

## PLEINS FEUX SUR

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



1<sup>re</sup> révision : Avril 2025

## Introduction

Les politiques publiques saines sont caractérisées par une forte préoccupation en matière de santé et d'équité qui comprend l'identification des répercussions sur la santé<sup>1</sup>. Elles visent à créer des environnements favorables<sup>1</sup> en améliorant les conditions physiques, sociales, économiques ou environnementales, y compris les iniquités relatives à la santé<sup>2</sup>. Le présent Pleins feux sur explore si le modèle heuristique des étapes (un modèle qui réduit les étapes complexes d'élaboration des politiques en des étapes plus faciles à gérer) est toujours pertinent pour les professionnels de la santé publique et de la promotion de la santé.

## Méthodes

Une revue de la littérature a été réalisée afin d'éclairer la révision par Santé publique Ontario du modèle à huit étapes de l'élaboration de politiques publiques, dont la base théorique est le modèle heuristique des étapes. Des recherches ont été effectuées dans sept bases de données (Medline, Embase, PsycINFO, 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<sup>3</sup>. Les facteurs personnels, sociaux, culturels, environnementaux, économiques et politiques ajoutent des couches de complexité<sup>3</sup>, tout comme le font les liens entre les organisations et les réseaux aux paliers local, provincial, fédéral et international<sup>4</sup>. Les professionnels de la santé publique et de la promotion de la santé doivent être conscients que ces facteurs ne peuvent pas être examinés de façon indépendante les uns des autres<sup>5</sup>; cela exige plutôt une approche holistique visant à résoudre des problèmes complexes qui sont en constante évolution<sup>3</sup>. Cela est le cas lorsqu'on cherche à influencer sur le processus d'élaboration des politiques<sup>5,6</sup>.

## Le processus d'élaboration des politiques

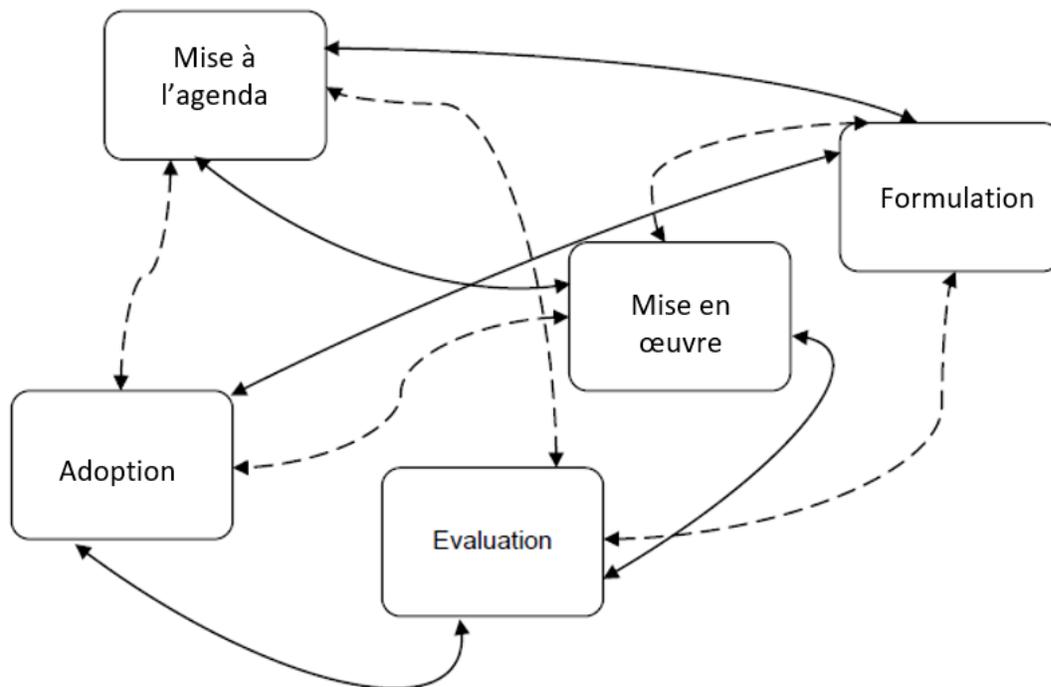
Le processus d'élaboration des politiques comporte un grand nombre d'intervenants, dont les décideurs, les institutions et les citoyens<sup>7</sup>. Il consiste à définir un problème, à utiliser des données probantes afin de déterminer les solutions possibles et à se livrer à un exercice d'échange et de transfert des connaissances dans le but d'influer sur la politique qui sera établie<sup>7</sup>. 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<sup>4</sup>. Des théories et des modèles de politiques peuvent rendre ce processus qui peut être complexe et lourd en un processus plus simple et facile à gérer<sup>4</sup> en morcelant le processus d'élaboration des politiques en une série d'étapes<sup>8</sup>. Le modèle heuristique des étapes est un modèle largement reconnu qui illustre le processus d'élaboration des politiques en étapes<sup>4</sup>.

## Le modèle heuristique des étapes

Ce modèle a été élaboré en 1956 comme un moyen de comprendre le processus d'élaboration des politiques et « demeure une méthode heuristique utile pour explorer un monde complexe<sup>4 (p. 310)</sup> ». Le terme heuristique signifie simplifier la façon de porter des jugements et de prendre des décisions<sup>9</sup>. Ce modèle illustre 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<sup>7,10</sup>.

Il existe des critiques à l'égard du modèle heuristique des étapes. Une de ces critiques est que le modèle ne permet pas de déterminer les facteurs qui motivent la politique<sup>10</sup>. Une autre critique est le fait qu'il ne tient pas compte de la complexité de l'élaboration des politiques<sup>11</sup>, car 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<sup>11 (p. 83)</sup>. » Historiquement, ce modèle a été présenté comme un processus linéaire qui se produit dans une séquence ordonnée dans laquelle un temps égal est attribué à chaque étape<sup>12</sup>. Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS), propose que « 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<sup>10 (p. 1)</sup>. » La [figure 1](#) donne une représentation visuelle de ce modèle heuristique des étapes en un flux tourbillonnaire, qui représente la complexité et l'interrelation entre les étapes<sup>10</sup>.

**Figure 1 : Le modèle heuristique des étapes : un flux tourbillonnaire**



Source : Utilisé avec la permission du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

La documentation incluse dans cette analyse présente certains avantages du modèle heuristique des étapes. Par exemple, comme mentionné ci-dessus, il « morcèle le processus d'élaboration des politiques en segments gérables<sup>13 (p. 6)</sup> », 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<sup>10 (p. 5)</sup> ». Cela aide 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<sup>13</sup>.

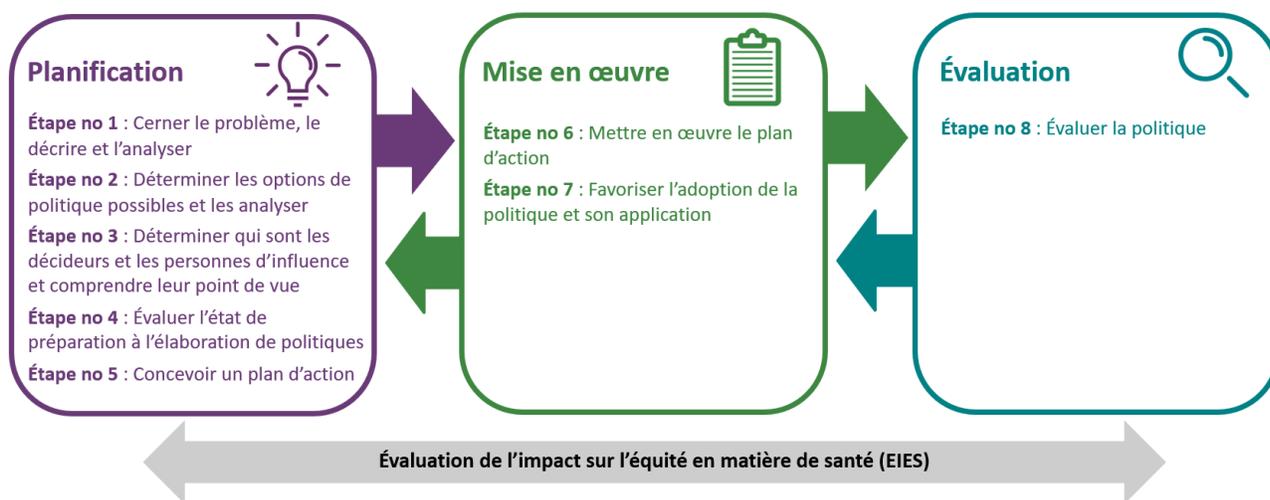
## La question de la pertinence

Plusieurs théories et modèles ont été élaborés pour influencer sur le processus d'élaboration des politiques<sup>14</sup>. Les théories et modèles recensés dans cette analyse documentaire ont des inconvénients. Par exemple, Real-Dato a constaté que lorsque l'on compare la méthode de l'Advocacy Coalition Framework et 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<sup>15 (p. 121)</sup>. » Une analyse documentaire préparée pour le Bureau de santé publique de Peel conclut « 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<sup>13 (p. 4)</sup>. » 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<sup>10 (p. 7)</sup>. » 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 à ce modèle 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 résultats de cette analyse documentaire ont été utilisés pour éclairer la révision du document de Santé publique Ontario intitulé [Aperçu : Huit étapes pour l'élaboration de politiques publiques favorables à la santé](#)<sup>16</sup>, 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 : Huit étapes pour l'élaboration de politiques publiques favorables à la santé**



Ces huit étapes reflètent étroitement les cinq étapes courantes du modèle heuristique des étapes présentées à la [figure 1](#) :

- Étape no 1 : la mise à l'agenda (cerner le problème, le décrire et l'analyser)
- Étape no 2 : la formulation de la politique (déterminer et évaluer les options de politique possibles, déterminer qui sont les décideurs et les personnes d'influence et comprendre leur point de vue, évaluer l'état de préparation à l'élaboration de politiques, concevoir un plan d'action)
- Étape no 3 : la mise en œuvre de la politique (mettre en œuvre le plan d'action et favoriser l'adoption de la politique et son application)
- Étape no 4 : l'adoption (favoriser l'adoption de la politique et son application)
- Étape no 5 : l'évaluation de la politique (évaluer la politique).

## Conclusion

La documentation analysée démontre que le modèle heuristique des étapes reste pertinent pour les professionnels de la santé publique et de la promotion de la santé lors 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.

## Références

1. Organisation mondiale de la santé (OMS). Adelaide recommendations on healthy public policy. Second International Conference on Health Promotion, Adelaide, Australie-Méridionale, 5-9 avril 1988 [En ligne]. Genève : Organisation mondiale de la santé; c2016 [cité le 15 avril 2015]. Disponible à : [www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/second-global-conference](http://www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/second-global-conference)
2. Milo N. Glossary: Healthy public policy. J Epidemiol Community Health. 2001;55(9):622-3. Disponible à : <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. Disponible à : <https://doi.org/10.1093/heapro/dar054>
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. Disponible à : <http://heapol.oxfordjournals.org/content/23/5/308.full.pdf+html>
5. Cairney P. How can policy theory have an impact on policy making [En ligne]. Rapport présenté à : International Conference on Public Policy. Juin 2013; Grenoble. [cité le 15 avril 2015]. Disponible à : <https://paulcairney.files.wordpress.com/2013/08/paul-cairney-icpp-4-6-13-how-can-policy-theory-inform-policymaking.pdf>
6. Organisation mondiale de la santé (OMS). Health in all policies training manual [Internet]. Genève : OMS; c2016 [cité le 15 avril 2015]. Disponible à : <https://www.who.int/publications/i/item/9789241507981/>
7. Fafard P. Données probantes et politiques publiques favorables à la santé : pistes fournies par les sciences de la santé et la science politique [En ligne]. Montréal, QC: Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé; 2008 [cité le 21 janvier 2025]. Disponible à : <https://www.ncchpp.ca/docs/FafardEvidence08June.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. Disponible à : <https://doi.org/10.1093/heapro/daq080>
9. Shah AK, Oppenheimer DM. Heuristics made easy: An effort-reduction framework. Psychol Bull. 2008;134(2):207-22. Disponible à : <https://doi.org/10.1037/0033-2909.134.2.207>
10. Benoit F. Les modèles de politiques publiques et leur utilité en santé publique : le modèle des étapes [En ligne]. Montréal, QC: Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé; 2013 [cité le 21 janvier 2025]. Disponible à : [http://www.ncchpp.ca/docs/ModeleEtapesPolPubliques\\_FR.pdf](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. Disponible à : <https://doi.org/10.1093/heapro/daq051>
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, octobre 2012. Brampton, ON : Bureau de santé publique de Peel; 2012.
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. Disponible à : <https://doi.org/10.1093/heapol/czn022>

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. Disponible à : <https://doi.org/10.1080/13876980802648268>
16. Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario), Huit étapes pour l'élaboration de politiques publiques favorables à la santé [En ligne]. Toronto, ON: Imprimeur du Roi pour l'Ontario. Disponible à : [https://www.publichealthontario.ca/-/media/Documents/E/2012/eight-steps-policy-development.pdf?rev=9de7ea51afc44ba2850fae200e990487&sc\\_lang=fr](https://www.publichealthontario.ca/-/media/Documents/E/2012/eight-steps-policy-development.pdf?rev=9de7ea51afc44ba2850fae200e990487&sc_lang=fr)

## Sommaire des révisions

Les changements apportés dans cette révision sont résumés dans le tableau ci-dessous.

| Date de mise en œuvre | Description des changements majeurs                              | Page    |
|-----------------------|--|---------|
| 21 janvier 2025       | La figure 2 a été mise à jour                                    | 4       |
| 21 janvier 2025       | Travail éditorial, les hyperliens ont été vérifiés et mis à jour | Partout |

## Modèle proposé pour citer le document

Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario). La pertinence du modèle heuristique des étapes pour l'élaboration de politiques publiques saines. Toronto (Ontario) : Imprimeur du Roi pour l'Ontario, 2025.

ISBN : 978-1-4868-8939-6

## Avis de non-responsabilité

Santé publique Ontario (SPO) a conçu le présent document. SPO offre des conseils scientifiques et techniques au gouvernement, aux agences de santé publique et aux fournisseurs de soins de santé de l'Ontario. Les travaux de SPO s'appuient sur les meilleures données probantes disponibles au moment de leur publication. L'application et l'utilisation du présent document relèvent de la responsabilité des utilisateurs. SPO n'assume aucune responsabilité relativement aux conséquences de l'application ou de l'utilisation du document par quiconque. Le présent document peut être reproduit sans permission à des fins non commerciales seulement, sous réserve d'une mention appropriée de Santé publique Ontario. Aucun changement ni aucune modification ne peuvent être apportés à ce document sans la permission écrite explicite de Santé publique Ontario.

## Historique de publication

Publication : 2016

1<sup>re</sup> révision : Avril 2025

## Santé publique Ontario

Santé publique Ontario est un organisme du gouvernement de l'Ontario voué 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 santé. Santé publique Ontario 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.

Pour obtenir plus de renseignements au sujet de SPO, veuillez consulter [santepubliqueontario.ca](https://santepubliqueontario.ca).