G. (1991). «Sleeping with an elephant : The American influence Canadian environmental regulation.» *Journal of Public Policy*, 11(1), 107-132.
- Mossberger, K. et H. Wolman (2003). «Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: Challenges and recommendations». *Public Administration Review*, 63(4), 428-440.
- Pierson, C. (2003). «Learning from Labor? Welfare policy transfer between Australia and Britain.» *Commonwealth & Comparative Politics*, 41(1), 77-100.

- Pressman, J. et A. Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley and Los Angeles : University of California press.
- Robertson, D. B. et J. L. Waltman (1992). «The politics of policy borrowing». *Oxford Studies in Comparative Education*, 2(2), 25-48.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in Public Policy : a Guide to learning across Time and Space*. New Jersey, Chatman House.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith (1999) « The Advocacy Coalition Framework. An Assessment ». In Sabatier, Paul.A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, 1999.
- Stone, D. (1999). «Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines». *Politics*, 19(1), 51-59.
- Stone, D. (2004). «Transfer agents and global networks in the «transnationalization» of policy». *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- Wolman, H. (1992). «Understanding cross-national policy transfers : The case of Britain and the US». *Governance*, 5, 27-45.

**AIDE-MÉMOIRE POUR ASSURER UN TRANSFERT DE POLITIQUE PUBLIQUE EFFICACE**

Cet aide-mémoire propose un processus de réalisation d'une activité de transfert de politique publique. Il s'inspire initialement de Mossberger et Wolman (2003) qui suggèrent des pistes d'action permettant au policy-maker d'examiner de façon systématique une politique à transférer et son potentiel d'application dans un nouveau contexte. Toutefois d'autres auteurs présentés dans les pages précédentes sont également mis à contribution et certaines caractéristiques de l'administration publique québécoise sont prises en compte.

<p>I. Prérequis généraux</p>	<p>En vue de transférer des politiques publiques en harmonie avec celle de l'Administration</p>	<ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> Inscrire les travaux dans une perspective de <b>gestion horizontale</b> (Bourgault 2007, 2002):<ul style="list-style-type: none"><li>-mettre à contribution (comité interministériel, équipe informelle) dès l'étape 2 les différents M/O qui pourraient être affectés ou intéressés par la politique éventuellement transférée;</li><li>-examiner dans quelle mesure la politique publique que l'on songe à transférer répond aux différentes clauses d'impact en vigueur (santé, pauvreté et exclusion sociale, développement durable, etc.) à défaut de quoi il faut prévoir les ajustements nécessaires.</li></ul></li><li><input type="checkbox"/> S'engager à agir en s'appuyant prioritairement sur les données probantes les plus rigoureuses (FCRSS, 2006)</li><li><input type="checkbox"/> Plus particulièrement en lien avec le transfert de politiques publiques favorables à la santé :<ul style="list-style-type: none"><li>-s'assurer de la compréhension du concept de santé de la part de tous les acteurs en fonction des déterminants</li><li>-avoir soi-même une bonne connaissance des déterminants de la santé</li></ul></li><li><input type="checkbox"/> Connaître les motivations et les valeurs des différents acteurs publics comme non-étatiques à s'engager dans un processus de transfert de politiques</li><li><input type="checkbox"/> Faire partie personnellement de réseaux d'analystes/chercheurs nationaux et internationaux (réseautage) reliés à notre secteur d'activités professionnelles</li><li><input type="checkbox"/> Promouvoir pour notre direction ou ministère l'adhésion à des réseaux internationaux dans notre secteur d'activités.</li></ul>
------------------------------	---	--

II. Dépistage/ Prise de conscience	Dans l'optique de la <b>rationalité limitée</b> , il est impossible de tout recenser et analyser	Etzioni (1967) propose donc dans un premier temps : <input type="checkbox"/> de ratisser large (OCDE, OMS, autres groupes de pays selon intérêt), puis de sélectionner seulement quelques cas.  Stone (2004) pour sa part, suggère : <input type="checkbox"/> de retenir en priorité des expériences en provenance de pays similaires au nôtre du point de vue idéologique, culturel et géographique.
III. Connaissances préalables sur la politique à transférer	Étendue de <i>l'information</i>	<input type="checkbox"/> Quelle est l'étendue de l'information dont on dispose au sujet de la politique à transférer ?  <input type="checkbox"/> Pour cette politique, il faut : ▪ obtenir le maximum d'information; ▪ de sources diversifiées.  <input type="checkbox"/> Il faut indiquer si cette politique : ▪ a été mise en œuvre ou non; ▪ et dans quel type de pays (degré de similarité avec le nôtre).
III. Connaissances préalables sur la politique à transférer ( <i>suite</i> )	Adéquation et pertinence de <i>l'information</i>	<input type="checkbox"/> Les informations doivent être précises et fiables à propos des buts, de la structure opérationnelle et du design de la politique à importer.  <input type="checkbox"/> Est-ce une source fiable ? <input type="checkbox"/> Est-ce que l'auteur était biaisé à priori ? <input type="checkbox"/> Il est préférable de se fier à des informations provenant d'évaluations de programme formelles plutôt qu'à des données anecdotiques.
	Similarité des <b>problèmes</b> et des <b>buts</b>	<input type="checkbox"/> Examiner les similarités entre les problèmes de la zone d'accueil et celle du transfert.  <input type="checkbox"/> Quel est le problème à solutionner sur notre territoire ? Est-ce le même qui est visé par la politique que je veux importer?  <input type="checkbox"/> Dans le cas d'un transfert transnational de politique, <b>se rendre sur place ou échanger avec des personnes en provenance de la zone d'origine</b> de la politique.

<p style="text-align: center;">IV. Évaluation de la politique</p>		<p><input type="checkbox"/> Y a-t-il consensus autour de cette problématique ? Vérifier si les objectifs de la politique à transférer sont pertinents pour la zone d'accueil. Une plus grande similarité sera synonyme d'une plus grande transférabilité.</p> <p><input type="checkbox"/> Porter attention à l'évaluation de la performance d'une politique ou d'un programme dans son environnement d'origine.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Retracer les objectifs et le cadre conceptuel même s'ils n'ont pas été toujours clairement établis au départ.</li> <li>○ La présence de données probantes pour soutenir l'évaluation s'avère également déterminante.</li> </ul>
<p style="text-align: center;">IV. Évaluation de la politique (suite)</p>	<p>Degré de <b>performance</b></p>	<p>Évaluer si la politique publique à transférer a été mise en œuvre dans le pays de l'emprunt, en quoi elle a résolu les problèmes pour lesquels elle a été créée. Idéalement, une telle évaluation devrait comprendre des données probantes sur les effets de la politique.</p> <p>Les effets de cette politique :</p> <p><input type="checkbox"/> <b>si elle n'est pas encore mise en œuvre</b> dans le pays de l'emprunt, ont-ils été estimés <i>a priori</i> (types d'évaluation réalisés, qualité de l'information, degré de fiabilité) et quels sont-ils alors?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Le cas échéant, comment les effets sur la santé et ses déterminants ont-ils été pris en compte (Évaluation <u>prospective</u> d'impact sur la santé)?</li> <li>-Type d'évaluation réalisée (basée sur des données, des perceptions?)</li> <li>- Par qui (gouvernement, universitaires, groupes d'intérêt)?</li> </ul> <p><input type="checkbox"/> <b>si elle a déjà été mise en œuvre</b> dans le pays de l'emprunt, ont-ils été évalués <i>a posteriori</i> (types d'évaluation réalisés, qualité de l'information, degré de fiabilité) et quels sont-ils alors?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Le cas échéant, comment les effets sur la santé et ses déterminants ont-ils été pris en compte (Évaluation rétrospective <u>rétrospective</u> d'impact sur la santé)?</li> <li>-Type d'évaluation réalisée (basée sur des données, des perceptions?)</li> <li>- Par qui (gouvernement, universitaires, groupes d'intérêt)?</li> </ul> <p>Qu'il y ait eu évaluations <i>a priori</i> et/ou <i>a posteriori</i>, ces travaux sont moins pertinents dès lors que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le problème n'est pas défini de la même manière chez nous et chez eux;</li> <li>- Nos objectifs ne sont pas les mêmes.</li> </ul>

		Si la politique que l'on pense emprunter a déjà été implantée et qu'une visite de site est prévue : attention à ne se faire montrer qu'un côté de la médaille...
IV. Évaluation de la politique (suite)	Similarités / Différences des <b>contextes</b>	<input type="checkbox"/> Réaliser une analyse sur les différences de contexte <sup>3</sup> qui existent entre l'environnement d'origine et l'environnement d'accueil de la politique de même que sur les implications que cela pourrait avoir sur la mise en œuvre de la politique dans la zone d'accueil. <input type="checkbox"/> Examiner le degré de similitude entre les <b>structures et institutions</b> du pays / territoire d'où provient la politique transférée et celles du pays/territoire hôte <input type="checkbox"/> Évaluer jusqu'à quel point la politique à transférer est en <b>accord avec l'idéologie dominante</b> dans l'environnement d'accueil <input type="checkbox"/> Considérer les différences d'attitudes, de croyances et de culture politique (plus difficile) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pour cela, mettre en place un processus de délibération<sup>4</sup>, outil utilisé pour en arriver à un pilotage fondé sur des données probantes hétérogènes.</li> </ul> <input type="checkbox"/> Considérer les différences de problématiques, d'objectifs et de structures (plus facile).
V. Mise en œuvre de la politique publique transférée		<input type="checkbox"/> L'énoncé de politique publique transféré est-il effectivement mis en œuvre ? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La politique peut être adoptée dans son ensemble, en partie ou pas du tout, mais la mise en œuvre de celle-ci doit se faire selon les recommandations établies.</li> </ul> <input type="checkbox"/> Les ressources disponibles sont-elles suffisantes pour assurer le succès de la mise en œuvre des politiques transférées (Stone, 2004) ? <input type="checkbox"/> Opter pour une approche incrémentale : une expérience pilote est-elle envisageable?

<sup>3</sup> Les variables contextuelles à considérer sont les suivantes : environnements politique, social, économique, institutionnel, culture politique dominante, opinion publique, ressources disponibles et politiques existantes.

<sup>4</sup> «Il s'agit d'un processus participatif comportant la représentation de spécialistes et d'intervenants, une interaction en personne, des critères pour les sources des données scientifiques et leur valeur, et un mécanisme pour obtenir des données informelles tout en les considérant comme accessoires aux données scientifiques. (...) Le rôle des données informelles, dans une certaine forme de processus de délibération, est d'éclairer les données scientifiques — de guider la sélection et l'interprétation des données scientifiques, de combler les lacunes le cas échéant, tout en conservant un rôle auxiliaire par rapport aux données scientifiques (FCRSS, 2006, p.6-7).»



[www.gepps.enap.ca](http://www.gepps.enap.ca)

*Recherche  
financée par  
le FQRSC, le  
FRSQ et le  
MSSS*