

Méthodologie d'évaluation des opportunités d'adoption de politiques potentielles

Le présent document est une section tirée d'un rapport¹ de l'Observatoire québécois des inégalités qui n'a pas encore été publié. Il présente une méthodologie permettant d'évaluer des politiques potentielles selon leur degré de difficulté d'adoption. Elle part des grands constats de la recherche en sciences sociales sur le processus de décision et d'implantation des politiques publiques, ainsi que les stratégies adoptées par les acteurs de changement ayant un taux de réussite plus élevé que la moyenne.

Un bon système de classification permet de réduire le degré de complexité des cas tout en identifiant systématiquement les facteurs importants, en plus de souligner les particularités et les similitudes des cas. Ici, ces grands constats de la littérature se traduisent en 24 critères avec choix de réponses, pondérées en fonction de leur impact probable sur le niveau de difficulté d'adoption de la politique évaluée et de l'importance du facteur par rapport à ceux des autres questions. La somme de ces réponses ainsi quantifiées génère un indice d'opportunité d'adoption.

Les 24 critères se répartissent en quatre étapes, celles du cycle d'adoption d'une politique. La liste des critères présentée à la page suivante inclut le niveau minimal et maximal de leur pondération, pour un total de 116 points. Les définitions des questions et les choix de réponses pondérées y sont également présentés. Puisque s'opposer est plus facile et plus rassembleur que de proposer, la notation a pris en compte ce facteur, avec une pondération plus forte pour les notes négatives que positives ; la note la plus faible qu'une politique peut obtenir est de -67, alors que la note positive la plus forte serait de 46.

¹ Nicolas Zorn, *Opportunités d'adoption et efficacité sur les inégalités de 55 politiques potentielles*, Observatoire québécois des inégalités, 2019

A — Mise à l’agenda de l’enjeu et de la nécessité d’agir (-16 à 12)

1. Intérêt du grand public pour les enjeux auxquels la politique répondrait (-1 à 2)
2. Volonté du grand public à adopter cette politique (-3 à 2)
3. Volonté des milieux d’affaires à adopter cette politique (-3 à 2)
4. Volonté des milieux sociaux et syndicaux à adopter cette politique (-3 à 2)
5. Volonté des gouvernements concernés à adopter cette politique (-3 à 2)
6. Consensus des experts quant à la désirabilité et l’efficacité de la politique (-3 à 2)

B — Processus de prise de décision (-25 à 20)

7. Système de croyances de la haute fonction publique vis-à-vis d’une politique (-5 à 3)
8. Perceptions par les décideurs politiques des coûts budgétaires de la politique (-5 à 2)
9. Perceptions par les décideurs politiques des coûts économiques de la politique (-5 à 2)
10. Changement par rapport aux politiques précédentes (-5 à 2)
11. Présence d’une instance de concertation (0 à 1)
12. Nombre de points de veto (-5 à 2)
13. Possibilité de convergence — Émulation (0 à 2)
14. Possibilité de convergence — Réseautage (0 à 2)
15. Possibilité de convergence — Harmonisation (0 à 2)
16. Possibilité de convergence — Pression internationale (0 à 2)

C — Processus d’implantation de la politique (-11 à 6)

17. Niveau de complexité d’implantation de la politique (-5 à 2)
18. Nombre d’intermédiaires pour la mise en œuvre de la politique (-3 à 2)
19. Ampleur probable de la capacité de mobilisation et des ressources disponibles des groupes négativement touchés (-3 à 0)
20. Ampleur probable de la capacité de mobilisation et des ressources disponibles des groupes positivement touchée (0 à 2)

D — Maintien de l’efficacité et capacité d’adaptation (-15 à 8)

21. Niveau de contrôle de l’État sur l’écosystème dans lequel s’insère la politique (-5 à 2)
22. Niveau de difficulté à abolir ou édentier la politique une fois adoptée (-3 à 2)
23. Visibilité à moyen/long terme des désavantages collectifs perçus de la politique (-5 à 2)
24. Visibilité à moyen/long terme des avantages collectifs perçus de la politique (-2 à 5)

Ces estimations reposent sur le jugement de l’auteur de ces lignes pour chacun des 24 critères, informé par sa connaissance de la littérature scientifique sur la question. L’exercice peut donc être reproduit par d’autres personnes et organisations, permettant une comparaison des résultats qui mise sur l’intelligence collective. Évidemment, un tel exercice évaluatif ne peut pas remplacer des études de cas poussées et spécifiques. Dans la mesure où celles-ci ne sont généralement pas disponibles ou ne se portent pas à la comparaison entre politiques, cette méthode permet à tout le moins de fournir une première impression se voulant informée et transparente dans ses jugements.

A – Mise à l’agenda

Cette section présente les critères permettant d’estimer le niveau de difficulté de mise à l’agenda de la politique évaluée et des enjeux auxquels elle répond.

1. Intérêt du grand public pour les enjeux auxquels la politique répondrait

Ceci inclut les enjeux dans les médias (débat sur le sujet, lettres ouvertes, interventions d’acteurs publics) et dans les conversations (les gens en parlent). Il y a occasionnellement des manifestations et des pétitions qui amplifient cet intérêt du grand public pour les enjeux auxquels la politique répondrait.

Calibration

- **-1** **Aucun intérêt**
- **1** **Intérêt modeste**
- **2** **Vif intérêt**

2. Volonté du grand public à adopter cette politique

Prêt à s’engager dans le débat public activement en faveur ou en en opposition à l’adoption de la politique.

Calibration

- **-3** **Opposition viscérale**
- **-1** **Opposition passive/statu quo confortable/population divisé**
- **0** **Indifférent**
- **1** **Favorable**
- **2** **Très favorable**

3. Volonté des milieux d'affaires à adopter cette politique

Prêt à s'engager dans le débat public activement en faveur ou en en opposition à l'adoption de la politique.

Calibration

- **-3 Opposition viscérale**
- **-1 Opposition passive/statu quo confortable/groupe divisé**
- **0 Indifférent**
- **1 Favorable**
- **2 Très favorable**

4. Volonté des milieux sociaux et syndicaux à adopter cette politique

Prêt à s'engager dans le débat public activement en faveur ou en en opposition à l'adoption de la politique.

Calibration

- **-3 Opposition viscérale**
- **-1 Opposition passive/statu quo confortable/groupe divisé**
- **0 Indifférent**
- **1 Favorable**
- **2 Très favorable**

5. Volonté des gouvernements concernés à adopter cette politique

Prêt à s'engager dans le débat public activement en faveur ou en en opposition à l'adoption de la politique.

Calibration

- **-3 Opposition viscérale**
- **-1 Opposition passive/statu quo confortable/groupe divisé**
- **0 Indifférent**
- **1 Favorable**
- **2 Très favorable**

6. Consensus des experts quant à la désirabilité et l'efficacité de la politique

Plus les experts convergent vers un consensus quant au degré de désirabilité et d'efficacité d'une politique, plus la probabilité est élevée que le politique se range de leur côté.

Calibration

- **-3** Consensus d'experts : la politique est indésirable/inefficace
- **-2** Majorité d'experts considère la politique indésirable/inefficace
- **0** Aucun consensus
- **1** Majorité d'experts considère la politique désirable/efficace
- **2** Consensus d'experts : la politique est désirable/efficace

B — Prise de décision

Cette section présente les critères permettant d'estimer le niveau de difficulté d'adoption de la politique évaluée par le système politique duquel elle relève.

7. Système de croyances de la haute fonction publique vis-à-vis d'une politique

Facette du système de croyances des élites d'une politique publique concernée par l'adoption de la politique, tel que postulé par la théorie *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1988 ; Boussguuet, Jacquot et Ravinet, 2006, p. 42-51). Le sous-système de politique publique est composé d'acteurs de la fonction publique, d'agences et autres institutions, ainsi que de groupes d'intérêt et autres acteurs d'influence. Les acteurs de ce sous-système de politiques publiques — par exemple, celui portant sur la fiscalité ou sur la petite enfance — ont un système de croyances qui les guident dans leurs prises de position et dans la gestion des nouvelles informations qui leur sont soumises.

Ce système de croyances est composé de trois dimensions, par ordre d'importance : 1) le noyau normatif de croyances, comprenant leur vision du monde et leurs valeurs fondamentales, qui sont extrêmement difficiles à changer, 2) le noyau propre à la politique, très difficile à changer, comprenant une priorisation et une application plus concrète de ces valeurs fondamentales en fonction de la politique en question, ainsi que les connaissances générales sur ladite politique au niveau de son efficacité et des enjeux auquel elle s'adresse, et 3) les croyances secondaires, qui sont davantage d'ordre technique et plutôt éloignées des centres d'intérêt des acteurs concernés, ce qui les rend mieux disposés à changer d'avis à ce niveau.

Afin d'opérationnaliser cette dimension de la prise de décision, l'approche sera ici simplifiée pour ne prendre en compte que des croyances des membres de la haute fonction publique. Ces derniers croiraient dans l'efficacité du système lorsque les bonnes conditions sont réunies permettant à l'État d'atteindre ses objectifs de façon efficace et

équitable. Dans certains cas, ces personnes ont un jugement normatif quant à ce qui est désirable (réduire les risques sociaux) et de ce qui ne l'est pas (évitement ou évasion fiscale).

Calibration

- **-5 Opposition au niveau du noyau normatif de croyances**
- **-3 Opposition au niveau du noyau propre à la politique**
- **-1 Opposition au niveau des croyances secondaires**
- **0 Aucun avis/incertain**
- **1 Prédilection favorable au niveau des croyances secondaires**
- **2 Prédilection favorable au niveau du noyau propre à la politique**
- **3 Prédilection favorable au niveau du noyau normatif de croyances**

8. Perceptions par les décideurs politiques des coûts budgétaires de la politique

Plus les coûts budgétaires de la politique tels que perçus par les décideurs politiques sont élevés, plus ces derniers seront réticents à dépenser du capital politique pour l'adopter.

Calibration

- **-5 Très élevés**
- **-2 Élevés**
- **1 Modérés**
- **2 Faibles**

9. Perceptions par les décideurs politiques des coûts économiques de la politique

Plus les coûts économiques de la politique tels que perçus par les décideurs politiques sont élevés, plus ces derniers seront réticents à dépenser du capital politique pour l'adopter.

Calibration

- **-5 Très élevés**
- **-2 Élevés**
- **1 Modérés**
- **2 Faibles**

10. Changement par rapport aux politiques précédentes

Plus la politique en question représente un changement par rapport à l'ordre des choses et des politiques déjà existantes, plus nombreux seront les obstacles et plus réfractaires seront les perceptions, rendant d'autant plus difficile son adoption.

Calibration

- **-5** **Changement de paradigme**
- **-2** **Nouvelle action**
- **1** **Réorientation d'actions préexistantes**
- **2** **Bonification d'actions préexistantes**

11. Présence d'une instance de concertation

La présence d'une instance de concertation tend à élargir le nombre de parties prenantes et à équilibrer les rapports de force, en offrant un espace où les partisans de la politique en question peuvent en promouvoir l'adoption.

Calibration

- **0** **Non**
- **1** **Oui**

12. Nombre de points de veto

Plus les points de veto sont nombreux et incontournables, moins la politique en question a de chances d'être adoptée. Ceci inclut le nombre et la force des groupes de pressions et syndicats ou associations professionnelles dont la collaboration, ou à tout le moins la non-opposition, est le plus souvent essentiel à l'adoption de la politique. La passation d'une loi en commission parlementaire est un exemple où les points de veto sont peu nombreux, mais importants et incertains quant à leur préférence.

Calibration

- **-5** **Nombreux, importants, généralement défavorables**
- **-2** **Peu nombreux, importants, incertains quant à leur préférence**
- **2** **Peu nombreux, peu importants, généralement favorables**

13. Possibilité de convergence — Émulation

Les autres sociétés exercent souvent une influence directe ou indirecte sur l'adoption de politiques dans la nôtre, en particulier celles ayant une proximité géographique ou culturelle. Cette influence peut être le fait d'apprentissages ou de contraintes, menant à la convergence vers des objectifs et des politiques similaires.

Une société ou une politique en particulier peuvent être considérées comme un modèle à suivre pour pouvoir bénéficier des mêmes avantages économiques ou sociaux. Dans cette perspective, les décideurs politiques pourraient vouloir émuler une politique spécifique ; si la politique évaluée existe déjà sous une forme ou une autre ailleurs et peut servir de modèle, cette opportunité d'émulation accroît la probabilité d'adoption de la politique évaluée.

Calibration

- 0 Presque aucune possibilité
- 1 Peut-être
- 2 Opportunité forte

14. Possibilité de convergence — Réseautage

Les autres sociétés exercent souvent une influence directe ou indirecte sur l'adoption de politiques dans la nôtre, en particulier celles ayant une proximité géographique ou culturelle. Cette influence peut être le fait d'apprentissages ou de contraintes, menant à la convergence vers des objectifs et des politiques similaires.

Une société ou une politique en particulier peuvent être considérées comme un modèle à suivre pour pouvoir bénéficier des mêmes avantages économiques ou sociaux. Dans cette perspective, les décideurs politiques pourraient vouloir émuler une politique spécifique ; si la politique évaluée existe déjà sous une forme ou une autre ailleurs et est valorisée par les membres d'influence des réseaux d'influence auxquels appartiennent les décideurs politiques, plus la probabilité d'adoption de la politique évaluée est élevée. Ces réseaux peuvent autant être un regroupement international de parlementaires ou d'experts que d'institutions internationales comme l'OCDE, l'ONU, le Forum de Davos ou le Forum social mondial.

Calibration

- 0 Presque aucune possibilité
- 1 Peut-être
- 2 Opportunité forte

15. Possibilité de convergence — Harmonisation

Les autres sociétés exercent souvent une influence directe ou indirecte sur l'adoption de politiques dans la nôtre, en particulier celles ayant une proximité géographique ou culturelle. Cette influence peut être le fait d'apprentissages ou de contraintes, menant à la convergence vers des objectifs et des politiques similaires.

Une politique en particulier peut être largement adoptée par des pays considérés comme des partenaires stratégiques de notre société, comme un traité de libre-échange. Le cas échéant, les incitatifs sont nombreux à harmoniser nos politiques avec les leurs, alors que ne pas s'y adapter peut s'avérer coûteux. Plus les opportunités d'harmonisation sont fortes, plus la probabilité d'adoption de la politique évaluée est élevée.

Calibration

- 0 Presque aucune possibilité
- 1 Peut-être
- 2 Opportunité forte

16. Possibilité de convergence — Pression internationale

Les autres sociétés exercent souvent une influence directe ou indirecte sur l'adoption de politiques dans la nôtre, en particulier celles ayant une proximité géographique ou culturelle. Cette influence peut être le fait d'apprentissages ou de contraintes, menant à la convergence vers des objectifs et des politiques similaires.

Un enjeu en particulier, comme les mauvaises conditions de vie des populations autochtones au Canada, peut attirer l'attention de la communauté internationale, qui pourrait exercer une forte pression en faveur de la politique évaluée, augmentant d'autant sa probabilité d'adoption.

Calibration

- 0 Presque aucune possibilité
- 1 Peut-être
- 2 Opportunité forte

C — Implantation

Cette section présente les critères permettant d'estimer le degré de difficulté d'implantation de la politique évaluée.

17. Niveau de complexité d'implantation de la politique

Plus une politique est complexe à implanter, plus la probabilité qu'elle le soit intégralement diminue. La prise de décision politique en faveur d'une politique ne garantit aucunement que son implantation se fasse comme prévu et il est commun que son efficacité décroisse par rapport à ce qui était attendu.

Par exemple, l'efficacité d'une hausse du taux marginal d'imposition fluctuera selon le nombre et l'ampleur des opportunités d'évitement fiscal, puisque le système fiscal et les modalités de déclaration du revenu personnel sont reconnus comme pouvant être très complexes. Le niveau de complexité sera également plus élevé s'il requiert la participation d'acteurs ne relevant pas de la juridiction des décideurs politiques tentant d'implanter la politique en question.

Calibration

- -5 **Très complexe**
- -2 **Modérément complexe**
- 2 **Peu complexe**

18. Nombre d'intermédiaires pour la mise en œuvre de la politique

Plus le nombre d'intermédiaires pour la mise en œuvre de la politique est élevé, moins grand sera le contrôle des décideurs politiques sur son implantation, et plus élevée est la probabilité que certains d'entre eux n'y collaborent pas pleinement, rendant plus difficile la reddition de compte et diminuant d'autant l'efficacité potentielle de la politique. Ceci inclut les « implantés » visés par la politique.

Calibration

- -3 **Très élevé**
- -1 **Modérément élevé**
- 2 **Peu élevé**

19. Ampleur probable de la capacité de mobilisation et des ressources disponibles des groupes négativement touchés

Plus les groupes négativement touchés par la politique ont une capacité de mobilisation et des ressources disponibles élevées, plus difficile sera l'adoption de la politique dans son entièreté.

Calibration

- -3 **Très élevé**
- -2 **Modérément élevé**
- -1 **Peu élevé**
- 0 **Insignifiant**

20. Ampleur probable de la capacité de mobilisation et des ressources disponibles des groupes positivement touchée

Plus les groupes positivement touchés par la politique ont une capacité de mobilisation et des ressources disponibles élevées, plus facile sera l'adoption de la politique dans son entièreté.

Calibration

- 0 **Insignifiant**
- 1 **Modérément élevé**
- 2 **Très élevé**

D — Maintien de l'efficacité et capacité d'adaptation

Cette section présente les critères permettant d'estimer la capacité de la politique évaluée à maintenir son niveau le plus élevé d'efficacité dans le temps suite à son implantation.

21. Niveau de contrôle de l'État sur l'écosystème dans lequel s'insère la politique

Moins l'État a un contrôle sur l'écosystème dans lequel évolue la politique — c'est-à-dire que l'écosystème risque d'être en mouvement rapide ou que le niveau d'efficacité de la politique dépend du comportement d'acteurs et d'institutions situées à l'échelle internationale — plus le maintien de l'efficacité à son niveau optimal sera difficile.

Calibration

- -5 **Faible niveau de contrôle**
- -3 **Niveau de contrôle modeste**
- 1 **Niveau de contrôle élevé**
- 2 **Niveau de contrôle total**

22. Niveau de difficulté pour le politique à abolir ou édenter la politique une fois adoptée

Plus le niveau de difficulté est élevé pour le politique à abolir ou édenter la politique une fois celle-ci adoptée, plus la politique risque de maintenir un niveau plus élevé d'efficacité.

Calibration

- **-3 Faible**
- **-1 Modéré**
- **2 Élevé**

23. Visibilité à moyen et long terme des désavantages collectifs perçus de la politique

Plus les désavantages collectifs perçus de la politique seront visibles à moyen et long terme, plus le maintien de l'efficacité de la politique sera difficile.

Calibration

- **-5 Désavantages très visibles/connus**
- **-2 Désavantages visibles/connus**
- **2 Désavantages peu visibles/connus**

24. Visibilité à moyen et long terme des avantages collectifs perçus de la politique

Plus les avantages collectifs perçus de la politique seront visibles à moyen et long terme, plus le maintien de l'efficacité de la politique sera probable.

Calibration

- **-2 Avantages peu visibles et connus**
- **2 Avantages visibles et connus**
- **5 Avantages très visibles et connus**