

Pleins feux sur :

La pertinence du modèle heuristique des étapes pour l'élaboration de politiques publiques saines



Avril 2016

Introduction

Les politiques publiques saines sont généralement marquées par une forte préoccupation en matière de santé et d'équité qui comprend l'identification des répercussions sur la santé d'une politique qui est mise en œuvre.¹ Elles sont élaborées pour améliorer les conditions physiques, sociales, économiques ou environnementales, y compris les iniquités relatives à la santé.² Le présent article vise à déterminer si le modèle heuristique des étapes (un modèle qui permet de réduire les étapes complexes d'élaboration des politiques en des étapes plus faciles à gérer) est toujours pertinent, ce qui justifierait que les professionnels de la santé publique et de la promotion de la santé continuent de l'utiliser afin d'influer sur l'élaboration de politiques publiques saines.

Les idées présentées dans cet article sont fondées sur une revue de la littérature qui a été réalisée à l'aide d'une recherche auprès d'un certain nombre de bases de données (Medline, Embase, PsycINFO,

Plein feux donne un aperçu d'une question relative à la santé publique, sans toutefois présenter une analyse systématique de la documentation sur ce sujet.

[Pour obtenir plus de renseignements au sujet de Santé publique Ontario, veuillez consulter notre site Web.](#)

CINAHL, Health Business File, SocINDEX, Scopus, PAIS International) afin de recenser les articles pertinents publiés en anglais au cours des sept dernières années.

Contexte

Les raisons pour lesquelles les gens adoptent des comportements sains ou malsains et les types de politiques qui existent pour rendre les choix plus faciles ou plus difficiles sont nombreuses, comportent de multiples facettes et sont complexes.³ En outre, les facteurs personnels, sociaux, culturels, environnementaux, économiques et politiques ajoutent des couches de complexité,³ tout comme le font les liens entre les organisations et les réseaux aux paliers local, provincial, fédéral et international.⁴ Par conséquent, les professionnels de la santé publique et de la promotion de la santé doivent être conscients qu'il est impossible d'examiner ces facteurs de façon indépendante les uns des autres.⁵ Cela exige plutôt une approche holistique visant à résoudre des problèmes complexes qui sont en constante évolution.³ Cela est le cas lorsqu'on cherche à influencer sur le processus d'élaboration des politiques.^{5,6}

Le processus d'élaboration des politiques

Le processus d'élaboration des politiques comporte un grand nombre d'intervenants, dont les décideurs, les institutions et les citoyens.⁷ Il consiste à définir un problème, à utiliser des données probantes afin de déterminer les solutions possibles et à se livrer à un exercice d'échange et de transfert des connaissances dans le but d'influer sur la politique qui sera établie.⁷ Ce qui revêt une importance particulière est que ce processus ne survient pas à un moment précis. Il se déroule sur une longue période et il peut mettre en jeu de nombreux facteurs.⁴ Par conséquent, on souhaite rendre ce processus qui peut être complexe et lourd en un processus plus simple et facile à gérer.⁴ Des concepts théoriques peuvent être utilisés pour morceler le processus d'élaboration des politiques.⁸ Le modèle heuristique des étapes est reconnu comme un moyen permettant de morceler le processus d'élaboration des politiques.⁴

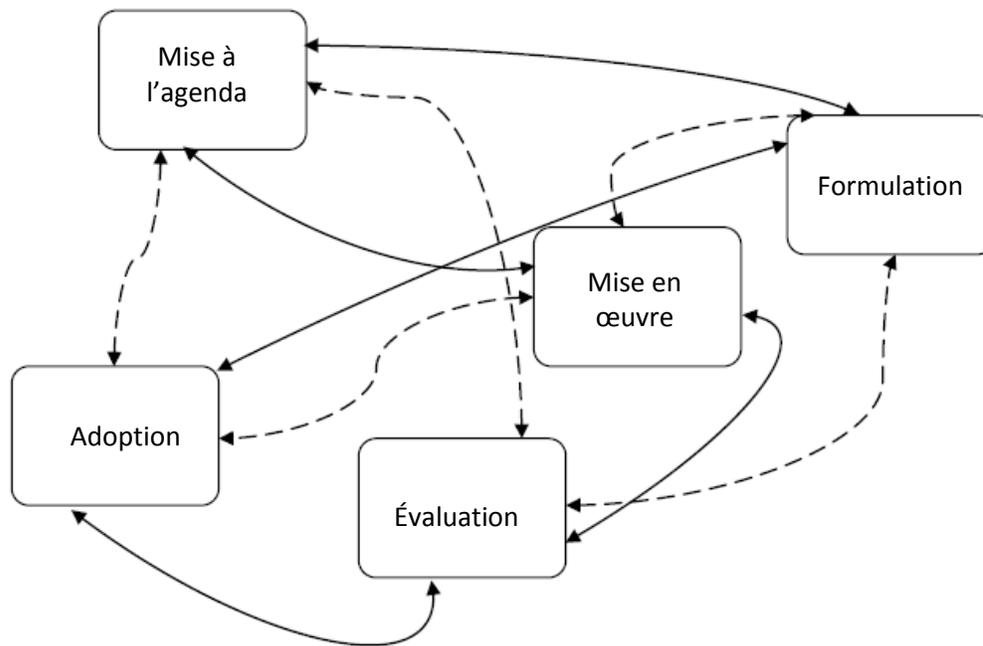
Le modèle heuristique des étapes

Ce modèle existe depuis plus de soixante ans (cité la première fois en 1956) comme un moyen d'explorer et de comprendre le processus d'élaboration des politiques et « demeure une méthode heuristique utile pour explorer un monde complexe ».^{4 (p. 310)} Le terme heuristique signifie simplifier la façon de porter des jugements et de prendre des décisions.⁹ Ce modèle fournit une assise pour comprendre le processus d'élaboration des politiques en présentant le processus comme un cycle fluide d'étapes : la mise à l'agenda, la formulation des politiques, la prise de décision / l'adoption de la politique, la mise en œuvre et l'évaluation.^{7,10} Il offre également un moyen de prendre quelque chose de complexe et de le décomposer en « étapes » plus faciles à gérer comme façon d'assurer le succès de la politique.⁵

Il existe des critiques à l'égard du modèle heuristique des étapes. Une de ces critiques est que ce modèle ne permet pas de déterminer ce qui motive la politique¹⁰ et qu'il ne tient pas compte de la complexité de l'élaboration des politiques.¹¹ Un autre exemple est qu'il ne « tient pas compte de la dynamique des cycles d'activités multiples, interactifs, itératifs et progressifs à différents niveaux d'activité mutuelle et réciproque en même temps. »^{11 (p. 83)} Historiquement, ce modèle a été présenté comme un processus linéaire qui se produit dans une séquence très ordonnée dans laquelle un temps

égal est attribué à chaque étape.¹² Toutefois, selon le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS), « on sait maintenant que ces étapes sont parfois simultanées, parfois inversées, parfois rapidement escamotées. En fait, chacune de ces étapes correspond à plusieurs « moments » de la vie d'une politique qui sont reliés à des activités particulières autour de ces politiques.^{10 (p. 1)} La figure 1 donne une représentation visuelle de ce flux tourbillonnaire et représente la complexité et l'interrelation entre les étapes.¹⁰

Figure 1 : Les étapes de développement des politiques publiques : un flux tourbillonnaire^{10(p.2)}



L'application de ce modèle procure certains avantages. Par exemple, le modèle heuristique des étapes « morcèle le processus d'élaboration des politiques en segments gérables »,^{13 (p. 6)} le rendant simple et compréhensible. Il permet également « d'identifier les différents « moments » dans la vie d'une politique publique et d'adapter les stratégies de partage de l'information, de persuasion et d'action, le cas échéant, »^{10 (p. 5)} et à déterminer de quelle façon les professionnels de la santé publique et de la promotion de la santé peuvent contribuer au processus d'élaboration des politiques.¹³

La question de la pertinence

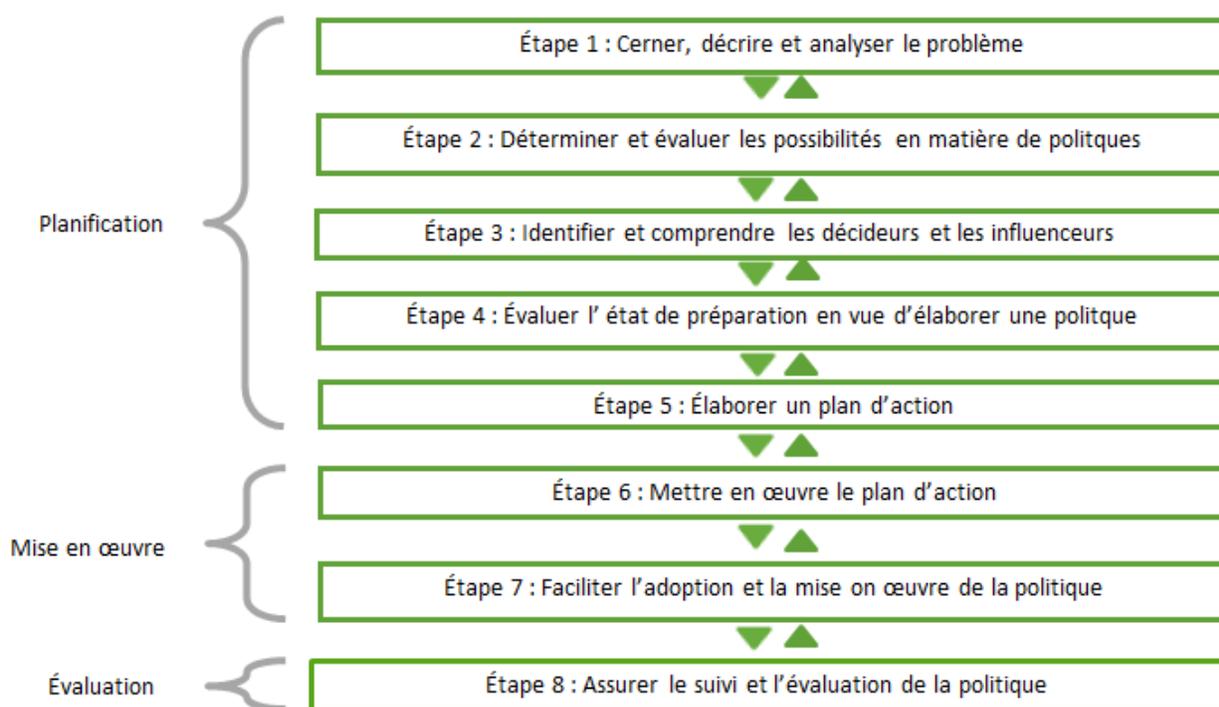
Plusieurs théories et modèles ont été élaborés pour influencer sur le processus d'élaboration des politiques.¹⁴ Toutefois, toutes les théories et tous les modèles qui sont mis en évidence dans la littérature ont des inconvénients. Par exemple, Real-Dato a constaté que lorsque l'on compare la méthode de l'Advocacy Coalition Framework, c'est-à-dire la théorie des points d'équilibre et de l'approche à multiples volets (*Punctuated-Equilibrium Theory and Multiple Streams Approach*), on se rend compte « qu'elle souffre également de l'incapacité d'indiquer clairement les processus sous-jacents et qu'elle ne tient pas compte des résultats finaux : les résultats des décisions en matière de

politiques. »^{15 (p. 121)} Une analyse documentaire préparée pour le Bureau de santé publique de Peel signale « qu’aucun modèle d’élaboration des politiques n’offre une description complète ou permet de comprendre l’ensemble du processus d’élaboration des politiques, puisque que chacun tente de répondre à des questions différentes. »^{13 (p. 4)} Enfin, la note d’information du CCNPPS sur le modèle des étapes conclut que « le modèle des étapes permet d’éclairer seulement une partie de la complexité des processus de politiques publiques et surtout, tout comme d’autres modèles, il n’a pas de capacité prédictive. »^{10 (p. 7)} Ensemble, ces résultats soulignent deux aspects clés : le modèle heuristique des étapes est encore pertinent parce qu’aucune autre théorie ou aucun autre modèle n’a été identifié comme le modèle principal, et que d’autres modèles similaires au modèle des étapes présentent des inconvénients. Étant donné l’intention de cet article d’explorer la pertinence du modèle heuristique des étapes, il semble qu’il demeure un modèle pertinent dont l’utilisation peut être envisagée.

Les retombées : les huit étapes de l’élaboration de politiques publiques saines

Les résultats de cette analyse documentaire sont utilisés pour éclairer la révision du document de Santé publique Ontario décrivant les huit étapes de l’élaboration de politiques publiques saines, dont le fondement théorique est le modèle heuristique des étapes. La figure 2 donne un aperçu des huit étapes organisées en trois volets : la planification, la mise en œuvre et l’évaluation.

Figure 2 : Les huit étapes de l’élaboration de politiques publiques saines¹⁶



Ces huit étapes reflètent étroitement les cinq étapes courantes du modèle heuristique des étapes présentées à la figure 1 :

- La mise à l’agenda (cerner, décrire et analyser le problème)

- La formulation de la politique (déterminer et évaluer les possibilités en matière de politiques, identifier et comprendre les décideurs et les influenceurs, évaluer l'état de préparation en vue d'élaborer une politique, élaborer un plan d'action)
- La mise en œuvre de la politique (mettre en œuvre le plan d'action et faciliter l'adoption et la mise en œuvre de la politique)
- Examen de la politique (assurer le suivi et l'évaluation de la politique).

Conclusion

Les données examinées démontrent que le modèle heuristique des étapes reste pertinent et qu'il peut être utilisé par les professionnels de la santé publique et de la promotion de la santé aux fins de l'élaboration de politiques publiques saines. Santé publique Ontario a utilisé ces données probantes pour mettre à jour des produits existants et créer de nouveaux produits de connaissance, et éclairer la révision des huit étapes de l'élaboration de politiques publiques saines. Étant donné que les données probantes indiquent que ce modèle est toujours applicable, le résultat a consisté en une mise à jour des étapes qui cadrent étroitement avec les cinq étapes courantes du modèle heuristique des étapes.

Bibliographie

1. World Health Organization. Adelaide recommendations on healthy public policy. Second International Conference on Health Promotion, Adelaide, South Australia, 5-9 April 1988 [Internet]. Geneva: World Health Organization; c2016 (cited 2015 April 15). Available from: www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/adelaide/en/index1.html
2. Milo N. Glossary: Healthy public policy. J Epidemiol Community Health. 2001;55(9):622-3. Available from: <http://jech.bmj.com/content/55/9/622.full.pdf+html>
3. Tremblay M, Richards L. Complexity: a potential paradigm for a health promotion discipline. Health Promot Int. 2014;29(2):378-88.
4. Walt G, Shiffman J, Schneider H, Murray SF, Brugha R. 'Doing' health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges. Health Policy Plan. 2008;23(5):308-17. Available from: <http://heapol.oxfordjournals.org/content/23/5/308.full.pdf+html>
5. Cairney P. How can policy theory have an impact on policy making [Internet]. Paper presented at: International Conference on Public Policy. 2013 Jun; Grenoble.[cited 2015 April 15]. Available from: <https://paulcairney.files.wordpress.com/2013/08/paul-cairney-icpp-4-6-13-how-can-policy-theory-inform-policymaking.pdf>
6. World Health Organization. Health in all policies training manual [Internet]. Geneva: World Health Organization; c2016 [cited 2015 April 15]. Available from: http://www.who.int/social_determinants/publications/health-policies-manual/en/
7. Fafard P. Données probantes et politiques publiques favorables à la santé : pistes fournies par les sciences de la santé et la science politique [Internet]. Montréal, QC: Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé;2008 [citation, le 8 octobre 2015]. Disponible à : http://cprn.org/documents/50036_EN.pdf

8. Rutten A, Gelius P, Abu-Omar K. Policy development and implementation in health promotion-from theory to practice: the ADEPT model. *Health Promot Int.* 2010;26(3):322-9.
9. Shah AK, Oppenheimer DM. Heuristics made easy: An effort-reduction framework. *Psychol Bull.* 2008;134(2):207-22.
10. Benoit F. Les modèles de politiques publiques et leur utilité en santé publique : le modèle des étapes. Montreal, QC: Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé; 2013. Disponible à : http://www.ncchpp.ca/docs/ModeleEtapesPolPubliques_FR.pdf
11. Breton E, De Leeuw E. Theories of the policy process in health promotion research: a review. *Health Promot Int.* 2011;26(1):82-90.
12. Sabatier P. Theories of the policy process. 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press; 2007.
13. Moloughney B. The use of policy frameworks to understand public health-related public policy processes: a literature review. Final report, October 2012 [Internet]. Brampton, ON: Peel Public Health; 2012 [cited 2015 Oct 8]. Available from: www.peelregion.ca/health/library/pdf/Policy_Frameworks.PDF
14. Exworthy M. Policy to tackle the social determinants of health: using conceptual models to understand the policy process. *Health Policy Plan.* 2008;23(5):318-27.
15. Real-Dato J. Mechanisms of policy change: a proposal for a synthetic explanatory framework. *J Comp Policy Anal Res Pract.* 2009;11(1):117-43.
16. Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario). Eight steps for developing healthy public policies. Toronto, ON: Queen's Printer for Ontario; [publication prévue en 2016].

Auteure

Kim Bergeron, consultantes en promotion de la santé, Renforcement des capacités en promotion de la santé, Santé publique Ontario.

Modèle proposé pour citer le document

Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario). Bergeron K. Pleins feux sur : La pertinence du modèle heuristique des étapes pour l'élaboration de politiques publiques saines. Toronto, ON: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario; 2016

ISBN 978-1-4606-7669-1

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2016

Avis de non-responsabilité

Le présent document a été produit par Santé publique Ontario (SPO). SPO fournit des conseils scientifiques et techniques au gouvernement, aux organismes de santé publique et aux fournisseurs de soins de santé de l'Ontario. SPO fonde ses travaux sur les meilleures données probantes disponibles actuellement.

SPO n'assume aucune responsabilité à l'égard des résultats de l'utilisation du présent document par qui que ce soit.

Le présent document peut être reproduit sans autorisation à des fins non commerciales uniquement, sous réserve d'une mention appropriée de Santé publique Ontario. Aucune modification ne doit lui être apportée sans l'autorisation écrite explicite de Santé publique Ontario.

Une version antérieure du contenu du présent article a été publiée dans la publication intitulée Ontario Health Promotion E-Bulletin 2015, 911.

Renforcement des capacités en promotion de la santé à Santé publique Ontario

L'équipe de Renforcement des capacités en promotion de la santé de Santé publique Ontario travaille avec le système de santé publique de l'Ontario, les intermédiaires en soins de santé communautaire et les ministères partenaires. Disponibles dans les deux langues officielles, les services et les ressources offerts par cette équipe appuient l'acquisition de compétences de base en santé publique. Pour obtenir plus de renseignements, veuillez consulter

<http://www.publichealthontario.ca/fr/ServicesAndTools/HealthPromotionServices/Pages/default.aspx>

Santé publique Ontario

Santé publique Ontario (SPO) est une société de la Couronne vouée à la protection et à la promotion de la santé de l'ensemble de la population ontarienne, ainsi qu'à la réduction des iniquités en matière de santé. SPO met les connaissances et les renseignements scientifiques les plus pointus du monde entier à la portée des professionnels de la santé publique, des intervenants en santé de première ligne et des chercheurs.

SPO offre des conseils et un soutien scientifiques et techniques spécialisés au gouvernement, aux bureaux de santé publique et aux fournisseurs de soins de santé dans les domaines suivants :

- maladies transmissibles et infectieuses;
- prévention et contrôle des infections;
- santé environnementale et santé au travail;
- préparation aux situations d'urgence;
- promotion de la santé et prévention des maladies chroniques et des traumatismes;
- services de laboratoires de santé publique.

Les services offerts par SPO comprennent aussi la surveillance, l'épidémiologie, la recherche, le perfectionnement professionnel et la gestion du savoir. Pour obtenir plus de renseignements au sujet de SPO, veuillez consulter www.santepubliqueontario.ca.

Santé publique Ontario remercie le gouvernement de l'Ontario pour son soutien financier.